

MAŁGORZATA PIĘTA-KANURSKA

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ – WYZWANIA DLA MIAST

Abstract: The European Union Cohesion Policy – Challenges for the Cities. The urban dimension of the European cohesion policy is already evolving for 20 years. In 1993, the Treaty on European Union established cohesion as one of the main objectives of the Community. From that moment started to increase the role of cities in the activities of the European Union. Nowadays EU places particular emphasis on spatial economy, urbanization and urban policy in the Member States. Moreover European Union emphasizes that the cities, especially the leading metropolises are the engines of growth of the European Union's competitiveness in the international arena. The article describes the evolution of the urban dimension of EU cohesion policy, identifies the key challenges for European cities at the beginning of the 21st century and systematizes the main recommendations in this regard of the EU.

Europa potrzebuje silnych miast i regionów, w których dobrze się żyje
(KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich)

Wprowadzenie

Obszary miejskie stale się rozrastają, na początku XXI w. zajmują 70% Europy. W miastach mieszka 80% z 492 mln mieszkańców Unii Europejskiej. Obszary miejskie wytwarzają 70-80% PKB Unii Europejskiej. Jednocześnie miasta odpowiedzialne są za 75% światowego zużycia energii i ze względu na produkcję energii elektrycznej, transport, przemysł i ogrzewanie wytwarzają 80% gazów cieplarnianych¹. Miasta uważa się za ośrodki innowacji. Są społecznym, gospodarczym i kulturalnym sercem regionu, a nawet całego kraju. Dlatego ich rozwój jest obecnie jednym z kluczowych elementów europejskiej polityki spójności. W latach 90. XX w. zauważono, że zarówno główne problemy, jak i potencjalne możliwości rozwoju Unii Europejskiej są zlokalizowane w miastach.

¹ Wymiar miejski polityki spójności (2009).

Należy zauważyć, że wymiar miejski europejskiej polityki spójności ewoluuje od 20 lat. W 1993 r. w Traktacie o Unii Europejskiej ustalono spójność za jeden z głównych celów Wspólnoty (*Polityka spójności a miasta*). Jednocześnie od tego momentu zaczęła rosnąć rola miast w działaniach Unii. W obecnym okresie programowania UE 2007-2013 nastąpiło szczególne podkreślenie znaczenia miast w kształtowaniu spójności Unii – wymiar miejski polityki regionalnej Unii przesunięto do głównego nurtu programowania (tzw. *mainstreamu*). W związku z tym obecnie Unia Europejska kładzie szczególny nacisk na działania związane z racjonalnym gospodarowaniem przestrzenią, urbanizacją oraz rozwojem powiązań funkcjonalnych między miastami a terenami wiejskimi. Zwraca się również uwagę na właściwe kształtowanie polityki miejskiej w poszczególnych państwach członkowskich, problematykę zrównoważonego rozwoju miast dla rozwoju wspólnot lokalnych i regionalnych, jak również podkreśla się kluczową funkcję metropolii we wzroście konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej².

1. Spójność społeczno-ekonomiczna i przestrzenna a rozwój miast europejskich

Jak wspomniano we wstępie miejsce miast jako istotnych obszarów pobudzania rozwoju regionalnego nabrało szczególnego znaczenia w polityce regionalnej Unii Europejskiej dopiero na początku lat 90. XX w. Zbiegło się to w czasie z reformą funduszy strukturalnych w 1988 r. oraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej z 1993 r. ustanawiającym spójność jako jeden z głównych celów polityki Wspólnoty. Uznano wtedy, że funkcjonowanie miast ma duże znaczenie dla integracji gospodarczej Unii. W efekcie utworzono *Urban Pilot Project* (UPP) – pierwszy pilotażowy program polityki regionalnej Unii Europejskiej skierowany bezpośrednio do miast. Finansowany był z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zob. tab. 1).

Następnie w drugiej połowie lat 90. XX w. państwa członkowskie przygotowały perspektywiczny dokument dotyczący rozwoju przestrzennego Wspólnoty – Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego³. Dokument ten przyczynił się w znacznej mierze do wzrostu znaczenia problematyki spójności terytorialnej Unii. Jednocześnie, w okresie programowania 1994-1999 Unia Europejska wprowadziła nowe działania skierowane bezpośrednio na miasta. W 1994 r. powołano inicjatywę Wspólnoty *URBANI* nakierowaną na problemy rewitalizacji miast oraz na zwiększanie ich spójności wewnętrznej. Natomiast w 1997 r. utworzono pilotażowy projekt *URBAN AUDIT I*, którego zadaniem było zbieranie danych dotyczących mocnych i słabych stron miast europejskich.

Kolejny okres programowania 2000-2006 przyniósł dalsze umacnianie się roli miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Miasta uznano za motory rozwoju re-

² *Decyzja...* (2006).

³ *ESDP* (1999).

