

Mirosława Klamut^{*}

**POLITYKA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
OBSZARÓW MIAST ORAZ ICH OTOCZENIA
W EUROPEJSKIEJ POLITYCE SPÓJNOŚCI
W LATACH 2007–2013**

1. WPROWADZENIE

W literaturze procesów rozwoju społeczno-gospodarczego w układach przestrzennych dominują dwa nurty wiążące się z procesem globalizacji. Nurt pierwszy dotyczy konsekwencji powodowanych dla układów lokalnych. Odnosi się on do szans powiększenia skali rozwoju lokalnego i czynników tkwiących wewnątrz gospodarki i społeczności lokalnych.

Nurt drugi dotyczy konsekwencji i równocześnie tworzenia szans dla rozwoju metropolii – tj. bardzo dużych miast i zespołów miejskich często określanych jako obszary metropolitarne¹.

Jest oczywiste, że proces ten powoduje odmienne konsekwencje dotyczące dynamiki rozwoju, jego struktury oraz korzyści cywilizacyjnych dla obu układów. Dla rozwoju obszarów o charakterze lokalnym, często peryferyjnych wobec metropolii, są to konsekwencje negatywne pogłębiające peryferyjność, polegającą na drenażu wykwalifikowanych pracowników, kapitału oraz innych zasobów.

Ponadto jest to proces koncentrujący rozwój społeczno-gospodarczy na obszarach metropolitalnych wzajemnie ze sobą silnie powiązanych, znacznie silniej niż z obszarami czy regionami, które go otaczają. Powstaje zatem poważne

^{*} Prof. dr hab. w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych UE we Wrocławiu.

¹ W literaturze traktującej o rozwoju miast wiele miejsca poświęca się definiowaniu metropolii, obszarów metropolitalnych oraz ich funkcji wobec bliższego i dalszego pola oddziaływań w przestrzeni. Używając pojęcia obszar metropolitalny autorka uważa, że można go określić jako ciągły przestrzennie wielkomiejski układ osadniczy, obejmujący duże miasto lub zwarty obszar, który stanowi centrum układu oraz powiązany z nim funkcjonalnie obszar zurbanizowany. Szczegółowy przegląd definicji metropolii oraz obszaru metropolitalnego można znaleźć w opracowaniu J. N o w a k a (2010, s. 7–11).

pytanie, jak wykorzystać dynamiczny i nieuchronny rozwój obszarów metropolitalnych w realizacji przyspieszonego rozwoju obszarów poza metropolitalnych oraz peryferyjnych.

W wielu krajach europejskich oraz ich regionach władze publiczne, a także sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie starają się stworzyć warunki konieczne do zrównoważonego rozwoju obszarów, w tym również metropolitalnych i zapewnić ich konkurencyjność w Europie i na świecie. Do tego jednak, aby osiągnąć sukces, niezbędne jest zaangażowanie na wielu poziomach – unijnym, krajowym, regionalnym i miejskim. Proces ten w Unii wymaga coraz lepiej zorganizowanej współpracy oraz szerokich uprawnień wielu instytucji zdecentralizowanych, co powinno przyczynić się do szerokiego podejmowania inicjatyw przez sektor prywatny i instytucje pozarządowe².

Zdaniem Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Unii Europejskiej efekt narastania dystansu między metropolią a innymi miastami, czy też obszarami, na których proces rozwoju miast nie jest wspomagany zewnątrz, może być tak silny, że najprawdopodobniej nigdy nie nadążą one w swym rozwoju za regionami, w których proces metropolizacji jest obecny. Komitet zwraca również uwagę, że w gospodarce informacyjnej następuje osłabienie bądź nawet zerwanie związków gospodarczych metropolii z jej regionalnym zapleczem, które często przestaje być potrzebne funkcjonalnie metropolii. Proces ten prowadzi do przyspieszonej marginalizacji otaczających regionów, a różnice między metropolią jako centrum i peryferiami ulegają pogłębieniu.

W Unii Europejskiej konsekwencje tego zjawiska znane są polityce rozwoju miast, jako że obszary miejskie wraz z miastami i aglomeracjami zamieszkuje obecnie ponad 80% ludności. Pełnią one istotną funkcję jako ośrodki rozwoju oraz jako centra gospodarcze regionów. Doświadczenia ich rozwoju, mimo że istotnie zróżnicowane, obecnie stają przed wspólnymi wyzwaniami, tj. koniecznością odniesienia się do procesów globalizacji, ciągłego dostosowania struktur gospodarczych do osiągnięcia coraz wyższego poziomu konkurencyjności, często szybko rosnącego wykluczenia społecznego, kreowania nowych warunków zabezpieczenia socjalnego, rewitalizacji substancji mieszkaniowej oraz rozwoju istniejącej infrastruktury komunalnej i komunikacyjnej, również do przeciwstawienia się coraz większej presji wywieranej na środowisko przyrodnicze.

