

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Metropolie i miasta-regiony w kontekście strategii »Europa 2020« ” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 376/02)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Metropolie i miasta-regiony w kontekście strategii »Europa 2020«”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 3 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że instytucje europejskie – Rada, Komisja, Parlament Europejski i Komitet Regionów – w coraz większym stopniu uznają znaczenie rozwoju metropolitalnego w ramach agendy terytorialnej 2020. Ten coraz istotniejszy priorytet jest zgodny ze stanowiskiem, które EKES wyrażał konsekwentnie w ostatnim dziesięcioleciu.

1.2 Metropolia to nie jest po prostu duże miasto. EKES definiuje obszar metropolitalny następująco: jest to duże miasto lub zespół większych miast o układzie policentrycznym, przy czym obydwie kategorie obejmują okoliczne mniejsze miasta i obszary wiejskie, a masa krytyczna każdego obszaru metropolitalnego to co najmniej 500 tys. mieszkańców (lub znacznie więcej). Metropolie są funkcjonalnymi regionami tworzącymi główne obszary gospodarcze oraz rynki pracy i zasadniczo nie odpowiadają (istniejącym od dawna) jednostkom administracyjnym, takim jak regiony czy okręgi. Obszary metropolitalne są głównymi węzłami sieci Trans-European Network Transport, same przy tym będąc skomplikowanymi sieciami transportowymi.

1.3 EKES apeluje o przyjęcie twórczego podejścia do ożywienia miast w XXI wieku oraz do prężnych i konkurencyjnych obszarów metropolitalnych. Z uwagi na tendencje gospodarcze, społeczne, środowiskowe i terytorialne, a także ograniczone możliwości finansowania, należy w trybie pilnym opracować agendę miejską UE, powiązaną ściśle ze strategią „Europa 2020”. EKES przedstawia swoje stanowisko w sprawie agendy miejskiej i wpływu strategii „Europa 2020” w rozdziałach 5 i 6.

1.4 Obecnie nie jest jasne, jak zajmować się tą kwestią na szczeblu UE, a często także na szczeblu krajowym, co po części wynika z problemów dotyczących sprawowania władzy i ponoszenia odpowiedzialności, a po części także z fragmentarycznego podejścia. Szczególne napięcia wpływają z braku zgodności co do właściwego zakresu podejścia odgórno i oddolnego, a także z problemów występujących

między dużymi miastami a małymi (podmiejskimi) gminami i obszarami wiejskimi. Ważnym problemem jest również fakt, że rozwój metropolitalny często nie przebiega w ramach wyznaczonych granic administracyjnych.

1.5 EKES uważa, iż zrównoważone i silne obszary metropolitalne (OM), wspierane w ramach strategii „Europa 2020”, odegrają rolę pionierów przyszłego rozwoju – każdy z własną tożsamością i odrębnością. Wywrą one jednocześnie pozytywny wpływ na sytuację makroekonomiczną Europy. Poza realizacją strategii politycznych w zakresie rozwoju metropolitalnego należy skoncentrować się również na zmniejszaniu rozbieżności między regionami.

1.6 EKES zaleca utworzenie grupy wysokiego szczebla lub grupy zadaniowej ds. rozwoju metropolitalnego jako uzupełnienia istniejącej obecnie międzyresortowej grupy służb Komisji ds. rozwoju miast. Wspomniana grupa zadaniowa powinna mieć charakter interdyscyplinarny i składać się z różnych przedstawicieli państw członkowskich, obszarów metropolitalnych, zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Należy zapewnić wymianę strukturalną pomiędzy praktykami a naukowcami, jak to ma np. miejsce w European Metropolitan network Institute, inicjatywie w zakresie wspólnego planowania Urban Europe oraz w METREX.

1.7 Celem grupy zadaniowej powinno być opracowanie długoterminowej wizji Europy metropolitalnej, wykraczającej poza granice krajowe. Spójna i efektywna europejska agenda miejska 2050 powinna zastąpić fragmentaryczne podejście ogólną koncepcją skoncentrowaną na całościowym programie strategii „Europa 2020” dotyczącym inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.8 Do opracowania tej agendy potrzebna będzie pogłębiona analiza obecnych (i przyszłych) trendów, przy czym jako wsparcie w tym zakresie mogą posłużyć dane statystyczne Eurostatu, badania ESPON i dane innych wiarygodnych źródeł.

1.9 Traktat lizboński i strategia „Europa 2020” oznaczają także zmianę w sprawowaniu rządów. Wieloszczeblowe sprawowanie rządów powinno na tym etapie być traktowane poważnie, a nie pozostawiać martwą literą. Powinno się uznać OM za pełnoprawne podmioty rozwoju regionalnego. Potrzebna jest lepsza koordynacja i właściwa prezentacja spraw miejskich i metropolitalnych w ramach Komisji. Polityka metropolitalna jest w istocie komponentem polityki europejskiej, krajowej (dotyczy wszak najważniejszych obszarów w Europie i w państwie), regionalnej i lokalnej. Podmiotem, który koordynuje te wszystkie aspekty, powinny być władze regionu metropolitalnego.

