

Sylwia Górniak

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Zakład Analizy Regionalnej
e-mail: sylwia.gorniak@amu.edu.pl*

Podstawy organizacyjno-prawne prowadzenia polityki miejskiej w Polsce w latach 2004–2015

Zarys treści: Polityka miejska odgrywa istotną rolę w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego miast, a także regionów i kraju. Sposób jej prowadzenia uzależniony jest jednak od występujących w danym miejscu i czasie uwarunkowań, w tym uwarunkowań organizacyjno-prawnych, które wyznaczają ramy jej funkcjonowania. Celem pracy jest identyfikacja uwarunkowań organizacyjno-prawnych prowadzenia polityki miejskiej w Polsce. Analiza uwzględniła zapisy najważniejszych aktów prawnych i dokumentów strategiczno-operacyjnych funkcjonujących w latach 2004–2015 na poziomie unijnym i krajowym, mających znaczenie dla prowadzenia polityki miejskiej w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka miejska, krajowa polityka miejska, polskie miasta

Wprowadzenie

Miasta i ich obszary funkcjonalne, ze względu na koncentrujący się na ich obszarze ogromny potencjał społeczny i gospodarczy, uznawane są za kluczowy element rozwoju regionów i kraju (por. Kaczmarek 2013). Ośrodki miejskie to także miejsca, w których kumulują się specyficzne problemy (środowiskowe, społeczne, gospodarcze, przestrzenne), utrudniające kreowanie rozwoju i stanowiące istotne wyzwanie dla władz lokalnych, których zadaniem jest podjęcie odpowiednich działań na rzecz likwidacji lub ograniczenia skali tych negatywnych zjawisk. W tym zakresie szczególną rolę odgrywa świadomie prowadzona polityka miejska, będąca częścią polityki publicznej, której zadaniem jest osiągnięcie założonych wcześniej celów – służących całemu społeczeństwu i poszczególnym zbiorowościom (por. Majer 2007, Hausner 2008).

Prowadzenie polityki miejskiej uzależnione jest od występujących w danym miejscu i czasie uwarunkowań. Wśród nich wymienić można uwarunkowania organizacyjno-prawne, których znaczenie dla polityki miejskiej wynika przede wszystkim z faktu, że wyznaczają one ramy jej funkcjonowania, wpływając w ten

sposób na formę jej prowadzenia – w tym kierunku podejmowanej interwencji. Głównym celem pracy jest identyfikacja uwarunkowań organizacyjno-prawnych polityki miejskiej w Polsce. Analiza uwzględnia zapisy najważniejszych aktów prawnych i dokumentów strategiczno-operacyjnych funkcjonujących w latach 2004–2015 na poziomie unijnym i krajowym, mających znaczenie dla polityki miejskiej w Polsce.

Pojęcie polityki miejskiej

W literaturze przedmiotu podjęto wiele prób zdefiniowania pojęcia polityki miejskiej. Początkowo były to definicje ogólne, wskazujące, że polityka miejska zajmuje się ogółem problemów dotyczących ośrodków miejskich (por. Wolman, Goldsmith 1992, za: Majer 2007) i obejmuje wszystkie aspekty polityki publicznej wpływające na ludność w miastach (por. Blackman 1995). Z czasem zaczęły one jednak podlegać coraz większej konkretyzacji. Wśród definicji polityki miejskiej warto wyróżnić definicję zaproponowaną przez Cochrane (2007), która w dużej mierze oddaje istotę polityki miejskiej. Zgodnie z nią polityka miejska to zbiór działań zmierzających do rozwiązania problemów w miastach oraz inicjatyw mających na celu wykorzystanie istniejących na ich obszarze potencjałów. Warto też zwrócić uwagę na definicję Markowskiego (1999), która w większym stopniu akcentuje rolę władz w kreowaniu rozwoju. Jego zdaniem polityka miejska to „planowa i zorganizowana działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują środkami władzy (...), polegająca na wyborze celów służących interesom społeczności lokalnej oraz wyborze środków do osiągnięcia tych celów” (por. Markowski 1999, s. 28).

Powyższe definicje pozwalają uznać politykę miejską za niezbędny instrument kierowania rozwojem miast, której podmiotem są przede wszystkim władze państwa i władze miejskie – odpowiadające za wyznaczenie i urzeczywistnienie celów działań, natomiast przedmiotem są wszystkie kluczowe dla miasta zjawiska i procesy (wymagające interwencji publicznej). Polityka miejska może zatem obejmować wiele różnorodnych obszarów tematycznych, co potwierdza m.in. wskazany przez Le Galès'a (2007) szeroki katalog zagadnień (elementów), które powinny być przedmiotem zainteresowania polityki miejskiej (tab. 1). Odnoszą się one do trzech kluczowych dla funkcjonowania miast obszarów tematycznych, tj. społeczeństwa, gospodarki oraz przestrzeni.

Należy jednak zaznaczyć, że polityka miejska na świecie jest zróżnicowana, a jej forma oraz zakres przedmiotowy są uzależnione od różnorodnych czynników, m.in. poziomu rozwoju, zurbanizowania, stopnia zależności występujących między polityką miejską i innymi politykami sektorowymi, a przede wszystkim od typu i skali występujących w miastach problemów, które określają kierunki podejmowanej interwencji (por. Harding 2007). Trzeba przy tym pamiętać, że polityka miejska nie powinna koncentrować się wyłącznie na problemach miast. Muszą one stanowić zasadniczą jej część, jednak powinny być także uzupełnia-

Tabela 1. Najważniejsze elementy polityki miejskiej według Le Galès'a

Obszar tematyczny	Elementy polityki miejskiej
Spółeczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> – jakość życia, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, rozwój zrównoważony – usługi socjalne, zwłaszcza dla dzieci i osób starszych – polityka zdrowotna skierowana do grup ryzyka, przeciwdziałanie epidemiom – polityka kulturalna – m.in. prestiżowe projekty kulturalne, festiwale, inicjatywy sąsiedzkie – partycypacja publiczna, eliminacja tzw. syndromu NIMBY – przeciwdziałanie marginalizacji, wykluczeniu społecznemu, przemocy, bezpieczeństwo publiczne – kontrola migracji, integracja imigrantów
Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> – planowanie strategiczne, kompleksowe projekty miejskie – rozwój gospodarczy – m.in. promocja przedsiębiorczości, wsparcie firm i stref przedsiębiorczości, „przyciąganie” nowych inwestycji, kreowanie wizerunku, polityka podatkowa – szkolenia podnoszące kwalifikacje siły roboczej, „przyciąganie” grup specjalistów – polityka innowacji, inwestycje w naukę, rozwój uniwersytetów, ośrodków badawczych, dzielnic innowacji – wymiana międzynarodowa, rozwój współpracy bliźniaczej i relacji międzynarodowych – programy koordynacji polityk: partnerstwo, kontrakty (umowy) – promocja turystyki miejskiej, w tym kształtowanie przestrzeni publicznych, czasu wolnego, rozrywki
Przestrzeń	<ul style="list-style-type: none"> – rewitalizacja obszarów problemowych, zabytkowego centrum miasta – ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego – rozwój transportu miejskiego (kolej, autobusy, metro, tramwaje, dworce, lotniska i in.) – rozwój mieszkalnictwa, w tym mieszkalnictwa socjalnego – tworzenie infrastruktury miejskiej i budynków użyteczności publicznej i zarządzanie nimi

