

Paczóski Piotr

radny

Urząd Miasta Jelenia Góra, Polska

NOWY INSTRUMENT POLITYKI SPÓJNOŚCI W REALIZACJI PARTNERSTWA MIEJSKO-WIEJSKIEGO

Polska jest krajem silnie zróżnicowanym regionalnie. Gospodarcze zróżnicowanie regionalne w Polsce ma z jednej strony charakter strukturalny, a z drugiej strony jest uwarunkowane upadkiem regionów przemysłowych oraz historią. W wyniku tego polską przestrzeń cechują trzy rodzaje dysproporcji: luka rozwojowa między wielkimi miastami a resztą kraju, między Polską Wschodnią i Zachodnią oraz rosnące dysproporcje wewnątrzregionalne. Wobec nowych wyzwań, jakie stoją przed Polską, polityka regionalna staje się jednym z najważniejszych elementów polityki rozwoju, zwłaszcza wobec obszarów problemowych. Dotychczasowa polityka regionalna nie w pełni spełniła swoje funkcje, dlatego regiony poszukują nowych możliwości, czynników i instrumentów rozwoju. Stąd celem artykułu jest przedstawienie rekomendacji dla tworzenia partnerstwa miejsko-wiejskiego, nowego instrumentu polityki spójności, w którym upatruje się szansy na pobudzenie rozwoju, zwłaszcza na obszarach problemowych położonych z dala od dużych metropolii, będących z reguły „kołami napędowymi” gospodarki regionalnej.

Nowa polityka regionalna na lata 2014-2020, przyjęta przez kraje Unii Europejskiej, kładzie nacisk na inne, niż miało to miejsce dotychczas, funkcje i zadania. Najważniejszym wyzwaniem dla polityki rozwoju staje się budowanie przewag konkurencyjnych opartych na innowacyjności oraz kapitale intelektualnym i społecznym, przy wykorzystaniu wewnętrznych potencjałów regionów¹. Pobudzeniu tego potencjału służy m.in. ustanowienie i doskonalenie partnerstwa miejsko-wiejskiego.

W obecnej koncepcji polityki spójności Unii Europejskiej relacje „miasto-wieś” nie są rozpatrywane w kategorii podporządkowania obszarów wiejskich procesom rozwoju ośrodków zurbanizowanych, lecz na zasadach równorzędnego partnerstwa (rural-urban partnership)². Partnerstwo „miejsko-wiejskie” jest tu rozumiane jako mechanizm redystrybucji zysków i korzyści uzyskiwanych w strefach dynamicznego wzrostu ośrodków miejskich na ich zaplecze wiejskie, ograniczania ujemnych skutków tej polaryzacji rozwoju i wzmocnienia inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich. Zakłada się, że:

– perspektywa regionalna obejmuje partnerstwo pomiędzy miastami (niezależnie od ich wielkości) i otaczającymi je obszarami wiejskimi;

– w perspektywie ponadregionalnej, w sytuacji wyraźnych podziałów pomiędzy regionami miejskimi lub metropolitalnymi i regionami wiejskimi, partnerstwo ma prowadzić do uzyskania równowagi pomiędzy różnymi interesami w tej skali, z zachowaniem zasad rozwoju zrównoważonego;

– uwzględniając międzyregionalne i ponadnarodowe aspekty, partnerstwo zapewnić ma możliwość wymiany doświadczeń i wzajemne uczenie się z przykładów współpracy pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi, dotyczących konkretnych projektów i inicjatyw.

Według ESDP udane/efektywne partnerstwo miejsko-wiejskie³ powinno się materializować poprzez współpracę i koordynację, co wymaga:

- równości i niezależności partnerów,
- dobrowolnego uczestnictwa w partnerstwie,
- uwzględniania zróżnicowania warunków administracyjnych,
- wspólnej odpowiedzialności i wspólnych korzyści.

Partnerstwo oznacza dzielenie się kosztami i korzyściami, np. związanymi z zapewnieniem kosztownych wysokostandardowych urządzeń infrastruktury lub z ochroną obszarów zaopatrzenia w wodę

¹ *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://ec.europa.eu/info/regio> (data pobrania 30.05.2016 r.).

² A. Baranowski, *Koncepcja partnerstwa „miasto – wieś”*, <http://www.pg.gda.pl/architektura/eurarc/pdf/polska/partnership.pdf> (5.09.2016).

³ European Spatial Development Perspective (ESDP), Potsdam 1999.

mieszkańców miasta. Nowe formy partnerstwa oferują możliwość reorientacji wymiany usług pomiędzy miastem i obszarami wiejskimi w duchu zasad zrównoważonego rozwoju, m.in. poprzez utworzenie regionalnego „funduszu obsługi” dla służb samorządowych. Istotne jest również zaangażowanie w partnerstwie miejsko-wiejskim różnego rodzaju „aktorów”; powinno ono - obok partnerstwa pomiędzy lokalnymi administracjami - tworzyć partnerskie sieci m.in. pomiędzy przedsiębiorstwami, mającymi zasadnicze znaczenie dla gospodarki regionu oraz podmiotami ekonomii społecznej, działającymi na rzecz lokalnego społeczeństwa. Takie działania pomogą przezwyciężyć tradycyjny podział „miasto-wieś” i zastąpić go koncepcją zintegrowanego systemu gospodarczego, społecznego i techniczno-przestrzennego, funkcjonującego na zasadach zrównoważonego rozwoju.