1.10 Rozwój metropolitalny w Europie jest już mocno zaawansowany. EKES wyraża przekonanie, że zorientowana na przyszłość platforma UE składająca się z grupy zadaniowej i grupy międzyresortowej może działać jako katalizator pozwalający ukierunkować dyskusję na toczące się procesy, zdefiniować podejścia odgórne i oddolne, zachęcić władze lokalne i regionalne do opracowywania odpowiednich modeli, propagować wzajemne połączenia i wspierać inicjatywy transgraniczne.

1.11 Dynamika tych procesów nabiera tempa. W swojej opinii EKES wspiera pożądane podejścia przedstawiając analizy, argumenty i propozycje. Zwraca się do Komisji i Rady o uwzględnienie tych uwag w celu wzmocnienia wymiaru miejskiego w przyszłym pakiecie legislacyjnym na rzecz polityki spójności, w związku z rozważaniami Komisji dotyczącymi „Miast jutra”.

2. Uwagi analityczne

2.1 Stosunki Unii Europejskiej z miastami i obszarami metropolitalnymi są trudne i skomplikowane. Wzajemna złożoność problemów występujących między UE a miastami i metropoliami wynika z licznych przyczyn – od braku skutecznego zarządzania po szereg różnorodnych sytuacji i procesów.

2.2 Rys historyczny z perspektywy Komisji i Rady

2.2.1 W 1972 r. Rada Europejska uznała europejską politykę regionalną za istotny czynnik wzmacniający Wspólnotę. Początkowo finansowaniem objęto regiony o niekorzystnym położeniu, aby wspierać zrównoważony i harmonijny rozwój w Europie. Do roku 1986 zniesienie różnic między regionami postrzegano jako istotny cel uboczny w stosunku do tworzenia jednolitego rynku.

2.2.2 W latach 80. i 90. wzrosła skuteczność strategii i programów. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w 1992 r. oraz kilka lat później negocjacje dotyczące rozszerzenia Unii doprowadziły do znacznego zwiększenia funduszy strukturalnych.

2.2.3 Zagadnienie miast jako takich włączono do polityki UE na późniejszym etapie, choć już na początku lat 90. ubiegłego wieku pojawiły się programy pilotażowe na rzecz miast. Podział na małe i duże miasta nie był istotny. Przez dłuższy okres rozróżniano raczej głównie między zamożnymi i biednymi

częściami UE – między tzw. „błękitnym bananem” (zwanym także „europejskim półksiężycem”) w Europie Zachodniej a pozostałą częścią kontynentu europejskiego – i o tym aspekcie dyskutowano.

2.2.4 W 1998 Komisja podjęła interesującą inicjatywę w komunikacie „Zrównoważony rozwój obszarów miejskich: ramowy plan działania”, niemniej jej wpływ na dyskusje w Radzie oraz na bieżące działania był bardzo ograniczony.

2.2.5 W międzyczasie DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Mobilności i Transportu, DG ds. Energii i DG ds. Zatrudnienia opracowały programy i projekty w miastach. Sieć ESPON była odpowiedzialna za ukierunkowane badania rozwoju w regionach i metropoliach otrzymujących wsparcie z programów Interreg.

2.2.6 Od 2004 r. Rada zaczęła bardziej bezpośrednio angażować się w sprawy miast. Dwa razy do roku odbywały się nieformalne posiedzenia rady ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny, na których głównym zagadnieniem jest wymiar miejski. Jednak wobec braku formalnych kompetencji określonych w Traktacie, możliwości Komisji i Rady w zakresie podejmowania konkretnych działań były ograniczone.

2.2.7 Podczas nieformalnych posiedzeń ministrów przyjęto szereg deklaracji. Bardzo duże znaczenie ma karta lipiska z 2007, której celem było wyznaczenie programu rozwoju miast. Określono w niej szereg kwestii istotnych dla miast, w tym także dla dużych miast, które należy rozwiązać we wspólnych ramach europejskich z poszanowaniem zasady pomocniczości. Deklaracja ta zapoczątkowała bardziej strukturalne podejście. Wśród późniejszych dokumentów warto wymienić w tym miejscu konkluzje ze spotkania ministerialnego⁽¹⁾ na temat wkładu architektury i kultury w zrównoważony rozwój. Cele i argumenty były dalej rozwijane, szczególnie podczas nieformalnych spotkań ministerialnych w Marsylii i Toledo⁽²⁾. Konkluzje i deklaracja z Gödöllő z maja 2011 r. wskazują, że wzrasta dynamika wypracowywania zintegrowanego, międzysektorowego podejścia do zrównoważonego rozwoju metropolitalnego⁽³⁾.

2.2.8 Mimo uwzględniania problematyki miast w komunikatach Komisji i programach UE ogólny obraz i postęp programu rozwoju miast nie jest imponujący. Wynika to nie tylko z braku kompetencji formalnych, ale także z braku jasno wyznaczonych celów i niedostatecznej koncentracji na tej sprawie. Względy związane z polityką wewnętrzną i pomocniczością powstrzymują państwa członkowskie od prowadzenia debaty na tematy związane z obszarami miejskimi na szczeblu UE.

⁽¹⁾ Dz.U. C 319/05 z 13.12.2008, s. 13.

