

BLIŻEJ BRUKSELI

POLITYKA MIEJSKA

MIEJSCE I ROLA
W POLITYCE SPÓJNOŚCI

PRZYSZŁOŚĆ TERYTORIÓW
FUNKCJONALNYCH

ABSOLUTNA KONIECZNOŚĆ
PARTNERSTWA

SKUTECZNOŚĆ
W ZARZĄDZANIU
REGIONALNYM

POLSKA
PREZYDENCJA
W UE

- 6 ZARZĄDZANIE WIELOPOZIOMOWE** Od koncepcji do konkretnego zastosowania
- 14 PRZYSZŁOŚĆ TERYTORIÓW FUNKCJONALNYCH** Rozmowa z dr Janem Olbrychtem, posłem do Parlamentu Europejskiego
- 21 O KONCEPCJI WIELOSZCZEBLOWEGO ZARZĄDZANIA, SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ I NOWYCH WYZWANIACH REGIONALNYCH** Wywiad z prof. Danutą Hübner, posłanką do Parlamentu Europejskiego
- 42 ABSOLUTNA KONIECZNOŚĆ PARTNERSTWA** Spojrzenie z perspektywy Ministerstwa Gospodarki na rozwój nowego modelu zarządzania
- 52 SKUTECZNOŚĆ W ZARZĄDZANIU REGIONALNYM** Urząd Marszałkowski – model zarządzania przez cele
- 62 MAŁOPOLSKA PODBIJA BRUKSEŁĘ** Budowanie kompetencji pracowników UMWM
- 72 POLSKA PREZYDENCJA W UE** Jaka rolę odegrają samorządy
- 78 QUESTIO IURIS** Baza prawna *multi-level governance*



KONTAKT Z REDAKCJĄ

Przedstawicielstwo Małopolski
w Brukseli
14, Rd Point Schuman
1040 Bruksela, BELGIA

bruxelles@umwm.pl
tel: +32 2 28 68 521

DESIGN

Parastudio
www.parastudio.pl



Bruksela to miejsce splatania się różnych wpływów, tutaj tworzone są zręby polityki europejskiej, odbywa się wzmożona debata na tematy dotyczące wszystkich mieszkańców Unii Europejskiej.

W stolicy Europy codziennie dyskutuje się o sprawach kardynalnych, odnoszących się zarówno do realiów dnia dzisiejszego, jak i do warunków życia w przyszłości. Sprawy te wpływają na jakość życia wszystkich Małopolan i dlatego tak ważnym jest, abyśmy nie stali z boku, lecz każdego dnia kształtowali świadomość i tożsamość europejską.

Właśnie dlatego prawie od 10 lat Województwo Małopolskie jest obecne w Brukseli. Nasze przedstawicielstwo to przede wszystkim miejsce spotkań, wymiany myśli i poglądów w procesie tworzenia wspólnej Europy.

Dla ułatwienia współpracy i sprawnego przepływu myśli europejskiej należy wybrać odpowiednie metody wdrażania tak wielkiego projektu, jakim jest proces rozwoju Europy Regionów. Jedną z najlepszych metod jest zarządzanie wielopoziomowe, które stawia więcej wyzwań regionom i angażuje je w jeszcze większym stopniu w tworzenie polityki europejskiej.

Polecam Państwa uwadze kolejny numer *Bliżej Brukseli*, dwumiesięcznika Przedstawicielstwa Małopolski w Brukseli, angażującego Województwo Małopolskie w proces kształtowania Naszej Europy. Poniższe wydanie ma na celu przedstawić Państwu zagadnienie zarządzania wielopoziomowego z różnej perspektywy.

Marszałek Województwa Małopolskiego

Marek Nawara

Odzwierciedlenie idei zintegrowanego planowania miast w dokumentach europejskich

Wraz z poszerzaniem się pola wspólnych działań krajów europejskich w ich zakres włączane były również zagadnienia planowania rozwoju. Powstające w Europie w ostatnich dziesięcioleciach dokumenty o charakterze programów ukierunkowały rozwój planowania, które ma służyć realizacji deklarowanych celów rozwojowych w duchu rozwoju zrównoważonego.



GRAŻYNA KORZENIAK

dr geografii, inż. leśnik, praktyk planowania przestrzennego i urbanistyki. Kierownik Zakładu Metod Planowania Przestrzennego w Instytucie Rozwoju Miast

Planowanie zintegrowane jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego

Jednym ze znaczących elementów integracji przestrzeni europejskiej jest kształtowanie się wspólnych standardów planowania procesów rozwojowych ukierunkowanych na osiągnięcie rozwoju zrównoważonego. Zintegrowane planowanie jest więc ściśle powiązane z pojęciem zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), które kształtowało się w ostatnich dziesięcioleciach jako reakcja na pojawiające się problemy środowiskowe i społeczne. Szczególne znaczenie miała w tym zakresie działalność, która w 1987 r. przedstawiła definicję zrównoważonego rozwoju określanego jako rozwój społeczno-gospodarczy, który zapewnia zaspokojenie potrzeb współczesnych generacji bez naruszania możliwości zaspakajania potrzeb przyszłych pokoleń.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, na początku podkreślające przede wszystkim problemy środowiska naturalnego, stopniowo było rozwijane i obecnie pojęcie to mieści w sobie przede wszystkim zagadnienia łącznego traktowania rozwoju społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska, równoważenia potrzeb i możliwości, zapewnienia trwałości rozwoju, a także zapewnienia możliwości rozwoju różnych terytoriów.

Kształtowanie się zasad zintegrowanego planowania w dokumentach europejskich

Wraz z poszerzaniem się pola wspólnych działań krajów europejskich w ich zakres włączane były również zagadnienia planowania rozwoju. Powstające w Europie w ostatnich dziesięcioleciach dokumenty o charakterze programów ukierunkowały rozwój planowania, które ma służyć realizacji deklarowanych celów rozwojowych w duchu rozwoju zrównoważonego.

Aktywną politykę związaną z planowaniem prowadzi od 1970 r. Rada Europy (*Council of Europe*) ustalając kierunki tego

planowania wyrażane w dokumentach Europejskich Konferencji Ministrów Odpowiedzialnych za Planowanie Przestrzenne i Regionalne (*The Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning CEMAT*). Do takich dokumentów należą m.in. pochodzące z 2000 r. *Główne Zasady Zrównoważonego Rozwoju Przestrzennego Kontynentu Europejskiego (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent)*.¹

Dokumentami odnoszącymi się do planowania miast jest deklaracja Urban Charter przyjęta w 1992 r. przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, i zaktualizowana w formie dokumentu *Urban Charter II*. Dokumenty te wyznaczają kierunki współczesnej urbanistyki opartej na integracji zagadnień rozwojowych.

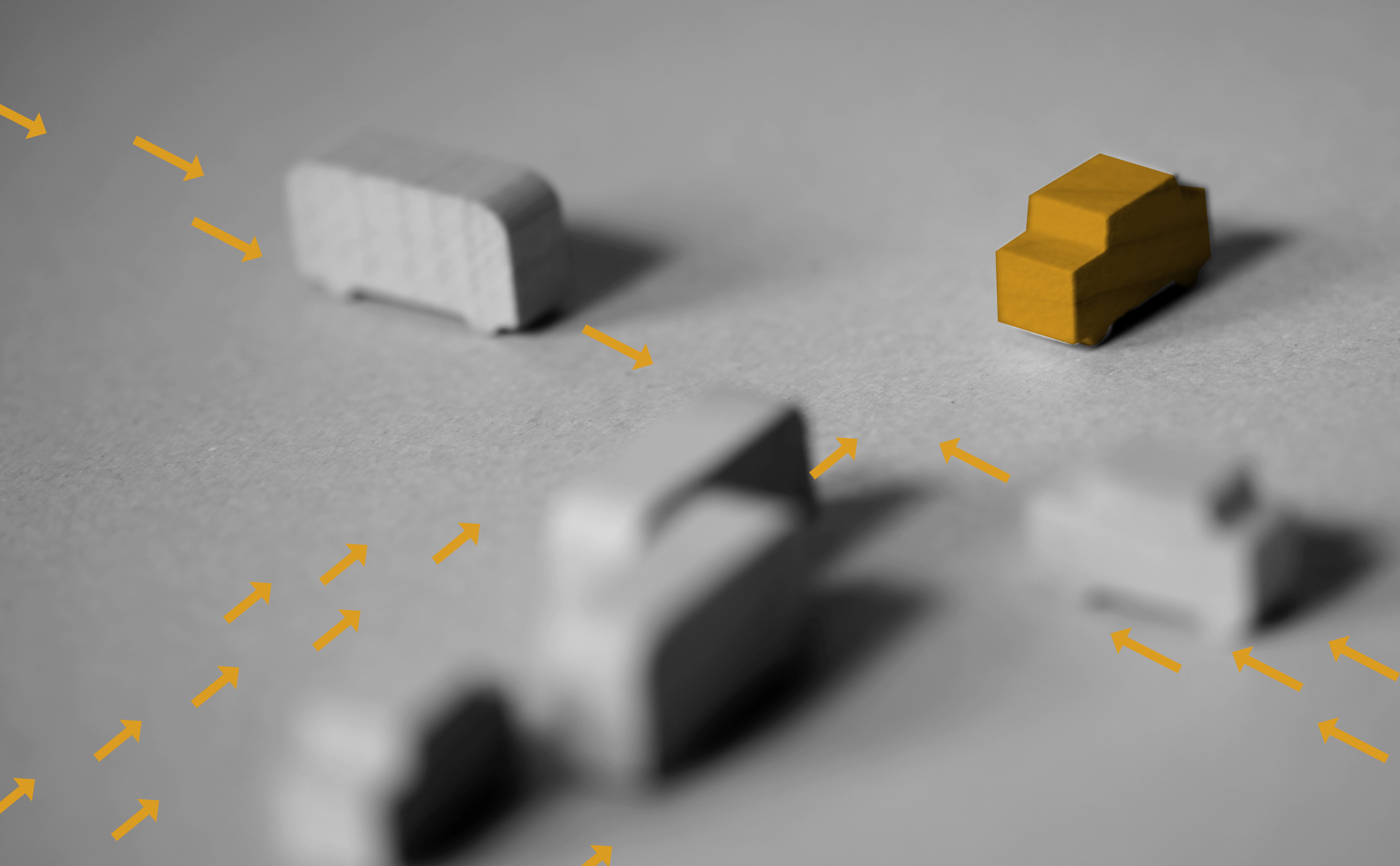
Na I Europejskiej Konferencji Zrównoważonych Miast (*European Conference on Sustainable Cities & Towns*) w Aalborg w Danii w 1994 r. została przyjęta Karta Europejskich Miast w Kierunku Zrównoważenia (*Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability Aalborg Charter*). Wśród instrumentów służących kształtowaniu miast zrównoważonych wymienia się m.in. gromadzenie danych o środowisku i planowanie środowiskowe, instrumenty gospodarcze, stosowanie podatków i opłat, planowanie struktury przestrzennej miast. Za jeden z najważniejszych instrumentów uważa się stosowanie wskaźników zrównoważenia. Końcowe zobowiązanie z Aalborg podjęte w 2004 r., dotyczy planowania i projektowania obszarów miejskich w kwestiach: ochrony środowiska, społecznych, ekonomicznych, zdrowotnych i kulturowych.

Planowanie rozwoju, w tym planowanie przestrzenne jest przedmiotem wielu dokumentów Unii Europejskiej. Pomimo,

Zintegrowane planowanie jest więc ściśle powiązane z pojęciem zrównoważonego rozwoju (sustainable development), które kształtowało się w ostatnich dziesięcioleciach jako reakcja na pojawiające się problemy środowiskowe i społeczne.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, na początku podkreślające przede wszystkim problemy środowiska naturalnego, stopniowo było rozwijane i obecnie pojęcie to mieści w sobie przede wszystkim zagadnienia łącznego traktowania rozwoju społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska, równoważenia potrzeb i możliwości, zapewnienia trwałości rozwoju, a także zapewnienia możliwości rozwoju różnych terytoriów.

1. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. CEMAT(2000)9



że planowanie nie jest formalnie regulowane przez obowiązujące akty prawne, które narzucałyby krajom członkowskim obowiązujący system, można stwierdzić, że rozwijające się badania oraz powszechna wymiana doświadczeń ukształtowały już w UE pewien standard oparty na kształtowaniu się podobnego sposobu podejścia do rozwiązywania problemów rozwojowych i warsztatu planistycznego. Jedną z podstawowych cech tego podejścia jest integrowanie działań planistycznych.

W 1991 r. powstał Komitet Planowania Przestrzennego skupiający Ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne państw członkowskich, który w 1999 roku w Poczdamie przyjął jeden z najważniejszych dokumentów pt.: *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego – w kierunku zrównoważonego rozwoju przestrzeni europejskiej (European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union ESPD)*.²

Dokument ten ma charakter programowy i jest postrzegany przez kraje członkowskie jako instrument, który może pomóc skoordynować i zintegrować polityki wspólnotowe.

