

ZBIGNIEW STRZELECKI

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

IZABELA SIEKIERSKA-ROSIAK

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

REALIZACJA I PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI MIEJSKIEJ NA MAZOWSZU

Abstract: The Implementation and Perspectives of Urban Policy in Mazovia. The article presents an analysis of the urban policy being implemented in the Mazovian Region. The actions addressed to urban areas are analyzed retrospectively and prospectively in the context of the key Mazovian strategic and implementation documents. There follows a characteristic of the mechanisms and solutions of particular importance to the future of urban policy in Mazovia. Finally, recommendations concerning the development of the Mazovian Region are presented, with special focus on the development of urban areas. The recommendations are based on the analyses and studies conducted within the Development Trends of Mazovia project.

Key words: Cities, Mazovian Region, regional development policy, urban policy.

Wprowadzenie

Obserwowany od ponad dekady wzrost znaczenia obszarów miejskich w polityce rozwoju regionalnego dotyczy zarówno Polski, jak i poszczególnych województw, w tym woj. mazowieckiego.

Prace koncepcyjne nad polityką miejską w Polsce rozpoczęły się w 2009 r., w wyniku przyjęcia przez Radę Ministrów *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski*, w którym zobowiązano się do przygotowania *Założeń do krajowej polityki miejskiej*. Uznano w ten sposób, że polityka miejska jest istotną składową polityki rozwoju kraju. Podstawą prac nad Krajową Polityką Miejską (KPM) stanowiło opracowanie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. The Organisation for Economic Co-operation and Development) pt. *OECD Urban Policy Reviews: Poland*

2011. Zawiera ono „diagnozę najważniejszych trendów rozwoju miast w Polsce oraz analizę wpływu bezpośredniego i pośredniego polityk rządu oddziałujących na rozwój obszarów miejskich w wymiarach gospodarczym, społecznym i przestrzennym, a także kwestii związanych z zarządzaniem i koordynacją między różnymi szczeblami administracji w układzie pionowym, jak i poziomym” (www1). W projekcie KPM zidentyfikowano działania na poziomie krajowym w zakresie polityki miejskiej oraz ich powiązania z działaniami koniecznymi do realizacji na poziomie regionalnym i lokalnym. Według zapisów projektu KPM samorząd województwa odgrywa ważną rolę w realizacji tej polityki. Aby odpowiedzieć na pytanie o rolę samorządów województw oraz skuteczność prowadzenia polityki miejskiej na poziomie regionalnym, każdy region powinien podjąć próbę identyfikacji działań skierowanych do obszarów miejskich w swoim regionie. Poniżej podjęto próbę określenia tych działań na terenie woj. mazowieckiego stosując podejście strategiczne. Obejmie to główne cele i kierunki działań ujęte w dokumentach strategicznych woj. mazowieckiego, tj. *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 r. Innowacyjne Mazowsze* oraz *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*. Następnie dokonano analizy działań skierowanych do obszarów miejskich realizowanych na terenie Mazowsza w latach 2007–2013. Oprócz określenia priorytetów skierowanych do obszarów miejskich w *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013*, podjęto próbę identyfikacji przestrzennego zróżnicowania projektów zrealizowanych przez jednostki samorządu lokalnego na terenie województwa w ramach *RPO WM 2007–2013*. Skoncentrowano się na projektach, które zostały zrealizowane¹ przez gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawę. Dokonano analizy w podziale na poszczególne priorytety i działania *RPO WM 2007–2013*. Badanie wykonano na bazie projektów prowadzonych przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych według stanu na 31 sierpnia 2014 r.

Druga część opracowania dotyczy przyszłości polityki miejskiej na Mazowszu. W związku z rozpoczętą perspektywą finansową 2014–2020, pojawiły się nowe narzędzia i instrumenty wspierające rozwój obszarów miejskich zarówno na poziomie krajowym, tj. *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne* oraz na poziomie regionalnym, tj. *Regionalne Instrumenty Terytorialne*. Oba realizowane są przez *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020*. W tej części zawarto również rekomendacje dla prowadzenia polityki miejskiej będące wynikiem prac eksperckich prowadzonych w ramach projektu *Trendy Rozwojowe Mazowsza*.

¹ Liczone według liczby i wartości umów podpisanych przez jednostki, związki i stowarzyszenia samorządów poziomu gminnego. Stan na 31 sierpnia 2014 r.

1. Podstawy polityki miejskiej – wybrane aspekty

Literatura przedmiotu z zakresu polityki miejskiej jest niezwykle obszerna. Szczegółowa charakterystyka zasadniczych wątków pojawiających się w literaturze przedmiotu nie jest tematem prezentowanego opracowania, niemniej jednak zawarto w nim odwołania do aspektów teoretycznych. Przede wszystkim wyjaśniono pojęcie polityki miejskiej oraz zdefiniowano jej podmiot i przedmiot.

Polityka miejska jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. Takie podejście do polityki miejskiej jest charakterystyczne dla Unii Europejskiej. *Polityka miejska jest często pośrednim wynikiem przepisów o planowniu urbanistycznym i przestrzennym oraz łącznych działań w ramach polityk sektorowych, a nie dziedziną o określonym kierunku politycznym i strategicznym* [Miejski wymiar ... 2009, s. 6]. Zbliżone podejście prezentowane jest również na poziomie krajowym. Kierując się uwarunkowaniami rozwojowymi w Polsce, słuszne wydaje się określenie polityki miejskiej jako *zespołu działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców* [Ustawa o zasadach ... 2014, art. 21a, s. 22].

Organizacja administracyjna państwa polskiego determinuje pewne ramy, w których funkcjonuje administracja poziomu rządowego, regionalnego i lokalnego. Ze względu na podmiot polityki miejskiej, będący wynikiem wielopoziomowego sprawowania władzy w Polsce, można wyróżnić krajową politykę miejską, regionalną politykę miejską oraz lokalną politykę miejską, tj. politykę zarządzania miastem. Ważnym odniesieniem jest też polityka miejska Unii Europejskiej. Tworzy ona ramy, opracowuje instrumenty oraz przekazuje pewne środki na realizację polityki miejskiej w poszczególnych krajach członkowskich.

Przedmiotem polityki miejskiej na poziomie krajowym powinno być przede wszystkim ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji między elementami tworzącymi terytorium (w tym sieć osadnicza), powiązania sieciowe oraz terytorialna koordynacja polityk [Gorzela 2009, s. 23]. Biorąc pod uwagę podmiot i przedmiot polityki miejskiej poziomu krajowego słuszne wydaje się zdefiniowanie jej jako *planowanego działania administracji rządowej (...), uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego* [Ustawa o zasadach ... 2014, art. 21b, s. 23].

Przedmiotem polityki miejskiej poziomu regionalnego powinno być dopasowanie polityki miejskiej prowadzonej na poziomie krajowym do potrzeb regionalnych. Region powinien stanowić spójny system osadniczy, w którym poszczególne jednostki przestrzenne pełnią wobec siebie funkcje komplementarne, co stanowi o konkurencyjności regionu jako całości oraz konkurencyjności poszczególnych miejsc

w regionie. Komplementarność może być odniesiona nie tylko do zaspokajania potrzeb mieszkańców, ale też do szerokiej sfery aktywności ludzkiej [Parysek, Mierzejewska 2009, s. 101–122]. Polityka miejska poziomu regionalnego stanowi ramy dla polityki władz lokalnych. Władze regionalne powinny wspomagać procesy zarządzania miastem wykraczające poza granice administracyjne miast, w szczególności związanymi z obszarami funkcjonalnymi lub obszarami metropolitalnymi ośrodków miejskich oraz procesami rozlewania się miast.