⁽²⁾ Deklaracje te zostały przyjęte podczas prezydencji francuskiej i hiszpańskiej w Marsylii w 2008 r. i w Toledo w 2010 r.

⁽³⁾ Zob. Konkluzje prezydencji węgierskiej i Agenda terytorialna Unii Europejskiej 2020, uzgodnione na nieformalnym posiedzeniu ministrów w Gödöllő, 19 maja 2011 r.

2.3 Wcześniejsze uwagi EKES-u

2.3.1 W 2004 r. EKES zaproponował⁽⁴⁾, aby UE zaczęła traktować z większą uwagą obszary metropolitalne (OM) oraz duże miasta stanowiące masę krytyczną z dwóch przyczyn: z jednej strony są one, wraz ze swymi pozytywnymi i negatywnymi aspektami, „laboratoriami gospodarki światowej”, z drugiej strony jest to związane z tendencją wzrostu aglomeracji. W ostatnim dziesięcioleciu obydwie tendencje nasiliły się, co ostatnio zostało w pełni uznane na nieformalnych posiedzeniach ministrów.

2.3.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zasugerował, aby poza skoncentrowaniem się na zmniejszaniu rozbieżności między regionami zwrócić uwagę na silne OM, które należy uznać za pionierów przyszłego rozwoju.

2.3.3 Duże konurbacje w Europie, podobnie jak w innych częściach świata, zazwyczaj przyciągają przedsięwzięcia o wysokiej jakości: przedsiębiorstwa międzynarodowe i ośrodki badawcze, usługi, wszelkiego rodzaju wydarzenia twórcze i placówki edukacyjne. Dzięki globalizacji znajdują się one w centrum uwagi ze względu na zacieranie się granic krajowych: nowoczesne środki transportu i połączenia cyfrowe powodują ich wzajemne powiązanie, co jednocześnie tworzy konstruktywny kontekst bliskości talentów.

2.3.4 Bez wątplenia OM i miasta-regiony jako bieguny przyciągające zarówno różne kategorie ludzi będących obywatelami UE, jak i emigrantów, charakteryzuje również dość wysoki odsetek bezrobocia oraz osób o niskich kwalifikacjach. Ze zjawiskami tymi trudno sobie poradzić, gdyż są one jednocześnie źródłem (poważnych) problemów społecznych, kulturalnych i gospodarczych. Wyzwania ekologiczne są oczywiste i różnorodne.

2.3.5 W swojej opinii z 2008 r. EKES przedstawił krótki opis stanu faktycznego w państwach członkowskich. Pomimo tendencji do decentralizacji władzy i toczącej się w całej Europie dyskusji na temat pożądanego podejścia i środków, które należy przedsięwziąć wobec rozwoju metropolitalnego, każde państwo ma własny program działań ściśle powiązany z aspektami historycznymi i legislacyjnymi. Dlatego też EKES zalecał utworzenie unijnej grupy wysokiego szczebla w celu omówienia i opracowania agendy miejskiej dla OM⁽⁵⁾, która koncentrowałaby się na rozwoju zrównoważonym, sprzyjającym konkurencyjności i włączeniu społecznemu. W tym kontekście należy zachęcać OM, aby we współpracy z rządami krajowymi zdefiniowały swoją własną strategię lizbońską. W procesie tym, który wraz ze sprawdzonymi rozwiązaniami należy przedyskutować na szczeblu UE, Komisja powinna odgrywać aktywną rolę, również w zakresie monitorowania.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, Dz.U. C 302/20 z dnia 7.12.2004, s. 101. W 2007 r. wiele szczegółowych kwestii rozstrzygnięto w kolejnej opinii z inicjatywy własnej EKES-u: „Europejskie obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, Dz.U. C 168/02 z dnia 20.7.2007, s. 10.

⁽⁵⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u „W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse”, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL, Dz.U. C 77/27 z dnia 31.3.2009, s. 123.

2.3.6 Do chwili obecnej takiego podejścia nie zastosowano w praktyce. W dalszym ciągu nie jest jasne, kto za co odpowiada, w jakich okolicznościach i w jakim kontekście.

3. Obecna sytuacja

3.1 W obecnych czasach znaczenie obszarów metropolitalnych jest niezaprzeczone⁽⁶⁾. OECD oraz Bank Światowy przeprowadzają badania na temat globalnych trendów. W Europie ośrodki badawcze opierają swoje poglądy na założeniach podobnych do przyjętych w niniejszej opinii. W dalszym ciągu jednak są problemy z rozwiązaniem tej kwestii na szczeblu UE, a także często na szczeblu krajowym. Wynika to częściowo z problemów związanych z zarządzaniem i ponoszeniem odpowiedzialności własności, a częściowo również fragmentarycznego podejścia. Na przykład:

- w dużych obszarach miejskich często występuje rozdźwięk między urbanistami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne, infrastrukturę, mieszkalnictwo i ogólne usługi a podmiotami promującymi dynamiczny rozwój gospodarczy oraz tworzenie miejsc pracy; innymi słowy zazwyczaj brakuje wspólnej koncepcji;
- coraz częściej uczelnie i instytuty badawcze publikują użyteczne studia przypadków dotyczące konurbacji, jednak skuteczna komunikacja z władzami publicznymi wciąż ma ograniczony zakres;
- również władze na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zwykle niechętnie dzielą się poglądami z sektorem prywatnym, np. z projektantami osiedli mieszkaniowych i z inwestorami;
- miasta i regiony, podobnie jak rządy, oczekują przede wszystkim wsparcia finansowego od Brukseli, zazwyczaj przeocząc szansę omówienia korzystnych strategii lub potrzebę omówienia skutków prawodawstwa UE dla OM.