Źródło: opracowanie własne na podstawie Le Galès (2007).

ne przez działania służące wzmocnieniu potencjału rozwojowego miast. Takie kompleksowe podejście, mające na celu z jednej strony likwidację (ograniczenie) barier, a z drugiej wykorzystanie istniejących czynników rozwoju, pozwoli zwiększyć skuteczność i efektywność podejmowanych przedsięwzięć. W związku z powyższym politykę miejską należy rozumieć jako formę interwencji publicznej, która dzięki ukierunkowaniu działań na występujące w miastach problemy i potencjały przyczynia się do wzmocnienia ich rozwoju, wpływając jednocześnie na rozwój regionów oraz kraju.

Podstawy organizacyjno-prawne polityki miejskiej na poziomie unijnym

Miasta odgrywają szczególną rolę w realizacji unijnej polityki, zwłaszcza polityki strukturalnej, mającej na celu osiągnięcie spójności we Wspólnocie. Odzwierciedlają to zapisy najważniejszych dokumentów unijnych, które w coraz większym

stopniu koncentrują się na miastach jako głównych generatorach rozwoju całego obszaru Unii Europejskiej. Funkcjonujące w latach 2004–2015 dokumenty unijne wpływające na kształt prowadzonej polityki miejskiej można podzielić na trzy zasadnicze grupy, wyznaczające porządek analizy. Pierwsza z nich obejmuje dwa najważniejsze unijne dokumenty strategiczne, o największym stopniu ogólności, tj. odnowioną strategię lizbońską (Komunikat... 2005) i strategię „Europa 2020” (2010). Drugą grupę tworzą kluczowe dokumenty polityki spójności, przyczyniające się do wdrażania założeń (konkretyzujące zapisy) powyższych strategii: „Podstawy Wsparcia Wspólnoty”, „Strategiczne Wytyczne Wspólnoty” (2006) i „Wspólne Ramy Strategiczne” (2012). Trzecia grupa zawiera natomiast bardziej szczegółowe dokumenty odnoszące się do miast – służące także realizacji polityki spójności (celów wyżej wskazanych dokumentów), tj. „Nową Kartę Ateńską” (2003), „Kartę Lipską” (2007) i dwie agendy terytorialne – „Agendę Terytorialną Unii Europejskiej” (2007) i „Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020” (2011).

Odnowiona strategia lizbońska (Komunikat... 2005) oraz (stanowiąca jej kontynuację) „Europa 2020” (2010) to zasadnicze dokumenty wyznaczające ogólne kierunki rozwoju Unii Europejskiej. Mimo że wskazane w nich cele nie odnoszą się bezpośrednio do miast, to należy stwierdzić, że odgrywają (odgrywały) one zasadniczą rolę w ich realizacji, dlatego powinny być brane pod uwagę podczas planowania działań rozwojowych w miastach.

Odnowiona strategia lizbońska była modyfikacją zapisów strategii lizbońskiej z 2000 r., stanowiącej kompleksowy dziesięcioletni plan rozwoju Unii Europejskiej¹. Istotnym elementem wprowadzonych w tym dokumencie zmian było ograniczenie liczby priorytetów działań do trzech zasadniczych celów, dotyczących wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: (1) Europa bardziej atrakcyjnym miejscem dla inwestowania i pracy, (2) wiedza i innowacje generatorem trwałego wzrostu gospodarczego, (3) tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy (por. Komunikat... 2005). Mimo że zapisy odnowionej strategii lizbońskiej nie odnosiły się bezpośrednio do miast, to należy stwierdzić, że miały one wpływ na kształt prowadzonej polityki miejskiej – wskazywały kierunki działań, na których powinno się koncentrować w miastach. Do miast odnieść można przede wszystkim wskazane w strategii potrzeby realizacji działań służących wprowadzeniu na rynek pracy osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, poprawie jakości kapitału ludzkiego (podnoszeniu kwalifikacji i umiejętności), a także działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości (zwłaszcza rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, w tym poprawy ich konkurencyjności i innowacyjności). Ponadto dokument zwracał uwagę na istotne dla rozwoju miast kwestie wspierania działalności sektora B+R (działalności innowacyjnej), modernizacji i rozbudowy infrastruktury.

¹ Za główny cel w strategii uznano uczynienie Europy „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką w świecie, zdolną zapewnić zrównoważony wzrost, więcej lepszych miejsc pracy oraz wyższą spójność społeczną” (por. Hausner 2008, s. 341). Dokument skupiał się na kilku obszarach tematycznych: zatrudnienie, badania i rozwój, jednolity rynek, spójność społeczna, zrównoważony rozwój i środowisko. Ze względu na niską efektywność działań wynikających ze strategii w pierwszych latach jej obowiązywania, w 2005 r. dokonano modyfikacji jej zapisów (por. Hausner 2008).

tury (poprawiającej konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną obszarów) oraz uwzględniania w działaniach czynników środowiskowych – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (por. Komunikat... 2005, Hausner 2008, Sokołowska-Woźniak, Woźniak 2008).

Strategia „Europa 2020” (obowiązująca od 2010 r.) stanowi zasadniczy unijny dokument strategiczny, który jako główny cel wskazuje rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Podobnie jak w przypadku odnowionej strategii lizbońskiej, wskazane w strategii „Europa 2020” priorytety nie koncentrują się bezpośrednio na miastach, jednak należy uznać, że miały one wpływ na podejmowane w nich działania. Zgodnie z jej zapisami, realizowane przedsięwzięcia powinny służyć rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, odznaczającej się wysokim poziomem zatrudnienia, spójnością, konkurencyjnością i racjonalnym wykorzystaniem zasobów. W dokumencie wskazano pięć zasadniczych grup wskaźników, które powinno się osiągnąć do 2020 r. – wyznaczają one kierunki działań, które powinny być uwzględniane także w miastach. Podkreślają one potrzebę realizacji działań służących poprawie poziomu zatrudnienia i rozwojowi działalności B+R oraz przedsięwzięć odnoszących się do kwestii społecznych – przyczyniających się do zmniejszenia skali ubóstwa, wykluczenia społecznego i podniesienia kwalifikacji mieszkańców. Strategia akcentuje również potrzebę realizacji przedsięwzięć mających na celu ograniczenie skali problemów środowiskowych, zwłaszcza działań służących ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, poprawie efektywności energetycznej i zwiększeniu poziomu wykorzystania odnawialnych źródeł energii (por. Europa 2020..., 2010).