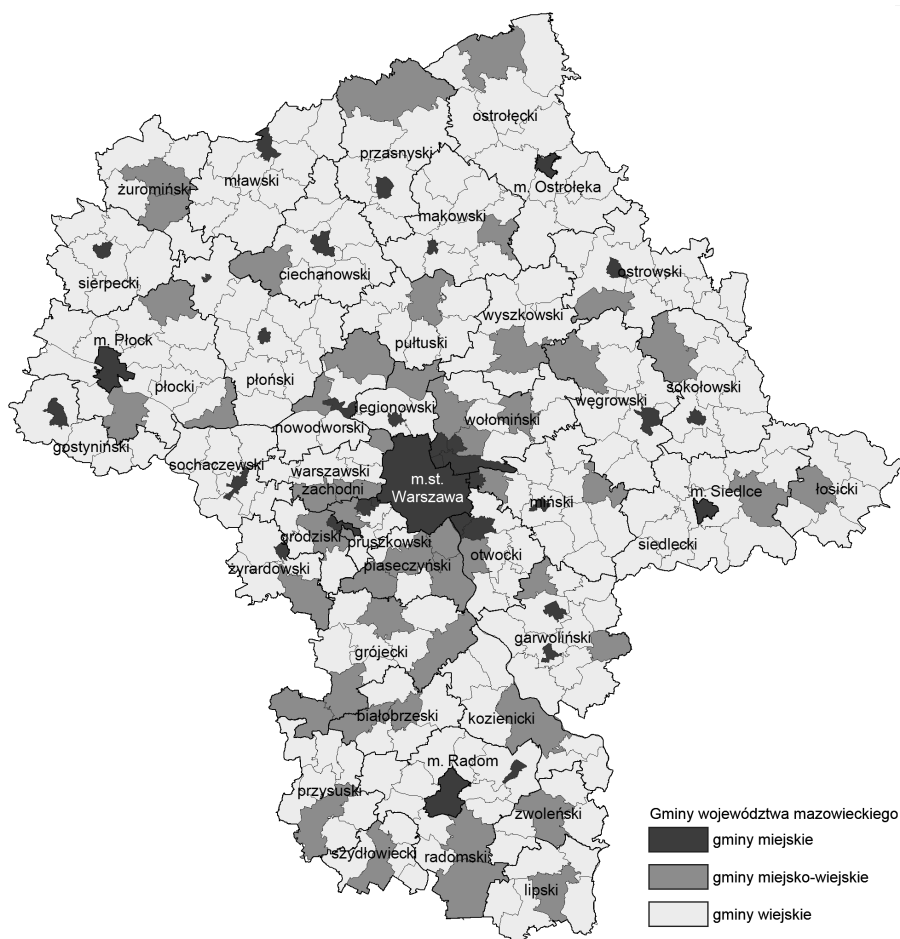
Przedmiotem polityki miejskiej na poziomie lokalnym powinno być wszystko, co związane jest z zarządzaniem miastem jako organizacją samorządu lokalnego. Zarządzanie miastem obejmuje zarówno zadania publiczne samorządów miast, wynikające bezpośrednio z ustawy, jak również obszary zarządzania wynikające z procesu zarządzania (planowanie, organizowanie, decydowanie, motywowanie i kontrolowanie). Całość składa się na zarządzanie ogólne, które obejmuje *zarządzanie urzędem miasta (nakierowane „na wewnątrz”)* oraz *zarządzanie miastem jako całością (nakierowane „na zewnątrz”)* [Markowski 1999, s. 16]. Polityka zarządzania miastem może być rozumiana nadrzędnie względem zarządzania miastem, w przypadku traktowania jej jako systemu celów, środków i procedur niezbędnych do ich osiągnięcia [Pęski 1999, s. 18–20]. W takim rozumieniu zarządzanie miastem staje się głównym, ale nie jedynym elementem polityki rozwoju miast na poziomie lokalnym. Wśród innych środków i procedur znajdują się podstawy prawne i wytyczne formułowane na poziomie krajowym i regionalnym, co pozwoli na zapewnienie spójności działań prowadzonych na każdym z poziomów zarządzania.

2. Struktura przestrzenna oraz podstawowe uwarunkowania rozwoju woj. mazowieckiego

Priorytety polityki miejskiej powinny odnosić się to katalogu działań wskazanych w literaturze przedmiotu, ale jednocześnie powinny być zgodne z uwarunkowaniami lokalnymi. Województwo mazowieckie jest największym w kraju pod względem powierzchni – 35,6 tys. km² oraz liczby ludności przekraczającej 5 mln. Strukturę terytorialną województwa tworzą 42 powiaty, w tym pięć miast na prawach powiatu – Radom, Płock, Ostrołęka i Siedlce oraz stolica kraju – Warszawa. W strukturze lokalnej przeważają gminy wiejskie – 228 z 314 gmin w województwie. Gmin miejskich jest 35, a gmin miejsko-wiejskich 51 [PZPWM 2014, s. 12].

Struktura gminna w woj. mazowieckim nie zawsze odpowiada rzeczywistej strukturze funkcjonalnej gmin. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, przez Urząd Statystyczny w Warszawie, na podstawie opracowanego wskaźnika syntetycznego przeprowadzono delimitacje 4 rodzajów obszarów na terenie województwa: miejskich, miejskich z cechami wiejskimi, wiejskich z cechami miejskimi i wiejskich. Identyfikację przeprowadzono na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkańców

2002, pozwalających na obliczenie wybranych wskaźników na poziomie niższym niż gmina, tj. dla rejonu statystycznego. Rejony, którym w wyniku delimitacji określono inny charakter niż wynikający ze statusu gminy, w skład której wchodzi, stanowiły 30% wszystkich rejonów (1349), z czego wśród rejonów miejskich było to 28,6% (784), a wśród rejonów wiejskich 32,6% (565) [Raport z przebiegu ... 2010]. Najwięcej rejonów, którym w wyniku delimitacji określono inny charakter niż wynikający ze statusu gminy, w skład której wchodzi, znajdowało się w otoczeniu m.st. Warszawy oraz miast regionalnych: Radomia i Płocka. Zmiana charakteru rejonu wskazuje na intensywne zmiany zachodzące w obszarze funkcjonalnym największych miast.



Ryc. 1. Struktura gmin woj. mazowieckiego

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 1

Różnice w charakterze funkcjonalnym rejonów w wyniku delimitacji 4 rodzajów obszarów na terenie woj. mazowieckiego w stosunku do klasyfikacji oficjalnej: podział na rejonów miejskie, miejskie z cechami wiejskimi, wiejskie z cechami miejskimi i wiejskie

| | | | |
|---|------|---|------|
| Liczba zidentyfikowanych rejonów | | | 4477 |
| w tym | | | |
| Rejonów miejskie | 2742 | Rejonów wiejskie | 1735 |
| z czego | | | |
| bez zmian | 1958 | bez zmian | 1170 |
| zmiana na rejon miejski z cechami wiejskimi | 708 | zmiana na rejon wiejski z cechami miejskimi | 383 |
| zmiana na rejon wiejski z cechami miejskimi | 71 | zmiana na rejon miejski z cechami wiejskimi | 168 |
| zmiana na rejon wiejski | 5 | zmian na rejon miejski | 14 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Załącznik 15 do *Raportu z Badania statystycznego* ... 2010].

Cechą charakterystyczną woj. mazowieckiego jest duże zróżnicowanie przestrzenne w poziomie rozwoju między Warszawą wraz z jej obszarem funkcjonalnym a pozostałymi subregionami. Warszawa zajmująca 1% powierzchni województwa wytwarza 61% PKB Mazowsza, a tereny rolne obejmujące 2/3 powierzchni województwa wytwarzają 3% PKB województwa [PZPWM 2014, s. 12]. Wartość PKB na 1 mieszkańca w 2010 r. w Warszawie wynosiła 304% średniej wartości PKB na 1 mieszkańca w kraju. Powyżej średniej krajowej plasowały się również podregiony warszawski zachodni – 123,8% oraz ciechanowsko-płocki – 117,1%. Znacznie poniżej średniej znalazły się podregiony: radomski – 74,7%, ostrołęcko-siedlecki – 76,1% oraz warszawski wschodni – 84,2%. W 2011 r. w systemie REGON na obszarze woj. mazowieckiego zarejestrowanych było 675 tys. podmiotów gospodarki narodowej, z czego 341 tys. podmiotów, tj. 50,5% zarejestrowanych było w Warszawie [Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 r. 2013, s. 4].