3.2 Coraz większe zaangażowanie Komisji i Rady doprowadziło do powstania znacznej liczby programów. Jednak z powodu różnych podejść sektorowych koncentrują się one na różnych kwestiach i zazwyczaj opierają się na odmiennych definicjach przedmiotu. W rezultacie rozbieżności te zazwyczaj prowadzą do zmniejszenia przejrzystości i skuteczności w stosunku do podmiotów zewnętrznych i użytkowników końcowych.

3.3 Strategia lizbońska przyczyniła się niewątpliwie do zintegrowania rozwoju obszarów miejskich z szerszymi ramami i ambicjami europejskimi. Spotyka się to jednak często z niechętnym przyjęciem ze strony państw członkowskich, które rzadko odczuwają potrzebę ponadnarodowego zaangażowania w problematykę ich miast. Z tego względu finansowanie przedsięwzięć prowadzonych w miastach ze środków unijnych często odbywa się przy zaangażowaniu administracji krajowej, a nie bezpośrednio między Komisją a szczeblem lokalnym, bez udziału struktur hierarchicznych.

⁽⁶⁾ Znane są analizy Richarda Floridy: *Cities and the creative class* [„Miasta i klasa kreatywna”], Charlesa Landry’ego: *The Creative City* [„Miasto kreatywne”] oraz Edwarda Glaesera *The Triumph of the City* [„Triumf miasta”].

3.4 Mimo istnienia wzorcowych przykładów, w państwach członkowskich, a także na szczeblu europejskim brakuje jasności co do potrzebnego typu podejścia: odgórnego lub inspirowanego z dołu. Skutkuje to raczej prowadzonym przez poszczególne metropolie marketingiem miejskim stosowanym zamiast ustrukturyzowanego podejścia.

3.5 Ponadto na debatę często negatywny wpływ wywierają napięcia między obszarami wiejskimi i miejskimi (a także gminami podmiejskimi).

3.6 Skuteczne wielopoziomowe sprawowanie rządów w wielu przypadkach utrudniają bariery historyczne i kulturowe, uniemożliwiające pozytywne reagowanie na rzeczywiste wyzwania.

3.7 Krótko mówiąc, państwa członkowskie i konurbacje często koncentrują się na bieżących działaniach, zamiast być otwarte na zintegrowane strategie lub cele długoterminowe. Wartość dodana UE nie jest wyraźnie określona, częściowo ponieważ państwa członkowskie nie porozumiały się co do mandatu Komisji czy dokładnej roli (nieformalnej) Rady, a częściowo ponieważ Komisja obecnie nie jest uprawniona, by reagować na rozbieżne poglądy państw członkowskich co do pełnionej przez nią roli.

4. Aktywne podejście do renesansu miasta XXI wieku

4.1 Mimo że komunikaty Komisji Europejskiej i programy UE coraz bardziej koncentrują się na miastach, ogólny obraz pozostaje fragmentaryczny. Wyzwania ekonomiczne, społeczne, terytorialne i środowiskowe, a także niekorzystne perspektywy finansowe wymagają przyjęcia spójnej i sprawnej agendy miejskiej. Taki program stanowiłby wsparcie dla istniejącego i ukrytego potencjału gospodarczego, społecznego, kulturalnego i technologicznego na całym kontynencie europejskim.

4.2 We wcześniejszych opiniach EKES przedstawił mocne argumenty na poparcie przyjęcia takiego unijnego programu rozwoju w związku z międzynarodową debatą polityczną i naukową na temat propagowania renesansu miast XXI wieku. Dyskusja ta ujawniła następujące elementy:

- zmiana podejścia do OM i miast-regionów spowodowana globalizacją charakteryzująca się tworzeniem sieci powiązań międzynarodowych i łańcuchów wartości oraz zacieraniem się granic krajowych;
- restrukturyzacja regionów przemysłowych i ich przemiana w nowe, wyspecjalizowane branże przemysłowe i usługowe oraz jej skutki dla zagłębi przemysłowych i OM;
- specjalizacja miast jako podstawa klastrów, przyciągających inwestycje;
- bliskość uniwersytetów, ośrodków badawczych, wykwalifikowanych pracowników, rozwijane na skalę regionalną łańcuchy wartości w przemyśle oraz wysoko rozwinięte usługi;
- połączenia międzynarodowe równoległe do inteligentnych systemów mobilności wewnętrznej i transportu;

- ekologiczne miasto: wymogi w zakresie zmiany klimatu, niskiego zużycia energii i środowiska, z którymi wiąże się wzmocnione i skoncentrowane na szczeblu lokalnym i regionalnym zarządzanie i partnerstwa publiczno-prywatne;

- powszechna potrzeba zagęszczenia zabudowy miejskiej zamiast rozrastania się miast;

