

**KATARZYNA WIDERA**

Politechnika Opolska

## **ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE JAKO INSTRUMENT POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH NA PRZYKŁADZIE WOJ. OPOLSKIEGO**

**Abstract: Integrated Territorial Investment as a Development Policy Instrument Functional Areas Based on the Example of Opolskie Voivodeship.** The article reviews the integrated territorial investments carried out in the Opolskie Voivodeship in the financial perspective 2014-2020. The object of the analysis was the Opole Agglomeration as the only of five functional areas of the Opolskie Voivodeship, where beneficiaries of funds from European Funds are located within this investment policy development policy.

**Keywords:** Development policy, functional areas, integrated territorial investments.

### **Wprowadzenie**

Polityka miejska jest formą interwencji publicznej w rozwój miejski podejmowanej z poziomu wyższego niż samorząd miejski czy związki komunalne, będącej wyrazem zorganizowanego współdziałania miast i ich bezpośredniego otoczenia wiejskiego [Kuźnik 2015: 8]. W swym wymiarze regionalnym polityka miejska zawierać musi wizję funkcjonalnych obszarów miejskich. Wizja i jej strategiczny charakter implikuje konieczność tworzenia przez te obszary dokumentów rozwoju o takim charakterze. Instrumenty regionalnej polityki miejskiej można podzielić na miękkie i twarde, a zatem są to pewne zbiory instrumentów inwestycyjnych, edukacyjnych, komunikacji społecznej, instrumentów koordynacyjnych oraz nowych regulacji prawnych. Za ważną i nową kategorię instrumentów inwestycyjnych odnoszących się do europejskiej polityki spójności w wymiarze miejskim uznano zintegrowane inwestycje terytorialne [Klasik *et al.* 2013: 169-188, Szlachta 2015: 14].

## 1. Obszary funkcjonalne w woj. opolskim

Zgodnie z definicją przez *obszar funkcjonalny* należy rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju [*Ustawa...* art. 2, pkt 6a 2017]. Obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:

- ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą;
- dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwi rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów [*ibidem*, art. 49c pkt 1].
- *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* podzieliła miejskie obszary funkcjonalne w Polsce na cztery typy: wojewódzki (w tym metropolitalny), regionalny, subregionalny i lokalny [*Koncepcja...* 2011: 185-191]. W zamierzeniach dokumentu *KPZK 2030* podmioty tworzące obszar funkcjonalny działać powinny na zasadach partnerstwa i stanowi to warunek konieczny ich strategicznej współpracy.

W *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do roku 2020* wskazano, że polityka rozwoju realizowana przez województwo opolskie do tego okresu, bazująca ma ustaleniach krajowych i unijnych dokumentów strategicznych, będzie wykorzystywać terytorialne podejście do zagadnień rozwojowych [*Strategia...* 2012].

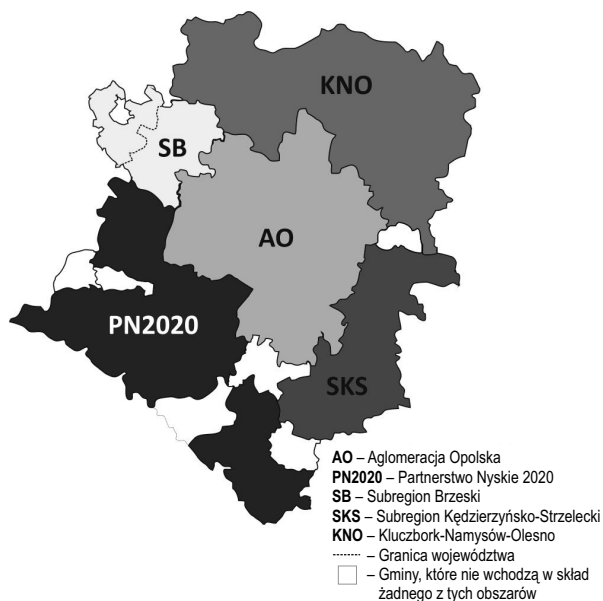
W terytorialnych aspektach rozwoju województwa opolskiego za bieguny wzrostu uznano miasto wojewódzkie Opole oraz miasta subregionalne wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. Jako obszary problemowe uznano:

- obszar depopulacji obejmujący całe województwo;
- obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych;
- miasta wymagające rewitalizacji i restrukturyzacji;
- obszary przygraniczne, narażone na niebezpieczeństwo powodzi oraz o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej [*Regionalny Program...* 2014:240].

