

*Małgorzata Pięta-Kamurska**

ODDZIAŁYWANIE METROPOLII NA REGION

1. WPROWADZENIE

W Unii Europejskiej prawie 85% produktu krajowego brutto powstaje na obszarach miejskich. Bezsprzecznie miasta stanowią siłę napędową europejskiej gospodarki. Są biegunami wzrostu, które przyciągają inwestycje i tworzą najnowocześniejsze miejsca pracy. To także centra zmian, inicjujące nowatorskie przedsięwzięcia, przez co odgrywają znaczącą rolę dla konkurencyjności Unii Europejskiej na rynku światowym. Miasta są również największym skupiskiem różnych problemów społecznych (m.in. wykluczenie społeczne, segregacja przestrzenna i etniczna, bezrobocie) oraz kreują problemy ekologiczne (skażenie terenów przemysłowych, nadmierny hałas, rozlewanie się miast poza granice administracyjne itp.). Widoczne są różnice między aglomeracjami miejskimi, zwłaszcza między miastami starej Unii a miastami nowych państw członkowskich oraz znaczące dysproporcje pomiędzy miastami a regionami, gdzie są zlokalizowane. Te dysproporcje terytorialne niekorzystnie wpływają na ogólną konkurencyjność gospodarki Unii Europejskiej. Dlatego obecnie głównym celem Unii Europejskiej jest dążenie do osiągnięcia w Unii spójności terytorialnej, która jest uzupełnieniem spójności gospodarczej i społecznej. Cel ten stanowi ogromne wyzwanie, gdyż oznacza pogodzenie z jednej strony dynamicznego rozwoju gospodarczego miast z mobilizacją procesów rozwoju całych regionów. Warto także podkreślić, iż działania te mają wpisywać się w koncepcję rozwoju zrównoważonego, tj. ich efektem obok korzyści ekonomicznych, ma być poprawa jakości życia mieszkańców terytorium Unii oraz ochrona środowiska naturalnego.

W artykule zidentyfikowano najważniejsze szanse i zagrożenia realizacji głównego celu polityki spójności UE, jakim jest osiągnięcie pełnej spójności terytorialnej Unii, ze szczególnym uwzględnieniem miejsca miast. Analizę przeprowadzono zarówno z uwzględnieniem najnowszego dorobku teoretycznego

* Dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej UE we Wrocławiu.

relacji miasto-region, jak również poprzez analizę aktualnych działań i inicjatyw Unii Europejskiej w tym zakresie.

2. RELACJA METROPOLIA-REGION W UJĘCIU TEORETYCZNYM

W literaturze przedmiotu istnieje szereg koncepcji teoretycznych podejmujących próbę wyjaśnienia procesu rozwoju miasta i jego oddziaływania na region (Hołowiecka 2004, s. 19–22). W teoriach tych podkreśla się występowanie wielu skutków społeczno-ekonomicznych i przestrzennych związanych z rozwojem metropolii. W najnowszych koncepcjach teoretycznych problem ten rozpatrywany jest z uwzględnieniem charakterystycznego dla funkcjonowania współczesnej gospodarki światowej procesu metropolizacji przestrzeni. Metropolizacja przestrzeni jest często rozumiana jako dynamiczny rozwój obszarów miejskich przy jednoczesnym powstawaniu wieloosrodkowej sieci wielkich miast pełniących funkcje globalne (Smętkowski 2001, s. 90). Ponadto, co istotne z punktu widzenia rozważań metropolia-region, metropolizacja przestrzeni opisywana jest również jako proces, w efekcie którego postępuje uniezależnianie się metropolii od ich regionalnego zaplecza na rzecz kontaktów w ramach światowej sieci miast. Powoduje to polaryzację rozwoju przestrzennego, której wyrazem jest stałe wzmacnianie się ośrodków centralnych i marginalizacja znaczenia otoczenia regionalnego.

S. Krätke proces ten określa mianem deregionalizacji systemu miejskiego: miasta globalne jako miejsca lokalizacji krajowych i międzynarodowych działalności gospodarczych rozwijają się niezależnie od swojego bezpośredniego lokalnego i regionalnego otoczenia (Smętkowski 2001, s. 87). W efekcie następuje zmiana relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem – pojawia się problem nieciągłego sposobu użytkowania przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Zmiana relacji polega na osłabieniu lub zerwaniu związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniu ich więziami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej. Rola regionu ogranicza się do pełnienia funkcji mieszkaniowych i rekreacyjnych dla mieszkańców metropolii, nieciągłość przestrzeni oznacza zaś, że sąsiadem w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, ale odległa nieraz nawet o setki tysięcy kilometrów metropolia. Obszary niemetropolitalne znikają z mapy gospodarczej świata (Jałowiecki 1999, s. 29).