3. Elementy polityki miejskiej **w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030***

Koncentracja potencjału rozwojowego w Warszawie i jej najbliższym otoczeniu metropolitalnym, związana z dużą liczbą podmiotów gospodarczych, instytucji badawczo-rozwojowych, uczelni wyższych czy instytucji otoczenia biznesu, jak rów-

niez instytucji administracji i władz publicznych oraz zdecydowanie niższy poziom rozwoju pozostałych subregionów województwa powoduje, że polityka rozwoju, w tym polityka miejska na Mazowszu, prowadzona jest dwukierunkowo, z jednoczesnym zachowaniem spójności poszczególnych działań. Podejmowane działania ukierunkowane są na budowanie silnej pozycji Warszawy na arenie międzynarodowej, ale też koncentrują się na dyfuzji innowacji z obszaru metropolitalnego Warszawy (OMW) na obszary peryferyjne, w tym do miast regionalnych i subregionalnych. Dotyczy to również wzmocnienia gospodarczego tych ośrodków. Zostało to wyrażone, w celu głównym *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (dalej: *Strategia*), który brzmi *Zmniejszenie dysproporcji rozwoju w województwie mazowieckim, wzrost znaczenia obszaru metropolitalnego w Europie*.

Na istotną rolę polityki miejskiej w planowaniu strategicznym rozwoju województwa wskazuje również wyraźna terytorializacja kierunków działań zawartych w aktualnej *Strategii*. Do każdego z celów przypisane zostały kierunki działań, które zostały zaprezentowane w ujęciu terytorialnym i przyporządkowane obszarom miejskim, wiejskim oraz Warszawie wraz z obszarem metropolitalnym. Przyporządkowanie kierunku działań do danego obszaru oznacza, że działania powinny dotyczyć przede wszystkim tej kategorii, ale nie wyklucza jego realizacji na pozostałych obszarach.

W poprzedniej strategii, tj. *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2020 roku* polityka rozwoju nie została oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego. Niezależnie jednak od prezentowanego w poprzedniej strategii podejścia do rozwoju, wśród głównych celów rozwojowych zawarto cel *Stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy*, w którym kierunki działań odnosiły się do OMW oraz cel *Aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych*, uwzględniający kierunek działań dotyczący *Wzmocnienia potencjału rozwojowego ośrodków subregionalnych i małych miast*. Zauważyć więc należy, że władze województwa o wiele wcześniej niż oficjalnie podjęte prace koncepcyjne na poziomie rządowym, przyjęły określone ramy strategiczne dla działań samorządu skierowanych do miast mazowieckich.

Wyraźnie dualny charakter rozwoju woj. mazowieckiego determinuje podział działań w ramach polityki miejskiej na skierowane do OMW i do pozostałych miast regionalnych oraz subregionalnych. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030*, podobnie jak poprzednia, właściwie identyfikuje wyzwania związane z OMW oraz miastami regionalnymi i subregionalnymi. W aktualnej *Strategii* miastom Mazowsza w całości przypisano kierunek działań: *Wspieranie rozwoju miast regionalnych i subregionalnych oraz Restrukturyzacja miast w celu wzmocnienia ich funkcji społeczno-gospodarczych*. Powyższe kierunki działań będą realizowane przez zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej ośrodków regionalnych i subregionalnych, tak aby stały się one przyjaznym miejscem do zamieszkania, nauki i prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku miast tracących funkcje gospodarcze

wskazano na utrzymanie dostępu do podstawowych usług publicznych i wspieranie kompleksowych programów i mechanizmów rewitalizacyjnych.

Dla rozwoju regionu w skali krajowej i międzynarodowej duże znaczenie ma wzmocnienie głównego ośrodka miejskiego, którym jest Warszawa wraz z jej obszarem metropolitalnym. Jednym z głównych kierunków działań skierowanym w *Strategii* do Warszawy jako ośrodka stołecznego kraju i regionu jest właśnie *wzmocnienie jej funkcji metropolitalnych*. Warszawa ma dość dobrze ukształtowane, w skali kraju, funkcje metropolitalne (transportowa, nauki wyższej, kontrolno-decyzyjna, administracyjna, turystyczna, przemysłowa). W mieście stołecznym mają siedziby władze państwowe i administracyjne, centralne przedsiębiorstwa i instytucje międzynarodowe. Jest to miasto o bogatej ofercie kulturalnej, handlowej i usługowej. Ze względu na pełnione funkcje i wpływ rozwoju stolicy na rozwój całego kraju jest to też obszar, który wymaga specjalnego podejścia do rozwoju.

Rolą polityki regionalnej jest powiązanie rozwoju Warszawy z jej otoczeniem regionalnym. Poprawa sieci komunikacyjnej jest podstawowym elementem, który powinien być wzmocniany w celu poprawy procesów dyfuzji rozwoju generowanego w OMW na pozostały obszar województwa. Przez sieć komunikacyjną należy rozumieć nie tylko infrastrukturę drogową, ale szeroko pojęty system transportowy: drogi, tory, szlaki wodne, lotniska, przystanki, ścieżki rowerowe. W *Strategii* działaniem, które przyczyni się do poprawy konkurencyjności regionu przez zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla dyfuzji rozwoju jest: *Zwiększenie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionu*.

W polityce regionalnej należy uwzględnić również takie działania, które w jednakowym stopniu odnoszą się do pozostałych miast, m.in. wzmocnienie infrastruktury komunikacyjnej związanej z rozwojem miejskiego transportu zbiorowego. Priorytetem rozwoju obszarów miejskich na Mazowszu jest też: *stwarzanie warunków zachęcających do korzystania z najmniej uciążliwych dla przestrzeni, środowiska i mieszkańców środków transportu*, do których zalicza się transport zbiorowy, w tym przede wszystkim kolejowy. Właściwe funkcjonowanie transportu zbiorowego uzależnione jest od *integracji systemów transportowych*, przede wszystkim w zakresie integracji taryfowo-biletowej, koordynacji rozkładów jazdy, tworzenia efektywnych węzłów przesiadkowych oraz poprawy warunków ruchu rowerowego. Wzrost atrakcyjności transportu zbiorowego i niezmotywowanego przyczyni się do zmniejszenia zatłoczenia na drogach miast i ich obszarów funkcjonalnych, w szczególności w godzinach szczytu.

Duże znaczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich mają działania rewitalizacyjne. Służą one przede wszystkim zachowaniu ładu przestrzennego przez restrukturyzację miast i ich dzielnic dla lepszej jakości życia i atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Działania rewitalizacyjne w *Strategii* obejmują: *tworzenie i realizację programów rewitalizacyjnych*. Zaburzenie ładu przestrzennego na Mazowszu jest również wynikiem niekontrolowanej suburbanizacji, którym jest proces nadmier-

nego i niekontrolowanego rozrostu terytorialnego miast związany z zaburzeniem wewnętrznej struktury miast, rozproszeniem i chaotycznym rozwojem zabudowy. Obniżenie jakości przestrzeni publicznej, skutkującej pogorszeniem jakości życia mieszkańców jest efektem niekontrolowanej suburbanizacji. W *Strategii* zdiagnozowano powyższe problemy na terenie województwa i sformułowano cel strategiczny dotyczący *poprawy dostępności i spójności terytorialnej regionu oraz kształtowania ład przestrzennego*, uszczegółowionym kierunkiem działań związanym z *zapobieganiem nadmiernej suburbanizacji i kreowaniem ład przestrzennego*.

