

# Dorota Czykier-Wierzba

---

## Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej zrównoważonego rozwoju miast w latach 2007-2013

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 7-12

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DOROTA CZYKIER-WIERZBA

Uniwersytet Gdański

## FINANSOWANIE Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU MIAST W LATACH 2007–2013

### Wprowadzenie

W miastach i na ich obrzeżach mieszka w UE około 80% ludności i powstaje od 75 do 85% unijnego PKB<sup>1</sup>. Zlokalizowana jest tam także większość miejsc pracy, przedsiębiorstw i organów administracji. Stanowią one również rynki zbytu, ośrodki edukacji i kultury. Ich funkcjonowanie ma istotne znaczenie w budowaniu spójności społecznej, rozwijaniu powiązań pomiędzy sektorem biznesu, instytucjami badawczymi a sektorem publicznym. Miasta stanowią także centra zmian inicjujące nowatorskie i innowacyjne przedsięwzięcia, rozwój przedsiębiorczości i wzrost gospodarczy<sup>2</sup>. Miasta wywierają również wpływ na rozwój regionów. Nie ma bowiem w Europie odnoszących sukcesy regionów bez dobrze rozwijających się miast<sup>3</sup>.

Charakteryzując rolę miast nie można nie dostrzegać jeszcze innych aspektów tego zagadnienia. Z drugiej bowiem strony miasta borykają się z szeregiem problemów, przy tym w każdym z miast mogą to być inne problemy. A więc niektóre miasta muszą rozwiązywać problemy związane ze wzrostem populacji, którym towarzyszą często takie negatywne zjawiska, jak: brak dostępności gruntów, rosnące ceny nieruchomości, zniszczona substancja mieszkaniowa, trudności komunikacyjne czy nadmiernie rozbudowane służby komunalne. Z kolei część miast przeżywa trudności z powodu odpływu ludności, niedoboru miejsc pracy, przedwczesnego przerywania edukacji, bezrobocia oraz ich następstw (tj. takich jak: wysoka przestępczość, narkomania, problemy zdrowotne itp.). Niekorzystnym trendem występującym w niektórych miastach europejskich jest starzenie się społeczeństwa<sup>4</sup>. Pociąga ono za sobą, jak wykazuje praktyka, wzrost wydatków na funkcjonowanie

---

<sup>1</sup> *Uwolnić potencjał regionów i miast*. „Inforegio news” 2007, nr 158, s. 2.

<sup>2</sup> *Rola miast w rozwoju gospodarczym*. Wypowiedź Danuty Hübner, komisarza ds. polityki regionalnej Unii Europejskiej. „Rzeczpospolita” z dnia 22 czerwca 2006, dodatek.

<sup>3</sup> *Sieć rozwoju obszarów miejskich. Program URBACT II*. [http://urbact.eu/fileaduum/corporate/Official\\_documents/URBACT\\_II\\_Operational\\_Programme\\_En.doc](http://urbact.eu/fileaduum/corporate/Official_documents/URBACT_II_Operational_Programme_En.doc)

<sup>4</sup> Z prognoz wynika, że w UE do 2050 r. podwojeniu ulegnie liczba emerytów przypadających na jedną osobę w wieku produkcyjnym. Por. *Należy maksymalnie wykorzystać politykę regionalną, by stawić czoło europejskiemu wyzwaniu demograficznemu*. „Inforegio news” 2007, nr 154, s. 2.

systemu zabezpieczenia społecznego oraz służbę zdrowia<sup>5</sup>. Z prognoz wynika, że w przyszłości konsekwencją wzrostu tych wydatków będzie zwolnienie w krajach członkowskich UE tempa wzrostu gospodarczego oraz spadek konkurencyjności ich gospodarek.