Na terenie województwa opolskiego powstało pięć obszarów funkcjonalnych. Są to: Aglomeracja Opolska, Partnerstwo Nyskie 2020, Subregion Brzeski, Subregion Kędzierzyńsko-Strzelecki, Kluczbork – Namysłów – Olesno. Dodatkowo należy zauważyć, że ok. 97% województwa opolskiego pokrywają tereny wchodzące w skład tych obszarów funkcjonalnych. W skład jednego z obszarów funkcjonalnych – Subregionu Brzeskiego – wchodzi gmina Oława z województwa dolnośląskiego.

Powstałe obszary funkcjonalne w województwie opolskim mają wspólne cele rozwojowe lub/i wspólne problemy do rozwiązania, a ich powstanie było konsekwencją strategicznych działań władz lokalnych.

Ryc. 1 ukazuje rozmieszczenie obszarów funkcjonalnych w woj. opolskim.



Ryc. 1. Obszary funkcjonalne w województwie opolskim  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych [www.opole.stat.gov.pl].

## 2. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Jednym z kluczowych instrumentów odnoszącym się do polityki rozwoju obszarów funkcjonalnych są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), nie funkcjonujące w poprzedniej perspektywie finansowej. Za ich pomocą realizowane są strategie regionalne dotyczące zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Źródłem finansowania tych działań jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny [Zasady realizacji... 2013: 3]. Wymiernym efektem realizacji strategii regionalnych są zintegrowane przedsięwzięcia, zaś podmiotem je realizującym – potencjalnie partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego.

Celem realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jest:

- sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji,
- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych,
- realizacja zintegrowanych projektów,
- zwiększenie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności [ibidem: 4].

W celu uruchomienia środków finansowych obligatoryjne jest spełnienie tzw. warunków realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych [Ustawa o zasadach...]. Są to:

- zawiązanie instytucjonalnej formy partnerstwa,
- przygotowanie strategii ZIT,
- podpisanie regionalnego porozumienia z Instytucją zarządzającą RPO.

Zgodnie z założeniami polityki regionalnej UE miejskie obszary funkcjonalne są głównymi odbiorcami Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Obszary funkcjonalne – miasta i ich sieci – potencjalnie stają się częściami składowymi rozwoju gospodarczo-społecznego regionów. Praktyka pokazuje, że Zintegrowane Inwestycje Terytorialne są realizowane dla obszarów funkcjonalnych tworzonych wraz z miastami wojewódzkimi.

### 3. Aglomeracja Opolska jako obszar funkcjonalny

Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska zostało zarejestrowane w 2013 r. na mocy porozumienia samorządów gminnych. Obecnie Aglomerację Opolską tworzą: stolica województwa – miasto Opole, 7 gmin miejsko-wiejskich: Niemodlin, Prószków, Lewin Brzeski, Ozimek, Gogolin, Krapkowice, Zdieszowice oraz 13 gmin wiejskich: Murów, Popielów, Tułowice, Turawa, Izbicko, Strzeleczyki, Dąbrowa, Łubniany, Walce, Chrzastowice, Tarnów Opolski, Dobrzeń Wielki, Komprachcice. Należą one do 4 powiatów: opolskiego, krapkowickiego, strzeleckiego i brzeskiego. Całkowita powierzchnia AO wynosi 2370,25 km<sup>2</sup>, co stanowi niespełna 25% obszaru województwa opolskiego [*Strategia...* 2015: 21].

W *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego 2020* podkreślone zostało znaczenie Aglomeracji Opolskiej w kreowaniu rozwoju całego województwa. Cel strategiczny *Konkurencyjna Aglomeracja Opolska* ma być osiągnięty przez:

- rozwój i wzmocnienie funkcji metropolitalnych,
- rozwój przestrzeni Aglomeracji Opolskiej,
- wzmocnienie powiązań instytucjonalnych i społecznych,
- kreowanie pozytywnego wizerunku Aglomeracji Opolskiej, rozwój współpracy z ośrodkami regionalnym [*Strategia...* 2012: 125]

Ważnym zapisem w *RPO WO 2014-2020* jest notacja informująca, że nie przewidziano realizacji instrumentu ZIT poza Aglomeracją Opolską [*Regionalny Program...* 2014: 242].

Powołując się na treści zawarte w podsumowaniu w *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Opolskiej* należy wymienić najważniejsze wyzwania strategiczne zdefiniowane jako obszary problemowe, do których należą:

- dysproporcje w zakresie rozwoju obszarów miejskich i wiejskich,
- niepełne wykorzystanie istniejących zasobów na rzecz intensyfikacji rozwoju gospodarczego,
- nieefektywne wykorzystanie zasobów sektora edukacji,

- niezadawalający stan środowiska naturalnego w wyniku wykorzystywania nieefektywnych źródeł energii i ograniczonego rozwoju zintegrowanego transportu publicznego oraz znikomego wykorzystania alternatywnych form transportu [Strategia... 2015: 39].