Najważniejsze poruszane w ESPD zagadnienia dotyczące planowania zintegrowanego to

1. ukierunkowanie planowania przestrzennego na rozwój zrównoważony – łączący cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe oraz
2. podkreślenie potrzeby integracji całości przestrzeni europejskiej, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w systemach planowania.

Pierwszy podstawowy kierunek zintegrowanych polityk rozwojowych oparty na łączeniu zagadnień rozwojowych najlepiej

oddaje pochodzący z ESPD trójkąt celów zrównoważonego rozwoju przestrzennego.

Drugi kierunek planowania służący integracji przestrzeni europejskiej dotyczy szeroko rozumianej współpracy. Jako kluczowe kierunki polityk, służące integracji przestrzennej wymienia się: promocję sieci współpracujących regionów miejskich, zwiększenie dostępności będącej podstawowym warunkiem rozwoju, kształtowanie Euro-korytarzy w dziedzinie transportu, infrastruktury, rozwoju gospodarczego i urbanizacji oraz środowiska naturalnego, ochrona bioróżnorodności przestrzeni europejskiej, łączenie strategii ochronnych z rozwojem gospodarczym, integracja zarządzania obszarami nadbrzeżnymi.

Polityce miejskiej poświęcony jest przyjęty w 2004 roku na nieformalnym spotkaniu ministrów UE w Rotterdamie dokument *Acquis URBAN*, który jest programem będącym podstawą rozwijania bardziej spójnego podejścia do polityki miejskiej. Główne założenia i kierunki przyszłej polityki miejskiej, określone w dokumencie, obejmują zintegrowane, holistyczne koncepcje rozwoju miejskiego.³

Porozumienia z Bristolu (*Bristol Accord*)⁴ zawarte na nieformalnym spotkaniu europejskich ministrów odpowiedzialnych za polityki miejskie w 2005 r., określają ogólnoeuropejskie zasady i cechy społeczności zdolnej do zrównoważonego rozwoju.

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej – W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów (*Territorial Agenda of the European Union – TAUE*) jest dokumentem zaakceptowanym na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w 2007 r., ukierunkowanym na wspieranie rozwoju policentrycznego opartego na integracji terytorialnej.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, na początku podkreślające przede wszystkim problemy środowiska naturalnego, stopniowo było rozwijane i obecnie pojęcie to mieści w sobie przede wszystkim zagadnienia łącznego traktowania rozwoju społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska, równoważenia potrzeb i możliwości, zapewnienia trwałości rozwoju, a także zapewniania możliwości rozwoju różnych terytoriów.

Zintegrowane planowanie jest więc ściśle powiązane z pojęciem zrównoważonego rozwoju (sustainable development), które kształtowało się w ostatnich dziesięcioleciach jako reakcja na pojawiające się problemy środowiskowe i społeczne.

2. ESPD – European Spatial Development Perspective –Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Agreed at the Council of Ministers responsible for Spatial planning in Potsdam, may 1999. Published by the European Commission

Zintegrowane planowanie jest więc ściśle powiązane z pojęciem zrównoważonego rozwoju (sustainable development), które kształtowało się w ostatnich dziesięcioleciach jako reakcja na pojawiające się problemy środowiskowe i społeczne.

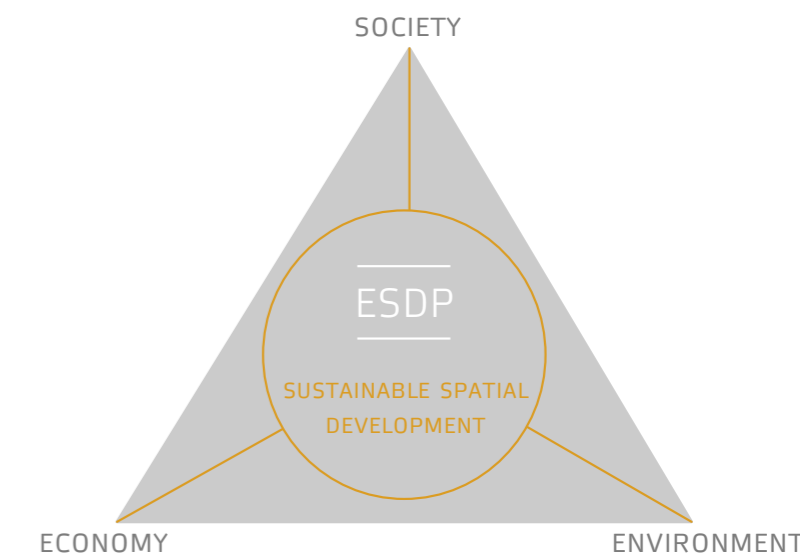
Ściśle związana ze zintegrowanym planowaniem miast jest Karta Lipska w sprawie Zrównoważonych Miast Europejskich (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*) z 2007 r., podkreślająca, iż w równym stopniu należy rozważać wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju, czyli dobrobyt ekonomiczny, równowagę społeczną oraz zdrowe środowisko. Dlatego istnieje potrzeba wprowadzenia zintegrowanych strategii oraz skoordynowanych działań wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miast, który wychodził będzie poza granice poszczególnych miast i wspólnot. Polityka zintegrowanego rozwoju miast powinna jednocześnie uwzględniać aspekty zagospodarowania przestrzennego, zagadnienia tematyczne oraz bieżące. Niezbędne jest zaangażowanie przedsiębiorców oraz opinii publicznej. Uważa się, że polityka zintegrowanego rozwoju miast stanowi podstawowy warunek dla wdrożenia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej.

Zaleca się aby miasta europejskie opracowywały zintegrowane programy rozwoju, które będą: opisywać mocne i słabe strony miast i rejonów, definiować spójne cele rozwoju i wizję miasta, koordynować różne plany oraz polityki regionalne, sektorowe i techniczne, koordynować przestrzennie wykorzystanie funduszy przez uczestników sektora publicznego i prywatnego.

Podkreśla się znaczenie uwzględniania w zintegrowanym planowaniu problemów społecznych, w tym polityk mieszkaniowych, integracji społecznej, programów stabilizacji ekonomicznej i rozwoju lokalnych rynków pracy, aktywnych polityk edukacji, promocji wydajnego i dostępnego transportu publicznego. Dokument zawiera ważne stwierdzenie, że polityka rozwoju miejskiego powinna rozpocząć się na poziomie krajowym, a dla zintegrowanego rozwój miast powinny istnieć możliwości wyko-

rzystania europejskich funduszy strukturalnych.

Deklaracja z Toledo przyjęta na nieformalnym spotkaniu Ministrów w Toledo w sprawie rozwoju obszarów miejskich w czerwcu 2010 r., dotyczy podjęcia obecnych wyzwań związanych z obszarami miejskimi oraz wdrażania strategii Europa 2020. W celu urzeczywistnienia modelu inteligentniejszego i bardziej zrównoważonego miasta sprzyjającego włączeniu społecznemu Ministrowie wskazują na znacznie: wdrażania zintegrowanych strategii rozwoju obszarów miejskich, uwzględnianie potrzeby poprawy wyników gospodarczych, efektywności, spójności społecznej, rolę modernizacji istniejących zasobów mieszkaniowych, znaczenia jakości przestrzeni publicznej. Wskazuje się też strategiczną rolę zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich oraz znaczenie problematyki społecznej. Wskazuje się Europejskie Ramy Odniesienia Miasta Zrównoważonego służących wdrażaniu zasad określonych w Karcie Lipskiej.



RYC. 1 Trójkąt celów: zrównoważony rozwój przestrzenny

(Triangle of objectives; a balanced and Sustainable Spatial Development).

Główne cechy europejskiego zintegrowanego planowania rozwoju miast

Ideę współczesnego planowania, określoną w dokumentach europejskich jako zespół spójnych i kompleksowych działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania, służących realizacji przyjętych celów, scharakteryzować przez poprzez dwa ujęcia:

1. Planowanie zintegrowane jako narzędzie integracji przestrzeni europejskiej,
2. Planowanie zintegrowane jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego uwzględniającego równowagę pomiędzy rozwojem gospodarczym, społecznym i ochroną zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Polityki Unii Europejskiej dotyczące planowania procesów rozwojowych z natury rzeczy mają charakter uogólniony i bądź dotyczą planowania na poziomie europejskim, bądź są formułowane w sposób stosunkowo mało szczegółowy, nawet jeżeli odnoszą się do polityk niższych szczebli planowania. Generalnie wyróżnić można trzy aspekty integracji planowania procesów rozwojowych:

1. Integracja poziomów planowania,
2. Integracja przedmiotów planowania,
3. Organizacja systemu planowania służąca integracji.

Integracja poziomów planowania

Tworzone dokumenty europejskie pozwalają stwierdzić zależności między polityką europejską a zalecanymi politykami na niższych poziomach, niezależnie od skali planowania właściwych dla danych poziomów. Poszczególne szczeble planowania są lub powinny być powiązane ze sobą a decyzje planistyczne podejmowane na szczeblu europejskim mogą wprost oddziaływać na poziom regionalny i lokalny. Przykładem jest tu planowanie trans-europejskich sieci (TEN) czy obszarów NATURA 2000.

Dużą wagę przywiązuje się do planowania na poziomie metropolitalnym. Zagadnieniom tym poświęcone jest wiele progra-

mów i projektów.

Integracja przedmiotów planowania

Podstawową zasadą powinno być planowanie rozwoju zawsze z uwzględnieniem wymiaru przestrzennego. Wymienić można główne zagadnienia, które wskazuje się jako przedmiot planowania zintegrowanego:

- *środowisko przyrodnicze* (ochrona zasobów i bilansowanie dostępnych zasobów z planowanym poziomem rozwoju, transgraniczne i międzyregionalne rozwiązywanie problemów zasobów wodnych, zachowanie bioróżnorodności, działania na rzecz ograniczania produkcji gazów cieplarnianych),
- *środowisko kulturowe* (ochrona dziedzictwa, zachowanie tożsamości),
- *transport* (wzrost dostępności, bilansowanie rozwoju przestrzennego i rozwoju sieci transportowych, rozwój transportu publicznego),
- *gospodarka* (stymulowanie rozwoju, dostosowanie rozwoju gospodarczego do specyfiki obszaru, potrzeba tworzenia sieci współpracy i klastrów),
- *problemy społeczne* (ograniczanie procesów wykluczenia społecznego),
- *mieszkalnictwo* (analizy i bilansowanie potrzeb i zasobów mieszkaniowych w planach regionalnych i lokalnych, równoważenie zasobów mieszkaniowych i rynku pracy),
- *rewitalizacja* (ograniczanie nadmiernej ekspansji terenów zurbanizowanych, wzrost efektywności wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, ochrona dziedzictwa kulturowego).
- *rewitalizacja* (ograniczanie nadmiernej ekspansji terenów zurbanizowanych, ochrona dziedzictwa kulturowego).

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, na początku podkreślające przede wszystkim problemy środowiska naturalnego, stopniowo było rozwijane i obecnie pojęcie to mieści w sobie przede wszystkim zagadnienia łącznego traktowania rozwoju społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska, równoważenia potrzeb i możliwości, zapewnienia trwałości rozwoju, a także zapewniania możliwości rozwoju różnych terytoriów.

Zintegrowane planowanie jest więc ściśle powiązane z pojęciem zrównoważonego rozwoju (sustainable development), które kształtowało się w ostatnich dziesięcioleciach jako reakcja na pojawiające się problemy środowiskowe i społeczne.

4. Office of the Deputy Prime Minister creating sustainable communities, UK Presidency, UE Ministerial Informal on Sustainable Communities, Policy Papers, London 2006

Europejska Agenda Miejska

Co zyskają polskie miasta?

Wywiad z Janem Olbrychtem,
posłem do Parlamentu Europejskiego,
Przewodniczącym parlamentarnej
intergrupy „Urban”



JAN OLBRYCHT

Doktor socjologii. Nauczyciel akademicki, ekspert, polityk i działacz społeczny. W latach 1990-1998 Burmistrz Cieszyna, współzałożyciel Euroregionu Śląsk Cieszyński-Tesinske Slezsko. Wiceprezes Związku Miast Polskich odpowiedzialny za kontakty z europejskimi organizacjami samorządowymi. Wiceprzewodniczący Rady Gmin i Regionów Europy oraz przewodniczący polskiej delegacji do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. W latach 1998-2002 Marszałek Województwa Śląskiego. Inicjator Konwentu Marszałków. Członek Zarządu Zgromadzenia Regionów Europy. Członek Rady Polityki Regionalnej Państwa. Członek Rady Światowej Organizacji Zjednoczonych Miast i Władz Lokalnych. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie ds. polityki regionalnej. Członek Komitetu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju PAN. Od 2004 poseł do Parlamentu Europejskiego z ramienia Platformy Obywatelskiej. Wiceprzewodniczący Komisji Rozwoju Regionalnego w Parlamencie Europejskim.
jan.olbrycht@europarl.europa.eu

Małgorzata Ratajska-Grandin:

Przyjęte ostatnio dokumenty na szczeblu europejskim i krajowym (Piąty Raport nt. spójności oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego) wysuwają postulat wzmocnienia wymiaru miejskiego polityki regionalnej. Co to oznacza w praktyce? Jakie konsekwencje dla różnych szczebli administracji pociąga za sobą takie podejście?

