



Unia Europejska
Polityka Regionalna



PL

Miasta przyszłości

Wyzwania, wizje, perspektywy



październik 2011 r.

***Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu znaleźć
odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.***

**Numer bezpłatnej infolinii (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami
00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Copyrights: Okładka: © ZAC DE BONNE – AKTIS ARCHITECTURE – Rozdział 1: © iStockphoto
Strona 6: © CE – Strona 9: © PHOTOGRAPHIEDEPOT Frank-Heinrich Müller – Rozdział 2: © Tova Svanfeldt
Strona 15: © Corinne Hermant – Strona 17: © iStockphoto – Strona 20: © Krisztina Keresztely
Strona 23: © Carmen Vossen – Rozdział 3: © Iván Tosics – Strona 36: © iStockphoto – Strona 37: © iStockphoto
Strona 41: © Henrik Johansson – Strona 43: © La Citta Vita – Strona 47: © iStockphoto – Strona 48: © CE
Strona 54: © Anja Schlamann – Strona 55: © Marie Schmerkova – Strona 60: © iStockphoto – Rozdział 4: © Iván Tosics
Strona 67: © Iván Tosics – Strona 73: © iStockphoto – Strona 77: © Bernard_in_va – Strona 84: © W. Vainqueur
Wnioski: © Miasto Växjö

© Unia Europejska, 2011

Kopiowanie jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła.

ISBN 978-92-79-23157-5

doi:10.2776/53888

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej

Jednostka C.2 – Rozwój miast, spójność terytorialna

Władysław Piskorz

E-mail: regio-urban-territorial@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

Jednostka B.1 – Komunikacja, informacja i stosunki z krajami trzecimi

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41

B - 1040 Bruxelles

Faks: +32 22966003

E-mail: regio-info@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

Opinie wyrażone w niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają
stanowisko Komisji Europejskiej.

Miasta przyszłości

Wyzwania, wizje, perspektywy



Przedmowa

Ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich. Miasta przyczyniają się do powstawania problemów, ale również do ich rozwiązywania. W miastach panuje sprzyjający klimat dla rozwoju nauki i techniki, kultury i innowacji, twórczości indywidualnej i kreatywności zbiorowej, a także dla przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu. Jednak miasta to również miejsca kumulacji takich problemów, jak bezrobocie, segregacja czy ubóstwo.

Już dziś musimy lepiej zrozumieć wyzwania, wobec których staną różne europejskie miasta w nadchodzących latach. Z tego powodu postanowiłem zgromadzić zespół ekspertów zajmujących się zagadnieniami miejskimi i przedstawicieli miast europejskich, byśmy się razem zastanowili nad przyszłością miast. Niniejsze sprawozdanie jest wynikiem tych przemyśleń.

W sprawozdaniu zwracamy uwagę na możliwe przyszłe skutki szeregu tendencji, na przykład spadku liczby ludności i społecznej polaryzacji oraz podatności na zagrożenia różnych rodzajów miast. Uwydatniamy również szanse oraz kluczową rolę miast w osiągnięciu celów UE – szczególnie w ramach wdrażania strategii „Europa 2020”. Przedstawiamy inspirujące modele i wizje. Sprawozdanie potwierdza także znaczenie zintegrowanego podejścia do rozwoju miast.

Proces refleksji nad „Miastami przyszłości” stanie się inspiracją dla decydentów i praktyków, zajmujących się zagadnieniami rozwoju miast czy to na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, czy europejskim.

Patrzenie w przyszłość i tworzenie wizji miast przyszłości nabiera coraz większego znaczenia na wszystkich szczeblach. Rozwój miast będzie miał decydujące znaczenie dla przyszłości Europy.

*Johannes Hahn,
Członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za politykę regionalną*

Współautorzy

Chcielibyśmy podziękować wszystkim osobom zaangażowanym w proces refleksji nad „Miastami przyszłości”, czy to poprzez wzięcie udziału jako uczestnicy i prelegenci w trzech warsztatach, które zorganizowano w maju, czerwcu, październiku i grudniu 2010 r., czy przedstawienie pisemnych opinii w formie artykułów tematycznych lub odpowiedzi w trakcie naszych konsultacji z ekspertami.*

Isabel	André	Uniwersytet Lizboński
Thierry	Baert	Agence d’urbanisme de Lille métropole
Alessandro	Balducci	Uniwersytet Mediolański
Catalin	Berescu	Wyższa Szkoła Architektury i Urbanistyki „Ioan Mincu”, Bukareszt
Fiona	Bult	Bilbao Metropoli-30
Antonio	Calafati	Università Politecnica delle Marche
Pierre	Calame	Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l’Homme
Jennifer	Cassingena	Maltańska Rada ds. Nauki i Techniki
Patrick	Crehan	CKA Brussels
Philippe	Destatte	Instytut Destrée
Jean-Loup	Drubigny	Sekretariat URBACT
Dominique	Dujols	CECODHAS Housing Europe
Martin	Eyres	Miasto Liverpool
Elie	Faroult	Niezależny konsultant
Sonia	Fayman	ACT Consultants
Birgit	Georgi	Europejska Agencja Środowiska
Grzegorz	Gorzela	Uniwersytet Warszawski
Sir Peter	Hall	University College London
Tomasz	Kayser	Miasto Poznań
Krisztina	Keresztély	ACT Consultants
Clemens	Klikar	Stadt Menschen Berlin
Vanda	Knowles	EUROCITIES
Moritz	Lennert	Université Libre de Bruxelles
Bernhard	Leubolt	Uniwersytet Wiedeński

* Autorami sprawozdania są: Corinne Hermant-de Callataj i Christian Svanfeldt, prace nad sprawozdaniem nadzorowali: Władysław Piskorz i Santiago García-Patrón Rivas, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dział Rozwoju Obszarów Miejskich i Spójności Terytorialnej.

Heinrich	Mäding	Były dyrektor Deutsches Institut für Urbanistik
Gérard	Magnin	Energy Cities
Karel	Maier	Politechnika Czeska w Pradze
Torsten	Malmberg	Miasto Sztokholm
Simon	Marvin	Uniwersytet w Salford
Frank	Moulaert	Katholieke Universiteit Leuven
Rémy	Nouveau	Miasto Lyon
Andreas	Novy	Uniwersytet Wiedeński
Stijn	Oosterlynck	Katholieke Universiteit Leuven
Beth	Perry	Uniwersytet w Salford
Yaron	Pesztat	Członek parlamentu brukselskiego
Angelika	Poth-Mögele	Rada Gmin i Regionów Europy
Anne	Querrien	URBAN-NET
Francisca	Ramalhosa	Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana
John S.	Ratcliffe	The Futures Academy
Joe	Ravetz	Uniwersytet w Manchesterze
Stefan	Rettich	KARO*, Leipzig
Gerda	Roeleveld	Deltares
Karl-Peter	Schön	Federalny Instytut Badań w zakresie Budownictwa, Obszarów Miejskich i Rozwoju Przestrzennego, Niemcy
Antonio	Serrano Rodriguez	Universidad Politécnica de Valencia
Manfred	Sinz	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Uno	Svedin	Uniwersytet Sztokholmski
Roey	Sweet	Uniwersytet w Leicester
Luděk	Sýkora	Uniwersytet Karola, Praga
Nuria	Tello Clusella	EUROCITIES
Jacques	Theys	MEEDDAT (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire)
Iván	Tosics	Instytut Badań Metropolitalnych, Budapeszt
Ronan	Uhel	Europejska Agencja Środowiska
Michaël	Van Cutsem	Instytut Destrée
Jan	Vranken	Uniwersytet w Antwerpii
Martin	Zaimov	Miasto Sofia
Marie	Zezůlková	Miasto Brno

Streszczenie merytoryczne

Miasta mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej

- **Europa jest jednym z najbardziej zurbanizowanych kontynentów na świecie.** Obecnie ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich i odsetek ten stale wzrasta. Rozwój miast będzie determinował rozwój Unii Europejskiej w przyszłości w zakresie gospodarczym, społecznym i terytorialnym.
- **Miasta są istotnymi siłami napędowymi gospodarki, będąc miejscami spotkań, kreatywności i innowacji oraz ośrodkami usług** świadczonych na rzecz otaczających je obszarów. Ze względu na gęstość zaludnienia miasta mają ogromny potencjał oszczędności energii i przekształceń w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Miasta to jednak także miejsca skupienia takich problemów, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo. Dlatego też miasta mają zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wdrażania strategii „Europa 2020”.
- **Granice administracyjne miast nie odzwierciedlają już fizycznych, społecznych, gospodarczych, kulturalnych ani środowiskowych warunków rozwoju miast** i konieczne są nowe formy elastycznego zarządzania.
- Jeżeli chodzi o cele, założenia i wartości, istnieje **wspólna wizja europejskiego miasta przyszłości** jako:
 - miejsca zaawansowanego postępu społecznego z wysokim poziomem spójności społecznej, społecznie zrównoważonym mieszkaniem, usługami socjalnymi i zdrowotnymi oraz ogólnodostępnym szkolnictwem;
 - platformy procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej;
 - miejsca rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej;
 - miejsca atrakcji i lokomotywy wzrostu gospodarczego.
- **Miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju terytorialnym Europy.** Istnieje konsensus co do kluczowych zasad przyszłego rozwoju miast i rozwoju terytorialnego w Europie, który powinien:
 - bazować na zrównoważonym wzroście gospodarczym i terytorialnej organizacji działań, przy założeniu policentrycznej struktury miejskiej;
 - opierać się na silnych regionach metropolitalnych i innych obszarach miejskich, które mogą zapewniać dobry dostęp do usług ogólnego zainteresowania gospodarczego;
 - charakteryzować się zwartą zabudową oraz ograniczeniem niekontrolowanego rozlewania się miast;
 - charakteryzować się wysokim poziomem ochrony środowiska i jakości w miastach i wokół miast.

Europejski model zrównoważonego rozwoju miast jest zagrożony

- **Zmiany demograficzne** prowadzą do powstania szeregu wyzwań, odmiennych dla różnych miast takich, jak starzenie się społeczeństwa, kurczenie się miast czy gwałtowne rozrastanie się przedmieść.
- **W Europie nie ma już ciągłego wzrostu gospodarczego**, a w wielu miastach, w szczególności miastach niebędących stolicami państw Europy Środkowej i Wschodniej, ale również w starych przemysłowych miastach w Europie Zachodniej, istnieje poważne zagrożenie stagnacją czy spadkiem gospodarczym.
- Nasze gospodarki w obecnej kondycji nie są w stanie zapewnić miejsc pracy dla wszystkich – **słabnące powiązania między wzrostem gospodarczym, zatrudnieniem i postępem społecznym** doprowadziły do wypchnięcia z rynku pracy dużej części ludności lub przesunięcia ich na niewymagające kwalifikacji, nisko płatne stanowiska w sektorze usług.
- **Zwiększające się dysproporcje dochodowe oraz pogłębiające się ubożenie ubogich** – w niektórych społecznościach lokalnych istnieje koncentracja nierówności przejawiających się złymi warunkami mieszkaniowymi, szkolnictwem na niskim poziomie, bezrobociem oraz utrudnionym dostępem do niektórych usług (opieki zdrowotnej, komunikacji, technologii informatycznych i telekomunikacyjnych) lub ich niedostępnością.
- **Zwiększające się polaryzacja społeczna** i segregacja społeczna – niedawny kryzys gospodarczy jeszcze bardziej spotęgował skutki procesów rynkowych i stopniowego wycofywania się państwa opiekuńczego w większości państw europejskich. Nawet w najbogatszych z naszych miast coraz większym problemem staje się segregacja społeczna i przestrzenna.
- **Procesy segregacji przestrzennej** – będące skutkiem polaryzacji społecznej – powodują, że grupom o niskich dochodach lub grupom zmarginalizowanym jest coraz trudniej znaleźć przyzwoite mieszkanie za przystępną cenę.
- **Wzrastająca liczba „wyrzutków społecznych”** może prowadzić w wielu miastach do powstawania zamkniętych subkultur o fundamentalnie wrogim nastawieniu do głównego nurtu społeczeństwa.
- **Rozlewanie się miast** i rozprzestrzenianie się osiedli o niskiej gęstości zaludnienia stanowi jedno z głównych zagrożeń zrównoważonego rozwoju terytorialnego; świadczenie usług publicznych jest tam coraz kosztowniejsze i trudniejsze, zasoby naturalne są nadmiernie eksploatowane, sieci komunikacji publicznej niewystarczające, a stopień zależności od samochodów oraz korki w miastach i wokół miast są bardzo duże.
- **Miejskie ekosystemy są pod presją** – niekontrolowany rozwój miast oraz betonowanie i asfaltowanie powierzchni ziemi zagrażają różnorodności biologicznej i zwiększają ryzyko zarówno powodzi, jak i niedoborów wody.

Zagrożenia można przekształcić w pozytywne wyzwania

- Europejskie miasta podążają różnymi ścieżkami rozwoju i należy wykorzystywać ich różnorodność. Konkurencyjność w ramach gospodarki światowej należy połączyć ze **zrównoważonym rozwojem gospodarek lokalnych** poprzez umocowanie głównych kompetencji i zasobów w tkance gospodarki lokalnej oraz sprzyjanie społecznemu zaangażowaniu i innowacjom.
- Budowanie silnej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu** – obecny model rozwoju gospodarczego, w którym wzrost gospodarczy nie generuje większej liczby miejsc pracy, wiąże się z wyzwaniami polegającymi na zapewnieniu przyzwoitego poziomu życia osobom pozostającym poza rynkiem pracy oraz angażowaniu ich w życie społeczeństwa.
- Należy w większym zakresie wykorzystywać **potencjał związany z różnorodnością społeczno-gospodarczą, kulturową, pokoleniową i etniczną** jako źródło innowacji. Miasta przyszłości muszą być przyjazne dla osób starszych i dla rodzin oraz stać się miejscami tolerancji i szacunku.
- Przeciwdziałanie wykluczeniu przestrzennemu i ubóstwu energetycznemu poprzez lepsze warunki mieszkaniowe** jest kluczem nie tylko do zwiększenia atrakcyjności i jakości życia w miastach i aglomeracjach miejskich, ale również do zwiększenia ich ekologicznego wymiaru i konkurencyjności.
- Tworzenie „ekologicznych i zdrowych” miast znacznie wykracza poza zwykłe ograniczanie emisji CO₂. Należy przyjąć **całościowe podejście do kwestii środowiskowych i energetycznych**, ponieważ wiele komponentów naturalnego ekosystemu jest w wyjątkowy sposób powiązanych z elementami społecznego, gospodarczego, kulturalnego i politycznego systemu miejskiego.
- Prosperujące i dynamiczne małe i średnie miasta** mogą odegrać istotną rolę w dążeniu do dobrobytu nie tylko własnych obywateli, ale również sąsiadujących społeczności wiejskich. Mają one zasadnicze znaczenie dla **zapobiegania wyludnianiu się obszarów wiejskich i przenoszenia się ludności do miast** oraz dla promowania zrównoważonego rozwoju terytorialnego.
- Miasto cechujące się zrównoważonym rozwojem musi mieć **atrakcyjne otwarte przestrzenie publiczne** oraz promować **zrównoważoną i zdrową mobilność sprzyjającą włączeniu społecznemu**. Przemieszczanie się innymi środkami transportu niż samochód musi się stać bardziej atrakcyjne i stąd należy preferować multimodalne systemy komunikacji publicznej.

Nowe formy zarządzania mają zasadnicze znaczenie w ramach reagowania na powyższe wyzwania związane z obszarami miejskimi

- Miasta przyszłości muszą **przyjąć całościowy model zrównoważonego rozwoju**:
 - radzić sobie z wyzwaniami w sposób zintegrowany i całościowy;
 - łączyć podejście związane z miejscem z podejściem zorientowanym na ludzi;
 - łączyć formalne struktury administracji z elastycznymi, nieformalnymi strukturami zarządzania, które odpowiadają skali występowania danego problemu (horyzontowi terytorialnemu i czasowemu);
 - tworzyć systemy zarządzania umożliwiające budowanie wspólnych wizji godzących rywalizujące ze sobą cele i sprzeczne modele rozwoju;
 - współpracować w celu zapewnienia spójnego rozwoju przestrzennego oraz efektywnego wykorzystania zasobów.
- Systemy zarządzania muszą być dostosowywane do zmieniających się okoliczności** oraz uwzględniać różne wymiary czasowe i terytorialne (na przykład wymiar ponadmiejski i wewnątrzmijski).
- Miasta muszą przełamywać bariery sektorowe** i nie pozwalać, aby wizje „jednosektorowe” decydowały o kształcie życia na obszarach miejskich.
- Konieczna jest **koordynacja podejścia horyzontalnego i podejścia wertykalnego**, ponieważ miasta muszą współdziałać z innymi szczeblami zarządzania i zacieśniać współpracę i kontakty z innymi miastami w celu realizowania wspólnych inwestycji i świadczenia wspólnych usług, które są konieczne w większej skali terytorialnej.
- Potrzebne są **nowe metody zarządzania** oparte na przekazywaniu uprawnień obywatelom, zaangażowaniu wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron oraz innowacyjnemu wykorzystywaniu kapitału społecznego.
- W kontekście osłabionych powiązań między wzrostem gospodarczym a postępem społecznym **innowacje społeczne** stwarzają możliwość poszerzenia przestrzeni publicznej dla obywatelskiego zaangażowania, kreatywności, innowacji i spójności.
- Foresight (metoda strategicznego przewidywania pozwalająca na uświadomienie perspektyw i przygotowanie do zmian) jest szczególnie odpowiednią metodą zarządzania procesami transformacji**, umożliwiającą rozwiązywanie konfliktów i sprzeczności między celami oraz pozwalającą na lepsze zrozumienie realiów, możliwości i celów.

Spis Treści

Przedmowa	III
Współautorzy	IV
Streszczenie merytoryczne	VI
1. W kierunku europejskiej wizji miasta przyszłości	
1.1. Wprowadzenie	1
1.2. Co rozumiemy pod pojęciem „miasta”	1
1.3. Rosnące znaczenie miast	2
1.3.1. Miasta mają kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego	4
1.3.2. Miasta przyczyniają się do powstawania problemów, ale także do ich rozwiązywania	4
1.4. Kontekst polityki europejskiej	7
1.4.1. „Dorobek prawny w zakresie polityki miejskiej”	7
1.4.2. Agenda terytorialna	8
1.5. W kierunku wspólnej, europejskiej wizji rozwoju miast	10
1.5.1. Czy możliwe jest uzgodnienie wspólnej wizji?	10
1.5.2. Europejska wizja miast przyszłości	10
1.5.3. Europejska wizja rozwoju terytorialnego miast	12
1.6. Wnioski – wspólne europejskie cele związane z rozwojem miast	12
2. Zagrożenia dla europejskiego modelu rozwoju miast	
2.1. Diagnoza: spadek liczby ludności	15
2.2. Diagnoza: zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i konkurencyjności	18
2.2.1. Ścieżki rozwoju miast europejskich są bardzo zróżnicowane	18
2.2.2. Zagrożona struktura kwalifikacji	19
2.2.3. Miasta w obliczu kryzysu	19
2.2.4. Konkurencja jako gra o sumie zerowej	22
2.3. Diagnoza: wzrost polaryzacji społecznej	22
2.3.1. Segregacja przestrzenna i mieszkalnictwo	24
2.3.2. Coraz większa liczba osób poza nawiasem społeczeństwa	25
2.4. Diagnoza – wyczerpanie zasobów naturalnych	26
2.4.1. Niekontrolowany rozwój miast i zajmowanie gruntów	26
2.4.2. Zagrożone ekosystemy miejskie	28
2.5. Zróżnicowane systemy zarządzania	29
2.6. Wnioski – dla miast przyszłości przyszłość pełna wyzwań	30
3. Główne wyzwania dla miast przyszłości	
3.1. Wprowadzenie – co możemy powiedzieć o przyszłych wyzwaniach	33
3.2. Różnorodne, spójne i atrakcyjne miasto	34
3.2.1. Potencjał różnorodności	34
3.2.2. Przekształcanie różnorodności w dynamiczny atut	34
3.2.3. Budowanie miasta dla wszystkich – miasta spójnego	36
3.2.4. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu i wykluczeniu przestrzennemu	38
3.2.5. Rozwój innowacji społecznych	38
3.2.6. Dostosowywanie życia gospodarczego i społecznego miasta do starzejącego się społeczeństwa	39
3.2.7. Przyciąganie osób młodych i tworzenie miejsca dla dzieci	40

3.3. Ekologiczne i zdrowe miasto	40
3.3.1. Całościowe podejście do kwestii środowiskowych i efektywności energetycznej	40
3.3.2. Sprawić, by mobilność była zrównoważona i zdrowa oraz sprzyjała włączeniu społecznemu	44
3.3.3. Miasto zrównoważonego rozwoju i atrakcyjnych, otwartych przestrzeni publicznych	48
3.4. Budowanie prężnej gospodarki, sprzyjającej włączeniu społecznemu	49
3.4.1. Zarządzanie przejściem w kierunku silnej gospodarki lokalnej	50
3.4.2. Pobudzanie tworzenia miejsc pracy, przedsiębiorczość i obszerna baza kwalifikacji lokalnych	51
3.4.3. Rozwój kapitału społecznego	52
3.4.4. Wykorzystywanie technologii w celu wspierania zbiorowej inteligencji i innowacji	53
3.4.5. Tworzenie powiązań z gospodarką światową – miasta, jako centra sieci światowych	53
3.4.6. Wyzwanie: szlaki transportowe	56
3.5. Policentryczna Europa miast o zrównoważonym rozwoju terytorialnym	56
3.5.1. Harmonijny rozwój miasta wraz z otaczającym go regionem	57
3.5.2. Promowanie różnorodności i autentyczności miast	59
3.6. W kierunku całościowego modelu zrównoważonego rozwoju miast	61
3.6.1. W kierunku całościowego, zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju miast	61
3.6.2. Rozwiązywanie konfliktów i sprzeczności	61
3.6.3. Lepsze zrozumienie realiów, możliwości i celów	62
4. Zarządzanie – jak Odpowiedzieć na wyzwania	
4.1. Wprowadzenie – od administrowania do zarządzania	65
4.2. Zintegrowane podejście do rozwoju miast i zarządzania nimi	65
4.3. Nowe modele zarządzania terytorialnego	68
4.3.1. Nowe realia miejskie	68
4.3.2. Rosnące znaczenie miasta na szczeblu regionalnym lub metropolitalnym	69
4.3.3. Potrzeba elastycznych struktur zarządzania, funkcjonujących w różnych skalach	72
4.4. Budowanie potencjału dla tworzenia perspektywicznych wizji i planowania strategicznego	74
4.4.1. Zapotrzebowanie na solidną bazę wiedzy	74
4.4.2. Przewidywanie strategiczne (foresight) jako narzędzie partycypacyjnego zarządzania dla kierowania złożonymi zagadnieniami	78
4.5. Zbiorowa mobilizacja wokół europejskiego modelu rozwoju miast	81
4.5.1. Mobilizacja mieszkańców	82
4.5.2. Podejście zakładające kierowanie rozwojem miasta przez społeczność lokalną	82
4.5.3. Konieczność budowania potencjału na rzecz zapewnienia pełnego upodmiotowienia	82
4.6. Współpraca między miastami jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich	85
4.7. Wnioski – wzmocnienie europejskiego modelu rozwoju miast	87
4.7.1. Kwestie dotyczące zarządzania w kontekście inicjatywy „Miasta przyszłości”	87
4.7.2. W kierunku społecznie innowacyjnego i zintegrowanego wielopoziomowego zarządzania sprzyjającego włączeniu społecznemu	89
Wnioski	91
Aneksy	94
Rozdział 1 – Załącznik 1	94
Rozdział 1 – Załącznik 2	95
Rozdział 2 – Załącznik 1	96
Rozdział 4 – Załącznik 1	97
Rozdział 4 – Załącznik 2	98
Rozdział 4 – Załącznik 3	99
Wykaz danych, map i tabel	100

1. W kierunku europejskiej wizji miasta przyszłości



1.1. Wprowadzenie

„Nasze miasta mają unikalne wartości kulturowe i architektoniczne, silne mechanizmy integracji społecznej oraz wyjątkowe możliwości rozwoju gospodarczego. Są one centrami wiedzy oraz źródłami wzrostu i innowacji. Jednocześnie jednak występują w nich problemy demograficzne, nierówność społeczna, wykluczenie społeczne niektórych grup ludności, brak tanich i odpowiednich mieszkań oraz problemy ekologiczne”¹.

Miasta odgrywają kluczową rolę w życiu większości Europejczyków. Są one zamieszkiwane przez większość ludności, a ponadto odgrywają kluczową rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym wszystkich terytoriów europejskich. Brak wspólnej definicji tego, co „miejskie” lub nawet definicji „miasta” wydaje się niemal paradoksalny tak, jak fakt, że Unia Europejska nie ma żadnych wyraźnych kompetencji w zakresie realizacji polityki w dziedzinie rozwoju miast. W niniejszym rozdziale przedstawiamy jednak nie tylko znaczenie miast, ale również kluczową rolę, jaką w ich rozwoju musi odegrać Europa. Istnieje bowiem wyraźny europejski model rozwoju miast.

Niezwykle interesującą kwestię stanowi „europejski model miasta”. Z jednej strony, model ten oddaje podstawowe cechy historii kultury europejskiej i jest głęboko zakorzeniony w przeszłości, a zatem wiąże się z kwestią tożsamości, a z drugiej strony odzwierciedla on kluczowe aspekty wizji politycznej Unii Europejskiej, a zatem wizji przyszłości w wyobrażeniu społeczeństwa, którego dotyczy².

Przed przedstawieniem wspomnianego europejskiego modelu rozwoju miast omówione zostaną pokrótce alternatywne administracyjne i funkcjonalne definicje miast i podkreślone zostanie znaczenie zrozumienia kwestii związanych z obszarami miejskimi w kontekście terytorialnym. Należy również zwrócić uwagę na rosnące znaczenie miast, szczególnie w kontekście osiągania celów strategii „Europa 2020” oraz celów określonych w Traktacie, czyli promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W końcowej części przedstawiono kontekst polityki europejskiej oraz zaproponowano europejski model rozwoju miejskiego, wspólną europejską wizję miast przyszłości i wspólną europejską wizję rozwoju terytorialnego miast.

1.2. Co rozumiemy pod pojęciem „miasta”

Istnieje wiele definicji „miasta”. Termin „miasto” może oznaczać jednostkę administracyjną lub określone skupienie ludności. Czasami rozróżniano się miasteczka i miasta, przy czym te pierwsze są mniejsze (przykładowo 10 000-50 000 mieszkańców), a drugie większe (powyżej 50 000 mieszkańców). „Miasto” może również bardziej ogólnie odnosić się do miejskiego stylu życia oraz szczególnych cech kulturowych lub społecznych, a także miejsc funkcjonalnych związanych z działalnością zarobkową i wymianą gospodarczą.

„Miasto” może też oznaczać dwie odmienne rzeczywistości: miasto *de iure* – miasto administracyjne oraz miasto faktyczne – większą aglomerację społeczno-gospodarczą. Miasto *de iure* odpowiada w znacznym stopniu miastu historycznemu, posiadającemu wyraźne granice dla handlu i obrony oraz jasno określone centrum miasta. Miasto faktyczne odpowiada realiom fizycznym lub społeczno-gospodarczym, które określono zgodnie z definicją morfologiczną lub funkcjonalną. Dla potrzeb analitycznych Komisja Europejska i OECD wspólnie opracowały definicję miasta opierającą się na minimalnej gęstości zaludnienia i liczbie mieszkańców. Definicję tę przedstawiono w załączniku.

Termin „morfologiczny obszar miejski” (MUA) dotyczy ciągłości terenu zabudowanego o różnym stopniu gęstości zaludnienia. Natomiast „funkcjonalny obszar miejski” (FUA)³ można opisać w kategoriach „zagłębia” rynku pracy i modeli mobilności osób dojeżdżających do pracy. Obszar ten obejmuje również szeroki system miejski pobliskich miast i wsi, które są w znacznym stopniu zależne pod względem gospodarczym i społecznym od głównego ośrodka miejskiego⁴. Przykładowo

1 Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku 24-25 maja 2007 r.).

2 Calafati Antonio, *Miasta przyszłości* („Cities of Tomorrow”) dokument tematyczny, grudzień 2010 r.

3 Alternatywnym, choć podobnym pojęciem są „obszary metropolitalne” – por. Opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w tej sprawie: „Europejskie obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”. Sprawozdawca: Joost van Iersel, kwiecień 2007 r.

4 Tosics, Iván, *Miasta przyszłości* („Cities of Tomorrow”) dokument tematyczny, styczeń 2011 r. – odniesienie do badania ESPON 1.4.3 (ESPON, 2007 r.).

liczba mieszkańców Londynu w granicach administracyjnych wynosi 7,4 mln, jego morfologicznego obszaru miejskiego – 8,3 mln, a funkcjonalnego obszaru miejskiego – 13,7 mln. O ile Katowice posiadają stosunkowo niewielką liczbę mieszkańców w granicach administracyjnych, wynoszącą 320 000, to jednak liczba mieszkańców zamieszkujących morfologiczny obszar miejski jest tu siedmiokrotnie większa i wynosi 2,3 mln. Funkcjonalny obszar miejski Lille jest 11 razy większy od miasta Lille w granicach administracyjnych, odpowiednio 2,6 mln i 230 000 mieszkańców⁵.

Funkcjonalne obszary miejskie mogą mieć charakter monocentryczny lub policentryczny (czyli mogą odpowiadać sieci ściśle powiązanych miast lub aglomeracji nieposiadających żadnego dominującego centrum). Ani morfologiczne, ani funkcjonalne obszary miejskie nie stanowią stałych jednostek; wraz ze zmianą krajobrazu miejskiego i modeli gospodarczych zmianie ulega też gęstość zaludnienia i modele mobilności.

Miasta faktyczne są również opisywane i definiowane przy zastosowaniu innych pojęć i metod. Niezależnie od wybranego pojęcia nie ma wątpliwości, że realia miasta faktycznego zdecydowanie wykraczają poza realia miasta *de iure* oraz że osiągnięty został poziom, na którym należy określić długoterminową perspektywę polityki miejskiej.

Wraz z ekspansją miast faktycznych zatarło się rozróżnienie na obszar miejski i wiejski, a nawet straciło sens. „Zaciera się granica między miastem a wsią, natomiast obszar miejski i obszar wiejski połączyły się, tworząc nowe warunki wiejsko-miejskie”⁶. Zjawisko to nasila się w sytuacjach, w których nachodzące na siebie sąsiednie funkcjonalne obszary miejskie tworzą duże złożone systemy miejskie tak, jak ma to miejsce w północnej Anglii, krajach Beneluksu czy w Zagłębiu Ruhry.

Między państwami członkowskimi istnieją uderzające różnice pod względem funkcjonowania miast i zarządzania nimi. Niektóre państwa nie posiadają żadnych szczególnych jednostek administracyjnych dla miast, a w innych miasta posiadają szczególne prawa i obowiązki administracyjne.

W niniejszym sprawozdaniu przyjmuje się podejście pragmatyczne i stosuje się termin „miasto” w odniesieniu do aglomeracji miejskich w znaczeniu ogólnym oraz do jednostek administracyjnych, które nimi zarządzają. Z punktu widzenia strategii ważne jest, aby zrozumieć zakres terytorialny kwestii związanych z obszarem miejskim, który może obejmować poziom miasta sąsiadującego lub administracyjnego aż po duże funkcjonalne obszary miejskie, a nawet tereny wykraczające poza te obszary. Chociaż problemy związane z obszarem miejskim mogą występować głównie na szczeblu lokalnym, jednak konieczne może być rozwiązanie terytorialne o szerszym zakresie. Odpowiedni poziom zarządzania może być zatem różny – od szczebla lokalnego po europejski – albo może stanowić połączenie kilku poziomów. Innymi słowy konieczne jest zrozumienie polityki miejskiej i musi ona funkcjonować na wielu różnych poziomach.

Termin „miasta przyszłości” odnosi się zatem do przyszłych aglomeracji miejskich, miast i miasteczek w kontekście terytorialnym.

1.3. Rosnące znaczenie miast

Na przestrzeni ostatniego stulecia z kontynentu, na którym przeważały obszary wiejskie, Europa przeobraziła się w kontynent, na którym dominują obszary miejskie. Szacuje się, że około 70% ludności UE – w przybliżeniu 350 mln ludzi – zamieszkuje aglomeracje miejskie, liczące ponad 5 000 mieszkańców. Chociaż nastąpiło zahamowanie tempa przekształceń, to odsetek ludności miejskiej nadal rośnie⁷.

Europa charakteryzuje się również bardziej policentryczną i mniej skoncentrowaną strukturą miejską w porównaniu na przykład ze Stanami Zjednoczonymi lub Chinami. W Unii Europejskiej znajdują się 23 miasta liczące ponad 1 mln mieszkańców i 345 miast liczących ponad 100 000 mieszkańców, reprezentujących około 143 mln ludzi. Jedynie 7% ludności UE zamieszkuje miasta liczące ponad 5 mln mieszkańców w porównaniu do 25% ludności w USA. Ponadto 56% europejskiej ludności miejskiej – około 38% całkowitej populacji Europy – zamieszkuje małe i średnie miasta liczące od 5 000 do 100 000 mieszkańców⁸.

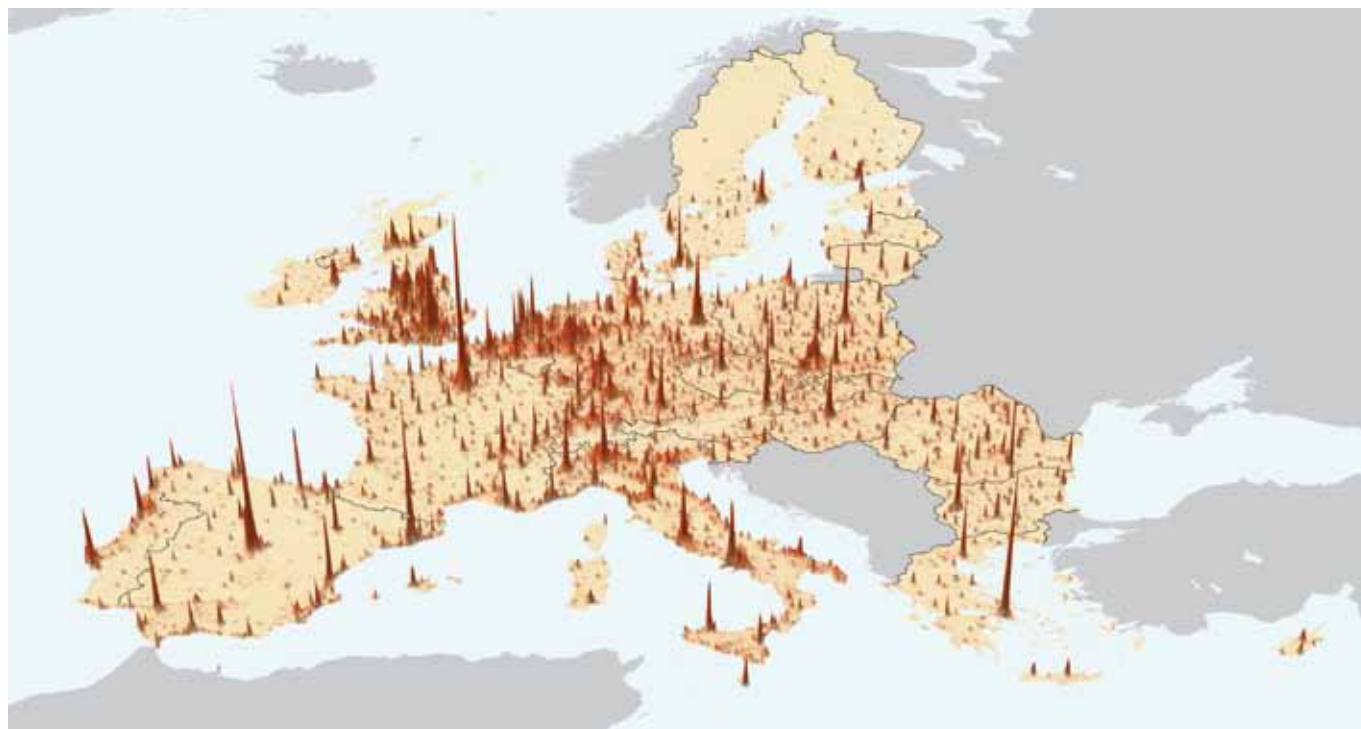
5 Tosics, Iván, *op. cit.*, zob. tabela w załączniku.

6 Allingham, Peter i Raahauge, Kirsten Marie, „Introduction: Post City Represented” w: „Knowledge, Technology and Policy”, tom 21, nr 6, Springer 2008.

7 Do 2050 r. będzie miał miejsce stały wzrost liczby ludności miejskiej na poziomie 10%. Za: *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności, 2010 r.

8 Dane na podstawie definicji miast i miasteczek pod względem gęstości zaludnienia (zob. załącznik 2 – rozdział 1 i tabela 1 poniżej).

Mapa 1 Gęstość zaludnienia w Europie w 2001 r.



Uwaga: Kolory i wartości szczytowe reprezentują gęstość zaludnienia na 1 km² komórek rastrowych. Źródła: Eurostat, JRC, EFGS, REGIO-GIS.

Tabela 1 Definiowanie miast według gęstości zaludnienia

Klasa zaludnienia	Liczba miast*		Zaludnienie	
	w liczbach bezwzględnych	w %	w liczbach bezwzględnych	w %
Ludność wiejska			154 125 040	32,1
Miasta i przedmieścia			156 398 720	32,6
50 000 – 100 000	387	52,9	26 690 068	5,6
100 000 – 250 000	224	30,6	35 708 402	7,4
250 000 – 500 000	62	8,5	21 213 956	4,4
500 000 – 1 000 000	36	4,9	27 041 874	5,6
> 1 000 000	23	3,1	59 292 080	12,3
Ogółem	732	100	480 470 140	100,0

Uwaga: Na podstawie rozkładu zaludnienia na 1 km² komórek rastrowych⁹ miasta liczące ponad 50 000 mieszkańców określa się jako klastry komórek siatki mające co najmniej 1 500 mieszkańców/km². Obszary znajdujące się poza aglomeracjami miejskimi określa się jako przedmieścia lub miasta, jeżeli znajdują się one w miejskich klastrach komórek rastrowych o gęstości zaludnienia powyżej 300 mieszkańców/km² oraz łącznej liczbie ludności w klastrze wynoszącej co najmniej 5 000 mieszkańców¹⁰. Pozostałe tereny stanowią obszary wiejskie¹¹. Wszystkie dane stanowią szacunkową liczbę ludności UE-27 w 2001 r.

Źródła: Komisja Europejska (JRC, EFGS, DG REGIO).

9 Ze względu na brak danych podane informacje nie obejmują francuskich terytoriów zamorskich, Azorów i Madery.

10 Definicja klastra stosowana w klasyfikacji obszarów miejskich/wiejskich regionów NUTS 3: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001-15/EN/KS-HA-10-001-15-EN.PDF

11 „Centra metropolii” są klastrami rastrowymi i często stanowią jedynie część terytorium jednostek LAU 2. Zasadniczo każda definicja miasta bazująca na lokalnych jednostkach administracyjnych obejmuje ludność zamieszkującą tereny poza miastami, jednak w granicach administracyjnych danej jednostki. W związku z tym dane dotyczące liczby ludności zamieszkującej dane miasto będą zazwyczaj wyższe przy uwzględnieniu granic LAU 2 niż w przypadku uwzględnienia jego równoważnika, opartego na danych rastrowych (choć czasami może zachodzić też sytuacja odwrotna).

1.3.1. Miasta mają kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego

Skupienie konsumentów, pracowników i podmiotów gospodarczych w jednym miejscu lub na jednym obszarze, w połączeniu z formalnymi i nieformalnymi instytucjami, które czynią daną aglomerację „gęstą” i spójną, sprzyja generowaniu efektów zewnętrznych i zwiększeniu efektu skali. Chociaż w regionach metropolitalnych¹² generuje się 67 % PKB Europy, liczba ludności zamieszkującej te regiony stanowi jedynie 59 % całkowitej populacji Europy. Z porównania wyników gospodarczych europejskich miast wynika, że główne miasta osiągają lepsze wyniki niż inne obszary¹³. Istnieje jednak wyraźna różnica w uzyskiwanych wynikach pomiędzy miastami stołecznymi, a pozostałymi miastami. Trudno jest odróżnić wpływy aglomeracji jako takiej od pozytywnych efektów zewnętrznych, wynikających ze statusu miasta stołecznego i ośrodka zarówno administracji publicznej, jak i niepublicznej. Jeszcze większa różnica istnieje między zachodnimi a wschodnimi miastami niebędącymi stolicami, której nie można wytłumaczyć jedynie wielkością miast. Koncentracja działalności nie stanowi ani koniecznego, ani wystarczającego warunku wysokiego wzrostu.

Po kilku dziesięcioleciach powrócono w strategiach do gospodarki aglomeracyjnej, koncentrując się na ogólnej dostępności i różnorodności zasobów na terenie charakteryzującym się dużym zagęszczeniem różnego rodzaju działalności¹⁴. Obecne badania w niewielkim stopniu objaśniają rolę, jaką odgrywa tego rodzaju gospodarka oraz jakie są krytyczne wartości progowe różnych jej elementów, co utrudnia operacjonalizację tego pojęcia.

Pojawiły się sugestie, że wpływy aglomeracji są ograniczone oraz że negatywne efekty zewnętrzne, które mogą wynikać z istnienia aglomeracji¹⁵ – takie, jak zagęszczenie ruchu, wzrosty cen i brak przystępnych cenowo mieszkań, zanieczyszczenie, niekontrolowany rozwój miast, rosnące koszty infrastruktury miejskiej, napięcia społeczne i wyższy wskaźnik przestępczości – mogą przeważać nad korzyściami. Oprócz bezpośrednich kosztów ekonomicznych, wynikających ze spadku efektywności gospodarki, istnieje dodatkowy koszt związany z degradacją środowiska, problemami zdrowotnymi i gorszą jakością życia. Według OECD w regionach metropolitalnych przekraczających 6-7 mln mieszkańców pojawia się ujemna zależność poziomu dochodów od liczby mieszkańców, co sugeruje nieekonomiczność skali aglomeracji ze względu na zagęszczenie i inne związane z tym koszty¹⁶.

1.3.2. Miasta przyczyniają się do powstawania problemów, ale także do ich rozwiązywania

Miasta stanowią miejsca dużej koncentracji problemów. Chociaż miasta stanowią siłę napędową wzrostu, to właśnie w nich odnotowuje się najwyższą stopę bezrobocia. Proces globalizacji doprowadził do utraty miejsc pracy, szczególnie w sektorze produkcyjnym. Zjawisko to nasiliło się wskutek kryzysu gospodarczego. Wiele miast doświadcza znacznego spadku zdolności angażowania ludzi oraz spójności, a także nasilenia wykluczenia społecznego, segregacji i polaryzacji. Do wzrostu tych trudności przyczynia się rosnący poziom imigracji w połączeniu ze zjawiskiem utraty miejsc pracy, których wynikiem są problemy związane z integracją i coraz częstszym występowaniem postaw rasistowskich i ksenofobicznych.

12 Regiony metropolitalne definiuje się jako „większe strefy miejskie” liczące ponad 250 000 mieszkańców (Źródło: DG REGIO).

13 Komisja Europejska, *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, RWI, DIFU, NEA Transport Research and Training i PRAC, Bruksela, grudzień 2010 r., s. 75: „To niezwykle, że w większości państw europejskich występuje wyjątkowe nagromadzenie majątku w stolicach. Fakt ten stanowi potwierdzenie dominującej i wyjątkowej pozycji stolic w (krajowym) systemie gospodarczym. W ośmiu europejskich stolicach PKB na mieszkańca ponad dwukrotnie przewyższa średnią krajową. Jak można było się spodziewać, dotyczy to Londynu i Paryża, ale również stolic państw członkowskich UE-12 takich, jak Warszawa, Bratysława, Sofia, Bukareszt, Praga, Budapeszt, Ryga i Tallinn”.

14 „Gospodarka aglomeracyjna zapewnia korzyści, jakie przedsiębiorstwa i pracownicy odnoszą dzięki bliskiej odległości; sprawiają one, że prawdopodobne jest, iż docelowe zagęszczenie ludności będzie rosło w stopniu większym niż proporcjonalnie do wzrostu zatrudnienia i gęstości zaludnienia”. *Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009, s. 85.

15 Barca, Fabrizio, *An agenda for a reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, niezależne sprawozdanie, kwiecień 2009 r. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

16 OECD *Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, Paryż, 2006 r., cytowany w *An agenda for a reformed Cohesion Policy* (zob. powyżej).

Znaczenie małych i średnich miast¹⁷

Nie należy lekceważyć znaczenia małych i średnich miast. Znaczna część ludności miejskiej zamieszkuje małe lub średnie miasta zlokalizowane na całym kontynencie. Miasta te mają wpływ nie tylko na dobrostan i utrzymanie ich własnych mieszkańców, ale również okolicznej ludności wiejskiej. Stanowią one ośrodki świadczenia usług publicznych i prywatnych, a także gromadzenia wiedzy, tworzenia innowacji i infrastruktury na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Małe i średnie miasta często odgrywają decydującą rolę w gospodarkach regionalnych. Stanowią one podstawę regionów miejskich oraz nadają charakter ich regionalnym krajobrazom i decydują o ich odrębności¹⁸. Pojawiają się

argumenty, że ich struktura wzrostu i rozwoju w Europie Zachodniej stanowi najlepiej zrównoważony system miejski na świecie¹⁹.

Pod wieloma względami cechy rodzajowe małych i średnich miast – a w szczególności ich wymiar ludzki, warunki życia, przyjazna natura ich dzielnic oraz zakorzenienie geograficzne i historyczny charakter stanowią ideał zrównoważonej urbanizacji²⁰.

Małe i średnie miasta są zatem elementem nieodzownym do zapobiegania wyludnianiu się obszarów wiejskich i przenoszenia się ludności do miast, a także są niezbędne do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju regionalnego, spójności i zrównoważenia Europy.

Oczywiste jest, że europejskie miasta zasługują na szczególną uwagę oraz że przyszłość naszych miast będzie kształtować przyszłość Europy.

Przykładowo miasta mają kluczowe znaczenie dla zmniejszenia emisji CO₂ i przeciwdziałania zmianie klimatu. Zużycie energii na obszarach miejskich – głównie w transporcie i mieszkalnictwie – odpowiada za znaczną część emisji CO₂. Według światowych szacunków²¹ około dwie trzecie popytu na energię końcową wiąże się ze zużyciem w obszarach miejskich, a nawet 70% emisji CO₂ jest generowane w miastach²². Miejski styl życia stanowi i część problemu, i element jego rozwiązania.

W Europie emisja CO₂ na obszarach miejskich na osobę jest znacznie niższa niż na obszarach nieurbanizowanych²³. Gęstość zaludnienia obszarów miejskich umożliwia stosowanie bardziej energooszczędnych form mieszkalnictwa, komunikacji i usług. W związku z tym środki służące przeciwdziałaniu zmianie klimatu mogą być skuteczniejsze i oszczędniejsze w dużych i gęsto zaludnionych miastach niż na terenie o mniejszej gęstości zabudowy. Środki mające na celu redukcję emisji CO₂, zastosowane w jednej dużej metropolii takiej, jak Londyn, mogą przynieść istotny efekt.

17 Odniesienia na podstawie Mahsud, A. Z. K., Moulaert, F., *Prospective Urbaine – Exploring Urban Futures in European Cities* (dokument informacyjny i kwestionariusz, warsztaty Urban Futures – 9 listopada 2010 r., Leuven).

18 Knox, Paul L. i Mayer, Heike, *Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation*, Birkhauser Verlag, Bazylea 2009 r.

19 *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*, sprawozdanie końcowe, ESPON 1.4.1, 2006 r.; odniesienie do Sassen, S., *Cities in a World Economy*, wydanie drugie, Sociology for a New Century, Londyn, New Delhi, 2000 r.

20 Farr, D., *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2008 r.

21 Istnieją różne oszacowania miejskiego zużycia energii i związanych z nim emisji. Według danych World Energy Outlook (z listopada 2008 r.) <http://www.worldenergyoutlook.org/index.asp>, duża część światowej energii – w 2006 r. szacunkowo 7 908 mln ton ekwiwalentu ropy – jest zużywana w miastach. Obecnie miasta zamieszkuje około połowa światowej populacji, jednak zużywa ona około dwie trzecie energii na świecie. Zużycie węgla, gazu i elektryczności przez mieszkańców miast przewyższa średnią światową, natomiast zużycie przez nich ropy jest mniejsze od średniej światowej. Ze względu na większe zużycie w miastach paliw kopalnych 76% światowej emisji CO₂ z sektora energetyki pochodzi z miast. Według D. Satterthwaite'a (Międzynarodowy Instytut Środowiska i Rozwoju, Wielka Brytania) miasta przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych w mniejszym stopniu, niż się ogólnie uznaje, szczególnie w uboższych krajach. (*Environment and Urbanisation*, wrzesień 2008 r.).

22 Trudno podać dokładną miarę emisji CO₂, ponieważ niektóre dane liczbowe stanowią szacunki na podstawie miejskiego zużycia energii wyprodukowanej w innym miejscu.

23 W Europie mieszkaniowiec wsi zużywa rocznie średnio 4,9 tony ekwiwalentu ropy, natomiast mieszkaniowiec miasta zużywa 3,5 tony ekwiwalentu ropy. Źródło: IEA, 2008 r., i World Energy Outlook, 2008 r., Międzynarodowa Agencja Energetyczna, Genewa.

Wkład miast w realizację strategii „Europa 2020”²⁴

Oczekuje się, że miasta odegrają kluczową rolę w realizacji strategii „Europa 2020” i jej siedmiu inicjatyw przewodnich.

Inteligentny wzrost gospodarczy: w miastach skupia się największy odsetek ludności posiadającej wykształcenie wyższe. Właśnie te osoby są głównie odpowiedzialne za wdrażanie innowacyjnych strategii. Ze wskaźników innowacyjności takich, jak liczba udzielanych patentów, wynika, że w miastach odnotowuje się większy poziom działań innowacyjnych niż w państwie jako całości. Szczególnie wysokim poziomem tworzenia innowacyjnych rozwiązań charakteryzują się bardzo duże aglomeracje²⁵. Trzy projekty przewodnie – „Europejska agenda cyfrowa”²⁶, „Unia innowacji”²⁷, „Mobilna młodzież”²⁸ – dotyczą serii wyzwań związanych z obszarami miejskimi takich, jak: wykorzystanie pełnego potencjału technologii informatyczno-telekomunikacyjnych na rzecz lepszej opieki zdrowotnej, czystszej środowiska i łatwiejszego dostępu do usług użyteczności publicznej; rozwój partnerstwa innowacyjnego na rzecz inteligentniejszych i bardziej ekologicznych systemów mobilności miejskiej; zmniejszenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę oraz wsparcie dla młodzieży zagrożonej, młodych przedsiębiorców i prowadzących działalność na własny rachunek.