Obok rewitalizacji, wśród działań, które służą poprawie jakości życia mieszkańców w miastach wskazanych w *Strategii*, należy wymienić działania z zakresu szkolnictwa, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego (*Podnoszenie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej oraz działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego*), działania na rzecz sportu i turystyki (*Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego do zwiększania atrakcyjności turystycznej regionu*) oraz poszerzania oferty kulturalnej i spędzania wolnego czasu (*Kreowanie miast jako centrów aktywności kulturalnej, w tym wykorzystanie ośrodków miejskich do tworzenia i promowania kultury oraz promowanie Warszawy jako europejskiego ośrodka kultury*).

4. Zagospodarowanie przestrzenne województwa a polityka miejska na Mazowszu

Polityka miejska jest w dużej części powiązana z rozwojem przestrzennym województwa. Podstawowym dokumentem regionalnym, w którym wyrażone zostały kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa jest *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego (PZPWM)*, który jest drugim, obok *Strategii* dokumentem planowania strategicznego, a jego ustalenia stanowią transpozycję na układ przestrzenny ustaleń *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* [PZPWM 2014, s. 6].

Wśród dziewięciu polityk uwzględnionych w PZPWM, z których wszystkie opierają się na modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa oraz celach rozwojowych wyrażonych w *Strategii*, dwie z nich dotyczą rozwoju obszarów zurbanizowanych. Są to: *przestrzenna polityka rozwoju przemysłu i wzrostu konkurencyjności wybranych ośrodków miejskich* oraz *polityka poprawy dostępności i efektywności transportowej województwa*. W części odnoszącej się do obszarów miejskich, skierowana jest również *polityka poprawy struktury przestrzennej i funkcjonalnej województwa*.

Przestrzenna polityka rozwoju przemysłu i wzrostu konkurencyjności wybranych ośrodków miejskich określona w PZPWM, została połączona z priorytetowym celem *Strategii* w brzmieniu: *rozwój produkcji ukierunkowanej na eksport w przemyśle zaawansowanych i średniozaawansowanych technologii oraz w przemyśle i prze-*

twórstwie rolno-spożywczym. Przemysł jest głównym działaniem na rzecz rozwoju bazy ekonomicznej miast i ośrodków osadniczych. Ukierunkowanie terytorialne polityki przemysłowej z uwzględnieniem konkurencyjności miast, powinno przede wszystkim wzmocnić rangę Warszawy w sieci metropolii europejskich i ośrodków krajowych. Powinno to również wpływać na kształtowanie funkcji ośrodków regionalnych (Płock, Radom) i subregionalnych (Siedlce, Ostrołęka i Ciechanów). Ważnym elementem polityki rozwoju jest wzmocnienie policentrycznej struktury województwa oraz miast o istotnym potencjale rozwojowym, położonych w buforze Dużej Obwodnicy Warszawy jako ośrodków wspomagających procesy dyfuzji rozwoju z metropolii warszawskiej [PZPWM 2014, s. 43–44].

Działania zaproponowane w ramach realizacji *polityki poprawy dostępności i efektywności transportowej województwa oraz polityki poprawy struktury przestrzennej i funkcjonalnej województwa* w dużej części dotyczą kwestii zidentyfikowanych jako kolizje i konflikty przestrzenne na wielofunkcyjnych obszarach miejskich województwa. Występowanie kolizji przestrzennych na obszarach miejskich jest procesem naturalnym i wynika z kolizji funkcji zagospodarowania przestrzennego między presją urbanizacyjną, koniecznością rozwoju systemów transportowych oraz infrastruktury technicznej a ochroną środowiska. Na Mazowszu najczęściej kolizji występuje na terenie OMW. Są to m.in. kolizje dotyczące przebiegu autostrady A2, budowy przeprawy na Wiśle w ciągu drogi wojewódzkiej nr 721 czy presji urbanizacyjnej w otoczeniu Kampinoskiego Parku Narodowego, Parków Krajobrazowych: Chojnowskiego i Mazowieckiego oraz wokół Jeziora Zegrzyńskiego [PZPWM 2014, s.16].

Główną przyczyną występowania konfliktów przestrzennych jest wadliwy system planowania zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza częste zmiany w przepisach prawnych, brak powiązania hierarchicznego między dokumentami planowania gminnego i wojewódzkiego oraz to, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi podstawy prawnej decyzji administracyjnych, ustalających lokalizację inwestycji. Na obszarze woj. mazowieckiego najczęściej występują dwa rodzaje konfliktów przestrzennych. Pierwszą grupę stanowią te wynikające z braku przesądzeń w zakresie lokalizacji inwestycji (np. Trasa Olszynki-Grochowskiej). Druga grupa to konflikty związane z istniejącą zabudową, która znajduje się w niedalekiej odległości od projektowanej inwestycji lub na terenach zarezerwowanych pod tę inwestycję (np. droga wojewódzka nr 721 w Konstancinie-Jeziornej, Wiązownie i Halinowie). Miejscem głównych konfliktów przestrzennych jest Obszar Metropolitalny Warszawy, ze względu na wielofunkcyjność oraz obszar miasta Płock, także ze względu na wielofunkcyjność, jak i występowanie zagrożeń związanych z Zakładami Dużego Ryzyka [PZPWM 2014, s. 18]. Działania skierowane do obszarów miejskich w ramach polityki zagospodarowania przestrzennego powinny, oprócz wspierania rozwoju tych obszarów, pomóc w rozwiązaniu kwestii problemowych wynikających z kolizji i konfliktów przestrzennych, co zostało opisane w *Planie*.

5. Realizacja polityki miejskiej na Mazowszu

Najważniejszym instrumentem realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego jest *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013*. Jest on również jednym z narzędzi realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce, dlatego okres obowiązywania *RPO WM* jest zgodny z okresami programowania UE. Na realizację *RPO WM 2007–2013* przeznaczono blisko 7,5 mld zł (tab. 1). Główną zasadą, według której realizowano *RPO WM 2007–2013* była koncentracja środków na obszarach o najwyższym potencjale dla efektywności wydatkowania dostępnych środków. Głównym celem zaś – *poprawa konkurencyjności regionu i zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa*. Cel główny *RPO WM 2007–2013* jest spójny ze strategią województwa i odzwierciedla dążenie do harmonijnego rozwoju województwa oraz wzmacniania jego pozycji konkurencyjnej w układzie międzynarodowym [*RPO WM 2007–2013* 2014, s. 63].

Cel główny realizowany jest przez cele szczegółowe, wśród których należy wymienić: *aktywizację miast oraz obszarów atrakcyjnych turystycznie* i był realizowany przez dwa priorytety: *wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu oraz wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji*. Działania dotyczące wzmocnienia pozycji i roli miast na Mazowszu to: *wsparcie miejskiego transportu publicznego, rewitalizacji tkanki miejskiej, w tym zasobów mieszkaniowych*. W ramach priorytetu *wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu* przewidziano do realizacji działania związane z *transportem miejskim* oraz *rewitalizacją miast*. Działania w ramach pierwszego z nich związane są z poprawą jakości usług w zakresie transportu miejskiego, w tym poprawę stanu mało efektywnego systemu komunikacji publicznej przez modernizację i rozbudowę infrastruktury, zakup taboru i poprawę jakości usług [<http://rpo.mazowia.eu/wyberz-priorytet-i-dzialanie/73.html>].