Tabela 1

Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej

Okres programowania	Przyjęte dokumenty, wprowadzone inicjatywy/programy	Charakterystyka
1989-1993	– Urban Pilot Project (UPP)	Miejskie Projekty Pilotażowe (Urban Pilot Project) – pierwszy pilotażowy program polityki regionalnej Unii Europejskiej skierowany bezpośrednio do miast. Finansowany był z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
1994-1999	– inicjatywa URBAN I – projekt URBAN AUDIT I	Celem Inicjatywy Wspólnotowej URBAN I było wspieranie rozwoju obszarów miejskich znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Nacisk kładziono na wspieranie innowacyjnych modeli rozwoju gospodarczego i społecznego rewitalizacji miast oraz na zwiększanie ich spójności wewnętrznej. Natomiast w 1997 r. utworzono pilotażowy projekt URBAN AUDIT I, którego zadaniem było zbieranie danych dotyczących mocnych i słabych stron miast europejskich.
2000-2006	– inicjatywa URBAN II – kontynuacja projektu URBAN AUDIT – utworzono sieć URBACT	Kontynuowano inicjatywę URBAN w postaci URBAN II oraz projekt URBAN AUDIT. Ponadto utworzono sieć URBACT promującą wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk między miastami w skali międzynarodowej.
2007-2013	– Decyzja w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 (SWW); – Komunikat do Rady i Parlamentu: Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach	6 października 2006 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument: <i>Decyzja w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 (SWW)</i> . SWW stanowi wykaz strategicznych priorytetów dla polityki spójności (<i>Community Strategic Guidelines on Cohesion</i>). Wytyczne te definiują priorytety Wspólnoty służące wspieraniu zrównoważonego, harmonijnego i trwałego rozwoju oraz realizacji głównego celu polityki spójności, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej na obszarze Unii Europejskiej. Dokumentem towarzyszącym <i>Decyzji w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013</i> jest Komunikat do Rady i Parlamentu: <i>Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach</i> . COM(2006) 385 z 12 lipca 2006 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polityka spójności a miasta*.

gionalnego. W tym okresie programowania Komisja Europejska sformułowała wytyczne dla państw członkowskich nakazujące im zwrócenie szczególnej uwagi na politykę w odniesieniu do obszarów miejskich w ramach programów celu 1 i celu 2. Kontynu-

owano także inicjatywę *URBAN* w postaci *URBAN II* oraz projekt *URBAN AUDIT*. Ponadto, utworzono sieć *URBACT* promującą wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk między miastami w skali międzynarodowej.

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej w trakcie trwania okresu programowego 2000-2006 i nie została objęta inicjatywą *URBAN II*. Otwarta dla nowych krajów członkowskich została jedynie sieć *URBACT*, w której polskie miasta również uczestniczą.

W okresie programowania 2007-2013 nadal wzrasta zainteresowanie zarówno Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, jak i niektórych państw członkowskich (szczególnie Holandii oraz Wielkiej Brytanii) w promowaniu wymiaru miejskiego w polityce spójności. Nastąpiło przesunięcie wymiaru miejskiego do poszczególnych Programów Operacyjnych. Ponadto, wyrazem tej tendencji jest przyjęty 6 października 2006 r. przez Radę Unii Europejskiej dokument: *Decyzja w sprawie strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013 (SWW)*⁴. *SWW* stanowi wykaz strategicznych priorytetów dla polityki spójności, zebrany w jednym odrębnym, kompleksowym dokumencie, odzwierciedlającym różnorodność potrzeb państw członkowskich. Dokument ten stanowi ramy dla procesu programowania w każdym z państw członkowskich. Wytyczne te mają charakter indykatywny, dzięki czemu państwa członkowskie mają elastyczność w wyborze priorytetów odpowiadających specyfice i potrzebom rozwojowym państw i ich regionów. Wytyczne definiują priorytety Wspólnoty służące wspieraniu zrównoważonego, harmonijnego i trwałego rozwoju oraz realizacji głównego celu polityki spójności, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej na obszarze Unii Europejskiej⁵.

Warto zaznaczyć, że Unia Europejska po raz pierwszy w strategicznym dokumencie, tak wyraźnie podkreśliła zagadnienia racjonalnego i zrównoważonego gospodarowania przestrzenią ze szczególnym uwzględnieniem roli miast (w tym metropolii) w kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej⁶. Dokumentem towarzyszącym *SWW* jest *Komunikat do Rady i Parlamentu: Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach z 12 lipca 2006 r.*⁷

Można stwierdzić, że jednym z efektów dotychczasowych działań Unii Europejskiej w ramach miejskiego wymiaru polityki spójności jest coraz lepsze rozeznanie Unii w zakresie możliwości rozwoju i wyzwań, z którymi obecnie borykają się miasta europejskie. Szczególną rolę można przypisać w tym zakresie audytowi miejskiemu,

⁴ *COM...* (2006).

⁵ Polityka spójności Wspólnoty koncentruje się zatem na trzech priorytetach: poprawie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienia odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie potencjału środowiskowego; wsparciu innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy przez umiejętności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi; tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy przez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

⁶ *Spójność terytorialna i rozwój miast*.

⁷ *Communication from the Commission...* (2006).

który znacznie przyczynia się do tworzenia porównywalnych baz danych statystycznych miast europejskich.

2. Ogólna charakterystyka miast europejskich

Europejski Audyt Miejski (*URBAN AUDIT*) to inicjatywa Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej. W 1997 r. Komisja Europejska po raz pierwszy przeprowadziła pilotażowy projekt dotyczący audytu miejskiego. Następnie w 2003 r. przeprowadzono pierwszy europejski audyt miejski na szerszą skalę: dane zebrano w 15 państwach Unii Europejskiej. Następnie w 2004 r. do projektu włączono 10 nowych państw członkowskich oraz Bułgarię, Rumunię i Turcję. Drugi audyt miejski odbył się w latach 2006-2007. Objął 321 europejskich miast w 27 państwach członkowskich oraz 36 dodatkowych miast z Norwegii, Szwajcarii i Turcji (tab. 2). Jednocześnie prowadzone były badania ankietowe, dzięki którym pozyskano informację od mieszkańców miast europejskich, jak oceniają oni jakość życia w swym mieście. Badania dotyczące jakości życia w mieście przeprowadzono w 2006 r. w 75 miastach europejskich⁸.