Rozwój ekologiczny: miasta stanowią i część problemu, i element jego rozwiązania. Kluczowym elementem rozwoju ekologicznego jest promowanie ekologicznych,

zwartych i energooszczędnych miast. Miasta mają do odegrania ważną rolę w realizacji agendy dwóch projektów przewodnich „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”²⁹ i „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji”³⁰. Omawiana polityka energetyczna i polityka przemysłowa opiera się na strategicznym i zintegrowanym podejściu, zakładającym m.in. uzyskiwanie zdecydowanego wsparcia i zaangażowania władz lokalnych, zainteresowanych stron i obywateli.

Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wykluczenie społeczne i segregacja społeczna są zjawiskami występującymi głównie na obszarach miejskich. Miasta stanowią źródło większości miejsc pracy, jednak charakteryzują się również wysoką stopą bezrobocia. Miasta mogą przyczyniać się do rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, szczególnie w zakresie zwalczania polaryzacji społecznej i ubóstwa, unikania segregacji grup etnicznych i rozwiązywania problemów starzejącego się społeczeństwa. Zamierzeniem przyświecającym Europejskiej platformie współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym³¹ jest osiągnięcie celu UE polegającego na ograniczeniu do 2020 r. liczby osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln. Platforma ta przyczyni się do określenia najlepszych praktyk i promowania wzajemnego uczenia się wśród gmin. Wprowadzono dodatkową inicjatywę przewodnią pn. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”³², aby osiągnąć do 2020 r. docelowy wskaźnik zatrudnienia w UE dla kobiet i mężczyzn, równy 75 % osób w grupie wiekowej 20-64 lat.



1.4. Kontekst polityki europejskiej

Europejskie kompetencje w zakresie realizacji polityki nie obejmują planowania miejskiego, jako takiego. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna ma jednak wyraźny wymiar miejski. Ponieważ przeważająca większość Europejczyków zamieszkuje w miastach lub z miastami związane jest ich życie, rozwoju miast nie można traktować w oderwaniu od szerszych ram polityki europejskiej. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wpływ UE na rozwój miast uległ zwiększeniu, szczególnie dzięki polityce spójności.

1.4.1. „Dorobek prawny w zakresie polityki miejskiej”

Wynikiem trwającego od ponad dwudziestu lat procesu międzyrządowego oraz praktycznych doświadczeń nabytych w ramach projektów pilotażowych URBAN i dwóch rund inicjatyw wspólnotowych URBAN³³ jest osiągnięcie w Europie wyraźnego konsensusu, co do zasad rozwoju miast – „dorobku prawnego w zakresie polityki miejskiej”.

Kolejne prezydencje Rady UE uznały znaczenie kwestii związanych z obszarami miejskimi i strategii rozwoju miast na wszystkich szczeblach administracji. W szczególności do sformułowania wspólnych europejskich celów i zasad w zakresie rozwoju miast przyczyniła się seria nieformalnych spotkań na szczeblu ministerialnym, dotyczących rozwoju miast – w Lille w 2000 r., Rotterdamie w 2004 r., Bristolu w 2005 r., Lipsku w 2007 r., Marsylii w 2008 r. i Toledo w 2010 r. Spotkania te przyczyniły się do stworzenia kultury współpracy w kwestiach dotyczących obszarów miejskich między

państwami członkowskimi, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów i innymi instytucjami Europejskimi, a także takimi partnerami miejskimi, jak Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) i EUROCITIES.

W 2007 r. głównym wynikiem tego procesu było przyjęcie Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich. W Karcie podkreślono znaczenie zintegrowanego podejścia do rozwoju miast i zwrócenia szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w celu wyjścia z błędnego koła wykluczenia społecznego i ubóstwa. W 2010 r. kolejnym krokiem naprzód było przyjęcie Deklaracji z Toledo, w której nie tylko podkreślano konieczność zintegrowanego podejścia do rozwoju miast, ale również promuje się potrzebę jego jednolitej interpretacji. Deklaracja z Toledo skutecznie łączy Kartę Lipską z celami strategii „Europa 2020”³⁴. Na strategię „Europa 2020” składa się siedem inicjatyw przewodnich, w ramach których zarówno organy UE, jak i organy krajowe będą koordynować swoje wysiłki.

Proces polityczny jest odzwierciedlany w terenie w formie wsparcia na rzecz rozwoju miast z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), w szczególności poprzez projekty pilotażowe Urban (1989-99) i inicjatywy wspólnotowe URBAN i URBAN II (1994-2006). Te inicjatywy UE skupiają się w szczególności na czterech podstawowych celach: (i) zwiększeniu dobrobytu gospodarczego i poziomu zatrudnienia w miasteczkach i miastach; (ii) promowaniu równości, włączenia społecznego i rewitalizacji obszarów miejskich; (iii) ochronie i poprawie stanu środowiska miejskiego w celu osiągnięcia zrównoważenia lokalnego i globalnego; oraz (iv) przyczynianiu się do osiągnięcia dobrego rządzenia w miastach i upodmiotowienia struktur lokalnych. W ramach inicjatyw wspólnotowych

24 http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

25 *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich, op. cit.*

26 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, COM(2010) 245 wersja ostateczna/2.

27 Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji, Komisja Europejska COM(2010) 546 wersja ostateczna.

28 Komunikat Komisji „Mobilna młodzież” Inicjatywa na rzecz uwolnienia potencjału młodzieży ku inteligentnemu, trwałemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi gospodarczemu w Unii Europejskiej, Bruksela, COM(2010) 477 wersja ostateczna.

29 Komunikat Komisji, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Bruksela, COM(2011) 21 wersja ostateczna.

30 Komunikat Komisji *Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji, Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie*, Bruksela, COM(2010) 614.

31 Komunikat Komisji, *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, Bruksela, COM(2010) 758 wersja ostateczna.

32 Komunikat Komisji, *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie*, Bruksela, COM(2010) 682 wersja ostateczna.

33 URBAN I (1994-1999) i URBAN II (2000-2006) to dwie inicjatywy wspólnotowe w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) dotyczące zrównoważonego rozwoju zintegrowanego ubogich obszarów miejskich.

34 por. http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf

URBAN wykazano dobre strony posiadania zintegrowanego podejścia, koncentrując się zarówno na inwestycjach „miękkich”, jak i „twardych”. Wykazano w nich również, że istotnym czynnikiem sukcesu było zaangażowanie w projekty zainteresowanych stron, w tym obywateli, oraz ich odpowiedzialność za nie. Innym czynnikiem sukcesu był stosunkowo duży udział inwestycji na mieszkańca, tj. inwestycji ukierunkowanych o wystarczającej masie krytycznej.

Wymiar miejski wprowadzono do głównego nurtu obecnego okresu programowania EFRR, dzięki czemu wszystkie państwa członkowskie i regiony mają możliwość opracowywania, programowania i wdrażania dostosowanych do potrzeb, zintegrowanych operacji rozwojowych w swoich miastach. W ramach programu URBACT (2002-13) promuje się tworzenie sieci kontaktów między miastami i wymianę doświadczeń w zakresie zintegrowanego rozwoju miast³⁵.

1.4.2. Agenda terytorialna

W traktacie lizbońskim za kluczowy cel Unii Europejskiej uznano osiągnięcie spójności terytorialnej. Było to wynikiem procesu politycznego prowadzonego równolegle do rozwoju miast i związanego z tym rozwojem. Istotnymi wydarzeniami przełomowymi było przyjęcie w 1999 r. Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego³⁶ oraz agendy terytorialnej Unii Europejskiej³⁷ i w 2007 r. Karty Lipskiej. W 2011 r.

zmieniono agendę terytorialną UE, aby lepiej oddawała wyzwania i priorytety strategiczne Europy – w szczególności strategię „Europa 2020” – co doprowadziło do przyjęcia Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 (AT2020). Agenda opiera się na zasadzie, zgodnie z którą zintegrowane i międzysektorowe podejście jest niezbędne do przekształcenia głównych wyzwań terytorialnych Unii Europejskiej w szanse na zrównoważony, harmonijny i trwały rozwój terytorialny.

TA2020 stanowi skuteczne połączenie spójności terytorialnej i strategii „Europa 2020”. Zapewnia się w nim strategiczne wytyczne rozwoju terytorialnego i podkreśla się, że można znacznie zwiększyć skuteczność większości strategii i doprowadzić do osiągnięcia synergii z innymi strategiami, jeżeli weźmie się pod uwagę wymiar i charakterystykę terytorialną.

W ramach TA2020 promuje się zrównoważony, policentryczny rozwój terytorialny i stosowanie zintegrowanego podejścia rozwojowego w miastach oraz regionach wiejskich i na obszarach o szczególnych uwarunkowaniach. W agendzie zwraca się uwagę na potrzebę integracji terytorialnej w transgranicznych i międzynarodowych regionach funkcjonalnych oraz podkreśla się rolę silnych gospodarek lokalnych w zapewnianiu globalnej konkurencyjności. W agendzie zwrócono również szczególną uwagę na znaczenie usprawnienia powiązań terytorialnych na rzecz obywateli, społeczności i przedsiębiorstw oraz budowania powiązań między ekologicznymi, krajobrazowymi i kulturowymi walorami regionów i zarządzania nimi.

35 por. <http://urbact.eu>

36 por. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

37 por. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>

Lipsk – wykorzystanie inicjatywy wspólnotowej URBAN: konsolidacja rewitalizacji miast przy coraz mniejszych dotacjach³⁸

Lipsk, drugie co do wielkości miasto położone we wschodniej części Niemiec, jest modelowym przykładem przebudowy.

W latach 90. liczba mieszkańców Lipska znacznie spadła, zmniejszył się poziom zatrudnienia w tym mieście i pogorszyła się jego infrastruktura przemysłowa. Mieszkańcy i władze miasta zapobiegły jednak całkowitemu krachowi finansowemu, dzięki wprowadzeniu zachęt przyciągających nowych rezydentów i przedsiębiorstwa. W niedługim czasie populacja wzrosła. W ramach europejskich funduszy regionalnych zapewniono niezbędne wsparcie na rzecz rewitalizacji miasta i restrukturyzacji zasobów mieszkaniowych, w tym budynków z czasów wilhelmińskich.

Pomimo wyłożonych starań ze strony władz miasta i mieszkańców oraz mimo nawiązania kontaktów z inwestorami handlowymi w zakresie przyjęcia zintegrowanej strategii rozwoju miasta we wczesnych latach pierwszego dziesięciolecia XXI w. zły stan zasobów mieszkaniowych i tereny

poprzemysłowe nadal stanowiły problem. O ile zachodnią część miasta przekształcono dzięki inicjatywie URBAN II, o tyle w odniesieniu do pozostałych jego części konieczne było wprowadzenie nowych subsydiowanych programów.

Przy mniejszej liczbie dotacji urzędnicy Lipska ponownie zmienili swoją strategię. Chociaż mieszkalnictwo i rozwój miasta nadal pozostają kwestiami priorytetowymi, większą uwagę przykładą się do innych obszarów takich, jak planowanie szkół, kultura, kształcenie i jakość życia towarzyskiego. W jednym z wniosków zaproponowano utworzenie szlaku wodnego dla łodzi, łączącego akweny miasta z okolicznymi jeziorami.

Korzystając ze swojego doświadczenia i wiedzy w zakresie zrównoważonego rozwoju miast, Lipsk przewodniczy programowi URBACT, LC-FACIL, mającemu na celu opracowanie ram odniesienia dla europejskich miast zrównoważonego rozwoju³⁹.



38 W wyniku zaproszenia do składania ofert, które opublikowano w kontekście procesu refleksji „Miasta przyszłości”, w ośrodku badawczym „ACT Consultants” przeprowadzono dziesięć analiz przykładów w następujących miastach: Amsterdamie, Barcelonie, Brnie, Florencji, Gliwicach, Lipsku, Newcastle, Gminie Plaine, Seraing i Växjö. Celem tych analiz było dostarczenie pozytywnych przykładów skutecznych strategii i doświadczeń związanych z obszarami miejskimi w odpowiedzi na wyzwania wskazane przez ekspertów.

39 <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lcfacil/homepage/>

1.5. W kierunku wspólnej, europejskiej wizji rozwoju miast

1.5.1. Czy możliwe jest uzgodnienie wspólnej wizji?

Wizję można zdefiniować jako wspólne wyobrażenie pożądaney, szczegółowo opisanej przyszłości. Nie istnieje żadna uniwersalna wizja europejskiego modelu miasta. W rzeczywistości może istnieć tyle wizji, ilu jest Europejczyków. W ramach procesów w większym lub mniejszym stopniu opartych na uczestnictwie wiele miast opracowało własne wizje swojego wizerunku. Wizje te różnią się między sobą, ponieważ bazują na różnych realiach, na odmiennych mocnych i słabych stronach, szansach i zagrożeniach, a także na różnych wartościach.

Opracowanie europejskiej, normatywnej wizji miasta przyszłości może wydawać się bezcelowe; miasta muszą opracować własne wizje, angażując mieszkańców, organizacje, administracje i inne lokalne zasoby i zainteresowane strony. Zadaniem Europy jest jednak określenie ram, zapewniających przewodnie zasady i umożliwiające miastom kształtowanie ich przyszłości. Wizję można by przedstawić w oparciu o cztery główne elementy:

- cele, tj. ogólne cele postrzegane, jako możliwy do osiągnięcia stan idealny;
- główne projekty i ich oczekiwane wyniki, które wyznaczają przyszły kierunek, w jakim chce podążać dane miasto;
- system wspólnych wartości⁴⁰, wartości tradycyjnych i współczesnych, które należy pielęgnować w celu zjednoczenia i pogodzenia występujących między nimi różnic, a także „cechy, które należy nabyć”, aby przyczynić się do realizacji wizji, o ile zyskają one zbiorowe wsparcie;
- zbiorowe dążenie do osiągnięcia wyznaczonych celów, które można wyrazić w sposób symboliczny⁴¹.

Europa ma do odegrania określoną rolę w przypadku każdego z tych elementów. Pod względem zamierzeń i celów oraz wartości istnieje wyraźna zgoda, co do charakteru europejskiego

miasta przyszłości i zasad, na jakich powinno opierać się idealne europejskie miasto. Dotyczy to również zasad rozwoju miast na terytorium Europy. Zasady te znajdują się w celach Traktatu, w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w Europejskim Modelu Społecznym oraz w celach Agendy Terytorialnej. Odnoszą się one do fundamentalnych wartości UE.

Ponadto istnieje wśród ministrów odpowiedzialnych za rozwój miast konsensus, co do określenia bardziej szczegółowych celów i wartości związanych z miastami, sposobu osiągnięcia tych celów oraz podstawowego znaczenia miast w realizacji strategii „Europa 2020”. Osiągnięcie konsensusu było możliwe dzięki trwającemu nieprzerwanie procesowi międzyrządowemu, który charakteryzował się przyjęciem Porozumienia Brytolskiego, Karty Lipskiej i Deklaracji z Toledo.

1.5.2. Europejska wizja miast przyszłości

Wspólna wizja europejskiego miasta przyszłości polega na uwzględnieniu wszystkich wymiarów zrównoważonego rozwoju miast w zintegrowany sposób.

Europejskie miasta przyszłości to miejsca zaawansowanego postępu społecznego:

- charakteryzujące się wysoką jakością życia i dobrobytem we wszystkich społecznościach i dzielnicach miasta;
- o wysokim stopniu spójności społecznej, równowagi i integracji, poziomie bezpieczeństwa i stabilności w mieście i jego dzielnicach, przy nieznacznych różnicach w dzielnicach i między nimi oraz niskim poziomie segregacji przestrzennej i wykluczenia społecznego;
- odznaczające się ugruntowaną sprawiedliwością społeczną, ochroną, opieką społeczną i usługami socjalnymi, brakiem ubóstwa, wykluczenia społecznego i dyskryminacji, a także charakteryzujące się przyzwoitymi warunkami życia dla wszystkich, przy łatwym dostępie do ogólnych usług, profilaktyki zdrowotnej i opieki medycznej;

40 Przez wartość rozumiemy rodzaj przekonania, określający idealne sposoby zachowywania i prowadzący do ich osiągnięcia.

41 Destatte Philippe, referat, Warsztaty 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

- charakteryzujące się społecznie zrównoważonym mieszkalnictwem oraz przyzwoitymi, zdrowymi, odpowiednimi i przystępnymi cenowo mieszkaniami czynszowymi przystosowanymi do nowych modeli rodziny i wzorców demograficznych, o dobrej jakości, różnorodności i tożsamości architektonicznej;
- o wysokim poziomie kształcenia, możliwościach kształcenia i doskonalenia zawodowego, w tym również dla osób mieszkających w najuboższych dzielnicach;
- w których osoby starsze mogą żyć godnie i niezależnie oraz uczestniczyć w życiu społecznym i kulturalnym; dzielnice są atrakcyjne zarówno dla młodzieży, jak i dla osób starszych; osoby niepełnosprawne są niezależne, zintegrowane pod względem społecznym i zawodowym oraz uczestniczą w życiu wspólnoty, a także w których panuje równość między mężczyznami i kobietami i chroni się prawa dziecka.

Europejskie miasta przyszłości stanowią platformy demokracji, dialogu kulturowego i różnorodności:

- charakteryzujące się bogatą różnorodnością kulturową i językową oraz dialogiem społecznym i międzykulturowym;
- w których przestrzega się praw do wolności wypowiedzi, myśli, sumienia i religii oraz prawa do uzewnętrzniania swego wyznania lub przekonań przez praktyki religijne, nauczanie i świątowanie;
- charakteryzujące się dobrym rządzeniem, opartym na zasadach otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, skuteczności, spójności i pomocniczości; w których obywatele mają możliwość społecznego i demokratycznego uczestnictwa w rozwoju miast i angażują się w ten rozwój wraz z innymi zainteresowanymi stronami.

Europejskie miasta przyszłości to miejsca przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej odnowy:

- charakteryzujące się ochroną jakości środowiska, wysoką ekoefektywnością i niewielkim śladem ekologicznym, zrównoważonym sposobem zarządzania zasobami

- i przepływami materiałów oraz w których postęp gospodarczy jest oderwany od konsumpcji zasobów;
- o dużej efektywności energetycznej i wykorzystywaniu energii odnawialnej, niewielkich emisjach dwutlenku węgla i odporności na skutki zmiany klimatu;
- o nieznacznym niekontrolowanym rozwoju miast i ograniczonym do minimum zajmowaniu nowych gruntów, w których tereny zielone i obszary naturalne są wyłączone z urbanizacji, dzięki ponownemu użytkowaniu gruntów i planowaniu „zwartego” miasta;
- o zrównoważonym, czystym, łatwo dostępnym, efektywnym i tanim transporcie dla wszystkich obywateli w miastach, metropoliach oraz między miastami, uwzględniającym powiązania różnych rodzajów komunikacji, w których promuje się mobilność niezmotywowaną dzięki dobrej infrastrukturze rowerowej i pieszej i w których ograniczono zapotrzebowanie na komunikację, dzięki promowaniu infrastruktury bliskiej i systemów korzystania z różnych środków transportu oraz zintegrowanemu planowaniu obejmującemu komunikację, mieszkalnictwo, zakłady pracy oraz obszary zieleni i przestrzeń publiczną.

Europejskie miasta przyszłości to miejsca atrakcyjne, będące siłą napędową wzrostu gospodarczego:

- w których ma miejsce kreatywność i innowacja, rozwija się i upowszechnia wiedzę oraz dzieli się nią, osiąga się doskonałość dzięki wykorzystaniu strategii aktywnego wsparcia innowacji i kształcenia oraz doskonalenia zawodowego pracowników, a także w których zaawansowane technologie informatyczno-telekomunikacyjne są wykorzystywane do kształcenia, tworzenia miejsc pracy, usług socjalnych, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony i zarządzania miastami;
- charakteryzujące się wysoką jakością życia i architektury oraz wysokiej jakości funkcjonalną, ukierunkowaną na użytkowników przestrzeni miejską, infrastrukturą i usługami; gdzie w planowaniu i budownictwie integruje się aspekty kulturowe, ekonomiczne,

- społeczne i ekologiczne; gdzie występuje zróżnicowane mieszkalnictwo, zatrudnienie, kształcenie, usługi i rekreacja, przyciągające przedsiębiorstwa związane z przemysłem opartym na wiedzy, wykwalifikowaną i kreatywną siłę roboczą oraz turystykę;
- o zrewitalizowanych, lokalnych gospodarkach miejskich, zróżnicowanych lokalnych systemach produkcji, lokalnych politykach rynku pracy oraz rozwoju i wykorzystaniu wewnętrznych sił gospodarki występujących w dzielnicach, w których wykorzystuje się lokalne produkty ekologiczne i stosuje się krótkie cykle konsumpcji;
- w których wykorzystuje się dziedzictwo i wartość architektoniczną historycznych budynków i przestrzeni publicznych w połączeniu z rozwojem i poprawą widoków, krajobrazu i przestrzeni miejskich oraz w których lokalni mieszkańcy utożsamiają się ze swoim środowiskiem miejskim.

1.5.3. Europejska wizja rozwoju terytorialnego miast

Celem Unii Europejskiej jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Miasta mają niezaprzeczalnie kluczowe znaczenie dla wszystkich aspektów spójności nie tylko pod względem ich rozwoju wewnętrznego, ale również pod względem rozwoju terytorialnego. Mimo, że UE nie posiada formalnych kompetencji w zakresie planowania przestrzennego, istnieje konsensus co do kluczowych zasad, które mogą stanowić podstawę wspólnej europejskiej wizji.

Model przyszłego rozwoju terytorialnego miast

- odzwierciedla zrównoważony rozwój Europy oparty na zrównoważonym wzroście gospodarczym i zrównoważonej organizacji terytorialnej o policentrycznej strukturze miejskiej;
- zawiera silne regiony metropolitalne i inne silne obszary miejskie, takie jak centra regionalne, szczególnie poza głównymi obszarami Europy, które zapewniają dobry dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;

- charakteryzuje się zwartą strukturą zabudowy oraz ograniczeniem niekontrolowanego rozwoju miast poprzez sprawne kontrolowanie sprzedaży gruntów i działań rozwojowych o charakterze spekulacyjnym;
- charakteryzuje się wysokim poziomem ochrony i jakości środowiska wokół miast – natury, krajobrazu, lasów, zasobów wodnych, regionów rolniczych itp. – oraz mocnymi powiązaniem i połączeniami między miastami i ich środowiskami.

1.6. Wnioski – wspólne europejskie cele związane z rozwojem miast

Nie ma wątpliwości, co do znaczenia miast dla teraźniejszości i przyszłości Europy. Zdecydowana większość ludności Europy zamieszkuje obszary miejskie. Miasta są istotnymi siłami napędowymi gospodarki, jako miejsca spotkań, kreatywności i innowacji oraz ośrodki usług świadczonych na rzecz otaczających je obszarów. Miasta to również miejsca skupienia takich problemów, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo. Rozwój miast będzie determinował rozwój Unii Europejskiej w przyszłości w ujęciu gospodarczym, społecznym i terytorialnym.

Unia Europejska nie posiada żadnych bezpośrednich kompetencji w zakresie realizacji polityki w odniesieniu do rozwoju terytorialnego miast, jednak w ciągu ostatnich dwudziestu lat obserwuje się rosnące znaczenie szczebla europejskiego zarówno pod względem rozwoju miast, jak i rozwoju terytorialnego. W niniejszym rozdziale wykazano, że istnieje wyraźny europejski model rozwoju miast, który obejmuje rozwój wewnętrzny, jak i terytorialny. Wspólna wizja europejskiego modelu rozwoju miast polega na uwzględnieniu w zintegrowany sposób wszystkich wymiarów zrównoważonego rozwoju.

Europejskie miasta przyszłości to miejsca zaawansowanego postępu społecznego; platformy demokracji, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej; rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej; miejsca atrakcyjne, będące siłą napędową wzrostu gospodarczego.

Przyszły rozwój miast i rozwój terytorialny w Europie powinien odzwierciedlać zrównoważony rozwój Europy oparty na zrównoważonym wzroście gospodarczym i zrównoważonej organizacji terytorialnej o policentrycznej strukturze miejskiej; powinien zawierać silne centra regionalne zapewniające dobry dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; powinien odznaczać się zwartą strukturą zabudowy, wraz z ograniczeniem niekontrolowanego rozwoju miast oraz wysokim poziomem ochrony i jakości środowiska wokół miast.

Istnieje jednak wiele przesłanek świadczących o tym, że europejski model rozwoju miast jest zagrożony. Wraz ze wzrostem liczby ludności miejskiej rośnie też presja na zajmowanie nowych gruntów. Gospodarki nie mogą zapewnić miejsc pracy dla wszystkich osób, a w miastach koncentrują się problemy społeczne, związane z bezrobociem. Nawet w najbogatszych z naszych miast coraz większym problemem staje się segregacja przestrzenna. Miasta stanowią idealne miejsca do promowania ograniczenia zużycia energii i redukcji emisji CO₂, jednak w wielu z naszych miast dominuje niekontrolowany rozwój i zwiększają się zatory komunikacyjne, spowodowane dojeżdżaniem do pracy z obszarów podmiejskich. Jeżeli mamy zrealizować poważne ambicje dotyczące osiągnięcia prawdziwie zrównoważonego i harmonijnego rozwoju naszych miast, to musimy wspólnie sprostać szeregowi wyzwań. W kolejnych trzech rozdziałach omówione zostaną dokładniej zagrożenia, wizje i wyzwania związane z zarządzaniem miastami przyszłości.

2. Zagrożenia dla europejskiego modelu rozwoju miast



We wcześniejszym rozdziale zwrócono uwagę na znaczenie miast dla przyszłego rozwoju Europy. Wykazano również, że istnieje wyraźny europejski model rozwoju miast. W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na słabych stronach europejskich miast i zagrożeniach dla ich pomyślnego i harmonijnego rozwoju. Analizę stanu europejskich miast przeprowadzono z perspektywy demograficznej, ekonomicznej i społecznej oraz z punktu widzenia środowiska naturalnego i zarządzania. Celem nie jest tu dokonanie analizy każdego możliwego wyzwania, jakie stoi przed miastami, ale skupienie się na głównych zagrożeniach i słabościach, które mają istotny wpływ na potencjał rozwojowy miast.

2.1. Diagnoza: spadek liczby ludności

Trendy demograficzne w Europie stawiają szereg wyzwań, innych dla poszczególnych krajów i miast. Można zaobserwować ogólną tendencję starzenia się społeczeństwa UE. Osoby urodzone w trakcie wyżu demograficznego zaraz po II wojnie światowej przekraczają obecnie sześćdziesiąty rok życia i przechodzą na emeryturę. Liczba osób mających co najmniej 60 lat wzrasta w UE o ponad 2 mln rocznie – w przybliżeniu dwa razy więcej niż jeszcze około trzy lata temu. Oczekuje się, że do 2014 r. ludność w wieku produkcyjnym (20-64 lata) zacznie się kurczyć. Ponieważ poziom dzietności jest znacznie niższy niż współczynnik zastępowalności pokoleń, obserwowany ciągle w większości państw członkowskich UE stosunkowo niewielki przyrost liczby ludności UE wynika z napływu imigrantów⁴². Szczegółowa analiza przeprowadzona na poziomie regionalnym ukazuje jednak bardziej zróżnicowany obraz sytuacji demograficznej.



Demografia to nie tylko współczynniki urodzeń i średniej spodziewanej długości życia. Na trendy demograficzne mają wpływ nie tylko współczynniki urodzeń i średniej spodziewanej długości życia, ale również mobilność i migracja. Im mniejsze jednostki są poddawane analizie, tym istotniejsza staje się mobilność i migracja. Względnie stały trend demograficzny w państwie członkowskim może maskować ważne różnice między jego miastami lub między miastami i obszarami wiejskimi. Przykładowo w Niemczech zmiany liczby mieszkańców w różnych miastach w latach 1991-2004 mieściły się w zakresie od wzrostu o 10 % do spadku o 23 %⁴³.

Na początku okresu powojennego dynamika demograficzna w całej Europie umożliwiała napływ dużej liczby młodych ludzi do miast. Według źródeł ONZ w latach 1950-2009 liczba ludności miejskiej w Europie wzrosła o 90 %, podczas gdy cała populacja Europy zwiększyła się tylko o 34 %. Przepływy ludności nie tylko zrekompensowały starzenie się rdzennej populacji, lecz spowodowały też odmłodzenie większych obszarów miejskich w niektórych miastach. Przepływy krajowe lub wewnątrz unijne będą stopniowo maleć, głównie ze względów demograficznych i gospodarczych. ONZ ciągle przewiduje jednak wzrost liczby ludności miejskiej w Europie o niemal 10 % w okresie 2009-2050, podczas gdy od ok. 2025 r. populacja całej Europy ma zacząć maleć⁴⁴.

42 Prognozy na 2008 r., przygotowane przez Eurostat.

43 Mäding, Heinrich, prezentacja na temat demografii w trakcie Warsztatu 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

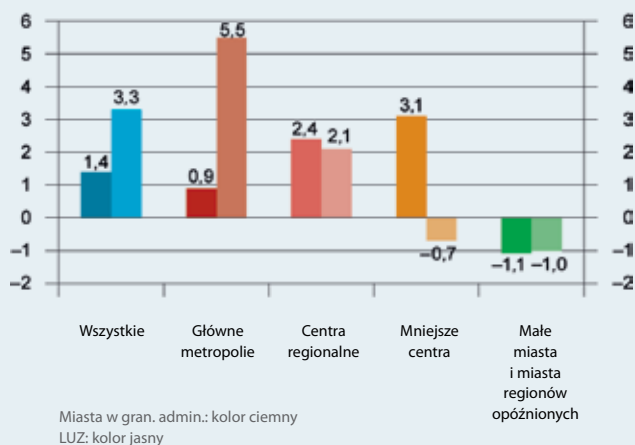
44 Narody Zjednoczone, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności, *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, 2010 r.

Różnorodne zmiany demograficzne w Europie⁴⁵

Podczas gdy populacja Europy Północnej, Zachodniej i Południowej zasadniczo rośnie, to w Europie Środkowej odnotowuje się pod tym względem stagnację lub spadek. W niektórych krajach środkowoeuropejskich (Czechy, Słowacja, Słowenia) odnotowano w latach 2001-2004 ogólnie zrównoważony wzrost populacji przy jednoczesnym spadku liczby mieszkańców miast w granicach administracyjnych. W Rumunii straty w populacji miejskiej były mniejsze niż w kraju ogółem. Bardziej zróżnicowana jest sytuacja innych krajów (Bułgaria, Polska, Węgry), gdzie niektóre miasta odnotowały straty w populacji na poziomie większym niż straty krajów ogółem, a w innych miastach liczba mieszkańców nieznacznie zmalała, albo wręcz wzrosła. W regionach opóźnionych populacje zewnętrznych stref miejskich zwiększyły się, zaś miast w granicach administracyjnych zmalały, ale istnieje szereg wyjątków (szczególnie na Węgrzech i w Rumunii), gdzie występuje zjawisko odwrotne. Trendy te znalazły

potwierdzenie również w bardziej aktualnych danych rocznych dostarczonych w ramach Audytu Miejskiego.

Zmiany w populacji w latach 2001-2004 w podziale na kategorie miast⁴⁶, (w %)



Źródło: Komisja Europejska, „Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich”.

W największych miastach odnotowuje się stały wzrost oraz stały proces migracji do głównych miast UE takich, jak Paryż, Londyn, Madryt, Barcelona, Ateny, Wiedeń i Berlin. W miarę spadku nadwyżki ludności wiejskiej w większości państw członkowskich – za wyjątkiem Polski i Rumunii – wzrastał udział imigrantów w napływie ludności do miast. W wielu miastach UE udział mieszkańców obcego pochodzenia w grupie osób poniżej 25. roku życia przekracza obecnie 20%⁴⁷. Przewidywania na poziomie miasta wskazują, że udział osób obcego pochodzenia w populacjach będzie nadal rósł, ponieważ wiele państw członkowskich, w szczególności Wielka Brytania, Irlandia i kraje śródziemnomorskie, odnotowało w ciągu ostatnich 15 lat duże fale młodych imigrantów.

Gospodarczy i społeczny wymiar zmian demograficznych jest równie ważny, jak same trendy demograficzne. Miasta będą

musiały się zmierzyć z różnymi wyzwaniami, zależnie od składu i zmian struktury ich populacji pod względem wieku, składu gospodarstw domowych, proporcji imigrantów, sytuacji edukacyjnej i społeczno-ekonomicznej itp., w szczególności w odniesieniu do zmieniających się warunków gospodarczych.

Miasta będą musiały radzić sobie z rosnącą różnorodnością kulturową. Liczba osób obcego pochodzenia w młodszych kohortach wiekowych (<25) już dziś przekracza w wielu miastach UE 20%. Przewidywania na poziomie miasta wskazują, że udział osób obcego pochodzenia w populacjach będzie rósł, ponieważ wiele państw członkowskich, np. Wielka Brytania, Irlandia i kraje śródziemnomorskie, odnotowało w ciągu ostatnich 15 lat duże fale młodych imigrantów. Ponadto Europa będzie musiała w większym stopniu niż

⁴⁵ Komisja Europejska, *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, op. cit.

⁴⁶ (1) „Główne metropolie” to 52 bardzo duże miasta, w tym stolice, w których średnia liczba mieszkańców przekracza milion. Miasta te są najbardziej dynamiczne w całej Europie pod względem innowacji i przedsiębiorczości. (2) „Centra regionalne” to 151 miast z całej Europy Zachodniej, w których mieszka średnio 290 000 osób. Miasta te nie są tak dynamiczne jak główne metropolie, ale bardziej dynamiczne niż średnie wartości w odpowiednich krajach. (3) „Mniejsze centra” to 44 miasta, głównie w Europie Zachodniej i głównie poza centralnymi strefami gospodarczymi; są one mniej dynamiczne pod względem ekonomicznym, ale charakteryzują się znacznym udziałem mieszkańców wieku produkcyjnym o wysokich kwalifikacjach. (4) „Małe miasta i miasta regionów opóźnionych” to 82 mniejsze ośrodki miejskie w regionach Europy Środkowej i Południowej, opóźnione pod względem gospodarczym, które charakteryzują się wyższym bezrobociem, niższym PKB na mieszkańca, ale wyższym udziałem przemysłu wytwórczego.

⁴⁷ Analiza danych zgromadzonych w ramach Audytu Miejskiego 2001 i 2004; dane z sieci miast CLIP.

robiła to w przeszłości liczyć na migrantów, by zrównoważyć proces spadku liczby ludności aktywnej zawodowo. Scenariusz zakładający brak imigracji doprowadziłby w 2020 r. do zmniejszenia się liczby ludności aktywnej zawodowo o 15 mln osób w stosunku do 2010 r.⁴⁸.

Radykalny wzrost liczby osób w bardzo podeszłym wieku to istotny aspekt zjawiska starzenia się społeczeństwa. Liczba osób w wieku powyżej 80 lat będzie gwałtownie rosła i podwajać się co 25 lat. W ciągu najbliższych 30 lat ta grupa wiekowa będzie stanowić ponad 10% populacji wielu miast UE.

Trzy typy miast europejskich w kontekście zmian społeczno-ekonomicznych i demograficznych:⁴⁹

Miasta dynamiczne pod względem gospodarczym, charakteryzujące się znacznym wzrostem ludności w drodze napływu migrantów o zarówno wysokich, jak i niskich kwalifikacjach, przyciągniętych stabilną siłą gospodarczą i zasobnością miast. Są to głównie większe miasta Europy Zachodniej, ściśle powiązane z gospodarką światową, zapewniające przyjazne otoczenie dla innowacji i (działalności gospodarczej oraz atrakcyjne warunki życia. Największym wyzwaniem dla tych miast jest stosowanie właściwych strategii integracji w odniesieniu do mniej wykwalifikowanych migrantów.

Miasta o silnym zapleczu gospodarczym i nierosnącej lub stopniowo malejącej populacji. W tej kategorii mieści się większość małych i średnich miast Europy. W tym przypadku stopniowe kurczenie się miasta nie musi prowadzić do poważnych trudności, a nawet może się okazać korzystne ze względu na malejącą gęstość zaludnienia w środowisku miejskim. Wyzwaniem dla tych miast jest stworzenie elastycznych strategii miejskich, które będą przystosowane zarówno do wzrostu, jak i spadku wielkości populacji oraz do zmian w składzie społeczno-ekonomicznym.

Miasta w ramach obszarów miejskich charakteryzujące się złożonymi tendencjami malejącymi, w których możliwe jest wystąpienie spadków demograficznych i spowolnienie gospodarcze. Te obszary miejskie są zazwyczaj zlokalizowane w środkowej i wschodniej części UE (wschodnia część Niemiec oraz wschodnie regiony Polski, Węgier, Słowacji, Rumunii i Bułgarii), jednak zjawisko to zachodzi również



w niektórych peryferyjnych obszarach Europy Zachodniej (np. południowa część Włoch, północna Anglia, północna Skandynawia itp.). Miasta te muszą skoncentrować się na strategiach przededefiniowania i odnowienia swoich podstaw gospodarczych, ponieważ tendencje malejące mogą spowodować wystąpienie negatywnej spirali zmniejszających się przychodów z lokalnych podatków, malejącego popytu na towary i usługi, likwidacji miejsc pracy, zmniejszonej podaży pracy i ograniczenia inwestycji, co może przynieść ogólny spadek ich atrakcyjności. Dodatkowo spadek populacji przyczynia się do większej liczby pustostanów, likwidacji sklepów i biur, co z kolei obniża wartość kapitałową budynków. Mniejsza liczba użytkowników infrastruktury publicznej może spowodować wzrost kosztów w przeliczeniu na jednego mieszkańca; możliwe jest nawet zamykanie szkół, bibliotek itp.⁵⁰.

48 Eurostat: prognozy demograficzne Europop 2008 r.

49 *Impact of the European demographic trends on regional and urban development* – syntetyczne sprawozdanie sporządzone w kontekście węgierskiej prezydencji w Unii Europejskiej, Budapeszt 2011 r.

50 Mäding, Heinrich, prezentacja na temat demografii w trakcie Warsztatu 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

Koszt starzenia się społeczeństwa Niemiec⁵¹

Spośród ok. 11 mln gospodarstw domowych, w których mieszka co najmniej jedna osoba powyżej 65. roku życia, 2,5 mln gospodarstw musi radzić sobie z problemami związanymi z mobilnością; liczba tych gospodarstw zwiększyła się do 2,7 mln w 2013 r. Połowa z nich to gospodarstwa składające się z jednej osoby, przy średnim udziale takich gospodarstw w całości populacji na poziomie 43%. Zaledwie 7% gospodarstw domowych zajmuje jednak

mieszkania wolne od barier architektonicznych. Ponad dwie trzecie osób potrzebujących opieki (1,54 mln) objętych jest opieką w domu. Od 2005 r. liczba osób potrzebujących opieki zwiększyła się o niemal 6 %, czyli 118 000 osób. W nadchodzących latach konieczne będzie zainwestowanie prawie 40 mld euro w środki mające na celu dostosowanie strukturalne (usuwanie przeszkód w mieszkaniach, poprawa dostępności), a dodatkowe 18 mld euro trzeba będzie przeznaczyć na dostosowanie standardu mieszkań do wymogów wieku.

Dynamika zmian wewnątrz miasta, tzn. względne cofnięcie lub przyspieszenie rozwoju miast w granicach administracyjnych i centrów miast w porównaniu z większymi obszarami funkcjonalnymi, jest tak samo ważna i wymaga takiej samej uwagi i zrozumienia, jak ogólne cofnięcie lub przyspieszenie rozwoju. Większość miast Europy, w szczególności Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej, doświadczyło procesu rozrastania się przedmieść, przy którym szybszy wzrost obserwowany jest poza miastami w granicach administracyjnych; z kolei odwrotne zjawisko występuje szczególnie w miastach Wielkiej Brytanii, ale również Niemiec, Austrii i północnych Włoch, gdzie miasta w granicach administracyjnych rosły szybciej niż przedmieścia. W Europie Wschodniej poza kilkoma wyjątkami (np. Warszawa i Praga) miasta charakteryzują się natomiast spadkiem populacji, połączonym z intensywnym rozrostem przedmieść⁵².

2.2. Diagnoza: zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i konkurencyjności

Europa nie doświadcza już stałego wzrostu gospodarczego i demograficznego. Spadek znaczenia lub zniknięcie tradycyjnych gałęzi przemysłu wytwórczego doprowadziły do likwidacji miejsc pracy w przemyśle wytwórczym, wymagających kwalifikacji oraz do niedopasowania popytu do podaży na

rynku pracy. W kontekście wzrostu imigracji i mobilności, presji na krajowe systemy opieki społecznej i rynków pracy bardziej podatnych na zagrożenia, miasta Europy stoją wobec problemu polaryzacji społecznej i gospodarczej zarówno wewnątrz krajów, jak i między nimi. Niedawny kryzys finansowy i gospodarczy – którego negatywne skutki jeszcze się w pełni nie objawiły – doprowadził do złej sytuacji wielu europejskich miast, przyspieszając proces polaryzacji i stając się swoistym sprawdzianem europejskiego modelu rozwoju miast.

2.2.1. Ścieżki rozwoju miast europejskich są bardzo zróżnicowane

Rozwój gospodarczy miasta jest w znacznym stopniu zależny od danej ścieżki; duży wpływ ma też wcześniejsza specjalizacja gospodarcza i rozwój instytucjonalny miasta. Każde miasto Europy ma własną, niepowtarzalną ścieżkę rozwoju. Ścieżki te są bardziej lub mniej podatne na wpływy i kryzysy zewnętrzne, w zależności od odporności miast na czynniki zewnętrzne; mogą na nie również wpływać interwencje polityki publicznej.

Zróżnicowanie miast europejskich pod względem wielkości, składu demograficznego oraz dziedzictwa gospodarczego, społecznego i kulturowego daje bardzo różne możliwości zmiany ich ścieżki rozwoju. Wraz ze wzrostem konkurencji miasta starają się jednak poprawić swoją pozycję poprzez

51 Według informacji komisji eksperckiej utworzonej w grudniu 2008 r. przez Niemieckie Stowarzyszenie Rozwoju Mieszkalnictwa i Miast oraz Rozwoju Przestrzennego, przy wsparciu Federalnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast.

52 ESPON FOCI Final Scientific Report, rozdział 2, *op. cit.*

rozwój oraz przyciąganie działalności gospodarczej, dzięki tworzeniu wizji strategicznych, próbom zaangażowania kluczowych graczy w dziedzinie gospodarki, polepszeniu jakości życia osób pracujących zawodowo, tworzeniu centrów kreatywności itp.

Liczne badania pokazały jednak, że wzrost gospodarczy miast jest często mocno powiązany z krajowymi systemami gospodarczymi i silnie uzależniony od ich rozwoju. Różnice między stopami wzrostu różnych państw odpowiadają za 74 % różnic we wzroście (mierzonym w PKB) między poszczególnymi miastami Europy, podczas gdy różnice między stopami wzrostu miast w tym samym kraju – tylko za 26 % różnic⁵³. Występują jednak istotne różnice między tempem wzrostu dużych miast w UE-12 i w UE-15. W okresie 1995-2001 największe miasta państw członkowskich UE-15 rosły nieznacznie szybciej niż wszystkie miasta ogółem w tych krajach i w mniej więcej tym samym tempie w okresie 2001-2006. Z kolei największe miasta państw członkowskich UE-12 rosły znacznie szybciej w obu okresach⁵⁴.

2.2.2. Zagrożona struktura kwalifikacji

Zmiany w strukturze kwalifikacji pracowników w przeważającej większości miast europejskich wynikały ze zmiany organizacji produkcji przemysłowej oraz coraz większego udziału usług w nakładach i produkcji – od badań i rozwoju po obsługę – które opierają się na wykwalifikowanej sile roboczej. Likwidacja miejsc pracy w przemyśle wytwórczym nie tylko zmniejszyła popyt na niewykwalifikowaną siłę roboczą, ale również wpłynęła na zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Znaczna część usług wysokiego poziomu, jakie w ostatnich dziesięcioleciach próbowały rozwijać miasta, była związana z sektorem finansowym – mowa tu między innymi o usługach prawnych i księgowych. Sektor finansowy był uznawany za kluczowy element gospodarki opartej na wiedzy, jednak

jego użyteczność dla gospodarki jako całości została w znacznej części podważona przez kryzys finansowy i gospodarczy.

Likwidację miejsc pracy w przemyśle wytwórczym trudno zrekomensować tworzeniem nowych miejsc pracy, wymagających wysokich kwalifikacji i odznaczających się wysokim poziomem konkurencyjności. Przejście do korzystania z bardziej wykwalifikowanej siły roboczej nie jest łatwe, ponieważ bezrobotni o niskich kwalifikacjach, zwłaszcza osoby długotrwale bezrobotne, doświadczają szczególnych trudności przy podnoszeniu kwalifikacji i reintegracji na rynku pracy. Ponadto obecny model wzrostu, zakładający oddzielenie wzrostu gospodarczego od zatrudnienia, doprowadził do zwiększenia części populacji wypychanej z rynku pracy lub zmuszonej do przyjmowania ofert niskopłatnej pracy w sektorze usług niewymagających kwalifikacji. Przykładowo ewolucja miejsc pracy w Belgii w latach 1991-2001 charakteryzowała się przyrostem netto liczby miejsc pracy wymagających kwalifikacji o niemal 60 000, jednak przyrost nowych miejsc pracy został zniwelowany likwidacją 230 000 miejsc pracy fizycznej. W takich miastach jak Liège i Charleroi odnotowano straty netto w obu kategoriach miejsc pracy, choć wzrósł odsetek miejsc wymagających kwalifikacji⁵⁵.

W sektorze publicznym w wielu miastach Europy redukuje się budżety poprzez bezpośrednie zwolnienia oraz zwiększenie zaangażowania sektora prywatnego. W niektórych miastach, gdzie znaczna część miejsc pracy zlokalizowana jest w sektorze publicznym, może to wywołać poważne trudności, jeśli nie występuje jednocześnie popyt w sektorze prywatnym.

2.2.3. Miasta w obliczu kryzysu

Niestabilność międzynarodowej działalności gospodarczej – której w trakcie kryzysu boleśnie doświadczyło wiele miast – powoduje, że miasta opierające się w znacznym stopniu na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych są wrażliwe na zmiany dotyczące międzynarodowej konkurencji. W takiej

53 ESPON-FOCI, sprawozdanie końcowe, s. 44; PKB mierzy się w oparciu o standard siły nabywczej.

54 ESPON-FOCI, sprawozdanie końcowe, s. 44-45.

55 Van Hamme, Gilles, Wertz, Isaline i Biot, Valérie, „Economic growth devoid of social progress: the situation in Brussels”, w: *Brussels Studies* (www.brusselsstudies.be) nr 48, 28 marca 2011 r. Na podstawie wyników spisu powszechnego z 1991 r.; 2001 Socioeconomic Survey; INS (Krajowy Urząd Statystyczny).

GLIWICE – wykorzystywanie funduszy regionalnych na wsparcie lokalnych MŚP i odnowę gospodarczą miasta

Gliwice mają 192 000 mieszkańców, co sytuuje je na drugiej pozycji pod względem wielkości w górnośląskim regionie przemysłowym – jednej z głównych stref przemysłowych Polski. Po pierwszych trudnych latach politycznej i instytucjonalnej restrukturyzacji, wynikłej ze zniesienia ustroju socjalistycznego Gliwice zdołały pokonać trudności i dziś utrzymują silną pozycję.

Potrafiły przyciągnąć na swój teren takie duże firmy, jak Opel, NGK Ceramics, Mecalux i Roca. Wsparcie jest jednak ważne również dla MŚP, które stanowią 99% przedsiębiorstw w Gliwicach, a także dla działań opartych na wiedzy, w szczególności dla Politechniki Śląskiej i centrów badawczych. Władze miejskie, ich instytucje (Agencja Rozwoju Lokalnego, Gliwickie Centrum Organizacji Pozarządowych), Śląska Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości i inne podmioty (Park Naukowo-Technologiczny, Regionalna Izba Przemysłowo-Handlowa) prowadzą współpracę

w celu zapewnienia kontynuacji tego wsparcia. Ich działania skupiają się na programach szkoleniowych i doradczych dla grup docelowych (bezrobotni, organizacje pozarządowe, młodzież itp.) oraz projektach dotyczących inwestycji majątkowych (odbudowa zamkniętych kopalń, budowa Parku Naukowo-Technologicznego itp.).