Zgadzam się z Panem, że pierwszym krokiem do rozwiązania problemu jest świadomość jego złożoności. Jakie działania należy więc Pana zdaniem podjąć i na kim spoczywa odpowiedzialność rozwiązania nasilających się na obszarach miejskich problemów?

dr Jan Olbrycht:

Zagadnienie roli miast i ich miejsca w polityce regionalnej jest dość złożone. Możemy śmiało mówić o kilku jego komponentach. Jako pierwszy wymienilibym konieczność sformułowania właściwej diagnozy i opisu aktualnej sytuacji. Jeśli patrzemy na procesy emancypacji miast w kontekście polityki regionalnej zarówno w skali globalnej, europejskiej jak i krajowej, to okazuje się, że podstawę do ich analizy stanowią z jednej strony pozytywne wyzwania wynikające z tworzenia innowacyjności, inwestycji w badania, budowania szans roz-

wojowych, a z drugiej obszary problematyczne: wykluczenie społeczne, rosnące strefy biedy. W konsekwencji miasta borykają się z coraz wyraźniejszymi konfliktami społecznymi oraz rosnącymi dysproporcjami w poziomie życia. Pogląd, że państwa członkowskie jak i UE powinny mieć swoją politykę miejską zdobył już sporą rzeszę zwolenników. Inaczej mówiąc powinniśmy wypracować odpowiedź następujące pytania: Jaki model miasta chcielibyśmy wdrażać? W jaki sposób miasta powinny się rozwijać? W jaki sposób powinny być projektowane i finansowane inwestycje strukturalne? Co

mogą zrobić miasta na rzecz redukcji CO₂? W jaki sposób szukać oszczędności energii? Przypomnijmy, że polityka miejska to nie polityka miast. Jest to polityka wobec miast. Wiąże się to z potrzebą wypracowania programów, które dadzą odpowiedzi na kolejne pytania: Czy miasta należy łączyć korytarzami komunikacyjnymi? Czy mamy budować sieci transportowe oraz kolejowe? Są to zagadnienia, które wydają się być coraz powszechniej dostrzegane i wszystkie państwa członkowskie zdają sprawę z tego, że obszary zurbanizowane oraz tereny wiejskie, stanowią dzi-

siaj przedmiot największego zainteresowania. Co więcej, są one postrzegane jako podmioty wymagające bardzo poważnego, strategicznego podejścia. Stąd też pojawiają się różne pomysły dotyczące podejścia do miast, relacji między miastami a regionami. Mamy więc do czynienia z refleksją w jaki sposób kształtować miasta w sensie planistycznym.

Świadomość nasilających się problemów powinna pojawić się w skali lokalnej, narodowej i międzynarodowej. W konsekwencji na wszystkich szczeblach władzy należy podjąć działania, które będą przeciwdziałały zjawiskom negatywnym, bądź też będą wspierały zjawiska pozytywne. Łączy się to z koniecznością refleksji nt. kompetencji władz miejskich, relacji między miastami i regionami, a także władzami centralnymi, czy też nad ilością środków przyznanych na inwestycje miejskie w budżetach poszczególnych państw. We Francji istnieje specjalny fundusz, który wspiera jedynie

miejskie budownictwo mieszkaniowe – składki nań odprowadzają pracodawcy. Pojawia się więc pytanie czy państwa członkowskie powinny dysponować wyodrębnionymi funduszami czy też tworzyć programy miejskie? Aby zadać kolejne pytanie, o konieczność wyszczególnienia tego zjawiska w polityce europejskiej, należy najpierw zadbać, aby pierwsze dwa warunki zostały spełnione, tj. upewnić się, że mamy do czynienia z elementami strategicznego myślenia i że w państwach członkowskich istnieje wyodrębniony pogląd nt. roli miast i ich miejsca w polityce regionalnej.

Piąty raport nt. spójności dość negatywnie ocenia skutki tego rozwiązania jako prawdziwe success story wymienia programy URBAN i URBACT. Czy w takim razie możemy się spodziewać wydzielenia tego programu w przyszłej perspektywie?

Komisarz Johannes Hahn na spotkaniu z przedstawicielami regionów w Brukseli w dn. 3 grudnia mówił o możliwości stworzenia odrębnej kategorii interwencji skierowanej do miast. Jaka jest Pana opinia na ten temat?

Zdania w tej ostatniej kwestii są podzielone. Jedni twierdzą, że są to wyzwania na poziomie europejskim ponieważ występują powszechnie, inni natomiast, powołując się na zasadę subsydiarności twierdzą, że sprawa powinna być załatwiana na szczeblu władz miejskich. Debata ta nie jest nowa. To czy się już od dłuższego czasu, dotychczasowe próby integracji polityki miejskiej z polityką regionalną UE nie powiodły się. Za każdym razem odrzucano ten wątek uważając, że naruszona jest zasada subsydiarności. Podejście to zmieniało się w latach 90-tych gdy wprowadzono tzw. inicjatywy wspólnotowe


wraz z ich specyficzną metodologią. Nie były to duże środki, ale wywoływały bardzo zintegrowane działania na poziomie miejskim. Wynikły z nich bardzo korzystnie odebrane doświadczenia. Niestety kiedy Polska dołączyła do UE zasady zostały zmodyfikowane. Kwestie miejskie zostały wrzucone do głównego nurtu polityki spójności, nastąpił tzw. mainstreaming. Skutek jest marny, ponieważ ani państwa członkowskie, ani regiony w skali europejskiej, nie są zainteresowane implementacją funduszy przeznaczonych specjalnie dla miast. Wyjątkami jest Holandia oraz częściowo Włochy.

Moim zdaniem nie nastąpi jego wydzielenie. To, co było najciekawsze w inicjatywach wspólnotowych, to fakt, że tworzono dla nich specjalne regulacje finansowe. Inaczej rzecz ujmując, można było wykorzystywać równocześnie różnego typu rozwiązania. Wraz z wprowadzeniem mainstreamingu działania te zostały bardzo precyzyjnie podzielone między EFRR, EFS oraz Fundusz Spójności. System monofunduszowy spowodował, że to co uzyskano w inicjatywie URBAN, czyli działanie zintegrowane, zostało pocięte. Skoro programy operacyjne w Polsce mogą być tylko jednofunduszo-

we to nie można łączyć działań realizowanych w ich ramach. Problem polega teraz na tym co zrobić żeby w przyszłym okresie programowania stworzyć taki sposób wewnętrznej konstrukcji funduszy, który pozwalałby na działania takie jak w inicjatywie URBAN, tzn. zintegrowane horyzontalne, wieloaspektowe. Trudno jest powiedzieć czy to się uda, ponieważ zakładam, że pojawią się duże opory administracji, która preferuje proste, lecz nie zawsze najlepsze rozwiązania w zakresie obliczeń finansowych. Niestety nie sprzyja to złożonym projektom, ale to wszystko jeszcze przed nami. Dzisiaj

trudno coś więcej powiedzieć. Na pewno nie będzie powrotu do programu URBAN. Być może będziemy tworzyć rezerwy finansowe na bardziej eksperymentalne działania, ale to na pewno będą inne rozwiązania.

Jak widzimy, debata nad kształtem wymiaru miejskiego polityki spójności nadal się toczy i trudno jest dziś przewidzieć jej wynik. Należy się zastanowić czy w państwie takim jak Polska nie należałoby zastosować metodologii, która by powodowała, że miasta, które przygotowałyby swój strategiczny plan rozwoju, otrzymywałyby część funduszy w postaci grantów globalnych. Innymi słowy nastąpiłoby odejście od dotychczasowego modelu, według którego finansowane były poszczególne projekty, na rzecz kompleksowych programów. Należy się spodziewać oporów w tej spr-



Co oznacza to w praktyce dla polskich miast? Czego mogą się spodziewać ich władze?

wie na poziomie województw, które preferują same wydzielać pieniądze na projekty. Model finansowania rozwoju miast oparty na grantach globalnych sprawia, że regiony w pewnym sensie tracą wpływ na miasta. Z drugiej jednak strony, Parlament Europejski stara się podkreślać, iż najważniejsze jest wywołanie mechanizmów zintegrowanego działania. Miasta muszą tworzyć własne plany działania, strategię, które powinny być uzgadniane z regionem. Dokumenty te powinny być tworzone w perspektywie wieloletniej, wieloaspektowej, muszą uwzględniać elementy społeczne, gospodarcze, środo-

wiskowe itd. Ich zapisy muszą odzwierciedlać cele strategii Europa 2020 i absolutnie jesteśmy, jako przedstawiciele Parlamentu Europejskiego zdania, że wydzielenie takich grantów globalnych powinno być obowiązkowe dla państw członkowskich bądź dla regionów. Wbrew powszechnej opinii nie chodzi o to, żeby zrezygnować z programów operacyjnych, ale aby w każdym programie operacyjnym postawiono warunek, iż miasta muszą przygotować swoje plany i jeśli je przygotowują, to województwo mogłoby dla nich przeznaczyć grant globalny, który pozwalałby im na samodzielne gospodarowanie

funduszami przez kilka lat. Proces ten byłby oczywiście absolutnie kontrolowany przez region.

Na pewno większego zainteresowania kwestiami miejskimi ze strony rządu. Rządy wszystkich państw członkowskich – także Polski w coraz większym stopniu prowadzą rozmowy nt. polityki miejskiej. Jakiego typu działania trzeba podjąć, aby przeciwdziałać negatywnym zjawiskom na obszarach zurbanizowanych, bądź żeby wzmocnić zjawiska pozytywne? Taka dyskusja prowadzona jest obecnie w Polsce. Jest to nowe zjawisko, Polska bowiem jak do tej pory nie miała polityki miejskiej. Posiadała silne samorządy miejskie, ale to nie jest to samo. Pojawia się więc większe zainteresowanie ze

strony rządu politykami regionalnymi województwa. Jeśli mówimy o sprawach europejskich, to na pewno w kolejnym okresie programowania będzie położony większy nacisk na interwencje strukturalne przy pomocy funduszy, właśnie na obszarach miejskich. Pytanie tylko czy uda się zrealizować zamierzenie w postaci grantów globalnych, czy będziemy mieć tylko zobowiązanie do tego żeby w większym stopniu brać pod uwagę obszary miejskie, które są zresztą bardzo poważnie zagrożone. W tej sprawie dużą rolę odgrywała będzie tak zwana umowa, czyli kontrakt rozwojowy, między Komisją

Europejską a rządem. Chcielibyśmy bardzo żeby KE wyegzekwowała od rządów wszystkich państw członkowskich zobowiązanie wzmocnienia wątku miejskiego w programach operacyjnych. Nie symbolicznie, nie w postaci deklaracji czy przypadkowych działań, ale właśnie w postaci takiego programowego działania – z jednej strony sprzyjającego rozwojowi miast, a z drugiej strony przeciwdziałającemu zjawiskom negatywnym. Kolejnym problemem, który się przed nami pojawia – nie tylko w Europie Środkowej, ale w całej UE – to odpływ populacji. Klasyycznym przykładem są nie-

Jeśli założymy, że postulat wzmocnienia wymiaru miejskiego zostanie przyjęty przez państwa członkowskie oraz że rozwój miast zostanie finansowany poprzez granty globalne, to na jakich Pana zdaniem zasadach będzie się odbywała współpraca różnych szczebli administracji?

Czy to będzie się wiązało z tworzeniem nowych organizmów, a więc nieuniknionym rozrostem biurokracji? Czy działania te zostaną oparte na istniejących strukturach?

mieckie miasta ze wschodnich krajów związkowych, ale nie tylko. Kwestia ta może dotyczyć niektórych polskich miast, w związku z czym trzeba na to zjawisko patrzeć bardzo kompleksowo i przygotować się do różnych działań. Dla osób które zajmują się obszarami miejskimi nadchodzące lata będą bardzo intensywne. Na pewno będą wymagały strategicznego, szczególnie zaplanowanego działania, również dlatego, że KE w imieniu całej UE, będzie wprowadzała zasadę warunkowości czyli będzie wymagała od tych, którzy zarządzają programami, aby realizowali swoje cele. Możemy również

liczyć na intensywniejsze wykorzystanie instrumentów finansowych typu JESSICA, ponieważ to one dają możliwość nie tylko tworzenia mechanizmów pożyczkowych, ale także współdziałania między miastami, kreowania funduszy organizacyjnych, współdziałania infrastrukturalnego itd. Wydaje się więc, że najbliższe lata będą kluczowe dla wymiaru miejskiej polityki spójności, przy czym jeszcze nie jest pewne czy państwa członkowskie UE zostaną zobligowane do takich działań. W tej chwili wiemy tylko tyle, że chcemy pokazać, że jest to skomplikowane, ale nie może dłużej czekać.