Wszystkie wymienione obszary problemowe zadecydują o możliwościach i tempie rozwoju obszaru funkcjonalnego Aglomeracji Opolskiej. Jednocześnie wymagają one niezbędnej interwencji w ramach instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Podstawowymi filarami rozwoju Aglomeracji Opolskiej powinny być działania służące poprawie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, wytworzeniu pozytywnego klimatu inwestycyjnego oraz zapewnieniu odpowiednich warunków infrastrukturalnych i bytowych sprzyjających osadnictwu i rozwojowi społeczno-kulturowemu mieszkańców [*ibidem*: 40].

#### 4. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Aglomeracji Opolskiej

Po przeanalizowaniu listy projektów realizowanych z funduszy europejskich w Polsce w latach 2014-2020, w tab. 1 dokonano zestawienia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla województwa opolskiego.

Jak wspomniano wcześniej wszystkie 26 Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach *RPO WO 2014-2020* na obszarze województwa opolskiego (stan na 31 stycznia 2018 r.) jest realizowanych na terenie Aglomeracji Opolskiej. Zdecydowana większość projektów jest realizowana w mieście na prawach powiatu – Opolu i powiatach ziemskich: opolskim i krapkowickim.

Następnie przeanalizowano Zintegrowane Inwestycje Terytorialne pod kątem priorytetów *RPO WO 2014-2020*, wielkości i źródeł ich finansowania ze środków europejskich.

Największą liczbę wśród Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych stanowią projekty realizowane w ramach priorytetu *Gospodarka niskoemisyjna*. Był to jeden z obszarów problemowych wyraźnie wyartykułowany w *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Opolskiej*. W 97% źródłem unijnego dofinansowania projektów ZIT jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Projekty te stanowią 85% wszystkich realizowanych w ramach ZIT. Średni poziom unijnego dofinansowania przeznaczony na finansowanie projektu w ramach ZIT z tego priorytetu wynosi 7 222 634,09 zł. W kolejnym kroku analizy pochyłono się nad działaniami w ramach priorytetów *RPO WO na lata 2014-2020*. Tylko jeden projekt realizowany jest w priorytecie *Konkurencyjna gospodarka* co może stanowić pewien niedosyt w kontekście obszarów problemowych zdefiniowanych w strategii.

Tabela 1

Wyszczególnienie ZIT realizowanych na terenie województwa opolskiego według miejsca realizacji projektu i typu obszaru

Powiat	Gmina	Liczba inwestycji	Typ obszaru*		
			A	B	C
brzeski	Lewin Brzeski	2			
krapkowicki	Krapkowice	3			
	Strzeleczyki	1			
	Walce	2			
	Gogolin	2			
	Gogolin	1			
	Krapkowice				
opolski	Tarnów Opolski	1			
	Ozimek				
	Dąbrowa	1			
	Dobrzeń Wielki	1			
	Ozimek				
	Popielów				
	Tarnów Opolski	1			
strzelecki	Izbicko	1			
Opole	Opole	10			

\* – Klasyfikacja obszaru, na którym jest realizowany projekt:

A – duży obszar miejski (ludność powyżej 50 tys. i duża gęstość zaludnienia),

B – mały obszar miejski (ludność powyżej 5 tys. i średnia gęstość zaludnienia),

C – obszar wiejski (mała gęstość zaludnienia).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020> stan na 31 stycznia 2018 r.] (tab. 1-3).

Tylko w ramach priorytetu *Gospodarka niskoemisyjna* występuje podział projektów na działania: w działaniu 3.1 Strategii niskoemisyjnych realizowanych jest ¼ projektów z tego priorytetu, a ¾ w ramach działania 3.2 Efektywność energetyczna.