Założenia unijnych strategii realizowane są za pomocą unijnych polityk, wśród których należy wymienić politykę spójności, która w szczególny sposób wpływa na funkcjonowanie miast. Polityka spójności, dążąca do wyrównania regionalnych różnicowań i zmniejszenia ich negatywnych skutków dla rozwoju, uznaje bowiem miasta za bieguny wzrostu, mające szczególne znaczenie dla osiągnięcia spójności we Wspólnocie. Poza tkwiącymi w miastach szansami rozwoju zwraca także uwagę na występujące w nich problemy, które stara się rozwiązać przez ukierunkowanie wsparcia na działania służące ograniczeniu (likwidacji) negatywnych konsekwencji tych zjawisk. Założenia polityki spójności realizowane są w oparciu o ściśle określone dokumenty implementacyjne, które wyznaczają kluczowe priorytety i kierunki działań oraz regulując kwestie wydatkowania środków unijnych, odgrywają istotną rolę w kształtowaniu rozwoju regionalnego, a więc również miast – będących głównymi centrami wzrostu w regionach.

W okresie programowania 2000–2006 kluczowy dokument unijnej polityki spójności, którego sporządzenie wynikało z rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999², stanowiły „Podstawy Wsparcia Wspólnoty” (przyjmowane przez Komisję Europejską po uprzedniej ocenie i uzgodnieniu przekazanego przez dane państwo członkowskie planu). Dokument pełnił funkcję planu rozwoju państw członkowskich, wskazującego ogólną strategię oraz priorytety działań wymagające wsparcia z funduszy strukturalnych. Dzięki ukierunkowaniu wsparcia na kon-

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie do Funduszy Strukturalnych.

kretnie, kluczowe dla rozwoju danego kraju, obszary tematyczne, dokument wpływał także na kształt polityki miejskiej, przyczyniając się do koncentracji działań w miastach na wskazanych w nim obszarach tematycznych.

W perspektywie finansowej 2007–2013 zasadniczym dokumentem regulującym zasady prowadzenia polityki spójności były „Strategiczne Wytyczne Wspólnoty” (2006), których obowiązek sporządzenia wynikał z rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006³. Głównym celem dokumentu było wykorzystanie potencjału państw i regionów do osiągnięcia wysokiej stopy wzrostu, w tym uzupełnienie braków w sieciach podstawowej infrastruktury oraz wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i administracyjnych. Dokument identyfikował trzy priorytety, wśród których jeden odnosił się wprost do miast – dotyczył zwiększenia atrakcyjności państw, regionów i miast dzięki poprawie dostępności (głównie transportowej), wzrostowi jakości świadczonych usług i zachowaniu środowiska w odpowiednim stanie (m.in. poprzez poprawę efektywności energetycznej, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, wzrost synergii między wzrostem gospodarczym i ochroną środowiska). Pozostałe dwa priorytety, dotyczące rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności oraz tworzenia miejsc pracy, nie odnosiły się bezpośrednio do miast, jednakże powinny być też brane pod uwagę w realizacji polityki miejskiej. Świadczą o tym zapisy dokumentu, podkreślające potrzebę koncentracji terytorialnej interwencji na obszarach miejskich (uwzględniającej ich potencjały i problemy), będących obszarami istotnymi dla wzrostu i zatrudnienia. Wskazują one na konieczność podejmowania w miastach działań mających na celu poprawę poziomu przedsiębiorczości i innowacyjności, pozyskanie siły roboczej o wysokich kwalifikacjach, rozwój usług, a także rewitalizację dzielnic kryzysowych (wsparcie wewnętrznej spójności) oraz wsparcie zrównoważonego, policentrycznego rozwoju, w tym poprzez poprawę połączeń między miastami oraz rozwój sieci miejskiej (por. *Strategiczne... 2006*).

W obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 unijnym dokumentem służącym realizacji polityki spójności są „Wspólne Ramy Strategiczne” (2012). Konieczność ich opracowania wynikała z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1303/2013⁴, w którym znaleźć można także zapisy wskazujące na terytorialną koncentrację polityki spójności – akcentujące potrzebę respektowania w unijnej polityce roli miast, ich obszarów funkcjonalnych oraz obszarów, na których koncentrują się specyficzne problemy. Rozporządzenie wyznacza też nowe narzędzia służące osiągnięciu spójności terytorialnej, wśród których szczególne znaczenie

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

dla miast mają Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), służące integrowaniu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Zawarte w nim zapisy, poza koncentracją terytorialną, wskazują również na koncentrację tematyczną polityki spójności, wyrażoną w postaci 11 celów tematycznych, na których powinno skupiać się unijne wsparcie i których uszczegółowienie znaleźć można w zapisach „Wspólnych Ram Strategicznych”. Wprowadźcie cele te nie są bezpośrednio ukierunkowane na obszary miejskie, jednak wskazane kierunki działań, obejmujące ważne dla funkcjonowania miast aspekty (tab. 2), należy uznać za elementy niezbędne dla ich rozwoju – realizacji polityki miejskiej (por. Wspólne... 2012).

Wpływ na kształt prowadzonej polityki miejskiej w latach 2004–2015 miały również unijne dokumenty ukierunkowane tematycznie (bezpośrednio) na kwestie związane z miastami i ich rozwojem, które wskazując pożądane cechy miast i służące ich osiągnięciu działania, określały obszary tematyczne, które powinny być przedmiotem zainteresowania w miastach. Wśród dokumentów z tego zakresu wymienić należy: „Nową Kartę Ateńską” (2003), „Kartę Lipską” (2007) oraz dwie agendy terytorialne Unii Europejskiej – z 2007 i 2011 r.