Stąd dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju miast wymaga rozwiązania wymienionych wyżej problemów. Zrównoważony rozwój zakłada bowiem równowagę pomiędzy kwestiami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. Oznacza to, że kwestia zrównoważonego rozwoju jest szczególnie istotna w miastach najbardziej narażonych na problemy wykluczenia społecznego, degradacji środowiska czy rozrostu terenów zurbanizowanych.

W UE wspieranie rozwoju miast odbywa się w ramach prowadzonej od szeregu lat polityki strukturalnej. Pierwszy program za pomocą którego wspierany był rozwój miast został uruchomiony w 1990 roku. Dokonywane w poszczególnych perspektywach finansowych modyfikacje polityki strukturalnej wywierały również wpływ na realizowane programy dotyczące wspierania zrównoważonego rozwoju miast. Celem artykułu jest przedstawienie finansowania zrównoważonego rozwoju miast w UE w latach 2007–2013.

### Perspektywa finansowa 2007–2013

W wyniku modyfikacji polityki strukturalnej na lata 2007–2013 przyjęto, że w nowej perspektywie finansowej (2007–2013) wspieranie rozwoju miast będzie odbywało się w ramach realizowanych przez kraje członkowskie programów operacyjnych, programu URBACT II oraz dwóch nowych instrumentów, tj. JEREMIE i JESSICA. W związku z tym Komisja przygotowała dokument „Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”, w którym określone zostały ramy strategiczne dla nowych programów operacyjnych. Programy te są wspierane ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Uwzględniona została w nim także problematyka miejska<sup>6</sup>. Niezależnie od tego Komisja przygotowała drugi dokument „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”<sup>7</sup>. Ten ostatni dokument stanowi uzupełnienie „Strategicznych wytycznych Wspólnoty” przez dalsze opracowanie i wzmocnienie działań miejskich. Dokument ten został przygotowany w celu pomocy władzom krajowym, regionalnym i miejskim w przygotowaniu nowej generacji programów spójności. W dokumencie tym Komisja wyjaśniła, dlaczego miasta są ważne dla Europy, podkreśliła istotę zrównoważonego rozwoju miast w ramach europejskiej polityki regionalnej. Przedstawiła także cztery główne strate-

<sup>5</sup> Szacuje się, że w Niemczech udział w PKB wydatków na wypłaty emerytur wzrośnie z 10,3% w 2004 r. do 15,4% w 2040 r., zaś udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB zwiększy się w tych latach z 3,8% do 8,4%. Por. M. Duszczyk: *Nowe zadania budżetu UE w kontekście wyzwań społecznych*. „Biuletyn analiz” UKIE, Warszawa 2008, nr 18, s. 33.

<sup>6</sup> Por. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Dz.Urz. UE L. 291/29 z 21.10.2006, Załącznik, pkt 2: Terytorialny wymiar polityki spójności.

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. KOM(2006)385 wersja ostateczna. Bruksela, dnia 13.7.2006. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/urban/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/index_pl.htm).

giczne cele polityczne dla miast. Wreszcie zachęcała kraje członkowskie do wykorzystania tego dokumentu przy opracowywaniu nowej polityki spójności na lata 2007–2013, a w jej ramach programów operacyjnych uwzględniających działania w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Przewidziane w tych programach działania powinny stanowić kontynuację programu Urban II. Komisja zaleciła, aby przygotowując programy operacyjne na lata 2007–2013 kraje członkowskie i regiony dążyły do realizacji następujących celów\*:

1. Zwiększenia atrakcyjności miast poprzez skupienie się na czterech obszarach, tj. takich jak: poprawa dostępności środków transportu (poprzez m.in. tworzenie dobrych połączeń z lotniskami i arteriami transportowymi, zintegrowaną komunikację miejską, promocję alternatywnych środków transportu, większą mobilność i dostępność dla osób niezmotywowanych), równy dostęp do wysokiej jakości usług w zakresie ochrony zdrowia, socjalnych i zapewnienie dostępu do nich także emigrantom i środowiskom odizolowanym pod względem kulturowym, poprawa jakości środowiska w wyniku regenerowania zdegradowanych terenów miejskich, koordynowanie polityki zagospodarowania terenów miejskich, promowanie efektywnego wykorzystania energii oraz zwiększenie dostępu do kultury w wyniku rozwoju infrastruktury kulturalnej.
2. Wzmocnienia ich wkładu w innowacyjność, przedsiębiorczość i gospodarkę opartą na wiedzy. Zdaniem Komisji miasta powinny odgrywać pierwszoplanową rolę w przygotowaniu innowacyjnych rozwiązań dla całego regionu. W tym celu winny one dążyć do tego, aby kształcenie, prace badawcze były efektywniejsze i łatwiej dostępne dla małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym Komisja zaleca rozwój partnerstwa pomiędzy uniwersytetami, instytucjami badawczo-rozwojowymi i sektorem prywatnym, opracowanie zintegrowanej i zrównoważonej strategii w zakresie społeczeństwa informacyjnego oraz wprowadzenie innowacyjnych i ekologicznych systemów zarządzania środowiskiem.
3. Tworzenia większej i lepszej jakości miejsc pracy. W tym celu należy, zdaniem Komisji, wspierać systemy ustawicznego kształcenia, zapewnić wysokiej jakości szkolenia oraz zwiększyć inwestycje w zakresie infrastruktury edukacyjnej. Niezależnie od tego miasta winny zapewnić pomoc na rynku pracy dla najbardziej zagrożonych wykluczeniem grup ludności (tj. mniejszości etnicznych, kobiet i młodzieży), a także opracować programy szkoleń pomocne w powrocie bezrobotnych na rynek pracy.
4. Zmniejszenia różnicowania wewnątrz miast<sup>9</sup>. Aby sprostać temu wyzwaniu, miasta powinny promować równocześnie integrację społeczną i równość szans oraz zwiększyć bezpieczeństwo obywateli. W przypadku integracji społecznej Komisja

---

\* *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Komisarz Danuta Hübner przedstawia strategiczne wytyczne dotyczące polityki spójności na lata 2007–2013. „Iforegio news” 2006, nr 148, s. 2.*

zapropowała realizację działań mających na celu integrację imigrantów przez naukę języka, szkolenia, poprawę usług socjalnych, aby rozwiązać problem ubóstwa dzieci i zapobiegać powstawaniu zjawiska „dzieci ulicy”. Ponadto umożliwiać podnoszenie kwalifikacji kobiet oraz zapewniać opiekę przedszkolną dla dzieci kobiet, które chcą wrócić do pracy. Jeżeli zaś chodzi o bezpieczeństwo obywateli w miastach, to Komisja zaproponowała, aby miasta stosowały aktywne podejście do problemu walki z przestępczością poprzez np. utrzymywanie w dobrym stanie miejsc publicznych, poświęcanie szczególnej uwagi młodym ludziom stanowiącym grupę wysokiego ryzyka, w celu powstrzymania ich skłonności przestępczych, oraz utworzenie stanowisk pracy związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa<sup>10</sup>.

W latach 2007–2013 środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zostaną przeznaczone w UE na realizację trzech nowo sformułowanych celów polityki strukturalnej, tj. celu 1 – Konwergencja, celu 2 – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie i celu 3 – Europejska współpraca terytorialna. Przyjęto, że w ramach tego ostatniego celu będzie funkcjonował program URBACT II. O jego uruchomieniu zdecydowały pozytywne doświadczenia uzyskane w trakcie realizacji programu URBACT I. Program ten będzie stanowił kontynuację prac rozpoczętych w ramach programu URBACT I polegających na wymianie doświadczeń dotyczących polityki miejskiej pomiędzy europejskimi miastami oraz innymi zainteresowanymi podmiotami. Celem tego programu jest rozwój współpracy transnarodowej w dziedzinie zintegrowanego rozwoju miast. Ustalono dwa podstawowe priorytety tego programu, tj.<sup>11</sup>:

Priorytet 1.: Miasta – motory wzrostu i zatrudnienia. Obejmuje on następujące działania:

- promowanie przedsiębiorczości,
- poprawa innowacyjności oraz gospodarki opartej na wiedzy,
- zatrudnienie i kapitał ludzki.