M. Castells wpływy metropolii na zaplecze regionalne i położone tam ośrodki peryferyjne dzieli na dwie grupy. Do pierwszej z nich należą efekty rozprzestrzeniania się rozwoju gospodarczego, wywołane korzystnym oddziaływaniem metropolii na region. Drugą grupę stanowią efekty, które powodują coraz silniejszą polaryzację i wzmacnianie metropolii kosztem regionu. Mimo że

oba rodzaje efektów występują równocześnie, nie prowadzi to do ich neutralizacji. Spotyka się przykłady przewagi efektów rozprzestrzeniania się rozwoju nad efektami wymywania. Jednak w większości przypadków jest odwrotnie, a dychotomia w regionie ma tendencję do pogłębiania się. Wynika to z występujących w regionie metropolitalnym procesów segmentacji. W segmencie wysokim metropolia kontaktuje się głównie z innymi metropoliami w obrębie światowej sieci metropolii, natomiast relacje z otoczeniem ograniczają się do warstwy niskiej i stają się słabsze niż poprzednio. Metropolia „wymywa” najlepsze elementy z całego regionu, także z jego najdalej położonych krańców. Z jej bliskości korzystają natomiast tylko niektóre ośrodki, najczęściej położone najbliżej – na obszarze metropolitalnym. Poza tym segmentacja dotyczy również płaszczyzn, które podlegają efektom *trickle down* i *trickle wash*. Efekty wypłykiwania dotyczą zasobów najistotniejszych dla rozwoju we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy. Metropolie przyciągają najlepiej wykwalifikowane i wykształcone osoby, ludzi kultury i nauki, decydentów gospodarczych i politycznych. Przyciągają także te rodzaje działalności, dla których ważne są jakościowe kryteria lokalizacji. Stanowią je branże najnowocześniejsze, wytwarzające miejsca pracy wysokiej jakości. Natomiast efekty rozprzestrzeniania polegają głównie na przenoszeniu z ośrodków centralnych na peryferię starszych technologii. Wynikiem tego miejsca pracy powstające w zapleczu regionalnym są niskiej jakości. Otoczenie metropolii staje się „sypialnią” bądź może pełnić funkcje rekreacyjne dla mieszkańców metropolii (L i s o w s k i 2000). Dochodzi więc do marginalizacji otoczenia regionalnego aglomeracji.

Natomiast według A. K u k l i ń s k i e g o (2000) związki metropolii z otaczającym ją regionem są bardzo istotne. Metropolia korzysta z życiodajnych związków z otaczającym regionem, co więcej stan regionu otaczającego w długim okresie wpływa na jej rozwój, jak również sama metropolia stymuluje rozwój regionu.

W szczególności, analizując podstawy teoretyczne relacji metropolia-region, można odnieść się także do wcześniejszych, klasycznych już teorii ośrodków centralnych W. Christallera, biegunów wzrostu F. Perroux, G. Myrdala (P i ę t a - K a n u r s k a 2004, s. 199–206). Można generalnie przyjąć, iż pomimo zróżnicowanych aspektów uwzględnionych przy konstrukcji wymienionych teorii, rozwój miast w przestrzeni społeczno-ekonomicznej skutkuje narastaniem dysproporcji w poziomie jej rozwoju (zróżnicowane są natomiast propozycje co do sposobów przeciwdziałania im).

Warto także dodać, iż jak wskazuje B. Hołowiecka, wyznaczanie strefy bezpośredniego oddziaływania miasta jest tematem stosunkowo często podejmowanym również przez polskich badaczy. Prowadzone badania dotyczą jednak przede wszystkim analizy jednego wybranego elementu i opierają się na osobno badanych zjawiskach, m.in.: codziennych dojazdach do pracy, migracjach stałych, analizie systemu transportu pasażerskiego lub przewozów towarowych,

powiązaniach w zakresie dojazdów do szkół itp. Zauważa ona jednocześnie brak prób kompleksowego badania strefy wpływu uwzględniającego możliwie największą liczbę powiązań społeczno-gospodarczych miasta. Jednocześnie podkreśla, że złożoność współczesnych systemów miejskich znacznie ogranicza możliwość stworzenia jednego uniwersalnego modelu opisującego zjawisko oddziaływania miast, uwzględniającego wszystkie czynniki decydujące o jego strukturze i zasięgu (Hołowiecka 2004, s. 19).