Zgodnie z koncepcją zarządzania wielopoziomowego, występujące na danym obszarze zjawiska rozwojowe powinny być rozwiązywane przez wszystkie szczeble władz, albo co najmniej kilka z nich. W konsekwencji wymaga ona bliskiego współdziałania oraz partnerstwa. W praktyce oznacza to, że zarówno samorząd gminny jak i wojewódzki koordynują swoje działania w taki sposób, aby wzmocnić ich wyniki, a zarazem uniknąć ich dublowania. Obecna sytuacja w gospodarce nakłada obowiązek oszczędności zarówno pod względem finansowym jak i organizacyjnym.

Skoordynowane działania różnych szczebli samorządowych sprzyjają trwałości projektów. Zakładam, że synergia będzie warunkiem dofinansowania projektów tzn. że przy pewnego typu projektach musi dojść do uzgodnienia zarządzania na wszystkich poziomach. Inaczej fundusze nie zostaną przyznane.

Zarządzanie wieloszczeblowe nie łączy się z tworzeniem nowych struktur. Nie mówimy tu także o tworzeniu platform wymiany poglądów. Konieczne jest tworzenie centrów decyzyjnych. Chodziłoby o stworzenie podmiotu zarządzającego programem, który składałby się z przedstawicieli wszystkich poziomów władz, zobowiązanych do pracy razem, do współdziałania, do wspólnego ponoszenia odpowiedzialności. W Polsce zakończyliśmy pierwszy etap budowania samorządu, czyli wydzielenia kompetencji każdemu z podmiotów administracji. Należy teraz, nie rezygnując z dotychczas uzyskanych

kompetencji, przejść do wspólnej pracy. Proces ten nie będzie łatwy, ponieważ w naszym kraju chęć współdziałania nie jest porywająco wysoka. Nie mamy jednak innego wyjścia. Jeśli działania mają być efektywne to nie mogą być dublowane, nie mogą być prowadzone przez różne podmioty, które ewentualnie osiągną porozumienie. Parlament Europejski będzie postulować o umieszczenie zapisu mówiącego, iż pewne typy projektów wymagają uczestnictwa nie tylko administracji rządowej, ale również administracji lokalnej. Dla samorządów wiązać się to będzie z jeszcze większą odpowiedzialnością.

Czy w Pana ocenie samorządy, zwłaszcza szczebla lokalnego są gotowe, aby przejąć tę dodatkową odpowiedzialność?

W V Raporcie Spójności znalazł się zapis o redukcji celów, na których polityka spójność będzie się koncentrowała. Z drugiej strony widzimy postulaty elastyczności i wykorzystania endogenicznego potencjału regionów. Jak te dwie czasami sprzeczne koncepcje będzie można godzić?

Na koniec chciałam Pana zapytać o kalendarz negocjacji - czy możemy zakładać, że na wiosnę pojawią się nowe rozporządzenia?

Jeśli ktoś nie jest gotowy to ma czas, aby się przygotować. Jeśli już dzisiaj powiemy, że za 3 lata będziemy wymagać współdziałania, to najwyższy czas budować projekty wspólnie. Myślę, że przy obecnym rytmie wdrażania nowoczesnej administracji nie można dłużej czekać.

One nie są sprzeczne. Myślę, że należy je tłumaczyć w najprostszym możliwym sposobie. Przedstawiciel KE powiedział ostatnio bardzo wyraźnie: liczba priorytetów będzie zależała od dostępnych środków. Jeżeli dane państwo otrzyma więcej środków to będzie mogło wyznaczyć sobie więcej celów. Celów, które wynikają ze strategii Europa 2020. Nie można jednak powiedzieć, że te środki mogą zostać przeznaczone na realizację dowolnego celu. Będziemy wybierać na okres kilku lat, kilka priorytetów. Państwa, które dostaną mniejsze wsparcie będą realizowały mniej celów. Działanie

to będzie wymagało trudnej rozmowy i negocjacji kontraktu między KE a rządem, w którym KE zażąda sformułowania przez rząd danego kraju kilku priorytetów. Środki finansowe są ograniczone. Jeśli uda się utrzymać obecny poziom finansowania w kolejnej perspektywie budżetowej to będzie to wielki sukces. Pamiętajmy, że docelowo proces inwestycyjny w Polsce nie będzie oparty tylko na środkach europejskich. Proces inwestycyjny w Polsce będzie finansowany z funduszy publicznych europejskich, publicznych polskich oraz prywatnych – pozyskiwanych z kredytów.

Już dzisiaj w budżecie inwestycyjnym Warszawy środki europejskie to niecałe 10 procent. Będziemy musieli bardzo dokładnie określić jakie cele dzięki nim chcemy realizować. Oczywiście nie jest to sprzeczne z finansowaniem innych celów z PPP lub z polskich funduszy własnych.

Jeszcze nie. Na razie bazujemy na porozumieniu międzyinstytucjonalnym, które mówi że KE ma przedstawić swoją propozycję w kwestii wielkości środków do czerwca 2011. Do tego czasu pracować będzie komisja Parlamentu Europejskiego, która przygotowuje priorytety polityczne. Wtedy KE przedstawi zarys perspektywy finansowej, a równocześnie będzie się toczyła praca nad rozporządzeniami. Decyzja o tym ile środków znajdzie się w budżecie zapadnie, moim zdaniem, w trakcie Polskiej Prezydencji, ponieważ w 2012 r. pełną parą ruszą prace nad rozporządzeniami. W tej sy-

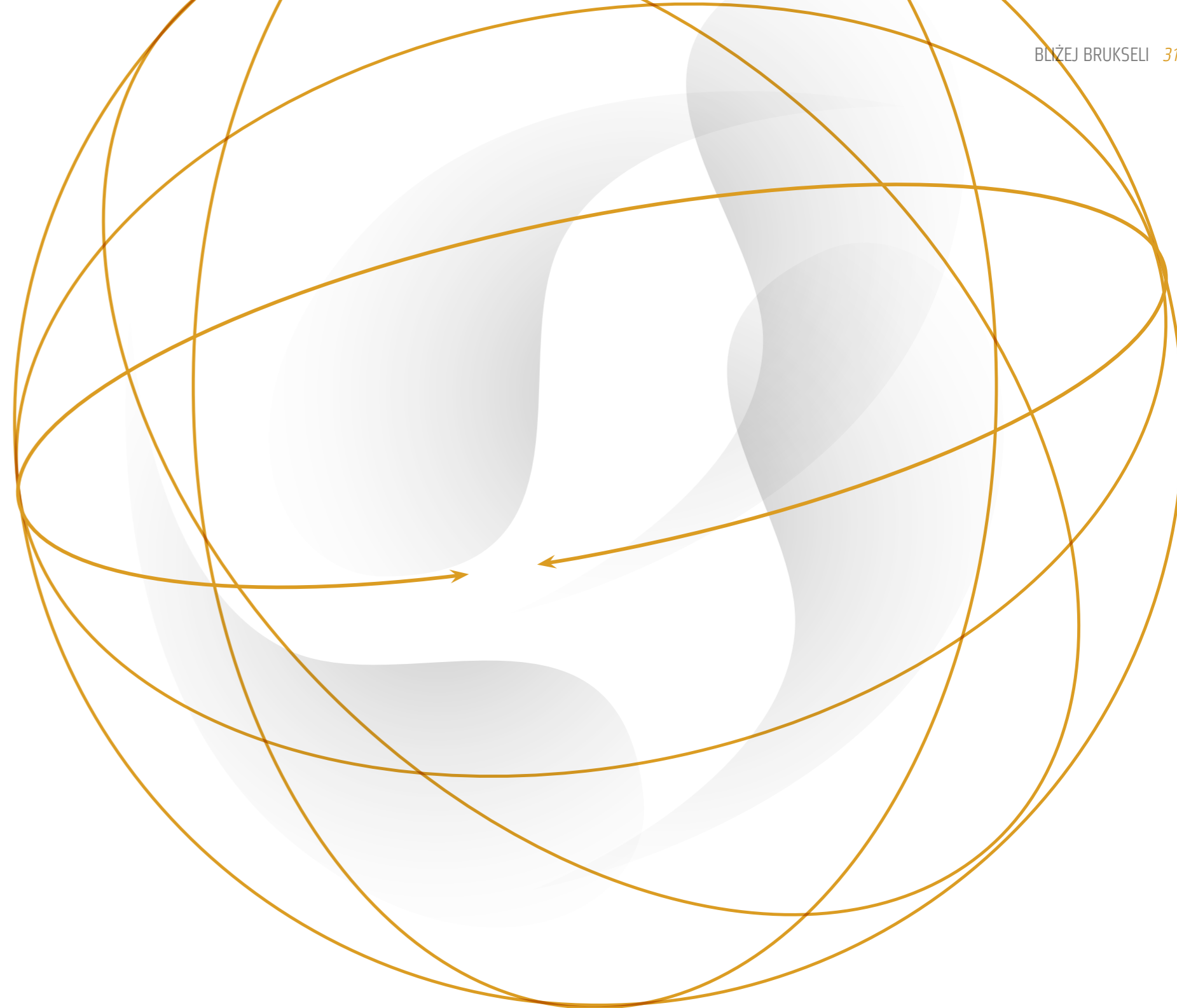
tuacji, w roku 2013, dysponowalibyśmy gotowymi instrumentami. Tak więc rok 2011 to nieustająca walka o budżet.

Dziękuję za rozmowę.

Zasoby lokalne

rola społeczności lokalnych
we współzarządzaniu miastem

Zasoby rozwojowe miasta, a wśród nich kapitał materialny, kapitał kulturowy, kapitał społeczny, wreszcie kapitał ludzki, są zasobami potencjalnymi, w tym sensie, że muszą być odpowiednio rozpoznane i wykorzystane, aby mogły realnie wspomagać procesy realizowania celów rozwojowych miasta.



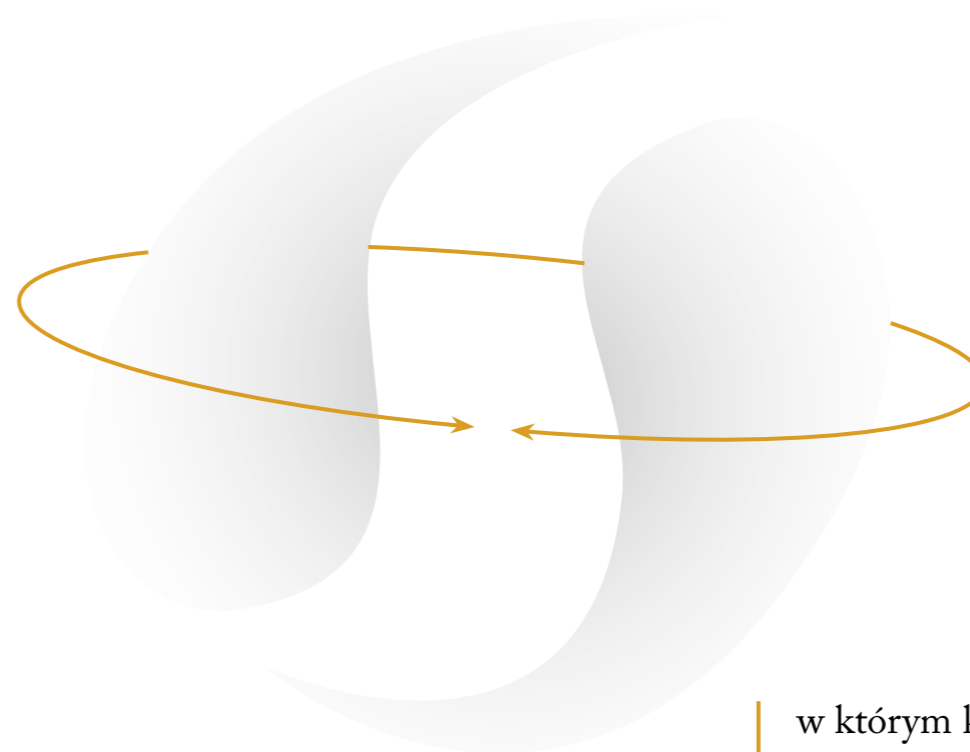


ANNA KARWIŃSKA

profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, socjolog, nauczyciel akademicki, Kierownik Katedry Socjologii UEK. Specjalizuje się w socjologii miasta i przestrzeni oraz zagadnieniach socjologii stosunków międzynarodowych. Ma w dorobku ponad 200 publikacji, ostatnia to książka poświęcona społeczno-kulturowym uwarunkowaniom gospodarki przestrzennej.