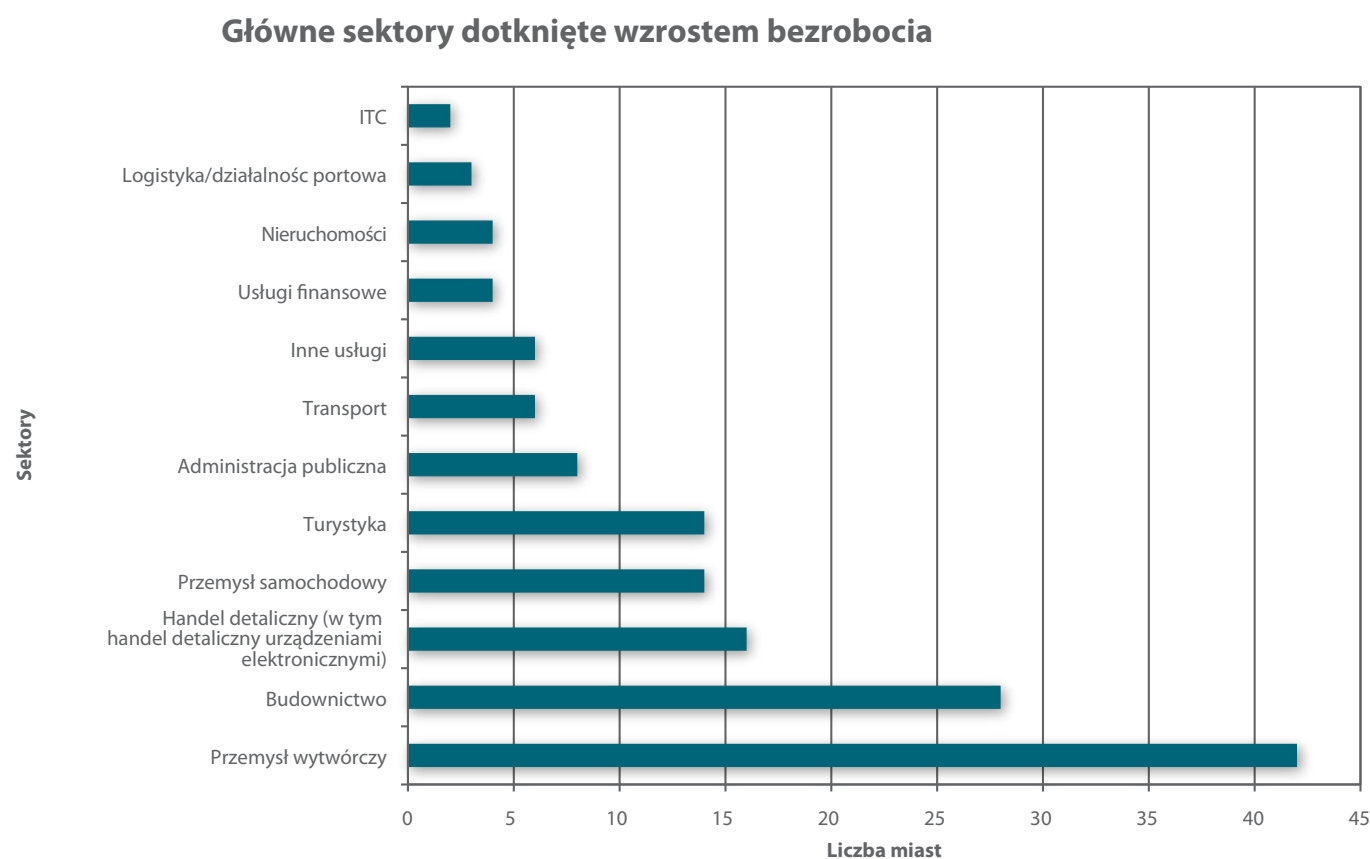
Na przykładzie Gliwic, jako miasta w znacznym stopniu uzależnionego od funduszy UE można zobaczyć pozytywne i negatywne strony takiego finansowania. Ogólny cel, jaki postawiono przed miastem – realizacja priorytetów i wymagań ustalonych przez UE – powoduje, że często faworyzowane są projekty ustandaryzowane, a nie zindywidualizowane przedsięwzięcia oparte na ocenach lokalnych. Dlatego też niezbędna jest ścisła koordynacja w takich obszarach, jak monitorowanie programów i ocena skutków na poziomie miasta.



samej sytuacji są również miasta uzależnione od pojedynczych sektorów, a szczególnie tradycyjnych gałęzi przemysłu wytwórczego oraz przemysłu surowcowego. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się miasta uzależnione od pojedynczej gałęzi przemysłu wytwórczego o malejącym znaczeniu. Muszą zrestrukturyzować i zdywersyfikować swoją bazę gospodarczą, a jednocześnie zmierzyć się z migracją na zewnątrz i utratą potencjału finansowego. Relokacja przemysłu wytwórczego doprowadziła do likwidacji miejsc pracy wymagających kwalifikacji oraz zniszczenia kapitału ludzkiego – spirali negatywnych następstw. Outsourcing produkcji niektórych szczególnych elementów składowych miał podobne negatywne konsekwencje, a także przyniósł stratę biernej wiedzy na temat produkcji i zastąpienie wykwalifikowanej pracy wytwórczej niewykwalifikowaną pracą montażową⁵⁶.

W wielu miastach, szczególnie w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym w dawnych Niemczech Wschodnich, w połowie lat 90. zaczęło występować zjawisko delokalizacji i zmniejszania się populacji. Rosnąca presja na miasta europejskie spowodowana w ciągu ostatnich dwóch dekad globalizacją i integracją europejską doprowadziła do polaryzacji rozwoju miast, dodatkowo wzmocnionej procesem rozszerzenia się Unii. Miasta Europy Środkowej i Wschodniej stanęły wobec dodatkowych wyzwań związanych ze zwiększeniem konkurencji w trakcie procesu radykalnej transformacji swojej gospodarki i jej fundamentów instytucjonalnych. Okazuje się, że ten proces dostosowania jest wyjątkowo trudny, szczególnie dla miast, które nie korzystają z zagranicznych inwestycji bezpośrednich. W rezultacie dochodzi do znaczącego pogorszenia stanu finansów publicznych, co z kolei prowadzi do sytuacji nadzwyczajnych

Rysunek 1 Likwidacja miejsc pracy w miastach spowodowana kryzysem gospodarczym



Źródło: *Cities and the economic crisis – A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities*, kwiecień 2010 r.

56 Calafati, Antonio, Warsztaty 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

w wielu z tych miast – chylącej się ku upadkowi infrastruktury, wysokiego poziomu bezrobocia, pustoszenia centrów miast i rosnącej segregacji.

Negatywne skutki niedawnego kryzysu finansowego i gospodarczego, a w szczególności kryzysu podatkowego – redukcji budżetów publicznych i strategii oszczędnościowych, połączonych z rosnącymi potrzebami w zakresie wydatków społecznych – spowodowały, że kolejne miasta (szczególnie w Europie Południowej) stają wobec podobnej sytuacji. Możliwe, że w wielu z tych miast najgorszy kryzys dopiero nadejdzie, ponieważ gospodarka wielu z nich opiera się w znacznym stopniu na sektorze wytwórczym – jednej z gałęzi przemysłu najbardziej dotkniętych kryzysem (zob. rys. 1 poniżej)⁵⁷.

2.2.4. Konkurencja jako gra o sumie zerowej

Miasta Europy są powiązane ze sobą znacznie ściślej niż miasta innych kontynentów⁵⁸. W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci miasta europejskie zasadniczo rozwijały się razem, a kryzysowi poddawały się na krótko. Ze względu na rosnącą konkurencję można przypuszczać, że w przyszłości wśród miast europejskich pojawią się nie tylko zwycięzcy, ale również duża grupa przegranych, których dotknie znacznie głębszy kryzys, wynikający z powiązanej zasady kumulacji przyczyn.

Konkurencja między miastami w zakresie przyciągania firm lub wysoko wykwalifikowanych pracowników może również okazać się grą o sumie zerowej lub ujemnej, w której miasta konkurują o skończone zasoby ludzkie i monetarne w przestrzeni europejskiej, przelicytowując się wzajemnie. Strategia obniżania podatków może nie tylko zmniejszyć potencjał poprawy infrastruktury, tworzenia wysokiej jakości usług użyteczności publicznej i poprawy warunków życia w danym mieście, ale również osłabić strategie fiskalne sąsiednich miast. Nadmiernie ekspansywne strategie, mające na celu przyciągnięcie inwestycji lub zasobów ludzkich mogą okazać się tylko częściowo skuteczne ze względu na konkurencję ze strony sąsiednich miast, mogą też nie przynieść wystarczających rezultatów, aby zapewnić ich utrzymanie przez dłuższy czas.

2.3. Diagnoza: wzrost polaryzacji społecznej

Tradycyjnie miasta europejskie charakteryzowała mniejsza segregacja i mniejsza polaryzacja społeczna i przestrzenna niż np. miasta USA. Odnosi się to w szczególności do miast w krajach o silnych systemach opieki społecznej. Wiele wskazuje jednak na nasilanie się zjawisk polaryzacji i segregacji. Kryzys gospodarczy dodatkowo zintensyfikował skutki globalizacji i stopniowe wycofywanie się z funkcji państwa opiekuńczego w większości państw Europy.

Mimo, że średni standard życia rośnie wraz z upływem czasu, widać oznaki nie tylko coraz większych różnic w dochodach, ale również ubożenia ludzi niezamożnych. Lokalne społeczności na niektórych obszarach cierpią z powodu koncentracji różnych nierówności: złych warunków mieszkaniowych, niskiej jakości edukacji, bezrobocia oraz trudności w dostępie do pewnych usług lub wręcz niemożności ich uzyskania (opieka zdrowotna, komunikacja, technologie informatyczno-telekomunikacyjne). Redukcja publicznych finansów w wielu miastach doprowadziła do ograniczenia cyklicznych polityk, czego skutkiem jest dodatkowe pogorszenie sytuacji. Ograniczenie możliwości na rynku pracy wiąże się z ryzykiem wzrostu nietolerancji i polaryzacji między osobami zasilającymi fundusze socjalne i korzystającymi z nich.

Sytuacja w całej Europie jest bardzo zróżnicowana – niektóre miasta odczuły kryzys bardziej od innych, co odnosi się zwłaszcza do krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w których zmiany systemowe przyniosły ze sobą nowe wzory segregacji społecznej i przestrzennej. Bogatsze miasta Europy Zachodniej również muszą stawić czoła wyzwaniom związanym z segregacją i polaryzacją. Na podstawie danych z europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC) wykazano, że w państwach członkowskich UE-15 większy udział osób w najgorszej sytuacji materialnej występuje w populacjach miejskich niż w pozostałej części populacji (zob. załącznik 1, rozdział 2). Przykładowo w miastach Belgii wzrastają nierówności związane z dochodami, a osoby o najniższych dochodach biednieją⁵⁹.

57 Calafati, Antonio, dokument tematyczny, *Miasta przyszłości*, Bruksela, grudzień 2010 r.

58 ESPON-FOCI, sprawozdanie końcowe.

59 Źródło: IGEAT – projekt dotyczący wzrostu i wykluczenia społecznego, przygotowywany na potrzeby Federalnego Urzędu Belgii ds. Naukowych, projekt sprawozdania końcowego; miasta określono na podstawie NUTS 3.

AMSTERDAM – zmiana podejścia do polityki różnorodności w celu wzmocnienia spójności społecznej i zaradzenia groźbie segregacji

Podobnie do większości dużych miast europejskich Amsterdam musi sprostać wyzwaniom związanym ze spójnością społeczną. Podczas gdy inne miasta koncentrują się na integracji migrantów, Amsterdam prezentuje bardziej otwarte podejście, traktując równorzędnie wszystkie mniejszości, w tym imigrantów oraz inne grupy znajdujące się w gorszej sytuacji lub dyskryminowane.

W ostatnich czasach miasto doświadczyło dwóch przepływów migracyjnych – z dawnych kolonii, głównie Surinamu i takich wysp Antyli Holenderskich, jak Aruba, Curaçao, Sint Maarten i Moluki, a także z innych krajów; przyczyną obu fal migracyjnych był niedostatek lub represje polityczne.

Uważa się, że krajowe strategie dotyczące mniejszości etnicznych są zasadniczo dość tolerancyjne, zaś Amsterdam jest tego koronnym przykładem. Władze miasta zmieniły jednak obecnie swoje podejście ze „strategii mniejszościowej” na „strategię obywatelstwa”, która koncentruje się na

indywidualnym traktowaniu osób. Jedną z konsekwencji tego jest fakt, że osoby podejmujące działania niezależne od swej grupy etnicznej mogą osłabiać wewnętrzną spójność grupy.

W celu zajęcia się tym problemem oraz wyzwaniami związanymi z rosnącym rasizmem i ksenofobią władze miasta promują zaangażowanie wszystkich mieszkańców i współpracę z nimi, a także podejmowanie działań mających na celu delegitymizację rasizmu i dyskryminacji oraz ich zwalczanie. Miasto Amsterdam podejmuje działania wspierające mniejszości etniczne, w tym imigrantów z krajów innych niż zachodnie oraz uchodźców, w znacznie większym zakresie niż inne miasta holenderskie. Działania te obejmują mechanizmy mające na celu rekrutację osób niebędących Holendrami oraz Holendrów obcego pochodzenia do pracy w służbach użyteczności publicznej (obecnie 22 % pracowników, zaś nowa wartość docelowa to 27 %).



Na tym fotokolażu wypowiada się Fatima Elatik, członkini rady gminy. Widzimy ją w otoczeniu kobiet – „regentek” – które należą do ciała sprawującego władzę w gminie od XVII wieku. Jest to odwołanie się do ducha złotego wieku Holandii, nadal bardzo żywego w Amsterdamie. Fatima Elatik jest z pochodzenia Marokanką i odgrywa aktywną rolę w zakresie polityki różnorodności.

Zjawisko polaryzacji nie jest związane wyłącznie z zamożnością i ubóstwem, ale również ze zróżnicowaniem kulturowym, społecznym i etnicznym. Globalizacja doprowadziła do przyspieszenia przepływów ludzi, towarów, kapitału, tożsamości i wizerunków oraz do zwiększenia mobilności ideologii, zasad gospodarczych, strategii politycznych i stylów życia. Powszechne użycie takich wirtualnych serwisów społecznościowych, jak Facebook, nadało nowe znaczenie pojęciom przestrzeni i miejsca. Społeczeństwo nowoczesne, oparte na klasach zmieniło się w niejedolite, postnowoczesne społeczeństwo miejskie, w którym wiele grup żyje obok siebie, czasem nie wchodząc ze sobą w żadne interakcje.

Zmiany te wystawiają na próbę nawet samo pojęcie spójności społecznej. Możliwe jest jednoczesne występowanie silnej spójności wewnętrznej poszczególnych grup lub społeczności w warunkach miejskich oraz nietolerancji czy wręcz przemocy pomiędzy nimi. Taka spójność ma charakter ograniczający, opresyjny i wykluczający i hamuje mobilność społeczną. Spójność społeczną należy zatem analizować w różnych skalach terytorialnych i czasowych; konieczne jest zrozumienie jej możliwych elementów negatywnych i przeciwdziałanie im. Zjawisko to musi być oparte na takich wartościach uniwersalnych, jak dzielenie się przestrzenią publiczną i usługami publicznymi, a nie na wartościach tradycyjnych powiązanych z tożsamością narodową, religijną czy etniczną.

W niektórych sytuacjach zaniedbanie najuboższych warstw społeczeństwa lub wystawienie ich na ryzyko opóźnienia było skutkiem strategii mających zwiększyć atrakcyjność miast, w ramach których koncentrowano się na podnoszeniu standardów centrów miast oraz budowaniu nowych osiedli przyjaznych dla środowiska, parków biznesowych lub centrów handlowych, co spowodowało zwiększenie segregacji społecznej i przestrzennej. Jednym z przykładów jest tu ubóstwo energetyczne – w sytuacji rosnących cen energii elektrycznej osoby najbardziej potrzebujące inwestycji w efektywność energetyczną nie mogą sobie na nie pozwolić, albo nie mogą skorzystać z zachęt podatkowych. Dostępność usług, w tym komunikacji publicznej i dóbr kultury, jest również często na niższym poziomie w mniej atrakcyjnych częściach miast, co dodatkowo zwiększa wykluczenie i izolację osób najuboższych.

Coraz powszechniejsze wykorzystywanie inicjatyw prywatnych i organizacji charytatywnych do walki z problemami związanymi z ubóstwem wywołuje pytania na temat przejrzystości i demokracji, ponieważ wiele takich podmiotów opiera się na fundamentach religijnych bądź programach politycznych.

2.3.1. Segregacja przestrzenna i mieszkalnictwo

Dobre warunki mieszkaniowe mają kluczowe znaczenie dla atrakcyjności miasta, jego aglomeracji i komfortu życia w nich. W wielu miastach procesy segregacji przestrzennej, będące skutkiem polaryzacji społecznej, powodują jednak, że osobom z grup o niskich dochodach lub grup zmarginalizowanych coraz trudniej jest znaleźć przyzwoite mieszkanie za przystępną cenę.

Na przykład w Rumunii w przypadku ponad 900 000 ludzi powierzchnia mieszkania na głowę mieści się w przedziale 3-3,5 m², co odpowiada powierzchni łóżka i połowy stołu⁶⁰. Strategie integracji społecznej oparte na kształceniu i szkoleniu mogą przynosić rezultaty w sytuacjach ubóstwa względnego, jednak nie sprawdzają się przy ekstremalnym ubóstwie i segregacji – „nie da się uczyć matematyki w ładnej szkole i wrócić do baraku, gdzie jedyne łóżko dzieli się z czwórką braci”⁶¹.

Tendencje społeczno-ekonomiczne i demograficzne mają wpływ na przestrzenne schematy osiedlania się, co pogłębia polaryzację społeczną, wzmacniając powiązania między konkretnymi grupami społeczno-ekonomicznymi a szczególnymi warunkami i miejscami zamieszkania. Kwestia ta dotyczy nie tylko osób żyjących w złych warunkach, lecz również osób zagrożonych obniżeniem dochodów lub poważną podwyżką rynkowych cen mieszkań. Do osób tych zaliczać się mogą osoby, które straciły pracę, samotni rodzice, emeryci, a także – z powodu wpływu kryzysu gospodarczego na rynek pracy – rosnąca liczba młodych ludzi.

Gentryfikacja centrów miast oraz wzrost kosztów mieszkań w coraz większym stopniu utrudniają dużej grupie ludzi znalezienie przyzwoitego mieszkania za przystępną cenę w okolicach,

60 Dane pochodzą ze spisu powszechnego z 2002 r., w: Berescu, Catalin & Celac, Mariana, *Housing and Extreme Poverty. The Roma Communities Case*, UAUIIM, Bukareszt, 2006 r.

61 Berescu, Catalin, Warsztaty 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

w których dorastali. We Francji udział wydatków na cele mieszkaniowe w budżetach domowych wzrósł z 10% w 1960 r. do 30% w 2010 r., zaś w przypadku nowych uczestników rynku mieszkaniowego wynosi aż 37%⁶². W latach 1994-2005 wydatki na cele mieszkaniowe w UE-15 wzrosły z niemal 25% do nieco ponad 28% dochodu do dyspozycji, czyli zwiększyły się o prawie 4 punkty procentowe. Wzrost ten był jednak nieco większy w przypadku dolnego kwintyla dystrybucji dochodu – z niemal 29% do prawie 34%⁶³.

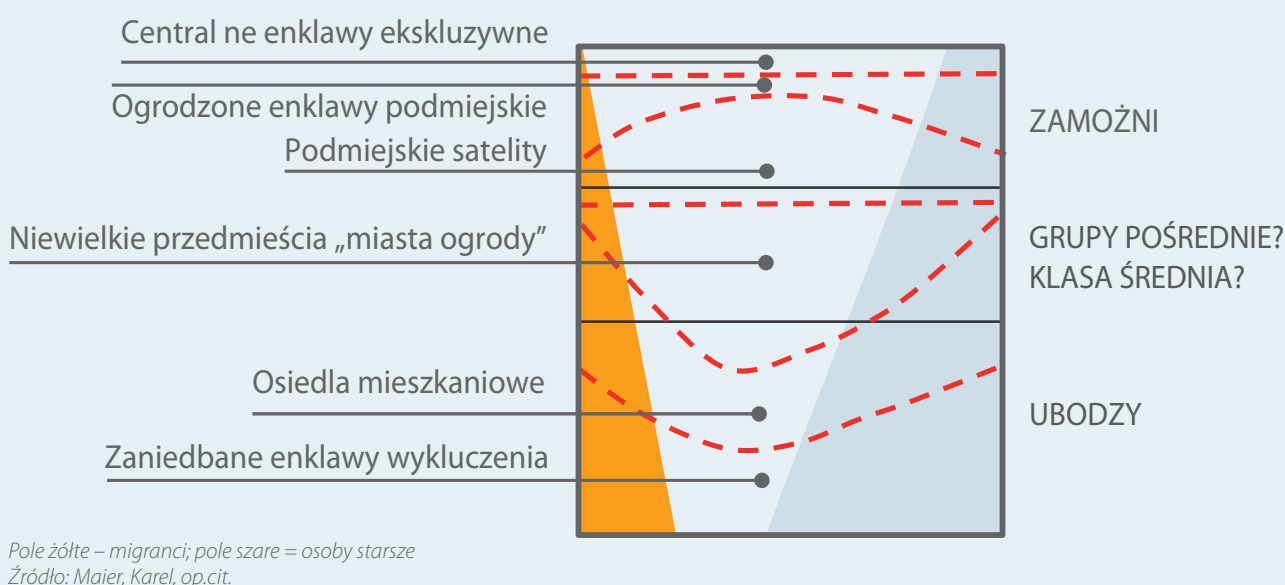
2.3.2. Coraz większa liczba osób poza nawiasem społeczeństwa

Coraz bardziej złożone decyzje polityczne oraz widoczny wzrost wpływów interesu prywatnego w perspektywie globalnej doprowadziły do sytuacji, w której polityka wydaje się podporządkowana interesom gospodarczym. Wskutek tego „rośnie liczba osób uważających, że demokratyczne wybory tracą na znaczeniu (nieważne, kto zostanie wybrany, polityka i tak będzie wyglądała podobnie), co powoduje, że obywatele

Zmiany społeczno-demograficzne w Czechach w latach 1990-2010⁶⁴

Przestrzenny schemat polaryzacji społecznej naśladuje częściowo wzorce miast Europy Zachodniej, ma jednak pewne cechy szczególne. Osiedla mieszkaniowe, w których mieszka znacząco duży odsetek populacji – 30% mieszkańców Czech – przeszły ewolucję: w okresie od lat sześćdziesiątych do lat osiemdziesiątych XX w. mieszkali na nich głównie młode rodziny z klasy średniej, zaś obecnie są miejscem zamieszkania osób starszych oraz w coraz większym stopniu migrantów i innych populacji

przejściowych. Pojawiły się enklawy wykluczenia, szczególnie w dawnych dzielnicach robotniczych oraz na osiedlach mieszkaniowych w podupadających, starych regionach przemysłowych. Jednocześnie proces gentryfikacji powoduje zmiany w niektórych atrakcyjnych, historycznych centrach miast, jak również w wybranych dzielnicach śródmiejskich. Osoby zamożne osiedlają się w drogich obszarach śródmieścia oraz przedmieść, podczas gdy osoby ubogie – w tym większość migrantów i osób starszych – coraz częściej zamieszkują na osiedlach mieszkaniowych i zaniedbanych enklawach wykluczenia.



62 „Le coût du logement”, Informations sociales nr 155, CNAF, Paryż, 2009 r.

63 The Social Situation in the European Union 2009, Eurostat, 2010 r., http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF

64 Maier, Karel, Warsztaty 1 Cities of Tomorrow – Urban challenges, Bruksela, czerwiec 2010 r.

stają się coraz bardziej pasywni”⁶⁵. Niedawne zamieszki w miastach oraz mobilizacja przeciwko decyzjom polityków lokalnych to oznaki rosnącego niezadowolenia z takiej sytuacji ze strony lokalnych mieszkańców.

Coraz większej liczbie ludzi brakuje również poczucia przynależności do wspólnoty, w której żyją. Miasta będą musiały poradzić sobie z rosnącą liczbą osób poza nawiasem społeczeństwa. Jednym z przykładów tej tendencji jest poczucie „braku przyszłości”, które podziela znaczna część bezrobotnej młodzieży i które może przerodzić się w przemoc w przestrzeni miejskiej. Miastom, które doświadczają spowolnienia gospodarczego, trudno będzie usprawnić proces włączania społeczno-ekonomicznego ze względu na brak miejsc pracy i ograniczanie budżetów publicznych. Coraz większa liczba bezrobotnych jest zagrożona marginalizacją; istnieje również niebezpieczeństwo, że miasta doświadczą „rozwoju zamkniętych subkultur charakteryzujących się fundamentalnie wrogim podejściem do głównego nurtu społeczeństwa, rządzących się różnymi ideologiami i kodami społecznymi, od religijnych (lub para religijnych) po przestępcze (i ich kombinacje)”⁶⁶.

2.4. Diagnoza – wyczerpanie zasobów naturalnych

2.4.1. Niekontrolowany rozwój miast i zajmowanie gruntów

Niekontrolowany rozwój miast to szczególna forma przejmowania gruntów, wynikająca z rozrastania się osiedli o niskiej gęstości zaludnienia; jest on jednym z głównych wyzwań, z jakimi muszą się zmierzyć miasta⁶⁷. Niekontrolowany rozwój ma wpływ na atrakcyjność miast, efektywne użytkowanie ich zasobów, infrastrukturę drogową oraz rozmieszczenie usług publicznych i prywatnych. Co więcej, bardzo trudno jest nad nim panować,

ponieważ tereny zajmowane w wyniku niekontrolowanego rozwoju leżą często poza obszarami administracyjnymi miast. Niedoskonałość regulacji w sferze planowania lub też niewystarczające ich egzekwowanie jest powszechnym zjawiskiem w wielu państwach Europy pozostawiając miejsce dla kierowania rozwojem przez interesy prywatne, związane z zasadą krótkoterminowego zysku, w której dobra publiczne nie stanowią wartości. Europejska Agencja Środowiska wyraziła poważne zaniepokojenie rozprzestrzenianiem się zjawiska niekontrolowanego rozwoju miast w UE; rośnie również znaczenie problemu użytkowania gruntów w perspektywie europejskiej⁶⁸.

Na stałe nasilanie się zjawiska niekontrolowanego rozwoju miast ma wpływ szereg czynników. Wielu ludzi postanawia zamieszkać na obszarach podmiejskich, ponieważ tam mogą znaleźć lepsze warunki mieszkaniowe i większą przestrzeń życiową na osobę. Pomiędzy miastami UE-15 a miastami UE-12 istnieje ciągle znaczna różnica w wielkości przestrzeni życiowej na jedną osobę: 15 m² na osobę to średnia wartość w miastach Rumunii, podczas gdy w miastach włoskich jest to 36 m² na osobę, a w miastach niemieckich 40 m²⁶⁹. Migracja na zewnątrz z centrów miast do obszarów podmiejskich może również wynikać z zapotrzebowania na bardziej zielone, atrakcyjne i przyjazne dla rodzin otoczenie.

Nasilenie się zjawiska niekontrolowanego rozwoju miast jest ściśle powiązane z segregacją przestrzenną. Przykładowo, zwiększająca się gentryfikacja ośrodków miejskich powoduje, że wielu ludzi szuka dostępnych cenowo mieszkań dalej od centrów miast, podczas gdy klasy średnie i wyższe pozostają w granicach administracyjnych miast; występuje również zjawisko odwrotne, gdy zamożniejsze warstwy społeczeństwa opuszczają zubożałe i podupadłe centra miast. Niekontrolowany rozwój miast związany jest też z bardziej skrajnymi formami segregacji przestrzennej – rosnącą liczbą zamkniętych osiedli w granicach miast i poza nimi.

65 Tosics, Iván, dokument tematyczny, *Miasta przyszłości*, Bruksela, styczeń 2011 r.

66 Hall, Sir Peter, praca w: *Miasta przyszłości*, Bruksela, kwiecień 2010 r.

67 Zob. program URBACT, projekt LUMASEC (Land Use Management for Sustainable European Cities) <http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/lumasec/homepage/>

68 *The European Environment State and Outlook 2010 – Land Use*, Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010 [<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/land-use>].

69 Dane zgromadzone w ramach Audytu Miejskiego 2001 i 2004.

Zjawisko prywatyzacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej doprowadziło do sytuacji, w której prywatni deweloperzy osiedli prowadzą szeroko zakrojone prace budowlane na obszarach podmiejskich, charakteryzujących się małymi ograniczeniami w zakresie jakości architektury, użytkowania gruntów czy ewentualnych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe czynniki mogą wyjaśniać, dlaczego zjawisko niekontrolowanego rozwoju występuje zarówno wokół miast rozrastających się, jak i kurczących się⁷⁰. Może je również spowodować nieskoordynowane, komercyjne dzielenie terenów podmiejskich na strefy, co wynika z fragmentaryczności administracji lokalnej i systemów planowania oraz pragnienia maksymalizacji zysków przez poszczególne gminy⁷¹.

Niekontrolowany rozwój miast ma szereg negatywnych konsekwencji⁷²

Niekontrolowany rozwój miast utrudnia zorganizowanie usług: opieki zdrowotnej dla osób starszych, edukacji na poziomie podstawowym i średnim dla dzieci i młodzieży itp. Prowadzi to do zwiększenia ryzyka izolacji społecznej. Ponieważ zjawisko niekontrolowanego rozwoju występuje często poza obszarami administracji lokalnej, finansowanie usług użyteczności publicznej z podatków może nie pokrywać się z miejscami zamieszkania użytkowników tych usług.

Niekontrolowany rozwój miast powoduje zwiększenie zużycia energii oraz zatory komunikacyjne. Wykorzystanie samochodów prywatnych zwiększa się w miejscach, do których – z powodu niekontrolowanego rozwoju miast – doprowadzanie komunikacji publicznej jest zbyt trudne i kosztowne ze względu na małą gęstość zaludnienia. Rozwój infrastruktury drogowej jest wówczas jedynym sposobem skrócenia czasu podróży i poprawienia dostępności, co z kolei przyczynia się do dalszego niekontrolowanego rozwoju miast i powoduje powstanie błędnego koła.

Niekontrolowany rozwój miast prowadzi do segregacji przestrzennej i wykluczenia społecznego. Odległość do miejsc świadczenia podstawowych usług takich, jak edukacja oraz usługi zdrowotne i socjalne, a także brak zadowalającej komunikacji publicznej do domów i miejsc pracy czy nauki powoduje, że ludzie są coraz bardziej uzależnieni od samochodów. Niekontrolowany rozwój miast powoduje zatem wykluczenie osób, które nie mogą sobie pozwolić na kupno i korzystanie z samochodu i które nie mogą korzystać z rozwiązań alternatywnych takich, jak chodzenie pieszo, jazda rowerem czy korzystanie z komunikacji publicznej.

Niekontrolowany rozwój miast przyczynia się do utraty gruntów rolnych oraz zwiększenia odsetka zasklepienia gleby (betonowania i asfaltowania), czego skutkiem jest wzrost ryzyka powodzi na terenach miejskich. Przewiduje się, że takie zajmowanie gruntów rolnych będzie kontynuowane we wszystkich częściach Europy⁷³.

Niekontrolowany rozwój miast powoduje utratę różnorodności biologicznej oraz nadmierne wykorzystanie zasobów naturalnych. Rozwój infrastruktury i niekontrolowany rozwój miast prowadzą do stałego powiększania się w Europie sztucznych powierzchni kosztem ekosystemów rolniczych, użytków zielonych i terenów podmokłych⁷⁴. Obecne tempo wykorzystania zasobów naturalnych powoduje stałe ograniczanie bioróżnorodności i degradację ekosystemów, a przez to zagraża zrównoważonemu charakterowi obszarów miejskich i wiejskich⁷⁵.

Niekontrolowany rozwój miast przyczynia się do spowolnienia gospodarczego w tradycyjnych centrach miast. Centra miast charakteryzowała zawsze różnorodność funkcji. Niekontrolowany rozwój miast, który powoduje oddzielenie przestrzeni mieszkalnej od przestrzeni zawodowej i wypycha przedsiębiorstwa lub ośrodki badawcze poza centra miast, może mieć negatywny wpływ na dynamikę gospodarczą przestrzeni śródmiejskiej.

70 Bauer, A., Röhl, D., Haase, D., i Schwarz, N., „Leipzig – between growth and shrinkage”, w: Pauleit, S., Bell, S., i Aalbers, C., (red.), *Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability*, Springer, Berlin, 2011 r.

71 Tosics, I. (2011): Sustainable land use in peri-urban areas government, planning and financial instruments, w: Pauleit, S., Bell, S., i Aalbers, C., (red.), *Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability*, Berlin: Springer.

72 Podgrupa tematyczna w ramach grupy roboczej ds. spójności terytorialnej i zagadnień miejskich, *Final Report on Urban and Development Sprawl*, lipiec 2010 r.

73 Konsorcjum instytucji zajmujących się strategiami i rozwojem narzędzi oceny zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do powiązań terenów miejskich i wiejskich – projekt PLUREL (Peri-urban Land Use Relationships), www.plurel.net

74 W okresie 2000-2006 ekosystemy rolnicze, użytki zielone i tereny podmokłe utraciły odpowiednio 0,9%, 1,2% i 2,7% powierzchni.

75 W tym samym okresie obszar sztucznych powierzchni w Europie zwiększył się o 8%. *Corine Land Cover Inventory*, EEA, 2010 r.

76 <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/flyer-european-biodiversity-baseline-2014>

2.4.2. Zagrożone ekosystemy miejskie

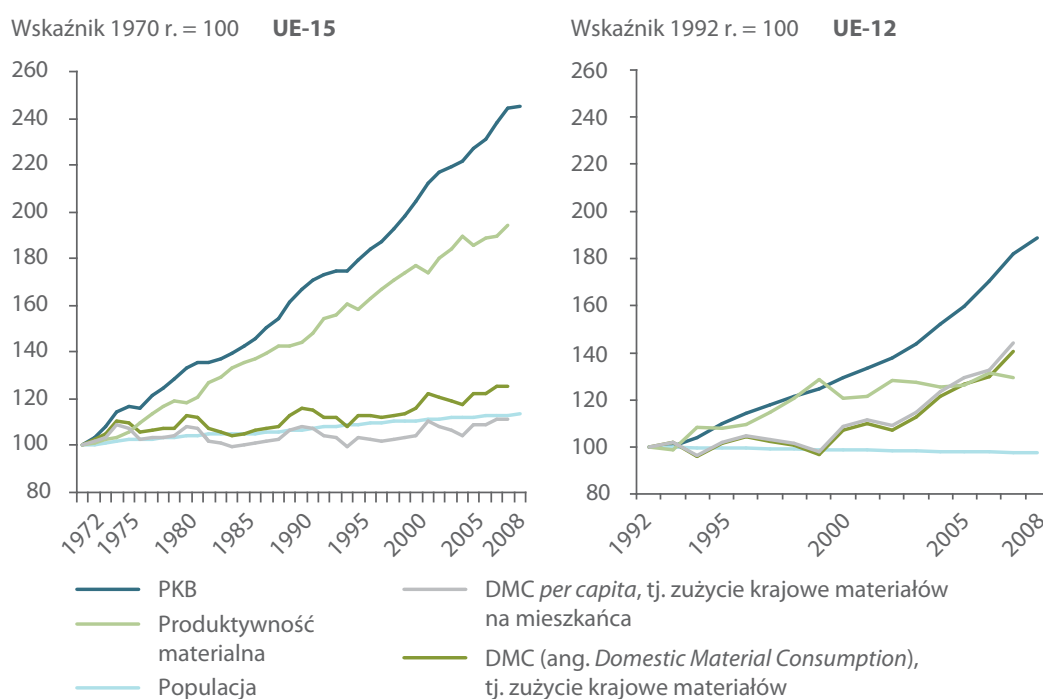
Miasta oferują wiele możliwości bardziej zrównoważonego życia, jednak mimo poprawy jakości powietrza i wody oraz wysiłków podejmowanych celem złagodzenia zmian klimatu i dostosowania się do nich miasta Europy ciągle stoją wobec wielu wyzwań ekologicznych. Miasta napędzają wzrost i generują dobrobyt, ale również napędzają konsumpcję i powodują zużycie zasobów materialnych.

Gęstość i zwartość miast zmniejsza potrzeby energetyczne związane z ogrzewaniem i mobilnością i daje możliwość bardziej efektywnego użytkowania gruntów. Już sama gęstość zaludnienia powoduje jednak powstanie istotnych wątpliwości, jeżeli chodzi o możliwość przyjęcia przez środowisko naturalne związanego z nią poziomu odpadów i zanieczyszczeń. Brak naturalnej gleby i terenów podmokłych powoduje zaburzenia w naturalnych cyklach przyrodniczych, a szczególnie w obiegu wody. Niedobór gruntów w obrębie miast wywołuje niekontrolowaną ekspansję poza miasta w granicach administracyjnych, której przyczyny leżą nie tyle w

kwestiach środowiskowych, co w cenach. Wytwarzanie śmieci prowadzi do konieczności wykorzystywania gruntów na składowiska. Stężenie pyłu w powietrzu ma negatywny wpływ na zdrowie. Poziom hałas jest dodatkowo podwyższany przez koncentrację wielu działań w jednym miejscu oraz stosowanie twardych materiałów odbijających dźwięk, co powoduje problemy zdrowotne⁷⁶.

Globalne zubożenie zasobów naturalnych prowadzi do globalnej konkurencji o zasoby. Przyszła konkurencyjność i wrażliwość miast Europy uzależniona jest od tego, czy będą one w stanie przejść na bardziej ograniczone wykorzystanie zasobów w produkcji i życiu codziennym, generując mniej odpadów i zwiększając zakres recyklingu. W niektórych miastach europejskich już dziś zdarzają się braki wody, a zjawisko to nasili się wraz z globalnym ociepleniem. Dodatkowo zmniejszenie powierzchni terenów podmokłych, naturalnych ujść wody i obszarów niezasklepionej gleby w połączeniu z rozrastaniem się miast ulokowanych w miejscu dawnych mórz lub koryt rzecznych oraz wzdłuż wybrzeży morskich lub brzegów rzek dramatycznie zwiększa ryzyko powodzi w sytuacji zmiany klimatu.

Rysunek 2 Trendy w wykorzystaniu zasobów materialnych w państwach UE-15 i w niedawno przyjętych państwach UE-12 w zestawieniu z PKB i zaludnieniem (Europejska Agencja Środowiska, 2010a)



DMC – krajowe zużycie materiałów.

76 Europejska Agencja Środowiska, *The European Environment – State and Outlook 2010, Urban Environment*, Kopenhaga 2010 r.

Dlaczego zubożenie zasobów naturalnych jest dla Europy problemem?⁷⁷

Utrata naturalnych ekosystemów i degradacja gleby powodują powstanie szkód w całym wachlarzu zjawisk związanych z ekosystemami, w tym w obiegu węgla i wody oraz w dostarczaniu żywności i włókien. Głównym problemem jest tu bezpieczeństwo żywnościowe i wodne. W ostatnich latach wyraźnie zaznaczyła się słabość światowych systemów żywnościowych. Z powodu powtarzających się kryzysów żywnościowych i gospodarczych w latach 2006-2009

liczba osób niedożywionych na świecie wzrosła w 2009 r. do ponad miliarda. Odsetek osób niedożywionych w krajach rozwijających się, który wcześniej malał, również zaczął w ostatnich latach rosnąć (FAO, 2009). Trendy te mogą w końcu doprowadzić do regionalnych konfliktów i destabilizacji społecznej. Potencjalny wpływ takiego stanu rzeczy na Europę obejmuje zmiany w liczbie gatunków, zmiany klimatu, zwiększone zapotrzebowanie na zasoby miejscowe (takie jak żywność czy drewno) i ich większą degradację, a także imigrację z państw rozwijających się spowodowaną przyczynami środowiskowymi.

2.5. Zróżnicowane systemy zarządzania

Pomiędzy państwami członkowskimi występują znaczące różnice w strukturach zarządzania miastami: liczba szczebli administracyjnych czy poziomów zarządzania wynosi od dwóch do czterech⁷⁸; przeciętna wielkość populacji na najniższym szczeblu (gminy i samorządy miast) może wynosić od mniej niż 2 000 mieszkańców po ponad 150 000. Chociaż państwa o systemach czteropoziomowej administracji mają zazwyczaj większą liczbę gmin – np. znacznie ponad 36 000 we Francji, 12 000 w Niemczech i 8 000 we Włoszech i Hiszpanii – w Wielkiej Brytanii, również posiadającej cztery szczeble, gmin jest tylko 406⁷⁹. W niektórych państwach utworzono takie dodatkowe struktury przejściowe, jak grupy jednostek pierwszego poziomu zarządzania, w celu ułatwienia wspólnego planowania i działań związanych z kwestiami strategicznymi lub wspólną infrastrukturą.

Liczba szczebli administracyjnych nie określa jednak wpływu poziomu jednostek gminnych w ramach krajowego systemu zarządzania. Silne, lokalne jednostki administracji cieszą się znaczną autonomią polityczną i sprawują dużą kontrolę nad swoimi budżetami, dzięki podatkom lokalnym⁸⁰. Duża

autonomia podatkowa nie oznacza dużej autonomii politycznej, która uzależniona jest od tego, czy obszary generujące duże wydatki i niedające wielkiego pola manewru – takie, jak edukacja czy usługi zdrowotne – finansowane są lokalnie, czy też przez wyższy poziom administracji. W niektórych państwach (duże) miasta mają szczególny status, który wiąże się z dodatkowymi zasobami, ale i obowiązkami⁸¹.

Wiele państw członkowskich doświadczyło w ciągu ostatnich trzydziestu lat decentralizacji, jednak proces ten wykorzystywany był często przez jednostki wyższego poziomu zarządzania do cięć budżetowych, a zwiększenie zakresu obowiązków administracji lokalnej nie szło w parze z powiększeniem stosownych zasobów. Decentralizacja wiąże się z większą odpowiedzialnością, elastycznością i wydajnością, jednak jej zbyt wysoki poziom może nie być właściwy w przypadku bardziej złożonych zadań oraz inwestycji wymagających wysokich nakładów finansowych bądź koordynacji terytorialnej. Istnieje również dodatkowe ryzyko nadmiernej biurokracji i korupcji⁸².

Różnice w uprawnieniach regulacyjnych i finansowych skutkują bardzo dużymi różnicami w odniesieniu do możliwości działania w pilnych kwestiach, od których zależy ich atrakcyjność oraz rozwój gospodarczy i społeczny, nawet jeśli formalnie miasta nie są odpowiedzialne za te obszary. Własne

77 Europejska Agencja Środowiska, *The European Environment – State and Outlook 2010*, <http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends/decreasing-stocks-of-natural-resources>

78 Państwa o dwóch szczeblach administracji (centralny i niższy od krajowego): Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Litwa, Luksemburg, Malta i Słowenia; państwa o trzech szczeblach: Austria, Czechy, Dania, Grecja, Holandia, Irlandia, Łotwa, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Węgry; państwa o czterech szczeblach: Belgia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Wielka Brytania i Włochy.

79 Dane przedstawione przez Radę Gmin i Regionów Europy na podstawie informacji od organizacji członkowskich.

80 *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, op. cit.

81 *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, op. cit.

82 *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, op. cit.

zasoby ludzkie miast w odniesieniu do gospodarki przestrzennej i planowania strategicznego są w Europie bardzo zróżnicowane. Polityka mieszkaniowa jest jedną z najważniejszych kwestii dla miast, jednak nie wszystkie miasta są odpowiedzialne za ten obszar.

2.6. Wnioski – dla miast przyszłości przyszłość pełna wyzwań

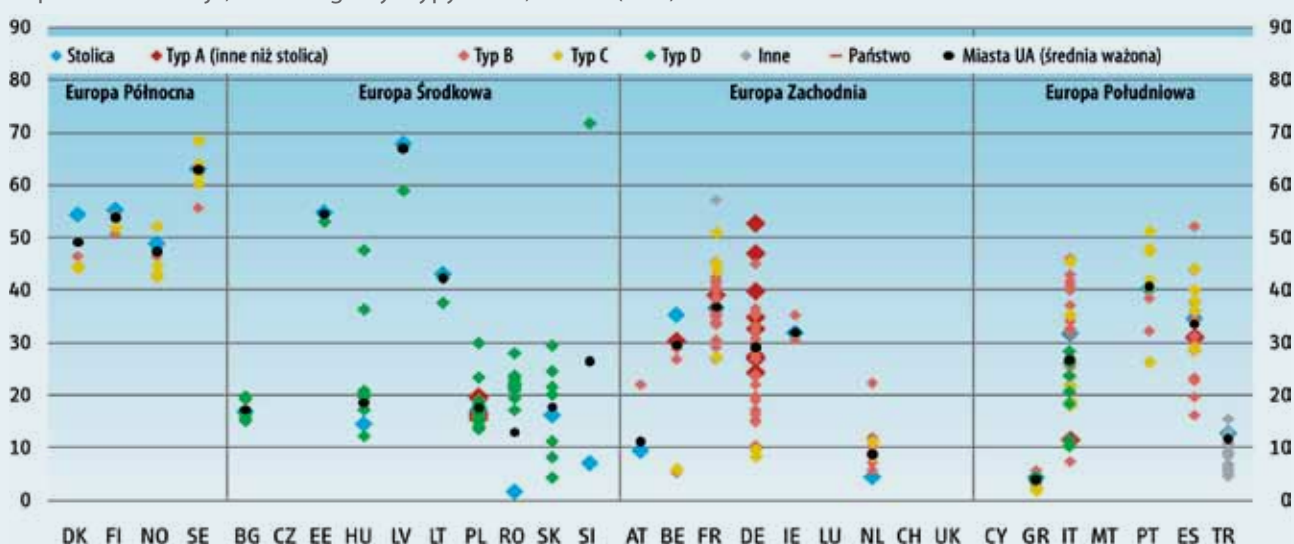
Europejski model rozwoju miast opiera się na gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności i zrównoważoności.

Diagnoza stanu i perspektyw miast Europy pokazuje różne zagrożenia dla europejskiego modelu miasta, przedstawionego w rozdziale 1.

Negatywne skutki globalizacji, spadkowe tendencje demograficzne oraz kryzys gospodarczy zagrażają spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Doświadczamy rosnącej polaryzacji i segregacji społeczno-ekonomicznej. Istnieje wyraźne ryzyko, że rosnące zróżnicowanie europejskiej ludności miejskiej doprowadzi do fragmentacji społecznej. Systemy zarządzania nie ewoluowały tak szybko jak potrzeby związane z zarządzaniem, co w połączeniu z rosnącą rolą prywatnego

Rysunek 3 Dochód miast pochodzący z lokalnych podatków

W podziale na kraje, makroregiony i typy miast, 2004 r. (w %)



Uwaga: Typ A = „główne metropolie”; typ B = „centra regionalne”; typ C = „mniejsze centra”; typ D = „małe miasta i miasta regionów opóźnionych” (zob. część 2.1 zawierającą wyjaśnienia; kategoria A została tutaj podzielona na stolice i miasta niebędące stolicami).

Miasta w krajach nordyckich (Dania, Finlandia, Szwecja i Norwegia) i bałtyckich (Estonia, Litwa i Łotwa) w większym stopniu opierają się na podatkach lokalnych (między 40 a 70%) niż miasta w innych częściach Europy; największy udział podatków lokalnych w dochodach występuje w miastach szwedzkich. Między krajami Europy Środkowej

i Zachodniej różnice są znacznie większe – udział podatków lokalnych w budżetach waha się od 0 do ponad 70%. Schematy w przypadku państw Europy Zachodniej są dość jednolite, a udział wynosi od 5 do 55%. Jeśli chodzi o zlokalizowane w południowej Europie państwa członkowskie i państwa trzecie, w miastach Grecji i Turcji udział podatków lokalnych w budżetach jest niewielki (poniżej 10% w Grecji i poniżej 20% w Turcji), podczas gdy w miastach włoskich, hiszpańskich i portugalskich udział ten jest wyższy i występują tam również większe różnice pomiędzy miastami.

Źródło: Komisja Europejska, „Sprawozdanie o stanie miast europejskich” za 2010 r.

sektora gospodarczego może doprowadzić do wzmocnienia niekontrolowanego rozwoju miast, niezrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i energii, a także wzrostu segregacji przestrzennej.

Nie można zignorować wymiaru terytorialnego rozwoju miast. Skuteczne dostosowanie się miast do nowych warunków ekonomicznych jest nie tylko wewnętrzną sprawą samych miast, ale również ważną kwestią dla otaczających je obszarów wiejskich. Jeśli weźmiemy pod uwagę zróżnicowanie sytuacji miast w Europie – od centrów światowej innowacyjności po zaniebane ośrodki przemysłu wytwórczego – wyraźnie zobaczymy, że miasta muszą stawić czoła bardzo zróżnicowanym warunkom i wyzwaniom. Jeśli chcemy, by europejski model rozwoju miast pozostał realny, ważne jest, by miasta dotknięte kryzysem zdołały przejść na bardziej zrównoważone ścieżki rozwoju. Potrzebne są strategie dla miast doświadczających kryzysu, jak również strategie dla miast odnoszących sukcesy – w przeciwnym razie zagraża nam „Europa dwóch prędkości” z poważnymi negatywnymi konsekwencjami o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

Chociaż wydaje się, że przyszłość wielu miast rysuje się w ciemnych barwach, to istnieją możliwości przekształcenia głównych problemów w bardziej pozytywne wyzwania. Wymaga to od miast zajęcia się przejściem na nowe modele rozwoju, które są przyjazne dla środowiska naturalnego i zrównoważone gospodarczo oraz sprzyjają włączeniu społecznemu. Konkurencyjność w wymiarze gospodarki światowej należy pogodzić ze zrównoważoną gospodarką w wymiarze lokalnym, co wymaga zakotwiczenia kluczowych kompetencji i zasobów w lokalnej gospodarce. Konieczna jest walka z segregacją społeczną i przestrzenną. Systemy zarządzania muszą zostać zaadaptowane do zmieniających się okoliczności i uwzględniać podejście terytorialne. Usługi użyteczności publicznej i strategie miejskie muszą zostać dostosowane do zróżnicowanych kontekstów ograniczanych budżetów, malejącej populacji lub rosnącej migracji bądź wzrostu gospodarczego, który pozostawia w tyle coraz większą liczbę osób.

3. Główne wyzwania dla miast przyszłości



3.1. Wprowadzenie – co możemy powiedzieć o przyszłych wyzwaniach

Wyzwaniem jest „zadanie lub sytuacja, w której sprawdza się czyjeś możliwości”⁸³. „Wyzwanie” jest często eufemizmem stosowanym zamiast słowa „problem”, ale problemy stają się wyzwaniami tylko wówczas, gdy przekształci się je w mniej lub bardziej zniechęcające zadanie. Ten sam problem może prowadzić do różnych wyzwań – np. jeżeli problemem jest pożar, wyzwaniem może być albo sposób ucieczki przed ogniem, albo sposób jego ugaszenia. To samo wyzwanie może być również ukierunkowane na kilka problemów, więc jeżeli wyzwaniem jest na przykład zapewnienie mobilności miejskiej, zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, problemy, których dotyczy to wyzwanie mogą obejmować otyłość i problemy zdrowotne, segregację, wykluczenie, zatory komunikacyjne itp.

Przyszłość jest tym, co nas dopiero czeka. W tym sensie może ona sięgać od chwili obecnej do wieczności. Dla naszych celów przyszłość związana jest z charakterem i terminami wyzwań oraz z możliwymi strategiami przewyższania tych wyzwań. Wyzwanie polegające na redukcji emisji gazów cieplarnianych ma jeden horyzont czasowy, a łagodzenie negatywnych skutków zmiany klimatu – inny horyzont.

Wyzwania stojące przed miastami przyszłości to te wyzwania, które przynoszą największe skutki w perspektywie długoterminowej, wykraczające poza bieżące dziesięciolecie. Przyszłość, która nas interesuje sięga poza bezpośredni i normalny horyzont planowania, gdzie otwiera się wiele możliwych wariantów przyszłości.

Bez możliwości zarówno przewidywania przyszłości, jak i rozumienia określonych sytuacji panujących w poszczególnych miastach europejskich nie można precyzyjnie określić najważniejszych przyszłych wyzwań stojących przed naszymi miastami. Wymagałoby to zdolności do przewidywania zakłóceń i niewiadomych. Na przykład ostatnie wstrząsy w świecie arabskim stanowiły całkowite zaskoczenie dla rządów większości państw członkowskich UE. Pokazują one sposób, w jaki nieprzewidywalne wydarzenia lub ciągi wydarzeń mogą mieć daleko idące konsekwencje, które dramatycznie zmieniają daną sytuację lub kierunek rozwoju.