Jednakże uwzględniając główne idee, wynikające z zasygnalizowanych ujęć teoretycznych, należy podkreślić po pierwsze, iż badanie miasta wykracza daleko poza granice administracyjne tego obszaru. Po drugie, jak dowodzą wspomniani badacze przestrzennych aspektów gospodarowania, procesy rozwoju zawsze będą przebiegały w przestrzeni w sposób nie zrównoważony, a zjawisko oddziaływania miast jest tegoż konsekwencją. Ponadto podejmowane próby wyrównywania tych dysproporcji prowadzą do kształtowania się wzajemnych relacji między miastami i regionami. Natomiast liczba, jakość i zasięg tych powiązań są następstwem wielu czynników, m.in. struktury funkcjonalnej danego ośrodka oraz szeroko rozumianych uwarunkowań zewnętrznych decydujących o pozycji miasta w sieci osadniczej (Hołowiecka 2004, s. 7).

3. SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-EKONOMICZNA I PRZESTRZENNA A ROZWÓJ MIAST EUROPEJSKICH

Miejsce miast jako istotnych obszarów kreowania rozwoju regionalnego nabrało szczególnego znaczenia w polityce regionalnej Unii Europejskiej dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Uznano wtedy, iż funkcjonowanie miast ma duże znaczenie dla integracji gospodarczej Unii. Zbiegło się to w czasie z reformą funduszy strukturalnych w 1988 r. oraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej z 1993 r., ustanawiającym spójność jako jeden z głównych celów polityki Wspólnoty. W 1991 r. podjęto próbę wprowadzenia do Traktatu zapisów przekazujących Komisji Europejskiej formalnych kompetencji w zakresie polityki miejskiej, jednak propozycja ta nie została przyjęta przez kraje członkowskie. W tej sytuacji europejska polityka miejska zaczęła kształtować się jedynie przez wykorzystanie dostępnych instrumentów w ramach istniejącej polityki regionalnej Unii. W efekcie utworzono Urban Pilot Project (UPP) – pierwszy pilotażowy program polityki regionalnej Unii Europejskiej skierowany bezpośrednio do miast. Finansowany był on z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. państwa członkowskie przygotowały perspektywiczny dokument dotyczący rozwoju przestrzennego Wspólnoty – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective). Dokument ten przyczynił się w znacznej mierze

do wzrostu znaczenia problematyki spójności terytorialnej Unii. Jednocześnie w okresie programowania 1994–1999 Unia Europejska wprowadziła nowe działania skierowane bezpośrednio na miasta. W 1994 r. powołano inicjatywę Wspólnoty URBAN I nakierowaną na problemy rewitalizacji miast oraz na zwiększanie ich spójności wewnętrznej. Natomiast w 1997 r. utworzono pilotażowy projekt URBAN AUDIT I, którego zadaniem było zbieranie danych dotyczących mocnych i słabych stron miast europejskich.

Kolejny okres programowania 2000–2006 przyniósł dalsze umacnianie się roli miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Miasta uznano za motory rozwoju regionalnego. W tym okresie programowania Komisja Europejska sformułowała wytyczne dla państw członkowskich nakazujące im zwrócenie szczególnej uwagi na politykę w odniesieniu do obszarów miejskich w ramach programów celu 1 i celu 2. Kontynuowano także inicjatywę URBAN w postaci URBAN II oraz projekt URBAN AUDIT. Ponadto utworzono sieć URBACT promującą wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy miastami w skali międzynarodowej.