² Warto podkreślić, że procesowi temu sprzyjają obecnie kompetencje dzielone Unii i państw członkowskich, które w obecnym Traktacie Lizbońskim, zmieniającym dotychczasowy traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, odnoszą się do wielu dziedzin determinujących zrównoważony rozwój Unii Europejskiej (*Prawo Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony*, 2010, s. XVII i XVIII).

2. WYMIAR MIEJSKI W POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Z pewnością można uznać, że na obszarach miejskich współcześnie występuje największa koncentracja problemów społecznych, ekonomicznych oraz środowiskowych³. Skala tych zjawisk jako problemów nie rozwiązanych ma, podobnie jak i na innych kontynentach, negatywne konsekwencje dla dynamiki rozwoju i wzrostu całej Unii Europejskiej. Instytucje Unii w coraz większym stopniu angażują się w pomoc finansową kierowaną do obszarów miejskich, uznając, że stanowią one koła zamachowe jej rozwoju społecznego i gospodarczego. Bardziej zdecydowane działania w zakresie rozwiązania tzw. problemów typowo miejskich Unia zaczęła podejmować od 1997 r., tj. od czasu opracowania dokumentu W Stronę Agendy Miejskiej w Unii Europejskiej. Dokument ten zapoczątkował dyskusję o wykreowaniu unijnej polityki miejskiej, integrującej działania Unii na rzecz rozwoju obszarów zurbanizowanych. W 1998 r. Parlament Europejski przyjął kolejny dokument Zrównoważony Rozwój Miejski w Unii Europejskiej. Ramy dla Działań, który wskazywał na konieczność zwiększenia efektywności działań, lepszej ich koordynacji oraz uwzględniania wymiaru miejskiego w politykach wspólnotowych, jak również w procesie programowania rozwoju regionalnego i finansowania z funduszy strukturalnych. Dokument ten definiował również cele działań, które określały ramy interwencji Unii⁴.

Najważniejsze z nich to:

- wzmocnienie dobrobytu ekonomicznego i zatrudnienia w miastach i miasteczkach,
- promowanie równości szans, społecznego włączenia oraz odnowienia substancji miejskiej,
- odnowę i ulepszenie środowiska miejskiego w kierunku lokalnego i globalnego zrównoważenia,
- polepszenie miejskiego „rządzenia” (*governance*) oraz zwiększenie kompetencji władz lokalnych.

³ Miasta nie tylko w krajach rozwiniętych odgrywają wiodącą rolę w ich rozwoju, również w państwach rozwijających się wzrasta ich znaczenie gospodarcze, polityczne i cywilizacyjne. Szybko postępujący proces urbanizacji (słabo kontrolowany), przyczynia się do zasadniczo większej niż dotychczas skali nakładów kapitałowych. Organizacja UN – Habitat Narodów Zjednoczonych uważa, że obecna gospodarka rynkowa nie jest w stanie rozwiązać kryzysu rozwoju miast. Niezbędne są skuteczniejsze interwencje państw wspierające skalę inwestycji prywatnych. Niedawny kryzys na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych jest jednym z argumentów dla wagi tego problemu (K a j u m u l o T i b a i j u k a 2008).

⁴ Sustainable Urban Development and the European Union... (1998).

Należy dodać, że koncepcja *urban sustainability* w „starej” Unii Europejskiej stała się przedmiotem obszernych studiów i literatury oraz konkretnych zaleceń wypracowanych przez Komisję Europejską, a także znacznie wcześniej przez OECD. Działania najpierw Wspólnoty Europejskiej, a potem Unii, były prowadzone w ramach różnych programów i inicjatyw takich jak Interreg od 1990 r. i Urban od 1994 r. W prowadzonych działaniach zwracano uwagę na konieczność ograniczenia zużycia terenu i rozproszenia zabudowy, racjonalne zagospodarowanie przestrzenne, energooszczędne budownictwo, tworzenie trwałych zrównoważonych systemów transportu, w tym transportu miejskiego, oraz szeroko rozumianą ochronę przyrody w różnych jej aspektach (tworzenie terenów zielonych w miastach, ochrony wód, gospodarkę odpadami, ochronę gleb, ochronę przed powodzią itp.).