„Nowa Karta Ateńska” przyjęta przez Europejską Radę Urbanistów w 2003 r., jest dokumentem określającym wizję przyszłości miast XXI w. Identyfikuje on najważniejsze tendencje rozwoju miast (wynikające ze zmian społecznych i politycznych, ekonomicznych i technologicznych oraz środowiska naturalnego i miejskiego) i wskazuje kluczowe problemy i wyzwania, które powinny być wyznacznikiem dla prowadzenia polityki miejskiej. Zgodnie z zapisami dokumentu podejmowane w miastach działania powinny dążyć do osiągnięcia spójności w trzech wymiarach (por. Nowa... 2003):

1. społecznym – dotyczącym m.in. osiągnięcia równowagi społecznej, wzrostu zaangażowania i tożsamości społecznej, tworzenia związków międzypokoleniowych, a także zachowania bogactwa i różnorodności kulturowej, poprawy mobilności i dostępu do usług,
2. ekonomicznym – mającym na celu stworzenie zintegrowanej i wydajnej sieci powiązań z innymi miastami, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, wzrost poziomu zatrudnienia i konkurencyjności,
3. środowiskowym – skupiającym się przede wszystkim na zapobieganiu degradacji środowiska, które służy realizacji zasady koncepcji rozwoju zrównoważonego.

„Karta Lipska”, przyjęta podczas nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku w 2007 r., zwraca uwagę na dwie istotne kwestie związane z prawidłowym funkcjonowaniem miast, tj. potrzebę wzrostu poziomu zintegrowania polityki rozwoju miast – ułatwiającego koordynację polityki miejskiej i działań podmiotów uczestniczących w rozwoju, oraz koncentracji działań na najuboższych dzielnicach miast, w których skala występujących problemów jest największa. W dokumencie wskazano też kierunki działań mające istotne znaczenie dla realizacji zasady rozwoju zrównoważonego, akcentując konieczność równoczesnego uwzględniania wszystkich sfer funkcjonowania miast (społecznej, gospodarczej, środowiskowej). Ponadto zidentyfikowano w nim zalecane do realizacji działania, których celem powinna być poprawa

Tabela 2. Ukierunkowanie tematyczne unijnego wsparcia w perspektywie finansowej 2014–2020

Obszar działania	Cele tematyczne
Społeczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników – m.in. poprawa dostępu osób bezrobotnych do zatrudnienia (zwłaszcza młodych), wspieranie samozatrudnienia i przedsiębiorczości, dostosowanie pracowników i przedsiębiorstw do zachodzących zmian, rozwój inkubatorów przedsiębiorczości – wspieranie włączenia społecznego i walki z ubóstwem – m.in. rewitalizacja obszarów, integrowanie zmarginalizowanych społeczności i aktywne włączanie społeczne, zwiększanie dostępności usług – inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie – m.in. kształcenie ustawiczne, wzrost umiejętności i kompetencji mieszkańców, inwestycje w infrastrukturę edukacyjno-szkoleniową
Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji – m.in. wsparcie rozwoju innowacji w przedsiębiorstwach oraz potencjału badawczo-innowacyjnego, wzrost stopnia wykorzystania wyników badań oraz innowacyjnych pomysłów w gospodarce – podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw – m.in. inwestycje służące rozwojowi przedsiębiorczości i komercyjnemu wykorzystaniu nowych pomysłów i wyników badań, rozwój usług doradczych dla przedsiębiorstw, wspieranie rozwoju narzędzi internetowych – promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w infrastrukturze – m.in. działania na rzecz poprawy mobilności, rozwój przyjaznych środowisku, niskoemisyjnych środków transportu
Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną – m.in. działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – propagowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobieganie zagrożeniom i zarządzanie ryzykiem – m.in. tworzenie strategii, planów działania i narzędzi z tego zakresu (systemów wykrywania, wczesnego ostrzegania i alarmowania), inwestycje zapobiegające zniszczeniom i zwiększające odporność środowiska, ochrona przeciwpowodziowa – ochrona środowiska naturalnego, wspieranie efektywności wykorzystania zasobów – m.in. działania z zakresu gospodarki komunalnej (gospodarowanie odpadami zaopatrzenie w wodę, oczyszczalnie ścieków), inwestycje w infrastrukturę ekologiczną, zmniejszające zanieczyszczenie powietrza, ochrona krajobrazów i dziedzictwa kulturowego, działania na rzecz zrównoważonego rozwoju
Sprawna administracja	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększanie potencjału instytucjonalnego i zapewnienie efektywnej administracji publicznej – m.in. działania służące poprawie efektywności administracji publicznej i usług publicznych, inwestowanie w potencjał instytucjonalny – zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych – m.in. rozwój e-administracji i aplikacji teleinformatycznych (ICT), inwestycje integrujące rozwiązania ICT

*W tabeli przedstawiono przykłady zamierzeń odnoszących się wyłącznie do funkcjonujących w ramach polityki spójności funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wspólnych... (2012).

warunków i jakości życia ludności. Obejmują one m.in. tworzenie wysokiej jakości przestrzeni publicznych, modernizację infrastruktury technicznej, poprawę efektywności energetycznej, rozwój transportu miejskiego, a także działania na rzecz wzmocnienia lokalnej gospodarki i rynku pracy – rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy. Uzupełnienie tych działań stanowić powinny odpowiednio prowadzone polityki: mieszkalnictwa socjalnego, integracji społecznej, edukacyjna oraz innowacyjna (por. Karta... 2007).

Wśród unijnych dokumentów związanych z polityką miejską należy także wymienić przyjęte w ramach nieformalnych spotkań ministrów w Lipsku i na Węgrzech, agendy terytorialne, tj. „Agendę Terytorialną Unii Europejskiej” (2007) i „Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020” (2011). Akcentują one rolę miast w kreowaniu zrównoważonego rozwoju, zwracając uwagę na potrzebę uwzględniania w polityce unijnej wymiaru terytorialnego, służącego osiągnięciu spójności terytorialnej. Istotnym elementem agend są zidentyfikowane potencjalne problemy (wyzwania) miast i służące ich rozwiązaniu priorytety rozwoju. Wśród nich wymienić należy w szczególności:

1. promowanie policentrycznego i zrównoważonego rozwoju dzięki tworzeniu sieci współpracy regionów i miast (wzrost konkurencyjności miast),
2. wspieranie zintegrowanego (wielopoziomowego) zarządzania i rozwoju nowych form partnerstwa (powiązań) między miastami i obszarami je otaczającymi,
3. wspieranie regionalnych klastrów konkurencyjności i innowacji poprzez tworzenie ośrodków współpracy administracji, przedsiębiorców i środowiska naukowego,
4. wzrost globalnej konkurencyjności regionów w oparciu o silne gospodarki lokalne, m.in. poprzez poprawę jakości kapitału społecznego i ludzkiego, rozwój innowacji, dywersyfikację gospodarki lokalnej,
5. usprawnienie powiązań terytorialnych, w tym wsparcie i rozbudowa trans-europejskich sieci (wzrost mobilności, dostępności do usług publicznych, informacji i wiedzy), wsparcie wytwarzania energii z odnawialnych, niskoemisyjnych źródeł,
6. budowanie powiązań między walorami ekologicznymi, krajobrazowymi i kulturowymi i zarządzanie nimi, w szczególności zarządzanie ryzykiem, włączanie cennych przyrodniczo obszarów do sieci infrastruktury ekologicznej, ochrona wartościowych krajobrazów miejskich, właściwe zarządzanie dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym (w tym rewitalizacja), wzrost poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej.