Najnowsze badania w ramach inicjatywy *URBAN AUDIT* przeprowadzono w 2010 r. Komisja Europejska ustaliła, że zbieranie danych będzie się odbywać co trzy lata. Obecnie w inicjatywie uczestniczy 27 krajowych urzędów statystycznych, które pracują pod nadzorem Eurostatu. Badane są warunki życia w 358 miastach europejskich. Do badań gromadzonych jest 330 wskaźników⁹.

Na podstawie wyselekcjonowanych wskaźników, zarówno zebranych w programie *URBAN AUDIT*, jak i innych dostępnych danych, takich jak m.in. poziom wykształcenia, zaangażowanie społeczne czy środowisko, Komisja Europejska każdorazowo publikuje *Sprawozdanie o stanie miast europejskich*¹⁰. Dokument ten jest wielowymiarowym źródłem informacji o społeczno-ekonomicznym i przestrzennym poziomie rozwoju miast europejskich. W szczególności warto zwrócić uwagę na opracowany w tym *Sprawozdaniu* wskaźnik lizboński (*Lisbon Index*), który informuje, w jakim stopniu miasta europejskie przyczyniają się do realizacji celów strategii lizbońskiej. Opiera się on na następujących zmiennych¹¹:

- PKB na wszystkich mieszkańców miasta;
- wydajność pracy liczona jako PKB na jednego zatrudnionego;
- zatrudnienie mieszkańców liczone jako odsetek osób pracujących w wieku 15-64 lat;
- wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników liczony jako odsetek osób w wieku 55-64 lat, którzy są aktywni zawodowo;

⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_pl.htm.

⁹ www.urbanaudit.org.

¹⁰ Sprawozdanie to opracowuje ECOTEC Research and Consulting LTD we współpracy z Nord-Regio oraz z Eurofutures (instytucje te zostały wybrane w wyniku przetargu).

¹¹ *State of European Cities...* (2007), s. 40-43.

- długotrwałe bezrobocie wśród starszych pracowników liczone jako odsetek osób w wieku 55-64 lat, bezrobotnych ponad rok;
- poziom wykształcenia młodzieży: studenci szkół wyższych i pomaturalnych w wieku 15-24 lat;
- bezrobocie wśród młodzieży jako odsetek osób w wieku 15-24 lat, którzy są bez pracy nieprzerwanie przez więcej niż sześć miesięcy (por. ryc. 1).

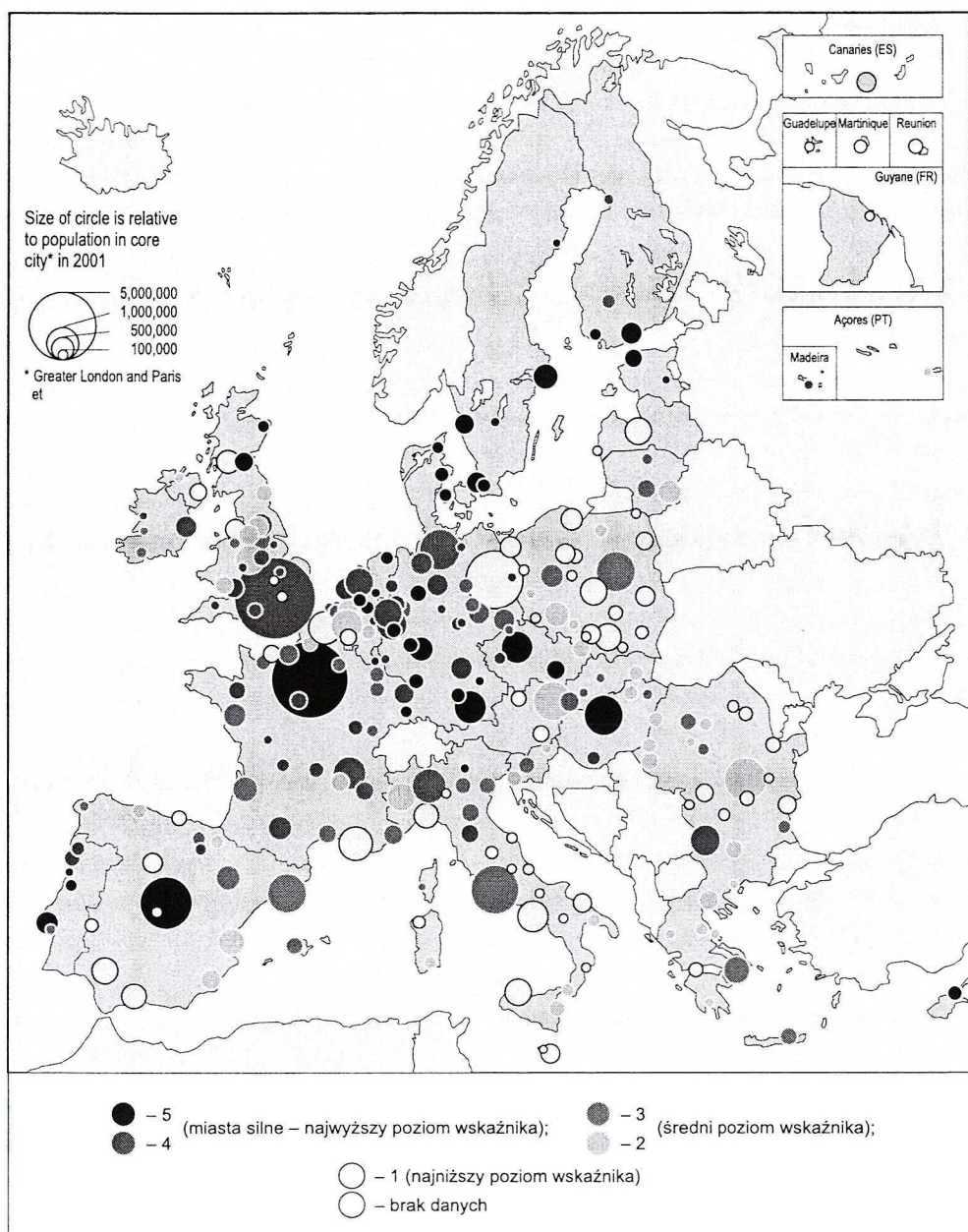
Według wskaźnika lizbońskiego wiele dobrze funkcjonujących miast znajduje się w Danii, Szwecji, Finlandii, Holandii i zachodniej części Niemiec. Najlepsze wyniki notowano także w dużych miastach we Francji, południowej Anglii i wschodniej części Szkocji oraz w stolicach Półwyspu Iberyjskiego. W nowych państwach członkowskich, Estonia zajmuje jedną z czołowych lokat, a kilka stolic, takich jak Praga i Budapeszt również osiągnęły dobre wyniki. Niestety najniższe wartości wskaźnika lizbońskiego wyliczono dla miast Polski, Rumunii i Bułgarii. Ponadto, miasta południowych Włoch, całej Grecji i w dużej części Hiszpania także nie wypadły zbyt dobrze. Wskaźnik lizboński dla wielu angielskich miast też jest niezadowolający. Nie satysfakcjonuje także sytuacja w Berlinie i miast w regionie walońskim w Belgii.