- poprawa interakcji pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi;

- zrównoważona polityka społeczna, zmiany demograficzne, wysokiej jakości siła robocza na wszystkich szczeblach społeczeństwa wspierana przez odpowiedni system oświaty i szkolnictwa w regionie;

- pilna potrzeba wyrównania istniejących różnic kulturowych, a zwłaszcza zapewniania szans członkom mniejszości z korzyścią dla całego społeczeństwa,

- potrzeba poprawy warunków życia i warunków mieszkaniowych, zwłaszcza w związku z migracją,

- nacisk na sztukę planowania przestrzennego w miastach; zapewnienie warunków dla optymalnego rozwoju całych OM, co wymaga udziału projektantów miast i architektów;

- gwarancje wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa i ochrony;

- wypoczynek.

4.3 Ponadto nie mniej ważne jest, aby skuteczne sprawowanie rządów w metropoliach i miastach opierało się na połączeniu podejścia odgórnego i oddolnego. Należy zapewnić na szczeblu OM zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron – najlepsze rezultaty można osiągnąć, gdy wszystkie kręgi społeczne czują się współodpowiedzialne. Im lepsze jest współdziałanie między poziomem decyzyjnym, a poziomem, na którym następuje ich wdrażanie (wielopoziomowe sprawowanie władzy), tym większa jest ich skuteczność.

4.4 Demokratycznie wybrane podmioty regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę, gdy chodzi o przyjmowanie na siebie odpowiedzialności. Ponadto będą mogły się rozwinąć nowe formy demokracji uczestniczącej, w czym powinny pomóc tendencje występujące na szczeblu UE.

4.5 W Traktacie o Unii Europejskiej wyraźnie uznano spójność terytorialną za ogólny cel dodatkowy wobec spójności ekonomicznej i społecznej⁽⁷⁾. Wszystkie te trzy aspekty wymienia się jako dziedziny polityki, w których występują kompetencje dzielone między UE a państwa członkowskie. Dlatego też polityki wobec regionów nie należy uznawać za wyłączną kompetencję podlegającą państwu członkowskim w myśl zasady pomocniczości. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w postanowieniach traktatowych w sprawie sieci trans-europejskich⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zob. art. 3 ust. 3 TUE.

⁽⁸⁾ Zob. art. 170–172 TFUE.

4.6 Ponadto zasada pomocniczości rozciąga się na szczebel regionalny i lokalny, gdyż w Traktacie wyraźnie podkreślono autonomię lokalną i regionalną^(?), co jest jak najbardziej zgodne z rzeczywistością, gdyż realizacja strategii politycznych w zakresie rynku wewnętrznego, przemysłu, badań i rozwoju, energii, środowiska naturalnego i zdrowia zależy głównie od ich realizacji w regionach, a zwłaszcza w obszarach metropolitalnych.

5. Agenda miejska a rozwój metropolitalny

5.1 Społeczeństwo europejskie musi przygotować się na przyszłość. Spójność terytorialna jest jednym z instrumentów wsparcia. Zdaniem EKES-u całościowe podejście do OM będących środkami ciężkości procesu rozwoju metropolitalnego jest zgodne z unikalną strukturą miejską Europy a ponadto wspiera odporność społeczno-ekonomiczną.

5.2 Rozwój metropolitalny powinien wiązać się z nowym, wirtualnym spojrzeniem na mapę Europy. Nie powinna ona przedstawiać wyłącznie obrazu państw członkowskich, które ze sobą współpracują, ani przeciwstawienia: duży kontra mały lub obszary wiejskie kontra miejskie. Taka mapa powinna obrazować raczej zmiany metropolitalne – w ramach państw oraz w wymiarze transgranicznym – jako dostosowanie przestrzenne do wydarzeń społecznych, gospodarczych i technologicznych, teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości. W tym kontekście agenda rozwoju metropolitalnego powinna pomóc w optymalnym dostosowaniu się społeczeństwa europejskiego.

5.3 EKES jest zdania, że rozwój metropolitalny powinien skutecznie przyczynić się do usunięcia polaryzacji pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami. Kwestia ta jest przedmiotem ożywionej dyskusji. Istnieje wiele argumentów przemawiających za owocnym współdziałaniem pomiędzy tymi dwoma obszarami. Powinno się więc opracować nowe instrumenty, aby propagować wzajemne korzyści. Interesująca powinna okazać się w tym kontekście opracowana przez METREX inicjatywa URMA – miejsko-wiejska współpraca obszarów metropolitalnych – zawierająca metody i konkretne projekty usprawnień. Inne konkretne udoskonalenia można osiągnąć, właściwie wykorzystując specyfikę układu policentrycznego oraz opracowując projekty oparte na nowych formach sprawowania rządów. Należy też rozpowszechniać sprawdzone metody.