Tabela 2

Środki UE przeznaczone na realizację *RPO WM 2007–2013*
w podziale na priorytety (w euro)

| Priorytet <i>RPO WM 2007–2013</i> | | Środki UE przeznaczone na realizację <i>RPO WM 2007–2013</i> (w tys. euro) |
|-----------------------------------|---|--|
| Priorytet 1 | Tworzenie warunków do rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu | 430 401,7 |
| Priorytet 2 | Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza | 205 127,6 |
| Priorytet 3 | Regionalny system transportowy | 538 460,0 |

| | | |
|--------------------|---|-------------|
| Priorytet 4 | Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka | 197 801,6 |
| Priorytet 5 | Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu | 89 743,3 |
| Priorytet 6 | Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki | 150 182,7 |
| Priorytet 7 | Tworzenie i poprawa warunków do rozwoju kapitału ludzkiego | 164 834,7 |
| Priorytet 8 | Pomoc techniczna | 54 944,9 |
| RAZEM | | 1 831 496,7 |

Źródło: Szczegółowy opis priorytetów *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013* (Uszczegółowienie RPO WM), Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, Uchwała Nr 1813/76/11 z 30 sierpnia 2011 r.

W *RPO WM 2007–2013* podkreślono znaczenie poprawy wyposażenia w infrastrukturę techniczną dla procesów dyfuzji z centrum, na otoczenie regionalne. Służyć temu ma cel *poprawa i uzupełnienie istniejącej infrastruktury technicznej*, a w szczególności działania związane z podniesieniem jakości regionalnego systemu transportowego, w tym z poprawą układu drogowego o znaczeniu regionalnym, szczególnie między głównymi miastami województwa oraz rozwój transportu publicznego [*RPO WM 2007–2013* 2014, s. 65].

Wśród instrumentów realizujących politykę miejską na Mazowszu należy wymienić również Inicjatywę JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). Inicjatywa JESSICA oznacza Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Trwałych Inwestycji w Obszarach Miejskich. JESSICA stanowi inicjatywę Komisji Europejskiej we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym EBI oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy BRRE (ang. Central European Bank CEB). Za cel główny stawia promowanie inwestycji zgodnych z zasadami trwałego i zrównoważonego rozwoju przyczyniających się do wzrostu gospodarczego, a także tworzenia nowych miejsc pracy w europejskich obszarach miejskich. Celem jest również wykorzystanie instrumentów zwrotnych oraz finansowanie projektów dochodowych zapewniających realizację celów społecznych i/lub kulturalnych.

Na realizację Inicjatywy JESSICA na Mazowszu przeznaczono kwotę ok. 155 mln zł w ramach trzech działań *Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013*, tj.: działania 1.6. *Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu regionalnym* w ramach Priorytetu I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* – ok. 23 mln zł, działania 4.3. *Ochrona powietrza, energetyka* w ramach Priorytetu IV *Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka* – ok. 66 mln zł oraz działania 5.2. *Rewitalizacja miast* w ramach Priorytetu V *Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu* – ok. 66 mln zł. Na Mazowszu w ramach Inicjatywy JESSICA podpisana została pierwsza umowa

w Europie w zakresie finansowania klastrów (pierwszym beneficjentem był Mazowiecki Klaster Technologii, Materiałów i Maszyn BM3 z Płocka, który otrzymał wsparcie z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 6 mln zł). Ogółem do września 2014 r. na Mazowszu podpisano 12 umów w ramach Inicjatywy JESSICA, w tym 10 umów w ramach działania 5.2. *Rewitalizacja miast*, przy czym jedna z nich będzie współfinansowana z działania 4.3. *Ochrona powietrza, energetyka* oraz 2 umowy w ramach działania 1.6. *Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu regionalnym*, jedna będzie współfinansowana z działania 4.3.

W ramach *RPO WM 2007–2013*, do 31 sierpnia 2014 r., jednostki, związki i stowarzyszenia samorządów poziomu gminnego, podpisały umowy na dofinansowanie 482 projektów, o łącznej wartości ponad 4 mld zł, z czego dofinansowanie UE stanowiło ponad połowę, tj. blisko 2,5 mld zł. Gminy wiejskie podpisały 209 umów, gminy miejskie 136, gminy miejsko-wiejskie 116, a m.st. Warszawa 21.

Całkowita wartość podpisanych umów przez gminy wiejskie, miejskie oraz m.st. Warszawę wynosiła dla każdej grupy ponad 1 mld zł, natomiast dla gmin miejsko-wiejskich kwota ta była o ponad połowę niższa i wynosiła blisko 600 mln zł. Całkowita wartość dofinansowania UE w ramach podpisanych umów była zróżnicowana i wahała się od 46% całkowitej wartości podpisanych umów w przypadku m.st. Warszawy, do 73% dla gmin miejsko-wiejskich (odpowiednio 550 mln oraz 423 mln zł).

Wartość podpisanych umów przez jednostki, związki i stowarzyszenia samorządów poziomu gminnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach wiejskich wynosiła 678 zł i była zbliżona do wartości dla gmin miejsko-wiejskich oraz m.st. Warszawy (odpowiednio 679 zł oraz 682 zł). W tym ujęciu wyróżniają się gminy miejskie, dla których całkowita wartość podpisanych umów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiła 1076 zł. Całkowita wartość dofinansowania UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca była najniższa w Warszawie (318 zł), a najwyższa w grupie gmin miejskich (651 zł).

Wykorzystanie środków *RPO WM na lata 2007–2013* przez jednostki samorządu gminnego może być tożsamy z ich potrzebami. Jednocześnie należy pamiętać o ograniczeniach podziału środków na poszczególne priorytety, wynikających z wytycznych Unii Europejskiej dla wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich, w tym przeznaczonych na realizację regionalnych programów operacyjnych.

Tabela 3

Wartość umów podpisanych w ramach *RPO WM 2007–2013* przez jednostki samorządu gminnego w podziale na gminy wiejskie, miejskie,* miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawę (stan na 31 sierpnia 2014 r.)

| Rodzaj gminy | Całkowita wartość podpisanych umów (w PLN) | Całkowita wartość dofinansowania UE, w ramach podpisanych umów (w tys. PLN) |
|------------------------|--|---|
| Gminy wiejskie | 1 026 169 835,71 | 711 499,2 |
| Gminy miejskie* | 1 314 383 114,88 | 794 453,6 |
| Gminy miejsko-wiejskie | 583 482 888,45 | 423 390,2 |
| m.st. Warszawa | 1 177 490 957,81 | 547 842,5 |
| Wszystkie gminy | 4 101 526 796,85 | 2 477 185,4 |

*Gminy miejskie bez m.st. Warszawy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.

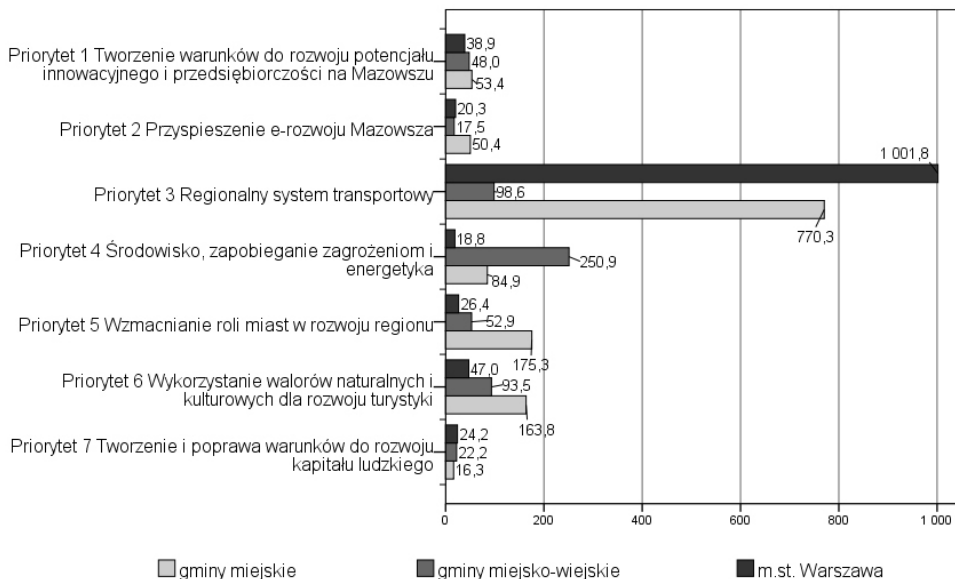
Tabela 4

Wartość umów podpisanych w ramach *RPO WM 2007–2013* przez jednostki samorządu gminnego w podziale na gminy wiejskie, miejskie, miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawę w przeliczeniu na 1 mieszkańca (stan na 31 sierpnia 2014 r.)