## Podsumowanie

Polityka miejska w obecnej perspektywie finansowej stanowi jeden z priorytetów wsparcia realizowanej polityki spójności. Jednym z założeń polityki spójności na lata 2014-2020 jest uwzględnienie podejścia terytorialnego rozumianego jako

Tabela 2

Liczba projektów w podziale na priorytety, którym zapewniono finansowanie w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020*

Priorytet w RPO WO 2014-2020	Liczba projektów	Wartość unijnego dofinansowania przeznaczona na finansowanie ZIT w zł	Źródło finansowania
2 Konkurencyjna gospodarka	1	19 997 812,04	EFRR
3 Gospodarka niskoemisyjna	16	115 562 145,40	
5 Ochrona dziedzictwa kulturowego i kultury	5	7 213 762,67	
9 Wysoka jakość edukacji	4	4 567 567,28	EFS

Tabela 3

Liczba projektów w podziale na działania w ramach priorytetów *Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020*

Priorytet	Działanie	Liczba projektów
2 Konkurencyjna gospodarka	2.2. Przygotowanie terenów inwestycyjnych na rzecz gospodarki	1
3 Gospodarka niskoemisyjna	3.1. Strategie niskoemisyjne	4
	3.2. Efektywność energetyczna	12
5 Ochrona dziedzictwa kulturowego i kultury	5.3. Ochrona dziedzictwa kulturowego i kultury	5
9 Wysoka jakość edukacji	9.1. Rozwój edukacji	4

patrzenie na obszary przez pryzmat ich potencjałów i barier rozwoju a nie granic administracyjnych. W obecnej perspektywie finansowej środki w ramach funduszy europejskich są wykorzystywane do wspierania rozwoju i pokonywania barier rozwojowych przez miejskie obszary funkcjonalne. Obszarem analizy Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych było województwo opolskie, na terenie którego powstało pięć obszarów funkcjonalnych. Instrumenty inwestycyjne ZIT są realizowane tylko na terenie obszaru funkcjonalnego Aglomeracja Opolska. Analiza ZIT pokazała realizację 26 projektów zgodnych z diagnozą obszarów problemowych zawartą w dokumentach strategicznych AO. Najmniejsza liczba projektów w ramach ZIT realizowana jest w ramach priorytetu *Konkurencyjna gospodarka*, ale właśnie ten projekt może okazać się kluczowy. W Strategii ZIT dla AO wskazano, że głównym wyzwaniem, problemem rozwojowym Aglomeracji Opolskiej jest jej niska konkurencyjność, szczególnie w stosunku do sąsiednich obszarów funkcjonalnych [*Strategia...* 2015: 41]. Przygotowanie terenów inwestycyjnych, z wykorzystaniem istniejących zasobów tego obszaru funkcjonalnego powinno przyczynić się do dalszego rozwoju już

istniejących podmiotów gospodarczych, a w dalszej perspektywie do przyciągnięcia potencjalnych, nowych inwestorów na te tereny.

## Literatura

- Frankowski J., Szmytkowska M., 2015, *Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(30).
- Grochowski M., 2013, *Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje*, [w:] *Terytorialny wymiar rozwoju. Polska z perspektywy badań ESPON*, A. Olechnicka, K. Wojnar (red.). Wyd. Scholar, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F., Szczupak B., 2013, *Polityka miejska w regionie*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź: 169-188, doi: 10.18778/7525-954-4.09, 978-83-7525-954 4, [http://hdl.handle.net/11089/23381, 10.18778/7525-954-4.09].
- Kuźnik F., 2015, *Miejskie obszary funkcjonalne*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach, nr 250.
- Kuźnik F., Klasik A., Szczupak B., Baron M., 2015, *Koncepcja regionalnej polityki miejskiej. Metodyka i studium przypadku*, [w:] *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa.
- Nowakowska A., 2015, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź, doi: 10.18778/7969-530-0.02.
- Noworól A., 2015, *Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, M. Stec, K. Bandarzewski (red.). Lex and Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Szlachta J., 2015, *Recommendations for Applying Cohesion Concept for Conducting Development Policy. Territorial Aspects of Public Policies*. Instytut Rozwoju, Institute for Development Working, Papers Working Paper, nr 016/2015 (035) ver. 1 ISSN 2082-7318.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.

### Akty prawne:

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, uchwała RM z 30.12.2011.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020*, grudzień, 2014, Opole.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego*, Załącznik do Uchwały Nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z 28 grudnia 2012 r.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Opolskiej* przyjęta Uchwałą nr W/9/2015 Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska z 10 sierpnia, 2015.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717, Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, 1566.



*Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Dz.U. 2014 poz. 1146, Dz.U. z 2017 r. poz. 1460, 1475, 2433.

*Wymiar miejski polityki spójności UE. Zintegrowane inwestycje terytorialne*. MRR, styczeń, 2013.

*Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020*, MRR, Warszawa, lipiec, 2013.

**Strony Internetowe:**

[[http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach /projekty/lista-projektow/](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/) lista -projektow -realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-Polsce-w- latach-2014-2020, dostęp 31 stycznia 2018 r.].