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

W okresie programowania 2007–2013 nadal wzrasta zainteresowanie zarówno Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, jak i niektórych państw członkowskich (szczególnie Holandii, jak i Wielkiej Brytanii) w promowanie wymiaru miejskiego w polityce regionalnej (w polityce spójności). Nastąpiło przesunięcie wymiaru miejskiego do tzw. głównego nurtu programowania (*mainstream*) – czyli do poszczególnych Programów Operacyjnych. Ponadto wyrazem tych tendencji jest przyjęty 6 października 2006 r. przez Radę Unii Europejskiej dokument: Decyzja w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013 (SWW). Po raz pierwszy w strategicznym dokumencie Unia Europejska tak wyraźnie podkreśliła zagadnienia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, urbanizacji, rozwoju miast oraz powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastami a terenami wiejskimi. Zwrócono również uwagę na szczególne znaczenie polityki miejskiej i zrównoważonego rozwoju miast dla rozwoju wspólnot lokalnych i regionalnych oraz na kluczową funkcję wielkich miast-metropolii w rozwoju Unii Europejskiej¹. SWW stanowi wykaz strategicznych priorytetów dla polityki spójności (*Community strategic guidelines for cohesion*), zebrany w jednym odrębnym, kompleksowym dokumencie, odzwierciedlającym różnorodność potrzeb państw członkowskich. Dokument ten

¹ Spójność terytorialna i rozwój miast UE. www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwój-regionalny/polityka_przestrzenna/spojnosc_terytorialna/strony/spojnosc_terytorialna_i_rozwoj_miast_ue.aspx.

stanowi ramy dla procesu programowania w każdym z państw członkowskich. Wytyczne te mają charakter indykatywny, dzięki czemu państwa członkowskie wykazują elastyczność w wyborze priorytetów odpowiadających specyfice i potrzebom rozwojowym państw i ich regionów. Wytyczne te definiują priorytety Wspólnoty służące wspieraniu zrównoważonego, harmonijnego i trwałego rozwoju oraz realizacji głównego celu polityki spójności, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej na obszarze Unii Europejskiej². Proponowane w SWW działania i programy skoncentrowane na obszarach miejskich to:

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

Dokumentem towarzyszącym Decyzji w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013 jest Komunikat do Rady i Parlamentu: Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach. COM(2006) 385 z 12 lipca 2006 r. W dokumencie tym opisana jest rola, jaką miasta odgrywają w polityce spójności Unii Europejskiej (zob. tab. 1).

Komunikat jest odpowiedzią Komisji Europejskiej na działania Parlamentu Europejskiego dotyczące włączenia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich do polityki spójności. Przedstawione w Komunikacie propozycje działań opierają się głównie na danych statystycznych wynikających przede wszystkim z przeprowadzonego audytu w 258 miastach europejskich z 27 państw dotyczącego jakości życia w tych ośrodkach, jak również na obserwacjach poczynionych w czasie wdrażania funduszy strukturalnych.

² Polityka spójności Wspólnoty koncentruje się zatem na trzech priorytetach: 1) poprawie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienia odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie potencjału środowiskowego; 2) wsparciu innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy poprzez umiejętności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi; 3) tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Tabela 1

Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Polityka spójności a miasta: www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj-regionalny/Strony/Polityka-spojnosci-UEamiasta.aspx; Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013 (SWW). www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj-regionalny/Strony/Strategiczne-wytyczne-Wspolnoty-dla-spojnosci-na-lata2007_2013.aspx. Spójność terytorialna i rozwój miast UE. www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj-regionalny/polityka-przestrzenna/spojnosc-terytorialna/strony/spojnosc-terytorialna_i-rozwoj-miast_ue.aspx.

Stanowią wskazówki dla zainteresowanych tą dziedziną organów krajowych wraz z odpowiednimi partnerami, w szczególności z władzami lokalnymi i regionalnymi.

W Komunikacie wskazuje się na tzw. „przyciągające miasta”. Oznacza to, iż miasta europejskie przyciągają liczne inwestycje i zatrudnienie. Dysponują wieloma środkami działania, aby wzmocnić swoją atrakcyjność. Jednocześnie Komisja wskazuje, iż miasta powinny brać pod uwagę cztery fundamentalne kwestie: 1) transport, dostępność i mobilność; 2) dostęp do usług i infrastruktury; 3) środowisko naturalne i fizyczne; 4) sektor kulturalny.