Priorytet 2.: Atrakcyjne i spójne miasta. W ramach tego priorytetu będą realizowane następujące działania:

- zintegrowany rozwój obszarów zdegradowanych i zagrożonych degradacją,
- integracja społeczna,
- środowisko miejskie.

Podkreślić należy, że priorytety programu URBACT II są zgodne z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej i ustaleniami Agendy Göteborgskiej w dziedzinie zrównoważonego rozwoju miast i z nową inicjatywą Komisji „Regiony na rzecz zmian gospodarczych”<sup>12</sup>.

Zasięg programu URBACT II jest znacznie szerszy aniżeli programu URBACT I. W tym pierwszym programie mogą bowiem brać udział wszystkie miasta UE-27, Norwegii

<sup>10</sup> Por. M. Parkinson: *Miasta są ważne dla Europy*. „Inforegio panorama” 2006, nr 19, s. 5.

<sup>11</sup> *Nowa era miejskiej współpracy i wymiany*. „Inforegio news” 2007, nr 162, s. 1.

<sup>12</sup> Szerzej patrz: Komunikat Komisji Europejskiej (2006) 675 z dnia 8 listopada 2006 r.

i Szwajcarii oraz władze lokalne i wyższe uczelnie. Instytucją zarządzającą tym programem jest francuskie ministerstwo polityki miejskiej. W latach 2007–2013 program ten będzie dofinansowywany ze środków EFRR w wysokości 53,3 mln euro. W związku z uruchomieniem tego programu w wielu krajach członkowskich są organizowane krajowe punkty kontaktowe i konferencje regionalne. Ich zadaniem będzie przekazywanie informacji pomiędzy podmiotami biorącymi udział w programie URBACT II i lokalnymi uczestnikami<sup>13</sup>.

W ramach reformy polityki strukturalnej na lata 2007–2013 utworzone zostały, jak wspomniano, nowe instrumenty, tj. JEREMIE i JESSICA, służące wsparciu krajów członkowskich oraz regionów w podnoszeniu jakości projektów, co w konsekwencji winno przyczynić się do pełniejszego wykorzystania wspólnotowych środków finansowych. Pierwszy z wymienionych instrumentów utworzony został w celu usprawnienia dostępu do środków finansowych MSP. Jest on dostępny dla władz zarządzających programami operacyjnymi. Będą one mogły zainwestować część posiadanych środków w ramach gotowego systemu, który akredytuje finansowe instytucje pośredniczące zajmujące się rozwojem agrobiznesu i mikrokredytowaniem. Środki te zostaną wielokrotnie zwiększone poprzez pożyczki będące wkładem EBI i innych instytucji finansowych. Uzyskany w ten sposób kapitał finansowy trafi za pośrednictwem akredytowanych instytucji finansowych do przedsiębiorców<sup>14</sup>. Z kolei drugi z wymienionych instrumentów będzie wykorzystywany, przy współpracy Komisji z EBI i Bankiem Rozwoju Rady Europy oraz innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi, w dziedzinie inżynierii finansowej służącej zrównoważonemu rozwojowi miast. Finansowanie rewitalizacji i rozwoju miast będzie możliwe za pośrednictwem udzielonych na bardzo korzystnych warunkach kredytów połączonych ze środkami pochodzącymi z regionalnego programu operacyjnego. Instytucje zarządzające będą mogły finansować projekty obejmujące różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego, które są w stanie spłacić zainwestowane środki w stosunkowo długim czasie. Pozwoli to także na prostsze i bardziej elastyczne zarządzanie funduszami na rzecz rozwoju miejskiego, a także na pozyskanie środków z międzynarodowych instytucji finansowych, banków i sektora prywatnego, zwiększając w ten sposób efekt dźwigni realizowanych programów inwestycyjnych<sup>15</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że aby realizować strategię zrównoważonego rozwoju miast, muszą one dysponować spójnym, długoterminowym planem rozwoju, który obejmuje gospodarcze, społeczne i środowiskowe cele strategiczne. Winny one być skutecznie monitorowane, a wszyscy partnerzy muszą być w pełni zaangażowani.