Podstawy organizacyjno-prawne polityki miejskiej na poziomie krajowym

Prowadzenie polityki miejskiej w dużym stopniu uzależnione jest od występujących w kraju uwarunkowań organizacyjno-prawnych. Obowiązujące na tym

poziomie akty prawne i dokumenty strategiczno-operacyjne, wskazując obszary tematyczne, na których powinno koncentrować się szczególną uwagę dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju, oraz potencjalne źródła ich finansowania, wpływają zasadniczo na realizowane w miastach działania, przyczyniając się do prawidłowego ich funkcjonowania. Analiza krajowych uwarunkowań prawno-organizacyjnych występujących w latach 2004–2015 obejmuje trzy zasadnicze etapy – grupy dokumentów. Pierwszy z nich dotyczy najważniejszych z punktu widzenia polityki miejskiej dokumentów – ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵ oraz wynikającej z jej zapisów „Krajowej Polityki Miejskiej 2023” (2015). Druga grupa odnosi się do dokumentów związanych z krajową polityką rozwoju regionalnego i przestrzennego, których elementem zainteresowania są także miasta, tj. „Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego” (2000), „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego” (2010) oraz „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (2011). Natomiast trzecia grupa obejmuje dokumenty związane z realizacją polityki unijnej w Polsce, niezbędne do uruchomienia funduszy unijnych – mogących stanowić istotne wsparcie w realizacji polityki miejskiej, tj. „Narodowy Plan Rozwoju” (2003), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia” (2007) i „Umowę Partnerstwa” (2015).

Podstawowym aktem prawnym regulującym prowadzenie polityki miejskiej w Polsce jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.⁶ Warto jednak zwrócić uwagę na to, że zawarte w niej zapisy (rozdział 3a) koncentrują się na kwestiach związanych z prowadzeniem polityki miejskiej na poziomie kraju, nie odnosząc się do jej realizacji na niższych poziomach. Ustawa reguluje trzy istotne elementy krajowej polityki miejskiej:

1. wskazuje jej definicję – zgodnie z nią polityka miejska to zespół działań (prawnych, finansowych, planistycznych) na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie ich potencjału w rozwoju kraju, a także wzmocnienie ich zdolności do pobudzania wzrostu gospodarczego, kreowania trwałych miejsc pracy i poprawy jakości życia ich mieszkańców,
2. określa podmiot odpowiadający za jej realizację – tj. ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego,
3. wyznacza podstawowe narzędzie jej realizacji – krajową politykę miejską (dokument określający planowane przez administrację publiczną działania ukierunkowane na miasta i ich obszary funkcjonalne).

Odzwierciedlenie zapisów ustawy stanowi „Krajowa Polityka Miejska 2023”⁷ (2015), będąca obecnie najważniejszym dokumentem regulującym kwestie rozwoju polskich miast. Zgodnie z jego zapisami, nadrzędnym celem polityki miejskiej powinno być „wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrów-

⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Bezpośrednią podstawę opracowania „Krajowej Polityki Miejskiej 2023” stanowiły „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020” przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r.

noważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców” (por. Krajowa Polityka... 2015). Cel ten wynika z przyjętej w dokumencie wizji rozwoju, zgodnie z którą miasta do 2023 r. powinny stać się konkurencyjnymi, silnymi, spójnymi, sprawnymi, zwartymi i zrównoważonymi ośrodkami rozwoju. Osiągnięciu tych założeń służyć ma realizacja pięciu celów szczegółowych, które przyporządkowano do wskazanych w wizji cech miast (tab. 3). Zasadniczym elementem dokumentu jest dziesięć wątków tematycznych, na których powinny koncentrować się podejmowane w miastach działania (mają one istotne znaczenie dla poprawy jakości życia mieszkańców – nadrzędnego elementu celu strategicznego), tj. (por. Krajowa Polityka... 2015):

1. kształtowanie przestrzeni – dotyczy działań na rzecz ograniczenia niekontrolowanej suburbanizacji i naprawy jej negatywnych skutków, kształtowania wysokiej jakości przestrzeni miejskiej, w tym poprawy estetyki miast,
2. partycypacja publiczna – podkreśla konieczność podjęcia działań przyczyniających się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (m.in. poprzez rozwój nowych narzędzi i instrumentów partycypacji publicznej),
3. transport i mobilność miejska – odnosi się m.in. do działań na rzecz rozwoju systemu transportowego w mieście (zwłaszcza transportu publicznego) oraz poprawy jego organizacji i zarządzania,
4. niskoemisyjność i efektywność energetyczna – obejmuje w szczególności działania służące ograniczeniu emisji szkodliwych substancji do powietrza (niskiej emisji) oraz wzrostowi efektywności energetycznej (m.in. poprzez termomodernizację),
5. rewitalizacja – dotyczy głównie kompleksowych działań na rzecz odnowy (społecznej, gospodarczej, przestrzennej, środowiskowej itp.) zdegradowanych części miast,
6. polityka inwestycyjna – odnosi się m.in. do działań służących poprawie efektywności i racjonalności działań inwestycyjnych, w tym kwestii poszukiwania

Tabela 3. Cele szczegółowe polityki miejskiej określone w „Krajowej Polityce Miejskiej 2023”

Cechy miasta	Cel szczegółowy polityki miejskiej
miasto konkurencyjne	poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia
miasto silne	wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej, poprzez wzmacnianie ich funkcji i przeciwdziałanie ich upadkowi gospodarczemu
miasto spójne	odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich
miasto sprawne	stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych
miasto zwarte i zrównoważone	wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Krajowej Polityki Miejskiej 2023” (2015).

dotychczasowych źródeł finansowania inwestycji (zwłaszcza partnerstwa publiczno-prywatnego),

7. rozwój gospodarczy – obejmuje w szczególności działania wzmacniające lokalny potencjał rozwojowy, wspierające rozwój przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego, podnoszące innowacyjność gospodarki oraz służące pozyskaniu nowych inwestorów,
8. ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu – obejmuje m.in. przedsięwzięcia na rzecz tworzenia tzw. błękitno-zielonej infrastruktury, ochrony przeciwpowodziowej, poprawy klimatu akustycznego, zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, rozwoju systemu monitoringu i wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, a także kształtowania postaw proekologicznych wśród mieszkańców,
9. demografia – odnosi się przede wszystkim do kwestii związanych z depopulacją miast i dostosowaniem do skutków zmian demograficznych (starzenia się społeczeństwa), a więc działań służących kształtowaniu miast przyjaznych seniorom i rodzicielstwu (m.in. poprzez poprawę dostępności i jakości usług oraz zasobów mieszkaniowych),
10. zarządzanie obszarami miejskimi – podkreśla potrzebę rozwoju współpracy i partnerstwa (w tym rozwoju nowych i efektywnych narzędzi zarządzania), zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania.