Są one ze sobą ściśle powiązane, warunkują się wzajemnie i wzmacniają, także w tym sensie, że na przykład pewne elementy kapitału kulturowego mogą być konwertowane na kapitał materialny, podobnie jest w przypadku kapitału społecznego. Te cechy kapitałów lokalnych powoduje, że sposób gospodarowania nimi może być bardzo skomplikowany. Warto tu także dodać, że z jednej strony chodzi o wykorzystywanie istniejących zasobów, ale z drugiej także o ich wzbogacanie i ochronę przed nadmierną eksploatacją. Dotrzymanie tego drugiego zobowiązania wymaga zaawansowania procesów współzrządzenia miastem, wypracowania odpowiednich procedur formalnych, ale także wzorów kulturowych czy postaw społecznych. Konieczne jest *zarządzanie* tymi kapitałami lokalnymi, a właściwie o zrównoważone zarządzanie zasobami co oznacza uwzględnianie rozmaitych czynników w procesach rozwoju i godzenie rozmaitych interesów.

Wielość zasobów rozwojowych ułatwia i wzmacnia proces współzrządzenia miastem ponieważ pozwala na budowanie odpowiednich strategii do realizowania ważnych społecznie (powszechnie akceptowanych) celów. Ze względu na to, że Urban governance, rozumiany jest jako proces o znacznej dynamice,



w którym kolejne kompetencje i towarzyszące im zakresy odpowiedzialności są, w miarę potrzeb, przyznawane (przekazywane) rozmaitym lokalnym instytucjom i organizacjom, szczególną rolę odgrywają tu zasoby określane jako kapitał ludzki i kapitał społeczny danego miasta.

Lokalne zasoby kapitału ludzkiego określamy zazwyczaj poprzez ocenę stopnia upowszechnienia wśród członków zbiorowości pewnych cech, takich jak poziom innowacyjności, otwartość czy zdolność do podejmowania współpracy, elastyczność w działaniu i myśleniu. Ważne są tu dalej posiadane kwalifikacje i kompetencje, zarówno potwierdzone formalnymi dyplomami czy certyfikatami, jak i zdobywane poza oficjalnymi instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi. Te zasoby kapitału ludzkiego rozpoznawane są na różnych poziomach. Chodzi tu o liczenie potencjału całej zbiorowości (struktura wieku, wykształcenia, struktura zawodowa itp.), co pomaga w określeniu możliwości i potrzeb działania określonych programów działania, powoływaniu konkretnych instytucji (np. edukacyjnych), rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości lokalnej. Jednak ważne jest także określenie *stanu posiadania* danej zbiorowości, jeśli chodzi

o pewne szczególne grupy, na przykład przedsiębiorcy, kompetentni urzędnicy, środowiska lokalne, które mogą pełnić ważne funkcje w stymulowaniu rozwoju, na przykład studenci, środowiska artystyczne czy intelektualne. Oceniając zasoby kapitału ludzkiego należy brać pod uwagę różnorodność kwalifikacji, zawodów, ich poziom, występowanie kwalifikacji unikatowych i inne cechy sprzyjające kreatywności.

Zarządzając zasobami kapitału ludzkiego w społeczności miejskiej należy zwrócić szczególną uwagę na możliwości kształtowania owych postaw twórczych i możliwości przyciągania jednostek czy całych środowisk posiadających takie cechy. Wypowiadając się w kwestii kształtowania klasy twórczej w mieście, specjalista w zakresie studiów urbanistycznych Richard Florida wskazuje na określone warunki, niezbędne dla jej istnienia i rozwoju. Często cytowana jest sformułowana przez niego zasada 3T, przy pomocy której można oceniać w jakim stopniu w danym miejscu istnieją szanse na rozwijanie kreatywności mieszkańców miasta, ale także działających w jego ramach instytucji. Chodzi tu o *technologie, talenty i tolerancję*, trzy niezbędne elementy kreatywności ośrodków miejskich, które są ze sobą wielorako po-

Zarządzając zasobami kapitału ludzkiego w społeczności miejskiej należy zwrócić szczególną uwagę na możliwości kształtowania owych postaw twórczych i możliwości przyciągania jednostek czy całych środowisk posiadających takie cechy.

Chodzi tu o „technologie, talenty i tolerancję”, trzy niezbędne elementy kreatywności ośrodków miejskich, które są ze sobą wielorako powiązane.

Szczególnie ważny dla osiągnięcia celów strategicznych miasta jest poziom lokalnego kapitału społecznego

wiązane. Rozwój wysokich technologii zależy od nagromadzenia utalentowanych osób, innowacyjnych, zdolnych do niestereotypowego myślenia, wysoce zmotywowanych. Jednak takie kręgi społeczne dla swojego ukształtowania się i trwania potrzebują szczególnego środowiska przestrzennego i kulturowego. Środowisko to powinno posiadać pewne cechy, takie jak na przykład: atrakcyjnie zorganizowaną i wyposażoną przestrzeń, zabudowę architektoniczną o wysokich walorach artystycznych, unikatowe zabytki, klimat niezwykłości, wyjątkowe wydarzenia artystyczne, ale także przestrzenie spotkań, wiele możliwości spędzania czasu. W wymiarze społecznym to środowisko dla kształtowania się kreatywnych postaw powinno być otwarte, różnorodne pod względem kulturowym jak i etnicznym, religijnym, światopoglądowym itd.

Szczególnie ważny dla osiągnięcia celów strategicznych miasta jest poziom lokalnego kapitału społecznego. Chodzi tu nie tylko o budowanie dobrze funkcjonującej społeczności, zintegrowanej, zdolnej do współpracy i podejmowania nawet bardzo trudnych wyzwań, ale także o rozwój gospodarczy. Jak wskazywał Francis Fukuyama, elementy kapitału społecznego odgrywają ważną rolę



w tworzeniu dobrobytu, zdolności do rywalizacji i wygrywania. Niedostatek zaufania i poczucia solidarności ograniczają możliwości wykorzystywania nawet istniejących zasobów, nie mówiąc już o tworzeniu nowych. Można powiedzieć, że niedorozwój kapitału społecznego może nawet zniwelować pozytywne skutki podnoszenia się poziomu rozwoju kapitału ludzkiego, na przykład wzrostu wykształcenia w jakiejś zbiorowości lokalnej.

Szczególną rolę we wzmacnianiu kapitałów lokalnych mogą (i powinny) odegrać działania wykorzystujące możliwości Europejskiego Funduszu Społecznego promującego spójność gospodarczą i społeczną. W ramach programu Kapitał Ludzki podejmowane są rozmaite projekty wzmacniające kompetencje i umiejętności co pozwala na stwarzanie nowych możliwości zatrudnienia, a w perspektywie wpływające na kierunki przemian w społecznościach lokalnych i lepsze wykorzystanie istniejących zasobów materialnych i niematerialnych. EFS odgrywa istotną rolę w działaniach na rzecz zmniejszania wykluczenia społecznego, co sprzyja procesom integracji społecznej, a pośrednio wzmacnia kapitał społeczny.

Osiąganie celów rozwojowych miasta wymaga ukształto-

Szczególną rolę we wzmacnianiu kapitałów lokalnych mogą (i powinny) odegrać działania wykorzystujące możliwości Europejskiego Funduszu Społecznego promującą spójność gospodarczą i społeczną.

wania się wielopłaszczyznowej współpracy między różnymi uczestnikami życia miejskiego. Ważny jest tu rozwój współpracy pionowej, pomiędzy różnymi szczeblami władzy – instytucjami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi, a zwłaszcza przestrzeganie określonych zasad regulujących te relacje m.in. zasady pomocniczości, wymogu szukania porozumienia poprzez negocjacje, przyjmowania orientacji *na dzieło* a nie *na wygraną za wszelką cenę*. Z kolei należy wskazać na konieczność współpracy poziomej pomiędzy różnymi organizacjami i instytucjami lokalnymi, między władzą, biznesem, organizacjami pozarządowymi, instytucjami kultury, edukacyjnymi i innymi. Te podmioty mają rozmaite zadania, odmienne kultury organizacyjne, różną się typem struktur, które mogą być na przykład wyraźne i sztywno określone, a w innym przypadku płynne, niezbyt precyzyjnie wyznaczone. Te uwarunkowania powodują trudności w uzgadnianiu wspólnoty celów, akceptacji stosowanych środków, ustalania reguł współpracy. Jeszcze trudniejsza w realizacji jest współpraca integrująca, przebiegająca w poprzek rozmaitych podziałów (poziom makro, mezo lub mikro; instytucje publiczne lub prywatne, struktury formalne i nieformalne itp.), a jednocześnie ten

typ współpracy dla osiągnięcia celów lokalnych jest najważniejszy.

Ukształtowanie takiej wielowątkowej i różnopłaszczyznowej współpracy jest możliwe jeśli istnieją, są wzmacniane i rozwijane lokalne zasoby kapitału społecznego. Należą tu sieci komunikacji pomiędzy jednostkami i zbiorowościami czy kręgami społecznymi, porozumienie i chęć współpracy. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga szczególnych umiejętności prowadzenia dialogu ze wszystkimi stronami, umiejętności negocjacyjnych, umiejętności organizowania działań i włączania do nich możliwie wiele zainteresowanych podmiotów.

Współrządzenie miastem opiera się na istnieniu powiązań między tymi podmiotami i wykorzystywaniu możliwości dzielenia się władzą i odpowiedzialnością. Skuteczność takiego współrządzenia uwarunkowana jest kształtowaniem się odpowiednich wzorów uczestnictwa w życiu społecznym, przemianami mentalności, akceptacją przyjmowania *odpowiedzialności obywatelskiej*. Jego rozwój jest ważny zwłaszcza w kontekście budowania zaufania do władz, zmniejszania oporu przeciwko zmianom.

Miasto, jak napisano już wiele lat temu *jest, ogólnie rzecz biorąc trudne do zarządzania*. Chodzi tu o trudności w prowa-



Miasto odzwierciedla w wysokim stopniu, w sposób „skondensowany”, najbardziej charakterystyczne cechy społeczeństwa, jego kultury, cechy systemu gospodarczego, ustroju politycznego, osobliwości dziejów.

Wiele zjawisk społecznych, związanych z przemianami społeczno-gospodarczymi czy politycznymi, zarówno wartościowanych pozytywnie jak i negatywnie nabiera w warunkach miejskich szczególnej wyrazistości i dynamiki.



dzeniu koherentnej polityki miejskiej w obliczu różnorodności interesów i ścierania się rozmaitych grup nacisku i innych sił. Można zaryzykować twierdzenie, że jest to efekt szczególnych cech miasta jako środowiska społeczno-przestrzennego. Przede wszystkim miasto (bardziej niż inne typy jednostek osadniczych), zarówno jeśli chodzi o sposób zorganizowania przestrzeni, jak i jeśli chodzi przebiegi życia społecznego odzwierciedla w wysokim stopniu, w sposób *skondensowany*, najbardziej charakterystyczne cechy społeczeństwa, jego kultury, cechy systemu gospodarczego, ustroju politycznego, osobliwości dziejów.

Występują w nim, często w ostrej formie, różnorodne konflikty, nierówności, zjawiska patologiczne zwłaszcza w okresach szybkich przemian.

Można z kolei wskazać na pewne cechy życia miejskiego, a zwłaszcza zespolenie ze sobą wielu elementów przestrzennych i społecznych wynikające z koncentracji na ograniczonym obszarze wielu ludzi, wydarzeń, rzeczy; intensywność życia publicznego oraz *drobnoziarnisty* wzór, według którego wszystkie rodzaje działalności ludzkiej są ze sobą przemieszane i pozostają w bliskich i wielowymiarowych związkach. Wiele zjawisk spo-

łecznych, związanych z przemianami społeczno-gospodarczymi czy politycznymi, zarówno wartościowanych pozytywnie jak i negatywnie nabiera w warunkach miejskich szczególnej wyrazistości i dynamiki.

Ważnym elementem kontekstu, w ramach którego rozwija się współzrządzenie miastem jest wzrastająca rola władz lokalnych i regionalnych w definiowaniu i realizowaniu polityk społecznych. *Obywatelstwo lokalne (local citizenship)* staje się coraz ważniejsze w świadomości obywateli w miarę jak regiony i społeczności lokalne (przede wszystkim miasta) w zwiększającym się stopniu uczestniczą w procesach konkurencji na skalę narodową i międzynarodową, a zatem problem budowania przewagi konkurencyjnej staje się problemem do rozwiązania na poziomie lokalnym. *Zaistnienie*, zdobycie w lub utrzymanie pozycji staje się coraz trudniejsze, ale jednocześnie, w coraz większym stopniu, niezbędne.