<sup>13</sup> Por. A.L. Guignard: *Od Urbact I do Urbact II: nowa era współpracy i wymiany doświadczeń między miastami*. „Inforegio panorama” 2007, nr 24, s. 13.

<sup>14</sup> Por. *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa*. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Luksemburg 2007, s. 130–131.

<sup>15</sup> „Metoda Urban” *poza Urban: miasta w przyszłej polityce spójności*. Inforegio news” 2006, nr 145, s. 1.

żowani w opracowywanie, realizację i ocenę programów dotyczących rozwoju obszarów miejskich. Miasta winny także korzystać z uzyskanych zasobów wiedzy w ramach realizowanych w poprzednich perspektywach finansowych programów Urban i URBACT I.

Prowadzone analizy dotyczące sytuacji w miastach wskazują, że pomimo wspierania od szeregu lat z budżetu ogólnego UE zrównoważonego rozwoju miast w dalszym ciągu do istotnych problemów wymagających rozwiązania należą m.in.: odnowienie substancji mieszkaniowej, rozwój transportu publicznego i infrastruktury transportowej, zagospodarowanie terenów przemysłowych, lokalny rozwój gospodarczy, w tym szczególnie miast, w których dominują podupadające tradycyjne gałęzie przemysłu, gospodarka odpadami i ściekami komunalnymi, zintegrowane podejście do rozwoju miast itp.<sup>16</sup> Wynika stąd, że zapewnienie zrównoważonego rozwoju miast jest procesem długotrwałym i złożonym, który wymaga współdziałania różnych strategicznych sektorów, jak również zaangażowania dużej grupy partnerów z sektora publicznego, prywatnego i stowarzyszeniowego oraz wydatkowania z budżetu ogólnego UE znacznych środków finansowych.

Na zakończenie warto, jak sądzę, przytoczyć fragment wystąpienia J.M. Barroso na inauguracji Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast. W swoim wystąpieniu stwierdził on: „Sukces odnoszą te regiony i miasta, które wspierają otwartość, oferują mieszkańcom dobrobyt gospodarczy i społeczny oraz możliwość rozwinięcia talentów. Europa potrzebuje kreatywności, umiejętności i entuzjazmu swoich regionów i miast bardziej niż kiedykolwiek w przeszłości. W erze globalizacji to one odegrają kluczową rolę w budowaniu konkurencyjnej Europy”<sup>17</sup>.

#### THE FINANCING OF URBAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT FROM THE EU BUDGET IN THE 2007–2013 FINANCIAL PERSPECTIVE

##### Summary

In the European Union the support of the cities is provided in the framework of the regional policy and its primary objective is to ensure their sustainable development. The financing of the urban sustainable development from the EU budget has continued from the 1989–1999 financial perspective.

In the current (2007–2013) financial perspective the support for the cities is provided by operational programs implemented by the individual Member states. Apart from them an EU-wide URBACT II program is being implemented along with two Cohesion Policy initiatives– JEREMIE and JESSICA.

From the experiences gained during the financing of the cities from the EU budget to date follows, that ensuring the sustainable development of those cities is a difficult long-term process.

*Translated by Paweł Wierzba*

<sup>16</sup> *Sieć rozwoju obszarów miejskich. Program URBACT II...*, s. 46.

<sup>17</sup> *Polityka spójności UE 1988-2008: inwestowanie w przyszłość Europy*. „Inforegio panorama” 2008, nr 26, s. 25.