Proces konwergencji politycznej, który dokonał się w 2004 r., zwiększył znaczenie miast w procesie rozwoju integrującej się Unii, liczącej 27 członków. Powodem szczególnym są krajowe i regionalne nierówności w zakresie potencjału ekonomicznego, dynamiki wzrostu oraz dostosowań strukturalnych. Kraje, które wstąpiły do Unii w 2004 r., wypracowały w sumie 4,2% PKB całej Unii Europejskiej. Jak dotychczas Unii nie udało się przełamać zróżnicowań terytorialnych w zakresie produkcji i dochodu mierzonego PKB *per capita*, charakterystycznego nie tylko dla podziału wschód–zachód, ale także dla podziału północ–południe, to jest zarówno dla krajów, które wstąpiły do Unii przed i po 2004 r. Nie oznacza to jednak, że Unia nie dążyła do tego, aby jej terytorium było coraz bardziej zrównoważone pod względem rozwoju terytorialnego zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. O zrównoważony rozwój w układzie terytorialnym Unia zabiegała nie tylko przez sporządzanie deklaracji i zaleceń, ale również przez wydatkowanie środków finansowych wspierających rozwój słabszych regionów w ramach różnych funduszy, w szczególności funduszu strukturalnego regionalnego oraz funduszy spójnościowego od 1994 r. Warunkiem uzyskania wsparcia była zgodność zamierzeń rozwojowych z polityką Unii również w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli chodzi o polskie uczestnictwo w Unii, to należy dodać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wchodząca w życie 11 lipca 2003 r., to jest w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej, niestety nie nawiązywała do tradycyjnych wartości europejskich w zakresie budowy ładu przestrzennego. Jej tekst od samego początku budził wiele wątpliwości w odniesieniu do znaczenia gmin jako podstawowego podmiotu kształtującego gospodarkę przestrzenną w Polsce. Ustawa również nie odnosiła się do planowania zagospodarowania w skali europejskiej (Jędraszko 2008, s. 56–66). Nie ulega jednak wątpliwości, że aglomeracje, miasta i obszary miejskie, również w nowych krajach członkowskich, będą miały decydujący wpływ na osiągnięcie sukcesu w zakresie przyspieszenia coraz bardziej przestrzennie zrównoważonego rozwoju terytorialnego

Unii oraz gospodarki unijnej o rosnącej konkurencyjności. Dynamicznie rozwijające się miasta i obszary miejskie już obecnie są kluczowymi zasobami w rozwoju regionalnym w tej części Europy. Ich dynamiczny rozwój niestety nie zawsze, jak dotychczas, sprzyja wykorzystaniu terytorialnego potencjału regionów oraz osiągnięciu ich wewnętrznego wzrostu⁵.

Dlatego też głębsza wiedza o realnych powiązaniach gospodarczych i ich skutkach między mniejszymi miastami i rozszerzającymi się obszarami dużych miast oraz kurczącymi się obszarami wiejskimi, w rozwijającej się dynamicznie gospodarce rynkowej w tych krajach, jest niezbędnym warunkiem dla przezwyciężenia negatywnych konsekwencji zbyt silnej koncentracji, jak i zbyt silnego rozproszenia działalności gospodarczej w układzie terytorialnym regionów.

3. WZROST ROLI MIAST W NOWEJ POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ – 2007–2013

Do zwiększenia roli miast w procesie rozwoju na obszarach słabo rozwiniętych po 2006 r. przyczynia się również realizowana polityka spójności w okresie 2007–2013. Komisja Europejska w marcu 2005 r. zaproponowała, aby wzmocnić wkład polityki spójności na rzecz wzrostu i zatrudnienia poprzez szerszą realizację zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (Zintegrowane Wytyczne... 2007, s. 15–23). Realizacja tego postanowienia jest ściśle powiązana z odnowioną Strategią Lizbońską, której główne założenie dotyczy mobilizacji wszystkich dostępnych środków wspólnotowych i krajowych na rzecz osiągnięcia jej trzech priorytetów;

– zwiększenia atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnianie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie jakości środowiska,

– wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,

– tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby, poprzez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia i działalnością gospodarczą, zwiększeniem zdolności adaptacyjnych pracowników przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Należy podkreślić, iż Strategiczne Wytyczne dla spójności równocześnie określają cztery zasady, które muszą być uwzględnione przez wdrożenie pro-

⁵ W przypadku Polski w oparciu o kryteria takie, jak: struktura gospodarki, innowacyjność, środowisko naturalne, problemy społeczne, kapitał ludzki i dostępność wyodrębniono 8 obszarów różniących się pod względem barier rozwojowych oraz poziomu peryferyjności (Identyfikacja i Delimitacja Obszarów Problemowych... 2009, s. 75–92).

gramów finansowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dwie z nich szczególnie oddziałują na rozwój miast. Są to:

- zasada zrównoważonego rozwoju i wzmocnienia synergii między wymiarami gospodarczym, społecznym i środowiskowym wsparcia unijnego,
- zasada większej koncentracji na wiedzy, badaniach i innowacjach oraz kapitale ludzkim. Oznacza to równocześnie koncentrację nakładów finansowych w tych dziedzinach, które w sposób pośredni jako obszar lokalizacji inicjatyw odnoszą się przede wszystkim do obszarów miejskich, ponieważ głównie te obszary generują względnie wysoką stopę zwrotu w postaci zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw oraz środków mobilności pracowników.

Również osiągnięcie celów związanych z poprawą poziomu wiedzy i innowacyjności, obok środków z funduszy strukturalnych, może być finansowane z środków VII Programu Ramowego Wspólnoty Europejskiej na rzecz badań, rozwoju i wdrożeń. Sprzyja to przede wszystkim rozwojowi ośrodków miejskich i to raczej dużych, ponieważ mają one przydatne do realizacji tych zadań zabezpieczenie materialne. Warto dodać, że VII Program Ramowy jest największym programem Wspólnoty, finansującym badania naukowe. Na jego realizację przeznaczono prawie 51 mld euro w ramach budżetu na lata 2007–2013.