Można zauważyć, że miasta we Włoszech, Wielkiej Brytanii oraz Belgii osiąga- ją zarówno najwyższe, jak i najniższe wartości wskaźnika – obrazuje to jednocześnie znaczne nierówności w konkurencyjności miast w tych państwach. Warto dodać, że konstrukcja wskaźnika lizbońskiego niweluje wpływ wielkości miasta na jego wynik – zarówno mniejsze i większe miasta mogą osiągać najwyższe noty. Ogólnie stwierdza się na podstawie analiz przeprowadzonych na podstawie wskaźnika lizbońskiego, że istnieje znaczne zróżnicowanie miast europejskich (por. ryc. 1).

Na podstawie *Sprawozdania o stanie miast europejskich* można również wska- zać najważniejsze wyzwania miast europejskich na początku XXI w. W sprawozdaniu wśród najistotniejszych problemów miast europejskich wymienia się przede wszyst- kim: problem wzrostu i stagnacji miast wynikający ze zmian demograficznych, sta- rzenie się mieszkańców miast oraz migracje.

Ponadto okazuje się, że miasta europejskie cechuje wysoka stopa bezrobocia. Audyt miejski wskazuje, że niemal wszystkie miasta, które odnotowują poziom bez- robocia równy lub wyższy niż 10%, zawierają niektóre strefy, w których ta wartość procentowa jest co najmniej dwa razy wyższa niż średnia dla miasta, a w niektórych przypadkach poziom bezrobocia wynosi 60%. W miastach występuje tzw. paradoks miejski (*the urban paradox*), który oznacza, że bogactwo wytwarzane przez miasto nie zawsze przekłada się na poprawę wskaźników zatrudnienia wśród mieszkańców miast. Wśród wyzwań związanych z zatrudnieniem podkreśla się również niski proc- ent kobiet wśród pracujących.

Kolejne wyzwanie wiąże się z występującym w miastach europejskich proble- mem dostępności mieszkań. Wynika on m.in. ze wzrostu cen nieruchomości oraz braku dostępnych gruntów.



Ryc. 1. Wskaźnik lizboński w miastach europejskich

Źródło: *State of European Cities Report...* (2007), s. 42.

Ważnymi wyzwaniami są też rozwiązanie problemów związanych z transportem miejskim, stanem środowiska naturalnego (a w szczególności jakością powietrza) oraz polityką miejską (w tym *governance*)¹².

Miasta europejskie stoją przed różnorodnymi wyzwaniami i w dosyć zróżnicowanym stopniu są w stanie odpowiedzieć na wyzwania konkurencyjności gospodarki światowej. Według zaproponowanej w *Sprawozdaniu* typologii, miasta europejskie podzielono na trzy grupy, uwzględniając takie kryteria, jak: wielkość miasta, strukturę ekonomiczną, profil miasta oraz konkurencyjność (zob. tab. 2, ryc. 2).