Ta decentralizacja wymaga zapewne dodatkowej uwagi ze strony władz szczebla centralnego, odpowiedzialnych za wspomaganie tym obszarom, które mają mniejsze zasoby rozwojowe, bardziej złożoną sytuację społeczno-kulturową, więcej czynników konfliktogennych, jednak trudno sobie wyobrazić odwracanie

Wiele krajów europejskich eksperymentuje przenosząc pewne uprawnienia ze szczebla zarządzania miastem do poziomu organizacji dzielnicowych.

tendencji do delegowania uprawnień na niższe szczeble. Wiele krajów europejskich eksperymentuje przenosząc pewne uprawnienia ze szczebla zarządzania miastem do poziomu organizacji dzielnicowych, jak na przykład w Szwecji czy Wielkiej Brytanii.

Polskie miasta nie doczekały się jeszcze szczegółowej analizy sposobu, w jaki konstruuje się ową sferę publiczną będącą podstawą do kształtowania się demokratycznych praktyk współzrządzenia. Możliwości bezpośredniego przenoszenia doświadczeń z innych krajów są ograniczone, ze względu na odmienności uwarunkowań gospodarczych, politycznych, a także społeczno-kulturowych. Niezbędne jest natomiast dokonywanie analizy praktyk wdrażanych przez rządy lokalne we współpracy z innymi podmiotami (zwłaszcza lokalnym biznesem i organizacjami pozarządowymi, ruchami obywatelskimi, stowarzyszeniami) i dostosowywanie modeli wypracowanych przez inne kraje do specyficznych warunków Polski.

Tekst został opracowany na podstawie artykułu: Uwarunkowania współzrządzenia w skali miasta w perspektywie socjologicznej, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(8)/2009 ss. 63-79

Wywiad z Paulem Bevanem sekretarzem generalnym EUROCITIES

PAUL BEVAN

został wybrany Sekretarzem Generalnym EUROCITIES w listopadzie 2008, wnosząc do organizacji ponad 25 lat doświadczenia w brytyjskim samorządzie lokalnym i regionalnym, oraz ekspertyzy w dziedzinie rozwoju gospodarczego, regeneracji oraz zarządzania usługami publicznymi.

Przed przystąpieniem do EUROCITIES, Paul był szefem South East England Regional Assembly, regionalnego ciała politycznego odpowiedzialnego m.in. za planowanie, mieszkalnictwo i transport, założonego i rozwijanego przez Paula przez ponad 9 lat. Na poziomie europejskim, Paul prowadził przedstawicielstwo regionalne i pozyskał finansowanie m.in. z programów URBAN i INTERREG. Był jednym z założycieli, a w latach 1997-99 także sekretarzem generalnym sieci Eurotowns.

Planista z zawodu, uzyskał dyplomu magistra politologii i ukończył podyplomowe studia w zakresie zarządzania miastem. Początki kariery Paula związane były z sektorem IT.



Piąty Raport Komisji Europejskiej na temat spójności jest dość optymistyczny, jeśli chodzi o przyszłość polityki. Jednocześnie, mając za tło konieczność znalezienia oszczędności, toczy się dyskusja na temat jej efektywności.

Jak Pan widzi perspektywy dla tej polityki ?

21 Listopada w Liège odbyło się nieformalne spotkanie ministrów prezentujące Raport. Koledzy z Komisji Europejskiej, z którymi rozmawiałem, odnieśli wrażenie, że raport został dobrze przyjęty przez państwa członkowskie. W ich opinii nacisk, jaki raport kładzie na politykę miejską, powinien znaleźć odzwierciedlenie w procesie legislacyjnym na poziomie narodowym. W spotkaniu brali jednak udział tylko ministrowie odpowiedzialni za rozwój regionalny. Ewentualna presja na zmniejszenie budżetu może płynąć ze strony ministrów finansów. Komisarz ds Polityki Regionalnej Johannes Hahn przyznaje, że w przypadku zmniejszenia budżetu na politykę spójności, nieuniknione będą zmiany w geograficznej dystrybucji środków.

Jakie Pan ocenia takie propozycje?

Moim zdaniem jest to zły pomysł – celem polityki spójności jest przecież wspieranie idei wspólnej Europy. W chwili, kiedy nasilają się tendencje eurosceptyczne, potrzebne są rozwiązania przybliżające Europę obywatelom. Dlatego tak ważne jest położenie nacisku na miasta, bo to w nich mieszka większość ludzi. Oczywiście aby prezentować zalety integracji, wszystkie projekty muszą być efektywne, stąd zalecenia raportu dotyczące koncentracji na rezultatach. Zarządzanie i administracja muszą być poddawane ocenie, aby wykazać swoją skuteczność i wydajność.

Z perspektywy Brukseli widać wyraźnie, że polityka spójności jest centralnym punktem całej Unii Europejskiej. Wszystko wskazuje na to, że będzie tym samym wspierana i kontynuowana dla całej Europy, nie tylko dla najsłabiej rozwiniętych regionów.

Czy zasada Eurocities „More urban, more cohesion” jest odzwierciedlona w Raporcie?

Diabeł tkwi w szczegółach, ale póki co jesteśmy zadowoleni. Już od jakiegoś czasu zastanawiamy się nad tym i dyskutujemy w gronie miast, z przedstawicielami Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Zgadza się, że Raport odzwierciedla powszechne zaniepokojenie efektami wymiaru miejskiego w perspektywie 2007-13. Po dobrym starcie, pilotażowe projekty miejskie (Urban Pilot Projects) oraz Inicjatywa Wspólnotowa URBAN straciły swój impet. Początkowo zakładano wzmocnienie tych inicjatyw poprzez włączenie do głównego nurtu (mainstreaming). Szacunki Komisji wskazują jednak, że zaledwie 10% środków przeznaczonych na politykę spójności trafia do miast. Biorąc pod uwagę, że w miastach produkowane jest 85% europejskiego PKB i mieszka w nich 75% obywateli, widać tu wyraźną dysproporcję. Pieniądze trafiają tym samym nie tam, gdzie powinny, jeśli naszym celem jest dotarcie do obywateli. Stanowi to również wyzwanie, jeśli mowa o wspieraniu rozwoju gospodarczego – środki kierowane są nie w te obszary, które zapewniają najwyższą stopę zwrotu. Raport zwraca na to uwagę i jest to bardzo dobry sygnał. Wszystkie zawarte w nim propozycje mogą wspomóc politykę miejską: większe zaangażowanie władz miasta w programowaniu, delegacja środków do miast...

Jakie inne narzędzia mogą być pomocne?

Istotna jest geograficzna elastyczność, która umożliwiłaby skoncentrowanie uwagi na obszarach funkcjonalnych. Tym sposobem moglibyśmy skierować środki do realnej gospodarki, bez oglądania się na często arbitralnie wyznaczone regiony administracyjne. Godna uwagi jest też propozycja wsparcia innowacyjnych rozwiązań miejskich. Inicjatywa URBAN i pilotażowe projekty miejskie pokazały, że dotacje unijne prowadzą do wielu eksperymentalnych projektów, które nie powstałyby przy samym tylko finansowaniu krajowym. Bezpośrednia współpraca z innymi europejskimi miastami przy realizacji projektów również przynosi bardzo dobre rezultaty, co także zostało zauważone w raporcie. Bardzo ważnym elementem są zróżnicowane źródła finansowania – pożyczki, inżynieria finansowa - wychodzące poza system dotacji.

Najważniejsze w tej chwili są jednak szczegóły: jaka część środków zostanie przeznaczona na miasta? Jaka będzie rola miast w określaniu kształtu programów operacyjnych? Czy powstaną programy sub-operacyjne i jak będą wyglądać? Jak funkcjonować będzie wsparcie dla miejskich projektów eksperymentalnych? Musimy zadbać o to, aby priorytetowa rola polityki

miejskiej nie sprowadzała się do samej wymiany doświadczeń i sporadycznej współpracy między miastami, jak to ma miejsce w obecnej perspektywie. Konieczne jest też uproszczenie instrumentów inżynierii finansowej, gdyż obecnie ich wykorzystanie jest mocno ograniczone.

Jestem dobrej myśli; Komisarz Hahn rozumie potrzeby polityki miejskiej – sam pochodzi z Wiednia i wie, że miasta to przyszłość i jeśli chcemy dotrzeć do obywateli i dbać o spójność na poziomie europejskim, musimy skupić się przede wszystkim na miastach.

Wspomniał Pan kilka interesujących zagadnień – zacznijmy od przejścia z podziału administracyjnego na obszary funkcjonalne. Jak ta koncepcja może zostać włączona do polityki spójności?

Wszystko zależy od tego, czy regiony pozostaną kluczowymi jednostkami terytorialnymi. Można sobie wyobrazić, że państwa członkowskie lub regiony określą obszary funkcjonalne, w oparciu o które powstawać będą programy operacyjne. Takie obszary mogą być bardzo różnej wielkości – makroregiony Morza Bałtyckiego czy Dunaju, obszary przekraczające granice regionów oraz państw, lecz także obszary metropolitalne wokół największych miast. Moim zdaniem obszarem funkcjonalnym może być nawet część miasta, lub policentryczna grupa mniejszych miejscowości i wsi. Odnoszę wrażenie, że na poziomie regionalnym próbuje się traktować cały geograficzny obszar w jednakowy sposób. Często wynika to z układu sił politycznych, czy tarć między przedstawicielami głównego miasta i regionu. Taka postawa ogranicza jednak skalę wsparcia działalności gospodarczej i społecznej. Dla pełnego wykorzystania swojego potencjału, Europa musi inwestować najwięcej w obszary o największych możliwościach rozwoju, innowacji i dotarcia do dużej liczby osób.

Takie podejście nierozzerwalnie łączy się z pojęciem spójności terytorialnej.

Czym ona jest?

W moim przekonaniu polega ona na uwalnianiu, realizacji pełnego potencjału każdego obszaru – co nie jest tym samym, co redukcja nierówności. Wszyscy naturalnie dążymy do tego, aby PKB naj- słabiej rozwiniętych części UE wzrosło. Jednocześnie nie możemy oczekiwać, aby górzyste, peryferyjne czy rolnicze regiony osiągnęły taki sam poziom PKB na mieszkańca jak wielkie miasta – to byłby absurd. Można zniwelować różnice w PKB per capita jedynie do pewnego stopnia. Wszystkie regiony spełniają konkretną funkcję – często w oparciu o rolnictwo czy turystykę. Pragniemy, by gospodarki tych regionów rozwijały się, lecz nie należy tam wspierać tworzenia przemysłu czy ośrodków badawczych. Ich miejsce jest tam, gdzie już istnieją odpowiednie zasoby. Jeśli koncepcja spójności terytorialnej wyklaruje się, myślę, że łatwiej będzie określić obszary funkcjonalne.

Raport proponuje koncentrację wydatków na kilku wybranych kierunkach. Jakie powinny być te priorytety? _____

EUROCITIES nie wypracowało jeszcze formalnego stanowiska, więc mogę mówić tylko w swoim imieniu. Wydaje mi się, że powinniśmy popierać koncentrację na innowacyjności, która proponowana jest jako obowiązkowy priorytet. Innowacyjność w nieunikniony sposób wiąże się z wymiarem miejskim. W lipcu miałem przyjemność występować przed ministrami ds. badań i innowacji. Pojawiła się tam koncepcja Unii na rzecz Innowacji, która jasno wskazuje na centralną rolę miast w dziedzinie B+R. Miasta oferują bogate źródło eksperytyzy, oraz przyciągają międzynarodowe i światowe talenty, które oferują wiedzę i doświadczenie, których nam potrzeba. Jest to jedna z cudownych właściwości miast – stanowią swego rodzaju system mobilności społecznej. Ludzie znajdują tu możliwości naukowe i ekonomiczne, co przyciąga umiejętności i talenty, które są motorem kreatywności. Miasta oferują także odpowiednio duże rynki oraz zaplecze biznesowe, wspierające innowacje. Dodatkowo, istotną rolę do odegrania ma też administracja miasta. Kolejnym priorytetem jest klimat. Wbrew niektórym opiniom, działania na rzecz klimatu nie muszą hamować wzrostu gospodarczego – stanowią jego część, wzmacniając rozwój gospodarczy. Kwestia zielonego wzrostu i miejsc pracy stanowi pasję przewodniczącego Eurocities, Burmistrza Kopenhagi, jestem więc pewien, że będzie wyraźnie akcentowana.