5.4 Poza wydarzeniami, o których EKES wspominał w 2008 r., można zauważyć wzmożone wysiłki na rzecz inicjowania zmian metropolitalnych. Większość z nich ma podłoże gospodarcze. Ważną rolę mogą tu jednak odegrać także czynniki przestrzenne, społeczne i kulturowe. Spośród wielu różnych przykładów i modeli na wzmiankę zasługują następujące:

- intensyfikacja współpracy między niemieckimi *Metropolregionen* w ramach *Initiativkreis Europäische Metropolregionen*;
- *pôles métropolitaines* (bieguny miejskie) we Francji wraz z *pôles d'excellence* (biegunami doskonałości)

— Wielki Paryż (*Grand Paris*), który w przyszłości ma uzyskać połączenie z Oceanem Atlantyckim i z północą;

— spodziewane powiększenie regionu Öresund i rozwój Wielkiego Sztokholmu;

— zintensyfikowanie działań w holenderskim Randstad (okolice Amsterdamu oraz przyszłe dwumiejsko Rotterdam-Haga);

— rozbudowa metropolitalnych obszarów Barcelony, Walencji i Bilbao;

— doświadczenia lokalnych partnerstw na rzecz przedsiębiorczości (LEP) w niektórych większych miastach Anglii;

— rozwój metropolitalny regionów miejskich Warszawy, Gdańska i Katowic na Śląsku; w dwóch ostatnich przypadkach może to mieć poważne skutki transgraniczne (Morze Bałtyckie i Czechy);

— rozwój metropolitalny okolic Pragi i Budapesztu;

— powstawanie bliźniaczych miast – Wiednia - Bratysławy;

— metropolitalne ambicje okolic Lipska, których wyznacznikiem kulturowym ma być pięćsetlecie reformacji Lutera zapoczątkowanej w 1517 r.

5.5 Rozwój metropolitalny może otrzymać szczególne bodźce rozwojowe w ramach mających powstać makroregionów, takich jak region Morza Bałtyckiego, region Dunaju i Europa Północno-Zachodnia. Poza tym w literaturze pojawiają się także takie makroregiony, jak Nord-Pas-de-Calais czy makroregion Belgia, Luksemburg, Holandia i Nadrenia-Północna Westfalia, jakkolwiek nie powstały one w sposób sformalizowany.

5.6 Z europejskiego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługują inicjatywy transgraniczne, które czasami, choć nie zawsze, otrzymują wsparcie rządów krajowych. Należy tu wymienić zwłaszcza niemiecki *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen*. Poza istniejącymi modelami, takimi jak Öresund i Lille-Kortrijk, podejmowanych jest szereg nowych inicjatyw. Wśród przykładów wymienić można Górny Ren (Bazylea, Strasburg, Karlsruhe), Dolny Ren (Nadrenia-Palatynat, Luksemburg, Nancy), Katowice, Sabaudia-Aosta, itp. Podobnie Hamburg przewiduje zacieśnienie związków z regionem Öresund poprzez poprawę połączeń komunikacyjnych. Ciekawych przykładów współpracy dostarcza rozwój stosunków między rosyjskim Kaliningradem i Metropolią Gdańską.

5.7 Zwłaszcza mniejsze państwa członkowskie, jak Słowenia, mogą odnieść korzyści z dobrze określonych inicjatyw transgranicznych. Od 2007 r. do pobudzania nowych inicjatyw transgranicznych przyczynia się instrument prawny, jakim jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT).

^(?) Zob. art. 5 ust. 3 TUE.

5.8 EKES zaleca, aby EUWT nie ograniczało się do sąsiadujących regionów transgranicznych. W przypadku tych europejskich regionów metropolitalnych, które przewidują tworzenie bardziej konkurencyjnej Europy wobec krajów trzecich (takich jak Chiny), możliwy powinien być rozwój pogłębianej współpracy w zakresie łańcuchów wartości, czemu towarzyszyć będzie „nadbudowa” w postaci tradycyjnej współpracy w zakresie kultury, edukacji, administracji itd., co sprawi, że współpraca gospodarcza stanie się bardziej odporna na kryzysy. Dobrym przykładem pod tym względem mogłoby być EUWT Hamburg – Tuluza, gdyż oba miasta specjalizują się w przemyśle lotniczym.

5.8.1 EKES zaleca, by zagadnienia istotne dla przedstawicieli istniejących i potencjalnych EUWT oraz dla organów notyfikujących, o których wspomniano w sprawozdaniu monitorującym z 2010 r. dotyczącym EUWT, uwzględniono w przeglądzie dyrektywy w sprawie EUWT w 2011 r.

5.9 UE potrzebuje pogłębianej analizy zjawisk metropolitalnych w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych. Do takiej analizy niezbędna jest aktualna geograficzna, gospodarcza, społeczna i technologiczna mapa Europy. W tym zakresie wsparcia może udzielić ESPON. Eurostat jest niezbędnym dostawcą wiarygodnych danych. Ponadto należy lepiej wykorzystywać audyt miejski i program URBACT, aby zapewnić rozpowszechnienie wyników badań i praktycznych doświadczeń.

5.10 EKES jest przekonany, że powinna zostać utworzona grupa wysokiego szczebla lub grupa zadaniowa ds. rozwoju metropolitalnego w oparciu o strategię „Europa 2020” jako uzupełnienie istniejącej obecnie międzyresortowej grupy służb Komisji ds. rozwoju miast. Wspomniana grupa wysokiego szczebla powinna mieć charakter interdyscyplinarny i składać się z różnych przedstawicieli państw członkowskich, obszarów metropolitalnych, zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

5.11 Celem grupy zadaniowej powinno być opracowanie długoterminowej wizji Europy metropolitalnej, w tym i metropolitalnych obszarów transgranicznych, jak to przewidziano również w inicjatywie wspólnego planowania dotyczącej miast europejskich w długookresowej perspektywie do 2050 r.