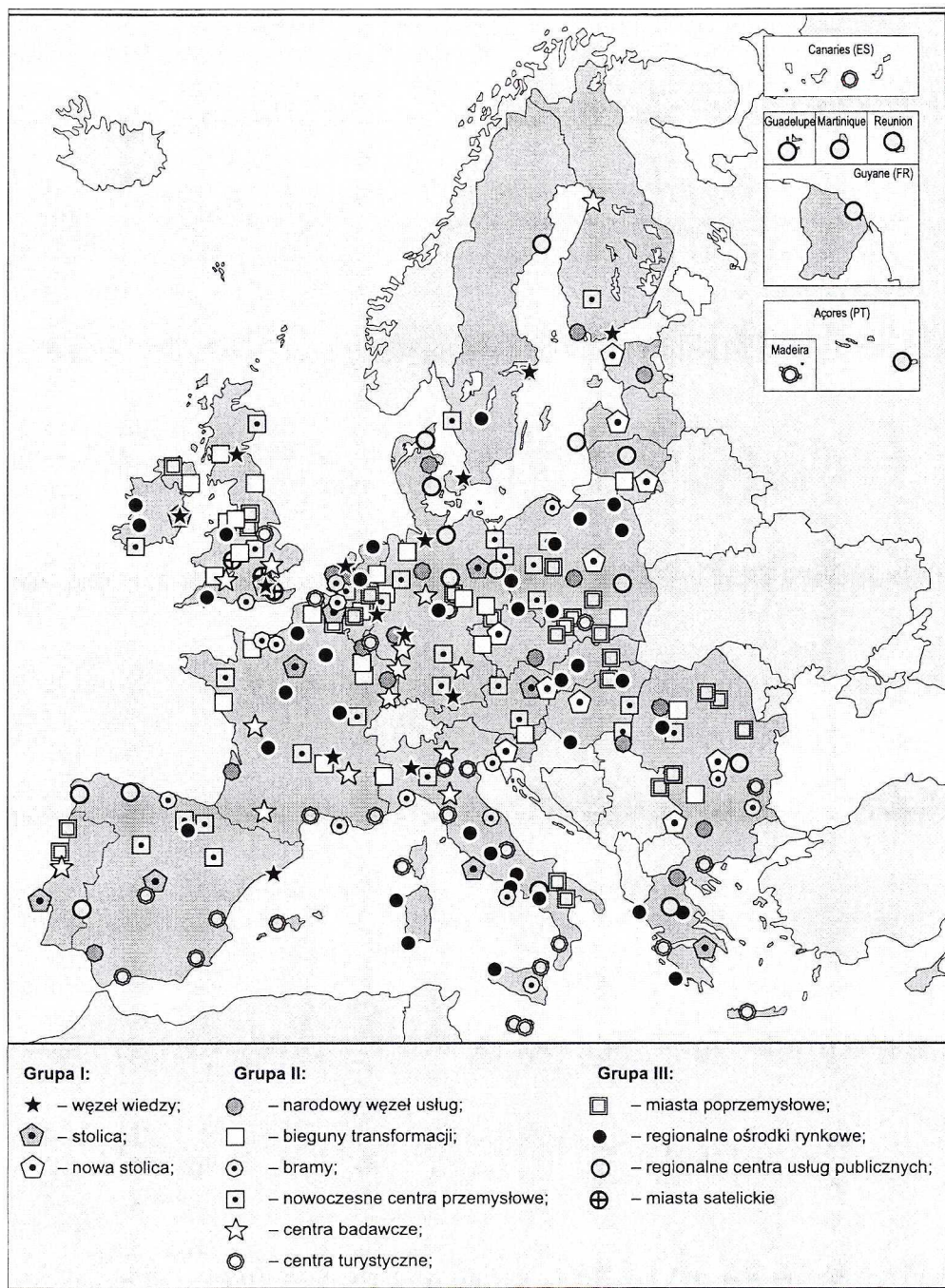
Tabela 2

Charakterystyka miast europejskich

Grupa	Nazwa	Charakterystyka
I	węzeł wiedzy	Miasto odgrywające kluczową rolę w globalnej gospodarce, zdecydowanie są ponad narodową hierarchią miast, stanowią czołówkę międzynarodowego przemysłu, biznesu i usług finansowych, opartych na wysokim poziomie talentu oraz cechujące się doskonałymi połączeniami z resztą świata.
	stolica	Miasta, które znajdują się na szczycie hierarchii miast, o zróżnicowanej bazie ekonomicznej i koncentracji.
	nowa stolica	Czempiony transformacji, motory działalności gospodarczej w nowych państwach członkowskich.
II	narodowy węzeł usług	Odgrywają zasadniczą rolę w krajowej hierarchii miast – w realizacji ich kluczowych funkcji krajowych.
	bieguny transformacji	Miasta z silną przeszłością przemysłową, które radzą sobie ze zmianami gospodarczymi i rozwijają nowe rodzaje działalności gospodarczej.
	bramy	Większe miasta z określoną infrastrukturą (miasta portowe); dostosowane do obsługi dużych przepływów międzynarodowych (towarów i osób).
III	nowoczesne centra przemysłowe	Miasta traktowane jako platformy międzynarodowych działań, jak również sprzyjające działalności lokalnych przedsiębiorstw eksportujących za granicę; charakteryzujące się wysokim poziomem innowacji technologicznych.
	centra badawcze	Ośrodki badań i szkolnictwa wyższego, w tym nauki i technologii, współpracujące z przedsiębiorstwami; miasta te działają w ramach międzynarodowych sieci.
	ośrodki turystyczne	Ośrodki obsługujące duże przepływy osób pochodzenia krajowego i międzynarodowego z sektorem usług ukierunkowanym na turystykę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *State of European Cities Report* (2007).

¹² *Ibidem*, s. 35.



Ryc. 2. Typologia miast europejskich

Źródło: Na podstawie *State of European Cities Report...* (2007).

Wśród wyróżnionych typów miast należy podkreślić, że przede wszystkim grupa pierwsza, tzw. *międzynarodowe węzły Europy*, tj. węzły wiedzy oraz stolice – zarówno państw starej Unii, jak i nowych państw członkowskich (*established capitals, re-invented capitals*) mają szansę odegrać kluczową rolę w gospodarce globalnej. W szczególności miasta określane jako *węzły wiedzy* stanowią czołówkę międzynarodowego przemysłu, biznesu i usług finansowych, opartych na wysokim poziomie talentu oraz cechującą się doskonałymi połączeniami z resztą świata.

W przypadku polskich miast, w tej grupie znajduje się tylko Warszawa – zaliczona została do tzw. *re-invented capitals*, które taktowane są jako czempiony transformacji, motory aktywności ekonomicznej nowych państw członkowskich. Pozostałe polskie miasta zaliczono do grupy drugiej i trzeciej (ryc. 2).