Należy przy tym zaznaczyć, że wiele czynników stojących za głównymi wyzwaniami rozwija się w stabilny i dość przewidywalny sposób. Na przykład starzenie się społeczeństwa UE można dokładnie przewidzieć dla dłuższego okresu; globalizacja nadal będzie wywierać silny wpływ na lokalizację firm i rozwój rynku pracy, a symulacje i modele dotyczące zmiany klimatu i jej skutków stają się coraz bardziej precyzyjne. Możliwe zatem jest, jeżeli nie przewidzenie, to przynajmniej dobre zrozumienie rodzajów wyzwań, przed którymi staną nasze miasta.

Niniejszy rozdział skupia się na elementach, które eksperci uważają za główne wyzwania, jakim muszą sprostać miasta, aby osiągnąć pożądaną przyszłość. Naszym celem nie jest ani wyczerpujące omówienie wyzwań stojących przed miastami przyszłości, ani spekulowanie i skupianie się na wyzwaniach, które mogą pojawić się w niepoznawalnej przyszłości. Po prostu chcemy uświadomić rodzaje wyzwań, jakie stoją lub będą stały przed miastami i będą miały duży wpływ na ich przyszłość.

Wyzwaniami tymi nie można zajmować się pojedynczo; należy właściwie zrozumieć wzajemne powiązania między nimi i sprzeczności. Wyzwania rzadko można od siebie oddzielić i traktować niezależnie, ponieważ są ze sobą powiązane, przy czym ich cele często na pierwszy rzut oka wydają się sprzeczne. Na przykład wyzwanie polegające na przemianie miast na neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla trzeba również rozumieć z perspektywy włączenia społecznego, w przypadku którego technologia ekologiczna musi być dostępna dla wszystkich, jeżeli chcemy uniknąć ubóstwa i wykluczenia energetycznego.

Chcielibyśmy również zwrócić uwagę na sposób formułowania wyzwań i rodzaj ram dla zarządzania, stosowanych w celu radzenia sobie z wyzwaniami. Wyzwanie nigdy nie jest neutralne. Sposób jego sformułowania odzwierciedla wartości i priorytety.

Wyzwania muszą być formułowane zgodnie z ogólnym celem zrównoważonego rozwoju terytorialnego w przyjaznych miastach całej Europy. Naszym ogólnym celem czy też podstawą naszych wartości jest europejski model rozwoju miast, przedstawiony w rozdziale 1 (zob. akapit 1.5). Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w sposobie formułowania wyzwań.

Wyzwania dla miast przyszłości nie są problemami do rozwiązania, ale szansami, które należy wykorzystać. W rozdziale drugim przedstawiono analizę zagrożeń i słabości europejskich miast. W niniejszym rozdziale wymieniamy potencjalnie mocne strony i możliwości europejskich miast i przedstawiamy w odniesieniu do naszych miast przyszłości scenariusze, które są zarówno pożądane, jak i możliwe.

3.2. Różnorodne, spójne i atrakcyjne miasto

3.2.1. Potencjał różnorodności

Rosnące przepływy imigracyjne, starzenie się społeczeństwa, mnożenie się społeczności realnych i wirtualnych oraz rosnąca segregacja gospodarcza, społeczna i przestrzenna mogą prowadzić do fragmentacji miast, charakteryzujących się odizolowanymi społecznościami lokalnymi, utraty spójności społecznej i powstawania gett we wszystkich formach, zarówno bogatych, jak i biednych. Wyzwaniem dla miast przyszłości jest przełamanie segregacji i przekształcenie różnorodności w twórczą siłę na rzecz innowacji, wzrostu i dobrobytu.

Różnorodność społeczno-ekonomiczna, etniczna i kulturowa może wywierać pozytywny wpływ na spójność społeczną, wyniki gospodarcze i mobilność społeczną. Wiele zależy od sposobu postrzegania różnorodności i od tego, czy uważamy miasto za zespół problemów, czy za miejsce wolności i kreatywności. Ludności miast, szczególnie migrantów, nie można postrzegać jako obciążenia i źródła deficytu – trzeba uważać ich za szansę. Istnieje pozytywna zależność między odsetkiem obcokrajowców a dobrobytem gospodarczym miast⁸⁴, co można wytłumaczyć zarówno atrakcyjnością bogatych gospodarczo miast dla imigrantów, jak również możliwościami gospodarczymi, których dostarcza różnorodność.

Chociaż udana integracja w bardzo dużym stopniu zależy od polityki krajowej i przepisów, miasta mają do odegrania

zasadniczą rolę w zwalczaniu negatywnych skutków oraz stymulowaniu pozytywnych skutków, aby w pełni wykorzystać potencjalną kreatywność i innowacyjność, które mogą wynikać z różnorodności. Między różnorodnością oraz spójnością społeczną i terytorialną miasta a jego konkurencyjnością i atrakcyjnością gospodarczą istnieją silne powiązania, które należy wykorzystać. Należy wspierać współpracę ponad granicami etnicznymi, społeczno-zawodowymi i społeczno-kulturowymi, a także ponad granicami terytorialnymi w obrębie miast. Inicjatywy społeczne są potrzebne, aby poprawić relacje społeczne i zwiększyć dostęp do potencjalnych możliwości różnorodnego miasta.

Różnorodność dotyczy kultury, tożsamości, historii i dziedzictwa. Ludzie tworzą rdzeń miasta; miasto musi być zaprojektowane dla wszystkich obywateli, a nie tylko dla elity, turystów czy inwestorów. Ludzi należy uważać za najważniejszy atut miasta, a nie za problem demograficzny czy społeczny⁸⁵.

3.2.2. Przekształcanie różnorodności w dynamiczny atut

Imigracja i różnorodność są źródłami tworzenia dobrobytu. Imigrację i imigrantów lub mniejszości etniczne takie, jak Romowie, często wykorzystuje się do podsycania podziałów politycznych. W czasach kryzysu obwinia się ich o uszczuplanie lokalnych zasobów podatkowych, zabieranie miejsc pracy ludności miejscowej, zaniżanie płac, zwiększanie przestępczości i niebezpieczeństwa w dzielnicach itp. Łatwo zapomnieć o ich istotnej roli w stymulowaniu wzrostu⁸⁶. Ważne jest, aby zdać sobie sprawę z potencjalnej wartości każdej grupy i sposobu, w jaki przyczyniają się one do rozwoju miast, tj. do budowania dobrobytu w oparciu o atuty i różnice kulturowe różnych społeczności.

Niektóre miasta już teraz przekształcają rosnącą różnorodność w siłę napędową dla wzrostu i postępu społecznego. Celem projektu URBACT Open Cities⁸⁷ jest opracowanie

84 *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, s. 15-16.

85 Boraine, Andrew, *Presentation of Cities of Tomorrow*, marzec 2011 r.

86 „W 2008 r. imigranci stanowili 36,4% populacji miasta [Nowy Jork] i 42% jego siły roboczej. Według ostatniego sprawozdania stanowego organu kontrolnego wartość działalności gospodarczej imigrantów w mieście Nowy Jork wynosiła w 2008 r. 215 mld USD, czyli 32% produktu miejskiego brutto (PMB). W latach 2000-2008 udział imigrantów w PMB wzrósł o 61%, co wskazuje na duży udział siły roboczej w rynku pracy i wzrost wynagrodzeń. Imigranci zakładają również większy odsetek nowych przedsiębiorstw niż mieszkańcy rodowici, co prowadzi do ożywienia rejonów handlowych we wszystkich dzielnicach miasta”. Artykuł E.R. Fuchs, Uniwersytet Columbia, w: *Crain's New York Business*, 8-14 lutego, 2010 r.

87 <http://urbact.eu/en/projects/human-capital-entrepreneurship/open-cities/homepage/>

strategii służących przyciągnięciu i integracji wykwalifikowanych migrantów. Miasta dotknięte kryzysem gospodarczym mogą mieć jednak trudności z realizacją takich strategii, szczególnie jeżeli ich mieszkańcy uważają migrację nie za

atut, a za zagrożenie dla lokalnego zatrudnienia. *Różnorodne miasto jest miastem atrakcyjnym*. Różnorodność to nie tylko pochodzenie etniczne lub geograficzne, ale też różnorodność społeczna i różne formy wyrazu kulturowego.

Wizja różnorodnego miasta⁸⁸

Podstawową zasadą, na której opiera się różnorodne miasto, jest nie tylko sokratejski postulat „gnothi seauton” („poznaj samego siebie”), który był inskrypcją na pronaozie świątyni Apollona w Delfach, ale też zasada „poznajcie siebie nawzajem”. Musimy pracować nad strategiami wzajemnego poznawania się wszystkich kultur obecnych w mieście: kultury europejskiej i kultur nieeuropejskich, kultury klasy średniej i klasy robotniczej (a także kultur grup ubogich, które niekoniecznie są „ubogie w kulturę”), kultury „wysokiej” i „niskiej”, a zwłaszcza określonych kultur młodzieżowych.

W różnorodnym mieście nie istnieją getta czy odgródzone społeczności; nie istnieją też wyraźne granice terytoriów wytyczone w oparciu o różne pochodzenie kulturowe czy etniczne. Różnorodne miasta wyglądają jak Montreal pod koniec XX w. z licznymi „wioskami etnicznymi” – dzielnicami z symbolami tożsamości kulturowej (restauracjami i sklepami spożywczymi). W niektórych innych miastach istnieje mieszanka kulturowa i etniczna, a budynki mieszkalne odzwierciedlają różne kultury⁸⁹, a jednocześnie różnorodność kulturowa jest też widoczna w miejscach publicznych i sklepach, które nawet jeśli nie są własnością osób z całego świata, to są przez nie prowadzone. W każdym z takich sklepów można znaleźć wybór produktów, które odzwierciedlają różne zwyczaje (pod względem kuchni i ubioru) i style życia.

W różnorodnym mieście przestrzeń publiczna staje się miejscem spotkań w najszerszym znaczeniu: od wzajemnego obserwowania się do fizycznego spotykania, interakcji i komunikacji, po kontaktowanie się na forach,

gdzie można otwarcie omawiać kwestie mające wpływ na sposób wydatkowania środków budżetowych przez miasto, a ludzie mogą wносить wkład w decyzje dotyczące sporządzania budżetu publicznego.

W różnorodnym mieście solidarność jest organizowana nie tylko odgórnie – poprzez narzucanie kompromisowych ram kulturowych lub ogólny system monitoringu miejskiego – ale również, nawet w większym stopniu, oddolnie poprzez ułatwianie i wspieranie realizacji wspólnych projektów na rzecz mieszkańców miast. Zmiana ta doprowadziłaby również do zmniejszenia potrzeby wertykalnej kontroli społecznej i umożliwiłoby przywrócenie starych form horyzontalnej kontroli społecznej. Technologie informatyczno-telekomunikacyjne odgrywają istotną rolę, ponieważ ludzie używają ich do wyrażania swojej kreatywności i do informowania o swojej kulturze, a w pewnych wyjątkowych przypadkach „do upewnienia się, że rozmawiamy ze sobą w sposób, który leczy, a nie rani” (przemówienie prezydenta Obamy w Tucson).

W różnorodnym mieście respektowane są różne perspektywy przestrzenne i społeczne ludzi. Z punktu widzenia mieszkańców miasta nie istnieje taka rzecz, jak jedno miasto: przypomina ono kalejdoskop. Miasto postrzegane jest odmiennie przez różnych ludzi, którzy wykorzystują „tkankę miejską” zgodnie ze swoimi wyobrażeniami. Mieszkańcy różnią się pod względem wyboru miejsc, których unikają (ponieważ uważają je za niebezpieczne lub brzydkie), preferowanych miejsc (kawiarnie, sklepy, przestrzeń publiczną, muzea) lub ścieżek, którymi podążają (aby dotrzeć do swojego miejsca przeznaczenia lub ze względu na obecność tych preferowanych miejsc).

⁸⁸ W oparciu o prezentację i uwagi Jana Vrankena (Uniwersytet w Antwerpii).
⁸⁹ Na przykład domy Romów, które charakteryzują się wyjątkowym stylem architektonicznym, por. prezentację: Berescu, Catalin, *Warsztaty 1 Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

3.2.3. Budowanie miasta dla wszystkich – miasta spójnego

Spójne miasto niekoniecznie jest miastem o pełnej równości i homogenicznej ludności, jest natomiast miastem, w którym każdy jest mile widziany, a jego integralność szanowana. Kwestię uboższych lub bardziej przystępnych cenowo dzielnic należy postrzegać w kontekście różnorodności i włączenia. W nadmiernie homogenicznych dzielnicach inne style życia mogą nie być mile widziane i tego rodzaju sąsiedztwo może szkodzić kreatywności. Różnorodność musi być stymulowana w kontekście interakcji i poszanowania. Niektóre miasta stosują strategię zróżnicowania społecznego, na przykład interwencje dotyczące wysokości czynszu w sektorze mieszkaniowym.

Ewolucja od tolerancji do poszanowania – od spójności w obrębie grupy do spójności w obrębie większego miasta i społeczeństwa – jest jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoją miasta przyszłości.

„Być może najważniejsze pytanie dotyczące przyszłości europejskich miast jest następujące: jak spójność i wykluczenie, polaryzacja i różnorodność są związane z tolerancją i poszanowaniem pomiędzy mieszkańcami i grupami, które żyją i pracują w naszych miastach oraz odwiedzają je? Definiujemy tolerancję, jako brak konfliktów między jednostkami i grupami, a poszanowanie, jako pojęcie odnoszące się do aktywniejszego nastawienia o znacznie bardziej pozytywnej konotacji niż tolerancja. Czy przykładowo bardziej intensywne kontakty społeczne między osobami z różnych grup społecznych oznaczają

Wizja kreatywnego miasta

Żywa sztuka i kultura są wyraźnie widoczne w kreatywnym mieście. W takim mieście istnieje bogata i zróżnicowana oferta kulturalna, zapewniana zarówno przez uznane instytucje artystyczne, jak i grupy i ruchy artystyczne, do których należą zwykli ludzie.

Kultura jest sposobem „ożywiania” przez mieszkańców swojego miasta: ich wykorzystanie przestrzeni publicznej, sztuki ulicznej, gastronomii, wydarzeń w ramach danej społeczności, festiwali – wszystkie te elementy stanowią atuty, które przyczyniają się do dynamicznego życia kulturalnego. Przejawia się ona w różnych formach – od twórczego wykorzystania przestrzeni publicznej po odmienne zagospodarowanie przestrzeni miejskich (mała architektura) i oświetlenie uliczne. Wspierane są różne formy wyrazu kulturowego.

W kreatywnym mieście kultura jest włączona do głównego nurtu świadczenia usług użyteczności publicznej. Zróżnicowane, miejskie systemy projektowania i oznakowania pomagają zidentyfikować odpowiednie miejsca. Dominacja wiadomości z sektora prywatnego (reklamy) jest równoważona i zastępowana zwiększoną widocznością obiektów i usług użyteczności publicznej i społecznej. Korzystne dla takiej widoczności mogą być ujednolicone



systemy orientacji w mieście. Miejskie legendy i opowieści, które są charakterystyczne dla danego miejsca i pomagają nadać mu wyraz, są również wizualizowane przy pomocy statuetek, napisów lub znaków na asfalcie.

W kreatywnym mieście sprzyja się przedsiębiorczości osób nowo przybyłych, ponieważ stanowi ona nie tylko zasób gospodarczy, ale też wyzwanie kulturowe, wyrażane w formie wydarzeń społecznych i stałych wysiłków politycznych i kulturalnych, służących nawiązaniu relacji nie tylko w obrębie społeczności, ale i z resztą świata.

również, że osoby te przyjmą inną perspektywę w odniesieniu do tych grup (w mniejszym stopniu charakteryzującą się traktowaniem stereotypowym, a cechującą się większą tolerancją lub nawet poszanowaniem)?”⁹⁰.

Przeciwdziałanie ubóstwu nie może zagrażać różnorodności i mobilności społecznej. Miasta muszą osiągnąć właściwą równowagę między zwalczaniem ubóstwa i biedy oraz zapewnieniem tanich mieszkań oraz dzielnic, w których można uwzględnić różne style życia. Konieczne jest unikanie stygmatyzacji najuboższych dzielnic, a także zrozumienie ich funkcji jako przejściowej przestrzeni dla nowo przybyłych, osób młodych i innych mniej zamożnych grup, które nie mogą pozwolić sobie na życie w bogatszych obszarach miast. Wielkim wyzwaniem dla polityki miejskiej jest zapewnienie

tej funkcji przestrzeni przejściowej bez pozwalania na to, by dzielnice te zmieniały się w ślepe uliczki, charakteryzujące się brakiem mobilności społecznej i spójności z resztą miasta. Kwestia ta jest ważna dla integracji nowo przybyłych, dla możliwości znalezienia pierwszych mieszkań przez osoby młode urodzone w danym mieście, a także dla kulturowej i społecznej różnorodności miasta.

Znaczenie mieszkalnictwa czynszowego i socjalnego

Systemy wsparcia publicznego dla mieszkalnictwa są widoczne w wielu miastach. „Zintegrowane strategie przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu i bezdomności odgrywają ważną rolę w polityce pokryzysowej, gdyż ich celem jest budowa spójnych społeczeństw, zorganizowanych z poszanowaniem środowiska naturalnego [...] Problem koncentracji wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności można rozwiązać wyłącznie tworząc programy rewitalizacji budynków mieszkalnych i obszarów miejskich w celu budowy społeczności zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz propagowania mieszkania się grup społecznych”⁹¹. W większości państw członkowskich gminy odpowiadają za realizację programów mieszkalnictwa socjalnego w celu zapewnienia wszystkim dostępu do odpowiednich mieszkań. W niektórych krajach, takich jak Szwecja i Austria, rozmiar gminnych zasobów mieszkaniowych jest znaczny (odpowiednio 21 % i 14 % krajowych zasobów mieszkaniowych). We Francji prawo zobowiązuje gminy posiadające więcej niż 3 500 mieszkańców do zapewnienia przynajmniej 20 % mieszkań czynszowych⁹².



90 Vranken, Jan, dokument tematyczny, Bruksela, 2010 r.

91 Komisja Europejska, *Wspólne sprawozdanie za rok 2010 na temat ochrony socjalnej i włączenia społecznego*, 2010 r. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=pl>

92 CECODHAS, artykuł w: *Miasta Przyszłości*, czerwiec 2010 r., oraz mająca się wkrótce ukazać publikacja CECODHAS *Housing Europe, Review of Housing Systems in the EU*, 2011 r.

3.2.4. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu i wykluczeniu przestrzennemu

90% mieszkań czynszowych znajduje się w budynkach wymagających remontu. Budynki te często mają niską efektywność energetyczną, a wielu najemców żyje w ubóstwie energetycznym. Większa efektywność energetyczna ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia ubóstwa osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, jednocześnie podnosząc jakość życia wszystkich obywateli. Miasta stoją przed wyzwaniem, związanym z poprawą istniejących zasobów mieszkaniowych i znalezieniem najodpowiedniejszych rozwiązań, zdając sobie sprawę z tego, że odpowiednie systemy będą się rozwijać. Rozwiązania muszą być zatem elastyczne, opłacalne i zrównoważone. Efektywność energetyczna może odgrywać szczególną rolę w państwach członkowskich UE-12, w których nadal istnieje wiele dużych osiedli mieszkaniowych o bardzo wysokim zużyciu energii. W niektórych krajach mieszkania zostały sprywatyzowane, czego skutkiem był brak skutecznego, wspólnego zarządzania oraz bardzo niewielkie środki przeznaczane na remonty, albo wręcz ich brak.

Modernizacja przestrzeni fizycznej jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem zagwarantowania jakości życia i długotrwałego zrównoważenia dzielnic i miast. Inne inwestycje materialne są równie ważne dla przeciwdziałania wykluczeniu, jak te, które dotyczą efektywności energetycznej. Dostępność komunikacji publicznej i usług użyteczności publicznej, a także dostępność i jakość przestrzeni publicznej i obszarów handlowych są innymi bardzo ważnymi czynnikami, decydującymi o włączeniu i jakości życia.

W celu uniknięcia efektu blokady i braku mobilności społecznej niezwykle istotne jest zagwarantowanie, aby wszyscy, a zwłaszcza najmłodsi, mieli dostęp do dobrej edukacji. Główne problemy społeczne w naszych miastach są w mniejszym stopniu związane z poziomem dochodów niż z nierównością zasobów i zdolności. Edukacja powoduje, że obywatele pozostają zaangażowani w życie społeczne i publiczne, a także działa, jak przeciwwaga dla pewnego rodzaju populizmu. Miasta często wkładają ogromny wysiłek w to, aby przyciągnąć i zatrzymać

utalentowane osoby z innych części świata, ale bardziej włączające i opłacalne mogłoby być rozwinięcie talentów już obecnych w tych miastach. Ponadto strategie mające przyciągać inwestycje poprzez zapewnienie taniej siły roboczej mogą dawać wyłącznie krótkotrwałą korzyść; w dłuższej perspektywie korzyści muszą opierać się na kwalifikacjach, umiejętnościach i innowacji.

3.2.5. Rozwój innowacji społecznych

Kreatywność i innowacyjność stanowią część standardowego „pakietu narzędzi” miasta, które jest atrakcyjne i konkurencyjne. Koncepcja „środowiska twórczego” jest jednak czasami ograniczona do określonych grup społecznych: pracowników sektorów związanych z wiedzą lub rozrywką, artystów itd. W kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego innowacje społeczne stwarzają możliwość poszerzenia przestrzeni publicznej dla kreatywności i innowacji.

„Zakres innowacji społecznych jest szczególnie duży w chwili, gdy wiele istniejących instytucji wykazuje oznaki przeciążenia i gdy wiele takich problemów społecznych, jak spójność społeczna, tworzenie miejsc pracy, upadek śródmieść i bezrobocie wśród młodzieży, wydaje się odpornych na rozwiązania konwencjonalne”⁹³.

Innowacje społeczne mogą odnosić się zarówno do społecznych procesów innowacji, jak i do innowacji mających cel społeczny. Są one zarówno narzędziem służącym napędzaniu i mobilizowaniu kreatywności ludzi, jak i wynikiem ich działań. Innowacje społeczne są ukierunkowane na te potrzeby społeczne, które tradycyjnie nie są zaspokajane przez rynek lub istniejące instytucje, i mogą być skierowane do słabszych grup społecznych. Innowacje społeczne są szerokim pojęciem, które może przyjmować różne formy: projekty masowe takie, jak nowe kierunki edukacyjne dla dzieci lub młodzieży z grup w niekorzystnej sytuacji; projekty mające na celu poprawę jakości życia grup docelowych; projekty dotyczące zmian społecznych; lub projekty systemowe, umożliwiające innowacje takie, jak mikrokredyty⁹⁴.

93 Mulgan, Geoff i Landry, Charles, *The other invisible hand: Remaking charity for the 21st century*, 1995 r., cyt. w: Jan Vranken, dokument tematyczny, Bruksela, 2010 r.

94 Por. Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej, *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Bruksela, maj 2010 r.

W ramach wspierania włączenia społecznego miasta będą musiały opracować systemy socjalne służące mobilizacji grup zmarginalizowanych. Na przykład, dzięki takim systemom, jak „Community Self Build Agency”⁹⁵ w Wielkiej Brytanii, miasta mogą oferować osobom długotrwale bezrobotnym możliwość poprawy sytuacji poprzez wspólną pracę i tworzenie sieci kontaktów w oparciu o działanie. Takie inicjatywy mogą stanowić szczeble na dalszej ścieżce edukacyjnej i zaangażowania w działalność gospodarczą.

Finansowanie projektów w zakresie innowacji społecznych może być utrudnione, ponieważ społeczny zwrot z inwestycji jest trudny do wyliczenia w ścisłych kategoriach finansowych w porównaniu z projektami czysto biznesowymi lub inwestycjami „twardymi”. Projekty te są zazwyczaj małe w kategoriach budżetowych, ale wymagają dużego nakładu pracy. Aby właściwie wykorzystać innowacje społeczne, miasta muszą sprostać wyzwaniu polegającemu na zmianie skali zarządzania oraz połączeniu projektów i strategii w dziedzinie innowacji społecznych ze swoimi ogólnymi strategiami inwestycyjnymi. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest skupienie uwagi na opinii publicznej w odniesieniu do miejskich obiektów użyteczności publicznej i na dostosowaniu priorytetów do zalecanych zmian – nawet, jeżeli nie są one spektakularne⁹⁶ – lub wykorzystanie bardziej ogólnych procesów opartych na uczestnictwie takich, jak udział obywateli w opracowywaniu budżetu, strategiczne prognozowanie z udziałem obywateli itd. Zapewnienie określonego finansowania publicznego (lub przyciągnięcie finansowania prywatnego) może pełnić funkcję katalizatora, służącego mobilizacji innych zasobów (wolontariatu i partycypacji), które mają wiele pozytywnych efektów zewnętrznych dla działalności społecznej, politycznej i gospodarczej w miastach.

3.2.6. Dostosowywanie życia gospodarczego i społecznego miasta do starzejącego się społeczeństwa

Większość miast stanie przed wyzwaniem, polegającym na dostosowaniu się do potrzeb, żądań i wymogów starzejącego

się społeczeństwa. Nawet miasta o dużym odsetku młodych mieszkańców będą miały starszych obywateli, którzy żyją dłużej i są przyzwyczajeni do wysokiej jakości życia społecznego i kulturalnego. Duża część starszej ludności będzie potrzebować pewnej formy codziennej opieki.

Starzenie się wpłynie na miasta na różne sposoby, w zależności od siły nabywczej, żywotności i zaangażowania starszej ludności w społeczeństwie. Podobnie, jak w przypadku różnorodności etnicznej i kulturowej, społeczeństwa starzejącego się, które pozostaje jednak aktywne społecznie, kulturowo i gospodarczo, nie należy uważać za wadę. Chociaż połączenie siły nabywczej i konsumpcji 50-65-latków jest jednym z najsilniejszych czynników napędowych gospodarki, to osoby w wieku powyżej 65 lat wymagają więcej zasobów publicznych. Miasta o wysokiej jakości życia, szczególnie pod względem klimatu, rekreacji, usług kulturalnych i socjalnych, mają jednak potencjał przyciągania zamożnych emerytów, którzy wniosą wkład do opłacalnej gospodarki lokalnej.

Miasta, w których warunki nie są tak dobre, mogą doświadczyć połączenia spadku współczynników urodzeń oraz migracji na zewnątrz aktywniejszej części ludności, czego skutkiem będzie rosnąca populacja osób starszych o ograniczonych zasobach gospodarczych. Wyzwaniem dla miast o coraz większej liczbie mieszkańców nieaktywnych zawodowo jest obniżona podstawa opodatkowania, której towarzyszy większe zapotrzebowanie na usługi. W przypadku malejącej populacji władze lokalne doświadczą nie tylko spadku dochodów podatkowych, ale też zamykania sklepów i przedsiębiorstw usługowych w sektorze prywatnym oraz rosnącej liczby pustostanów. Dzielnice mogą być zagrożone przemianą w „ziemię niczyją”, co przyspieszy wycofywanie się przedsiębiorstw prywatnych, w efekcie prowadząc do powstania błędnego koła.

W obu przypadkach miasta będą musiały zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na usługi socjalne, szczególnie w dziedzinie opieki zdrowotnej. Będą musiały dostosować komunikację publiczną i poprawić dostępność do miejsc publicznych i osiedli. Osoby w bardzo podeszłym wieku

95 Z pomocą architekta grupa osób (ok. 15) razem buduje wspólny dom. Większość tych projektów ukierunkowana jest na osoby długotrwale bezrobotne lub inne grupy zmarginalizowane takie, jak uzależnieni od narkotyków czy alkoholu. Zawierany jest z nimi pewien rodzaj umowy społecznej. W ramach takich projektów potrzeby społeczne (np. mieszkaniowe) wiąże się z programami reintegracji (np. nauki zawodu). Dzięki tym projektom uczestnicy poprawiają swoją sytuację i mogą (od)zyskać zaufanie do swoich zdolności, a także nawiązać kontakt z rynkiem pracy.

96 Querrien, Anne, warsztaty 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Bruksela, grudzień 2010 r.

będą potrzebowały szczególnej opieki zwłaszcza, że gwałtownie wzrasta liczba osób dotkniętych chorobami neurologicznymi, związanymi z wiekiem. Te zmiany demograficzne nie są dla miast całkowicie negatywne. Zapotrzebowanie na nowe i różne formy usług i zaawansowanej opieki zdrowotnej stworzy możliwości w zakresie przedsiębiorczości i miejsc pracy, a także innowacji społecznych i w większym stopniu ukierunkowanych na rynek.

Poza bezpośrednim rozwojem usług dla starzejącego się społeczeństwa konieczne jest też uwzględnienie zróżnicowania całej ludności. Miasta przyszłości będą musiały nie tylko zapewnić dobrą integrację osób starszych ze społeczeństwem, ale też być atrakcyjne pod względem jakości życia i możliwości dla młodych osób, a szczególnie dla młodych rodzin. Tworzenie warunków dla międzypokoleniowej integracji i wymiany jest niezwykle istotne. Osoby starsze mogą odgrywać ważne role w sektorach dobroczynności, na przykład we wspieraniu włączenia zmarginalizowanych grup poprzez pomaganie przy zajęciach dodatkowych, załatwianie spraw administracyjnych, pomaganie nowo przybyłym w odkrywaniu dziedzictwa kulturowego miasta itd.

Rola osób starszych w integracji migrantów i grup zmarginalizowanych może w pewnym stopniu zrównoważyć ograniczone zasoby publiczne i być efektywnym narzędziem budowania społeczności. Zwiększyłaby również tolerancję w stosunku do imigracji i poszanowanie imigrantów, torując drogę rosnącej imigracji jako sposobu na uzupełnienie naszego starzejącego się społeczeństwa.

3.2.7. Przyciąganie osób młodych i tworzenie miejsca dla dzieci

Zbyt wąskie koncentrowanie się na osobach starszych i ich szczególnych potrzebach może mieć negatywny wpływ na przyciąganie młodszych ludzi, zniechęcać młode osoby mieszkające w miastach do posiadania dzieci lub sprawiać, że rodziny z dziećmi będą przenosiły się do obszarów podmiejskich. Nawet miasta zdolne do przyciągnięcia zamożnych emerytów będą musiały przyciągać też młodsze osoby, aby zapewnić dobrze funkcjonujące usługi i trwały dobrobyt w dłuższej perspektywie czasowej.

Powszechny wzór w wielu europejskich miastach polega na tym, że osoby młode, często samotne, przenoszą się do miast, ale następnie – jeżeli założą rodzinę i mają dzieci – wyprowadzają się na obszary podmiejskie. Wyzwaniem dla miast jest spowodowanie, aby mieszkanie w miastach w granicach administracyjnych było dla rodzin z dziećmi atrakcyjne. Dobrej jakości i łatwo dostępne usługi opieki nad dziećmi i szkoły stanowią elementy oczywiste w miastach przyjaznych dzieciom. Istotne są również tanie i atrakcyjne mieszkania dostosowane do potrzeb rodzin, podobnie jak obszary zielone i place zabaw, a także ulice przyjazne dzieciom. Dla rodzin łatwe musi również być godzenie życia zawodowego i prywatnego, odprowadzanie dzieci do placówek opieki w drodze do pracy, kupowanie i dostarczanie do domu żywności dla rodziny, zabieranie dzieci do parków lub na jazdę rowerem w sąsiedztwie itd. Takie zorientowanie na dzieci byłoby korzystne dla osób starszych i dla ogólnej atrakcyjności miast. Mogłoby to również być korzystne dla ogólnych współczynników dzietności.

3.3. Ekologiczne i zdrowe miasto

3.3.1. Całościowe podejście do kwestii środowiskowych i efektywności energetycznej

Miasta są nie tylko motorami gospodarki – nie mają sobie równych także jako dostawcy podstawowych elementów decydujących o jakości życia we wszystkich jego wymiarach: środowiskowym, kulturowym i społecznym. Miasta muszą zarządzać wieloma kwestiami środowiskowymi takimi, jak jakość powietrza i wody, energetyka, odpady i zasoby naturalne. W przyszłości konieczne może być zapewnianie przez miasta dostaw żywności, zwłaszcza w kontekście krótszych łańcuchów produkcji i konsumpcji o charakterze bardziej lokalnym.

Miasto jest miejscem, w którym wiele komponentów naturalnego ekosystemu jest w wyjątkowy sposób powiązanych z elementami społecznego, gospodarczego, kulturalnego i politycznego systemu miejskiego. Dużym wyzwaniem dla wszystkich miast jest pogodzenie działalności gospodarczej i wzrostu z względami kulturowymi, społecznymi i środowiskowymi, a także pogodzenie miejskiego stylu życia

VÄXJÖ – zrównoważona polityka energetyczna, jako część modelu zarządzania złożonymi zmianami w mieście

Gmina Växjö w południowej Szwecji ma gęsto zabudowany i spójny obszar miejski (15 km², 63 000 mieszkańców), jak również duży obszar wiejski (1 900 km², 20 000 mieszkańców). Przyrost liczby ludności wynosi tu 1-2 % rocznie, a imigranci stanowią 18 % mieszkańców.

Podmiotami odpowiedzialnymi za rozwiązywanie lokalnych problemów są: gmina Växjö, region Kronoberg, Uniwersytet Växjö, przedsiębiorstwa (ok. 8 000, głównie MŚP) oraz organizacje pozarządowe. Podmioty te odpowiadały w szczególności na wyzwanie związane ze zrównoważoną polityką energetyczną za pośrednictwem długoterminowej strategii ochrony środowiska. Uwzględnia ona dokumenty strategiczne opracowane wspólnie z mieszkańcami oraz partnerami publicznymi, prywatnymi i naukowymi, które obejmują wzajemnie powiązane obszary polityki, cele, środki i wskaźniki sukcesu. Najważniejszym dokumentem

(z 2006 r.) jest szeroko zakrojony program ochrony środowiska. Określono w nim politykę energetyczną, ukierunkowaną na rozwiązywanie lokalnych i globalnych wyzwań o charakterze środowiskowym. Dokument ten jest podzielony na trzy części: „Życie”, „Nasza przyroda” i „Växjö bez paliw kopalnych”.

Jak dotąd, emisje dwutlenku węgla na jednego mieszkańca zmalały w ciągu 10 lat o 35 % przy wzroście gospodarczym w wysokości 69 % (2008 r.). Podjęte środki obejmowały również sprzątanie jeziora Trummen, budowę systemu lokalnego ogrzewania i klimatyzacji opartego na paliwach niekopalnych, budowę wielopiętrowych domów z drewna, zwiększanie efektywności energetycznej budynków i planowanie ruchu drogowego bardziej przyjaznego dla środowiska. Władze Växjö uważają, że zastosowana strategia może być wykorzystywana w miastach o podobnej wielkości i mniejszych.



Wizja wielopokoleniowej metropolii⁹⁷

„Nowa metropolia będzie wielopokoleniowa. Nadal będą istniały pewne klasy i różnicowanie stylu życia w zależności od grup wiekowych – studenci będą mieszkać w tańszych dzielnicach, ale mieć łatwy dostęp do określonych ważnych punktów, a osoby starsze będą organizować swoje życie społeczne w bardziej peryferyjnych dzielnicach, z wyjątkiem osób najzamożniejszych. W centrach miast będą występować wielopokoleniowe osiedla mieszkaniowe, złożone z budynków o dobrej jakości usług

technicznych i socjalnych, w których seniorzy w ramach wolontariatu uczą młodzież lub opiekują się nią.

Publiczne ośrodki kultury przy udziale społeczności pomagają zdobyć doświadczenie w odniesieniu do poziomu lokalnego i całego świata. Są to miejsca służące uczeniu się, pobudzaniu wyobraźni i eksperymentowaniu z nowymi technologiami. Ośrodki te będą w swojej otwartości przestrzeniami publicznymi, jak teatr, kino lub kawiarnia, ale pod względem własności spółkami partnerstwa prywatno-publicznego, jako instytucje kulturalne”.

z ograniczeniami i możliwościami ekologicznymi. Jako centra konsumpcji i innowacji, miasta mogą odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu bardziej ekologicznego zachowania i konsumpcji.

Odporność miast oznacza również stopniową modernizację istniejących zasobów mieszkaniowych z uwzględnieniem takich ograniczeń środowiskowych, jak łagodzenie skutków zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej. Duże znaczenie ma również przystępność cen mieszkań, co ma na celu uniknięcie przepływu migracyjnego do obszarów podmiejskich.

Tworzenie miast „ekologicznych i zdrowych” nie ogranicza się tylko do redukcji emisji CO₂. Zmiana klimatu jest ważnym czynnikiem motywującym miasta do bardziej efektywnego korzystania z zasobów. Podobnie, jak wszystkie podmioty gospodarcze, miasta będą musiały wziąć odpowiedzialność za redukcję emisji CO₂. Pod wieloma względami miasta znajdują się również w najlepszej pozycji, aby podejmować działania w odniesieniu do wykorzystywania i niewłaściwego korzystania z zasobów naturalnych, oraz odgrywają ważną rolę we wdrażaniu strategii „Europa 2020”. Zbiorowa realizacja światowych celów w dziedzinie klimatu zmniejszy ryzyko występowania poważnych powodzi i susz, niekontrolowanej migracji uchodźców klimatycznych i innych negatywnych skutków ekstremalnych warunków pogodowych. Zwykła redukcja emisji CO₂ przynosi jednak miastom niewiele bezpośrednich korzyści.

W przypadku miast znacznie bardziej bezpośrednimi korzyściami wynikającymi z ekologicznych praktyk są poprawa jakości powietrza, zmniejszenie zagęszczenia ruchu i dbanie o zdrowie mieszkańców. Zanieczyszczenie powietrza pyłami wiąże się z ponad 455 000 przedwczesnych zgonów rocznie w 27 państwach członkowskich UE⁹⁸. Najnowsze badanie jakości powietrza w 25 największych miastach UE wskazuje na to, że wprowadzenie wytycznych WHO dotyczących tego zanieczyszczenia powietrza doprowadziłoby do wydłużenia średniego trwania życia osób w wieku powyżej 30 lat średnio o 22 miesiące i zaoszczędzenia ponad 30 mld euro rocznie z tytułu świadczeń zdrowotnych⁹⁹. Mogłoby to również obniżyć zachorowalność na astmę i inne choroby układu oddechowego, zwłaszcza wśród osób młodych.

Otyłość jest kolejnym poważnym problemem zdrowotnym w krajach zachodnich, ponieważ wiele chorób związanych z otyłością powoduje przedwczesne zgony i podnosi koszty opieki zdrowotnej. Wzrost mobilności niezmotoryzowanej nie tylko zredukowałby zanieczyszczenie powietrza, ale ograniczyłby również otyłość i poprawił ogólny stan zdrowia i sprawności populacji. Mniejsze zagęszczenie ruchu przyniosłoby też korzyści gospodarcze poprzez umożliwienie bardziej efektywnego i produktywnego wykorzystania czasu. Efektywność energetyczna budynków jest bezpośrednio związana z włączeniem społecznym i ograniczaniem ubóstwa energetycznego.

97 Querrien, Anne, referat na trzech warsztatach poświęconych miastom przyszłości, grudzień 2010 r.

98 Badanie przeprowadzone przez Europejskie Centrum Tematyczne ds. Powietrza i Zmiany Klimatu, (ETC/ACC), Europejska Agencja Środowiska (EEA).

99 Projekt badawczy Aphekom, finansowany wspólnie w ramach działań wspólnotowych Komisji Europejskiej w dziedzinie zdrowia publicznego.

Wizja miasta zwartego i zielonego

„Zwarta struktura osadnicza stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. Można ją osiągnąć za pomocą planowania przestrzennego i urbanistycznego, które poprzez dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych zapobiega bezładnej zabudowie miasta. Szczególnie trwała okazała się strategia integracji mieszkań z miejscami pracy, edukacji, zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich”. [*Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*]¹⁰⁰

Zwarte i zielone miasto oferuje interesujący krajobraz miejski, zdrowe różnicowanie funkcjonalne oraz dobrej jakości architekturę i projektowanie w odniesieniu do zabudowy

(przestrzeni publicznej, budynków i mieszkań). Zapewnia każdemu łatwy dostęp do terenów zielonych i otwartych przestrzeni. Dbą o historyczne miejsca i zabytki i wykorzystuje je.

Ponieważ ludzie nie muszą już szukać terenów zielonych poza miastem, wracają do centrów miast i nie są zmuszeni podróżować samochodem do pracy czy obiektów rekreacyjnych. Mogą za to łatwo korzystać z czystej i wygodnej komunikacji publicznej, która działa efektywnie ze względu na większą liczbę potencjalnych klientów. Te oszczędności w infrastrukturze transportu uwalniają więcej przestrzeni publicznej i sprawiają, że miasta są czystsze i cichsze. Co więcej, zapobiega to niekontrolowanemu rozwojowi miast na terenach wiejskich, chroniąc rolnictwo, leśnictwo i przyrodę wsi.



Jakość środowiska stanowi element zintegrowanego podejścia do atrakcyjności miasta i dobrobytu. Zwiększona efektywność energetyczna zmniejsza gospodarczą i energetyczną słabość miast. Powiązane innowacje, technologie i usługi są ważnymi czynnikami napędzającymi bardziej ekologiczną gospodarkę

lokalną. Miasto przyjazne dla pieszych i rowerzystów, z czystym powietrzem i wodą, mnóstwem zielonej przestrzeni i wysokiej jakości zabudową jest też miastem atrakcyjnym dla ludzi i przedsiębiorstw.

¹⁰⁰ *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* jest kluczowym dokumentem strategicznym w dziedzinie rozwoju miast, który został zaproponowany przez prezydencję niemiecką i przyjęty przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. [http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-N/075DokumentLeipzigCharta.pdf]

Wizja zrównoważonego trybu konsumpcji¹⁰¹

Miasto przyszłości działa zgodnie z zasadą „energetycznych jednostek zależnych”. W 2050 r. miasta będą wysoce energooszczędne. Niskie zapotrzebowanie na energię (ogrzewanie, klimatyzację i energię elektryczną) będzie zaspokajane głównie przez różne lokalne i regionalne odnawialne źródła energii, a także poprzez kogenerację. Inteligentne sieci energetyczne zapewnią zdecentralizowane rozwiązania.

Nowe budynki nie będą zużywać paliw kopalnych; większość z nich wytwarza energię elektryczną. Znajdą się w nich urządzenia do parkowania takich pojazdów ekologicznego i bezpiecznego przemieszczania się (*soft mobility*), jak rowery. Każdemu budynkowi będzie towarzyszyć „podręcznik użytkownika”, obowiązkowy przy wynajmie

lokali. Starsze budynki zostaną wyremontowane i będą zużywać nie więcej niż 50 kWh/m² rocznie. Ubóstwo energetyczne istotnie zmaleje.

W 2050 r. przyjęte zostaną nowe wzorce konsumpcji. Sklepy ogólnospożywcze będą rozmieszczone w całym mieście, a centra handlowe znikną z przedmieść. Rozwiną się cotygodniowe targi owoców i warzyw. Specjalistyczne sklepy można będzie znaleźć w centrach miast, a znaczna część rynku artykułów gospodarstwa domowego znajdzie się w internecie. Ulepszona zostanie logistyka: dostarczanie poczty wyłącznie drogą elektroniczną, ale rozwinie się transport towarów, natomiast zmaleje korzystanie z samochodów. Grunty rolne będą wykorzystywane nie tylko do wytwarzania żywności, ale też surowców i energii. Produkcja mięsa zmniejszy się, natomiast rozpowszechni się dieta wegetariańska i uboga w mięso.

Ekologiczny rozwój miast wymaga strategii innowacji technologicznych i społecznych, które muszą być opracowane w odniesieniu do ogólnego rozwoju przestrzeni miejskiej. Kwestii środowiskowych nie można oddzielać od kwestii demograficznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych i estetycznych. Ekologiczna i czysta komunikacja wymaga uwzględnienia potrzeb osób starszych i rodzin z małymi dziećmi, a także warunków dla sklepów i małych przedsiębiorstw. Stosowanie takich technologii wykorzystujących energie odnawialne, jak panele słoneczne czy energia wiatru, musi odbywać się z poszanowaniem dziedzictwa architektonicznego i kulturowego, a także potencjału turystycznego miasta. Zielone dzielnice muszą być przystępne cenowo i umożliwiać mieszanie funkcji i grup społeczno-ekonomicznych dla uniknięcia segregacji przestrzennej. Aby zapobiec przepływowi migrantów do obszarów podmiejskich, będzie konieczna stopniowa modernizacja istniejących zasobów mieszkaniowych w celu zmniejszenia zużycia energii i dostosowania ich do nowych warunków środowiskowych, co nie może naruszyć przystępności cen mieszkań.

3.3.2. Sprawić, by mobilność była zrównoważona i zdrowa oraz sprzyjała włączeniu społecznemu

Rozwój mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju stanowi najważniejsze wyzwanie dla miast przyszłości. Mobilność ta obejmuje kilka wymiarów i elementów: zrównoważone, energooszczędne i tanie systemy komunikacji publicznej; przyjazne środowisko dla takich ekologicznych i bezpiecznych sposobów przemieszczania się, jak rowery i ruch pieszki; łatwy dostęp pieszy, rowerowy lub za pomocą komunikacji publicznej do wszystkich dzielnic; lokalne sieci komunikacyjne dobrze powiązane z sieciami regionalnymi; sieci podmiejskie zaplanowane w kontekście ogólnego użytkowania gruntów i rozwoju przestrzennego oraz węzły komunikacyjne, dobrze zintegrowane z obiektami działalności społecznej, kulturalnej i gospodarczej, w tym rekreacyjnej. Infrastruktura mobilności musi być rozwijana w perspektywie długoterminowej, w której uwzględnia się przyszłe potrzeby oraz przyszły rozwój urbanistyczny, przestrzenny i technologiczny.

101 Miasta energii, Warsztaty 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Bruksela, październik 2010 r.

Wizja zielonego miasta¹⁰²

Chociaż w naszych miastach utrzymuje się duża gęstość zabudowy, spełnia się też nasze marzenie: zieleń wkracza do miast, zwiększając ekologiczność życia i przestrzeni miejskiej. Całe obszary miejskie stają się rozległą siecią obszarów i korytarzy wody i zieleni; zieleń pokrywa miliony metrów kwadratowych dachów i murów, wykorzystując każdą możliwą niszę.

Ludzie kochają swoje „miejskie biotopy” i cieszą się różnorodnością obszarów zielonych i wodnych, poczynwszy od większych parków i obszarów naturalnych po ogródki działkowe, miniparki czy rośliny doniczkowe na tarasach dachowych. Środowisko takie zapewnia wiele różnych zajęć i pomaga utrzymać ludzi w zdrowiu – jest to dosłownie coś dla każdego. Rodzice bawią się z dziećmi na licznych placach zabaw, małe i większe rodziny spotykają się na grillu we wspólnych ogrodach, osoby starsze obserwują ptaki, siedząc na ławce w pobliskim parku i spotykają się z przyjaciółmi, młodzież zbiera się po szkole na trawnikach lub zanurza w chłodnych wodach przybrzeżnych, aby popływać, inni ćwiczą bądź wybierają się na wycieczkę rowerową wzdłuż zielonych szlaków lub wycieczkę łodzią wzdłuż strumienia. Przyjemne i bezpieczne obszary zielone zachęcają ludzi do spędzania większej ilości czasu na świeżym powietrzu i poprawiają życie społeczne w mieście. Większość z tych miejsc to miejsca publiczne, dlatego wszyscy mogą łatwo z nich korzystać. Ekologiczne życie

sprawia, że miasto jest przyjemnym i atrakcyjnym miejscem zamieszkania, ludzie są z tego dumni i silnie identyfikują się ze swoim miastem.

Jest jednak więcej rzeczy, które cieszą i z których można korzystać, dzięki pozwoleniu naturze na wkroczenie do naszych miast wraz z wieloma dodatkowymi, bezpłatnymi usługami. Często pozwala to na ograniczenie potrzeby korzystania z drogich rozwiązań technicznych i umożliwia miastom funkcjonowanie w inteligentniejszy sposób. Zielone ściany i dachy są nie tylko atrakcyjne, ale też izolują budynki przed zimnem i gorącem, co pomaga oszczędzać energię i tym samym zmniejsza ślad ekologiczny miast. Na zewnątrz drzewa zapewniają cień i świeże powietrze, co jest ważne, gdy przyszłość może przynieść więcej fal upałów w wielu regionach Europy. Zieleń miejska pozwala ludziom oddychać. Drzewa i krzewy filtrują cząsteczki z powietrza; gęsta roślinność zmniejsza hałas i ukrywa braki wizualne. Zieleń jest w miastach przyszłości wszechobecna, a asfalt i beton są ograniczane do minimum. Korzenie roślin przenikają glebę, a ziemia łatwo wchłania wody powierzchniowe po obfitych opadach deszczu, zapobiegając w ten sposób powodziom w miastach. Stawy i miejskie tereny podmokłe magazynują wodę deszczową i powodują, że kosztowna modernizacja sieci kanalizacyjnej staje się niepotrzebna. Niektóre zielone tereny i ściany przetwarzają nawet zużytą „szarą wodę”, przy czym wyglądają atrakcyjnie i zapewniają siedliska dzikiej faunie i florie.

Mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju musi stanowić część zintegrowanego podejścia. Ograniczenie zagęszczenia ruchu jest ważne ze zdrowotnego punktu widzenia, ale nie chodzi tu tylko o redukcję emisji CO₂, zanieczyszczeń i hałasu, a również o zapewnienie obywatelom możliwości odzyskania miasta dla siebie. Zatory komunikacyjne są nieefektywne: zużywają zasoby i energię oraz generują niepotrzebne zanieczyszczenie. Są czasochłonne i zajmują przestrzeń. Zmniejszają atrakcyjność i jakość życia¹⁰³ w danym miejscu. Drogi o dużym natężeniu ruchu są w rzeczywistości barierami przecinającymi miasto, izolującymi dzielnice i obniżającymi ich atrakcyjność.

Bardziej ekologiczna technologia nie jest rozwiązaniem: ponieważ pojazdy powoli stają się paliwooszczędne, a samochody elektryczne są coraz tańsze i bardziej dostosowane do potrzeb konsumentów. Istnieje więc niebezpieczeństwo, że ruch samochodowy będzie raczej narastał niż malał, a więc na poziomie lokalnym można zredukować emisję CO₂, zanieczyszczenie i hałas, ale zagęszczenie ruchu będzie stanowić coraz większy problem. W skali światowej wysoki poziom emisji CO₂ pozostanie tak długo, aż produkcja energii elektrycznej stanie się całkowicie ekologiczna.

102 Georgi, Birgit, Europejska Agencja Środowiska, referat, *Miasta przyszłości*, styczeń 2011 r.

103 Badania dotyczące postrzegania jakości życia w miastach europejskich, lata 2004, 2007 i 2010.

Wizja przekształcenia przestarzałej infrastruktury drogowej w przestrzeń publiczną¹⁰⁴

„Jak będzie wyglądała mobilność w społeczeństwie po wyczerpaniu złóż ropy naftowej?