| Rodzaj gminy | Całkowita wartość podpisanych umów (w PLN) w przeliczeniu na 1 mieszkańca | Całkowita wartość dofinansowania UE, w ramach podpisanych umów (w PLN) w przeliczeniu na 1 mieszkańca |
|------------------------|---|---|
| Gminy wiejskie | 678 | 470 |
| Gminy miejskie* | 1 076 | 650 |
| Gminy miejsko-wiejskie | 679 | 493 |
| M.st. Warszawa | 683 | 318 |
| Wszystkie gminy | 771 | 466 |

*Gminy miejskie bez m.st. Warszawy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.



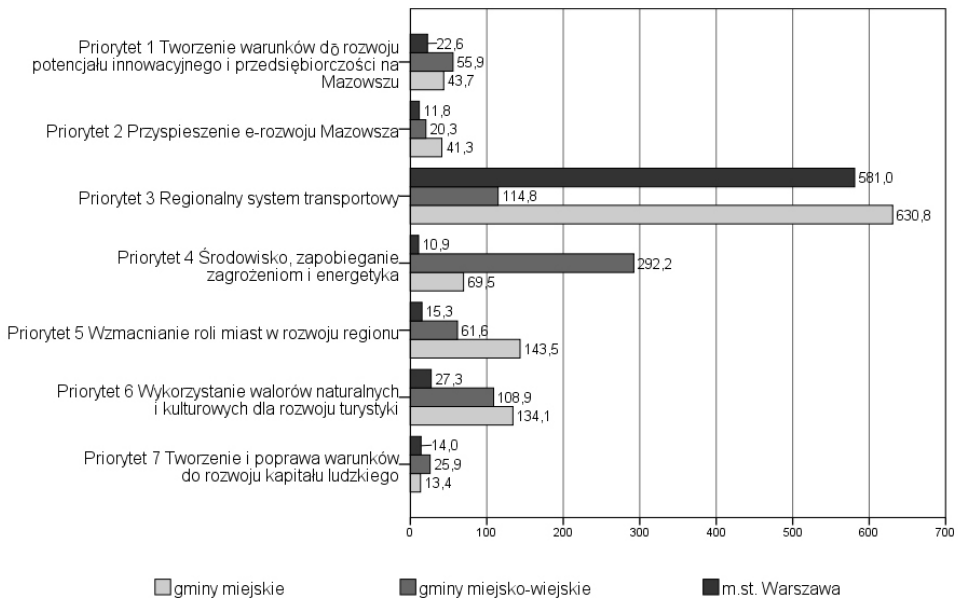
Ryc. 2. Wartość podpisanych umów w podziale na priorytety *RPO WM 2007–2013* przez gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawę w mln PLN (stan na 31.08.2014)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.

Gminy miejskie i miejsko-wiejskie najczęściej środków wykorzystwały na realizację projektów transportowych w ramach priorytetu 3 *regionalny system transportowy* (1,87 mld zł). Największą wartość miały umowy podpisane przez gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie w ramach priorytetu 4 *Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka* (352 mln zł). Szczególnie dużą wartość miały projekty realizowane przez gminy miejsko-wiejskie. Podpisały umowy na kwotę 250 mln zł, co w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiło blisko 300 zł. Koncentracja wykorzystania środków w tych dwóch priorytetach świadczy o dużych potrzebach miast woj. mazowieckiego w zakresie infrastruktury transportowej i środowiskowej, przy czym należy jednocześnie pamiętać o wysokiej kapitałochłonności tego typu przedsięwzięć.

Szansą rozwoju obszaru gmin miejskich było wspieranie turystyki. W ramach priorytetu 6 *wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki* gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawa zrealizowały projekty na łączną kwotę ponad 300 mln zł, z czego gminy miejskie zrealizowały projekty na łączną kwotę 163 mln zł. Na zagospodarowanie przestrzenne miast w celu poprawy jakości przestrzeni publicznej oraz oferty turystycznej wpływ mają również projekty rewitalizacyjne. Projekty te gminy miejskie mogły realizować w ramach działania 5.2. *rewitalizacja miast* w priorytecie 5 *wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu*.

Wartość podpisanych umów w ramach Działania 5.2. stanowiła prawie 90% (216 mln zł) wszystkich umów podpisanych przez gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawę w Priorytecie 5 (252 mln zł).



Ryc. 3. Wartość podpisanych umów w podziale na priorytety RPO WM 2007–2013 przez gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie oraz m.st. Warszawę w przeliczeniu na 1 mieszkańca w PLN (stan na 31.08.2014)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.

6. Przyszłość polityki miejskiej na Mazowszu

Okres programowania europejskiej polityki regionalnej (EPR) na lata 2014–2020 charakteryzuje się zmianą podejścia do obszarów miejskich oraz wzmocnieniem wymiaru przestrzennego realizowanej polityki. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania EPR, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne wspierane będą w ramach różnych programów operacyjnych. Nowym rozwiązaniem w obecnej perspektywie są instrumenty dedykowane bezpośrednio miastom wojewódzkim oraz ich obszarom funkcjonalnym, tj. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). ZIT są instrumentami wspierającymi zintegrowane podejście terytorialne. Obejmują inwestycje, które realizowane są jednocześnie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku

programów operacyjnych. Działania prowadzone w ramach ZIT mogą być dodatkowo finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) lub Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) (*Rozporządzenie nr 1303/2013, art. 36*).

Podejście terytorialne w *RPO WM 2014–2020* oparto na dwóch zintegrowanych mechanizmach, tj.: *Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych dla miasta stołecznego Warszawy i jej obszaru funkcjonalnego* oraz *Regionalnych Instrumentach Terytorialnych* (RIT) dla 5 subregionów (NTS 3): ciechanowskiego, płockiego, ostrołęckiego, siedleckiego i radomskiego. Podstawą podejścia terytorialnego w *RPO WM 2014–2020* i wykorzystania ww. mechanizmów są wskazane w *SRWM* obszary strategicznej interwencji (OSI): problemowe – ostrołęcko-siedlecki, płocko-ciechanowski, radomski oraz biegun wzrostu – Obszar Metropolitalny Warszawy (*RPO WM 2014–2020*, wersja 1.3, s. 222–226). *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020* jest zgodny ze *Strategią rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2030*, jednak forma i zakres interwencji *RPO WM 2014–2020* odzwierciedla wymogi wynikające z rozporządzeń UE dla tego okresu [*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady* (UE) Nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady* (UE) Nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r.; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady* (EU) Nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r.]. Należy podkreślić, że realizacja ZIT WOF wynika bezpośrednio z zapisów Rozporządzeń UE dotyczących EFSI na lata 2014–2020, natomiast realizacja RIT jest wyrazem indywidualnego podejścia woj. mazowieckiego do potrzeb subregionów, ze szczególnym uwzględnieniem miast regionalnych i subregionalnych.