Dokument opracowany przez ESDP wskazuje 3 kierunki polityki rozwoju przestrzennego, służące wzmocnieniu partnerstwa miejsko-wiejskiego; są to:

- podtrzymywanie podstawowego zakresu usług i transportu publicznego w małych i średnich miastach na obszarach wiejskich (szczególnie w tzw. Specjalnych Strefach Włączenia);

- promocja współpracy pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi mająca na celu wzmocnienie regionów funkcjonalnych;

- integrowanie obszarów wiejskich otaczających wielkie miasta w postaci strategii rozwoju przestrzennego regionów miejskich, zmierzających do poprawy skuteczności planowania przestrzennego z uwzględnieniem poprawy jakości życia na obszarach otaczających miasta.

Dyskusyjny jest ten trzeci kierunek rozwoju w sensie wielkości miast. Obecnie partnerstwo miejsko-wiejskie jest bardziej adresowane do mniejszych ośrodków miejskich z myślą pobudzenia rozwoju na obszarach problemowych.

Rozwój partnerstwa miejsko-wiejskiego wymaga przezwyciężenia szeregu problemów i nieprawidłowości; należą do nich: (1) rywalizacja pomiędzy lokalnymi władzami w walce o przyciąganie inwestorów, powodująca często powielanie inwestycji, zwłaszcza w zakresie infrastruktury; (2) rywalizacja pomiędzy organizacjami gospodarczymi, np. pomiędzy deweloperami zainwestowania miejskiego i przedsiębiorcami związanymi z rolnictwem; (3) cząstkowe lub wybiórcze traktowanie problemów połączone z brakiem holistycznego, strategicznego, myślenia i planowania, sprzeczne z założeniami zrównoważonego rozwoju; (4) pojawianie się problemów środowiskowych (przeciążenie systemu transportowego, wyczerpywanie się zasobów naturalnych itp.) - niedostateczny nacisk na właściwe wykorzystanie zasobów miejscowych na obszarach wiejskich. W powyższym kontekście niezbędne jest stworzenie warunków dla powstawania, udoskonalania i upowszechniania partnerstw miejsko-wiejskich. Dlatego też poniżej przedstawiono rekomendacje temu służące.

Poniższe rekomendacje są efektem realizacji projektu URMA (2012-2014) w ramach programu unijnego INTERREG IVC, którego celem było wspieranie wymiany doświadczeń w odniesieniu do powstawania i wdrażania partnerstw miejsko-wiejskich w wybranych europejskich obszarach metropolitalnych i ich otoczeniu.

Rekomendacje dla decydentów i interesariuszy⁴:

- partnerstwa miejsko-wiejskie muszą być nastawione na realizację konkretnych potrzeb i wykorzystanie lokalnych potencjałów rozwojowych; ponadto powinny być uznane za podejście strategiczne na wszystkich poziomach polityki spójności terytorialnej i odpowiednio wspierane;

- stosowanie dobrych praktyk w zakresie tworzenia partnerstw miejsko-wiejskich;

- wielowątkowy charakter partnerstw miejsko-wiejskich wymaga podejścia holistycznego i odpowiedniego do lokalizacji oraz zarządzania wielopoziomowego i międzysektorowego modelu organizacji;

- partnerstwa miejsko-wiejskie powinny być traktowane jako funkcjonalne i przestrzenne jednostki, łączące obszary miejskie i wiejskie oraz rozpoznawane w planowaniu strategicznym i przestrzennym na wszystkich poziomach samorządu i gospodarki;

⁴ Rekomendacje dotyczące ustanowienia i doskonalenia współpracy miejsko-wiejskiej jako instrumentu spójności terytorialnej, URMA, Warszawa 2014.

– istniejące instytucje i odpowiednie nowe ciała funkcjonalne na poziomie regionalnym powinny odgrywać strategiczną rolę, ułatwiając i koordynując partnerstwa miejsko-wiejskie;

– miejsko-wiejskie inicjatywy angażujące wielu, różnorodnych interesariuszy, powinny być wspierane przez instytucje publiczne w celu zapewnienia odpowiedniego osadzenia tych projektów na różnych polach.

Wzięcie pod uwagę tych rekomendacji przez decydentów powinno zaowocować m.in. stworzeniem warunków do rozwoju tego typu partnerstw, ograniczeniem barier ich funkcjonowania i dostosowaniem instrumentów finansowych, będących w gestii władz unijnych, krajowych, regionalnych i lokalnych, w sposób umożliwiający korzystanie z nich partnerstwom miejsko-wiejskim.