3. Działania i zalecenia Unii Europejskiej dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich

Prowadzona w ramach miejskiego wymiaru polityki spójności diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej europejskich miast umożliwiła opracowanie dokumentu, którym jest *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast*¹³. Warto zwrócić uwagę na ten dokument, gdyż stanowi on wypracowanie wspólnych zasad i strategii polityki rozwoju miejskiego dla państw członkowskich, przez ministrów odpowiedzialnych za rozwój miast. Jednocześnie zobowiązali się oni do aktywnego podejścia i promowania problematyki zrównoważonego rozwoju miast w swoich państwach.

W Karcie Lipskiej można wyróżnić dwa podstawowe zalecenia, na których powinna opierać się polityka miejska państw Unii Europejskiej. Pierwsze z nich postuluje wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego, a w szczególności dbałość o wysoką jakość przestrzeni publicznej, modernizację sieci infrastruktury i poprawę wydajności energetycznej miast oraz realizację aktywnej polityki innowacyjnej i edukacyjnej (zob. tab. 3).

Drugim podstawowym wyzwaniem, którym powinna zająć się polityka miejska, zawartym w Karcie Lipskiej jest rozwiązanie problemu dzielnic najuboższych w miastach. W szczególności zaleca się działania w zakresie podnoszenia jakości środowiska fizycznego, wzmacniania gospodarki lokalnej i lokalnej polityki na rynku pracy, prowadzenia aktywnej polityki edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży oraz promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego (zob. tab. 3).

Zalecenia dla państw członkowskich Unii Europejskiej koncentrowane na obszarach miejskich zawarte są także we wspomianej już *Decyzji w sprawie Strategicznych Wytocznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013*. Komisja Europejska przedstawiła w tym dokumencie wytyczne, do których należą m.in.¹⁴:

¹³ *Karta Lipska...* (2007).

¹⁴ *Polityka spójności a miasta...*

Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast

Zalecenia	Charakterystyka
I. Wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego, a w szczególności:	– konieczność koordynacji w ramach polityki miejskiej kluczowych jej obszarów z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotu działania i czasu; – konieczność zaangażowania przedsiębiorstw prywatnych do polityki miejskiej; – propozycja opracowania zintegrowanych programów rozwoju dla miast.
1. Tworzenie i zapewnienie przestrzeni publicznych wysokiej jakości:	– należy zwiększać wzajemne oddziaływanie architektury, planowania infrastruktury i planowania miejskiego, aby stworzyć wysokiej jakości przestrzeń publiczną; – należy dążyć do kultury budowlanej (Baukultur) dla całego miasta i jego okolic; kultura budowlana rozumiana jest jako suma wszystkich aspektów kulturowych, gospodarczych, technologicznych i ekologicznych, które wpływają na jakość i proces planowania oraz budowania, uwzględnia również zachowanie dziedzictwa architektonicznego; – podmioty odpowiedzialne za tworzenie przestrzeni publicznych: państwo, władze lokalne i regionalne, obywatele i przedsiębiorstwa.
2. Modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej:	– do poprawy jakości życia niezbędny jest niezbyt kosztowny transport miejski skoordynowany z sieciami transportu regionalnego; – szczególną uwagę należy zwrócić na zarządzanie ruchem oraz łączenie różnych rodzajów transportu, z uwzględnieniem infrastruktury dla pieszych i rowerzystów; – do poprawy jakości życia powinny być ponoszone inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej (instalacje wodne, oczyszczalnie ścieków i inne); – miasta powinny funkcjonować na podstawie zrównoważonych usług komunalnych, których podstawowymi cechami są wydajność energetyczna i ekonomiczna oraz oszczędne gospodarowanie zasobami naturalnymi; – dla poprawy jakości życia niezbędna jest renowacja budynków mieszkalnych (np. zbudowanych z wielkiej płyty, a także innych materiałów niskiej jakości); budynki mieszkalne powinny być wydajne energetycznie; – zwarta struktura zasiedlenia stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów; niezbędne jest tutaj właściwe planowanie przestrzenne i miejskie (kontrola dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych, szczególnie trwała okazała się strategia łączenia mieszkań, miejsc pracy, edukacji zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich); – miasta powinny przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców oraz swojej atrakcyjności dla przedsiębiorców przez wykorzystanie zaawansowanych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, usług socjalnych, zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony; inwestycje te mają jednocześnie usprawnić administrację miasta; – miasta powinny być dostosowane do zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych.