Jednocześnie w Komunikacie także (obok innych kwestii szczegółowych) zawarto problem zarządzania miastami i regionami. Uważa się, iż powinna być ustanowiona elastyczna współpraca między poszczególnymi poziomami samorządów. W ramach obowiązującego w każdym państwie członkowskim systemu instytucjonalnego, miasta muszą znaleźć skuteczne formy zarządzania, które pozwolą im mieć wpływ na wszystkie aspekty rozwoju miejskiego. Wybrane działania, które w tym zakresie proponuje Komisja Europejska, są następujące:

- rozwijanie partnerstwa między miastami, regionami i państwem w ramach zintegrowanego podejścia, spójnego dla obszarów miejskich (np. w zakresie koordynowania i planowania zintegrowanego transportu miast-region);
- opracowywanie strategii koordynowanych na poziomie aglomeracji lub w ramach sieci, aby osiągnąć odpowiednią masę krytyczną i odpowiedzieć na wyzwania konkurencji światowej;
- skoordynowanie działań władz obszarów miejskich (centrum miasta oraz przedmieścia), a także władz obszarów wiejskich i władz regionalnych; strefy miejskie dostarczają usług całemu regionowi w postaci zatrudnienia, służb publicznych, przestrzeni publicznej oraz infrastruktury sportowej i kulturalnej, natomiast strefy wiejskie mają zalety skierowane do większej liczby odbiorców, oferując uroki terenów wiejskich, miejsca rozrywki oraz rezerwy naturalne i przyrodnicze; skoordynowanie działań jest szczególnie ważne w strefach okolicy miejskich;
- zaleca się miastom korzystanie ze wsparcia ośrodków informacyjnych UE w zakresie rozwoju potrzebnych kompetencji do zarządzania wszystkimi aspektami rozwoju obszarów miejskich; ponadto fundusze strukturalne w dużym stopniu nakierowane są na wspieranie projektów rozwoju obszarów miejskich (w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz inicjatyw JASPERS, JEREMIE i JESSICA).

Warto zauważyć, iż w poprzez proponowane działania dotyczące miast i ich otoczenia Unia Europejska dąży do realizacji celu konwergencji. Jednakże należy pamiętać, iż problem osiągania coraz pełniejszej spójności tych obszarów w czterech wymienionych fundamentalnych dziedzinach nie jest łatwy do osiągnięcia, ponieważ same miasta wewnątrz swych administracyjnych granic bory-

kają się ze znaczącymi nierównościami przestrzennymi (np. między dzielnicami) lub społecznymi (między poszczególnymi grupami). Poszczególne miasta europejskiej stoją przed różnymi wyzwaniami. Do najważniejszych problemów miast europejskich zalicza się: problemy wynikające ze wzrostu demograficznego, wzrost cen nieruchomości, brak dostępnych gruntów, problemy z komunikacją, przeciążenie służb publicznych, wyludnienie, brak zatrudnienia (audyt miejski wskazuje, że niemal wszystkie miasta wykazujące poziom bezrobocia równy lub wyższy niż 10% zawierają niektóre strefy, w których ta wartość procentowa jest co najmniej dwa razy wyższa niż średnia dla miasta, a w niektórych przypadkach poziom bezrobocia wynosi 60%), niska jakość życia (Polityka spójności a miasta 2010).

4. PODSUMOWANIE

Podsumowując należy stwierdzić, iż procesy rynkowe, liberalizacja gospodarek zawsze będą prowadziły do pogłębiania się nierówności przestrzennych, społecznych i ekonomicznych. Dlatego realizowana obecnie przez Unię Europejską polityka spójności przywiązuje wielką rangę właściwemu zarządzaniu obszarami miejskimi, upatrując w spójności terytorialnej szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej nie tylko przez największe metropolie europejskie, ale również przez regiony.

Komisja Europejska w Szóstym Sprawozdaniu w Sprawie Postępów w Dziale Spójności Gospodarczej i Społecznej. Regiony Kreatywne i Innowacje skupia się na kreatywności i innowacjach, gdyż te mogą pomóc Unii wydobyć się szybciej z obecnego kryzysu gospodarczego. Dlatego właśnie celami europejskiego planu naprawy gospodarczej oraz polityki spójności są inwestycje wzmacniające długoterminową konkurencyjność UE, takie jak przedsiębiorczość, dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw, kapitał ludzki, technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK), technologie ekologiczne i efektywność energetyczna.