Ważne jest również zwrócenie uwagi, że przy programowaniu wykorzystania środków pomocowych muszą być brane pod uwagę nie tylko szanse na przyspieszenie i zrównoważenie rozwoju obszarów miejskich, ale także muszą być niwelowane bariery ich rozwoju, takie jak bezrobocie, wykluczenie czy przestępczość. W związku z ich pokonywaniem strategiczne wytyczne formułują odpowiednie zalecenia dla programów realizowanych na terenie miast. Możliwa zatem jest realizacja działań promujących miasta jako siłę napędową rozwoju regionalnego. W tym zakresie wspiera się inicjatywy zmierzające do ulepszenia ich konkurencyjności poprzez tworzenie klastrów, tworzenie specjalnych warunków dla pozyskania oraz utrzymywania pracowników o wysokich kwalifikacjach, promowanie innowacji, rozwój usług okołobiznesowych, przedsiębiorczości unowocześniającej strukturę miast. Ponadto wytyczne ukierunkowują działania miast na poprawę sytuacji w dzielnicach kryzysowych poprzez należyte zagospodarowanie przestrzeni publicznej, rewaloryzację infrastruktury komunalnej i komunikacyjnej miast, powtórne zagospodarowanie terenów przemysłowych lub ich przeznaczenie na upowszechnienie dziedzictwa kulturowego oraz historycznego.

Należy zwrócić uwagę, że promowane są również inicjatywy bardziej zrównoważonego, policentrycznego rozwoju sieci miejskiej zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, jak i unijnym. Mają one często za zadanie wzmocnić istniejącą w układzie wewnątrzregionalnym oraz międzyregionalnym tzw. sieci biegunów wzrostu w sensie infrastrukturalnym, informacyjnym oraz w sensie kapitału ludzkiego, wzmacniając jego kreatywność.

Wytyczne i rozporządzenia zwracają również uwagę, aby proces ten był monitorowany w ramach rocznych sprawozdań dotyczących wdrażania strategii rozwoju z wykorzystaniem środków pochodzących z Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych Unii oraz specjalnie powołanej w tym celu Inicjatywy Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)⁶.

Obok wkładu miast we wzrost i zatrudnienie, wytyczne w zakresie terytorialnego wymiaru polityki spójności uwzględniały również jako priorytetowe inne czynniki geograficzne, determinujące rozwój społeczno-gospodarczy. Obok miast i obszarów miejskich były to obszary wiejskie, obszary przygraniczne, peryferyjne, współpracy transnarodowej i międzyregionalnej, obszary związane z rybołówstwem, jak również obszary o niekorzystnym położeniu (wyspiarskie).

Zwracając uwagę na wyszczególnioną wyżej grupę priorytetów, będących zarazem strategicznymi wytycznymi Wspólnoty, warto podkreślić, że po raz pierwszy definiują one priorytety polityki spójności gospodarczej i społecznej. Poprzedni dokument wydany w lipcu 1999 r. „Fundusze Strukturalne i ich Koordynacja z Funduszem Spójności – wytyczne programowe na lata 2000–2006” nie miał tak szczegółowego i usystematyzowanego charakteru. Dokument ten określił wytyczne programowe z punktu widzenia polityki Unii Europejskiej, z zaleceniem, że powinny one być uwzględnione w jak najszerszym stopniu w dokumentach przygotowywanych przez kraje członkowskie. Szczególny nacisk położono wtedy na polityki w zakresie zrównoważonego rozwoju, ochronę środowiska, kształcenie ustawiczne, społeczeństwo informacyjne oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

4. ROLA MIAST W EUROPEJSKIEJ PERSPEKTYWIE ROZWOJU PRZESTRZENNEGO

Problematyka rozwoju miast rozpatrywana zostaje również i w innym kontekście – spójności terytorialnej, stanowiącej trzeci cel polityki spójności po 2006 r. Powstanie idei spójności terytorialnej należy postrzegać w kontekście szerszej dyskusji odnoszącej się do polityki regionalnej i planowania przestrzennego na poziomie europejskim. Warto zwrócić uwagę, że dyskusja ta rozpoczęła

⁶ Jessica jest wspólną inicjatywą Komisji Europejskiej, Banku Rozwoju Rady Europy oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Celem inicjatywy stało się wsparcie zrównoważonego rozwoju miast poprzez udostępnienie instrumentów finansowych na inwestycje w rewitalizację obszarów miejskich z uwzględnieniem wydatków na mieszkalnictwo socjalne. Warunkiem skorzystania z inicjatywy jest stworzenie funduszu rozwoju miejskiego, który na zasadzie zwrotnego wsparcia inwestuje zgromadzone środki w projekty realizowane na obszarach miejskich, również w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