5.12 W oparciu o elementy rozwoju metropolitalnego wymienione w punkcie 4.2, platforma europejska może odegrać rolę katalizatora w celu:

- określenia wspólnego mianownika rozwoju metropolitalnego pomimo znacznego zróżnicowania obszarów metropolitalnych oraz w celu promowania sprawdzonych rozwiązań;
- stosowania strategii „Europa 2020”, jej holistycznego podejścia i nacisku na zaangażowanie jak największej liczby zainteresowanych podmiotów w realizację celów UE w dziedzinie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu w OM;

- omówienia znaczących wyzwań związanych z przywództwem i zarządzaniem, oraz rozwoju sytuacji;
- osiągnięcia korzyści z wymiany wiedzy między ośrodkami badawczymi i władzami publicznymi;
- dostarczenia racjonalnych odpowiedzi na długotrwałe cięcia finansowe, co i tak wymaga bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych środków;
- opracowania trójkąta edukacja-badania naukowe-innowacje, który jest siłą napędową metropolizacji w całej Europie;
- omówienia i rozpoczęcia – w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju miast przyszłości – projektów pilotażowych dotyczących miast o dogodnych warunkach życia, z dogodnymi połączeniami, sprzyjających przedsiębiorczości oraz miast pionierskich;
- zmierzenia wpływu europejskiej agendy w dziedzinie zmiany klimatu na miasta (energia, transport, budynki) oraz sformułowanie odpowiedniego podejścia;
- wniesienia wkładu w usunięcie polaryzacji pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi;
- zapewnienia wartości dodanej dla intensyfikacji toczących się na szczeblu krajowym dyskusji na temat rozwoju metropolitalnego, a także tworzenia możliwości dla prężniejszych regionów;
- określenia znaczenia OM jako regionów funkcjonalnych w szerszym (światowym) kontekście.

5.13 Do tej pory strukturalna wymiana doświadczeń i wniosków odbywa się w ograniczonym zakresie. Unijna grupa zadaniowa mogłaby odegrać bardzo stymulującą rolę i być pomocna w rozpowszechnianiu sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń praktycznych. Może ona być również użyteczna przy formułowaniu polityki europejskiej i pomóc skoncentrować zaangażowanie funduszy europejskich w lokalne projekty.

5.14 Istnieje wiele badań i analiz poświęconych rozwojowi obszarów miejskich w Europie. Struktury europejskie powinny włączyć się w zwalczanie rozdrobnienia i wzmocnić współpracę. Ośrodki badawcze reprezentujące specjalistyczną wiedzę oraz wyższe uczelnie powinny dążyć do połączenia swoich sił w skali Europy.

5.15 Przykładowy europejski projekt pilotażowy mógłby polegać na utworzeniu fikcyjnych „żywych laboratoriów” (społeczności doświadczalnych) dla poszczególnych tematów, takich jak klastry gospodarcze, trójkąt wiedzy, zrównoważony rozwój, partnerstwa publiczno-prywatne sprzyjające włączeniu społecznemu, mieszkalnictwo socjalne, przywództwo w rozwoju terytorialnym (na szczeblu niższym niż krajowy) itp. Za koordynację każdego z laboratoriów odpowiedzialny byłby jeden obszar metropolitalny z udziałem różnych podmiotów publicznych i prywatnych.

5.16 Możliwe byłyby również inicjatywy wynikające z zapotrzebowania, w ramach których OM prezentowałyby pewne wyzwania i problemy na szczeblu UE. Następnie w całej Europie należałoby poszukiwać metod i sposobów odpowiedniego rozwiązania tych problemów. Na późniejszym etapie można by przedstawić zalecenia polityczne oraz przegląd dobrych i złych rozwiązań.

5.17 Inne możliwe inicjatywy to: europejski system nauczania dla miast i obszarów metropolitalnych zapewniający wiarygodne dane na temat przyszłych przedsięwzięć, które już zostały zrealizowane gdzie indziej; doroczna konferencja na temat rozwoju metropolitalnego; i – najważniejsze – wnioski pomocne przy realizacji jednolitego rynku wynikające z doświadczeń na obszarach miejskich.

5.18 Zdaniem EKES-u rozwijanie nowych, interaktywnych metod oraz prawdziwego, skutecznego, wielopoziomowego sprawowania władzy, a także włączenia miast i OM w integrację europejską, otworzy całkowicie nowe ścieżki dla ukrytego potencjału i prawdopodobnie spowoduje powszechnienie bardziej otwartego podejścia.