Cele te w pewnej mierze sformułowane zostały także oparte na dorobku koncepcji miast kreatywnych R. Floridy (2005). Zgodnie z nią te miasta, które charakteryzuje wysoka innowacyjność, kreatywność, są otwarte i tolerancyjne w wielu dziedzinach życia społeczno-ekonomicznego stają się ośrodkami wiodącymi w gospodarce światowej. Natomiast Unia Europejska pragnie rozszerzyć, te zidentyfikowane przez R. Floridę czynniki wzrostu także na regiony. W cytowanym sprawozdaniu stawia tezę, że kreatywność i innowacje mają istotny wymiar regionalny. Kreatywność używa się w znaczeniu generowania nowego i przydatnego pomysłu, a innowacja oznacza, że pomysł musi być nowy i przydatny w praktyce. Natomiast wymiar regionalny należy rozumieć w ten sposób, że pomysł (innowacja) muszą być przydatne w regionie. W konsekwen-

cji Unia Europejska wskazuje i popiera rozwój tych działalności, które przesuwają granicę wiedzy oraz tę, która umożliwia regionom zbliżanie się do tej granicy. Stąd głównym celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie czynników, które mogą pobudzać kreatywność i innowacje w regionach europejskich (zarówno tych dobrze rozwiniętych, jak i w słabiej rozwiniętych). Opisano innowacje technologiczne, ale również wiele innych form innowacji, takich jak społeczne, artystyczne i kulturalne, oraz innowacje w zakresie procesów i usług (Szóste Sprawozdanie... 2009).

Warto także podkreślić, iż Unia Europejska upatruje możliwość rozwijania kreatywności i innowacyjności w regionach w dużej mierze podkreślając znaczenie interakcji międzyludzkich, szczególnie pomiędzy różnymi i utalentowanymi osobami. Ze względu na fakt, iż w miastach dochodzi do nich niejako w sposób naturalny (duże zagęszczenie ludności, napływ ludności z innych obszarów do miast, stąd zróżnicowanie pod względem pochodzenia, często narodowości i kultury), a z pewnością dużo łatwiejszy niż np. na obszarach wiejskich. Dlatego, aby sprzyjać takiej interakcji, regiony muszą rozwinać własne talenty, przyciągać nowe i być tolerancyjne dla różnorodności. W sprawozdaniu wyzwanie to określono jako „rozwijanie lokalnych talentów”, a działania, które mają temu sprzyjać, to edukacja i szkolenia (w tym uczenie się przez całe życie). Ponadto regiony powinny świadomie „przyciągać talenty i gości”, również z zagranicy. Odsetek absolwentów szkół wyższych urodzonych zagranicą wynosi jedynie 2% w Unii Europejskiej, w porównaniu z 6% w Stanach Zjednoczonych³. Wskazuje się także, iż podróże służbowe sprzyjają interakcji i wymianie pomysłów. Pomimo tańszych i łatwiejszych kontaktów *on-line*, spotkania twarzą w twarz nadal są bardzo pożądane.

Równolegle, rozwojowi zróżnicowanych interakcji międzyludzkich w regionach towarzyszyć powinien rozwój tolerancji dla osób mających różne pochodzenie czy style życia – w ten sposób tworzy się otwarte kreatywne otoczenie. Dla gospodarki szczególnie istotna jest klasa kreatywna⁴, gdyż jej członkowie generują najwięcej pomysłów, zakładają nowe firmy, tworząc tym samym dodatkowe miejsca pracy w regionach. Jak dotychczas, w Unii Europejskiej podstawowa klasa kreatywna jest w dużym stopniu skoncentrowana przede wszystkim w regionach stołecznych oraz w ich pobliżu.

Wyrażając swoje poparcie dla zasadności tak formułowanej polityki spójności Unii Europejskiej oraz celowych działań, których efektem ma być podniesienie kreatywności, innowacyjności regionów, warto jeszcze odwołać się do

³ Unia Europejska opracowała tzw. „niebieską kartę”. Celem tego dokumentu jest pomoc regionom w przyciąganiu większej liczby absolwentów z zagranicy.