się już od czasu zawarcia Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (1951 r.), którego pomysłodawcą był Jean Monnet. Od tego czasu rozwój terytorialny Europy Zachodniej stanowił ważną dziedzinę jej zainteresowania, EWWiS dotowała projekty dotyczące restrukturyzacji sektorów węgla i stali, znacznie skoncentrowanych przestrzennie. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) od 1958 r. wspomagał inwestycje z zakresu budowy nowych miejsc pracy, a także wspierał przedsięwzięcia zwalczające bezrobocie. Natomiast Europejski Bank Inwestycyjny od 1958 r. prowadził działalność pożyczkową finansującą projekty, których celem był harmonijny rozwój najpierw Wspólnoty, a obecnie Unii Europejskiej (Latoszek 2007, s. 314–315). Niestety działaniom tym nie towarzyszyło wspólnotowe podejście do planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne rozwijało się powojennej Europie jako kompetencja krajowa, której tradycje rozwoju były znacząco odmienne. Na ogół wyróżnia się tradycję francuską, skupiającą się na promowaniu zrównoważonego rozwoju, kraje skandynawskie i południowej Europy skupiają się bardziej na ochronie środowiska i planowaniu urbanistycznym. Podejście bardziej regulacyjne występuje w krajach federalnych: Niemcy, Austria, Belgia – Walonia⁷.

Spójność terytorialna staje się przedmiotem ważnej dyskusji w Unii Europejskiej na poziomie międzyrządowym dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Debata ta doprowadziła w 1999 r. do przyjęcia Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP – European Spatial Development Perspective), będącej memorandum Komisji Europejskiej, który to dokument został poświęcony założeniom polityki przestrzennej⁸. W dokumencie tym szczególne miejsce zajmuje rozwój współpracy miast oraz kształtowanie kompletności ich funkcji. Unia opowiadała się za rozwojem policentrycznym i zrównoważonym systemem miast oraz za partnerstwem miast i obszarów wiejskich⁹. Obok kształtowania zintegrowanych sieci transportu i komunikacji, ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, był to jeden z trzech ważnych celów polityki policentrycznego i zrównoważonego rozwoju terytorium unijnego. Unia uważała, że ten sposób kształtowania zagospodarowania przestrzeni europejskiej powinien być traktowany jako jeden z warunków osiągnięcia

⁷ Ewolucja stosunku państw członkowskich do spójności terytorialnej szerzej omówione zostało w raporcie „Rozwój regionalny w Europie. Spójność terytorialna i przegląd budżetu UE”, Raport EoRPA 2/2009, s. 306–329.

⁸ European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, European Communities, Luxembourg, 1999, s. 21.

⁹ Policentryczny system miast – najczęściej rozumiany jest jako regularne rozmieszczenie miast w przestrzeni (rozkład odległości między miastami). Mierniki policentryczności odnoszą się przeważnie do jednego z podstawowych aspektów o charakterze morfologicznym lub strukturalnym rozmieszczenia, tj. odległości.

korzyści lokalizacyjnych w konkurencji z innymi wielkimi regionami gospodarczymi świata¹⁰.

Ważne jest także to, że dokument ten zwraca uwagę, że dotychczas ukształtowana struktura głównych miast obszaru Unii, tworząca tzw. pięciobok wyznaczony położeniem Londynu, Paryża, Mediolanu, Monachium i Hamburga nie sprzyja osiągnięciu wysokiej konkurencyjności globalnej Unii. Podkreśla, że lepsze warunki stworzyłoby istnienie kilku skupisk, tzw. Strefy Globalnej Integracji Gospodarczej, tak jak to jest na obszarze Ameryki Północnej lub Azji Południowo-Wschodniej. Wtedy to polityka na rzecz rozwoju policentrycznego, z punktu widzenia realizacji wielkich projektów infrastrukturalnych, mogłaby przynieść, wzrost głównych – przede wszystkim stołecznych miast krajów usytuowanych w strefach peryferyjnych Unii. Tak wykształcony układ byłby najważniejszy w hierarchii wielkości miast europejskich i tworzyłby pierwszy poziom odniesienia systemu policentrycznego miast.

Drugim poziomem byłyby krajowe systemy miast składające się z ośrodków – stolic regionalnych, stanowiących przeciwagę w stosunku do stolicy kraju, które w obecnym rozwoju przestrzennym państw członkowskich Unii posiadają pozycję zdecydowanie dominującą.

Warto jednak zwrócić uwagę, że ostatnie dziesięć lat wskazuje, iż nie słabnie pozycja stolic, a wręcz przeciwnie, następuje ich dynamiczny wzrost, co więcej również w dokumentach dotyczących założeń przestrzennego rozwoju krajów członkowskich brak jest instrumentów osłabiających tę tendencję. Oznacza to, że członkowie Unii Europejskiej uznali, iż celem politycznym jest popieranie rozwoju miast stołecznych oraz eksponowanie ich rosnącego znaczenia w systemie miast nie tylko europejskich, ale również miast globalnych.

Z kolei na poziomie regionalnym często obserwuje się współistnienie tendencji sprzecznych. Z jednej strony występuje zjawisko rozpraszania się rozwoju (*spread effects*) samoczynnie w silnie zurbanizowanych regionach krajów członkowskich (*Randstad Holland*), a obok występuje zjawisko przestrzennej koncentracji (*backwash effects*) zarówno na obszarach o rzadkiej sieci miast, jak i na obszarach peryferyjnych (K o r c e l l i 2005, s. 146–154).