Polityka miejska jest zasadniczym elementem krajowej polityki regionalnej i przestrzennej, o czym świadczą zapisy kluczowych dokumentów strategicznych z tego zakresu: „Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006” (2000), „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie” (2010) oraz „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (2011). Koncentrują się one na wykorzystaniu krajowych potencjałów na rzecz trwałego rozwoju, do których zaliczają także miasta (zwłaszcza regionalne) – stanowiące główne ośrodki rozwoju. Znaczenie miast dla rozwoju regionów i kraju potwierdza również fakt, że część wskazanych w tych dokumentach działań bezpośrednio ukierunkowano na obszary miejskie.

„Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006” jako główny cel działań wskazywała stworzenie odpowiednich warunków do wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji obszarów, sprzyjających długofalowemu rozwojowi kraju, jego spójności i integracji z Unią Europejską. Jego realizacji służyć miało pięć priorytetów określających kierunki działań na rzecz rozwoju regionów, wśród których dwa bezpośrednio koncentrowały się na obszarach miejskich (por. Narodowa Strategia... 2000):

1. rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, w ramach którego wyznaczono cel szczegółowy odnoszący się do rozwoju funkcji metropolitalnych miast – obejmujący rozbudowę, modernizację infrastruktury technicznej i społecznej (uzbrojenie terenów, rozbudowę bazy edukacyjnej i naukowej, rozwój infrastruktury: ochrony środowiska, transportowej, kultury i sztuki),
2. wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją, w ramach którego wyznaczono dwa cele szczegółowe ukierunkowane na mia-

sta, tj. rewitalizacja bazy ekonomicznej miast (działania na rzecz tworzenia i rozbudowy bazy ekonomicznej małych miast, rozbudowy i modernizacji infrastruktury lokalnej, ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego) oraz rewitalizacja obszarów wielkomiejskich zagrożonych marginalizacją społeczno-gospodarczą (projekty rewitalizacyjne służące poprawie atrakcyjności inwestycyjnej, rozwojowi przedsiębiorczości, tworzeniu miejsc pracy, ochronie środowiska i dziedzictwa kulturowego).

Pozostałe priorytety dotyczyły natomiast kwestii restrukturyzacji bazy ekonomicznej regionów i tworzenia warunków jej dywersyfikacji, rozwoju zasobów ludzkich, a także rozwoju współpracy międzyregionalnej.

W „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” za nadrzędny cel uznano natomiast efektywne wykorzystanie specyficznych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia krajowych celów rozwoju: długofalowego wzrostu, zatrudnienia i spójności. Realizacji tego celu służyć mają trzy cele szczegółowe, wśród których dwa dotyczą ośrodków miejskich (por. Krajowa Strategia... 2010):

1. wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”) – cel ten ukierunkowano na obszary mające największą zdolność do generowania wzrostu gospodarczego, tj. miasta regionalne; wskazane w jego ramach kierunki działań mają służyć lepszemu wykorzystaniu potencjałów rozwojowych miast, zwłaszcza rozwojowi ich funkcji metropolitalnych; akcentują one także znaczenie miast subregionalnych w rozprzestrzenianiu się procesów rozwojowych, podkreślając potrzebę wzmocnienia i wykorzystania ich wewnętrznego potencjału (m.in. poprzez rozwój infrastruktury technicznej, wzrost jakości usług publicznych, rozwój kapitału społecznego i ludzkiego oraz usług okołobiznesowych);
2. budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”) – cel ten dotyczy obszarów, na których kumulują się negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze, w tym obszarów miejskich; świadczy o tym wyznaczony w ramach tego celu kierunek działań obejmujący restrukturyzację i rewitalizację miast, działania na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego, zmniejszenia nierówności w zakresie infrastruktury technicznej, rozwoju obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu subregionalnym oraz modernizacji struktury gospodarczej.

Trzeci cel szczegółowy odnosi się natomiast do tworzenia właściwych warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji (ukierunkowanych terytorialnie) działań rozwojowych („sprawność”) – służących także realizacji dwóch powyższych celów.

Głównym celem wskazanym w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” jest osiągnięcie konkurencyjności, wzrost poziomu zatrudnienia oraz poprawa sprawności funkcjonowania państwa i jego spójności. Dokument identyfikuje sześć celów szczegółowych, wśród których dwa dotyczą działań przewidzianych do realizacji w miastach (por. Koncepcja Przestrzennego... 2011):

1. podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej przez integrację funkcjonalną (...) – cel ten wskazuje na potrzebę rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich

(m.in. poprzez poprawę jakości usług publicznych, rozwój funkcji naukowych i gospodarczych); akcentuje też potrzebę podjęcia działań służących rozwojowi powiązań funkcjonalnych między miastami i istotnymi dla rozwoju sektorami (zwłaszcza sektorem nauki i gospodarką) oraz integracji obszarów funkcjonalnych miast – przez działania inwestycyjne i planistyczne;

2. poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju (...) – cel ten podkreśla konieczność zwrócenia większej uwagi na słabsze ośrodki miejskie (zwłaszcza subregionalne), odgrywające względnie dużą rolę w osiągnięciu spójności kraju; postuluje podjęcie działań na rzecz wzmocnienia rozwoju ich funkcji metropolitalnych oraz służących wzmocnieniu ich potencjału ludnościowego, poprawie dostępności usług (w tym usług wyższego rzędu) oraz rozwojowi infrastruktury transportowej; ponadto akcentuje potrzebę realizacji działań na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych w miastach, zwiększających ich możliwości rozwojowe.

Cztery pozostałe cele podkreślają natomiast potrzebę wzrostu dostępności terytorialnej kraju, kreowania ładu przestrzennego i poprawy odporności struktury przestrzennej kraju (na zagrożenia naturalne i związane z utratą bezpieczeństwa energetycznego) oraz tworzenia struktur przestrzennych poprawiających jakość środowiska i walorów krajobrazowych.