Nastąpi ogromne zmniejszenie ruchu samochodów osobowych, odziedziczonego z przeszłości. Młodsze pokolenie nie będzie postrzegać samochodu, jako najbardziej pożądanej formy mobilności, a także, co być może jest jeszcze ważniejsze, samochód przestanie być symbolem, statusu społecznego.

Przestrzenie przeznaczone dla ruchu drogowego w naszych uzależnionych od samochodów miastach oferują ogromny

potencjał zmniejszenia zagęszczenia ruchu i przekształcenia obszarów ruchu drogowego w przestrzeń publiczną. Czy przerośnięty i przestarzały system ruchu drogowego ustąpi miejsca nowym, zielonym parkom i przestrzeni publicznej, jak to się stało w XIX wieku, gdy mury fortyfikacji zamieniono na wąskie chodniki dla społeczeństwa obywatelskiego?

Nowojorska Highline, z jej starymi torami kolei nadziemnej, przekształcona została w długi ciąg parkowy. Rozwiązanie to uznano za wzór do naśladowania w odniesieniu do przyszłej przestrzeni publicznej. W Zagłębiu Ruhry na jeden weekend zamknięto autostradę A40 w ramach projektu *Zagłębie Ruhry – Europejska stolica kultury 2010*¹⁰⁵.

Przemieszczanie się innymi środkami komunikacji niż samochód musi stać się bardziej atrakcyjne. Miasta stoją przed wyzwaniem, polegającym na zmianie nawyków i wartości dotyczących mobilności w przypadku osób, które mieszkają w mieście, jak i tych, które dojeżdżają do pracy. Nie jest to łatwe zadanie. Przemieszczanie się innymi środkami komunikacji niż samochód musi stać się bardziej atrakcyjne, a jednocześnie ruch samochodów osobowych musi stać się mniej atrakcyjny pod względem społecznym i gospodarczym.

Zwiększanie atrakcyjności przemieszczania się innymi środkami niż samochód wymaga *dostępnej komunikacji publicznej* – dostępnej w obrębie miasta i zagłębia rynku pracy, ale dostępnej także dla osób starszych, niepełnosprawnych i rodziców z małymi dziećmi. Wymaga to rozplanowania łatwo *dostępnych usług* – publicznych i prywatnych, społecznych, gospodarczych czy kulturalnych. Wymaga to *atrakcyjnej komunikacji publicznej*, która może zapewnić pozytywne doświadczenia pod względem przemieszczania się, oraz węzłów komunikacyjnych, które stają się miejscami rekreacji, zakupów, spotkań, kultury i innych form wymiany społecznej. Wymaga to dróg i ścieżek przyjaznych dla pieszych i rowerzystów¹⁰⁵. Korytarze zieleni lub szlaków wodnych mogą przyczynić

się do odnowienia przestrzeni miejskiej i zwiększenia przyjemności poruszania się pieszo, rowerem lub łodzią, zarówno w celach rekreacyjnych, jak i w drodze do pracy.

Aby przemieszczanie się innymi środkami transportu niż samochód było bardziej atrakcyjne, miasta muszą skutecznie połączyć i zintegrować różne metody komunikacji i ułatwiać zmianę środków transportu na rzecz ruchu pieszego, jazdy rowerem, korzystania z tramwajów, autobusów, pociągów itp. Trzeba promować korzystanie z wielu środków transportu i zwiększyć atrakcyjność komunikacji publicznej; łatwiejsza powinno być też przesiadka z samochodu do środków komunikacji publicznej. Rosnąca zależność od podmiotów prywatnych w zakresie tworzenia i obsługi określonych części lub rodzajów komunikacji powoduje, że korzystanie z wielu środków transportu jest ambitnym wyzwaniem dla miast, szczególnie w szerszym kontekście terytorialnym. Konieczne jest opracowanie zharmonizowanych systemów taryfowych z jedną opłatą, niezależnie od rodzaju środka transportu, a rozkłady jazdy muszą być integrowane i planowane z myślą o korzystaniu z wielu środków transportu. Komunikacja publiczna może stać się atrakcyjna.

104 Rettich, Stefan, Warsztaty 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Bruksela, grudzień 2010 r.

105 W okresie programowania polityki spójności 2007-2013 na ścieżki rowerowe przydzielono prawie 700 mln euro. Chociaż kwota ta odnosi się nie tylko do miejskich, ale i wiejskich ścieżek rowerowych, jest to dobry wskaźnik znaczenia ruchu rowerowego w niektórych miastach. Ścieżki rowerowe stanowią część planów zintegrowanej komunikacji i rozwoju miast. Przykładowo w Helsinkach rowerzyści mogą korzystać z 1 120 km ścieżek rowerowych, z czego ponad 700 km to ścieżki utwardzone.

BARCELONA – łączenie spójności terytorialnej, zrównoważonej komunikacji miejskiej i przeciwdziałania segregacji przestrzennej

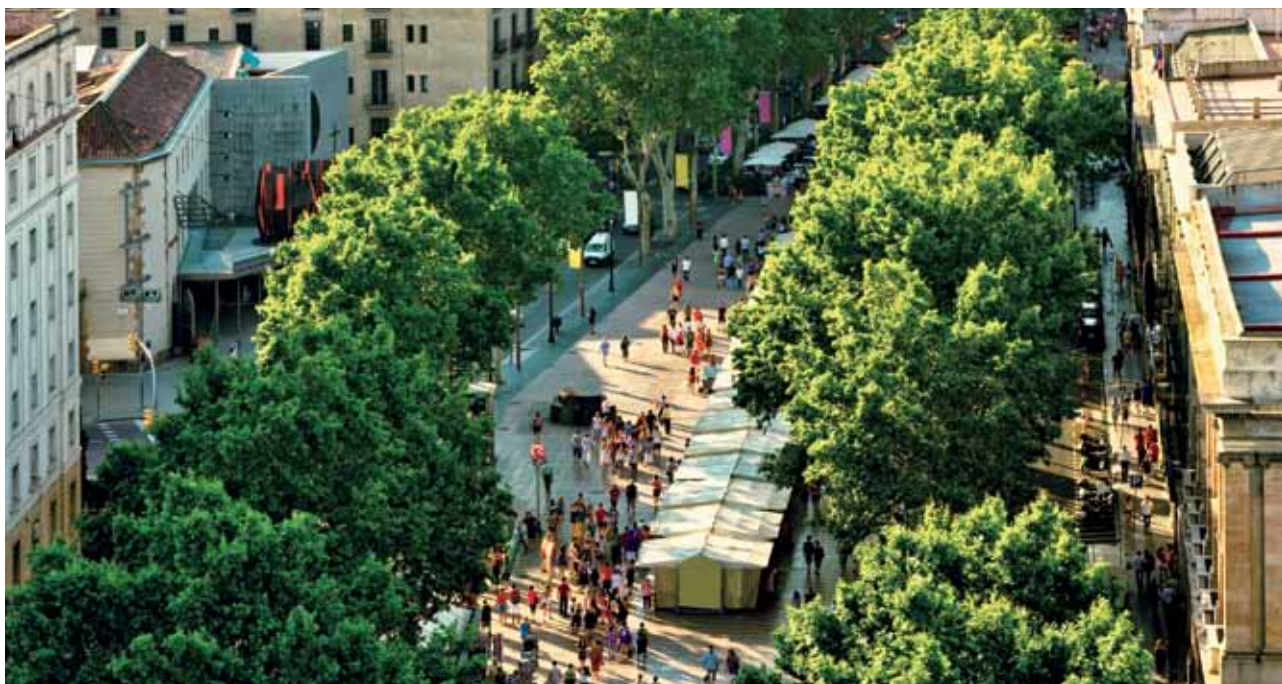
Rada Miasta Barcelona i dzielnicowe organy administracji miejskiej uznają mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju za podstawowe i społeczne prawo wszystkich obywateli, uważając je za konieczne dla interakcji społecznych i relacji międzyludzkich. W ciągu ostatnich dwudziestu lat komunikacja stała się częścią polityki spójności społecznej.

Na powierzchni 101 km² Barcelony zamieszkuje 1 638 000 mieszkańców (4 992 000 w regionie metropolitalnym miasta). Przy 16 217 mieszkańców/km² Barcelona jest jednym z najgęściej zaludnionych miast w Europie, a tym samym mobilność stanowi tu ogromne wyzwanie¹⁰⁶.

Podjęto działania w celu „demokratyzacji” ulic i przestrzeni publicznej, wdrożenia projektów mobilności na rzecz czystej i zrównoważonej komunikacji miejskiej oraz wymiany

dobrych praktyk w zakresie mobilności, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Barcelona pokazuje, jakie może być zrównoważone europejskie miasto po podjęciu działań na rzecz poprawy dostępności, przystępności cenowej i efektywności sieci komunikacji miejskiej, promowaniu ruchu rowerowego, pieszego i innych alternatywnych środków transportu oraz wspieraniu procesów, służących zwiększeniu partycypacji społecznej, których efektem jest artykułowanie potrzeb społecznych i silniejsza współpraca.

Obsługa ruchu rowerów w Barcelonie, tzw. Bicing, stanowi przykład udanego programu mobilności, zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, który został szybko przyjęty przez docelową populację. Jej wprowadzenie świadczy o zdecydowanym zobowiązaniu się miasta do promowania korzystania z roweru, jako taniego, efektywnego, zrównoważonego i zdrowszego środka komunikacji.



¹⁰⁶ Niektóre kluczowe liczby odzwierciedlają złożoność implikacji dla transportu: w mieście tym zagęszczenie ruchu wynosi 6 000 samochodów na km² (gdy na przykład w Madrycie jest to 2 300 samochodów na km², a w Londynie 1 600 na km²). Barcelona jest również miastem europejskim o największej liczbie pasów, przeznaczonych do ruchu prywatnego na km².



3.3.3. Miasto zrównoważonego rozwoju i atrakcyjnych, otwartych przestrzeni publicznych

Jakość i estetyka środowiska zabudowy oraz przestrzeni publicznych to ważne czynniki decydujące o atrakcyjności miasta. Dobrze funkcjonujące i atrakcyjne przestrzenie publiczne oraz ogólnie estetyczne środowisko mogą pełnić funkcję symbolu miasta i współlistnienia, a także kształtować poczucie odpowiedzialności mieszkańców za miasto. W Niemczech w ramach inicjatywy politycznej „Baukultur” doprowadzono do zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron i podmiotów gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego i urbanistów w debatę na temat lepszej, bardziej stabilnej i zrównoważonej kultury budowania naszego środowiska. Oznacza to zmianę sposobu planowania z tradycyjnej, odgórznej metody

urbanistycznej na proces bardziej oddolny, oparty na zaangażowaniu zainteresowanych stron i mieszkańców¹⁰⁷.

Najlepiej byłoby, gdyby przestrzenie publiczne były wielofunkcyjne i wielopokoleniowe, przyjazne dla osób starszych i dostosowane dla dzieci, stanowiły miejsca spotkań, jak również pełniły określone funkcje, jak w przypadku bibliotek, placów zabaw, placówek edukacyjnych itd.¹⁰⁸. Łączenie funkcji w budynkach lub przestrzeniach publicznych może również ułatwiać komunikację oraz tworzenie możliwości biznesowych i innowacji. Na przykład niektóre szkoły wyższe oferują byłym studentom na swoim terenie miejsce na założenie przedsiębiorstw po zakończeniu nauki. Takie przyjazne przedsiębiorstwom środowisko nie tylko ułatwia studentom przejście do aktywnego życia, ale też zapewnia możliwości współpracy między młodymi przedsiębiorcami.

107 Rettich, Stefan, *op. cit.*

108 Przedmiotowe rozwiązanie wprowadzono już w Brukseli, gdzie w wielu projektach dotyczących rewitalizacji miast przewidziano taką „przestrzeń wspólną”.

Wizja miasta nierozwijającego się¹⁰⁹

„Zwykliśmy mówić »Bóg stworzył wieś, a człowiek miasto«. Odnieśliśmy duże sukcesy w projektowaniu miast, modelowaniu i sterowaniu naszym środowiskiem oraz zarządzaniu nim. Problem polega na tym, że wystąpiły nieprzewidziane konsekwencje. Obecny punkt widzenia z perspektywy tworzonych wizji opiera się na narzędziach, które nie spełniają naszych celów. Przykładowo, kiedy myślimy o przyszłości, jesteśmy zafascynowani mapami z satelitów i systemów informacji geograficznej. Z punktu widzenia tworzenia dobrego miasta i dobrego społeczeństwa jest to pod wieloma względami zupełnie bezużyteczne. Niektóre z narzędzi służących do konstruowania miast mogą mieć potencjalnie złe skutki. Idea zarządzania miastem za wszelką cenę może nas całkowicie unieszczęśliwić.

Europa ma pod wieloma względami niezwykłą przewagę wynikającą z faktu, że nasze miasta już się nie rozrastają. Największym wyzwaniem jest osiągnięcie prostoty – ograniczanie inżynierii, komercjalizacji, hierarchizacji, rozrostu – przy jednoczesnym zachowaniu ducha, emocji i nadziei w przyszłości.

Jeżeli dzisiaj pojedziemy do Aten, Sofii czy innych miast bułgarskich, zobaczymy coś, co jest kopią innych doświadczeń. Bardzo trudno zatrzymać ten proces. Ludzie chcą być globalni. Nie zdają sobie sprawy z tego, jak dobrzy są tam, gdzie są. Wprowadzenie pojęcia »nierozwijania miast« nie jest łatwe. Jedno z wyzwań, przed jakimi стоимy, zwłaszcza w zakresie zrównoważonego rozwoju, wymaga zmiany stylu życia. Wykracza to poza gaszenie światła czy nieużywanie wody. Jest też przedmiotem znacznie bardziej złożonego procesu politycznego, który będzie rodził konflikty. Rola zarządzania miastem polega na tworzeniu warunków umożliwiających zmianę nawyków, stylu życia i zachowania. Powinno to prowadzić do mniej agresywnych i mniej zachłannych wyborów indywidualnych, bez wpadania w pułapkę kolektywistycznych, scentralizowanych, nieefektywnych i nieekonomicznych instytucji i procesów decyzyjnych. [...]”.

3.4. Budowanie prężnej gospodarki, sprzyjającej włączeniu społecznemu

Nie doświadczamy już stałego wzrostu gospodarczego i demograficznego. Negatywne skutki kryzysu gospodarczego i finansowego, a zwłaszcza redukcja budżetów publicznych i rosnące potrzeby w zakresie wydatków socjalnych spowodowały, że wiele miast znajduje się w podobnej sytuacji – muszą zmierzyć się z wyzwaniem, polegającym na przebudowie i dywersyfikacji swoich gospodarek, utworzeniu silniejszych powiązań między gospodarką lokalną a globalną oraz zwiększeniu swojej atrakcyjności dla wykwalifikowanej i aktywnej siły roboczej.

Nawet miasta, które radzą sobie lepiej i mają bardziej konkurencyjną i zdywersyfikowaną gospodarkę, doświadczają problemów związanych z bezrobociem strukturalnym wśród młodzieży i grup, które mają niższe kwalifikacje i są bardziej zmarginalizowane. Stają one przed wyzwaniami, polegającymi na utworzeniu ściślejszych powiązań między rozwojem gospodarczym i społecznym oraz zmniejszeniu polaryzacji społeczno-gospodarczej.

Fakt, że wszystkie miasta są w dużym stopniu zależne od krajowej polityki gospodarczej i wzorców rozwoju jest wyzwaniem samym w sobie. Muszą one w związku z tym wykazywać się inwencją w zakresie polityki i instrumentów polityki oraz koncentrować zasoby tam, gdzie mogą one być najlepiej wykorzystane.

109 Zaimov, Martin, Warsztaty 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Bruksela, październik 2010 r.

3.4.1. Zarządzanie przejściem w kierunku silnej gospodarki lokalnej

W jakim stopniu miasta są w stanie zmienić kierunek ścieżki swojego rozwoju, a nawet przejść na zupełnie inną ścieżkę? Po pierwsze trzeba określić czynniki wyznaczające tę ścieżkę w oparciu o zrozumienie potencjału rozwojowego miasta. Przy rozpatrywaniu tego potencjału nie wystarczy zrozumienie tylko wyników osiąganych w sektorze publicznym i sektorze prywatnym – w sektorach tych istnieją systemy rachunkowości i osiągane wyniki można zmierzyć za pomocą konwencjonalnych wskaźników – ale konieczne jest również uwzględnienie dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych, tj. niepieniężnych, uzupełniających źródeł dobrostanu. Łącznie dają one nadwyżkę miejską.

Jeżeli chce się uniknąć oddzielenia rozwoju gospodarczego i społecznego od rosnącej polaryzacji w miastach, potrzebne są nowe modele rozwoju gospodarczego, w których większy nacisk zostanie położony na krajową gospodarkę miejską. Taka gospodarka nie zależałaby wyłącznie od sektorów ukierunkowanych na eksport, ale w większym stopniu opierałaby się na rozwoju zasobów własnych.

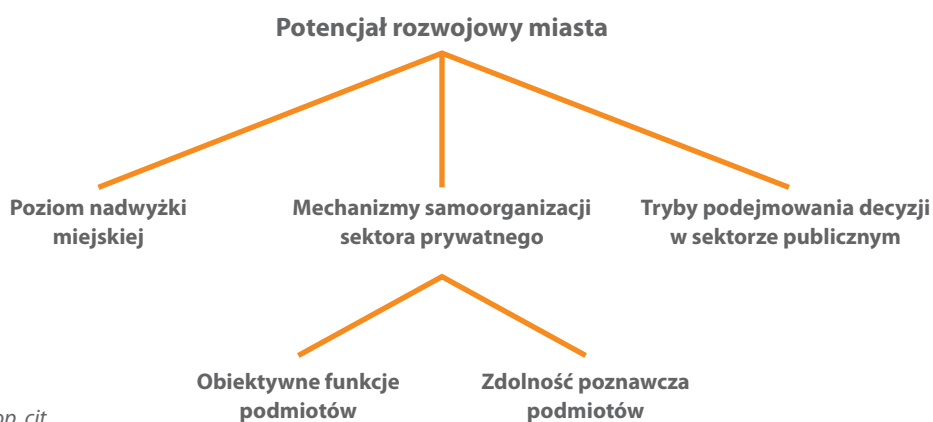
Jedną z zasadniczych kwestii dla dywersyfikacji gospodarki lokalnej jest wysokość nadwyżki finansowej z bieżącej działalności gospodarczej, jej podział oraz mechanizmy zarządzania

wpływające na jej przyczynianie się do dalszego rozwoju miast. Ponadto ogromne znaczenie mają dobra ogólnospołeczne, tj. dobra publiczne lub dobra, które nie są przedmiotem wymiany na rynku, ale są samodzielnie wytwarzane i wymieniane w obrębie małych grup takich, jak: rodzina, klub, sieć społeczna lub stowarzyszenie; mają one duże znaczenie i są raczej bagatelizowane w analizach ekonomicznych, które skupiają się wyłącznie na PKB. Odgrywają one jednak decydującą rolę w jakości życia i często są istotne dla rozwoju gospodarczego.

Sposób wytwarzania i alokacji nadwyżki miejskiej w znacznym stopniu wpływa na potencjał rozwojowy miast. Celem procesu alokacji jest nie tylko sektor prywatny i publiczny, lecz także gospodarstwa domowe. Miasta przyszłości muszą rozumieć swój potencjał rozwojowy, ale również znaleźć innowacyjne sposoby jego wykorzystania oraz ukierunkowania na wspólne cele i pobudzanie poczucia odpowiedzialności za tworzone strategię.

Aby lepiej zrozumieć problemy i potencjał gospodarki lokalnej i jej zasobów, miasta powinny opracować bardziej zróżnicowane i czułe wskaźniki. Muszą one także mobilizować zainteresowane strony i obywateli w ramach zbiorowych, opartych na uczestnictwie działań w zakresie planowania i tworzenia wizji rozwoju. Kluczową rolę w tej dziedzinie może odgrywać metoda przewidywania strategicznego (fore-sight) i inne narzędzia planowania strategicznego.

Rysunek 4 Zrozumienie potencjału rozwojowego miasta¹¹⁰



Źródło: Calafati, Antonio, *op. cit.*

110 Calafati, Antonio, *op. cit.* „Przy ocenie potencjału rozwojowego miast europejskich trzeba zbadać trzy sfery: (1) kwotę nadwyżki miejskiej, (2) mechanizmy samoorganizacji sektora prywatnego i (3) tryby podejmowania decyzji w sektorze publicznym. Niewystarczający »potencjał rozwojowy« może być zakorzeniony w jednej z tych sfer lub w większej ich liczbie, a ocenienie jego dokładnego pochodzenia z perspektywy regionalnej, krajowej lub europejskiej nie jest prostym zadaniem”.

Korzystanie z przewidywania strategicznego w celu zarządzania transformacją gospodarczą

Transformacja gospodarcza jest głównym celem wielu działań w zakresie przewidywania lub planowania w miastach europejskich. Można określić dwa rodzaje logiki w odniesieniu do transformacji gospodarczej:

- klasyczną, w której miasta byłych zachodnich zagłębi przemysłowych oraz Europy Środkowej i Wschodniej próbują sprostać niedawnemu lub wcześniejszemu spadkowi ich możliwości przemysłowych. W tej dziedzinie istnieje wiele strategii: inwestycje w kulturę (Metz, Liège, Lens, Bilbao i Emscher Park), konsolidacja przemysłu (Valenciennes, Turyn, Barcelona), przejście na innowacyjne systemy usług (Linz, Belfast, Leeds),

ścieżki technologiczne we współpracy ze szkołami wyższymi (Manchester, Lozanna) oraz inwestycje w efektywną infrastrukturę drogową (Charleroi);

- refleksje po kryzysie finansowym, w ramach których rozpoczyna się ocenę ograniczeń strategii skupionych wyłącznie na usługach finansowych i niematerialnych lub opartych na czynnikach gospodarczych, mających niewielki wpływ w skali regionu lub kraju. W ramach tego typu refleksji wymaganą transformację często przedstawia się jako rozsądną, ekologiczną, zrównoważoną, inteligentną itp. Idzie to w parze z koncepcjami gospodarki mieszkaniowej, jakości rozwoju, otwartej innowacji i zaplecza technicznego.

Źródło: Instytut Destrée

3.4.2. Pobudzanie tworzenia miejsc pracy, przedsiębiorczość i obszerna baza kwalifikacji lokalnych

Miasta stoją w obliczu poważnych problemów pod względem przekształcenia lub zmiany swojej ścieżki rozwoju. Oczekiwanie, że sektor usług oparty na turystyce będzie w stanie zastąpić sektor wytwórczy, może być myśleniem życzeniowym¹¹¹. Zbyt silne skupienie na konkurencyjności może spowodować ryzyko faworyzowania wyłącznie inwestycji przeprowadzanych w centralnych częściach miasta. Rozwój działalności gospodarczej poprzez inwestycje bezpośrednie może również zależeć od zdobycia zewnętrznej, wykwalifikowanej siły roboczej i nie tworzyć szans na zatrudnienie ludności lokalnej¹¹². Istnieje szczególne ryzyko oddzielenia lokalnej gospodarki i społeczeństwa od gospodarki światowej, przez co część ludności nie odczuje skutków tych inwestycji i będzie pozostawiona poza gospodarką.

Sektor wytwórczy będzie nadal ważny dla wielu miast, ale wraz z globalizacją będzie postępować delokalizacja i erozja europejskiej bazy produkcyjnej. Sektory usług również doświadczają delokalizacji i uzależnienia od silnej bazy

produkcyjnej. Dla miast niezwykle istotne staje się przystosowanie siły roboczej do nowych możliwości zatrudnienia, przy jednoczesnej, możliwie jak największej modernizacji sektora wytwórczego dla stworzenia bardziej zróżnicowanego potencjału gospodarczego.

W celu zróżnicowania gospodarki miasta będą musiały wspierać innowacyjność na wszystkich poziomach, tworząc środowisko sprzyjające przedsiębiorczości, a jednocześnie zajmować się zatrudnieniem, edukacją i kwestiami społecznymi, aby uniknąć marginalizacji słabszych grup społecznych. Nie można tego zrobić z dnia na dzień – jest to długotrwały proces, szczególnie przy przejściu z gospodarki jednosektorowej.

„Musimy podkreślić pozycję społeczną, prestiż i wizerunek publiczny ludzi tworzących miejsca pracy. Polityka wspierania działalności gospodarczej jest częścią obowiązków władz miasta”¹¹³.

Obecny model rozwoju gospodarczego, w którym wzrost gospodarczy nie jest równoznaczny z większą liczbą miejsc pracy, wiąże się z wyzwaniem polegającym nie tylko na zapewnieniu przyzwoitego poziomu życia osobom pozostającym

111 Nawet jeżeli „unika się myślenia życzeniowego”, zgodnie z którym turystyka lub rozwój usług umożliwiłyby wszystkim miastom opracowanie nowego modelu konkurencyjności [Calafati, *op. cit.*].

112 Przykład *Plaine Commune*: utworzono wiele nowych miejsc pracy, ale nie dla ludności lokalnej (niedopasowanie kwalifikacji oraz niedostateczne powiązania z gospodarką lokalną).

113 Kayser, Tomasz, zastępca prezydenta Poznania, Warsztaty 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Bruksela, październik 2010 r.

Liverpool – łączenie szans i potrzeb¹¹⁴

W 2009 r. Liverpool przyjął 15-letnią strategię, aby do 2024 r. stać się „kwitnącym, międzynarodowym miastem”. W opracowywaniu tej strategii uczestniczyły wszystkie główne organizacje z sektora publicznego i prywatnego oraz wolontariatu i zobowiązały się dążyć do tego, aby miasto i jego mieszkańcy stworzyli konkurencyjną, zintegrowaną, zróżnicowaną, kwitnącą i zdrową społeczność.

<http://www.liverpoolfirst.org.uk/what-we-do/vision-for-liverpool>

Aby stać się konkurencyjnym, miasto potrzebuje „równoważonego sektora biznesu i silnej gospodarki opartej na wiedzy, wspieranej przez siłę roboczą spośród obywateli, posiadających konkurencyjny poziom zdolności i umiejętności”. Jest to prawdziwe wyzwanie, ponieważ w Liverpoolu odnotowuje się duży poziom bezrobocia, a w niektórych dzielnicach bycie bezrobotnym jest sposobem na życie.

Z tego względu w ciągu ostatnich 10 lat wprowadzano inicjatywy, których celem było zapewnianie potrzebującym osobom możliwości podjęcia kształcenia, szkolenia lub zatrudnienia. Do przykładów tego rodzaju inicjatyw należy: wykorzystywanie pustych lokali sklepowych w celu oferowania doradztwa w zakresie zatrudnienia i szkoleń; organizowanie sesji doradczych dla rodziców zabierających dzieci do przedszkoli i żłobków; pomaganie „rodzinom problemowym”, zidentyfikowanym przez podmioty z sektora mieszkań socjalnych; zapewnianie wsparcia, doradztwa i finansowania przedsiębiorcom i osobom rozpoczynającym działalność; oraz jeżdżenie furgonetką wzdłuż ulicy i pukanie do drzwi, by sprawdzić, czy ktoś nie potrzebuje pomocy.

Około 10 000 mieszkańców najuboższych dzielnic otrzymało już pomoc przy zatrudnieniu, ale nadal pozostaje wiele do zrobienia i potrzebne jest ciągłe wsparcie (w tym w ramach EFRR i EFS).

poza rynkiem pracy, ale i na angażowaniu ich w życie społeczeństwa. Coraz większa liczba młodych ludzi dorasta w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem. Osoby, które opuszczają szkołę bez odpowiednich kwalifikacji lub nie znajdują pracy po opuszczeniu szkoły, na ogół wciągane są w błędne koło bierności. W Rotterdamie w związku z następstwami kryzysu gospodarczego gmina utworzyła specjalny program w celu rozwiązania tego problemu. Podstawowym założeniem jest „dostarczenie ludziom zajęcia”. Szkolenia dla młodych osób są negocjowane z pracodawcami w sektorach, w których istnieją możliwości zatrudnienia. Osoby, którym nie można znaleźć możliwości pracy ani szkolenia, są kierowane do prac społecznych¹¹⁵.

3.4.3. Rozwój kapitału społecznego

„Wcześniej uważaliśmy, że potrzebujemy przede wszystkim kapitału inwestycyjnego, później zdaliśmy sobie sprawę, że ważniejszy jest kapitał ludzki, a teraz rozumiemy, że najważniejszy jest kapitał społeczny”¹¹⁶.

Rozwój kapitału społecznego ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju zróżnicowanych i opartych na wiedzy gospodarek lokalnych. Kapitał społeczny odnosi się nie tylko do wykształcenia i umiejętności, ale też zdolności ludzi do wzajemnego zaufania, woli współpracy, angażowania się w sieci społeczne i dialog społeczny, a także aktywności w odniesieniu do wyzwań i dzielenia wspólnych celów. Kapitał społeczny jest decydujący dla rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenia małych przedsiębiorstw.

114 Eyres, Martin, wkład w Warsztaty 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Bruksela, październik 2010 r.

115 „Ze statystyk wiemy, że wiele osób – jeśli zbyt długo pozostaje bez pracy – będzie miało dodatkowe trudności w ponownym podjęciu zatrudnienia. [...] Mamy nadzieję, że stan gospodarki poprawi się w ciągu dwóch, trzech lat i dostępne będą możliwości zatrudnienia”. Giuseppe Raaphorst, Rotterdam, *Round table on impact of crisis on cities*, konferencja URBACT, 1 grudnia 2010 r.

116 Kayser, Tomasz, zastępca prezydenta Poznania, referat, Warsztaty 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Bruksela, październik 2010 r.

Kapitał społeczny jest również niezbędnym elementem przy wykorzystywaniu lokalnych możliwości oraz rozwoju ściśle lokalnych i bardziej nieformalnych części gospodarki. Może być pomocny w podnoszeniu jakości lokalnej konsumpcji i popytu oraz stanowić czynnik napędzający rozwój w kierunku gospodarki w większym stopniu opartej na wiedzy. Może być również impulsem dla innowacji społecznych, a te z kolei mogą być ważnym narzędziem w budowaniu kapitału społecznego. Z tego względu kapitał społeczny jest zasadniczym czynnikiem atrakcyjności miasta.

3.4.4. Wykorzystywanie technologii w celu wspierania zbiorowej inteligencji i innowacji

Technologie informatyczno-telekomunikacyjne (ICT) i określone technologie miejskie mogą przynieść rozwiązania wielu miejskich wyzwań. Są to zarówno „twarde” rozwiązania technologiczne w dziedzinie efektywności energetycznej miasta, energii odnawialnej, komunikacji, bezpieczeństwa itd., jak i rozwiązania „miękkie” w dziedzinie interakcji społecznych, partycypacji społecznej lub systemu globalnego zarządzania dla instytucji komunalnych.

Władze miasta muszą unikać pułapek, jakimi są wizje sektorowe, oparte wyłącznie na technologiach. Systemowy wymiar problemów i wysoki poziom przyszłej niepewności wymagają dogłębnego zrozumienia wyzwań i możliwych reakcji technologicznych w szerszym kontekście społecznym¹¹⁷. Interesującą tendencją jest wykorzystywanie przedkomercyjnych procedur udzielania zamówień, które mogą sprawić, że zamówienia publiczne będą miały charakter bardziej innowacyjny, systemowy i całościowy¹¹⁸. Prawdziwe wyzwanie polega na zaangażowaniu ludzi w czynny udział przy wspólnym opracowywaniu technologii w kontekście społecznym, czego efektem mogą być innowacje społeczne oraz technologiczne.

3.4.5. Tworzenie powiązań z gospodarką światową – miasta, jako centra sieci światowych

Miasto jest nie tylko „przestrzenią miejsc”, ale wraz ze wzrostem światowej interaktywności w coraz większym stopniu staje się również „przestrzenią przepływów”¹¹⁹. Miasta można traktować tak, jak węzły w światowej sieci przedsiębiorstw globalnych. Niektóre miasta europejskie odgrywają ważniejszą rolę, jako centra sieci. Mają silniejsze powiązania biznesowe z innymi miastami w Europie i poza nią, a ponadto stoją wyżej w hierarchii tych sieci pod względem sterowania decyzjami i przepływami inwestycyjnymi. Poprzez swoje przedsiębiorstwa miasta te mają przewagę, polegającą na silniejszych i bardziej bezpośrednich połączeniach z globalnymi ośrodkami finansowymi i technologicznymi¹²⁰.

W większości przypadków wielkość miasta świadczy o jego pozycji w hierarchii w tych sieciach światowych, chociaż mniejsze miasta również mogą mieć dobrą pozycję, jeżeli znajdują się w nich siedziby ważnych firm. Istnieje jednak wyraźna różnica między północnymi i zachodnimi regionami Europy a jej częściami środkowymi i wschodnimi. Przedsiębiorstwa w Europie Środkowej i Wschodniej zajmują zwykle niżej położone w hierarchii i mniej centralne pozycje w sieciach światowych, nawet jeżeli mają siedziby w stolicach. Jest to strukturalna słabość, która sprawia, że miasta-gospodarze są bardziej narażone na zmiany popytu na świecie.

Pozycja miasta w sieciach światowych w dużej mierze zależy od jego ścieżki rozwoju i często opiera się na pozytywnych okolicznościach historycznych, długoterminowych inwestycjach prywatnych i publicznych, umiejętnościach związanych z daną lokalizacją itd., co sprawia, że trudno ją odwzorować lub zmienić. Najważniejszym wyzwaniem dla miast jest zrozumienie roli, jaką w sieciach międzynarodowych odgrywają znajdujące się w tych miastach przedsiębiorstwa, oraz możliwych

117 Rosnące wykorzystanie technologii w celu zapewnienia naszego bezpieczeństwa jest również czynnikiem związanym z lękiem i nie musi odnosić się do problemu negatywnego postrzegania bezpieczeństwa w miastach. Niektóre miasta próbują także poprawić więzi społeczne między ludźmi w celu wzmocnienia solidarności. Na przykład takie wydarzenia, jak „Dni sąsiadów” pozwalają ludziom spotykać się i później bardziej polegać na sobie, co przyczynia się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i zaufania w danej dzielnicy.

118 http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_pl.htm

119 Castells, Manuel, *The Informational City*, Blackwell Publishers, 1989 r.

120 Na podstawie przeprowadzonej przez ESPON-FOCI analizy lokalizacji 3 000 największych przedsiębiorstw wielonarodowych i ich jednostek zależnych.

Wizja żywych laboratoriów społecznych, wspierających innowacje społeczne¹²¹

Niedobór finansów publicznych, malejąca liczba ludności itd. będą wymagać innowacyjnych i radykalnie nowych rodzajów podejścia do problemów społecznych. Żywe laboratoria społeczne pozwoliłyby nam zająć się jednocześnie wieloma wyzwaniami – np. starzeniem się społeczeństwa, włączeniem, zaopatrzeniem w żywność, ekologizacji miasta – i przekształciłyby te najważniejsze problemy z przedmiotów w podmioty lub z bycia częścią problemu na bycie częścią rozwiązania.

Żywe laboratoria opierają się na czterech głównych elementach: współtworzeniu, badaniu, eksperymentowaniu i ocenie. Żywe laboratorium społeczne będzie szło dalej, wprowadzając te elementy do szerzej zakrojonego

procesu obejmującego mobilizację, budowanie zdolności, tworzenie wizji i monitorowanie. Żywe laboratorium społeczne byłoby sposobem na rozwijanie demokracji opartej na partycypacji, zapewniając platformę, w ramach której interes społeczny można określić w bardziej konkretnych kategoriach. Wspierałoby ono również pojęcie „miasta kompromisu”, umożliwiającego znalezienie kompromisu między pozornie przeciwstawnymi wartościami i wizjami.

Aby funkcjonować, żywe laboratoria społeczne wymagają mobilizacji obywateli i zainteresowanych stron, a także możliwości zdefiniowania celów, ukształtowania treści i procesów oraz uczestniczenia w realizacji. Wymaga to również zmienionej i w większym stopniu sprzyjającej włączeniu społecznemu wizji społeczeństwa wiedzy oraz zachęcenia do zawierania sojuszków na rzecz wiedzy.



121 Wizja ta pochodzi od koncepcji „żywego laboratorium”, które można określić jako „ekosystem ukierunkowany na użytkownika i otwarty na innowacje, często działający w kontekście terytorialnym (np. miasta, aglomeracji, regionu), w którym innowacje nastawione na użytkownika są w pełni włączone do współtwórczego procesu opracowywania nowych usług, produktów i infrastruktury społecznej”. http://ec.europa.eu/information_society/activities/livinglabs/index_en.htm

BRNO – poprawa międzynarodowego statusu miasta i jego regionu poprzez przyciąganie wysoko wykwalifikowanych osób i działalności

Brno liczy 370 000 mieszkańców, a jego szerszy obszar metropolitalny 520 000. Brno jest tradycyjnym miastem przemysłowym, ale od 1990 r. nastąpiły w nim zasadnicze przemiany; w 2011 r. gospodarkę lokalną zdominował sektor usług. Ze względu na swoje położenie w Europie Środkowej, obecność wielu szkół wyższych i ośrodków badawczych miasto ma możliwość organizowania działalności badawczo-rozwojowej. Brno ma również potencjał osiągnięcia statusu międzynarodowego. Wyzwania, przed którymi stoi miasto, to zrównoważony rozwój gospodarki innowacyjnej oraz międzynarodowych funkcji w zakresie badań i rozwoju.

Aby im sprostać, miasto zaczęło przyciągać wysoko wykwalifikowane osoby za pośrednictwem różnych programów badań i dotacji. W 2002 r. w województwie południowomorawskim sformułowano regionalną strategię innowacji, której celem jest włączenie do 2013 r. tego regionu do

grona pięćdziesięciu najlepszych innowacyjnych regionów w Europie. Finansowanie z EFRR stanowi 58% całkowitego budżetu tego programu. W planie działania związanym z przyjętą strategią podkreśla się znaczenie współpracy między miastem, regionem i szkołami wyższymi. Skutkiem tej polityki było utworzenie solidnej sieci podmiotów, które dążą do osiągnięcia tych samych celów.

Zrównoważony rozwój pozostaje największym wyzwaniem, ponieważ rozwój infrastruktury placówek badawczych jest ograniczony i nadal brakuje szerszej infrastruktury miejskiej (np. kolei, dróg i transportu lotniczego). Przyciąganie ludzi i działalności prowadzi również do pojawienia się ważnych kwestii w odniesieniu dla przyszłego działania: opracowania polityki integracji nowo przybyłych, zwiększenia korzyści dla miejscowych uczniów i studentów i przekonania mieszkańców o długoterminowych korzyściach płynących z realizowanych programów.



sposobów wzmocnienia ich pozycji. Pierwszorzędne znaczenie mają tu dobre połączenia – połączenia z rynkami oraz zasobami technologicznymi i finansowymi, ale też połączenia z tendencjami kulturowymi.

3.4.6. Wyzwanie: szlaki transportowe

Połączenia miast europejskich stanowią kluczowy element zapewnienia zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Wiele miast europejskich korzysta z dobrych połączeń lotniczych lub kolejowych z innymi większymi miastami Europy, co pozwala przedsiębiorcom na odbywanie podróży służbowych z możliwością całodziennych spotkań. Takie miasta mają dobre „sieci połączeń”¹²². Dotyczy to większości miast zachodnioeuropejskich i stolic państw Europy Środkowej i Wschodniej. W przypadku miast tej drugiej grupy, ale niebędących stolicami, istnieją jednak niewielkie możliwości połączeń z miastami innych krajów Europy. Szlaki kolejowe nadal mają charakter przede wszystkim krajowy, a transgraniczna łączność kolejowa jest niewielka, nawet na stosunkowo krótkich dystansach. Głównym wyzwaniem na przyszłość dla tych miast jest

zwiększenie możliwości połączeń w zrównoważony sposób, np. przy możliwym skoncentrowaniu się raczej na kolei dużych prędkości niż na liniach lotniczych, zwłaszcza biorąc pod uwagę skalę i charakter takich inwestycji, wykraczających poza budżety pojedynczych miast.

3.5. Policentryczna Europa miast o zrównoważonym rozwoju terytorialnym

Podstawą modelu europejskiego jest zrównoważona, policentryczna struktura miejska, umożliwiająca rozwój całego terytorium Europy. Miasta mają kluczowe znaczenie dla otaczających je obszarów, jako centra usług, działalności gospodarczej i kulturalnej. Rozwój miast jest podstawą dla żywotności i rozwoju otaczających je obszarów wiejskich. Rozwój miast wiąże się jednak z szeregiem wyzwań terytorialnych o różnym zakresie geograficznym, od zależności między miastami a ich obszarami podmiejskimi do zależności między miastami a rozwojem terytorialnym UE, jako całości.

*Wizja kontrolowanego rozwoju miast*¹²³

Aby ograniczyć niekontrolowany rozwój miast, miasta przyszłości zwiększą stopień skupienia centrów miast i ich atrakcyjność pod względem jakości życia, tanich mieszkań oraz warunków przyjaznych rodzinom, sprzyjających osiedlaniu się rodzin z małymi dziećmi w miastach. W miastach tych świadczone będą usługi i zapewni się infrastrukturę komunikacji publicznej, co stanowić będzie zachętę do dalszego zwiększania gęstości zaludnienia na obszarach i tak gęsto zaludnionych.

Miasta przyszłości stworzą policentryczne modele przestrzenne, aby osłabić presję wywieraną na ich główną aglomerację. W planowaniu miast przyszłości uwzględni

się tworzenie zielonych pasów i korytarzy w miastach i na ich peryferiach, jako elementów „zielonej mobilności” (ścieżki dla pieszych i rowerowe).

Miasta przyszłości wdrożą silną politykę planowania, z towarzyszeniem takich środków wspierających, jak ulgi podatkowe czy wycena gruntów. W miastach przyszłości opracowane zostaną narzędzia dynamicznego monitorowania użytkowania gruntów oraz oceny porównawczej użytkowania gruntów w innych miastach i obszarach miejskich w Europie. Jest to spowodowane faktem, że dla uzyskania finansowania z UE wymagane jest przyjęcie zintegrowanego planu użytkowania gruntów (wraz ze strategiczną oceną oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z przepisami UE).

122 Sprawozdanie ESPON-FOCI, Bruksela, 2010 r. „Sieci połączeń” definiuje się jako możliwość odbycia podróży służbowej trwającej jeden dzień (pociągami, samolotem lub kombinacją środków transportu) z 6 godzinami dostępnymi w miejscu przeznaczenia oraz w godzinach 06:00-22:00 i 05:00-23:00, przy uwzględnieniu przesiadek na całej trasie.

123 Podgrupa tematyczna w ramach grupy roboczej ds. spójności terytorialnej i zagadnień miejskich, *Final Report on Urban and Development Sprawl*, lipiec 2010 r.

3.5.1. Harmonijny rozwój miasta wraz z otaczającym go regionem

Wzajemne zależności pomiędzy ośrodkami miejskimi i otaczającymi je regionalnymi obszarami wiejskimi, w połączeniu z poziomem odporności i podatności naturalnych zasobów danego obszaru podmiejskiego, stanowią poważne wyzwanie. Duże miasta potrzebują znacznego zaplecza, co może prowadzić do konfliktów na tle zasobów i ich wykorzystania wspólnie z innymi miastami lub użytkownikami z sektora rolnictwa. Ekosystemy mogą znaleźć się pod presją, wynikającą z nadmiernego i słabo uregulowanego użytkowania gleby, rozwoju demograficznego i nacisku rynkowego, polegającego m.in. na intensywnym wytwarzaniu produktów rolno-spożywczych na potrzeby światowego rynku, a nie na potrzeby krótszego cyklu producent-konsument przy zróżnicowanej produkcji lokalnej.

Niekontrolowany rozwój miast stanowi zjawisko trudne do odwrócenia. Można nim jednak sterować, kierować, koordynować i ograniczać. „Ma to szczególne znaczenie w przypadku krajów w okresie transformacji, które nie są w stanie w wystarczającym stopniu opanować rozwoju metropolitalnego”¹²⁴.

Analizę miasta i otaczającego go regionu należy przeprowadzić pod względem zagęszczenia osiedli i terenów działalności gospodarczej, przy czym obszary zagęszczenia muszą być wzmocnione i dobrze skomunikowane z węzłami transportowymi. W niektórych regionach do 80% osób, które pracując w mieście, mieszka poza miastem. W innych z kolei osoby mieszkające poza miastem muszą przywozić swoje dzieci do szkół w mieście lub dojeżdżać do miasta, aby skorzystać ze świadczonych tam nich usług zdrowotnych, socjalnych czy kulturalnych. Pozbawione sensu jest zatem planowanie mobilności w mieście, bez uwzględnienia modeli mobilności osób zamieszkujących większe pod względem funkcjonalnym obszary miejskie, a także przepływów towarów do miasta i z miasta.

Planowanie i zarządzanie transportem publicznym na poziomie funkcjonalnych obszarów miejskich wymaga partnerstwa i współpracy między wszystkimi zainteresowanymi samorządami terytorialnymi i wiąże się ze szczególnymi wyzwaniami w zakresie współpracy, koordynacji i finansowania. Wiele miast Europy Wschodniej ma bardzo dobrze rozwinięte metropolitalne sieci tramwajowe. Zdaniem niektórych ekspertów, głównym priorytetem jest remont i modernizacja

Wizja zrównoważonego, wewnętrznego rozwoju miast¹²⁵ ***Forma rozwoju, jego trwałość i obszary interwencji***

Miasta przyszłości nie będą się rozrastać na zewnątrz – ich rozwój będzie zamiast tego skierowany do wewnątrz, przybierając różne formy wtórnego zwiększania gęstości zaludnienia. Będą występować skupiska miast z licznymi ośrodkami i różnego rodzaju dzielnicami. Zrównoważony rozwój wymaga wtórnego zwiększenia gęstości zaludnienia; większa gęstość zaludnienia wymaga porozumień społecznych; a osiągnięcie porozumienia wymaga innowacji. Ludzie należący do różnych klas społecznych i pokoleń muszą być skłonni do ponownego zamieszkania razem na obszarze o jeszcze większej gęstości zaludnienia. Stare dzielnice zostaną przystosowane dla nowych rodzin, wielu pokoleń i społeczeństwa charakteryzującego się coraz większą różnorodnością kulturową i etniczną.

W pierwszej kolejności wtórnemu zwiększeniu gęstości zaludnienia zostaną poddane powojenne, masowe osiedla mieszkaniowe i dawne podmiejskie dzielnice domów jednorodzinnych. Monotonne i jednofunkcyjne miasta satelitarne zostaną poddane procesowi urbanizacji, dzięki czemu staną się bardziej atrakcyjne oraz zróżnicowane pod względem społecznym i wielofunkcyjne. Dawne obszary podmiejskich domów jednorodzinnych są obecnie zamieszkiwane przez osoby starsze, a okres zmiany pokoleń ze starego na nowe stanowi doskonałą okazję do przeprowadzenia takich interwencji. W późniejszym czasie do rozdysponowania i wtórnego zwiększenia gęstości zaludnienia będą gotowe ogromne tereny podmiejskie z lat 90.

124 Gorzelak, Grzegorz, Uniwersytet Warszawski, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Bruksela 2010 r.

125 Rettich, Stefan, Warsztaty 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Bruksela, grudzień 2010 r.

Nowa przestrzeń publiczna i nowe instytucje społeczne: katalizatory pomysłowości społecznej i rewitalizacji

Przestrzenie publiczne i nowe instytucje społeczne będą stanowić jeden z filarów tego procesu. Przedmiotowe przestrzenie i instytucje powinny być przeznaczone dla społeczności w jej obecnym kształcie, a także dla nowych mieszkańców: powstaną pola działalności publicznej, umożliwiające wzajemne zapoznanie się oraz platformy na rzecz wymiany i poszanowania wartości. Drugim filarem tej strategii spójności społecznej są formy kształcenia i wymiany wiedzy, dostosowane do dzielnic. Nowe formy bibliotek dzielnicowych (np. IDEA Stores w Londynie) i nowe formy szkolnictwa (np. Westminster Academy w Londynie) przyczynią się do integracji osób o niskich kwalifikacjach i słabym wykształceniu. Na obszarach o spadającej liczbie ludności tego rodzaju projekty i przestrzenie mogą służyć jako spoiwo społeczne (np. Open Air Library – biblioteka na otwartym powietrzu – w Magdeburgu).

Planowanie, partycypacja i komunikacja społeczna

Planowanie będzie procesem otwartym i elastycznym, w ramach którego wszystkie zainteresowane strony i wszyscy obywatele mają te same prawa i znaczenie. Główną rolę w tej debacie publicznej dotyczącej przyszłości odegrają istniejący użytkownicy oraz sieci gospodarcze i społeczne. Opracowane zostaną nowe formy praktycznego uczestnictwa. Będą obowiązywać systemy bez wyznaczonych progów, tak aby wszyscy ludzie, w tym osoby o niższym wykształceniu, czuły się swobodnie i miały możliwość uczestnictwa. Duże znaczenie w tym współczesnym i nowym rodzaju planowania będzie miała komunikacja społeczna (nie tylko werbalna). Istotnym narzędziem komunikacji z szerszą opinią publiczną będą doraźne interwencje i obszary pilotażowe dla sprawdzania przyszłych rozwiązań.

Działania doraźne

Czy stać nas na trzymanie opuszczonych budynków w przeludnionych miastach w celach spekulacyjnych? Co należy zrobić z opuszczonymi budynkami na obszarach o spadającej liczbie ludności? W obu przypadkach rozwiązanie stanowi użytkowanie tymczasowe. W pierwszej sytuacji budynki można użytkować efektywniej, a przedsiębiorcy i osoby kreatywne mogą czerpać korzyści z czasowo obniżonych czynszów, natomiast właściciele mogą odnosić korzyści z wynajmowania budynków. W drugiej sytuacji działanie doraźne może stanowić strategię ukierunkowania prac związanych z rewitalizacją na określone obszary i ich skoncentrowania na tych obszarach. W obu sytuacjach tymczasowe użytkowanie stanowi podstawę dla nowych form spójności społecznej i lokalnych sieci gospodarczych.

Nowa zależność między miastem a wsią

Na przestrzeni ostatniego stulecia doszło do zaburzenia równowagi w zależności między miastem a wsią. Tereny wiejskie były postrzegane głównie, jako potencjalne tereny podmiejskie i przemysłowego rolnictwa. Zależność tę można zmienić, dzięki zrównoważonemu rozwojowi: duże obszary krajobrazowe stanowią przestrzeń, którą można wykorzystać na farmy wiatrowe i produkcję biomasy; tereny wiejskie, będące niegdyś podstawowym źródłem żywności, mogłyby stać się źródłem zielonej energii. Wraz ze wzrostem cen paliwa i transportu regionalna produkcja żywności stanie się znowu atrakcyjna. W pierwszej kolejności żywność ekologiczną będzie się produkować na potrzeby takich miejskich instytucji publicznych, jak szkoły, przedszkola, stołówki itp., a później większość żywności w miastach będzie coraz częściej pochodzić z produkcji regionalnej.