W rezultacie systemowy cel policentrycznego rozwoju miast, ustanowiony przez ESDP1999, okazał się trudny do realizacji, ponieważ każdy z układów uznawał, że rozwój policentryczny w jego przypadku jest najbardziej odpowiednią strategią ze względów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Wybór rozwoju monocentrycznego był odrzucany, ponieważ oferował obok korzyści skali oraz korzyści aglomeracji wysokie koszty transportu. Często również

¹⁰ W tym celu Odnowiona Strategia Lizbońska określa kluczowe wskaźniki i cele mające się przyczynić do budowy społeczeństwa informacyjnego, rozwijającego wysoce konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy, wykorzystując rozbudowywanie ośrodków wiedzy jako lokomotyw procesów restrukturyzacyjnych.

segregację społeczną, będącą następstwem rosnących kosztów społecznych z tytułu nierówności szans w dostępie do miejsc pracy, usług wyższego rzędu, wysokich kosztów mieszkań, rosnących cen artykułów pierwszej potrzeby, rosnących kosztów komunalnych.

Wybór modelu policentrycznego na poziomie krajowym czy nawet regionalnym był również preferowany wobec modelu rozproszonego w przestrzeni, ponieważ ten drugi nie spełniał kryteriów efektywności z punktu widzenia działalności gospodarczej. Tworzył bariery dla mobilności przestrzennej i społecznej, powodował ekstensywne zużycie przestrzeni, nakładów kapitałowych na rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz komunalnej, nie spełniał warunków ważnych dla budowy gospodarki wykorzystującej kapitał wiedzy, kapitał społeczny oraz kapitał relacyjny.

5. SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA I ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W NOWEJ POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ PO 2006 ROKU

Znaczenie spójności terytorialnej zostało podkreślone jako bardzo ważne w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla polityki spójności przyjętych przez Radę Europejską w 2006 r., w których stwierdzono, że „promowanie spójności terytorialnej powinno być częścią działań mających na celu zapewnienie całemu terytorium Europy możliwości wniesienia swego wkładu do agendy wzrostu i zatrudnienia”¹¹. W podobny sposób w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich podkreślono również, że ich programy rozwojowe mogą wnieść znaczący wkład w osiągnięcie spójności terytorialnej.

W maju 2007 r. została opublikowana Agenda Terytorialna Unii Europejskiej „W Kierunku Bardziej Konkurencyjnej i Zrównoważonej Europy Zróżnicowanych Regionów”¹². Agenda została przygotowana wspólnie z Komisją Europejską i jest opracowaniem, które określa polityczne ramy działań przyszłej współpracy na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy, a także rozwoju społecznego i ekologicznego we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Agenda Terytorialna nawiązuje do wcześniejszych rezultatów spotkań ministrów, które odbyły się w Rotterdamie w 2004 r., gdzie przyjęto agendę działań w zakresie polityki miejskiej „Acquis URBAN” oraz w Luksemburgu w 2005 r., gdzie przyjęto priorytety rozwoju terytorialnego jako wspólną podstawę działań w przyszłości oraz raport ekspertów „Stan terytorialny i perspektywy Unii Europejskiej”. Dokumenty te stanowiły podstawę

¹¹ Dziennik Urzędowy L 291 z 21.10.2006 r., s. 29.

¹² Agenda Terytorialna została zaakceptowana na nieformalnym spotkaniu Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w połowie 2007 r.

opracowania Agendy Terytorialnej Unii (2007) zawierającej następujące priorytety:

1. Promowanie policentrycznego rozwoju sieci miast europejskich.
2. Wzmocnienie powiązań miasto-wieś.
3. Promowanie transnarodowych klastrów regionalnych w zakresie konkurencyjności i innowacyjności.
4. Wzmocnienie transeuropejskiej sieci technologicznych (transport, energia, teleinformatyka).
5. Promowanie transeuropejskiego zarządzania ryzykiem technologicznym i naturalnym.
6. Wzmocnienie struktury ekologicznej UE oraz zasobów dziedzictwa kulturowego.

W tym samym roku (grudzień 2005 r.) Prezydencja brytyjska zaproponowała kolejny priorytet:

7. Wzmocnienie wymiaru terytorialnego poprzez położenie nacisku na rozwój miast jako ośrodków przemian i wzrostu.

Obok Agendy Terytorialnej zaakceptowana została także Karta Lipska dotycząca rozwoju miast, w szczególności zintegrowanego podejścia oraz rewitalizacji zdegradowanych obszarów wewnątrz miast¹³. W Agendzie stwierdza się, że Unia pragnie wspierać policentryczny rozwój terytorialny UE w celu lepszego wykorzystania zasobów w europejskich regionach. Istotnym aspektem jest integracja terytorialna obszarów zamieszkałych, a w szczególności ważną kwestią jest wciągnięcie w ten proces rozwoju osadnictwa policentrycznego nowych państw członkowskich. Pozwoli to zapewnić lepsze warunki życia i jego wyższą jakość w sensie realizacji idei solidarności terytorialnej obszarom i mieszkańcom nowych członków Unii, zamieszkujących nie centralne obszary Europy, ale jej peryferia.