6. Strategia „Europa 2020” jako solidna podstawa agendy miejskiej UE

6.1 Zdaniem EKES-u strategia „Europa 2020” zapewni użyteczne narzędzia do rozwoju potencjału i otwartego podejścia. Odpowiednie ukierunkowanie rozwoju obszarów metropolitalnych stworzy lepsze warunki społeczne i gospodarcze oraz zintensyfikuje kontakty tych obszarów w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

6.2 EKES podziela pogląd komisarza Hahna, który na nieformalnym posiedzeniu ministerialnym w sprawie rozwoju miast w Toledo (w czerwcu 2010 r.) uznał miasta i OM za podmioty o kluczowym znaczeniu dla strategii „Europa 2020” i stwierdził, że „pod względem radzenia sobie z wyzwaniami szybko postępującej globalizacji i szybkich zmian strukturalnych miasta przodują w dostarczaniu innowacji i postępie gospodarczym”.

6.3 W swojej opinii z 2008 r. EKES zaleca przyjęcie agendy rozwoju obszarów metropolitalnych w oparciu o strategię lizbońską⁽¹⁰⁾. Zwłaszcza wszechstronny sposób programowania strategii „Europa 2020”, uzupełniającej strategię lizbońską o nowe elementy, dostarcza szczególnych możliwości dla OM, a także dla ulepszenia wielopoziomowego sprawowania rządów, które przez wiele lat stanowiło słaby punkt.

6.4 W przypadku OM komunikacja przebiega szybciej niż na szczeblu krajowym. Proces podejmowania decyzji i planowania jest zasadniczo łatwiejszy. Działania władz i innych zainteresowanych stron – partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza placówek edukacyjnych wszystkich szczebli, urbanistów, projektantów osiedli i inwestorów prywatnych – są zazwyczaj lepiej ukierunkowane. Pozytywne

przykłady pokazują, że determinacja, wspólna świadomość, a nawet duma w szczególnie sposób stymulują postępy w OM.

6.5 Przybywa ukierunkowanych planów działania, inspirowanych przykładami udanych przedsięwzięć. W większości przypadków inicjatywy te są realizowane pod wizjonerskim przywództwem burmistrzów miast, mających powszechnie podzielaną wizję rozwoju. Wśród przykładów można wymienić między innymi metropolię Bilbao, Kopenhagę-Malmö, Wiedeń czy Birmingham.

6.6 Agenda miejska byłaby dwójako korzystna: strategia „Europa 2020” może stanowić strukturę pomocną dla takiego programu, a obszary metropolitalne odnoszące sukces będą sprzyjać realizacji strategii „Europa 2020”⁽¹¹⁾. Elementy konstytutywne są następujące.

6.6.1 Ze strategią „Europa 2020” wiąże się potrzeba skuteczniejszej koordynacji w ramach Komisji w ścisłej współpracy z Radą. Należy usprawnić kształtowanie polityki europejskiej i programów UE. EKES zaleca łączenie projektów prowadzonych w strukturach Komisji. Istotnym dodatkowym efektem będzie większa widoczność działań Komisji oraz (europejska) koordynacja.

6.6.2 Dobrze określone podejście ogólne musi pomóc skompensować cięcia finansowe, które w okresie obecnego pogorszenia koniunktury nieuchronnie dotknęły miast we wszystkich państwach członkowskich.

6.6.3 Jak dotąd zasada pomocniczości utrudniała realizację agendy rozwoju miast. Zdaniem EKES-u strategia „Europa 2020” zakłada ściślejszą koordynację między UE a państwami członkowskimi wraz z elastyczniejszym podejściem do pomocniczości oraz bardziej płynnym rozróżnieniem między kompetencjami unijnymi i krajowymi.

6.6.4 Chodzi przede wszystkim o to, aby owa elastyczność utorowała drogę do uwzględnienia w ramach UE roli władz regionalnych, miejskich i lokalnych jako odpowiedzialnych podmiotów. Wielopoziomowe sprawowanie rządów jest od lat przedmiotem szeroko zakrojonej debaty, która jednak nie przynosi wyraźnych efektów. Nadszedł czas przejścia od deklaracji do wielopoziomowego sprawowania rządów oraz wzmocnienia interaktywnych zobowiązań operacyjnych między podmiotami publicznymi i prywatnymi, a także społeczeństwem obywatelskim.

6.6.5 Program rozwoju miast „Europa 2020” wymagałby również intensywniejszego monitorowania przez Komisję kwestii bezpośrednio związanych z miastami i OM. Oznacza to, że miasta i OM, w tym zainteresowane podmioty i społeczeństwo obywatelskie należy uznać za strony współodpowiedzialne za wdrażanie strategii i programów UE.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹¹⁾ Interesujące komentarze na ten temat można znaleźć w przyjętym w czerwcu 2011 r. sprawozdaniu w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności, Parlament Europejski A7-0218/2011, sprawozdawca Oldřich Vlasák.

6.6.6 Podobnie w ramach strategii „Europa 2020” zachęca się do tworzenia ściślejszych związków pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W tej dziedzinie wyróżnić można dwa ważne obszary:

- państwa członkowskie powinny uważniej zapoznać się ze stosowanymi przez inne państwa członkowskie praktykami i osiągnięciami;
- ściślejsze powiązania między państwami członkowskimi byłyby również korzystne dla regionów przygranicznych oraz ich potencjału jako OM; dwu- i trójstronne porozumienia rządów posłużyłyby najlepiej do pogłębienia współpracy transgranicznej.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