Źródło: Rettich, Stefan, op. cit.

tych sieci, ponieważ stwarzają one wyjątkową okazję do rozwoju mobilności niskoemisyjnej o dużym zasięgu terytorialnym. Ze względu jednak na metropolitalny charakter takich sieci i koszt ich modernizacji istnieje ogromne wyzwanie w sferze zarządzania w przypadku realizacji modernizacji sieci na terenie wszystkich jednostek miejskich.

3.5.2. Promowanie różnorodności i autentyczności miast

Atrakcyjność miast polega w takim samym stopniu na jakości życia, jak na ich konkurencyjności. Miasta konkurują między sobą nie tylko w celu przyciągnięcia przedsiębiorstw, ale również w celu przyciągnięcia talentów. O ile tętniące życiem miasta w głównych sferach europejskiej gospodarki przyciągają wielu migrantów w obrębie jednego państwa oraz z zagranicy, to do miast peryferyjnych napływa niewiele osób z innych regionów i państw, albo wręcz nikt nowy tam się nie osiedla. Jest oczywiste, że priorytetem miast peryferyjnych jest zapewnienie korzystnych warunków, które skłonią mieszkańców aktywnych zawodowo do pozostania w regionie¹²⁶.

By być konkurencyjnym, miasta mienia się, jako „ekologiczne”, „kreatywne” i „kulturalne”. Na atrakcyjność miasta składa się jakość kształcenia, walory kulturalne i estetyczne, dobre możliwości w zakresie sportu i wypoczynku, atuty środowiskowe oraz czystość powietrza i wody, a także życie towarzyskie i bezpieczeństwo.

Atrakcyjność miasta jest wynikiem zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju miast: należytego planowania urbanistycznego; zrównoważonej komunikacji miejskiej; strategii przyjaznych dla wszystkich grup wiekowych; przystępnych cenowo mieszkań, dobrych usług użyteczności publicznej, czystego powietrza, czystej wody, zielonej przestrzeni itp. W ramach funkcjonalnego, zintegrowanego podejścia do rozwoju miast trzeba będzie również uwzględnić wszystkie aspekty życia. Przykładowo publiczna komunikacja miejska musi obsługiwać podróże rekreacyjne i dojazdy do pracy,

a w ramach dostosowania infrastruktury komunikacyjnej do przyszłej struktury wiekowej społeczeństwa można wprowadzić nowe usługi na rzecz aktywnej grupy osób starszych.

Atrakcyjne miasto odznacza się kreatywnością, wychodzącą poza wąskie aspekty kulturowe i obejmuje szersze procesy kreatywnych działań, innowacji społecznej, nauki o organizacji oraz tworzenie „inteligencji miasta”. Tego rodzaju procesy można stosować w działalności gospodarczej, zarządzaniu publicznym, strukturach społecznych i działalności kulturalnej¹²⁷.

Nie istnieje jeden uniwersalny przepis na zapewnienie atrakcyjności. Duża różnorodność miast jest atutem Europy i umożliwia ona miastom kształtowanie ich własnego, niepowtarzalnego wizerunku. Planując swoją przyszłość, miasta muszą czerpać ze swojej przeszłości. Niektóre z nich opierają się na swoich szczególnych tradycjach, związanych z produkcją, dziedzictwie architektonicznym czy kulturowym, a także na lokalnej i regionalnej bazie wiedzy. Szczególną atrakcyjność danego miasta należy postrzegać w kontekście zorientowanego na przyszłość scenariusza, jako element bardziej ogólnego procesu przemiany miast.

Miasta osiągające najlepsze wyniki pod względem atrakcyjności to miasta znajdujące się już na drodze dalszego rozwoju. Posiadają one więcej zasobów finansowych i przestrzeni potrzebnych do zarządzania publicznymi i prywatnymi inwestycjami w kreatywność, wychodzącymi poza podstawowe potrzeby. Istnieją jednak również przykłady miast, w których z powodzeniem przekształcono wcześniejsze tereny przemysłowe w dzielnice kultury i twórczości, a odnowa starówki zrównoważyła negatywne trendy.

126 *Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich*, s. 15-16.

127 Ravetz, Joe, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Bruksela, 2010 r.

FLORENCJA – podmioty prywatne, jako siła napędowa rewitalizacji lokalnej gospodarki i tradycji przemysłowych w oparciu o dziedzictwo kulturowe

Florencja liczy 368 901 mieszkańców (2009) i znajduje się w centrum obszaru metropolitalnego o populacji 618 990 osób. Florencja jest znana z turystyki oraz twórczości artystyczno-rzemieślniczej, a szczególnie z renowacji dzieł sztuki. Można jednak dostrzec ślady pogorszenia stabilności gospodarczej i miejskiej: mniej turystów i fabryk, więcej opuszczonych budynków i rosnąca konkurencja ze strony innych stolic kultury we Włoszech i w Europie. Głównym wyzwaniem stojącym przed tym miastem jest zatem przywrócenie jej dawnego znaczenia na szczeblu międzynarodowym.

Wyzwanie to podjęła już Confindustria, konfederacja związków zawodowych włoskich przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, wspierana przez stowarzyszenie CNA,

reprezentujące lokalne MŚP. Konsorcjum zorganizowało w listopadzie 2010 r. dziewięciodniową imprezę pn. *Florens 2010 – Międzynarodowy tydzień dziedzictwa kulturowego i krajobrazu*, w ramach którego zaoferowano wydarzenia kulturalne, wystawy, targi i konferencję, w których uczestniczyło 90 000 osób. Obraną strategią było promowanie Florencji, jako nowej stolicy odnowy dziedzictwa kulturowego.

Strategia ta jest zgodna z niedawno przyjętą we Florencji strategią rozwoju miejskiego, która obejmuje plany stworzenia innowacyjnego klastra gospodarczego – „*Dzielnicy obszaru technicznego dziedzictwa kulturowego*”.



3.6. W kierunku całościowego modelu zrównoważonego rozwoju miast

3.6.1. W kierunku całościowego, zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju miast

Nasze miasta stoją przed szeregiem wyzwań, które – rozpatrywane oddzielnie – same w sobie stanowią duże wyzwanie. Różnorodność należy przeobrazić w pozytywny czynnik sprzyjający innowacyjności i atrakcyjności, który spójność umacnia, a nie pogarsza jej. Zadaniem miast jest dostosowanie swoich strategii gospodarczych i usług socjalnych do potrzeb starzejącego się społeczeństwa.

Aby zapewnić rozwój ekologicznych, zdrowych i atrakcyjnych miast, należy przyjąć całościowe podejście do kwestii związanych ze środowiskiem i energią. Należy ograniczyć poziom zanieczyszczenia i niezrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych przy jednoczesnym zagwarantowaniu mobilności zrównoważonej, zdrowej i sprzyjającej włączeniu społecznemu. Należy zrewaloryzować otwartą przestrzeń publiczną. Miasta muszą zarządzać procesami przejściowymi w kierunku rentownych gospodarek lokalnych, które są powiązane ze światową gospodarką oraz światowymi centrami doskonałości i innowacji, tworząc solidne, oparte na wiedzy gospodarki, sprzyjające włączeniu społecznemu. Muszą one pobudzać tworzenie miejsc pracy i wspierać szerokie lokalne zaplecze umiejętności.

Miasta muszą również rozwijać się w zgodzie z otaczającymi je regionami oraz działać, jako siła napędowa wzrostu regionalnego, sprzyjając idei policentrycznej Europy miast o zrównoważonym rozwoju terytorialnym. Muszą one zachować swoją tożsamość i niepowtarzalny charakter oraz pełnić różne role w sieciach współpracy, obejmujących większe tereny oraz w sieci gospodarki światowej.

Miasta muszą dążyć do osiągnięcia bardziej całościowego modelu zrównoważonego rozwoju, w którego ramach będą mogły łączyć ze sobą z pozoru przeciwstawne i sprzeczne cele. Wzrost gospodarczy należy pogodzić ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych, a globalna

konkurencyjność musi sprzyjać włączeniu społecznemu i preferować gospodarkę lokalną, ale zapewniając atrakcyjność względem światowej elity społecznej i gospodarczej, nie można wykluczać grup mniej uprzywilejowanych.

Zasadniczo, aby sprostać wyzwaniom przyszłości, miasta muszą przyjąć zintegrowane podejście do planowania i rozwoju, łączącego wymiary społeczny, środowiskowy i terytorialny rozwoju miast.

3.6.2. Rozwiązywanie konfliktów i sprzeczności

Między społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi modelami rozwoju występują oczywiste sprzeczności. Rozwój gospodarczy nie zawsze przenosi się w pozytywny sposób na rozwój społeczny. Co więcej, coraz częściej rozwój gospodarczy przebiega w oddzieleniu od rozwoju społecznego. Przykładowo dynamika gospodarcza niektórych wielkich przedsiębiorstw może kontrastować z biedą regionu, w który dane przedsiębiorstwo ma swoje zakłady. Miasta muszą pozostać siłą napędową wzrostu gospodarczego i muszą uczestniczyć w światowej konkurencji, zachowując spójność społeczną na swoim terenie¹²⁸.

Model ekologicznego rozwoju zrównoważonego i zdrowego społeczeństwa jest sprzeczny z modelem wzrostu gospodarczego, opartego na konkurencji i stałym wzroście gospodarczym.

Kwestie środowiskowe i społeczne nie zawsze idą ze sobą w parze. Możliwe jest wystąpienie napięć w miastach, w których w programie politycznym cele środowiskowe znajdują się wyżej w hierarchii niż cele społeczne. Istnieje na przykład możliwość, że na dzielnice ekologiczne i zielone technologie nie będą sobie mogli pozwolić ci, którzy są najbardziej narażeni na ubóstwo energetyczne. Polityka spójności społecznej niekoniecznie jest zgodna z polityką środowiskową.

Istnieją również sprzeczności między ambicjami, wizjami i celami o różnej skali terytorialnej oraz terenami sąsiadującymi. Jeżeli problemy dzielnicowe są podejmowane wyłącznie na poziomie dzielnicy, to dany problem może ponownie zaistnieć w innej części miasta lub wykroczyć poza jego

128 Jacquier, Claude, dyrektor ds. badań, Narodowe Centrum Badań Naukowych (CNRS), wprowadzenie do *Conference on Multilevel Urban Governance*, prezydencja belgijska Unii Europejskiej, Liège, 1-2 grudnia 2010 r.

Konkurujące wizje społeczne?¹²⁹

Obecnie gospodarki i społeczeństwa kształtowane są według dwóch rywalizujących wizji:

- 1) gospodarki niskoemisyjnej, w kontekście szerszej debaty na temat zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju;
- 2) społeczeństwa opartego na postfordyzmie i wiedzy, w którym wiedza i umiejętności są postrzegane, jako kluczowe czynniki konkurencyjności i pomnażania majątku.

O ile pierwsza wizja dotyczy *powstrzymania i ograniczenia* wpływu na środowisko, o tyle druga dotyczy wzrostu i *wzmocnienia* konkurencyjności gospodarczej. Istnieje zatem potencjalny konflikt w dążeniu do wzrostu gospodarczego w dobie zmiany klimatu i ograniczonych zasobów. Sposób tworzenia tych wizji przyszłości, dyskusowania o nich i umożliwienia ich praktycznej realizacji ma znaczący wpływ na społeczno-techniczne przekształcenia w kontekście miejskim i regionalnym.

granice. Jeżeli konkurencja między pobliskimi miastami jest zbyt silna, może nie być wyraźnego zwycięzcy, a zamiast tego miasta te będą częściowo przegranymi. Modele rozwoju ukierunkowanego na społeczeństwo mogą też konkurować z modelami ukierunkowanymi na rozwój technologii lub pozostawać z nimi w sprzeczności.

Kluczowym wyzwaniem staje się sama umiejętność miast, polegająca na budowaniu zgodnych wizji, łączących i godzących rywalizujące ze sobą wizje miasta i modele rozwoju.

3.6.3. Lepsze zrozumienie realiów, możliwości i celów

Wyzwanie polegające na przejściu w stronę wspólnych całościowych wizji, modeli zrównoważonego rozwoju jest w pewnym stopniu wyzwaniem, polegającym na osiągnięciu lepszego i wspólnego zrozumienia realiów miejskich. Ogólne cele należy zrozumieć w szerszej perspektywie celów końcowych – np. zrównoważonej jakości życia i warunków życia – a nie wyłącznie w węższej perspektywie, ograniczającej się do środków ich osiągnięcia (np. wzrostu gospodarczego, wskaźnika zatrudnienia, poziomu dochodów).

Lepsze zrozumienie realiów miejskich wymaga opracowania bardziej odpowiednich i wieloaspektowych wskaźników, umożliwiających pomiar bardziej jakościowych aspektów gospodarki miejskiej i życia społecznego – środowiska, potencjału rozwoju gospodarczego, walorów kulturowych itp. Aktualne wskaźniki nie są opracowywane w stopniu wystarczającym do prawidłowego zmierzenia rozwoju środowiskowego miast czy powiązania kwestii środowiskowych z innymi kwestiami. Na podstawie danych nie jest możliwe oszacowanie ryzyka, przed jakim stoją miasta w odniesieniu do zapewniania zasobów naturalnych, chociaż stanowią one kluczowy element gwarantowania środowiskowej odporności miast. Należy również uzupełnić analizę ilościową o analizę jakościową, aby uwzględnić zasoby niematerialne i niepieniężne.

Porozumienie, co do ogólnej wizji musi opierać się na wspólnym procesie tworzenia i zrozumienia realiów aktualnych i przyszłych, potencjalnych. Aby zrealizować daną wizję w praktyce, wszystkie podmioty określające przyszłość danego miasta (takie, jak administracja samorządowa, mieszkańcy, przedsiębiorstwa, inne zainteresowane podmioty społeczno-ekonomiczne itp.) muszą ją dobrze rozumieć i przyjąć, jako własne. Wymaga to zastosowania procesów zbiorowego planowania strategicznego.

129 Perry, B., Hodson, M., Marvin, S., i May, T., SURF, Centrum ds. Zrównoważonej Przyszłości Miast i Regionów (SURF), Uniwersytet w Salford, Wielka Brytania, referat, *Miasta przyszłości*.

Tabela 2 Alternatywne sposoby rozumienia i opisywania rzeczywistości

Cecha	Dominująca reakcja	Reakcja alternatywna
Cele	Ukierunkowane na gospodarkę	Zróżnicowane
Parametry	Materialne	Niematerialne
Skala	Doskonałość w skali światowej	Globalna „doskonała właściwość” i „właściwa doskonałość”
Procesy	Liniowe, produkty, podaż/ popyt, modele strategii wymuszająco-przyciągających	Ekosystemy, sieci i przepływy
Wiedza	Wąska, w granicach dziedziny, sektorowa; skodyfikowana	Szeroka; multidyscyplinarna, łamiąca granice sektorów; domniemana
Mechanizmy	Rozwiązania techniczne, mechanistyczne	Wiele interwencji i mechanizmów
Uczenie się	Modele przenaszalne	Podejścia uwzględniające kontekst
Interesy społeczne	Elity: przemysłowe, rządy, główne instytucje	Szeroki zakres interesariuszy, potencjalnych beneficjentów i uczestników
Koncepcje bezpieczeństwa gospodarczego i ekologicznego	Rozdzielne	Zbiorowe

Źródło: Simon Marvin & Beth Perry¹³⁰

130 Marvin, Simon i Perry, Beth, Warsztaty 1 Cities of Tomorrow – Urban challenges, Bruksela, czerwiec 2010 r.

4. Zarządzanie – jak Odpowiedzieć na wyzwania



4.1. Wprowadzenie – od administrowania do zarządzania

W odniesieniu do poważnych wyzwań, przed którymi stoją europejskie miasta, nie ma rozwiązań ani oczywistych, ani prostych. Częste występowanie sprzecznych powiązań między nimi wymaga przyjęcia całościowych i zintegrowanych metod, umożliwiających zrównoważenie różnych interesów i celów. Ponadto wyzwania te nie mieszczą się w granicach administracyjnych, a strategiom ich eliminowania mogą towarzyszyć daleko idące konsekwencje, wykraczające poza obszar interwencji.

Oczywiste jest, że stałe struktury administracyjne różnego szczebla nie są odpowiednie, aby samodzielnie i w zrównoważony sposób rozwiązywać przyszłe problemy. Przystosowywanie struktur administracyjnych do lepszego reagowania na wyzwania jest daremne: dynamiczny charakter wyzwań wymagałby ciągłego przystosowywania, a ponadto ich wielowymiarowy charakter wymaga reagowania na różną skalę. Można zamiast tego stworzyć system różnoskalowego zarządzania, w którym poszczególne szczeble administracji będą odgrywać różne role.

W niniejszym rozdziale omówiono podstawowe elementy systemu różnoskalowego zarządzania: całościowe i zintegrowane podejście do wyzwań; długoterminowe planowanie strategiczne, strategiczne prognozowanie i tworzenie wizji; zaangażowanie społeczeństwa i zbiorowa mobilizacja w odniesieniu do celów długoterminowych; partnerstwa i współpraca między miastami. Zwrócono również uwagę na znaczenie zarządzania na poziomie miejsko-regionalnym.

4.2. Zintegrowane podejście do rozwoju miast i zarządzania nimi

W rozdziale 3 przedstawiono daleko idące wzajemne powiązania i często pozornie sprzeczny charakter głównych wyzwań w ramach inicjatywy „Miasta przyszłości”. Strategie służące zwiększeniu wzrostu gospodarczego mogą opierać się na mniej zrównoważonym wykorzystaniu zasobów naturalnych;

strategie dotyczące globalnej konkurencyjności i atrakcyjności mogą prowadzić do powstania społeczeństwa dualistycznego, charakteryzującego się niewielkimi możliwościami zatrudniania osób niewykwalifikowanych lub społecznie pokrzywdzonych oraz oddzielenia gospodarki lokalnej od światowej; strategie rozwoju ekologicznego i redukcji emisji CO₂, skupione na nowych technologiach, mogą prowadzić nie tylko do wykluczenia osób niewykwalifikowanych z rynku pracy, ale również zwiększenia skali wykluczenia społecznego za sprawą ubóstwa energetycznego, spowodowanego brakiem wiedzy i zasobów u tych, którzy najbardziej potrzebują nowych, zielonych technologii, czyli przepaści ekologicznej. W ramach planowania i rozwoju miasta muszą zatem integrować wymiar społeczny, gospodarczy, środowiskowy i terytorialny swojego rozwoju.

„Ze względu na złożoność wyzwań konieczne jest integrowanie różnych wymiarów społecznych, gospodarczych i przestrzennych [...] Konkretnie interwencje (sektorowe) [...] nigdy nie dadzą trwałych rozwiązań i mogą mieć negatywne, a nawet niebezpieczne konsekwencje w wymiarze ekologicznym i przestrzennym”¹³¹.

Zintegrowane podejście do rozwoju miasta opiera się na kilku perspektywach. Wyzwania związane z obszarami miejskimi można postrzegać pod kątem miejsca, w którym się pojawiły, lub podmiotów, dla których mają one największe znaczenie. Można je również rozważać pod względem najbardziej odpowiedniego poziomu zarządzania lub skali terytorialnej, wymaganej dla skutecznego rozwiązywania problemów. Rozwiązanie wielu wyzwań, które dotyczą głównie miast, nawet tych najbardziej widocznych na poziomie dzielnic takich, jak integracja i upodmiotowienie grup zmarginalizowanych, zależy od strategii przyjętych na szczeblu krajowym a czasem na szczeblu europejskim. Nawet jeżeli rozwiązanie lokalnego problemu istnieje na poziomie lokalnym, to wprowadzenie takiego rozwiązania może spowodować przeniesienie danego problemu na inną, pobliską miejscowość, a zatem nazbyt wąskie podejście terytorialne może przynosić efekty odwrotne do zamierzonych. Podstawowe znaczenie ma zatem zrozumienie terytorialnego wymiaru wyzwań, związanych z obszarami miejskimi.

131 van den Broeck, 2010 r., cytat w: Tosics, Iván, *op. cit.*

Debata dotycząca zrównoważonego rozwoju biopaliw wykazała, że aby zrozumieć i sformułować wyzwania i cele, należy uwzględnić szerszy kontekst i skutki uboczne. Cele można osiągać na konkretnym szczeblu lokalnym, ale nie na szerszą skalę terytorialną. Przykładowo rozwój dzielnic ekologicznych pomaga zmniejszyć zużycie energii i ilości odpadów komunalnych, jednak jeżeli nie jest dobrze zintegrowany przestrzennie pod względem bliskości usług i łatwo dostępnej komunikacji publicznej, to może też powodować intensywne użytkowanie prywatnych samochodów. Cele i zamierzenia muszą być istotne i skuteczne w różnych zakresach terytorialnych.

Należy również zrozumieć wzajemne zależności między wyzwaniami. Odizolowane inwestycje sektorowe – szczególnie inwestycje w infrastrukturę na dużą skalę, charakteryzujące się silnym efektem blokady – mogą w odniesieniu do długoterminowych celów dotyczących zrównoważonego rozwoju przynosić efekty odwrotne do zamierzonych. Strategii komunikacji publicznej nie można oceniać wyłącznie pod kątem produktu (np. liczby kilometrów wybudowanych dróg czy taboru) – w ocenie należy również uwzględniać wyniki i wpływ na osiągnięcie celów społeczno-ekonomicznych i środowiskowych. Infrastruktura komunikacji publicznej ma wpływ na dostępność pracy, edukacji, różnych form wypoczynku i usług. W kontekście planowania terytorialnego pełni ona funkcję dźwigni, która prowadzi do zwiększenia gęstości zaludnienia na danym obszarze ze względu na dobre połączenie sieci komunikacji lokalnej z centrum miasta. Istnieje zbyt wiele przykładów infrastruktury komunikacji publicznej, która doprowadziła do segregacji przestrzennej i zwiększenia zagęszczenia ruchu centrum miasta, zwiększenia emisji CO₂ i zanieczyszczenia, niekontrolowanego rozwoju miasta i pogorszenia jakości życia. Nawet jeżeli dojdzie do powszechnego użytkowania pojazdów bezemisyjnych, to problemy polegające na zagęszczeniu ruchu, segregacji przestrzennej i niekontrolowanym rozwoju miast nadal pozostaną aktualne.

Wprowadzenie zmniejszenia wrażliwości energetycznej i redukcja emisji CO₂ za pomocą programów ukierunkowanych na wprowadzenie na rynek nowych technologii mogą mieć znaczny wpływ na redukcję emisji gazów cieplarnianych, to jednak istnieje możliwość, że w ten sposób nie uda się rozwiązać jednego z najpoważniejszych problemów związanych

z aktualną zależnością od ropy – ubóstwa energetycznego. Większość systemów wprowadzających nowe, energooszczędne technologie opiera się na zachętach podatkowych lub korzystnych kredytach, co albo nie dotyczy grup będących w niekorzystnej sytuacji finansowej, albo jest to poza ich zasięgiem ze względu na słabą zdolność kredytową. Grupy te są więc jeszcze bardziej narażone na wysokie koszty energii, ponieważ mieszkania, w których żyją, mają słabą izolację i nie-ekonomiczne instalacje ogrzewania. Zastosowanie strategii, której celem jest rozwiązanie problemu zmian klimatycznych i wrażliwości energetycznej, głównie w oparciu o rynkowe rozwiązania techniczne, mogłoby mieć zatem negatywny wpływ na spójność społeczną oraz tworzyłoby przepaść ekologiczną.

Istnieje znacznie więcej przykładów powiązań między określonymi wyzwaniami. Budowanie poza centrami miast parków naukowo-technicznych, skupiających przedsiębiorstwa związane z badaniami naukowymi i innowacjami, może prowadzić do zmniejszenia presji mieszkaniowej w centrach miast i osiągnięcia masy krytycznej w działalności gospodarczej, jednak może to także negatywnie wpływać na osiągnięcie celu, jakim jest działanie zróżnicowane pod względem społecznym i funkcjonalnym. Tego rodzaju inwestycja w badania naukowe musi być powiązana z inwestycją ukierunkowaną na promowanie atrakcyjności i sieci komunikacyjnej miasta. „Z zadowoleniem przyjęliśmy fakt, iż zostaną nam przekazane znaczne fundusze na badania naukowe i innowacje. Należało jednak znaleźć rozwiązanie, dzięki któremu można zachować większą równowagę z powiązanymi inwestycjami w infrastrukturę transportową. Międzynarodowa sieć komunikacyjna jest na bardzo słabym poziomie, co jest sprzeczne z możliwością uzyskania dostępu do atrakcyjnych miejsc współpracy i możliwością przyciągania wysoko wykwalifikowanych pracowników z zagranicy”¹³².

Większość obszarów w przeważającej części miast jest złożona i fragmentaryczna pod względem gospodarczym i społecznym, a zadaniem administracji miast jest radzenie sobie z taką rzeczywistością. Istnieje zapotrzebowanie na nowe modele instytucjonalne, które byłyby w stanie godzić na przykład inicjatywy w zakresie klimatu z równoległymi działaniami w dziedzinie rewitalizacji miasta, remontu budynków, rozwoju gospodarczego i zatrudnienia oraz rozwoju społeczno-kulturalnego. Należy propagować prowadzenie

Integracja i uwarunkowania: lokalne interwencje ukierunkowane na przeciwdziałanie segregacji na Węgrzech¹³³

Aby zapewnić lepszą równowagę między inwestycjami w infrastrukturę techniczną a rozwojem społecznym na szczeblu lokalnym, samorządom terytorialnym ubiegającym się o dostęp do finansowania UE w okresie programowania 2007-2013 postawiono warunek przedstawienia planowania, ukierunkowanego na przeciwdziałanie segregacji.

W 2007 r. miasta ubiegające się o uzyskanie środków z funduszy strukturalnych na działania w zakresie rewitalizacji miast (RPO 2007–13) musiały obowiązkowo przygotować strategię zintegrowanego rozwoju miast (IUDS). Jest to średnioterminowy (7-8 lat) dokument strategiczny, ukierunkowany na realizację, w którym określono cele sektorowe i terytorialne. Dokument ten musi zostać omówiony oraz zatwierdzony uchwałą rady miejskiej w celu zapewnienia podstaw prawnych.

Faktyczna nowość IUDS polegała na sporządzaniu przez miasta planów, skierowanych na przeciwdziałanie segregacji. W takich planach należy wytyczyć obszary segregacji oraz obszary zagrożone pogorszeniem sytuacji i segregacją. Zawierają one również ocenę wskazanych obszarów i skutków społecznych przewidywanych zmian i działania strategii, przeprowadzoną na podstawie dokładnych wskaźników. Ponadto konieczne było też przygotowanie programów ukierunkowanych na przeciwdziałanie segregacji,

w tym wizji odnowy lub eliminacji zdegradowanych obszarów i głównych kierunków interwencji. Należało zastosować złożony zestaw narzędzi z naciskiem na warunki lokalnego mieszkalnictwa, edukacji, warunki społeczne i opieki zdrowotnej.

Niezależni eksperci oceniali plany i programy przeciwdziałania segregacji. Bez ich zatwierdzenia wniosków miasta o przyznanie finansowania z funduszy strukturalnych na działania w zakresie rewitalizacji miasta nie zostałyby przyjęte, co znaczy, że wymiar społeczny (przeciwdziałanie segregacji) stanowił warunek uzyskania dostępu do finansowania UE.

Takie ścisłe uwarunkowanie wzbudziło silny sprzeciw ze strony lokalnych polityków ze względu m.in. na brak przygotowania zawodowego w zakresie rozwoju miast i niezaangażowanie urbanistów przy opracowywaniu zintegrowanych planów, brak odpowiednich danych oraz negatywne postrzeganie obowiązku nałożonego „odgórnie”. Pomimo problemów węgierską strategię IUDS można jednak uznać za udaną. Prawie 200 miast przygotowało strategię zintegrowanego rozwoju, w tym plany ukierunkowane na przeciwdziałanie segregacji. Plany te stały się podstawowym elementem ogólnej „polityki równych szans”, ponieważ uznano, że jedynym sposobem zmuszenia miasta do rozważenia sposobu zmniejszenia segregacji jest narzucenie tej kwestii, jako ogólnego warunku uzyskania dostępu do finansowania z UE.



dialogu między podmiotami odpowiedzialnymi za różne strategie sektorowe takie, jak strategie na rzecz środowiska, mieszkalnictwa, komunikacji publicznej czy energii oraz podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój społeczny, kulturalny i gospodarczy.

Nierzadko zdarza się, że już samo określenie wyzwania zawiera, czasem niezamierzenie, domyślne podejście do rozwiązania danego problemu. Często zdarza się, że silne grupy interesu określają wyzwania w sposób służący ich konkretnym interesom. Istnieje niebezpieczeństwo, że usłyszane zostaną wyłącznie donośne głosy, a krótkoterminowy interes rynkowy przesłoni długoterminowy interes publiczny. Europejski model rozwoju miast opiera się na zdolności miast do określania wyzwań i strategii, które odpowiadają długoterminowym, zrównoważonym wizjom i celom, sprzyjającym włączeniu społecznemu. Wiąże się to z umożliwieniem słabszym zainteresowanym stronom dojścia do głosu przy tworzeniu przyszłych wizji oraz rozwoju miasta zarówno na poziomie dzielnicy, jak w szerszej skali terytorialnej, przy zapewnieniu przejrzystości procesów planowania strategicznego. Należy tworzyć faktyczne partnerstwo między wszystkimi właściwymi podmiotami należącymi do sektora prywatnego i publicznego oraz społeczeństwa obywatelskiego.

4.3. Nowe modele zarządzania terytorialnego

4.3.1. Nowe realia miejskie

Nowe realia miejskie charakteryzują się rozwojem obszarów podmiejskich. Powstają nowe zależności pomiędzy miastem w granicach administracyjnych i jego okolicami, którym towarzyszy rosnąca mobilność indywidualna: osoby mieszkające na obszarach wiejskich prowadzą miejski tryb życia i korzystają z miejskich usług; mieszkańcy miast korzystają z usług wiejskich, zwłaszcza z takich dóbr publicznych, jak przyroda; edukacja i inne usługi publiczne są wybierane nie ze względu na bliskość, lecz jakość; dojazdy do pracy i inne codzienne wzory mobilności rozprzestrzeniają się na coraz większe obszary.

„W starszych państwach przemysłowych obszar podmiejski jest strefą restrukturyzacji społecznej i gospodarczej: w strefach wzrostu UE oraz niemal we wszystkich krajach rozwijających się obszar podmiejski często stanowi strefę szybkiego i chaotycznego, niekontrolowanego rozwoju miast. W obu sytuacjach jest oczywiste, że obszar podmiejski nie stanowi jedynie przejściowych peryferii, ale nowy i odrębny rodzaj wielofunkcyjnego terytorium. Stanowi on często teren lokalizacji portów lotniczych, parków biznesowych i osiedli o wysokim standardzie, które są postrzegane jako istotny element rozwoju miasta i regionu (zgodnie ze Strategią Lizbońską). Z obszarem podmiejskim wiążą się również problemy: niekontrolowany rozwój miast, marnowane fundusze publiczne, zatory komunikacyjne, utrata użytków rolnych, niszczenie krajobrazu i różnorodności biologicznej, fragmentaryzacja społeczeństwa oraz brak planowania przestrzennego”¹³⁴.

Chociaż wyzwanie związane z obszarem miejskim najlepiej rozwiązywać na określonym szczeblu zarządzania, nie oznacza to, że inne szczeble – niższe lub wyższe – są niewłaściwe. Pod względem demokracji pośredniej każdy szczebel odgrywa szczególną rolę i wiąże się ze szczególnymi dla niego korzyściami. Podaje się wiele istotnych argumentów przemawiających za szczeblami zarządzania znajdującymi się najbliżej obywateli. Problemy są odczuwalne na poziomie miasta lub dzielnicy, a mieszkańców łatwiej jest zmobilizować w kwestiach, stanowiących bezpośredni przedmiot zainteresowania w ich codziennym życiu. „Im bardziej poszerzamy zakres przedmiotowy, tym większy jest obszar, którego problem dotyczy i tym bardziej oddalamy się od spraw będących przedmiotem zainteresowania społeczności i ryzykujemy odejście od kwestii pragmatycznych”¹³⁵.

Kwestią problematyczną jest ewentualna rozbieżność między realiami miejskimi, w szczególności pod względem funkcjonalnych obszarów miejskich, a miastem w granicach administracyjnych i jego demokracją przedstawicielską. Podstawa opodatkowania nieodpowiadająca lokalizacji lub społeczności, której dotyczy, z uwzględnieniem usług użyteczności publicznej i towarów czy też rozczłonkowany system samorządów terytorialnych – gdzie każdy narzuca własne zasady opodatkowania – sprawiają, że trudno jest realizować zintegrowane

134 Ravetz, Joe, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Bruksela, kwiecień 2010 r.

135 Zaimov, Martin, radny Sofii.

strategie. Aktualne formy instytucjonalne i lokalizacja przestrzenna samorządów terytorialnych w wielu europejskich państwach jest nieodpowiednia dla skutecznego rozwiązywania poważnych i złożonych przyszłych wyzwań, związanych z obszarami miejskimi w sposób zintegrowany. Istnieje ryzyko utraty zarówno konkurencyjności wielu obszarów miejskich, jak i europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju miast¹³⁶.

4.3.2. Rosnące znaczenie miasta na szczeblu regionalnym lub metropolitalnym

Z uwagi na zakres wielu wyzwań istnieje względny konsensus, co do zapotrzebowania na taki szczebel władzy, który odzwierciedla miasto *de facto*, a nie miasto *de iure*. Planowanie strategiczne i zapewnianie politycznych strategii rozwoju gospodarczego, rynku pracy, mobilności i komunikacji, mieszkalnictwa, edukacji, wody, energii, odpadów, migracji itp. nie może mieć miejsca na zbyt niskim szczeblu. Dobre

struktury administracji i zarządzania na szczeblu metropolitalnym również stanowią istotny warunek konkurencyjności miast. „Im lepiej metropolie są zarządzane, tym stają się silniejsze i tym bardziej konkurencyjną pozycję mogą uzyskać w światowej sieci miast metropolitalnych, co przyniosłoby korzyści zarówno poszczególnym państwom członkowskim, jak i całej Unii Europejskiej”¹³⁷.

Można podać szereg przykładów ponadlokalnych struktur zarządzania, organizowanych na bazie miasta głównego (takie monocentryczne regiony miejskie, jak Berlin czy Madryt), albo bardziej policentrycznych sieci (takie nakładające się obszary monocentryczne, jak Zagłębie Ruhry i Randstad czy obszary policentryczne, nieposiadające żadnego dominującego dużego miasta)¹³⁸.

W przeszłości za oczywiste uważano wystąpienie terytorialnych konsekwencji rozwoju miast. Oczekiwano, że rozwój miast spowoduje rozwój otaczających je obszarów. Brak

Niemieckie obszary metropolitalne: sojusz na rzecz wzrostu i współodpowiedzialności¹³⁹

Po raz pierwszy koncepcja Metropolregionen powstała w 1995 r., a po ich oficjalnym przyjęciu, jako części niemieckiej strategii rozwoju przestrzennego w 2005 r., liczba regionów wzrosła do 11¹⁴⁰. Trzema najważniejszymi funkcjami regionów są funkcje procesu decyzyjnego, związane z przestrzenną lokalizacją ośrodków gospodarczych, tworzeniem ośrodków badawczych w otoczeniu kreatywnym i konkurencyjnym; obustronnym dostępem do międzynarodowych ośrodków oraz dobrą infrastrukturą komunikacyjną. Regiony pełnią ważną rolę w marketingu, rozwiązywaniu problemów ruchu drogowego i coraz ściślejszych powiązaniach naukowo-gospodarczych.

Stworzenie regionów metropolitalnych jest wynikiem procesu politycznego, uruchomionego podczas stałej

konferencji ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. Z wyjątkiem określonego wsparcia finansowego na rzecz zgłaszanych inicjatyw i wybranych projektów pilotażowych, rząd federalny nie finansował, ani nie subsydiował regionów metropolitalnych. Inicjatywy regionalne miały charakter dobrowolny, a cele i strategie były określane wspólnie przez wszystkich partnerów. Sześć największych aglomeracji miejskich (Nadrenia-Ruhra, Berlin, Hamburg, Frankfurt, Monachium i Stuttgart), jako pierwsze zostały uznane za „europejskie regiony metropolitalne”. Ponadto pięć mniejszych aglomeracji miejskich (Lipsk-Halle, Hanower, Norymberga, Brema i Nadrenia-Neckar) dokładało starań na rzecz ich włączenia do polityki regionalnej. Wywiązała się quasi-urzędowa konkurencja, kiedy regiony przygotowywały swoje sprawozdania na temat ich potencjału i konkurencyjności oraz pomysłów, co do form samorządu regionalnego i planowania przestrzennego.

136 Tosics, Iván, *op. cit.*

137 Gorzelak, Grzegorz, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Bruksela, kwiecień 2010 r.

138 Odniesienie do Vandermotten, Christian, w: Tosics, Iván, dokument tematyczny *Governance challenges and models for the Cities of Tomorrow*, Bruksela, styczeń 2011 r.

139 Sinz, Manfred, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Bruksela, kwiecień 2010 r.

140 Tosics, Iván, *op. cit.*

strategii terytorialnych w niektórych przypadkach przyniósł jednak odwrotny rezultat. Przykładowo 15 lat temu obszarami najwolniej rozwijającymi się we Włoszech nie były tereny na południu państwa, ale odległe obszary peryferyjne Mediolanu i Turynu.

W porównaniu z niemieckim regionem metropolitalnym – charakteryzującym się silnym nastawieniem na gospodarkę i innowacyjność – w przypadku włoskiego *Città di Città* („miasto miast”) nacisk kładzie się na „warunki sprzyjające zamieszkanu” i liczne aspekty jakości życia. Istnieje domyślny model, zgodnie z którym wokół głównego miasta Mediolanu może rozwijać się szereg centrów w oparciu o dynamikę społeczną i kulturową, wzbudzaną pomiędzy miastami. Nawet jeżeli także podkreśla się innowacyjność, to przesłanką stojącą za metropolitalnym szczeblem współpracy/ zarządzania jest stworzenie atrakcyjnej sieci miast ukierunkowanej na wspólne usługi.

Zarządzanie na poziomie metropolitalnym lub na poziomie miasta-regionu nie kończy się na granicach kraju, ale może również funkcjonować na szczeblu transgranicznym, co ilustruje przykład obszaru metropolitalnego Lille. Na tym

terenie opracowano szereg projektów obejmujących: współpracę w dziedzinie rozwoju gospodarczego i koordynację planowania użytkowania gruntów; wspólne planowanie sieci obszarów zieleni i obszarów wodnych; gospodarkę wodną, zarządzanie przewozem towarów oraz transportem publicznym; rewitalizację miast itp. Współpraca obejmuje również wyrabianie marki całemu obszarowi. Złożoność tego terytorium doprowadziła to rozwoju innowacyjnych procesów w zakresie współpracy i zarządzania.

Wspomniane trzy przykłady zarządzania metropolitalnego opierają się na różnych strukturach zarządzania i administracji; działają one w różnych kontekstach planowania gospodarki narodowej i zostały przygotowane do innych celów. Wszystkie te przykłady opierają się jednak na podstawowym założeniu, że ponadlokalny poziom zarządzania jest niezbędny dla rozwoju regionów-miast pod względem konkurencyjności i spójności. Wynika z nich również to, że powstaje wartość dodana po zintegrowaniu miejsc gęsto zaludnionych i społecznie zróżnicowanych, a także wzmacni się tożsamość danego obszaru, a więc marka zarówno dla społeczeństwa, jak i przedsiębiorstw.

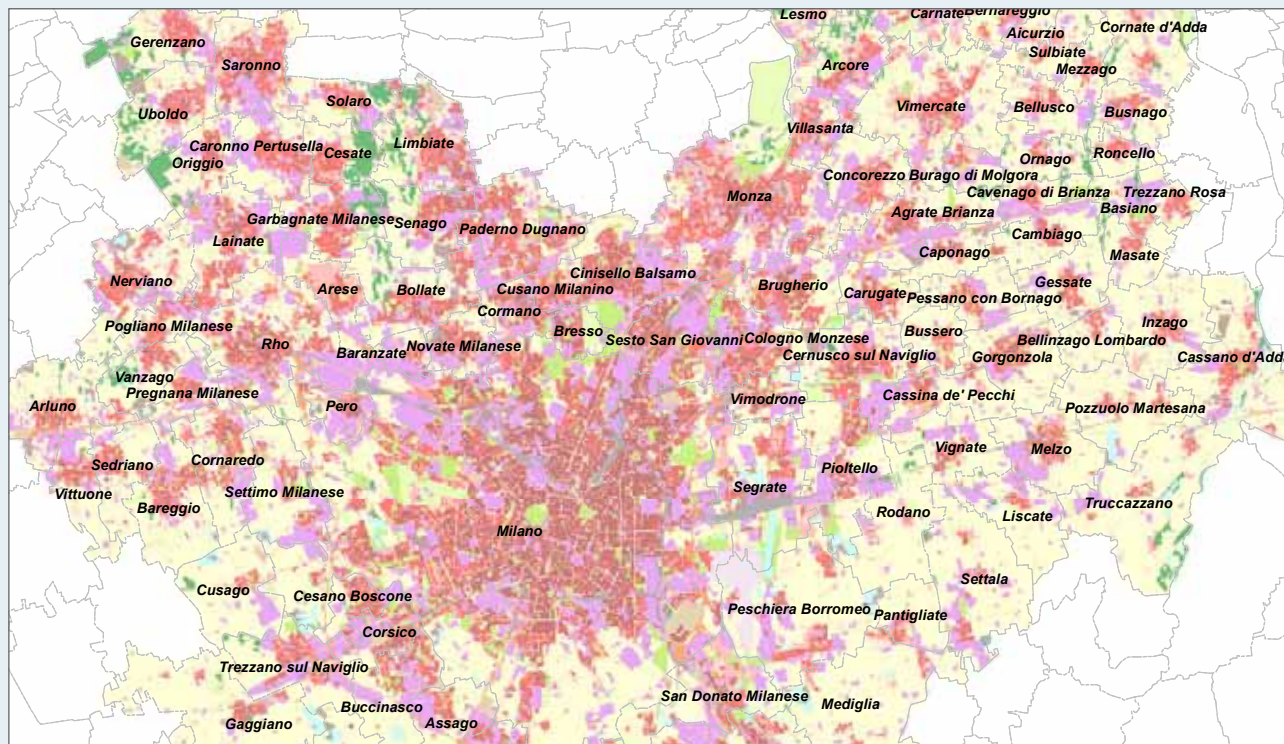
Terytorium funkcjonalne: obszar metropolitalny Lille

Obszar metropolitalny Lille, liczący około 3,8 mln mieszkańców na powierzchni ponad 7 200 km², jest jedną z największych transgranicznych aglomeracji w Europie. Obejmuje dwa obszary językowe i trzy regiony: Nord-Pas-de-Calais po stronie francuskiej, ze stolicą w Lille, niderlandzkąjęzyczną Flandrię i francuskojęzyczną Walonię po stronie belgijskiej.

W 1991 r. rozpoczęto skuteczną współpracę terytorialną w zakresie określenia wspólnej strategii rozwoju między Lille Métropole Communauté Urbaine (formalny rząd metropolitalny obejmujący 85 francuskich gmin) a 4 belgijskimi *intercommunales* (koncentrującymi się wokół Mouscron, Ypres, Kortrijk i Tournai). Po latach nieformalnej współpracy w 2008 r. utworzono wreszcie „Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai”. Pierwsze europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) skupia 14 partnerów-podmiotów publicznych.

Trzy lata wcześniej wezwanie rządu francuskiego do współpracy metropolitalnej stworzyło okazję do nawiązania kolejnego, szerszego – choć bardziej elastycznego – partnerstwa z obszarami znajdującymi się na południe od Lille, w byłym zagłębiu węglowym Arras, Cambrai i Maubeuge.

W maju 2005 r. 23 lokalne i regionalne organy sektora publicznego z Francji i Belgii podpisały „Protokół ustaleń w sprawie współpracy” w ramach tak zwanego „Aire métropolitaine de Lille”. Jego celem było „ustanowienie metropolii sieciowej łączącej poziom usług europejskiego miasta metropolitalnego z wysoką jakością życia” dzięki sześciu celom strategicznym: zrównoważonemu rozwojowi; promowaniu kreatywności; rozwojowi innowacji i badań; poprawie wewnętrznej i zewnętrznej dostępności; turystyce; a także informacji i promocji. W grudniu 2007 r. utworzono organizację niedochodową, której celem było reprezentowanie i opracowanie procesu współpracy oraz monitorowanie wdrażania programu prac.

metropolitalnym¹⁴¹

142 Pojęcie „miejskiego makroregionu” według P. Hall, i K. Pain w *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*,

Earthscan Publications Ltd, Londyn, 2006 r., oznacza: „zbiór 10-50 miast i małych miast oddzielnych pod względem

4.3.3. Potrzeba elastycznych struktur zarządzania, funkcjonujących w różnych skalach

Większe lub mniejsze znaczenie różnych poziomów terytorialnych i poziomów zarządzania zależy od konkretnych wyzwań i celów, z którymi muszą się zmierzyć. Takie kwestie, jak gospodarka wodna, najlepiej rozwiązywać na poziomie regionalnym lub subregionalnym, kwestie transportu publicznego i infrastruktury badawczych najlepiej rozwiązywać na poziomie metropolii lub regionu-miasta, natomiast kwestie równości i integracji mogą wymagać bardziej lokalnego podejścia na szczeblu dzielnic. Formalny system zarządzania dostosowany do zmniejszenia różnic między miastem faktycznym a miastem *de iure* nie musi koniecznie mieć znaczenia po jego wprowadzeniu ze względu na czas wymagany do zastosowania w praktyce nowych systemów administracyjnych¹⁴³.

W celu skutecznego podjęcia wyzwań przyszłości niezbędne jest przyjęcie skoordynowanych podejść w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania. Rozwiązywanie problemów na szczeblu znajdującym się najbliżej obywateli, którzy są w stanie skutecznie poradzić sobie z tymi problemami, należy uzupełnić o lepszą koordynację na wyższym szczeblu, aby uniknąć przenoszenia problemów z jednego szczebla lokalnego na drugi lub z centrum miasta na jego peryferie. Zasadniczo niezbędne jest przyjęcie funkcjonalnego i elastycznego podejścia, w którym przestrzega się zasad subsydiarności oraz które można dostosować do geografii funkcjonalnej i specyfiki różnych zasięgów terytorialnych.

Istnieje wiele modeli, za pomocą których można rozwiązać problem coraz większych rozbieżności między administracyjną a funkcjonalną strukturą obszarów miejskich. Niektóre modele mają na celu lepsze dostosowanie struktury administracyjnej do funkcjonalnej rzeczywistości, np. łączenie okolicznych osiedli z miastem i tworzenie silnych organów metropolitalnych, które przejmują szereg funkcji od lokalnych gmin. Inne, mniej ambitne modele, opierają się na różnych formach współpracy między gminami należącymi do tego samego funkcjonalnego obszaru miejskiego, np. za pośrednictwem jednofunkcyjnych

zakładów komunalnych lub organów metropolitalnych, posiadających ograniczone, odstąpione im uprawnienia. Ze względu na polityczne trudności towarzyszące zmianie granic administracyjnych lub tworzeniu silnych organów ponadlokalnych rozwiązaniem preferowanym może być ten drugi model. Możliwe jest jednak zakwestionowanie legitymacji demokratycznej tego łagodniejszego modelu zarządzania funkcjonalnym obszarem miejskim, ponieważ odznacza się on mniejszą przejrzystością i mniejszą odpowiedzialnością przed organami pochodzącymi z bezpośrednich wyborów¹⁴⁴.

Na przykładzie niemieckich regionów metropolitalnych, *Città di Città* i obszaru metropolitalnego Lille widać, że o ile tego rodzaju większe obszary zarządzania zostały utworzone w celu reagowania na określone wyzwania, to niższe szczeble nadal odgrywają ważną rolę w ich realizacji oraz w innych kwestiach o bardziej lokalnym charakterze. Określenie roli ponadlokalnych struktur zarządzania na szczeblu gminnym i rejonowym jest sprawą podstawową, szczególnie w odniesieniu do kwestii związanych z dostępnością i wrażliwością środowiska miejskiego, lecz także w związku z jego atrakcyjnością i jakością¹⁴⁵.

Chociaż należy nadać ramy lokalnym projektom i interwencjom oraz rozumieć je w szerszym kontekście terytorialnym, równie istotne jest, aby podmioty na wyższym szczeblu zarządzania rozumiały, co dzieje się na szczeblu lokalnym i mikrolokalnym. W niektórych przypadkach strategie lokalne, w ramach których koncentrowano się na najuboższych dzielnicach oraz łączono rozwój społeczny z rewitalizacją miast, zastąpiono strategiami krajowymi, regionalnymi i miejskimi. Takie włączanie projektów lokalnych w główny nurt strategii regionalnych lub krajowych może spowodować fragmentację i brak wspólnego zrozumienia danych celów i kwestii nawet wśród różnych stowarzyszeń działających w terenie. Niezbędne jest wypracowanie wspólnej wizji w celu integrowania różnych podmiotów oraz spełniania obowiązku informacyjnego i działania medialnych. W tym kontekście podstawą jest zapewnienie dobrej komunikacji między różnymi szczeblami¹⁴⁶.

143 Baert, Thierry, Warsztaty 3 Cities of Tomorrow – How to make it happen?, Bruksela, grudzień 2010 r.

144 Tosics, Iván, *op. cit.*

145 Balducci, Alessandro, Warsztaty 2 Cities of Tomorrow – Visions and models, Bruksela, październik 2010 r.

146 Fayman, Sonia, Warsztaty 3 Cities of Tomorrow – How to make it happen?, Bruksela, grudzień 2010 r.

NEWCASTLE-GATESHEAD – perspektywiczna strategia formą wspólnej reakcji na kryzys finansowy

Miasto Newcastle jest administracyjną stolicą regionu północnowschodniego Anglii, o populacji wynoszącej 2,5 mln ludzi. Samo Newcastle liczy 278 000 mieszkańców, natomiast Gateshead znajdujące się po drugiej stronie rzeki – 200 000 mieszkańców.

W ciągu ostatnich 30 lat nastąpiło szybkie przekształcenie gospodarki w Newcastle i na otaczającym je obszarze, polegające na przejściu z gospodarki opartej na przemyśle ciężkim, w tym budownictwie okrętowym, wydobywaniu węgla i przemyśle maszynowym, na gospodarkę o bardziej zróżnicowanej bazie przemysłowej, w której w sektorze publicznym zapewnia się około 38% miejsc pracy. Ostatni kryzys finansowy i wynikająca z niego recesja jedynie zwiększyły wyzwania stojące przed tym regionem.