¹³ Spójność terytorialna w myśl art. 2, 6, 16 i 158 Traktatu o Unii Europejskiej została uznana za trzeci wymiar polityki spójności UE. Od Traktatu z Maastricht w coraz szybszym tempie narastało w Unii Europejskiej poczucie coraz głębszego podziału przestrzeni Unii na centrum i peryferia. Obszar centrum, tj. obszar szybkiego wzrostu często określano jako „błękitny banan”. Rozciągał się on od Mediolanu przez Frankfurt, Amsterdam i Londyn po Manchester. Ostatnio rdzeń ten jest określany jako pięciokąt (wspominano o tym wyżej). Podział na centrum i peryferia znacznie się pogłębił po rozszerzeniu Unii w 2004 r. i 2007 r. Kolejne raporty o spójności wskazywały na narastanie dysproporcji pomiędzy krajami i regionami, jak również wewnątrz regionów. Tendencje te umacniały pogląd o potrzebie wprowadzenia „silniejszego typu sprawiedliwości przestrzennej”, która powinna być promowana na poziomie unijnym. Pierwszym oficjalnym dokumentem Unii, w którym mówiło się o potrzebie działań w tym zakresie oraz o odpowiedzialności Unii i jej członków był Traktat Amsterdamski (art. 2, ust. 7) nowelizujący art. 6a Traktatu z Maastricht, ustanawiającego Unię Europejską.

W dokumencie tym sformułowane zostało również rozumienie spójności terytorialnej – jako stały, oparty na współpracy proces angażujący różnych uczestników i interesariuszy rozwoju terytorialnego na szczeblu politycznym, administracyjnym i technicznym. Współpracę tę determinują uwarunkowania historyczne, kulturowe, a także instytucjonalne w każdym z państw członkowskich. Polityka spójności EU powinna wychodzić naprzeciw – w sposób bardziej efektywny, niż miało to miejsce dotychczas – potrzebom i uwarunkowaniom terytorialnym, jak również swoistym wyzwaniom geograficznym i możliwościom regionów i miast¹⁴.

Definicja ta wzbudziła dyskusję w państwach członkowskich. Na przykład rząd Polski poddaje pod dyskusję definicję następującą:

Spójność terytorialną należy dostrzegać w dwóch wymiarach:

1. Spójność terytorialna to stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów.

2. Osiągnięcie spójności terytorialnej powinno być rozumiane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem.

W opinii rządu polskiego terytorium należy traktować nie jako wyodrębnioną jednostkę administracyjną, ale jako obszar funkcjonalny, któremu należy stworzyć warunki do harmonijnego rozwoju pozwalającego na wykorzystanie specyficznych endogenicznych zasobów. Należy patrzeć na terytorium w kontekście całej Wspólnoty. Aby rozwój UE był zrównoważony, powinno się wspierać to, co jest istotne nie tylko dla rozwoju poszczególnego terytorium państwa członkowskiego, ale także całej UE¹⁵.

Warto w odniesieniu do Agendy Terytorialnej przyjętej w Lipsku dodać, że nie ma ona charakteru obligatoryjnego, ale stanowi ramy strategiczne i zorientowane na działanie dla terytorialnego rozwoju Europy, w tym dla polityk rozwoju przestrzennego. Agenda wspiera wdrażanie odnowionej Strategii Lizbońskiej jak i Strategii z Geteborga poprzez politykę zintegrowanego rozwoju terytorialnego, tj. dążąc do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, do społecznie i ekologicznie zrównoważonego rozwoju poprzez wzmocnienie spójności terytorialnej. Agenda Terytorialna UE jest ściśle związana z Kartą Lipską. Warto dodać, że miejski wymiar polityki UE znajdował się w wielu programach

¹⁴ Agenda Terytorialna dla Unii Europejskiej. „W Stronę Bardziej Konkurencyjnej i Zrównoważonej Europy Zróżnicowanych Regionów”. Uzgodniona podczas nieformalnego spotkania w sprawie rozwoju i spójności terytorialnej, Lipsk, maj 2007 r.

¹⁵ Spójność Terytorialna Wyzwaniem Polityki Rozwoju Unii Europejskiej, Polski wkład w debatę (2009, s. 33).

kolejnych Prezydencji UE. Agenda stwierdza, że wymiar terytorialny i miejski są komplementarne i razem stanowią spójne podejście do aspektów przestrzennych UE i polityki krajowej.

W celu wzmocnienia realizacji priorytetów Agendy rekomendowała ona instytucjom unijnym oraz krajowym podjęcie w latach 2007–2011 następujących działań:

1. Działania kierowane do instytucji europejskich:

- uwzględnienie wymiaru terytorialnego w przyszłych Raportach Komisji Europejskiej nt. spójności społecznej i gospodarczej,
- wspieranie wdrożenia priorytetów Agendy przez Komisję Rozwoju Regionalnego przy Parlamencie Europejskim, Komisję Spójności Terytorialnej przy Komitecie Regionów, Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny.