Wpływ na kształt polityki miejskiej w Polsce mają także krajowe dokumenty związane z realizacją polityki unijnej (uwzględniające cele określone w dokumentach unijnych), tj.: „Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006” (2003), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia” (2007) i „Umowa Partnerstwa” (2015). Konieczność ich sporządzenia wynikała z zapisów, obowiązujących w poszczególnych okresach programowania, rozporządzeń Rady nr: 1260/1999, 1083/2006⁸, 1303/2013⁹. Dokumenty te stanowiły niezbędny element uruchomienia funduszy unijnych, mogących wspierać realizację polityki miejskiej. Wskazując kluczowe obszary interwencji, w ramach których można pozyskać dofinansowanie, wpływają (wpływały) one na podejmowane w miastach decyzje dotyczące realizacji przedsięwzięć (ich rodzaju i zakresu przedmiotowego).

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

W perspektywie finansowej 2004–2006 zasadniczym dokumentem z tego zakresu był „Narodowy Plan Rozwoju”¹⁰. Jego realizacja miała przyczynić się do „rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” (por. Narodowy Plan... 2003). Osiągnięciu celu głównego służyć miało pięć celów szczegółowych, które dotyczyły: wzrostu wartości PKB, zwiększenia poziomu zatrudnienia i wykształcenia, zwiększenia udziału regionów i grup społecznych w rozwoju kraju, włączenia w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej, a także wzrostu udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej w strukturze gospodarki i rozwoju technologii społeczeństwa informacyjnego. Na ich podstawie wyznaczono następnie pięć osi rozwoju (priorytetów) – wskazujących obszary (zalecane kierunki działań), na których koncentrowało się wsparcie. Wśród nich cztery odnieść można również do miast, tj. (por. Narodowy Plan... 2003):

1. wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw (zwłaszcza małych i średnich),
2. rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia (m.in. poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych, poprawę wykształcenia, wsparcie tworzenia nowych przedsiębiorstw),
3. tworzenie warunków dla wzrostu poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej (m.in. przez modernizację i rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków oraz infrastruktury przeciwpowodziowej),
4. wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów (m.in. dzięki działaniom przeciwdziałającym wykluczeniu społecznemu i marginalizacji gospodarczej obszarów problemowych – zdegradowanych dzielnic miast).

Poza tymi priorytetami w dokumencie wskazano jeszcze jeden, koncentrujący się na rozwoju obszarów wiejskich – głównie na zmianach strukturalnych w rolnictwie i rybołówstwie.

W okresie programowania 2007–2013 podstawowym krajowym dokumentem związanym z polityką unijną były „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia” („Narodowa Strategia Spójności”), wskazujące jako główny cel „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” (por. Narodowe Strategiczne... 2006). Jego realizacja służyć miało sześć celów szczegółowych, określających pożądane kierunki działań, wśród których wyróżnić należy jeden, który w naj-

¹⁰ W perspektywie finansowej 2000–2006 kraje członkowskie zobowiązane były do sporządzenia dokumentu strategicznego określającego strategię i priorytety polityki regionalnej – w przypadku Polski funkcję tę pełnił „Narodowy Plan Rozwoju”. Na jego podstawie Komisja Europejska opracowała ważny dla realizacji polityki unijnej dokument – „Podstawy Wsparcia Wspólnoty”, który wyznaczał cztery osie rozwoju: 1) rozwój sektora przedsiębiorstw i wzrost zatrudnienia w tym sektorze, 2) rozwój zasobów ludzkich, 3) zwiększenie poziomu inwestycji infrastrukturalnych związanych ze wzrostem gospodarczym i jakością życia, 4) poprawa warunków dla rozwoju regionalnego, w tym rozwoju obszarów wiejskich (por. Podstawy... 2003).

większym stopniu odnosił się do miast, tj. wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel ten obejmował trzy zasadnicze obszary działań dotyczących miast. Pierwszy z nich zwracał uwagę na potrzebę wykorzystania potencjału największych miast jako siły napędowej rozwoju i akcentował konieczność podjęcia działań przyczyniających się do poprawy ich konkurencyjności, rozwoju przedsiębiorczości, innowacji i usług oraz podnoszenia kwalifikacji siły roboczej (kreowania gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach). Dwa pozostałe obszary dotyczyły natomiast działań na rzecz rozwoju związków (współpracy) między metropoliami i otaczającymi je obszarami oraz wzrostu wewnętrznej spójności miast – zwłaszcza kompleksowej rewitalizacji obszarów, na których koncentrują się problemy. Pozostałe cele szczegółowe dokumentu odnosiły się do działań, które przyczyniłyby się do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych i rozbudowy mechanizmów partnerstwa, rozwoju kapitału ludzkiego i wzrostu spójności społecznej, rozbudowy i modernizacji infrastruktury mającej znaczenie dla wzrostu konkurencyjności kraju, a także działań na rzecz wzrostu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, rozwoju sektora usług oraz wyrównania szans rozwojowych i wspomagania zmian strukturalnych na obszarach wiejskich (por. Narodowe Strategiczne... 2007).