⁴ Podstawowa klasa kreatywna obejmuje następujące zawody: inżynierów, pisarzy, architektów, naukowców, profesorów, artystów i inne profesje, które wiążą się z tworzeniem nowych produktów, procesów i usług.

koncepcji funkcjonalnego regionu miejskiego (Fajferek 1966, s. 31). Każda jednostka osadnicza będąca miejscem koncentracji ludności wytwarza wokół siebie strefę oddziaływania, którą można nazwać regionem. Region miejski jest obszarem wykraczającym poza granicę administracyjną miasta, obszaru silnej urbanizacji, będącego głównym ośrodkiem absorpcji strumieni migracyjnych wywołanych czynnikami ekonomicznymi. Obszar ten wyznaczony jest przez zasięg codziennych dojazdów do miasta. W ujęciu przestrzennym składa się z: ośrodka miejskiego – strefy wewnętrznej, obszaru dojazdów – strefy zewnętrznej. O powstaniu konkretnego regionu decyduje istnienie jednostki osadniczej (głównie miasta), która przez swój potencjał usługowy i produkcyjny jest w stanie wykształcić, w swoim najbliższym otoczeniu, sieć odpowiednio silnych powiązań, które dotyczą m.in.: dojazdów do pracy, szkół, placówek handlowych, placówek opieki zdrowotnej, instytucji kulturalnych itp. Pośród wydzielonych wielu poziomów klasyfikacji hierarchicznej (funkcjonalnej) jednostek osadniczych zarówno w ujęciu rodzajowym, jak i przestrzennym, zaznaczają się przede wszystkim trzy poziomy: regionalny, subregionalny (ponadlokalny) i lokalny (Paryssek 1995).

W praktyce wiedza ta powinna być realizowana poprzez skoordynowane działania w ramach poszczególnych polityk, tj. przestrzennej, regionalnej (spójności), a także i polityki miejskiej. Również OECD podkreśla, że żadna pojedyncza polityka nie jest w stanie promować innowacji we wszystkich regionach, tym bardziej i miastach. Każdy obszar ze względu na swoje położenie, historię, przemysł bazowy, kapitał ludzki ma swoją specyfikę, która traktowana jako endogeniczny potencjał tegoż obszaru, odpowiednio powinna być pobudzana i rozwijana w procesach rozwoju. OECD wskazuje, iż należy zmobilizować wiedzę lokalną, aby regiony same projektowały swoje systemy innowacyjne oraz skuteczniej wykorzystywały wiedzę i technologię. W dużej mierze do tak rozumianego rozwoju mogą przyczyniać się zlokalizowane na ich obszarach miasta. Miasta stanowiąc centra finansowe, naukowo-badawcze i kulturalne powinny otwierać się na otaczający je region – upatrując w nim nie tylko zaplecza w postaci siły roboczej czy terenów rekreacyjnych, ale świadomie rozszerzać swoje działania edukacyjne, kulturalne, jak również promować przedsiębiorczość poza granicami administracyjnymi obszarów miejskich. Niezbędna tu jest właściwa komunikacja i współpraca pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania oraz m.in. rozwój infrastruktury transportowej.

LITERATURA

- Fajferek A., 1966, *Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Florida R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York–London.

- Hołowicka B., 2004, *Oddziaływanie społeczno-gospodarcze miasta*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Jałowicki B., 1999, *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Kukliński A., 2000, *Transformacja przestrzeni europejskiej*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (1): www.euroreg.uw.edu.pl.
- Lisowski P., 2000, *Radom – w blasku czy cieniu Warszawy*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 4 (4): www.euroreg.uw.edu.pl.
- Parysek J., 1995, *Duże miasta Europy i ich rola w procesie urbanizacji*, Przegląd Geograficzny, 68 (3–4).
- Pięta-Kanurska M., 2004, *Przegląd współczesnych poglądów na temat polaryzacji przestrzennej na przykładzie Unii Europejskiej*, Biblioteka Regionalisty, Wydawnictwo Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych AE, Wrocław.
- Smętkowski M., 2001, *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 4 (7).

Materiały źródłowe

- Spójność terytorialna i rozwój miast UE, 2010: www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwój-regionalny/polityka_przestrzenna/spojnosc_terytorialna/strony/spojność_terytorialna_i_rozwój_miast_ue.aspx.
- Polityka spójności a miasta, 2010: www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwój-regionalny/Strony/Polityka-spojności-UEamiasta.aspx;
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013 (SWW): www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwój-regionalny/Strony/Strategiczne-wytyczne-Wspólnoty-dla-spojności_na_lata2007_2013.aspx. Spójność terytorialna i rozwój miast UE.

Małgorzata Pięta-Kanurska

IMPACT OF THE METROPOLIS ON THE REGION

The paper identifies key opportunities and threats of the realization the main objective of European Union cohesion policy with particular emphasis on the urban space. The analysis was performed taking into account both the latest theoretical achievements of the city-region relationship, as well as through the analysis of current activities and initiatives of the European Union in this field.