Chcąc uniknąć sytuacji, w której krótkoterminowe wstrząsy stanowią przeszkodę dla długoterminowej wizji, podjęto

określone czynności. W czerwcu 2009 r. rada miasta sporządziła projekt planu działania zawierającego 10 punktów, przewidujących wsparcie zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Newcastle i Gateshead utworzyły również organ strategiczny „1NG” (1 Newcastle Gateshead), odpowiedzialny za forsowanie „1PLAN” 2010 – wspólnej, dwudziestoletniej strategii gospodarczej i przestrzennej dla dwóch miast. Do podstawowych celów tej strategii należy zwiększenie zdolności miast w radzeniu sobie z nieuniknionymi, przyszłymi wstrząsami zewnętrznymi, sprostanie potrzebom osób fizycznych i przedsiębiorstw, współpraca z podobnie myślącymi społecznościami, skoncentrowanie się na trwałym wzroście gospodarczym i dbanie w szczególności o warunki życia i pracy. Miasta te uważają, że ich strategię i podejście można zastosować i dostosować w innych podobnych miastach.



4.4. Budowanie potencjału dla tworzenia perspektywicznych wizji i planowania strategicznego

W dwóch poprzednich rozdziałach omówiono potrzebę integrowania i całościowego podejścia do rozwoju miast, w którego ramach łączy się pozornie sprzeczne wyzwania, uwzględniając jednocześnie ich wymiar terytorialny. Aby takie podejście było skuteczne, należy wprowadzić szereg elementów. Dla ukierunkowania działań konieczne może być przede wszystkim posiadanie perspektywicznej wizji miasta. Europejski model rozwoju miast stanowi podstawę takiej wizji, jednak każde miasto musi doprecyzować własną wizję, zgodną z jego potencjałem i oczekiwaniami mieszkańców i organizacji.

4.4.1. Zapotrzebowanie na solidną bazę wiedzy

Aby przeprowadzić prawidłową ocenę bieżącej sytuacji i przyszłych możliwości rozwojowych, miasta muszą zdobyć solidną bazę wiedzy. Wymaga to od miast lepszego rozumienia ich mocnych i słabych stron, świadomości ich różnorodności, kreatywności, bazy przedsiębiorczości, zasobów ludzkich, kapitału społecznego itp. Konieczne jest określenie wskaźników służących mierzeniu postępów poczynionych w kierunku osiągnięcia celów w zakresie wielu kwestii i dokonania oceny skuteczności strategii. Najlepiej byłoby, gdyby miasta były w stanie nie tylko ocenić własną sytuację, ale również porównać ją z sytuacją innych miast.

Aby to osiągnąć, należy spełnić szereg warunków. Administracje miast muszą mieć zdolność do wymiany i analizy informacji, określania związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy wskaźnikami i działaniami, a także – co równie istotne – do określania i pomiaru długoterminowych celów. Ogólne wskaźniki, takie jak pomiary PKB i różnego rodzaju wskaźniki dotyczące wkładu i produktu, należy uzupełnić o wskaźniki wyników, a także o wskaźniki jakościowe, takie jak badanie opinii publicznej. W szczególności należy zachować dużą ostrożność przy wykorzystaniu danych dotyczących PKB w przypadku ich stosowania na poziomie miasta, ponieważ wiele osób mieszkających w mieście pracuje poza nim i odwrotnie. Dane PKB mogą również zacierać istnienie obszarów ubóstwa.

Istnieje potrzeba „przesunięcia uwagi z działań i środków finansowych na ich skutki pod względem dobrobytu ludności i postępu, mierzonych za pomocą odpowiednich wskaźników [...]: czasu potrzebnego na pokonanie odległości między punktem W a punktem Y, przy średniej prędkości (jako aspektu mobilności); wyników testów dotyczących danego zagadnienia (jako aspektu kompetencji); odsetka przedsiębiorstw, którym odmówiono udzielenia kredytu o jakiegokolwiek stopie procentowej (jako aspektu limitów wprowadzanych przez banki); odsetka wszystkich dzieci mieszkających w odpowiednio zdefiniowanych »gospodarstwach domowych osób bezrobotnych« (jako aspektu gospodarstw domowych osób bezrobotnych)”¹⁴⁷.

Miasta muszą również umieć rozróżniać wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych na ich rozwój. Bardzo zaawansowana polityka zatrudnienia może dać ujemne wartości zatrudnienia ze względu na takie zewnętrzne okoliczności, jak ostatni kryzys finansowy i gospodarczy.

Trudno jest uzyskać spójne dane dotyczące miast, porównywalne w całej Europie. Między europejskimi miastami istnieją znaczne różnice pod względem zakresu i jakości dostępnych informacji. Różnice te wiążą się z obowiązywaniem różnego rodzaju modeli administracji państwowej i zarządzania – w Europie nie istnieje nawet wspólna definicja miasta – oraz z różnymi konwencjami i możliwościami gromadzenia danych. W niektórych państwach członkowskich urzędy statystyczne posiadają w dużej mierze kompletne bazy danych, ze zbiorami danych statystycznych na temat populacji, kształcenia, dochodów, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego itp., które można integrować w celu uzyskania stosunkowo szczegółowego obrazu społeczno-ekonomicznego mieszkańców gmin, natomiast w innych państwach dane takie są mniej systematyczne a w większym stopniu fragmentaryczne.

Nawet dysponując kompleksowymi zestawami danych społeczno-ekonomicznych, trudno jest jednak zrozumieć i analizować takie kwestie, jak polaryzacja i spójność społeczna. Relacje społeczne ludności oraz dzienne i tygodniowe wzory mobilności społecznej, a także poziom korzystania z usług użyteczności publicznej, to kwestie równie istotne, jak lepiej udokumentowane dane dotyczące dochodów, zatrudnienia i kształcenia. Miasta muszą zatem opracować nowe narzędzia, w większym stopniu umożliwiające ukazujące tego rodzaju kwestie jakościowe.

147 Barca, Fabrizio i McCann, Philip, *Outcome indicators and targets – Towards a performance-oriented EU Cohesion Policy*, luty 2011 r.

Ogólnoeuropejskie dane – Audyt miejski¹⁴⁸ i Atlas miejski¹⁴⁹

W ramach audytu miejskiego zapewnia się porównywalne dane dotyczące 321 miast w 27 państwach członkowskich UE, 10 miast w Norwegii i Szwajcarii oraz 25 miast w Turcji (przy mniejszym zestawie danych). Audyt stanowi wyjątkowe źródło dla porównywania miast. Zawiera długi wykaz wskaźników gromadzonych co trzy lata oraz krótki wykaz podstawowych wskaźników kluczowej polityki, które są gromadzone corocznie. Audyt miejski bazuje na trwającej dziesięć lat ścisłej współpracy między krajowymi urzędami statystycznymi, miastami i Komisją Europejską (Eurostat i DG ds. Polityki Regionalnej). Będzie on też nadal opracowywany i dostosowywany dla takich celów polityki europejskiej, jak strategia „Europa 2020”.

W sprawozdaniach o stanie miast europejskich, opartych na analizie danych z audytu miejskiego, przedstawia się informacje dotyczące zmian demograficznych, konkurencyjności miast, warunków życia i uprawnień administracyjnych 321 miast UE.

Europejski atlas miejski zawiera szczegółowe, cyfrowe dane geograficzne, dotyczące powierzchni ziemi i użytkowania gruntów miejskich opracowane na podstawie obrazów satelitarnych i pomocniczych źródeł danych. Narzędzie to zostało uruchomione przez Komisję Europejską (biuro GMES podlegające DG Enterprises i DG Regional Policy), przy wsparciu Europejskiej Agencji Kosmicznej. Do 2011 r. Atlas obejmie wszystkie główne miasta UE, wraz z otaczającymi je obszarami. Dzięki temu uzyska się wskaźniki użytkowania gruntów w uzupełnieniu do tych już zgromadzonych w ramach audytu miejskiego. Atlas miejski będzie aktualizowany co pięć lat.

Rotterdam



Klasyfikacja według atlasu miejskiego

- Ciągła tkanka miejska (S.L. > 80%)
- Przerwana gęsta tkanka miejska (S.L.: 50%-80%)
- Przerwana tkanka miejska o średniej gęstości (S.L.: 30%-50%)
- Przerwana tkanka miejska o małej gęstości (S.L.: 10%-30%)
- Przerwana tkanka miejska o bardzo małej gęstości (S.L. < 10%)
- Pojedyncze struktury
- Jednostki przemysłowe, handlowe, publiczne, wojskowe i prywatne
- Tranzytowe drogi szybkiego ruchu i powiązane grunty
- Innego rodzaju drogi i powiązane grunty
- Linie kolejowe i powiązane grunty
- Obszary portowe
- Porty lotnicze
- Miejsca wydobywania minerałów i wysypiska odpadów
- Place budowy
- Tereny aktualnie nieużytkowane
- Miejskie obszary zieleni
- Obiekty sportowe i wypoczynkowe
- Powierzchnie użytków rolnych
- Lasy i obszary półnaturalne
- Tereny podmokłe
- Woda

0 5 Km

148 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/introduction
 149 <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>

„O ile ilościowe zmiany liczby ludności nie są duże, oprócz względnego rozwoju podmiejskich osiedli satelitarnych dużych miast, o tyle zmiana jakościowa w różnych częściach regionów miejskich oraz w skali państwa wydaje się dość znaczna. Ze względu na brak w mniejszym stopniu empirycznych (ilościowych) dowodów są to raczej hipotezy oparte na określonych dowodach uzyskanych w ramach analizy przypadków. Kluczowe mogą się okazać kwestie słabiej mierzalne. We współczesnej nauce i uzasadnionych naukowo strategiach istnieje jednak tendencja do niedoceniań znaczenia »niepewnych« obserwacji i opinii niepotwierdzonych naukowo. Badania należy zatem skoncentrować na mniej namacalnych, słabiej udokumentowanych dowodach. Wszystkie dotychczasowe zmiany w fizycznej przestrzeni miejskiej są niezwykle kontrowersyjne w świetle nadchodzącej zmiany zewnętrznych ograniczeń urbanistycznego modelu przestrzennego»¹⁵⁰.

W celu określenia perspektywicznych wizji i monitorowania postępów istotne jest usprawnienie gromadzenia i analizy informacji nie tylko na poziomie regionów i państw, lecz także na poziomie lokalnym. Najlepiej byłoby, gdyby do takiej bazy wiedzy włączono szereg różnych kompletów danych, na przykład wskaźniki dotyczące warunków mieszkaniowych, dostępu do usług użyteczności publicznej i infrastruktury publicznej oraz faktycznego z nich korzystania, poziomu ubóstwa, zdrowia środowiskowego, kwestii kulturowych itp., a także zestaw dóbr, którym często poświęca się niewystarczającą uwagę, ponieważ nie są zbywalne,

jak np. jakość powietrza, poziom hałasu, estetyka i jakość architektoniczna, dziedzictwo kulturowe, spójność i pokój społeczny.

Same nowe i dokładniejsze wskaźniki nie wystarczą do prawidłowego zrozumienia i oceny obecnej sytuacji miast i ich przyszłych możliwości rozwojowych. Urzędy miast muszą również być zdolne do przekazywania tego rodzaju informacji pomiędzy własnymi wydziałami w celu budowania wspólnego i zintegrowanego rozumienia bieżącej sytuacji i postępu w osiąganiu ogólnych celów.

Konieczne jest również pełne zrozumienie diagnostyki miejskiej i jej udostępnianie poza krąg ograniczonej grupy ekspertów. Strategie informatyczno-telekomunikacyjne, dostosowane do przedstawienia informacji technicznych w sposób zrozumiały i dostępny dla szerszych grup społeczeństwa, należy uzupełnić o podejścia oparte na partycypacji społecznej, by zapewnić jednolite zrozumienie wyzwań oraz wspólne poczucie odpowiedzialności za tworzone strategie. Jednym z rozwiązań jest promowanie zbiorowego uczenia się dzięki wywiadom skoncentrowanym na problemach codziennego życia, np. przez wykorzystywanie metody uczenia się pod kątem projektu. Zdolność do określenia długoterminowej wizji zależy od zdolności do postawienia solidnej diagnozy bieżących potrzeb i przyszłego potencjału. Perspektywiczna wizja jest niezbędna również po to, aby gromadzenie danych i uczenie się było skupione na właściwych kwestiach.

***Badanie opinii publicznej na temat jakości życia w europejskich miastach*¹⁵¹**

Od 2004 r. Komisja Europejska co trzy lata przeprowadza badanie opinii publicznej w celu dokonania oceny postrzegania jakości życia w dużych miastach europejskich (w 31 miastach w 2004 r. i 75 w latach 2007 i 2010). W najnowszym badaniu większą uwagę poświęcono kwestiom związanym ze środowiskiem, uwzględniając szereg pytań dotyczących:

- dostępności i użytkowania komunikacji publicznej i innych środków transportu do pracy i nauki;
- zaangażowania miast w walkę ze zmianą klimatu (np. poprzez zmniejszenie zużycia energii w mieszkalnictwie lub promowanie rozwiązań alternatywnych wobec podróży samochodem);
- postrzegania swojego miasta jako „zdrowego miasta”;
- postrzegania „ubóstwa” w mieście;
- zadowolenia ludzi z dostępności przestrzeni publicznych i jakości zabudowy swojej dzielnicy.

150 Maier, Karel, referat, Warsztaty 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

151 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm

SERAING – miejskie prognozowanie strategiczne (urban foresight) z udziałem mieszkańców włączone w plan zagospodarowania przestrzennego

Seraing w Belgii jest dawnym miastem przemysłowym, liczącym 61 000 mieszkańców, zajmującym powierzchnię 36 km². Pogorszenie się sytuacji lokalnego przemysłu stalowego przyczyniło się do wysokiego bezrobocia i spadku działalności o charakterze handlowym na niektórych obszarach, w tym w Molinay, wielokulturowej dzielnicy śródmieścia, zajmującej powierzchnię 1,5 km² i liczącej 1 700 mieszkańców. Od 1997 r. organizacja pozarządowa *Centre d'Action Laïque* (CAL) odgrywa kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów w na tym terenie.

W 2006 r. miasto Seraing przyjęło plan zagospodarowania przestrzennego miasta. Ponieważ zabrakło w nim szczególnego potraktowania dzielnicy Molinay, CAL zorganizowała dziewięć warsztatów w formie debaty z udziałem mieszkańców w celu stworzenia wspólnej wizji dzielnicy oraz współpracowała z zewnętrznymi ekspertami i partnerami,

by określić główne wyzwania. Jeden z partnerów, Instytut Destrée specjalizujący się w prognozowaniu, zdołał włączyć proces „Molinay 2017” do swojego projektu INTERREG: Futurreg. Nie określono jednak żadnych działań strategicznych, ani programów monitorowania, ponieważ CAL uznała, że należy to do obowiązków gminy.

Wykaz wyzwań został później pozytywnie przyjęty przez gminę i mimo, że inne wyzwania w dziedzinach kształcenia, bezpieczeństwa i mieszkalnictwa muszą być także rozwiązywane, to w 2008 r. do zmienionego planu zagospodarowania z powodzeniem włączono określone prace dotyczące lokalnej infrastruktury. Mimo trudności w przełożeniu strategii na działania proces „Molinay 2017” pozostaje znakomitym przykładem procesu prognozowania, opartego na partycypacji społecznej, łączącego wsparcie społeczności lokalnej i wiedzy fachowej.



4.4.2. Przewidywanie strategiczne (foresight) jako narzędzie partycypacyjnego zarządzania dla kierowania złożonymi zagadnieniami

W zarządzaniu miastami należy skupić się na zrozumieniu możliwych ścieżek rozwoju miasta i wybieraniu tych, które są zrównoważone, trwałe, zgodnie z perspektywiczną i wspólną wizją miasta. Solidna baza wiedzy jako taka jest niewystarczająca do stworzenia długoterminowej wizji, służącej kierowaniu działaniami; miasta muszą również mieć odpowiednie narzędzia i instrumenty do strategicznego planowania i zbiorowego budowania wizji. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma zdolność pracowników urzędu miasta do przeprowadzania perspektywicznych ćwiczeń i formułowania własnych wizji przyszłości.

Proces przewidywania/prognozowania strategicznego (ang – foresight) dotyczy kształtowania przyszłości oraz na dyskutowaniu i myśleniu o niej. Jest to systematyczny, oparty na społecznej partycypacji proces gromadzenia informacji o przyszłości i rozwijania średnio- i długoterminowej wizji, obejmujący bieżące decyzje i mobilizację do wspólnych działań. Jest to zestaw strukturalnych i opartych na partycypacji działań na rzecz budowy wizji i strategicznego planowania, które umożliwiają miastom i regionom myślenie i dyskutowanie o średnio- i długoterminowej przyszłości ich terytoriów, a także jej rozważanie i kształtowanie. Wiele spośród kluczowych elementów procesu foresight ma szerokie zastosowanie w planowaniu strategicznym: zapraszanie zespołów ekspertów; konsultowanie danych społeczno-ekonomicznych i danych środowiskowych; przeprowadzanie

„burzy mózgów”; badanie tendencji i ekstrapolowanie trendów oraz określanie celów strategicznych. Szczególną cechą procesu foresight jest przewidywanie długoterminowych kierunków polityki, wykraczających poza najbliższe kwestie i problemy, a także korzystanie z takich metod, jak burza mózgów, budowanie scenariuszy i ich badanie za pomocą analizy SWOT (silne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia) lub podobnych technik.

W przeciwieństwie do większości podejść do strategicznego planowania proces strategicznego przewidywania (foresight) dotyczy perspektywy długoterminowej i opiera się na opiniach wielu zainteresowanych stron. Foresight nie jest wyłącznie potężnym narzędziem do reagowania na wydarzenia zewnętrzne i dostosowywania się do nich, ale raczej metodą aktywnego angażowania osób fizycznych, społeczności, przedsiębiorstw, organów sektora publicznego i innych organizacji w określanie preferowanej przez nich przyszłości. Uznaje się, że przed podjęciem decyzji o skutkach długoterminowych należy przeprowadzić dialog na szeroką skalę na temat przyszłych możliwości i preferencji. Zaangażowanie zainteresowanych stron stanowi zatem podstawę większości działań na rzecz najbliższej przyszłości.

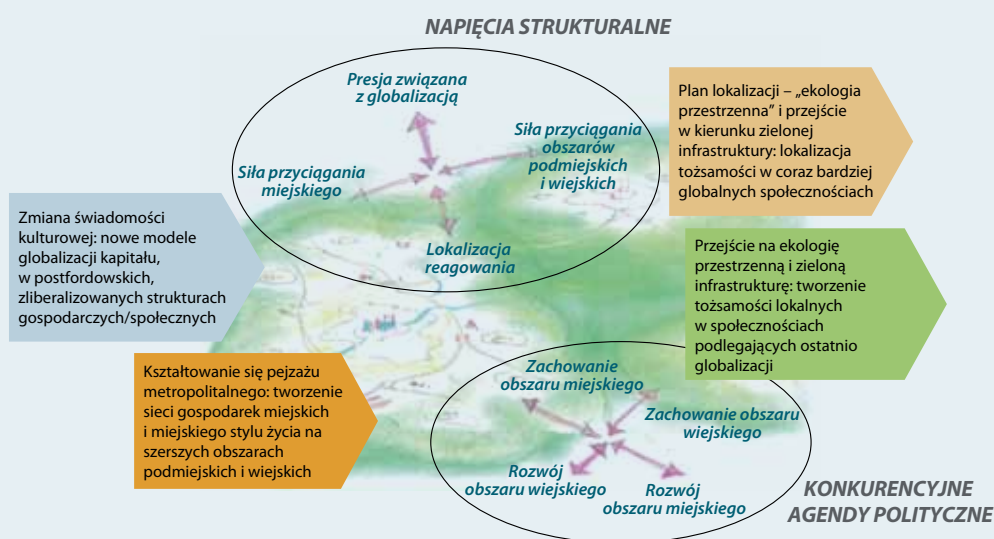
Proces strategicznego przewidywania (proces foresight) może dotyczyć albo wąskiego zakresu kwestii sektorowych, albo przyjąć szerszy, bardziej systemowy punkt widzenia. Pierwszy rodzaj jest zazwyczaj ukierunkowany na technologie i konkurencyjność, natomiast drugi często dotyczy bardziej perspektywy społecznej. Kilka lat temu wizje długoterminowe zostały zdominowane przez Strategię Lizbońską, łącząc się w postaci koncepcji osiągnięcia krajowej lub

Wyzwania związane z przekształcaniem obszarów podmiejskich – trudne problemy, wymagające podejścia perspektywicznego

„Decydenci mają do czynienia z szeregiem uporczywych, niemożliwych do rozwiązania problemów i wyzwań politycznych o charakterze wielopoziomym i złożonym oraz zgłaszanych przez wiele stron. Z praktycznego doświadczenia wiadomo, że powodzenie w rozwiązywaniu tych

spraw może zależeć nie tylko od lepszego zarządzania lub jego większego zakresu, lecz także od stosowania nowych form i systemów zarządzania. W związku z tym na problemy stojące przed zarządzaniem miastami można patrzeć z różnych perspektyw – od rozwiązywania bieżących problemów do podejmowania wyzwań dotyczących sposobu reagowania, dostosowywania się i rozwijania w przyszłości”¹⁵².

Przekształcanie obszarów podmiejskich: wyzwania



Źródło: Ravetz, Joe¹⁵³

Szersza mobilizacja zainteresowanych stron dla zarządzania złożonymi zagadnieniami¹⁵⁴

Rosnąca złożoność rozwoju miast i rozwoju terytorialnego zwiększa zapotrzebowanie na bardziej powszechne angażowanie zainteresowanych stron, co znajduje odzwierciedlenie w rozwoju metody strategicznego przewidywania. Wraz z odchodzeniem od zamkniętej współpracy między ekspertami a decydentami można dostrzec bardziej otwarte i podejścia, oparte na partycypacji społecznej, w których w większości przypadków angażuje się kluczowe zainteresowane strony (interesariuszy) w różnego rodzaju warsztaty tematyczne i przekrojowe, a także czasami powszechne angażowanie obywateli (np. Charleroi 2020, Côtes d'Armor 2 mille20). W drugiej z wymienionych sytuacji proces ten wymagał wsparcia za pomocą znacznych środków finansowych i informacyjnych.

Omawiana zmiana ma wpływ na wybór stosowanych metod. Przeprowadzane wśród ekspertów badania Delphi oraz budowę scenariuszy zastępuje się bardziej otwartymi warsztatami, skierowanymi na przewidywanie strategiczne, służącymi omówieniu problemów i scenariuszy na przyszłość. W ramach budowy scenariusza opartego na partycypacji

społecznej artyści, pisarze i realizatorzy filmów wideo pomagają tworzyć wizje przyszłości. Znamiennym elementem jest tu kultura debaty, charakteryzująca obecnie większość badań dotyczących przyszłości, w tym takie metody w znacznym stopniu oparte na partycypacji, jak „world café”, stanowiąca dosyć prosty, ale zorganizowany proces dyskusyjny¹⁵⁵. Coraz częściej wykorzystuje się technologie informatyczne, jak w przypadku projektu Urgent Evoke¹⁵⁶, a ich pełny potencjał nadal nie został jeszcze całkowicie zbadany.

Zaangażowanie szerokiego grona podmiotów nadaje procesowi strategicznego przewidywania bardziej demokratyczny charakter i zapewnia większą aprobatę społeczną jego wyników. Rezultaty procesu strategicznego przewidywania stają się istotnym krokiem naprzód w rozwoju miast, a obywatele i organizacje mogą się na nie powoływać przy prowadzeniu dialogu z decydentami. Szersze zaangażowanie prowadzi również do sytuacji, w której więcej podmiotów ponosi odpowiedzialność za dane działanie, jego wyniki i za dane terytorium. W rezultacie przewidywanie strategiczne (proces foresight) w niektórych sytuacjach, tak jak w przypadku północnej Baskonii we Francji lub w niektórych regionach Hiszpanii, staje się procesem powtarzalnym, a nie jednorazowym.

153 Ravetz, Joe, *op. cit.*

154 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, *Cities of Tomorrow – Challenges, visions, dys-visions as seen by cities*, Bruksela, grudzień 2010 r.

155 <http://www.theworldcafe.com/what.htm>

156 <http://www.urgentevoke.com/>

światowej konkurencyjności i poziomów atrakcyjności. W wyniku pogorszenia koniunktury gospodarczej i wiążących się z tym negatywnych skutków społecznych, postrzegania zmiany klimatu, jako głównego zagrożenia oraz odejścia retoryki politycznej od Strategii Lizbońskiej, obecnie strategiczne przewidywanie w większym stopniu dotyczy kwestii środowiskowych i społecznych. W obu przypadkach często podkreśla się rolę prognozowania dla marketingu i mobilizacji, co widać na przykładzie ambicji Liverpoolu, jeżeli chodzi o stanie się „prosperującym miastem do 2040 r.” (zob. s. 46) lub wizji Bilbao 2030, jako „innovacyjnego miasta, otwartego na świat i charakteryzującego się wyjątkową kreatywnością” (zob. poniżej).

W związku z wymiarem przyszłych wizji, polegającym na wyrabianiu marki miasta¹⁵⁷ często powstają śmiałe slogany takie, jak „najlepsze duże miasto świata”, „światowe miasto pod względem międzynarodowej konkurencji regionalnej”, „stolica wiedzy”, „wiedza przynosi zmiany”, „kosmoregion 2015 r.” itp., z których większość skupia się na sukcesie

gospodarczym, jakości życia, zrównoważonym rozwoju oraz proaktywności technologicznej. Tego rodzaju wizje nie zawsze mają odzwierciedlenie w rzeczywistości, a do osiągnięcia skuteczności może im często brakować niezbędnego elementu powszechnego dostępu i procesów zmian. Dobrze przemyślane i wspólne wizje mogą jednak stanowić skuteczne narzędzie przewyższania konfliktów i mieć silny efekt dźwigni w zakresie ułatwiania inwestycji i tworzenia infrastruktury dla wspólnych projektów.

Wizje pesymistyczne czy antywizje mogą mieć istotne znaczenie dla przewidzenia ewentualnych konfliktów i podkreślenia potrzeby przeprowadzenia działań naprawczych. W najbardziej pesymistycznym scenariuszu w ramach prognozy „Liège 2020” skoncentrowano się na kwestii fragmentacji zarządzania, wskazując na niebezpieczeństwo występowania konfliktów indywidualnych i instytucjonalnych, gdyż każdy podmiot kieruje się własną strategią. Ponieważ powyższy scenariusz spotkał się z bardzo negatywnym przyjęciem ze strony lokalnych podmiotów, proces ten zatrzymano. Niekorzystna wizja

Tabela 3 Przykłady miejskiego przewidywania strategicznego (city foresight)¹⁵⁸

	Kontekst miasta małego/średniego	Kontekst miasta dużego/globalnego
Długoterminowe spojrzenie systemowe ≥ 20 lat	Prospective des quartiers¹⁵⁹: Avignon, Rennes, Besançon (FR); Seraing, Ottignies-Louvain-la-Neuve 2050 (BE)	Randstad 2040 (NL); Grand Paris; Lyon; Rennes; Pays Basque; Normandy 2020 (FR); Bruxelles 2040 (BE); Göteborg 2050 (SE); Gipuzkoa +20 (ES)
Długoterminowe spojrzenie sektorowe ≥ 15 lat	Digital Thermi (Macedonia Środkowa, Grecja); Martinique 2025 (FR)	Built Environment Foresight 2030 (UK); BMW 2025 (IE); Cyberterritoires et territoires en 2030; Lille 3000 (FR); TransBaltic Foresight Debate
Krótkoterminowe spojrzenie sektorowe 5-10 lat	Linz 21 oraz wiele inicjatyw Agenda 21, prowadzonych w małych miastach	Program Sztambuł – miasto cyfrowe (TR); Manchester, jako region wiedzy (UK); Berlińska Agenda 21
Krótkoterminowe spojrzenie systemowe 5-15 lat	Hammarby Sjöstad (Sztokholm, SE); Chambéry 2020 (FR); Castellon 2020 (ES); wiele ćwiczeń z tematu planowania miejskiego	Piano Strategico Turin (IT); Andalucia 2020; Bilbao 2010 (ES)

Źródło: Van Cutsem, Michaël, *op. cit.*

157 Emile Hooge zwraca uwagę na tendencję, zgodnie z którą miasta same stają się marką chronioną prawem autorskim („Quand les villes deviennent des marques”), „La cote des villes”, w: *Futuribles*, nr 354, lipiec-sierpień 2009 r., s. 49.

158 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, *op. cit.*

159 Dosłownie „prognoza dla dzielnicy”

zadziałała jednak, jak silny sygnał ostrzegawczy i przyczyniła się do zwiększenia świadomości, co do konieczności działania. Podjęto dalsze kroki w celu odniesienia się do konkretnych wyzwań, przedstawionych w tym scenariuszu¹⁶⁰. Niekorzystne wizje mogą również odgrywać ważną rolę w zwiększaniu świadomości występowania bardziej lub mniej przewidywalnych zagrożeń i mogą stanowić przydatne narzędzia, służące umacnianiu odporności miast zarówno na przewidywalne, jak i nieoczekiwane ryzyko.

4.5. Zbiorowa mobilizacja wokół europejskiego modelu rozwoju miast

Przewidywanie strategiczne (foresight) i inne formy inicjatyw na rzecz planowania strategicznego, opartego na partycypacji społecznej, zasadniczo mają wymiar miejski lub miejsko-regionalny i są często dostosowane do rynku, skupiając się na podmiotach instytucjonalnych. Bardziej powszechne

Wizja Bilbao 2030

W 2030 r. Bilbao będzie miastem innowacyjnym, zdolnym do przewidywania zmian, charakteryzującym się silnym poczuciem tożsamości i przynależności, którego społeczności łączy wspólny, długoterminowy projekt oraz otwarte na świat i wyjątkowo kreatywne. Opracowywane są różnego rodzaju innowacyjne projekty dla kultury, rewitalizacji miasta i środowiska oraz infrastruktura służąca umacnianiu globalnej konkurencji.

Wizja miasta opiera się na trzech zasadach:

- optymalizacji zużycia zasobów efektywności; współpracy z otaczającymi obszarami;
- motywacji ludzi i uzasadnianiu pomysłów; analizowaniu różnych kwestii w bardziej innowacyjny sposób;
- metropolitalnego Bilbao, jako siły napędowej regionu (zaplecze Bilbao liczące 7 mln ludzi) oraz rozwoju regionu, jako regionu policentrycznego, a nie metropolitalnego.

Miasta konkurują ze sobą nie tylko przy wykorzystaniu infrastruktury, ale również takich wartości niematerialnych, jak wiedza, ludzie, jakość życia i przywództwo. Wizja Bilbao jest wizją miasta zdolnego do przyciągania i realizowania dobrych pomysłów na korzyść społeczeństwa. Wizja ta bazuje na populacji i jej wartościach, działaniach miasta i jego atrakcyjności. Dzięki innowacyjnym przedsięwzięciom i inicjatywom Bilbao powinno zmienić się w węzeł wiedzy w sieci światowej.

W wizji Bilbao 2030 podkreśla się potrzebę kreatywności, otwartości, przedsiębiorczości, dobrego poziomu kształcenia, wielokulturowości itp. Szczególną uwagę poświęca się kohorcie osób w wieku 25-35 lat, ponieważ duża część młodych ludzi opuściła miasto podczas ostatniego kryzysu. Zmianę pokoleniową przywódców i znaczenie profesjonalistów podkreśla się poprzez pracę w sieciach.

Głównymi wyzwaniami w zakresie realizacji tej wizji są:

- zrozumienie niepewnej przyszłości i dostosowanie się do zmian gospodarczych, społecznych i kulturowych, jakie niesie gospodarka światowa;
- osiągnięcie skutecznej współpracy publiczno-prywatnej;
- mobilizacja przywództwa i angażowanie społeczeństwa; sprawienie, aby projekty były wiarygodne i warte realizacji.

Projekt jest realizowany przez stowarzyszenie Metropoli 30. Uczestniczy w nim ponad 400 osób reprezentujących sektor publiczny i prywatny i stowarzyszenia społeczne. Projekt bazuje na doświadczeniach zyskanych przy projekcie rewitalizacji Bilbao, który zakończył się powodzeniem pod względem zintegrowanego rozwoju.

160 Van Cutsem, Michaël, *op. cit.*

angażowanie obywateli w kluczowe kwestie związane z rozwojem miast w ramach zbiorowej mobilizacji wydaje się coraz bardziej istotne dla rozwiązania problemu polaryzacji społeczno-ekonomicznej oraz wykluczenia społecznego i ekonomicznego, a także dla przeciwdziałania negatywnym skutkom rosnącego zróżnicowania. Efekt mobilizacji można uzyskać, organizując duże wydarzenia sportowe lub kulturalne, budujące poczucie wspólnej tożsamości i ufność w lepszą przyszłość. Niezbędne jest jednak prowadzenie również mniej spektakularnych działań ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów dnia codziennego.

4.5.1. Mobilizacja mieszkańców

Zaangażowanie mieszkańców miast jest elementem decydującym o powodzeniu wielu strategii, szczególnie w kontekście kryzysu i możliwych konfliktów między różnymi zainteresowanymi stronami. Miasta, w których przeznaczono zasoby i czas na organizację procesów opartych na partycypacji, odznaczają się większą spójnością, szczególnie na poziomie dzielnic, wspólnot, oraz większym poczuciem odpowiedzialności wśród mieszkańców za krótko- i długoterminowe strategie i wizje¹⁶¹. Niektóre samorządy terytorialne uruchomiły mechanizmy służące bezpośredniemu angażowaniu mieszkańców do podejmowania decyzji budżetowych. Nawet jeżeli takie procesy są ograniczone do określonych pozycji lokalnego budżetu, to zmierzają one w kierunku upodmiotowienia obywateli. Do innych przykładów samorządności opartej na partycypacji i solidarności społecznej należą m.in. pakt na rzecz zatrudnienia, model wypracowany w Quebecu¹⁶², przedsiębiorstwa społeczne¹⁶³ itp.

4.5.2. Podejście zakładające kierowanie rozwojem miasta przez społeczność lokalną

Podejścia terytorialne, zakładające kierowanie rozwojem przez społeczność lokalną koncentrują się w szczególności na wspieraniu wewnętrznych procesów rozwoju, tj. stymulacji rozwoju od wewnątrz przy wsparciu z zewnątrz, co ułatwia stosowanie

innowacyjnych, miejscowych rozwiązań. W odróżnieniu do inicjatyw kierowanych przez władze lokalne przedmiotowe podejście opiera się na wzmocnionej roli, większym zaangażowaniu i partycypacji społeczeństwa, a niekoniecznie ograniczają się one do granic administracyjnych. W ramach takiego podejścia można również przyjmować ogólne i długoterminowe strategie rozwoju gospodarczego.

Lokalne podejścia do rozwoju zachęcają do tworzenia partnerstwa między instytucjami publicznymi, podmiotami prywatnymi i wolontariatem, oferując potężne narzędzie służące mobilizacji i angażowaniu lokalnych społeczności i organizacji, a także obywateli. Zapewniają one bardziej zintegrowane i sprzyjające włączeniu społecznemu podejście do stawiania czoła lokalnym wyzwaniom dotyczącym w szczególności jakości, sprzyjaniu włączeniu społecznemu i zrównoważonej strategii wzrostu. Podejścia takie mają szczególne znaczenie dla obszarów znajdującymi się w sytuacji niekorzystnej pod wieloma względami, na których tradycyjne, regionalne narzędzia rozwoju nie przynoszą oczekiwanej poprawy. Mogą one być również stosowane w celu wsparcia aktywnego włączenia społecznego, zwalczania ubóstwa, promowania innowacji społecznej lub opracowywania inicjatyw na rzecz rewitalizacji uboższych obszarów.

Podobnie, jak w przypadku wszystkich pozostałych instrumentów i metod opartych na znacznej partycypacji społecznej i zaangażowaniu oddolnym, rozwój lokalny zależy od posiadania wystarczających zdolności przez uczestniczące podmioty.

4.5.3. Konieczność budowania potencjału na rzecz zapewnienia pełnego upodmiotowienia

Równolegle do rosnącego zapotrzebowania na mobilizację i partycypację społeczną występuje tendencja do uzupełniania starych modeli demokracji pośredniej o tryby demokratycznego zaangażowania i odpowiedzialności, w większym stopniu oparte o partycypację. Można oczekiwać, że w nowych strukturach zarządzania poszczególni obywatele i społeczności

161 Moolaert, Frank, odniesienie do niedawnych doświadczeń w zakresie polityki miejskiej w Antwerpii, prezentacja, Warsztaty 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Bruksela, grudzień 2010 r.

162 Model zarządzania, zapewniający uczestnictwo licznych podmiotów.

163 Odniesienie do działań koordynacyjnych KATARSIS FP6, w: Tosics, Iván, dokument tematyczny, *Miasta przyszłości*, styczeń 2011 r.

Upodmiotowienie mieszkańców i partycypacja społeczna w ubogich dzielnicach Berlina¹⁶⁴

Po upadku żelaznej kurtyny Berlin stanął w obliczu masowej migracji zewnętrznej i wewnętrznej. Miasto opuściło 1,7 mln ludzi i tyle samo do niego przybyło, aż w końcu liczba nowo przybyłych osiągnęła połowę liczby mieszkańców miasta, która wynosiła około 3,4 mln.

Masowe przepływy ludności spowodowały rosnące zubożenie śródmieścia, wynikające z przenoszenia się zamożnych ludzi na obrzeża miasta. W celu zaradzenia tej sytuacji miasto uruchomiło program „Soziale Stadt”, nastawiony na rewitalizację najuboższych dzielnic na obszarach o szczególnych potrzebach rozwoju. Określono trzydzieści cztery obszary interwencji obejmujące całkowitą liczbę ludności równą 390 000 mieszkańców, tj. ponad jedną dziesiątą mieszkańców Berlina. Program jest finansowany przez kraj związkowy, Unię Europejską i państwo.

Celem programu jest promowanie partycypacji, aktywizacji i upodmiotowienia i opiera się on na szeregu zasad, a w szczególności na:

- skupieniu na potrzebach, możliwościach i zasobach mieszkańców oraz na ich warunkach życia;

- intensywnej i interdyscyplinarnej współpracy, w którą zaangażowane są lokalne grupy interesu i miejscowe zainteresowane podmioty;
- zmianie perspektywy – nastawienie na określoną grupę docelową zostaje rozszerzone o kontekst terytorialny, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji społecznej;
- procesie wspólnego uczenia się, innowacji i rozwoju.

Utworzono formalne struktury, zakładające udział mieszkańców, czyli *Quartiersräte*. Tego rodzaju rady regionalne są odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie budżetów lokalnych, z których 75 % przeznaczono na opracowanie projektów społeczno-gospodarczych (w porównaniu do średnio jedynie 25 % przeznaczanych na cały program „Soziale Stadt”).

Pozytywnym skutkiem przekazania miejscowym mieszkańcom większej odpowiedzialności jest m.in. ponowne określenie zadań, które mają być realizowane przez gminy i senacki wydział rozwoju miasta. Opracowano nowe formy współpracy między gminami i administracją Senatu. Prowadzony jest też regularny dialog na temat celów dla całego miasta, potrzeb lokalnych i priorytetów rejonowych.

Rozwój lokalny w kontekście miejskim – URBAN I i II

Projekty pilotażowe Urban i następujące po nich programy inicjatyw wspólnotowych URBAN (URBAN I w latach 1994-99 i URBAN II w latach 2000-06) stanowią przykłady inicjatyw, opartych na lokalnym podejściu do rozwoju, wspieranych przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Lokalne grupy partnerskie zachęcano do opracowania zintegrowanego i innowacyjnego podejścia, by stawić czoła wyzwaniom społecznym, gospodarczym i środowiskowym na

terenie miast, w których stwierdzono występowanie wielu niekorzystnych warunków.

W ramach oceny *ex post* URBAN II udowodniono pozytywny wpływ stosowania lokalnych podejść do rozwoju na obszarach objętych programem, w postaci poprawy wskaźników gospodarczych i zdrowotnych, ograniczenia przestępczości, kształcenia i innych. Zainteresowane strony za główną korzyść programu URBAN postrzegały samą metodę, promowanie integracji, jego elastyczność, tworzenie sieci partnerskich i lokalnych programów.

164 Klikar, Clemens, Warsztaty 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Bruksela, grudzień 2010 r.

PLAINE COMMUNE – podejście terytorialne, służące zachęceniu przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy dla mieszkańców z ubogich obszarów, poddawanych przekształceniom

Plaine Commune (346 209 mieszkańców w 2007 r.) jest jedną z wielu metropolitalnych struktur państwowych, tworzonych od 1999 r. w celu usprawnienia współpracy samorządów, a zarazem jedną z najważniejszych struktur w regionie stołecznym. Jednostka Plaine Commune obejmuje osiem gmin departamentu Seine-Saint-Denis: Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, l'Île-Saint-Denis, Pierrefitte, Saint-Denis, Stains i Villetaneuse. Plaine Commune znajduje się na obszarze charakteryzującym się wysokim stopniem ubóstwa, dużym bezrobociem, dużą liczbą pracowników niewykwalifikowanych i relokacją przedsiębiorstw.

W Plaine Commune istniała strategia przyciągania dużych przedsiębiorstw sektora usługowego, jednak tego rodzaju przedsiębiorstwa zazwyczaj nie zatrudniają pracowników niewykwalifikowanych. Innym problemem był brak zrównoważonego rozwoju poszczególnych obszarów. W Plaine Commune opracowano zatem nową strategię zwiększenia dostępu do miejsc pracy, w połączeniu z przyciągnięciem nowych przedsiębiorstw.

Jedną z przewodnich inicjatyw było założenie centrów obsługi osób poszukujących pracy (Maisons pour l'Emploi) w każdej z ośmiu gmin, przy wsparciu z EFRR. Ponadto Plaine Commune i około 100 przedsiębiorstw podpisało kartę na rzecz szczególnych działań dla budowy spójności społecznej. W kwietniu 2011 r. w regionie otworzono duże centrum handlowe *LE MILLÉNAIRE*. Zgodnie z kartą podpisaną w 2006 r. okoliczni mieszkańcy powinni objąć 75% z 700 planowanych stanowisk pracy.

Najważniejszym mocnym punktem strategii Plaine Commune jest chęć współpracy, a nie rywalizacji ze strony wszystkich zainteresowanych władz i podmiotów na szczeblu ponadlokalnym. Innymi mocnymi stronami są zdolność do promowania synergii między własną urzędnikami a przedsiębiorstwami oraz ściśle powiązanie Plaine Commune z mieszkańcami.



w większym stopniu będą ponosić odpowiedzialność za własny dobrobyt oraz za lokalne procesy polityczne, kształtujące ich życie i miejsca, w których żyją¹⁶⁵.

Uczestnictwo obywateli i ich upodmiotowienie wiąże się z wątpliwościami, co do demokratycznej legitymacji i reprezentatywności zaangażowanych osób. Słabszym lub zmarginalizowanym grupom, takim jak długotrwale bezrobotni, samotne matki, mniejszości etniczne lub osoby gorzej wykształcone, znacznie trudniej jest wyrazić swoje stanowisko. Partycypacja społeczna jest czasem niewłaściwie wykorzystywana dla realizacji działań informacyjnych. Silniejsze grupy interesu lub osoby, które są w stanie lepiej wyrazić swoje stanowisko, mogą zmonopolizować wyrażanie opinii i pełnić rolę strażników „bramkarzy” w komunikacji społecznej. Niezbędne jest zatem stosowanie metod informacyjnych w celu dopilnowania, aby partycypacja obejmowała nie tylko aktywnych obywateli i przedstawicieli klasy średniej, lecz również znacznie większą liczbę różnych podmiotów na szczeblu samorządu terytorialnego i społeczności lokalnej, w tym ludzi pochodzących ze wszystkich środowisk społeczno-ekonomicznych, należących do różnych grup wiekowych i posiadających różny status społeczny.

Powodzenie stosowania metod na rzecz rozwoju lokalnego w dużej mierze zależy od indywidualnych zdolności zarządzania i angażowania podmiotów odpowiedzialnych za projekt, wraz z ich sieciami społecznościowymi. Potrzeba budowania potencjału na szczeblu lokalnym dotyczy szczególnie społeczności, w których tradycje obywatelskiego zaangażowania ze strony mieszkańców i organizacji są słabo zakorzenione, albo w których takie tradycje w ogóle nie występują. Taka sytuacja istnieje w wielu państwach członkowskich UE-12.

4.6. Współpraca między miastami jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich

Na przestrzeni wieków miasta zarówno rywalizowały, jak i współpracowały ze sobą. Dokonująca się ostatnimi czasy ekspansja miast poza ich podstawowy obszar oraz ich coraz ściślejsza łączność ze znacznie większym obszarem spowodowała

nie tylko zwiększenie możliwości wymiany gospodarczej (i społeczno-kulturalnej), ale również zwiększenie konkurencji. W obecnych czasach miasta konkurują ze sobą w zakresie inwestycji zagranicznych i krajowych, kapitału ludzkiego, handlu, turystyki itp. Konkurencja ta często prowadzi do procesów produktywnego współzawodnictwa, jednak w niektórych przypadkach może mieć szkodliwy wpływ na rozwój gospodarczy i spójność terytorialną, a także może powodować nieoptymalne wykorzystanie zasobów. Przykładowo na danym terenie występuje ograniczone zapotrzebowanie na porty lotnicze, uczelnie, parki biznesowe czy ogromne stadiony.

W przypadku ograniczonych zasobów publicznych współpraca w takich kwestiach strategicznych, jak usługi użyteczności publicznej, duże projekty na rzecz rozwoju, infrastruktura wiedzy i węzły komunikacyjne, staje się podstawą zrównoważonego rozwoju miejskiego i terytorialnego. Ważne jest zatem, aby miasta na sąsiadujących terytoriach angażowały się we „współkonkurencję” czyli w konkurencyjną współpracę, a nie w zwykłą konkurencję.

„Największym wyzwaniem dla współpracy miast UE jest rozwijanie procesu strategicznego, polegającego na kreatywnym i zróżnicowanym, a jednocześnie wspólnym myśleniu, mówieniu, planowaniu i działaniu w kierunku zrównoważonej, odpowiedzialnej i pomyślnej przyszłości”¹⁶⁶.

W zależności od zagadnienia współpraca może odbywać się na różnych szczeblach terytorialnych. Wiele samorządów terytorialnych już teraz prowadzi współpracę w celu zapewnienia autobusów szkolnych, zarządzania systemami transportu multimodalnego, zbiórki i unieszkodliwiania odpadów, dostawy wody itp. Do elementów funkcyjnych, wspólnych dla większego terytorium mogą należeć szkoły wyższe, ważne węzły komunikacyjne, parki biznesowe, szpitale itp. Tego rodzaju współpraca między gminami stanowi podstawę dla stworzenia nowych, bardziej elastycznych jednostek zarządzających funkcjonalnym obszarem miejskim, omówionych w punkcie 4.3.

Powyższe jednostki współpracy umożliwiają nie tylko świadczenie usług użyteczności publicznej przy ograniczonych zasobach, lecz także zapewnienie rozwoju terytorialnego,

¹⁶⁵ Vranken, Jan, dokument tematyczny, *Miasta przyszłości*.

¹⁶⁶ Warsztaty 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Bruksela, czerwiec 2010 r.

zgodnie z europejskim modelem policentrycznego, zrównoważonego rozwoju. Dzięki skutecznej współpracy w ramach większego obszaru funkcjonalnego możliwe jest ograniczenie takich zjawisk, jak niekontrolowany rozwój miast, niepożądane wyludnianie się i zagęszczenie, niezrównoważone użytkowanie gruntów, wyczerpywanie się zasobów itp. Konkurencyjność i rentowność sektorów gospodarki również zależy od skutecznej współpracy, która wzmacnia konkurencyjność i atrakcyjność określonego, większego obszaru. Współpracę można rozszerzyć, aby obejmowała większe obszary geograficzne, charakteryzujące się określoną wspólną cechą szczególną takie, jak dorzecza, wybrzeża, pasma górskie, czy takie sprawy, jak obsługa szlaków turystycznych, zapobieganie powodziom itp.

Europejska wartość dodana, wynikająca z transnarodowej współpracy miast

Transgraniczna współpraca łączy sąsiadujące miasta, leżące w obrębie tego samego funkcjonalnego obszaru miejskiego, ale po dwóch stronach granicy państwowej. W ramach transgranicznych regionów metropolitalnych miasta współpracują w takich kwestiach, jak transport, planowanie regionalne, rozwój gospodarczy, turystyka, kultura, badania naukowe, kształcenie i zatrudnienie¹⁶⁷. Do znanych przykładów należą regiony Lille-Kortrijk-Tournai czy Kopenhaga-Malmö. We współpracę transgraniczną angażują się również miasta należące do jednego szerszego regionu geograficznego, charakteryzującego się wspólnymi cechami, którego przykładem jest region Wiedeń-Bratysława-Győr-Brno. Tego rodzaju współpraca jest wspierana w ramach transgranicznego elementu celu „Europejska współpraca terytorialna”.

Sieci miast funkcjonują również na poziomie takich makroregionów, jak miasta bałtyckie, śródziemnomorskie i atlantyckie. Przykładowo w ramach czwartego priorytetu „Promowanie atrakcyjnych i konkurencyjnych miast i regionów” programu współpracy transnarodowej regionu Morza Bałtyckiego 2007-2013 przewidziano takie środki „twarde”, jak inwestycje w infrastrukturę, oraz „miękkie”,

Współpraca może być też ukierunkowana na wykorzystanie szczególnych podobieństw lub elementów komplementarnych i prowadzona na duże odległości geograficzne – przykładowo między miastami, w których znajdują się klastry, należące do tego samego łańcucha wartości lub cechujące się silnymi punktami w uzupełniających się obszarach badań naukowych i technologii. Trzecia forma współpracy ma miejsce w sytuacji, w której administracje miast prowadzą wymianę informacji i wiedzy na temat polityki, aby zapewnić budowanie potencjału ludzkiego, ukierunkowanego na rozwiązywanie wspólnych wyzwań związanych z obszarem miejskim.

jak marketing i zachęcanie do synergii między podmiotami w celu tworzenia „strefy integracji globalnej”. Program współpracy jest obecnie ściśle związany z szerszą, makroregionalną strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego¹⁶⁸.