ZIT mogą być realizowane dla miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych. Funkcjonowanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT WOF) na Mazowszu opiera się na zinstytucjonalizowanej partnerskiej współpracy gmin, położonych w Warszawskim Obszarze Funkcjonalnym (WOF), wyznaczonym zgodnie z metodologią Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju i poszerzonym o dodatkowe wskaźniki jakościowe. Obszar ten zawiera się w zidentyfikowanym w *SRWM OSI* będącym biegunem wzrostu. ZIT WOF stanowi 38 jednostek samorządu terytorialnego², które sygnowały porozumienie o współpracy w zakresie realizacji ZIT. Głównym celem ujętym w Strategii ZIT

² Są to: Miasto stołeczne Warszawa, Gmina Błonie, Gmina Brwinów, Gmina Czosnów, Gmina Góra Kalwaria, Gmina Grodzisk Mazowiecki, Gmina Halinów, Gmina Izabelin, Gmina Jabłonna, Gmina Jaktorów, Gmina Józefów, Gmina Karczew, Gmina Kobyłka, Gmina Konstancin-Jeziorna, Gmina Legionowo, Gmina Leszno, Gmina Lesznowola, Gmina Łomianki, Gmina Marki, Gmina Michałowice, Gmina Milanówek, Gmina Nadarzyn, Gmina Nieporęt, Gmina Nowy Dwór Mazowiecki, Gmina Otwock, Gmina Ozarów Mazowiecki, Gmina Piaseczno, Gmina Piastów, Gmina Podkowa Leśna, Gmina Pruszków, Gmina Radzymin, Gmina Raszyn, Gmina Stare Babice, Gmina Sulejówek, Gmina Wiązowna, Gmina Wieliszew, Gmina Wołomin, Gmina Ząbki, Gmina Zielonka, Gmina Żyrardów.

WOF jest *Rozwój i wykorzystanie potencjałów ZIT WOF poprzez integrację obszaru i budowanie jego przewag konkurencyjnych*. Celami strategicznymi są: *wzmocnienie tożsamości metropolitalnej mieszkańców ZIT WOF, rozwój i wykorzystanie potencjału gospodarczego ZIT WOF w konkurencji globalnej, zintegrowanie i wzrost jakości przestrzeni ZIT WOF* [RPO WM 2014–2020 2014, wersja 1.3, s. 225].

Na podobnych zasadach z inicjatywy Samorządu Województwa Mazowieckiego został opracowany mechanizm RIT. Celem jego funkcjonowania jest wzmocnienie potencjału woj. mazowieckiego przez rozwinięcie funkcji społeczno-gospodarczych obszarów regionalnych oraz subregionalnych, które uzupełniają metropolitarne funkcje ośrodka centralnego. W ten sposób Samorząd Województwa Mazowieckiego podkreśla wagę spójnego tempa rozwoju regionu i wyraża przekonanie, że policentryczny rozwój Mazowsza jest konieczny, a zarazem możliwy.

RIT skierowany jest do 5 subregionów: ciechanowskiego, płockiego, ostrołęckiego, siedleckiego i radomskiego³. Mechanizm ten ma na celu wsparcie OSI: ostrołęcko-siedleckiego, płocko-ciechanowskiego oraz radomskiego, które zostały wskazane w SRWM 2030 oraz PZPWM jako obszary problemowe. Podejście takie pozwoli przeciwdziałać negatywnym trendom rozwojowym oraz umożliwi zwiększenie dostępności do usług społecznych na obszarach, w których wskaźnik jakości życia jest niższy niż w centrum regionu. Zastosowany mechanizm umożliwi także przejście od rozproszonych do bardziej kompleksowych inwestycji koordynowanych w ramach środków Programu. Zidentyfikowane projekty powinny mieć jak najszersze oddziaływanie terytorialne i poprawiać integrację przestrzenną np. przez wzmocnienie powiązań funkcjonalnych lub zwiększanie dostępności obszaru. Partnerstwo podjęte w celu realizacji RIT obejmuje jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio zaangażowane w realizację inwestycji lub takie, na które inwestycje oddziałują. Podstawą realizacji działań będą plany inwestycyjne dla subregionów objętych problemowymi OSI, zawierające listy przedsięwzięć. Liderami prowadzonych prac są miasta regionalne (Płock i Radom) i subregionalne (Ciechanów, Ostrołęka i Siedlce) [RPO WM 2014–2020, wersja 1.4 s. 267].

Finansowanie polityki rozwoju na Mazowszu najlepiej określa wysokość alokacji na RPO WM 2014–2020, która wynosi 2 089 840 138 euro. Na finansowanie ZIT w ramach RPO WM 2014–2020 przeznaczono kwotę w wysokości 165,8 mln euro, co stanowi 7,94% środków RPO WM 2014–2020. Natomiast na RIT określono kwotę ok. 130 mln euro.

³ Zgodnie z podziałem określonym w *Rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1319/2013 z 9 grudnia 2013 r. zmieniającym załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)*.

Środki UE przeznaczone na realizację *RPO WM 2014–2020*
w podziale na priorytety (w euro)

| Priorytet RPO WM 2014–2020 | | Środki UE przeznaczone na realizację <i>RPO WM 2014–2020</i> – dofinansowanie całkowite łącznie z rezerwą wykonania (w tys. euro) |
|----------------------------|--|---|
| Oś priorytetowa I | Innowacyjność i przedsiębiorczość | 278 217 |
| Oś priorytetowa II | Wzrost e-potencjału Mazowsza | 153 600 |
| Oś priorytetowa III | Rozwój potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości | 213 370 |
| Oś priorytetowa IV | Przejęcie na gospodarkę niskoemisyjną | 324 359 |
| Oś priorytetowa V | Gospodarka przyjazna środowisku | 91 443 |
| Oś priorytetowa VI | Jakość życia | 116 412 |
| Oś priorytetowa VII | Rozwój regionalnego systemu transportowego | 367 286 |
| Oś priorytetowa VIII | Rozwój rynku pracy | 137 885 |
| Oś priorytetowa IX | Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem | 172 375 |
| Oś priorytetowa X | Edukacja dla rozwoju regionu | 161 902 |
| Oś priorytetowa XI | Pomoc techniczna | 72 992 |
| Razem | | 2 089 840 |

Źródło: [*RPO WM 2014–2020*, wersja 1.4].

Zastosowanie działań i instrumentów służących realizacji polityki miejskiej w ramach *RPO WM 2014–2020* znalazło potwierdzenie w rekomendacjach dla prowadzenia polityki rozwoju na Mazowszu, będących wynikiem projektu *Trendy Rozwojowe Mazowsza*. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu potwierdzają, że na Mazowszu utrzymuje się zróżnicowanie wewnątrzregionalne, w szczególności w zakresie rozmieszczenia potencjału gospodarczego i społecznego, atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej, wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, dostępności usług, struktur społeczno-demograficznych i struktury zawodowej mieszkańców. Czynnikiem utrudniającym uformowanie się zintegrowanego systemu osadniczego regionu, który łączy w układ wzajemnych powiązań miasta i wsie, jest aglomeracja warszawska. Koncentracja rozwoju na OMW wzmacnia dualny model rozwoju oraz utrudnia ukształtowanie policentrycznego modelu sieci

osadniczej opartego na miastach powiatowych i ośrodkach miejskich niższego rzędu, które tworzą w miarę regularną sieć osadniczą w regionie. Ich rozwój zdeterminowany jest zróżnicowaną dostępnością wykwalifikowanych pracowników oraz możliwościami absorpcji impulsów rozwojowych z ośrodka centralnego [*Rekomendowane działania...* 2014, s. 1–6].

Wśród 13 rekomendacji dla woj. mazowieckiego, dwie pierwsze dotyczą bezpośrednio polityki miejskiej. Rekomendacja pierwsza: *Wykorzystanie potencjału miast do rozwoju województwa* odnosi się do wszystkich miast regionu. Ma służyć rozproszeniu impulsów rozwojowych przez wzmacnianie powiązań w ramach obszarów funkcjonalnych miast oraz wyposażenie miast w nowe funkcje dzięki uzgodnionym z mieszkańcami inwestycjom wpisanym w wieloletnie plany inwestycyjne. Wyznacza trzy kierunki działań wraz z działaniami⁴: kierunek działania 1. *Kształtowanie struktury osadniczej województwa*, kierunek działania 2. *Określenie i wzmocnienie stref oddziaływania miast mazowieckich*, kierunek działania 3. *Wspieranie rewitalizacji miast*.