Jeżeli wymiar miejski miałby pojawić się w polityce spójności, jaki model rozwoju powinien być wykorzystany? _____

Czym są „zrównoważone miasta” (sustainable cities)? _____

Jedną z przewag konkurencyjnych Europy jest jej model miast. Na innych kontynentach przeważają wielkie, rozrośnięte miasta. Jedną z zalet Europy, która pomoże w przyciąganiu talentów, są nasze zwarte miasta z wysokim poziomem kapitału kulturowego, atrakcyjne, z bogatą historią oraz infrastrukturą umożliwiającą prowadzenie zrównoważonego trybu życia. Słowo „zrównoważony” czasem utożsamiane jest z samowystarczalnością i silnymi związkami z ziemią. My widzimy to inaczej. Miejska koncentracja i wysoka gęstość zaludnienia umożliwia bardziej efektywne wykorzystanie ziemi i energii. Efektywny system transportu publicznego ogranicza negatywne konsekwencje potrzeby przemieszczania się. Miasta przyjazne mieszkańcom to, miasta bardzo przyjazne dla środowiska. Korzyści te mogą być osiągnięte zarówno na mniejszą, jak i większą skalę. Miasta, które my reprezentujemy, powyżej 250 tys mieszkańców, mają ogromny potencjał zrównoważonego rozwoju. Koncepcja geograficznej elastyczności pozwala na koncentrację wysiłków oraz środków bądź na metropoliach, bądź skupiskach mniejszych miast.

Co stanowi kluczowy element wymiaru miejskiego?

Najważniejszą rzeczą jest zintegrowane podejście. Praktyka dowodzi, że łączenie gospodarczych, środowiskowych i społecznych środków prowadzi do najlepszej stopy zwrotu z inwestycji, zarówno z pieniędzy lokalnych, krajowych czy unijnych. Takie podejście wymaga jednak obecności w terenie, nie może być narzucone odgórnie. Władze miejskie są w najlepszym położeniu, by nawiązywać niezbędne partnerstwa pomiędzy instytucjami, różnymi poziomami administracji oraz innymi podmiotami. Na koniec krótki przykład integracji gospodarczych, środowiskowych i społecznych priorytetów: w Madrycie funkcjonuje projekt, w którym osoby bezrobotne szkolone są na doradców energetycznych. Osoby takie wysyłane są następnie do społeczności lokalnych by promować i pomagać znaleźć najlepsze rozwiązania w dziedzinie ocieplania budynków i efektywności energetycznej. To jest zielony wzrost.

Dziękuję za rozmowę!

EUROCITIES jest siecią współpracy największych europejskich miast, zrzeszającą ponad 140 miast (m.in. Kraków) z przeszło 30 europejskich państw.





Polityka wobec miast

z perspektywy polskich województw

Miasta jako przestrzenie koncentracji szeregu zjawisk – zarówno negatywnych, jak i pozytywnych – są obecnie przedmiotem szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej. W ich zrównoważonym rozwoju upatruje się szansę na realizację celów polityki spójności. Jako bieguny wzrostu gospodarczego i tworzenia stabilnych miejsc pracy najczęściej wskazywano obszary metropolitalne. Nowa strategia EU – Europa 2020 – kładzie większy nacisk na potrzebę poprawy spójności terytorialnej. Należy się więc spodziewać wzrostu zainteresowania rozwojem mniejszych ośrodków. Słuszność takiego kierunku myślenia potwierdza również niedawno opublikowane przez Komisję Europejską *piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, czyli tzw. piąty raport kohezyjny*.



Zintegrowane podejście do rozwoju miast promowała Inicjatywa Wspólnotowa URBAN, realizowana w okresach programowania 1994-1999 oraz 2001-2006. W okresie programowania 2007-2013 zdecydowano o włączeniu tzw. *wymiaru miejskiego* w główny nurt zdecentralizowanych programów operacyjnych, co w założeniu miało zobligować państwa członkowskie do umieszczenia rozwoju miast wśród priorytetów prowadzonej polityki oraz zapewnić większe, niż w poprzednich okresach programowania, środki finansowe. Biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie problemów występujących w miastach rozszerzonej Unii Europejskiej oraz roli, jaką odgrywają w poszczególnych regionach, istotna stała się możliwość uwzględnienia lokalnej specyfiki.

Coraz powszechniej podnoszona jest potrzeba, nie tylko integracji działań nakierowanych na różne wymiary rozwoju obszarów miejskich w ramach samych projektów, ale stworzenia – zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym – tzw. polityki miejskiej. Należy jednak pamiętać, że wsparcie dla miast nie powinno naruszać zasady pomocniczości, czyli polityka miejska nie powinna zastępować polityki miasta, ale skupiać się na



ANNA GOŁĘDZINOWSKA

Absolwentka Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej. Pracownik Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Uczestniczyła m.in. w pracach nad Planem zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego. W latach 2008-2009 członek powołanego przez Marszałka Województwa Pomorskiego zespołu ds. rewitalizacji. Obecnie przygotowuje rozprawę doktorską poświęconą rozwojowi przestrzennemu miast średniej wielkości po 1989 roku.

Wsparcie dla miast nie powinno naruszać zasady pomocniczości, czyli polityka miejska nie powinna zastępować polityki miasta, ale skupiać się na realizacji celów istotnych dla rozwoju na szczeblu krajowym lub regionu.

realizacji celów istotnych dla rozwoju na szczeblu krajowym lub regionu. Jakie działania może i powinien w takiej sytuacji podjąć samorząd polskiego województwa?

Polska, jak do tej pory nie stworzyła polityki miejskiej, ani też regulacji prawnych wspierających zintegrowane podejście do rozwoju miast. Brak zaktualizowanej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, która zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określiłaby poza Warszawą inne obszary metropolitalne. Do tej pory nie udało się również przyjąć ustaw regulujących kwestie rewitalizacji oraz tworzenia obszarów metropolitalnych i zarządzania nimi.

W obecnej sytuacji prawnej podejście polskich regionów do *wymiaru miejskiego* jest zróżnicowane. Na poziomie województw prowadzone są badania dotyczące barier i potencjału rozwojowego miast, jednak do chwili obecnej w żadnym z nich nie opracowano polityki miejskiej. Problematyka miast znajduje jednak swoje odzwierciedlenie w szeregu dokumentów samorządów województw o charakterze ogólnym. Do najważniejszych należą strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz regionalne programy operacyjne.

Przewodnictwo w Radzie UE z pewnością zobowiązuje państwo do szczególnego codziennych spraw w kontekście UE. Jest to ogromna odpowiedzialność, która spoczywa również na samorządach, przedsiębiorcach i jednostkach.

Warto również mieć na uwadze fakt, że przyjęta przez rząd w 2010 roku *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* kładzie duży nacisk na rozwój miast – zarówno *metropolitalnych ośrodków wojewódzkich*, jak i miast subregionalnych. Z kolei małe miasta będą ogrywały ważną rolę w zakładanym rozwijaniu potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich. Tak więc, województwa zostaną zobligowane do uwzględnienia szczególnej roli miast w kolejnym okresie programowania.

Strategie rozwoju województw

Strategia rozwoju województwa jest – zgodnie z art. 11 Ustawy o samorządzie województwa – podstawowym dokumentem określającym średniookresową perspektywę regionu. Wśród celów jakie zgodnie z niniejszą ustawą powinna określać strategia znajdują się m.in. *pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa*, a więc cele, których realizacja według założeń polityki spójności związana jest przede wszystkim z miastami.

Obecnie obowiązujące strategie rozwoju województw były przyjmowane w okresie akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Rozważając zakres w jakim polityka przestrzenna regionu może uzupełnić politykę przestrzenną miasta warto pamiętać o tym, że współczesne miasto – ze względu na powiązania infrastrukturalne, funkcjonalne oraz charakter zabudowy – częstokroć przekracza nadane mu granice administracyjne. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady zagospodarowania takiego obszaru miejskiego mogą być wyznaczane jako dla „obszaru metropolitalnego” lub „obszaru problemowego”.

Dokumenty te różnią się strukturą i sposobem określania kierunków rozwoju. Jednak można dostrzec pewne powielające się tendencje. W zakresie celów zorientowanych przestrzennie dominują rozwój i wzrost konkurencyjności obszaru metropolitalnego oraz wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich. Rola małych i średnich miast najczęściej przywoływana jest nie wprost – np. w kontekście poprawy dostępności do usług. Plany dotyczące rozwoju tych ośrodków są często uszczegóławiane na etapie tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Plany zagospodarowania przestrzennego województw

Zgodnie z przyjętą w 2003 Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa *uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa* oraz określa się m.in. *podstawowe elementy sieci osadniczej województwa*. Sieć ta jest oczywiście kształtowana przede wszystkim na podstawie lokalizacji ośrodków miejskich. Od wejścia w życie obecnie obowiązującej Ustawy plany zagospodarowania przestrzennego przyjęto w pięciu województwach:

pomorskim, wielkopolskim, łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim. Wobec braku rozporządzenia dotyczącego ich zakresu sporządzania, ustalenia dotyczące rozwoju miast mają bardzo różny charakter i stopień szczegółowości.

Rozważając zakres w jakim polityka przestrzenna regionu może uzupełnić politykę przestrzenną miasta warto pamiętać o tym, że współczesne miasto – ze względu na powiązania infrastrukturalne, funkcjonalne oraz charakter zabudowy – częstokroć przekracza nadane mu granice administracyjne. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady zagospodarowania takiego obszaru miejskiego mogą być wyznaczane jako dla *obszaru metropolitalnego* lub *obszaru problemowego*.

W założeniach, Ustawa miała nie tylko dawać samorządowi województwa możliwość, ale wręcz nakładać obowiązek uwzględnienia w swojej polityce specyfiki oraz możliwości rozwoju obszarów metropolitalnych. Zgodnie z art. 39 pkt 6 *Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa*. Jednocześnie akt definiuje *obszar metropolitalny* jako „obszar wielkiego miasta oraz

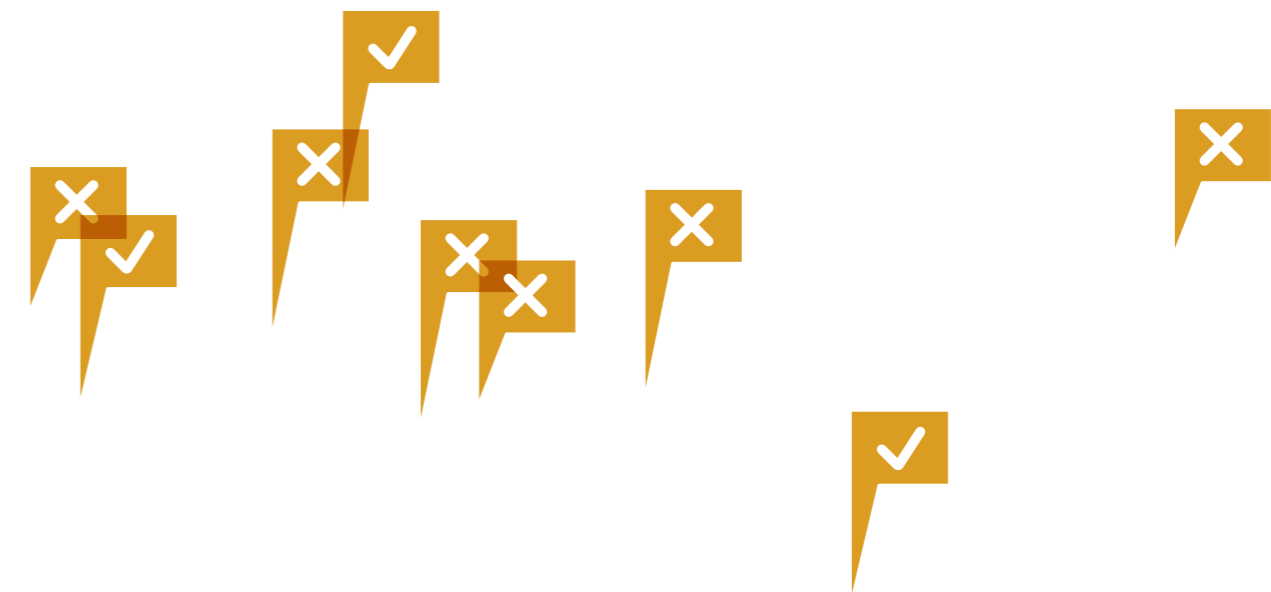
Polskie przewodnictwo to dla samorządów, jednostek i przedsiębiorców przede wszystkim szansa, a nie tylko obowiązek. Daje ono niezwykłą sposobność formułowania przemyślanego przekazu i zwrócenia uwagi na Polskę. Warto wykorzystać tę szansę, żeby pokazać państwowi UE, a poprzez EURO 2012 także i szerszej publiczności, jaki jest rzeczywisty wkład Polski we wspólną Europę. Oczywiście jest, że generowanie takiego przekazu nie może być wyłącznym obowiązkiem rządu państwa.



powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 2, pkt 9). Procedury planistyczne prowadzone na szczeblu krajowym nie nadążają jednak za założeniami prawa przyjętego w 2003 roku. Mimo podejmowanych działań, efektem których jest między innymi projekt Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2005 roku oraz Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2008 roku, obecnie wciąż obowiązuje Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przyjęta w 1999 roku, a więc przed wejściem w życie obowiązującej ustawy.