Zalecenia	Charakterystyka
3. Aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna:	– polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego może przyczynić się do poprawy jakości kształcenia na poszczególnych stopniach edukacji (od poziomu przedszkolnego i szkolnego przez poziom uniwersytecki oraz stwarzanie możliwości kształcenia się przez całe życie); – instrumenty: zbliżanie partnerów, wspieranie sieci, dialog społeczny i międzykulturowy; uczestnictwo obywateli w życiu społecznym i demokratycznym.
II. Podkreślenie problemu dzielnic najuboższych w miastach, a w szczególności:	– konieczność dalszej realizacji polityki integracji społecznej w miastach; – instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju miast jest polityka mieszkalnictwa socjalnego (w tym dostępne cenowo mieszkania); – szybkie reagowanie w dzielnicach, w których zauważono pogarszanie się sytuacji społecznej; władze powinny oferować bodźce i zachęty do poprawy tej sytuacji oraz inicjować dialog między mieszkańcami, światem polityki i podmiotami gospodarczymi.
1. Realizacja strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego:	– konieczna jest poprawa wyglądu, warunków fizycznych i wydajności energetycznej budynków w dzielnicach kryzysowych (m.in. podnoszenie standardów mieszkaniowych); – aby zwiększyć trwałość inwestycji w modernizację środowiska fizycznego, muszą one być oparte na długoterminowej strategii rozwoju, obejmującej także m.in. dalsze inwestycje publiczne i prywatne.
2. Wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki na rynku pracy:	– tworzenie i zabezpieczanie miejsc pracy w dzielnicach kryzysowych, oferowanie szkoleń (poprawa jakości tych dzielnic powinna również przebiegać na podstawie wewnętrznych sił gospodarczych); instrumenty: polityka rynku pracy i polityka gospodarcza; – umacnianie gospodarek lokalnych i lokalnych rynków pracy m.in. przez promowanie gospodarki społecznej oraz świadczenie usług przyjaznych dla obywateli.
3. Aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży:	– poprawa sytuacji dzielnic najuboższych przez ulepszenie systemów edukacji i szkoleń w społecznościach lokalnych (w szczególności dla dzieci i młodzieży); – umożliwianie dzieciom i młodzieży z dzielnic najuboższych możliwości uczestniczenia w życiu społeczności i realizacji swoich ambicji oraz zagwarantowanie im równych szans w dłuższej perspektywie.
4. Promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego:	– promowanie rozwoju sprawnego i korzystnego cenowo systemu transportu publicznego w celu stworzenia szans mobilności i dostępu dla mieszkańców dzielnic najuboższych; – rozwój sieci transportu dla pieszych i rowerzystów; – integracja dzielnic najuboższych z miastem i całym regionem przez rozwój transportu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Karty Lipskiej* (2007).

- działania promujące miasta jako siłę napędową rozwoju regionalnego, tj. ulepszenia w dziedzinie konkurencyjności, np. przez tworzenie klastrów, promowanie przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług, pozyskanie i utrzymanie siły roboczej o wysokich kwalifikacjach;
- promowanie wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzające do poprawy sytuacji dzielnic kryzysowych (odnowa środowiska fizycznego, rewitalizacja terenów poprzemysłowych, ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego i historycznego);
- działania promujące bardziej zrównoważony, policentryczny rozwój polegający na rozwoju sieci miejskiej na poziomie krajowym i wspólnotowym, obejmującej połączenia między najsilniejszymi gospodarczo miastami a innymi obszarami miejskimi, w tym małymi i średnimi miastami.

Natomiast w *Komunikacie do Rady i Parlamentu: Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach* w szczególności wskazuje się na tzw. *miasta przyciągające*. Oznacza to, że miasta europejskie przyciągają liczne inwestycje i zatrudnienie. Dysponują wieloma środkami działania, aby wzmacniać swoją atrakcyjność. Jednocześnie Komisja wskazuje, że miasta powinny brać pod uwagę cztery fundamentalne kwestie, do których należą: transport, dostępność i mobilność; dostęp do usług i infrastruktury; środowisko naturalne i fizyczne oraz sektor kultury. Ponadto, w *Komunikacie* zawarto także propozycje rozwiązań w odniesieniu do problemu zarządzania miastami i regionami. Uważa się, że powinna być ustanowiona elastyczna współpraca między poszczególnymi poziomami samorządów. W ramach obowiązującego w każdym państwie członkowskim systemu instytucjonalnego, miasta muszą znaleźć skuteczne formy zarządzania, które pozwolą im mieć wpływ na wszystkie aspekty rozwoju miejskiego. Wybrane działania, które w tym zakresie proponuje Komisja Europejska są następujące¹⁵:

- rozwijanie partnerstwa między miastami, regionami i państwem w ramach zintegrowanego podejścia, spójnego dla obszarów miejskich (np. w zakresie koordynowania i planowania zintegrowanego transportu miasto-region);
- opracowywanie strategii koordynowanych na poziomie aglomeracji lub w ramach sieci, aby osiągnąć odpowiednią masę krytyczną, która będzie w stanie sprostać wyzwaniom konkurencji światowej;
- skoordynowanie działań władz obszarów miejskich (centrum miasta i przedmieścia) oraz władz obszarów wiejskich i władz regionalnych; strefy miejskie dostarczają usług całemu regionowi w postaci zatrudnienia, służb publicznych, przestrzeni publicznej oraz infrastruktury sportowej i kulturalnej, natomiast strefy wiejskie mają zalety skierowane do większej liczby odbiorców, oferując uroki terenów wiejskich, miejsca rozrywki oraz rezerваты naturalne i przyrodnicze; skoordynowanie działań jest szczególnie ważne w strefach okołomiejskich;

¹⁵ *Komunikat do Rady i Parlamentu...* (2006).

- zaleca się miastom korzystanie ze wsparcia ośrodków informacyjnych Unii Europejskiej w zakresie rozwoju potrzebnych kompetencji do zarządzania wszystkimi aspektami rozwoju obszarów miejskich;
- proponuje się korzystanie z funduszy strukturalnych nakierowanych na wspieranie projektów rozwoju obszarów miejskich, przede wszystkim w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz inicjatyw JASPERS, JEREMIE i JESSICA¹⁶.