Rekomendacja druga: *Wzmocnienie spójności terytorialnej OMW oraz jego powiązań z otoczeniem regionalnym* dotyczy OMW oraz jego relacji z otoczeniem. Wyznacza dwa kierunki działania wraz z działaniami⁵. kierunek działania 1.

⁴ Kierunek działań 1. *Kształtowanie struktury osadniczej województwa* zawiera trzy działania, które związane są z określeniem zasięgu oddziaływania i kluczowych funkcji ośrodków miejskich na podstawie lokalnych i regionalnych uwarunkowań rozwoju; dostosowaniem zamierzeń inwestycyjnych do charakteru miast i ich kluczowych funkcji oraz wdrożeniem polityki informacyjnej władz samorządowych dotyczącej planowanych inwestycji komunalnych mających wpływ na kierunki rozwoju.

Kierunek działania 2. *Określenie i wzmocnienie stref oddziaływania miast mazowieckich* zawiera trzy działania, które dotyczą wspólnego zaplanowania obszarów funkcjonalnych miast powiatowych; wzmocnienia obszarów funkcjonalnych miast instrumentami terytorialnymi Unii Europejskiej oraz inicjowania współpracy horyzontalnej i wielopoziomowej w ramach obszarów funkcjonalnych.

Kierunek działania 3. *Wspieranie rewitalizacji miast* obejmuje swym zakresem cztery działania odnoszące się do promowania idei rewitalizacji w regionie przez aktywizację Mazowieckiej Regionalnej Rady do spraw Rewitalizacji; powiązania miejskich programów rewitalizacji z pobudzeniem przedsiębiorczości; przygotowania instrumentów finansowych wspierających rewitalizację oraz wsparcia dla lokalnych partnerstw na rzecz rewitalizacji, w tym działań w formule PPP.

⁵ Kierunek działania 1. *Integracja prorozwojowych działań samorządów Warszawy i województwa mazowieckiego* obejmuje trzy działania odnoszące się do: wspierania działań warszawskiego obszaru ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne); wspierania współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu opracowania polityki rozwoju obszaru metropolitalnego Warszawy, a także wypracowania mechanizmów koordynacji działań władz województwa i władz JST OMW. Kierunek działania 2. *Budowa powiązań funkcjonalnych między JST z obszaru metropolitalnego Warszawy* wyznacza pięć działań związanych z: sieciowaniem, wspieraniem i wspólną promocją firm z obszaru metropolitalnego Warszawy; budową wizerunku OMW na potrzeby marketingu gospodarczego i turystycznego; poprawą powiązań transportowych; tworzeniem zielonej infrastruktury jako elementu zagospodarowania obszaru metropolitalnego Warszawy dla potrzeb turystyki i rekreacji, konsolidacją zarządzania infrastrukturą siecią w ramach obszaru metropolitalnego Warszawy oraz wypracowaniem systemu monitorowania zmian w obszarze metropolitalnym Warszawy.

Integracja prorozwojowych działań samorządów Warszawy i województwa mazowieckiego oraz kierunek działania 2. Budowa powiązań funkcjonalnych między JST z obszaru metropolitalnego Warszawy [Rekomendowane działania... 2014, s. 6–7].

Podsumowanie i wnioski

Regiony funkcjonują w określonym systemie, który tworzy istniejąca siatka osadnicza oraz określone warunki administracyjne i prawne. Każdy region ma swoją specyfikę, do której powinna być dostosowana polityka miejska na poziomie regionalnym. W przypadku woj. mazowieckiego jest to dominująca rola m.st. Warszawy wraz ze stymulatorami i ograniczeniami funkcjonowania w regionie metropolii. Pozostałe miasta regionalne i subregionalne tworzą siatkę osadniczą województwa, która wymaga doprecyzowania wzajemnych zależności i relacji, określenia funkcji komplementarnych i konkurencyjnych.

Stopień wykorzystania środków w ramach *RPO WM 2007–2013* przez gminy miejskie pokazuje, że potrzeby obszarów miejskich w województwie są tak duże, że środki przeznaczone na realizację projektów rozwojowych w rozpoczynającej się perspektywie nie są wystarczające. Jednocześnie wprowadzenie nowych mechanizmów ZIT i RIT, daje podstawę do lepszego dopasowania możliwości finansowych do potrzeb obszarów miejskich. Pozwoli to na wzmocnienie układów subregionalnych i rozwój całego regionu.

Miasta są ośrodkami silnie zróżnicowanymi zarówno wewnątrz, jak i w relacjach zewnętrznych. Konieczne jest, aby polityka miejska uwzględniała priorytety i wpływała na harmonizację potrzeb lokalnych, regionalnych i krajowych w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego ośrodków miejskich. Polityka miejska powinna wskazywać mechanizmy i instrumenty pozwalające na jej realizację. Należy stwierdzić, że konieczna jest dalsza dyskusja o rozwoju obszarów metropolitalnych, ale również o ważkiej roli ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz mechanizmach wzmacniających ich potencjał rozwojowy. Należy pamiętać o celach określonych w *Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*. Dotyczą one zintegrowanego rozwoju miejskiego, zarządzania rozwojem miejskim opartego na współpracy, co powinno przyczynić się do właściwego wykorzystania potencjału miast europejskich, szczególnie w zakresie konkurencyjności i wzrostu.

Literatura

- Gorzela G., 2009, *Metropolizacja a globalizacja*, [w:] *Czy metropolia jest miastem?*, B. Jałowicki (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa.

- Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE*, 2009, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2014) 490 final, Bruksela.
- OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*, 2011, OECD Publishing.
- Parysek J. J., Mierzejewska L., 2009, *Problemy funkcjonowania i rozwoju miast polskich z perspektywy 2009 r.*, [w:] *Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI wieku*, J. J. Parysek (red.) Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*. Arkady, Warszawa.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, Aktualizacja*, 2014, Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego Uchwałą nr 180/14 z 7 lipca 2014, Warszawa.
- Raport z przebiegu prac nad wykonaniem opracowania „Badanie statystyczne w zakresie identyfikacji obszarów o cechach miejskich i cechach wiejskich w województwie mazowieckim oraz wskaźnika syntetycznego różnicującego gminy na podstawie kryterium funkcjonalnego”*, 2010, Praca wykonana pod kierunkiem A. Ajdyn, Warszawa.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007–2013*, 2011, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020*, wersja 1.4., 2014, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- Rekomendowane działania na rzecz równoważenia rozwoju województwa mazowieckiego*, na podstawie wyników badań zrealizowanych w ramach projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”, 2014, Warszawa.
- Sławiński T. (red.), 2011, *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*. Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku. Inteligentne Mazowsze*, Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego Uchwałą nr 158/13 z 28 października 2013 r., Warszawa.
- Strzelecki Z., 2008, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Strzelecki Z., 2011, *Czynniki i bariery w rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*.
- Strzelecki Z. (red.), 2011a, *Czynniki i bariery*. Oficyna Wyd. SGH, Warszawa.
- Strzelecki Z., 2012, *Rozwój zrównoważony podstawą polityki rozwoju województwa mazowieckiego*, [w:] *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, A. Maciejewska (red.). Studia KPZK PAN, t. CXLII, s. 126–142.
- Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 (Uszczegółowienie RPO WM)*, Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, Uchwała Nr 1813/76/11 z 30 sierpnia 2011, Warszawa.

Akty prawne:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 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.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1319/2013 z 9 grudnia 2013 zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).

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

Witryny internetowe:

[www1]http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_polsce/strony/rozwoj_miast_w_polsce.aspxDo uzupełnienia.