W całej Europie miasta tworzą sieci kontaktów, aby wymieniać się doświadczeniami i wzajemnie od siebie uczyć. Unijny program tworzenia sieci kontaktów URBACT¹⁶⁹ wspiera tego rodzaju współpracę w ramach wielu obszarów tematycznych takich, jak „innowacyjność i kreatywność”, „aktywne włączenie społeczne”, „dziedzictwo kulturowe” czy „kapitał ludzki i przedsiębiorczość”. Tworzenie sieci kontaktów sprzyja partnerskiemu uczeniu się oraz zwiększa umiejętności zarządzania miastem dla stawiania czoła wspólnym problemom i wykorzystywania podobnych możliwości.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT)¹⁷⁰ jest europejskim instrumentem prawnym, opracowanym w celu ułatwienia i promowania transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej współpracy poprzez umożliwienie organom sektora publicznego różnych państw członkowskich świadczenia wspólnych usług.

167 Projekt ESPON METROBORDER – *Interim Report*.

168 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm

169 <http://urbact.eu>

170 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm

4.7. Wnioski – wzmocnienie europejskiego modelu rozwoju miast

Dzięki pracy, wymianie doświadczeń i dyskusjom przedstawicieli środowiska uniwersyteckiego i struktur miejskich, które odbywały się w kontekście procesu realizacji inicjatywy „Miasta przyszłości”, określono zestaw kluczowych zasad zarządzania, mających szczególne znaczenie dla europejskiego modelu rozwoju miast.

4.7.1. Kwestie dotyczące zarządzania w kontekście inicjatywy „Miasta przyszłości”

Aby sprostać nadchodzącym wyzwaniom, miasta muszą godzić ze sobą z pozoru przeciwstawne i sprzeczne cele oraz dążyć do wypracowania bardziej całościowego modelu zrównoważonego rozwoju: wzrost gospodarczy należy pogodzić ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych; globalna konkurencyjność musi sprzyjać włączeniu społecznemu i promować gospodarkę lokalną; rozwój ekologiczny nie może wykluczać grup zmarginalizowanych; atrakcyjności na poziomie światowym nie można budować kosztem grup, które znalazły się w niekorzystnej sytuacji społecznej.

Miasta przyszłości muszą radzić sobie z wyzwaniami w sposób zintegrowany i całościowy

Miasta muszą przyjąć zintegrowane i całościowe podejście w ramach planowania i rozwoju, łączące wymiar społeczny, gospodarczy, środowiskowy i terytorialny swojego rozwoju. Domyślne podejście do rozwiązywania problemów polega już na sposobie ich określenia. Przykładowo jednostronne skupienie się na redukcji emisji CO₂ w oparciu o rozwiązania techniczne może doprowadzić do przepaści ekologicznej, czyli sytuacji, w której na nowe urządzenia nie stać osób, które najbardziej potrzebują obniżenia płaconych przez nie rachunków za energię.

Konieczne jest również przyjęcie zintegrowanego podejścia pod względem skali geograficznej i administracyjnej.

Wyzwania sięgają poza granice administracyjne, jeżeli chodzi o ich występowanie bądź strategię na rzecz ich wyeliminowania i skutki realizacji tych strategii. Taka sytuacja wymaga dynamicznych i elastycznych systemów zarządzania, które można dostosować do różnych skal terytorialnych, jakich dotyczą wyzwania.

Miasta przyszłości muszą łączyć podejście odnoszące się do miejsca z podejściem opartym na społeczności

Zintegrowane podejście nie może odnosić się do miejsca, z pominięciem społeczności i odwrotnie. W związku z tym należy łączyć podejście oparte na miejscach z podejściem opartym na ludziach. Podejścia te wzajemnie się uzupełniają, a ich połączenie musi zostać wzmocnione. Podejście oparte na miejscach jest niezbędne ze względu na wrażliwość na kontekst, wolność działania i różnorodność instytucjonalną; podejście oparte na ludziach jest konieczne ze względu na obywatelstwo cywilne, polityczne i społeczne oraz nadrzędne znaczenie zapewniania równych praw dla wszystkich mieszkańców. Skupienie się wyłącznie na miejscu może doprowadzić do procesu gentryfikacji, natomiast ukierunkowanie wyłącznie na ludzi do pogorszenia lokalnych problemów ze względu na wystąpienie niespodziewane procesów pauperyzacji.

Miasta przyszłości muszą łączyć formalne struktury administracji z elastycznymi, nieformalnymi strukturami zarządzania, budowanymi według zasięgu wyzwań

W Europie występuje wiele rodzajów miejskich i miejsko-regionalnych systemów zarządzania. Niektóre z nich znajdują się bardzo blisko obywateli i sprzyjają bardziej bezpośredniej demokracji. Inne funkcjonują na większą skalę terytorialną, są bardziej oddalone od obywateli, ale mają lepsze zdolności w zakresie rozwiązywania złożonych problemów terytorialnych. Nie można wskazać jakiegokolwiek systemu albo poziomu samorządu terytorialnego, który byłby odpowiedniejszy od innych, ponieważ to, który poziom jest optymalny, zależy od danego problemu. Wydaje się, że coraz ważniejsza staje się możliwość przechodzenia z trybu administracyjnego na tryb zarządzania odpowiedniego do skali wyzwań. W ramach tego rodzaju trybu zarządzania możliwe musi być

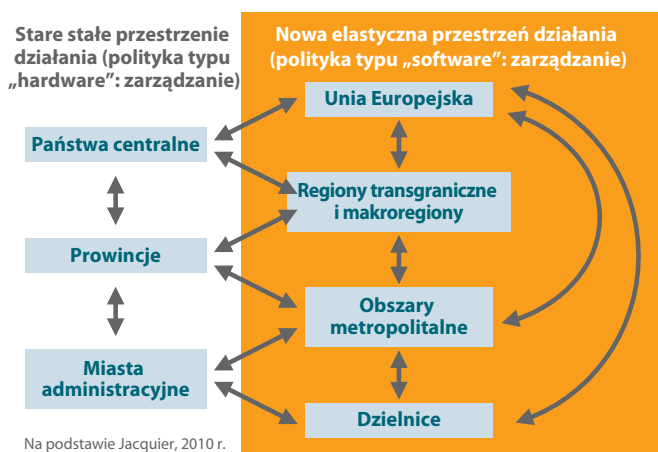
Łączenie podejścia opartego na miejscach z podejściem opartym na ludziach w celu osiągnięcia integracji przestrzennej¹⁷¹

Integrację przestrzenną można osiągnąć za pośrednictwem trzech wzajemnie powiązanych procesów łączących podejście oparte na miejscach z podejściem opartym na ludziach. (i) rozszerzania na większą skalę udanych doświadczeń lokalnych, takich jak innowacje społeczne, metody nauczania, dialog międzykulturowy itp.; (ii) ponownego skalowania różnego rodzaju interwencji

miejskich, np. określania odpowiedniej skali i czasu; (iii) wzajemnego skalowania przez promowanie stałych i spójnych powiązań w zakresie współpracy za pośrednictwem negocjacji między podmiotami gospodarczymi a organizacjami na różnych przestrzennych poziomach interwencji, np. na poziomie dzielnicy, miasta, miasta-regionu. Takie rozwiązanie pomogłoby w odejściu od sektorowego postrzegania przestrzeni miejskiej poprzez przyjęcie bardziej całościowego spojrzenia, promowanie inteligencji zbiorowej i zbiorowego uczenia się skoncentrowanych na problemach codziennego życia.

zintegrowanie formalnych struktur administracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu wystarczającej elastyczności, aby można było zajmować się wyzwaniami na różną skalę.

**Od stałych do elastycznych granic;
od administracji do zarządzania**



Na podstawie Jacquier, 2010 r.

W celu pogodzenia ze sobą różnych, długoterminowych celów niezbędne jest wspólne zrozumienie sytuacji bieżącej i możliwej, pożądanej sytuacji w przyszłości – uzgodnienie wspólnej wizji, do której należy dążyć, a także strategii jej realizacji.

Miasta przyszłości muszą tworzyć systemy zarządzania, umożliwiające budowanie wspólnych wizji, godzących rywalizujące ze sobą cele i sprzeczne modele rozwoju

Realizacja zintegrowanych podejść jest możliwa tylko, jeżeli istnieją wyraźne wizje, przejrzyste cele i zaangażowanie polityczne.

Sprzeczny charakter wyzwań oraz czasem przeciwne cele rozwoju wymagają stałego dialogu między organami sektora publicznego i licznymi miejskimi zainteresowanymi stronami, takimi jak gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inni przedstawiciele różnych grup społecznych, ekonomicznych, etnicznych lub kulturowych. W ramach takiego dialogu należy uwzględnić różne skale terytorialne wyzwań i łączyć strategie niższych poziomów zarządzania ze strategiami wyższych poziomów. W tym kontekście miasta można postrzegać jako platformy społeczne na rzecz dialogu między różnymi społecznościami i grupami interesu. Konflikty można wtedy obracać w pozytywne dźwignie innowacji społecznych, łącząc możliwości z zapotrzebowaniem.

Zdolność miast do długoterminowego, strategicznego planowania, gromadzenia informacji strategicznych oraz zdolność organizacji do uczenia się staje się niezwykle istotna, podobnie jak zdolność do mobilizacji zainteresowanych stron w zakresie procesów zbiorowego tworzenia strategii i wizji. Zdolność administracji miast do zarządzania horyzontalną współpracą jest kluczowa dla tworzenia wizji, planowania strategicznego i realizacji zintegrowanych podejść. Ponadto wskaźniki użytych środków należy uzupełnić o wskaźniki ich skutków, które są lepiej powiązane z celami ogólnymi, aby można było dokonać pomiaru faktycznego postępu i skuteczności strategii.

Miasta nie stanowią odizolowanych wysp na obszarach wiejskich, ale tworzą rzadsze lub gęstsze sieci. Zrównoważony rozwój tych sieci ma kluczowe znaczenie dla samych miast, a także dla spójności terytorialnej UE.

171 André, Isabel, wkład w warsztat 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Bruksela, grudzień 2010 r.

Współpraca między miastami jest niezbędna dla spójnego rozwoju przestrzennego

Rozwojowi miast towarzyszy równoległy proces ekspansji wokół miast w granicach administracyjnych i zwiększania łączności ze znacznie większym obszarem, w tym z innymi miastami. Zwiększa to możliwości nie tylko w odniesieniu do wymiany gospodarczej, lecz także dla większej konkurencji między miastami w zakresie pozyskiwania zasobów ludzkich, przyciągania turystów, inwestycji biznesowych itp. Taka konkurencja może czasami mieć destrukcyjny wpływ na rozwój gospodarczy i spójność terytorialną i może prowadzić do nieoptymalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Współpraca w takich kwestiach strategicznych, jak usługi użyteczności publicznej, duże projekty na rzecz rozwoju, infrastruktura wiedzy i węzły komunikacyjne, staje się podstawą zrównoważonego rozwoju miejskiego i terytorialnego.

W miarę możliwości należy ułatwiać współpracę między gminami na podstawie ustaleń formalnych i nieformalnych i nie należy jej utrudniać ograniczeniami prawnymi, które sprawiają, że wspólne zarządzanie usługami publicznymi staje się zadaniem trudnym lub niewykonalnym. Na szczeblu europejskim należy promować bardziej intelektualne formy współpracy.

4.7.2. W kierunku społecznie innowacyjnego i zintegrowanego wielopoziomowego zarządzania sprzyjającego włączeniu społecznemu

Miasta odgrywają kluczową rolę w codziennym życiu wszystkich obywateli UE. Przyszły sukces europejskiego modelu rozwoju miast jest niezwykle ważny dla gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności Unii Europejskiej. Niezwykle istotne jest zatem, aby miasta mogły rozwijać się w sposób zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, zwiększając swoją konkurencyjność i atrakcyjność, bez wywierania negatywnego wpływu na szerszy rozwój obszaru.

Znaczenie miast w realizacji strategii „Europa 2020” zostało podkreślone zarówno na szczeblu europejskim, jak i przez same miasta. Tego znaczenia nie można przecenić. Miasta to nie tylko najważniejsze podmioty realizacji zrównoważonych

rozwiązań, służących redukcji emisji CO₂ czy zapewnienia rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – są one również podmiotami, które muszą godzić sprzeczności i napięcia między celami.

Miasta muszą wypracować społecznie innowacyjne i zintegrowane wielopoziomowe i wieloaspektowe zarządzanie, sprzyjające włączeniu społecznemu, a dzięki temu w szanse można będzie przekształcić napięcia, tj. konflikty między konkurencyjnymi lub sprzecznymi celami; interesami sektorowymi; różnymi grupami interesu lub społecznościami; różnymi szczeblami zarządzania; różnymi konkurującymi obszarami; oraz między krótko-, średnio- i długoterminowymi wizjami. Miasta, jako takie stają się platformami innowacji w dziedzinie gospodarki, technologii i środowiska, ale przede wszystkim w dziedzinie innowacji społecznej.

Miasta nie mogą tego jednak dokonać samodzielnie. W regulacjach i strategiach krajowych należy uznać i wspierać gospodarcze i społeczne znaczenie miast, ich znaczenie dla środowiska i nie mniejsze znaczenie terytorialne. Bez ram dla wielopoziomowego systemu zarządzania i silnych polityk miejskich wyższego szczebla, sprzyjających zintegrowanemu podejściu terytorialnemu, miastom trudno będzie skutecznie stawić czoła stojącym przed nimi wyzwaniom. Szczebel europejski może ułatwiać i zapewniać pełne uwzględnienie wymiaru terytorialnego w strategiach na tym poziomie, jednak pomyślne wdrażanie Karty Lipskiej, Deklaracji z Toledo i Agendy Terytorialnej 2020 w dużej mierze zależy od władz krajowych i regionalnych.

Wnioski



Niniejsze sprawozdanie obejmuje trzy kroki: wykazanie, że istnieje europejski model rozwoju miast (Rozdział 1); omówienie głównych mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w odniesieniu do tego modelu (Rozdziały 2 i 3); oraz skupienie się na wyzwaniach dla zarządzania w naszych „Miastach przyszłości” (Rozdział 4).

Nasze wnioski stanowią potwierdzenie głównych zasad, priorytetów i celów rozwoju miast i rozwoju terytorialnego, które zostały wyrażone w Karcie Lipskiej, Deklaracji z Toledo i Agendzie Terytorialnej 2020, przy czym podkreśla się znaczenie **mocniejszego wymiaru terytorialnego** przyszłej polityki spójności. W sprawozdaniu potwierdza się główne cele strategii „Europa 2020”, wskazując jednak na konieczność zintegrowanego, spójnego i całościowego podejścia we wszystkich sektorach, szczeblach administracji oraz jednostkach terytorialnych.

Należy radzić sobie z wyzwaniami o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym na szczeblu lokalnym oraz w szerszym kontekście terytorialnym. Miasta nie mogą już być definiowane jedynie na podstawie granic administracyjnych, a strategie miast nie mogą odnosić się jedynie do jednostek administracyjnych szczebla miejskiego. Należy zwrócić uwagę na niezbędną komplementarność między podejściem funkcjonalnym – na szczeblu dużych aglomeracji i metropolii – a podejściem społecznym i kulturowym, uwzględniającym zaangażowanie obywateli i odstępowanie im uprawnień – na szczeblu dzielnic czy rejonów. Uwzględnić należy zarówno szersze realia terytorialne, jak również wewnętrzne formy miejskie. Strategie miejskie będą musiały zapewnić spójność między inicjatywami sektorowymi mającymi skutki przestrzenne oraz inicjatywami zogniskowanymi na miejscach.

Aby zrealizować te cele, **stałe mechanizmy koordynacji należy uzupełniać mechanizmami elastycznymi**, aby zapewnić dialog i współpracę między szczeblem samorządu

terytorialnego i rządu centralnego oraz między sektorami, których dotyczy rozwój miast. Należy przewyższać napięcia między różnymi interesami. Konieczne będzie znajdowanie kompromisów między rywalizującymi celami i przeciwstawnymi modelami rozwoju. Dla prowadzenia takiego dialogu istotne znaczenie ma **wspólna wizja**.

Wspólnemu rozumieniu możliwości rozwojowych służy **solidna baza wiedzy**, która jest niezbędna przed opracowaniem jakiegokolwiek wizji przyszłości. Wiedza taka nie może pochodzić wyłącznie od ekspertów, ale musi być uświadomiona, a czasami nawet współtworzona przez wszystkie zainteresowane podmioty. Oprócz poprawy dostępności i porównywalności danych i informacji terytorialnych, pochodzących z takich źródeł, jak ESPON, audyt miejski i atlas miejski, potrzebne są również mniej wymierne dane. Zaangażowanie zainteresowanych stron i obywateli ma zasadnicze znaczenie, aby stawiać właściwe pytania, badać odpowiednie zagadnienia, pobudzać poczucie odpowiedzialności za tworzone strategie oraz mobilizować wewnętrzny potencjał.

„[...] Uważam, że w czasie obecnych zawirowań gospodarczych, kiedy kryzys finansowy wywiera poważny wpływ na poziom zatrudnienia i budżety publiczne, musimy zmobilizować wszystkie siły, aby ograniczyć negatywny wpływ tych procesów na najsłabsze grupy społeczne. Innowacje społeczne nie są panaceum na problemy, ale jeżeli będziemy im sprzyjać i je doceniać, to mogą doprowadzić do szybkiego rozwiązania palących problemów społecznych, wobec których stają obywatele. W długiej perspektywie innowacje społeczne postrzegam, jako element nowej kultury upodmiotowienia obywateli, co staramy się wspierać poprzez szereg inicjatyw, poczynwszy od Odnowionej Agendy Społecznej. [...]”

José Manuel Barroso, Przewodniczący Komisji Europejskiej, 31 marca 2009 r.

W strategiach należy **uwzględnić zróżnicowanie miast**: ścieżki ich rozwoju, ich wielkość, warunki demograficzne i społeczne oraz walory kulturowe i gospodarcze. Na przykład ważne będzie, aby przeanalizować znaczenie strategii

na rzecz inteligentnej specjalizacji w miastach i regionach, które borykają się z konkretnymi problemami, związanymi z łącznym występowaniem trudności o charakterze demograficznym, gospodarczym i społecznym.

Konieczne będzie promowanie **innowacji** w celu wspierania przekształceń w kierunku miast przyszłości. Miasta przyszłości powinny być różnorodne, spójne i atrakcyjne, ekologiczne i zdrowe; powinny być miejscami stabilnej gospodarki, sprzyjającej włączeniu społecznemu. Należy w pełni wykorzystywać będący źródłem innowacji potencjał, związany ze społeczno-gospodarczą, kulturową, pokoleniową i etniczną różnorodnością. Strategie na rzecz innowacji muszą być wielotorowe, obejmować usługi i technologie oraz innowacje instytucjonalne i społeczne.

Innowacje będą również musiały objąć kwestie organizacyjne i instytucjonalne, jako że konieczne będą nowe formy zarządzania, by lepiej radzić sobie ze złożonością przyszłych wyzwań. W trakcie procesu refleksji kilku ekspertów podkreśliło wiążące się z innowacjami społecznymi kwestie **wartości i etyki**.

Strategie wzrostu, sprzyjające włączeniu społecznemu, będą musiały zmierzyć się z negatywnymi konsekwencjami oddzielenia wzrostu gospodarczego od rozwoju społecznego oraz odnieść się do kwestii błędnego koła spadku liczby ludności i spowolnienia gospodarczego, wobec których stawać będzie w nadchodzących latach coraz więcej miast europejskich. Przyjąć należy **spójne podejście do strategii na rzecz inteligentnego, ekologicznego wzrostu, sprzyjającego włączeniu społecznemu**, aby możliwe było przezwyciężanie konfliktów i sprzeczności między różnymi celami oraz aby osiągnięcie jednego celu nie odbywało się ze szkodą dla realizacji innych celów.

Brak środków finansowych, niewielkie uprawnienia fiskalne i regulacyjne lub niewystarczający wewnętrzny potencjał rozwojowy utrudniają wielu europejskim miastom harmonijny i zrównoważony rozwój, oparty na idealnym modelu atrakcyjności i wzrostu. **Kurczące się miasta mogą być zmuszone do przededefiniowania swoich gospodarczych podstaw i przejścia w kierunku nowych form organizacji gospodarczej, społecznej i przestrzennej.**

Ponadto w przypadku utrzymania się obecnych trendów **wykluczenie społeczne i postępująca segregacja przestrzenna** będą dotykały coraz większej liczby regionów i miast, również bogatych. Strefy ubóstwa i nędzy już istnieją w najbogatszych europejskich miastach, a „ubóstwo energetyczne” dotyka najsłabsze grupy społeczne, szczególnie w miastach o niewielkich lub wyczerpujących się zasobach mieszkaniowych.

Istnieje mocne, polityczne uzasadnienie zwracania szczególnej uwagi na **obszary najbardziej zaniedbane** w kontekście miasta lub większego obszaru, jako całości, co podkreśla się w **Karcie Lipskiej i Deklaracji z Toledo**. Kształcenie i szkolenia mają zasadnicze znaczenie dla ułatwienia mobilności społecznej i przestrzennej oraz stymulowania zatrudnienia i pobudzania przedsiębiorczości – w niniejszym sprawozdaniu podkreśla się również znaczenie kapitału społecznego, który wykracza poza kształcenie i szkolenia i obejmuje umiejętności relacyjne. Jednak włączenie społeczne nie powinno być celem wyłącznie strategii programowych „dla społeczności”; podejście to należy łączyć z podejściem „dla miejsca”. Zajęcie się jedynie „społecznością” może pomóc ludziom uciec od problemów i prowadzić do pogłębiania się ubóstwa dzielnic zaniedbanych; zajęcie się jedynie „miejscem” może prowadzić do relokacji problemu lub efektu blokady społeczności lokalnych.

Jak już podkreślono w Deklaracji z Toledo, w niniejszym sprawozdaniu wskazuje się na strategiczną rolę **zintegrowanej rewitalizacji miast**, prowadzonej w ramach szerszej koncepcji zintegrowanego rozwoju miast, będącej ważnym wymiarem osiągania szeregu takich celów, jak zapewnienie udziału obywateli i zaangażowania zainteresowanych stron w działaniach na rzecz „tworzenia bardziej zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu modelu w odniesieniu do całości zabudowy i we wszystkich tkankach społecznych istniejącego miasta”¹⁷²; radzenie sobie z problemami zmiany klimatu, zmian demograficznych i mobilności, będącymi głównymi wyzwaniami miast; zapewnienie większej spójności między zagadnieniami terytorialnymi a kwestiami miejskimi; oraz promowanie wspólnego rozumienia podejścia zintegrowanego.

W niniejszym sprawozdaniu wskazuje się na zalecenia Agendy Terytorialnej 2020 w odniesieniu do umieszczenia rozwoju miast w kontekście terytorialnym, związanym ze strategią

172 Nieformalne posiedzenie ministrów w Toledo, dotyczące Deklaracji w sprawie rozwoju miast, Toledo, 22 czerwca 2010 r.

„Europa 2020” oraz promowania zrównoważonego, policentrycznego rozwoju terytorialnego i wykorzystania podejścia opartego na rozwoju zintegrowanym w miastach, regionach wiejskich i na obszarach o szczególnych uwarunkowaniach.

Jednym z wyzwań harmonijnego rozwoju terytorialnego Europy, wskazanym w Agendzie Terytorialnej 2020, jest szybkie tempo przejmowania gruntów wskutek rozprzestrzeniania się osadnictwa o niskiej gęstości zaludnienia, tak zwanego **rozlewania się miast**. Opracowano już strategię na rzecz **recyklingu gruntów** (rewitalizacja obszarów miejskich, ponowna zabudowa lub ponowne wykorzystanie gruntów opuszczonych, zniszczonych lub niewykorzystanych) w kontekście polityki spójności i mogą one mieć kluczowe znaczenie w przyszłości podobnie, jak inne strategię ekologiczne, na przykład tworzenie zielonych pasów lub korytarzy, **ekologizacja miasta** i promowanie miast przyjaznych rodzinom i osobom starszym poprzez kształtowanie przestrzeni publicznych i zapewnienie ogólnodostępnych usług, przy jednoczesnej poprawie zarządzania zasobami i przepływami energetycznymi i rzeczowymi w mieście (miejski metabolizm, recykling, lokalne rozwiązania energetyczne).

Zgodnie z Agendą Terytorialną 2020 w niniejszym sprawozdaniu podkreśla się również potrzebę integracji terytorialnej w funkcjonalnych regionach transgranicznych i transnarodowych oraz zwraca się uwagę na znaczenie poprawy powiązań terytorialnych i współpracy między miastami europejskimi.

Miast nie można definiować wyłącznie na podstawie granic administracyjnych, a strategię miejskie nie mogą odnosić się jedynie do jednostek administracyjnych szczebla miejskiego. Parlament Europejski i Komitet Regionów zdecydowanie podkreśliły znaczenie **wielopoziomowego zarządzania**. Jest to w pełni zgodne z wnioskami niniejszego sprawozdania: strategię na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym muszą być ze sobą wzajemnie powiązane.

W niniejszym sprawozdaniu rozwija się koncepcję wielopoziomowego zarządzania. Strategię dotyczące dzielnic (rejonów) muszą być powiązane ze strategiami odnoszącymi się nie tylko do większych aglomeracji bądź terytoriów, w których miasta są zakorzenione, ale również do obszarów sąsiadujących. Zasada subsydiarności, wzmocniona na mocy Traktatu Lizbońskiego, oznacza nie tylko, że wyższy szczebel zarządzania

jest zastępowany niższym szczeblem zarządzania, ale również że **między różnymi szczeblami wykuwane są nowe relacje**, na przykład między szczeblem europejskim a szczeblem lokalnym. Zakres podmiotów zaangażowanych w tworzenie i kształtowanie polityki musi zostać poszerzony i objąć różne zainteresowane strony, w tym obywateli. W gruncie rzeczy polityka musi funkcjonować w ramach **wielowektorowych (wielopoziomowych i wieloaspektowych) ram zarządzania**.

Wszystkie szczeble samorządowe odpowiadają za zapewnienie pełne wykorzystanie potencjału miast i aglomeracji miejskich ku pożytkowi wszystkich obywateli Europy. **Przyszłość Europy zależy od naszych „miast przyszłości”**.

Aneksy

Rozdział 1 - Załącznik 1

Administracyjne, morfologiczne i funkcjonalne obszary miejskie dużych miast europejskich

	Populacja w granicach miasta	Populacja MUA	Wskaźnik MUA/miasto	Populacja FUA	Wskaźnik FUA/miasto
Londyn	7,43	8,27	1,1	13,71	1,8
Paryż	2,18	9,59	4,4	11,18	5,1
Madryt	3,26	4,96	1,5	5,26	1,6
Barcelona	1,58	3,66	2,3	4,25	2,7
Mediolan	1,30	3,70	2,8	4,09	3,1
Berlin	3,44	3,78	1,1	4,02	1,2
Birmingham	0,99	2,36	2,4	3,68	3,7
Rzym	2,55	2,53	1,0	3,19	1,3
Katowice	0,32	2,28	7,1	3,03	9,5
Warszawa	1,69	2,00	1,2	2,79	1,7
Frankfurt	0,65	1,46	2,2	2,76	4,2
Lizbona	0,53	2,32	4,4	2,59	4,9
Lille	0,23	0,95	4,1	2,59	11,3
Wiedeń	1,60	1,67	1,0	2,58	1,6
Manchester	0,44	2,21	5,0	2,56	5,8
Budapeszt	1,70	2,12	1,2	2,52	1,5
Liverpool	0,44	1,17	2,7	2,24	5,1
Sztokholm	0,76	1,48	1,9	2,17	2,9
Bukareszt	1,93	2,06	1,1	2,06	1,1
Kopenhaga	0,50	1,36	2,7	1,88	3,8
Praga	1,17	1,18	1,0	1,67	1,4
Dublin	0,47	1,07	2,3	1,48	3,1
Amsterdam	0,78	1,05	1,3	1,47	1,9
Rotterdam	0,60	1,03	1,7	1,43	2,4
Helsinki	0,56	1,07	1,9	1,29	2,3
Oslo	0,60	0,71	1,2	1,04	1,7
Bratysława	0,43	0,44	1,0	0,71	1,7
RAZEM	38,13	66,48	1,7	88,24	2,3

Źródło: Tosics, Ivan

Rozdział 1 - Załącznik 2

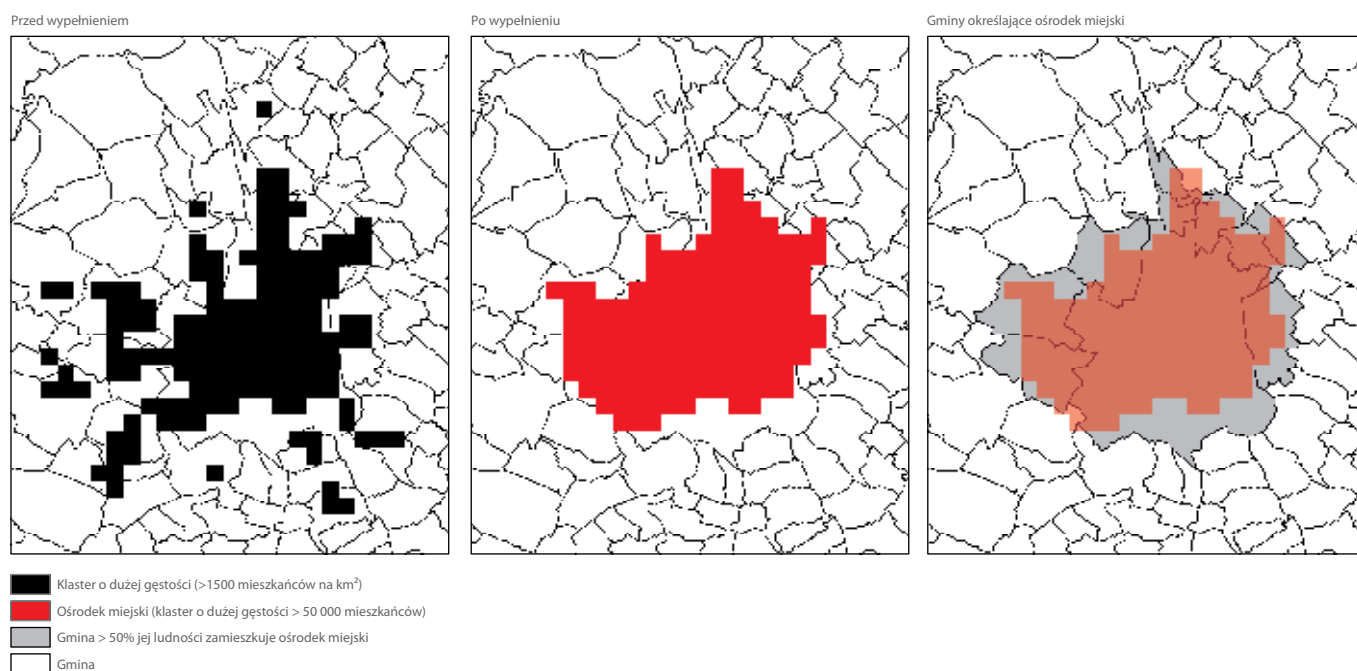
Definicja miasta

Brak zharmonizowanej definicji miasta i jego funkcjonalnego obszaru utrudnia analizę miast Europy. We współpracy z OECD Komisja Europejska opracowała stosunkowo prostą i zharmonizowaną definicję:

- miasto składa się z co najmniej jednej gminy (lokalnej jednostki administracyjnej 2. szczebla – LAU2);
- co najmniej połowa mieszkańców miasta zamieszkuje centrum miasta (rys. 1.3);
- centrum miasta liczy co najmniej 50 000 mieszkańców. Składa się on z klastrów o dużej gęstości, złożonych z sąsiadujących¹⁷³ komórek siatki o powierzchni 1 km² i gęstości zaludnienia co najmniej 1 500 mieszkańców na km² (rys. 1.1.) oraz z wypełnionymi lukami¹⁷⁴ (rys. 1.2).

Rysunek 1.1, 1.2 i 1.3: Sposób definiowania miasta

Klaster o dużej gęstości, centrum miasta, miasto (Tuluza)



Po zdefiniowaniu wszystkich miast można określić obszar funkcjonalny na podstawie modeli dojazdów do pracy, wykonując następujące kroki:

- jeżeli 15 % pracujących mieszka w jednym mieście i pracuje w drugim, to oznacza to, że miasta traktuje się łącznie, jako jedno miejsce docelowe;
- ustala się wszystkie gminy, w których co najmniej 15 % zatrudnionych mieszkańców pracuje w danym mieście (rys. 2.2);
- gminy otoczone¹⁷⁵ przez jeden obszar funkcjonalny są włączane, natomiast nie uwzględnia się gmin nieprzylegających do obszaru (rys. 2.3).

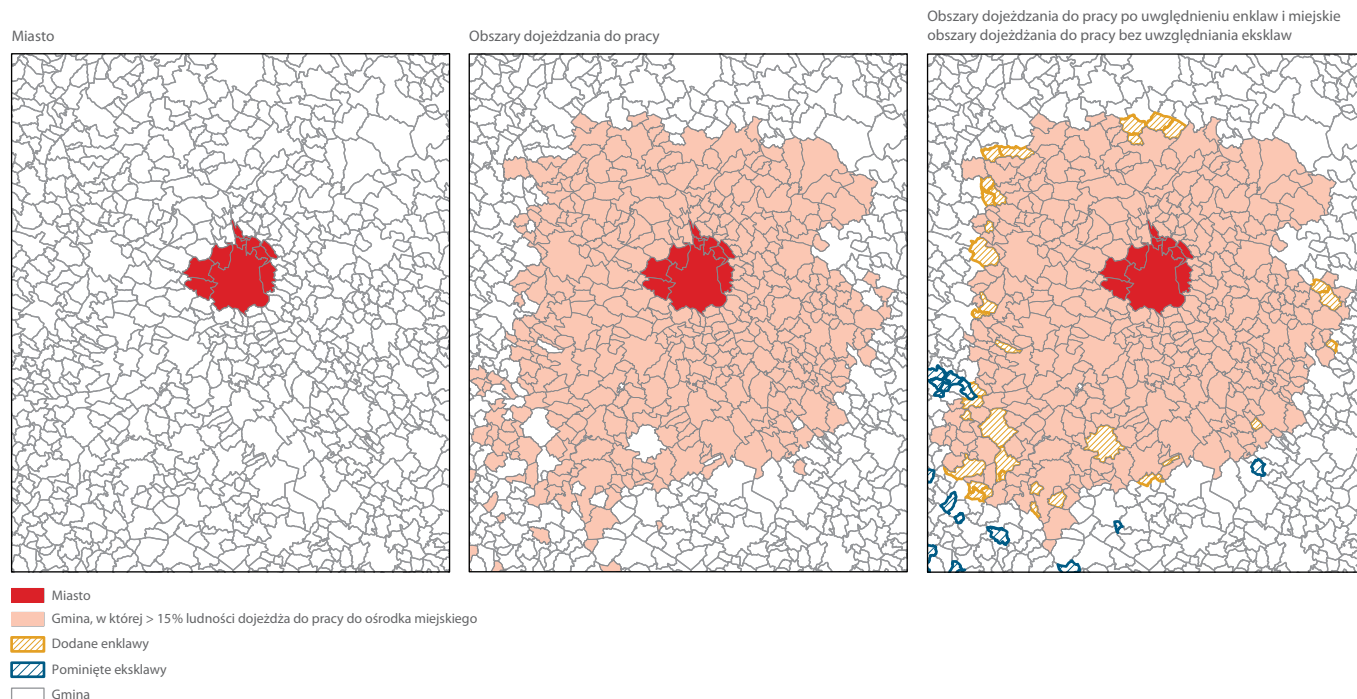
¹⁷³ W przypadku gęstych klastrów nie uwzględnia się styku po przekątnej (tj. komórek, które stykają się wyłącznie rogami).

¹⁷⁴ Luki w klastrach o dużej gęstości wypełnia się przy wielokrotnym zastosowaniu zasady większości. Zasada większości oznacza, że daną komórkę włącza się do określonego klastra o dużej gęstości, jeżeli co najmniej pięć z ośmiu otaczających ją komórek należy do tego klastra. Działanie to powtarza się do momentu, w którym nie ma już komórek, które można by dodać.

¹⁷⁵ Gmina otoczona to taka, której co najmniej 50 % granicy jest wspólne z danym obszarem funkcyjnym. Proces powtarza się do momentu, w którym nie można już dodać żadnego LAU2.

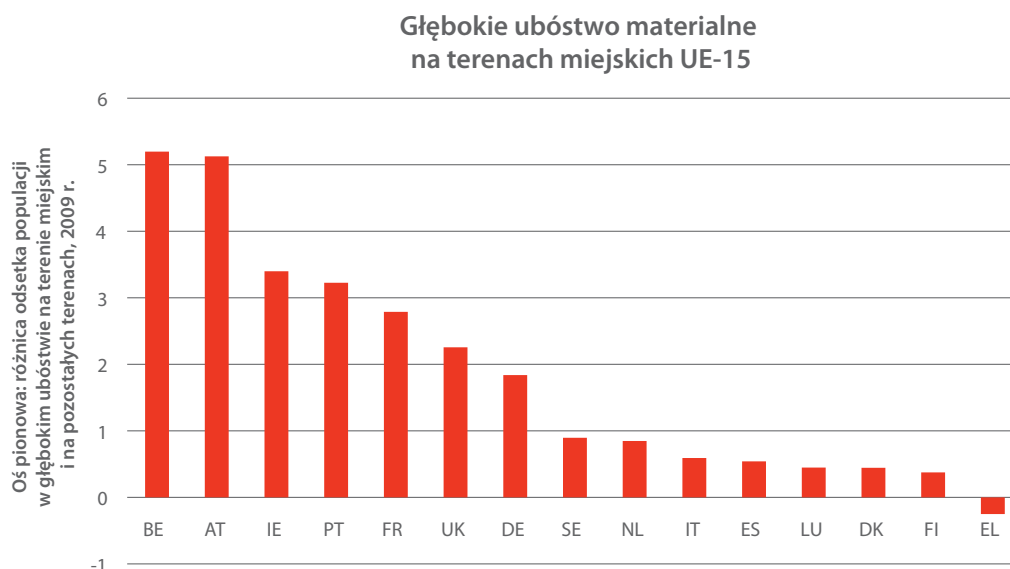
Rysunek 2.1, 2.2 i 2.3: Sposób określania stref dojazdów do pracy

Miasto i strefy dojazdu do pracy w mieście (Tuluza)



Rozdział 2 - Załącznik 1

Rysunek 5 Różnica w udziale osób w bardzo trudnej sytuacji materialnej, należących do populacji miejskiej, w porównaniu z udziałem osób w takiej samej sytuacji, należących do pozostałej części populacji państw członkowskich UE-15 (w punktach procentowych), 2009 r.



Źródło: EU-SILC (europejskie badanie warunków życia ludności) ¹⁷⁶

176 W oparciu o obliczenia DG REGIO (Komisja Europejska), marzec 2011 r.

Rozdział 4 - Załącznik 1

Opinie ekspertów. Czy możliwe jest uzgodnienie podstawowych europejskich wartości, wizji i celów?

Tak!

- Stanowi to warunek konieczny dla pozostałych działań; element niezbędny; bez uzgodnienia minimalnego zestawu wspólnych wartości nie jest możliwe obranie jakiegokolwiek polityki europejskiej; wartości są już obecne w definicji wyzwań.

No cóż...:

- Podstawowe wartości może, ale wizje i cele...?

Nie!

- Wątpliwości, co do możliwości zdefiniowania podstawowych europejskich wartości i wizji w sytuacji podważania orientacji ideologicznych.
- Może między ekspertami, ale na pewno nie jest to możliwe na poziomie ogólnym; wykształceni „decydenci” i „eksperti” mogą dojść do porozumienia w sprawie „podstawowych” wartości, ale nie w sprawie ich interpretacji politycznej czy gospodarczej...; poza tym kręgiem uzgodnienia będą zdecydowanie mniejsze ze względów politycznych, etycznych, teologicznych, kulturowych itp.; wartości może, ale wizje i cele...?

Jakie wspólne wartości?

Liberté, égalité, fraternité...

- Oświecenie i rewolucja francuska: wolność, równość i solidarność.
- Wolność pod względem inicjatyw gospodarczych, tworzenia kultury, w codziennym życiu, wolność pod względem orientacji seksualnej, poglądów, religii, w połączeniu z dążeniem do równości w odniesieniu do różnic polegającym na unikaniu dyskryminacji.
- Równowaga między wolnością osobistą a odpowiedzialnością społeczną.
- Zasady i prawa zapisane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a obecnie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

...oraz różnorodność

- Skoordynowane strategie równości powinny umożliwić Europejczykom swobodę życia przy zachowaniu swojej różnorodności.
- W tym zakresie różnorodność europejska musi być postrzegana jako atut, który należy traktować, jako centralny punkt europejskiej strategii.

Jakie wspólne cele?

Strategia „Europa 2020”:

- Wspólnymi filarami, na które możemy się zgodzić, są: wymiar społeczny i środowiskowy (zrównoważony rozwój). Ramy wspólnych celów stanowi Strategia „Europa 2020”: inteligentny, trwały wzrost gospodarczy, sprzyjający włączeniu społecznemu.

Jakość życia i włączenie społeczne

- Przyzwoita jakość życia WSZYSTKICH obywateli UE i zwalczanie wykluczenia i ubóstwa w naszym społeczeństwie; zapewnienie integracji społecznej (solidarność); dążenie do ogólnej dostępności przyzwoitego zatrudnienia (jakość życia).

Środowisko

- Unikanie trwałych szkód przestrzennych i szkód w środowisku (zrównoważony rozwój); zmniejszenie maksymalnej ilości zanieczyszczenia (zdrowie publiczne).

Innowacyjność i kreatywność miast

- Promowanie innowacyjności we wszystkich sferach życia miejskiego (kreatywność).

Zarządzanie

- Wdrożenie ogólnoeuropejskiego wspólnego rozumienia równowagi między wolnością osobistą a współodpowiedzialnością; wzajemne uznawanie i podział pracy oraz zadań z zakresu zarządzania między szczeblem lokalnym (miejskim), regionalnym, krajowym i unijnym, tj. wieloszczeblowy system zarządzania.

Rozdział 4 - Załącznik 2

Opinie ekspertów. Jakie są główne przeszkody na drodze do osiągnięcia (wspólnych europejskich) celów?

Brak (spójnych) wizji i woli politycznej; hegemonia

- Brak woli politycznej i długoterminowej perspektywy w zakresie kształtowania polityki UE; brak poczucia odpowiedzialności za cele na szczeblu niższym niż europejski; w odniesieniu do organizacji politycznej konieczne jest promowanie innowacyjnych form partycypacji i demokracji.
- Wartości czasami wzajemnie sprzeczne (np. różnorodność miast i równe prawa socjalne).
- Tendencja do narzucania interesu hegemonicznego poprzez przedstawianie go jako interesu publicznego; niektóre interesy będą zawsze znacznie przeważać inne, a niektóre pomysły, wizje i cele będą wypaczane na korzyść określonych interesów.

Erozja państwa opiekuńczego i solidarności

- Połączenie strategii nierówności i postdemokracji; liberalizacja prowadząca do niszczenia tkanki społecznej; dominacja względów ekonomicznych (w wąskim znaczeniu nastawienie wyłącznie na zysk); (wynikłe z tego) odejście od państwa opiekuńczego i przeniesienie obciążenia na szczebel lokalny („decentralizacja”) bez alokacji zasobów.
- Ogólne tendencje demograficzne, gospodarcze, społeczne – brak równowagi między grupami wiekowymi, polaryzacja rynku pracy (zanikanie grupy o średnich kwalifikacjach), osłabienie naturalnych form solidarności i zastępowanie ich nowymi formami mechanicznymi (kontrola odgórna).
- Postawy: ksenofobia, rasizm, desekularyzacja (rosnące znaczenie religii i ideologii w stosunku do ideału „republikańskiego”).

Brak innowacyjności w administracji i przepisach

- Brak równowagi w regulacjach prawnych – zachęty i sankcje opracowywane w odniesieniu do konkretnych sytuacji w konfrontacji z faktyczną sytuacją, która ma bardziej złożony charakter, tworzą przeszkody; procedury nie służą zasadom i celom – zamiast omawiać europejskie wizje i cele, zaangażowane podmioty dyskutują na temat przepisów, które tylko stanowią utrudnienie.
- Strach przed innowacjami (społecznymi) w administracji: (lepiej włączyć „autopilota” i polegać na biurokratycznej rutynie); myślenie stereotypowe (brak czasu, wiedzy fachowej i chęci do uchwycenia prawdziwego znaczenia zarządzania miastami); inercja i dotychczasowy scenariusz postępowania ze strony władz krajowych i regionalnych w odniesieniu do funduszy europejskich.

Środki materialne i niematerialne

- Różnice pod względem środków finansowych i doświadczenia między państwami członkowskimi; nierówny rozkład szans i zasobów między regionami i w obrębie regionów.
- Uprawnienia i zasoby niewystarczające do zabezpieczenia majątku publicznego i realizacji usług publicznych wobec światowych potęg gospodarczych, które nie przyjmują odpowiedniego zakresu odpowiedzialności.

Komunikacja społeczna

- Projekt europejski zależy nie tylko od wspólnego rynku, ale również od społeczeństwa, w którym panuje wzajemne zrozumienie między poszczególnymi grupami – co stanowi proces długotrwały.
- Brak zrozumienia – porozumiewanie się grup przebiega wolno i ogranicza się do wyższych szczebli, język specjalistyczny jest zazwyczaj zbyt hermetyczny, śledzenie dyskusji jest niemożliwe na szczeblu lokalnym.
- Brak wyraźnego, ukierunkowanego na miasta przekazu ze strony UE.

Rozdział 4 - Załącznik 3

Opinie ekspertów . Jakie możliwości zapewnia i oferuje miasto w związku z wyzwaniami, wizjami i europejskimi celami?

„Mamy wyjątkową możliwość pokazania świata wiodącego przykładu procesu, który w moim przekonaniu w ciągu najbliższych 10-20 lat stanie się niezwykłą, zakrojoną na szeroką skalę i głęboką transformacją społeczną i polityczną”.

Obszary działania

- Geografia (to z nią związane są wyzwania i możliwości), kapitał ludzki, przywództwo, integralność (odpowiedzialność), innowacyjność, wiedza lokalna, zintegrowane podejścia; miasta to nie tylko tereny, ale również centra i węzły w układzie światowym lub regionalnym i sieci światowej lub regionalnej.
- Siły napędowe wzrostu, miejsca kreatywności i innowacji, kluczowe ośrodki zarządzania i kierowania w sferach prywatnych i publicznych, koncentracja kapitału ludzkiego, podstawowe miejsce sieci społecznych; mają zdolność wyznaczania kierunku dla osiągnięcia postępu, mogą osiągnąć masę krytyczną, zapewnić elastyczne, lokalne, całościowe podejścia do rozwoju gospodarczego.
- Zachęcanie do zawierania sojuszków na rzecz wiedzy, łączących szereg rodzajów umiejętności; wspólne radzenie sobie z wyzwaniami związanymi z energią oraz rewitalizacją miast.

Jakość życia

- Skuteczne zarządzanie środkami publicznymi, większa liczba lokalnych miejsc pracy, sprzyjanie inwestycjom prywatnym, wysokiej jakości środowisko i życie obywateli, aktywne uczestnictwo lokalnych zainteresowanych podmiotów i obywateli w kształtowaniu i wdrażaniu polityki, pobudzanie innych sektorów (np. edukacji, kultury itp.).
- Miasta mogą wpływać na jakość życia swoich mieszkańców, umożliwiając demokratyczne angażowanie się jak największej liczby obywateli w określanie „dobrego życia”, opracowywanie odpowiednich, całościowych koncepcji i realizację odpowiednich strategii.

Platformy na rzecz partycypacji i społeczeństwa obywatelskiego

- Na poziomie miasta możliwe jest łączenie demokracji partycypacyjnej i reprezentacyjnej w skuteczne systemy; platforma (w znaczeniu miejsca / społeczności), w ramach której możliwe jest konkretne określenie interesu publicznego na podstawie problemów życia codziennego i relacji międzyludzkich na szczeblu dzielnicy (rejonu).
- Służące określaniu krótkoterminowych celów działań na rzecz spójności społecznej (programy polityczne) w stosunku do długoterminowej dynamiki społeczności i miejscowości; służące zrozumieniu różnego stopnia ważkości i pilności; funkcjonujące jako gwarancja społecznego zaangażowania opartego na wzajemnym zaufaniu.

Platforma dla negocjacji

- „Miasto kompromisu”, umożliwiające znalezienie kompromisu między pozornie przeciwstawnymi wartościami i wizjami; miasta mogą być areną konfliktów i sprzeczności społecznych; mogą mobilizować obywateli i prowadzić negocjacje z sektorem prywatnym, łączyć proces odgórny z procesem oddolnym i tworzyć prawdziwe uczestnictwo.
- Miasta jako wspólne przestrzenie stanowią miejsce pożądanej odnowy wspólnej odpowiedzialności wpisanej w pojęcie zarządzania tak, aby istniała konkretna podstawa do dialogu i negocjacji między różnymi grupami społecznymi i kulturowymi, organizacjami i instytucjami miejskimi, których wizje i działania są wypracowywane we wspólnej przestrzeni miejskiej.

Laboratoria

- Proces porównywania różnych modeli miast europejskich, przekazywania nie tylko rozwiązań technicznych, lecz także rozwiązań społecznych, postrzegania różnorodności jako atutu, np. miasta jako dużego laboratorium; miasta mogą być obszarem testowym dla nowych kierunków polityki, wyznaczanych na wyższych szczeblach; miasta mogą być laboratoriami w zakresie innowacji społecznych i kulturowych; zdolność do rozwoju nowych modeli politycznych, w tym m.in. mechanizmów partycypacji społecznej.

Wykaz danych, map i tabel

Mapa 1	Ęstość zaludnienia w Europie w 2001 r.	3
Tabela 1	Definiowanie miast według gęstości zaludnienia.....	3
Rysunek 1	Likwidacja miejsc pracy w miastach spowodowana kryzysem gospodarczym.....	21
Rysunek 2	Trendy w wykorzystaniu zasobów materialnych w państwach UE-15 i w niedawno przyjętych państwach UE-12 w zestawieniu z PKB i zaludnieniem (Europejska Agencja Środowiska, 2010a).....	28
Rysunek 3	Ochód miast pochodzący z lokalnych podatków.....	30
Rysunek 4	Rozumienie potencjału rozwojowego miasta	50
Tabela 2	Alternatywne sposoby rozumienia i opisywania rzeczywistości	63
Tabela 3	Przykłady miejskiego przewidywania strategicznego (city foresight)	80
Rysunek 5	Różnica w udziale osób w bardzo trudnej sytuacji materialnej, należących do populacji miejskiej, w porównaniu z udziałem osób w takiej samej sytuacji, należących do pozostałej części populacji państw członkowskich UE–15 (w punktach procentowych), 2009 r.....	96

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej

Miasta przyszłości – Wyzwania, wizje, perspektywy

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2011 — 112 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-23157-5

doi: 10.2776/53888

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej
(dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu>
lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje (np. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)



■ Urząd Publikacji

ISBN 978-92-79-23157-5