W obecnym okresie programowania 2014–2020 kluczowym krajowym dokumentem związanym z realizacją polityki Unii Europejskiej jest natomiast „Umowa Partnerstwa”. Dokument identyfikuje główne kierunki interwencji funduszy unijnych w Polsce, które ujmuje w postaci 11 celów tematycznych – tożsamy z tymi, które wskazano w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1303/2014¹¹ i „Wspólnych Ramach Strategicznych” (2012), które powinny stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania, również w miastach. Dokument akcentuje konieczność dostosowania interwencji do specyfiki (potrzeb i potencjałów) poszczególnych obszarów, dzięki czemu podejmowane działania rozwojowe będą bardziej efektywne. Wyrazem terytorialnego wymiaru interwencji są wskazane w nim Obszary Strategicznej Interwencji (OSI), które uznano za priorytetowe obszary problemowe, wymagające indywidualnego podejścia (unijnego wsparcia). „Umowa Partnerstwa” identyfikuje pięć OSI, wśród których dwa odnoszą się wprost do miast, tj. miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne oraz miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji (warto jednak zaznaczyć, że dopuszcza się też wyznaczenie dodatkowych OSI, np. dla miast subregionalnych). Dokument wprowadza ponadto nowe instrumenty rozwoju terytorialnego (wskazane w dokumentach unijnych), wśród których należy wymienić przede wszystkim ZIT, których realizacja jest obligatoryjna dla miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych (por. Umowa Partnerstwa... 2015).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że w latach 2004–2015 na poziomie Unii Europejskiej brakowało podstaw prawnych odnoszących się bezpośrednio do polityki miejskiej. Nie oznacza to jednak, że kwestie miast nie były przedmiotem zainteresowania polityki unijnej. Na poziomie Unii Europejskiej zidentyfikować można bowiem dokumenty bezpośrednio odnoszące się do miast, akcentujące ich znaczenie dla rozwoju całej Wspólnoty i podkreślające potrzebę koncentracji unijnego wsparcia na obszarach miejskich. W tym zakresie szczególną rolę odgrywają dokumenty unijne, skupiające się bezpośrednio na kwestiach związanych z miastami – „Nowa Karta Ateńska”, „Karta Lipska” i dwie agendy terytorialne Unii Europejskiej. Dokumenty te, wskazując pożądaną wizję rozwoju miast i zalecane do realizacji działania, z pewnością oddziałują na prowadzoną w miastach politykę rozwoju. Ponadto relatywnie duże znaczenie dla polityki miejskiej przypisać należy dokumentom służącym realizacji celów polityki spójności, zwłaszcza regulującym kwestie wydatkowania środków unijnych, możliwych do pozyskania na podjęcie działań w miastach. Dokumenty te, wyznaczając obszary interwencji, na które można uzyskać unijne wsparcie, wpływają (wpływały) na realizowane w miastach przedsięwzięcia, stanowiąc często jedno z kryteriów wyboru inwestycji do realizacji. Obowiązujące w latach 2004–2015 dokumenty unijne (związane z polityką miejską) koncentrowały się na trzech obszarach tematycznych: (1) społeczeństwie – działaniach związanych ze wzrostem jakości kapitału ludzkiego i włączeniem społecznym, (2) środowisku – działaniach na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, (3) gospodarce – działaniach mających na celu wzrost konkurencyjności i atrakcyjności obszarów przez zmniejszenie poziomu bezrobocia, wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności oraz poprawę stanu infrastruktury.

Analiza krajowych uwarunkowań organizacyjno-prawnych pozwala natomiast stwierdzić, że najważniejszym dokumentem z zakresu polityki miejskiej jest obecnie „Krajowa Polityka Miejska 2023”, wskazująca obszary tematyczne, które powinny stanowić przedmiot podejmowanych w miastach działań. Kwestie rozwoju miast znajdują także odzwiedlenie w krajowych dokumentach strategicznych dotyczących krajowej polityki rozwoju regionalnego i przestrzennego, jak i tych związanych z wdrażaniem polityki Unii Europejskiej. Zawierają one bowiem liczne (bezpośrednie) odniesienia do miast, akcentujące ich zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionów i kraju. Dokumenty te, wskazując wizję rozwoju i kierunki działań służące ich osiągnięciu, z pewnością oddziałują (oddziaływały) na sposób prowadzenia polityki miejskiej. Wśród najczęściej wskazywanych w dokumentach krajowych działań, które powinny być realizowane w miastach, wymienić należy inwestycje przyczyniające się do rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, poprawiające dostępność i jakość usług (zwłaszcza usług wyższego rzędu), a także wzmacniające potencjał innowacyjny miast – wpływające na rozwój funkcji metropolitalnych prowadzących do wzrostu ich konkurencyjności. Podkreślają też konieczność podjęcia działań rewitalizacyjnych na obszarach wymagających aktywizacji lub zagrożonych marginalizacją oraz akcentują kwestie

związane ze wzrostem jakości kapitału ludzkiego i zwiększeniem poziomu zatrudnienia (m.in. poprzez rozwój przedsiębiorczości). Ponadto dokumenty krajowe stosunkowo dużą wagę przykładają do zagadnień odnoszących się do środowiska, podkreślając potrzebę realizacji działań przyczyniających się do jego ochrony oraz przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym ze zmian klimatycznych.

Literatura

- Blackman T. 1995. *Urban Policy in Practise*. Routledge, London.
- Cochrane A. 2007. *Understanding urban policy: a critical approach*. Blackwell Publishing.
- Harding A. 2007. Globalization, spatial economic change and urban policy. [W:] *What policies for globalizing cities? Rethinking the urban policy Agenda*. OECD Club de Madrid, Madrid, s. 44–73.
- Hausner J. 2008. *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kaczmarek T. 2013. Krajowa polityka miejska i jej implementacja na poziomie regionu. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 24: 25–45.
- Le Galès P. 2007. Governing globalizing cities, reshaping urban policies. [W:] *What policies for globalizing cities? Rethinking the urban policy Agenda*. OECD Club de Madrid, Madrid, s. 208–247.
- Majer A. 2007. *Polityka miejska – nowy obszar badań socjologii miasta*. [W:] A. Majer (red.), *Socjologia miasta – nowe dziedziny badań*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 7–19.
- Markowski T. 1999. *Zarządzanie rozwojem miast*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wolman H., Goldsmith M. 1992. *Urban Politics & Policy*. Basil Blackwell, London.

Dokumenty i akty prawne

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy różnicowanych regionów. Przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy różnicowanych regionów. Zaakceptowana na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku w dniach 24–25 maja 2007 r.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji. KOM (2010) 2020 z 3.03.2010, Bruksela.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku w dniach 24–25 maja 2007 r.
- Komunikat na wiosenny Szczyt Rady Europejskiej. Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, COM (2005) z 2.2.2005, Bruksela.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, grudzień 2011, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2023. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, październik 2015, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, miasta, obszary wiejskie. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad 2006, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., styczeń 2003, Warszawa.

- Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku. Europejska Rada Urbanistów, listopad 2003, Lizbona.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Komisja Europejska, grudzień 2003, Bruksela–Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L347 z 20.12.2013).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L. 210 z 31.7.2006).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych.
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty 2007–2013. Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Bruksela–Luksemburg (Dz. Urz. UE L291 z 21.10.2006).
- Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Ministerstwo Rozwoju, grudzień 2015, Warszawa.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).
- Wspólne Ramy Strategiczne. Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Dokument roboczy służb Komisji, marzec 2012, Bruksela.

Fundamentals of organizational and legal conduct urban policy in Poland in 2004–2015

Abstract: Urban policy plays an important role in shaping the socio-economic development of cities, regions and country. The way of being carried out depends, however, on occurring in a given place and time conditions, including organizational and legal conditions, which set the framework of its operation. The aim of the paper is to determine the conditions of organizational and legal conduct urban policy in Poland. The analysis takes into account the records of the most important documents functioning in the years 2004–2015 at EU and national level, which are relevant for the conduct of urban policy in Poland.

Key words: urban policy, national urban policy, polish cities