Podsumowanie

Procesy rynkowe, liberalizacja gospodarek zawsze będą prowadziły do pogłębiania się nierówności przestrzennych, społecznych i ekonomicznych¹⁷. Dlatego obecnie Unia Europejska wielką rangę przypisuje polityce spójności oraz zrównoważonemu rozwojowi miast i regionów, a także właściwemu zarządzaniu nimi. Jak wskazywano powyżej miasta europejskie charakteryzują się znacznymi zróżnicowaniami społeczno-ekonomicznymi, dlatego muszą podejmować wiele działań, aby uporać się z własnymi problemami wewnętrznymi. Obecnie tylko nieliczne z nich mają szansę być konkurencyjne w skali gospodarki światowej, dotyczy to głównie największych metropolii europejskich. Najbardziej konkurencyjne miasta globalne charakteryzują się m.in. następującymi cechami, do których osiągnięcia powinny dążyć europejskie metropolie¹⁸:

- wysoka jakość połączeń międzynarodowych oraz z innymi ważnymi ośrodkami;
- wysoka atrakcyjność śródmieścia (przekształcenie centrów miast z form miasta przemysłowego w miasta poprzemysłowe społeczeństwa informacyjnego);
- dostępność atrakcyjnych projektów architektonicznych i programów kulturalnych;
- dostępność efektywnej infrastruktury biznesowej;
- dostępność silnej bazy badawczo-rozwojowej oraz centrów innowacji;
- wysoka jakość zasobów ludzkich, możliwość permanentnej edukacji;
- wysoka jakość dzielnic mieszkaniowych, dobrze skomunikowanych z centrum miasta;
- umiejętność zarządzania spójnością społeczną;
- występowanie rozwiniętych powiązań administracyjnych obejmujących obszar miejski.

¹⁶ W okresie programowania 2007-2013 realizowane są trzy, ww. inicjatywy, ich celem jest zapewnienie regionom wyższego poziomu inwestycji oraz tworzenie nowych miejsc pracy. W inicjatywy te zaangażowane są: Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/background_en.htm.

¹⁷ Zob. szerzej: Myrdal (1958).

¹⁸ Dziekoński (2008).

Warto także zaznaczyć, że Komisja Europejska w *Szóstym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*¹⁹ skupia się na pobudzaniu *kreatywności i innowacyjności* w miastach i regionach, gdyż mogą one pomóc miastom europejskim w zdobywaniu i utrzymywaniu przewagi konkurencyjnej na arenie międzynarodowej. Cele te w pewnej mierze zostały sformułowane na podstawie dorobku koncepcji miast kreatywnych Floridy²⁰. Zgodnie z nią te miasta, które charakteryzuje wysoka innowacyjność, kreatywność, otwartość i tolerancyjność w wielu dziedzinach życia społeczno-ekonomicznego, stają się ośrodkami kluczowymi w gospodarce światowej. Jednak jak wynika z powyższych rozważań miasta europejskie charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem społecznym, ekonomicznym i przestrzennym, przez co w zróżnicowany sposób są w stanie realizować te cele. Często priorytetowym wyzwaniem dla władz miejskich jest rozwiązywanie podstawowych problemów miast związanych m.in. z transportem miejskim, rewitalizacją centralnych dzielnic albo dostępnością mieszkań. Dlatego uważa się, że w celu poprawy konkurencyjności miast europejskich konieczne jest długookresowe programowanie rozwoju przestrzennego skoordynowane z polityką miejską na poziomie krajowym. Ponadto, konieczne jest włączanie się władz regionalnych i lokalnych w świadome zarządzanie obszarami miejskimi oraz mobilizację ich endogenicznego potencjału. Działania na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym powinny ściśle uzupełniać, a nawet modyfikować te, które formułowane są na poziomie całej Unii Europejskiej. W efekcie oczekuje się większej elastyczności i skuteczności w działaniach mających na celu rozwój silnych regionów i miast europejskich, w których dobrze się żyje.

Literatura

- Communication from the Commission to the Council and Parliament. Cohesion Policy and Cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions.* Commission of the European Communities, Bruksela, 2006.
- COM(2006) 385. *Community Strategic Guidelines on Cohesion.* Official Journal of the European Union (2006/702/EC).
- Decyzja w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013,* Decyzja Rady Unii Europejskiej, 2006.
- Dziekoński O. R., 2008, *Polityka miejska. Rozwój obszarów zurbanizowanych.* www.sopot.pl/egmina.
- ESDP European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of European Union, Committee of Spatial Development,* Wyd. European Commission, Poczdam, 1999.
- Florida R., 2005, *Cities and the Creative Class.* Routledge, Nowy Jork–Londyn.

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_pl.pdf.

²⁰ Florida (2005).

- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*. Lipsk 2007. CdR 163/2007 EN – AW (ASZ)/ak.
- Komunikat do Rady i Parlamentu „Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach”*. COM(2006) 385 z 12.7.2006. http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/background_en.htm.
- Myrdal G., 1958; *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*. Wyd. PWG, Warszawa.
- Polityka spójności a miasta*. www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj-regionalny/Strony/Polityka-spojnosci-UEamiasta.aspx; *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 (SWW)*.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 marca 2009 r. w sprawie wymiaru miejskiego polityki spójności w nowym okresie programowania (2008/2130(INI))*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- Spójność terytorialna i rozwój miast UE*. www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj-regionalny/polityka_przestrzenna/spojnosc_terytorialna/strony/spojność_terytorialna_i_rozwoj_miast_ue.aspx.
- State of European Cities Report. Adding Value of the European Urban Audit*. Study contracted by the European Union Commission, Maj, 2007.
- Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 (SWW)*. www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj-regionalny/Strony/Strategiczne-wytyczne-Wspolnoty-dla-spojnosci-na-lata2007_2013.aspx.
- Wymiar miejski polityki spójności*. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 marca 2009 r. w sprawie wymiaru miejskiego polityki spójności w nowym okresie programowania (2008/2130(INI)), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_pl.htm.
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_pl.pdf.
- www.urbandaudit.org.