Wskutek impasu prawnego, województwa (za wyjątkiem pomorskiego) zawiesiły pracę nad planami dla obszarów metropolitalnych.

Warto podkreślić, że zgodnie z intencją Sejmiku Województwa Pomorskiego stworzenie pierwszego w Polsce planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego miało służyć – obok formalnego dostosowaniu polityki przestrzennej województwa do wymogów nowej Ustawy – integracji strategicznych i planistycznych opracowań województwa oraz



gmin na tym obszarze, jak również stworzenia wytycznych dla wdrażania regionalnego programu operacyjnego.

Rzeczywistość formalno-prawna zweryfikowała wstępne założenia. Minister Infrastruktury odmówił uzgodnienia projektu planu. Powodem tej decyzji był – mimo podjętych przygotowań – ciągły brak nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która określałaby trójmiejski obszar metropolitalny. Po usunięciu budzących kontrowersje zapisów PZPWP, uzgodniono że część poświęcona zagospodarowaniu obszaru metropolitalnego figurować będzie pod zmienioną nazwą *Aglomeracja Trójmiasta jako szczególny obszar problemowy*. Tym razem za podstawę niniejszego opracowania posłużył 39 ust. 3 pkt 4 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym precyzujący, iż w planie zagospodarowania przestrzennego województwa można opisywać obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania.

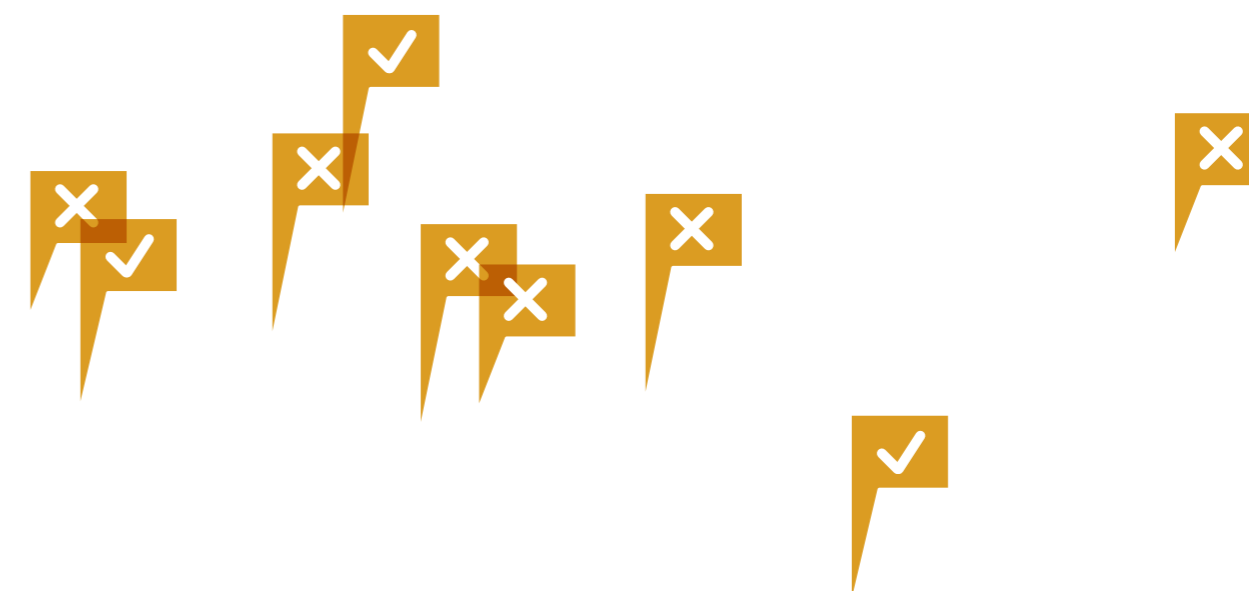
Regionalne Programy Operacyjne

Zgodnie z przyjętą w 2006 roku Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju do zadań zarządu województwa należy przygotowywanie, uchwalanie oraz pełnienie roli instytucji zarządzają-

Program regionalny jest wprawdzie jednym z instrumentów realizacji Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia,¹ jednak kompetencje powierzone zarządowi województwa pozwalają przy okazji realizacji polityk wyższego rzędu uwzględniać specyfikę regionu a zarazem wdrażać politykę rozwoju samorządu województwa – przede wszystkim strategię rozwoju województwa. W ten sposób samorząd województwa otrzymał narzędzie, poprzez które może stymulować rozwój miast.

cej regionalnych programów operacyjnych. Program regionalny jest wprawdzie jednym z instrumentów realizacji Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia,¹ jednak kompetencje powierzone zarządowi województwa pozwalają przy okazji realizacji polityk wyższego rzędu uwzględniać specyfikę regionu a zarazem wdrażać politykę rozwoju samorządu województwa – przede wszystkim strategię rozwoju województwa. W ten sposób samorząd województwa otrzymał narzędzie, poprzez które może stymulować rozwój miast.

Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013 stanowią pierwsze doświadczenie polskich województw w zakresie kształtowania lokalnych ram dla polityki spójności. Wszystkie z wymienionych programów poruszają kwestie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich oraz podnoszenia konkurencyjności ośrodków wojewódzkich. Jednak sposób określania obszarów wsparcia różni się w zależności od PO. Wobec rozbudowanej struktury aglomeracji katowickiej, w śląskim RPO, do wsparcia w zakresie rozwoju lokalnych ośrodków wzrostu przewidziane są 4 aglomeracje miejskie określone w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, w skład



których wchodzi 19 miast na prawach powiatu. Natomiast nabór projektów dotyczących rewitalizacji terenów zdegradowanych został przewidziany osobno dla jednostek administracyjnych o różnym potencjale ludnościowym. Ma to służyć zapewnieniu równej konkurencji. Z tych samych powodów w pomorskim RPO wprowadzono rozróżnienie między obszarami miejskimi poniżej i powyżej 35 tys. mieszkańców, wychodząc z założenia, że pierwsza grupa realizuje zadania przede wszystkim w zakresie poprawy spójności regionu a druga ma potencjał dla wzrostu konkurencyjności. W przypadku grupy miast większych przewidziano osobne konkursy dla miast na prawach powiatu i pozostałych ośrodków.

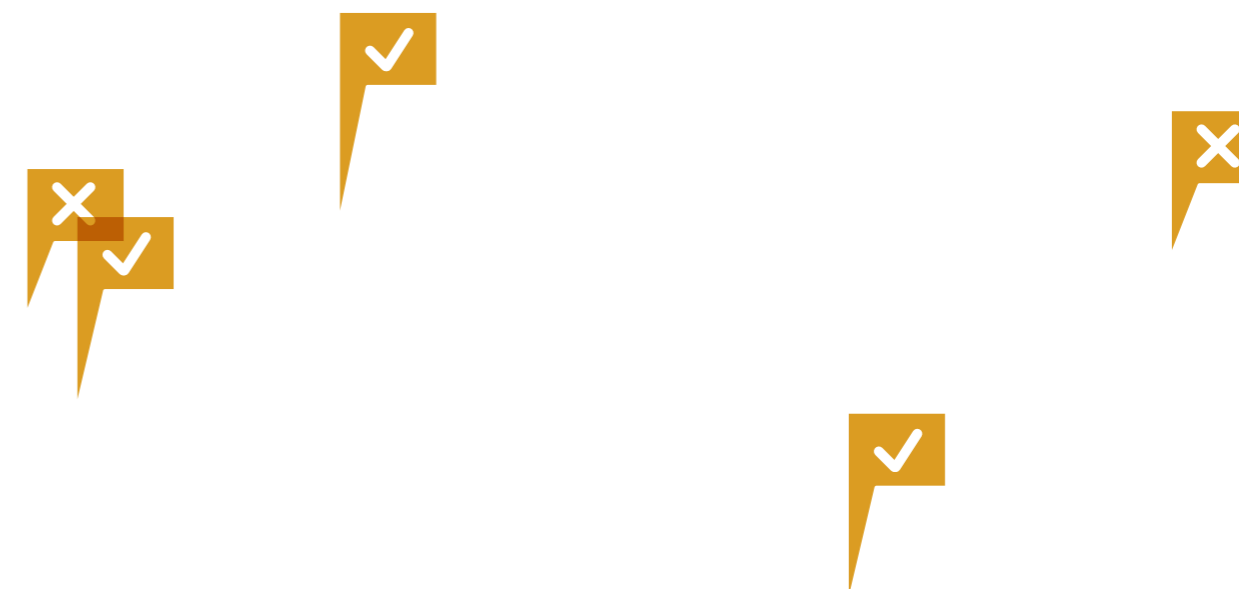
W momencie rozpoczęcia realizacji, regionalne programy operacyjne polegały całkowicie na udzielaniu wsparcia w formie dotacji bezzwrotnych, jednak w miarę ich wdrażania część województw zdecydowała, że warto przekazać większe nakłady na rozwój miast i jednocześnie uruchomić nowy instrument finansowy – Inicjatywę JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). Jest to instrument inżynierii finansowej, stworzony przez Komisję Europejską, Europejski Bank In-

Program regionalny jest wprawdzie jednym z instrumentów realizacji Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, 1 jednak kompetencje powierzone zarządowi województwa pozwalają przy okazji realizacji polityk wyższego rzędu uwzględniać specyfikę regionu a zarazem wdrażać politykę rozwoju samorządu województwa – przede wszystkim strategię rozwoju województwa. W ten sposób samorząd województwa otrzymał narzędzie, poprzez które może stymulować rozwój miast.

westycyjny oraz Bank Rozwoju Rady Europy. W odróżnieniu od wcześniej stosowanych form wsparcia finansowego wobec miast ma ona charakter pozadotacyjny. Finansowanie projektów będzie tu miało formę inwestycji zwrotnych udzielanych – poprzez Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich – podmiotom realizującym projekty miejskie. Fundusze te (w regionie może być jeden lub więcej) są z kolei finansowane z Funduszu Powierniczego. Zaletą tego systemu jest możliwość realizacji większej liczby projektów (zwrotność funduszy) oraz włączenia kapitału innego niż fundusze strukturalne, w tym prywatnego. Do tej pory prace nad wdrożeniem JESSICA rozpoczęły się w województwie wielkopolskim, śląskim, zachodniopomorskim oraz pomorskim.

Lokalne porozumienia na rzecz rozwoju obszarów metropolitalnych

Jak już wspomniano, obszary metropolitalne są strukturami o szczególnym stopniu złożoności, których zrównoważony rozwój wymaga synergicznego działania wielu jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonujących na różnych szczeblach administracji. W związku z tym, mimo braku regulacji dotyczących zarządzania obszarami metropolitalnymi, w kilku regionach pod-



jęto oddolne próby integracji systemu zarządzania – poprzez powołanie związków międzygminnych lub nieformalnych gremiów o charakterze doradczo-konsultacyjnym (tzw. *rad metropolitalnych*).

W skład takich ciał wchodzić mogą przedstawiciele samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (np. Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej, Szczeciński Związek Metropolitalny) lub samorządów gminnych (np. Górnośląski Związek Metropolitalny).

Różnice dotyczą również priorytetów działania przyjętych przez poszczególne z tych gremiów. Pierwszą inicjatywą zrealizowaną przez powołaną w 2003 roku Radę Metropolitalną Zatoki Gdańskiej jest integracja systemu transportu zbiorowego. Z inicjatywy Rady w 2007 roku powołano Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, którego zadaniem jest kształtowanie polityki komunikacyjnej oraz zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym. Z kolei Dolnośląska Rada Metropolitalna ma rozpocząć prace nad przygotowaniem projektu ustawy dla Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego. Związane jest to z faktem, że w 2010 roku rząd polski zaczął promować koncepcję polegającą na przygotowaniu odrębnych ustaw dla poszczególnych obszarów metropolitalnych.

Przyjęte na szczeblu europejskim i krajowym strategie dotyczące rozwoju regionalnego zakładają dalszy wzrost roli miast w realizacji polityki spójności – zarówno jako ośrodków wzrostu stymulujących rozwój gospodarczy i społeczny, jak i węzłów sieci osadniczej mających kluczowe znaczenie dla spójności przestrzennej. Promowane zasady zarządzania, takie jak planowanie rozwoju miasta wraz z jego funkcjonalnym otoczeniem oraz zarządzanie wielopoziomowe, pozwalają przypuszczać, że wzrośnie również znaczenie polityki województwa wobec miast. Zadania i możliwości polskich regionów w tym zakresie mogą jednak zostać w przyszłości zweryfikowane przez dokumenty i akty prawne przyjęte na szczeblu krajowym. Chodzi tu przede wszystkim o możliwości uchwalenia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz ustawy o zarządzaniu obszarami metropolitalnymi i ustawy o rewitalizacji.