2. Działania na rzecz ścisłej współpracy pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi UE:

- wsparcie przez KE Europejskiej Współpracy Terytorialnej jako instrumentu wzmacniania spójności terytorialnej,
- dialog między państwami a KE na temat możliwości i sposobów oceny i uwzględnienia wpływów ustawodawstwa europejskiego na zrównoważony rozwój miast, rozwój terytorialny oraz planowanie przestrzenne,
- poprawę koordynacji unijnych polityk i inicjatyw dotyczących kwestii polityki terytorialnej,
- podjęcie przez ESPON 2007–2013 pogłębionych analiz wpływu polityk UE na spójność terytorialną oraz opracowanie wskaźników monitorowania efektów terytorialnych,
- utworzenie sieci punktów kontaktowych ds. spójności terytorialnej obejmującej państwa członkowskie, instytucje UE oraz inne podmioty.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obecnie, tj. pod koniec pierwszej dekady nowego stulecia spójność terytorialna, chociaż ciągle wymaga konsensusu pod względem ścisłego merytorycznego zdefiniowania, to jednak w okresie 2007–2013 zdążyła stać się ważnym filarem celów polityki spójności.

Warto także uznać, że dyskusja tocząca się od połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to państwa członkowskie UE przygotowywały Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego (Poczdam 1999) był bardzo ważnym okresem dla konsolidacji rozszerzającej się Unii. Dokument ten wskazywał konieczność podniesienia rangi wymiaru terytorialnego w umacnianiu procesu integracji europejskiej. Dokument ten, mimo że nie miał wiążącego charakteru, to znacząco przyczynił się do ustanowienia trzeciego celu polityki spójności „Europejska Współpraca Terytorialna” oraz uruchomienia w 2000 r. programu badawczego ESPON. Cel spójności terytorialnej ostatecznie został wprowadzony do Traktatu Lizbońskiego o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w postaci zapisu „Unia wspiera spójność gospodarczą społeczną i terytorialną oraz solidarność między

państwami członkowskimi”. W ten sposób spójność terytorialna stała się politycznie akceptowanym, choć niesformalizowanym celem UE.

Sądzę, że w dyskusji o możliwości powstania spójności terytorialnej nie może zabraknąć głosów polskich ekonomistów. Cel został wybrany, ale potrzeba określić środki do jego osiągnięcia.

LITERATURA

- Jędraszk A., 2008, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Biblioteka Urbanisty – Urbanista, Warszawa.
- Kajumulo Tibaijuka A., 2008, *Wyzwania urbanizacji i rola UN-HABITAT*, Urbanista, 5 (65).
- Korcelli P., 2005, *Pojęcie policentryczności a współczesne przemiany systemów miast*, [w:] Czyż T., Rogacki H. (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, Biuletyn KPZK, z. 219, Warszawa.
- Latoszek E., 2007, *Integracja Europejska. Mechanizmy i wyzwania*, KiW, Warszawa.
- Nowak J., 2010, *Polityka przestrzenna w polskich obszarach metropolitalnych*, CeDeWu, PI, Warszawa.
- Prawo Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony*, 2010, C.H.Beck, Warszawa.

Materiały źródłowe

- Agenda Terytorialna dla Unii Europejskiej. „W Stronę Bardziej Konkurencyjnej i Zrównoważonej Europy Zróżnicowanych Regionów”. Uzgodniona podczas nieformalnego spotkania w sprawie rozwoju i spójności terytorialnej, 2007, Lipsk.
- Dziennik Urzędowy L 291 z 21.10.2006 r.
- European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, 1999, European Communities, Luxembourg.
- Identyfikacja i Delimitacja Obszarów Problemowych i Strategicznej Interwencji w Polsce (wnioski z analizy), Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Rozwój Regionalny w Europie. Spójność terytorialna i przegląd budżetu UE, 2009, Raport EoRPA 2.
- Rozwój Regionalny w Polsce. Raport 2009, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Spójność Terytorialna Wyzwaniem Polityki Rozwoju Unii Europejskiej, Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009, Warszawa.
- Sustainable Urban Development and the European Union: A Framework for Action, 1998, Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitet Regionów, Bruksela.
- Zintegrowane Wytyczne na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005–2008, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Mirosława Klamut

**THE POLITICS OF THE BALANCED DEVELOPMENT FOR CITIES AND
THEIR SURROUNDING AREAS IN THE THESIS OF THE EUROPEAN
COHERENCE POLICY FOR THE YEARS 2007–2013**

(Summary)

Besides social and economic coherences, territorial dimension became one of the pillars in the coherence policy of the European Union for the years subsequent to 2007. This comes in consequence of the processes presently growing in the EU since its expansion in 2004, since the concentration of social, economical and environmental problems in large cities has progressively intensified, despite the growing financial assistance provided by EU institutions. The author presents an analysis of the current needs for strengthening the economical welfare in small towns and peripheral areas, and for diminishing the social distance which exists between large cities and surrounding areas. The analysis is given in context of the current instrumentalization of the coherence policy and the recent documentation created with the participation of European institutions.