

Jan Borowiec

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

MIASTA W POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Polityka spójności Unii Europejskiej dotyczy całości jej terytorium oraz wszystkich jej aktorów instytucjonalnych: wspólnotowych, krajowych, regionalnych i lokalnych. Ze względu na cele i zasięg terytorialny wspólnotowej polityki regionalnej, miasta w niewielkim zakresie uczestniczyły w implementacji polityki spójności. Polityka ta, zwłaszcza od pierwszej reformy funduszy strukturalnych z 1988 r., jest przedmiotem regionalizacji, ale głównymi jej aktorami nie są regiony i wspólnoty lokalne, lecz państwa członkowskie. Zasada partnerstwa implikuje jednak współpracę między różnymi jej aktorami, która ma miejsce zarówno w Komitecie Regionów, jak i w państwach członkowskich. Miasta uczestniczą także w wielu programach wspólnotowych, których głównym celem jest wymiana doświadczeń za pośrednictwem sieci krajowych i europejskich oraz promowanie działań innowacyjnych w różnych dziedzinach.

Z ograniczonej roli wspólnot lokalnych w realizacji polityki spójności Unii Europejskiej nie wynika jednak, że miasta nie były beneficjentami tej polityki. Korzystały one przede wszystkim, aczkolwiek w ograniczonym zakresie terytorialnym, z funduszy strukturalnych, które wzmocniły ich międzynarodową konkurencyjność. Ponadto miasta partycypowały w korzyściach z otwarcia rynków krajowych na działanie europejskiej konkurencji, a także w korzyściach wynikających z prowadzenia wspólnej polityki w innych istotnych dla spójności regionalnej dziedzinach działań Wspólnoty Europejskiej.

Przyszła polityka spójności UE będzie musiała uwzględnić zarówno skutki regionalne ostatniego jej rozszerzenia, jak i założenia strategii lizbońskiej związane ze wzmocnieniem globalnej konkurencyjności UE przez rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Pierwszy czynnik będzie sprzyjał podniesieniu konkurencyjności miast

w nowych państwach członkowskich, drugi zaś – rozwojowi obszarów metropolitalnych, które mogą wnieść najwięcej do europejskiej wartości dodanej w zakresie konkurencyjności technologicznej i innowacyjnej. Oba te czynniki są częściowo konkurencyjne, przeto konsekwencją relatywnie niższego budżetu UE może być potrzeba wzmocnienia założeń strategii lizbońskiej w polityce regionalnej Wspólnoty. Taka jej reorientacja zwiększyłaby efektywność działań strukturalnych, ale nie wykluczyłaby ryzyka bardziej spolaryzowanego rozwoju przestrzennego UE.

2. Determinanty konkurencyjności miast i regionów

Regionalna i lokalna konkurencyjność jest uwarunkowana wieloma czynnikami, które są różnie ujmowane w teorii (tab. 1). Na przykład teorie klasyczna i neoklasyczna podkreślają kluczową rolę kapitału, technologii i handlu zagranicznego w rozwoju regionu oraz w jego międzynarodowej konkurencyjności. Ekonomia rozwoju zwraca uwagę na takie czynniki konkurencyjności, jak: zmiany strukturalne, otwarcie gospodarki na handel zagraniczny i napływ zagranicznego kapitału. Nowa teoria wzrostu poprawę regionalnej konkurencyjności dostrzega w wydatkach na badania i rozwój technologiczny, innowacjach, poziomie wykształcenia, rozwoju kapitału ludzkiego, rozpowszechnianiu wiedzy. Z kolei nowa geografia ekonomiczna za główne czynniki konkurencyjności regionu uznaje efekty aglomeracji, urbanizację, koszty transakcyjne (głównie koszty transportu), korzyści skali oraz specjalizację [Commission of the... 2003, s. 131-132].

Konkurencyjność regionu jest więc wynikiem oddziaływania wielu czynników, które ogólnie można podzielić na trzy następujące grupy:

- **infrastruktura i dostępność:** podstawowa infrastruktura (drogi, kolej, porty lotnicze); infrastruktura technologiczna (społeczeństwo informacyjne, telekomunikacja), infrastruktura wiedzy (dostęp do usług edukacyjnych), jakość życia (mieszkalnictwo, otoczenie przyrodnicze, urządzenia kulturalne, bezpieczeństwo);
- **zasoby ludzkie:** różnorodność zasobów, migracje wykwalifikowanych pracowników, istnienie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej;
- **otoczenie produkcyjne:** kultura przedsiębiorczości (niskie bariery wejścia na rynek, ryzyko kulturowe), sektorowa koncentracja (zrównoważona albo zależna, koncentracja zatrudnionych, działalności o wysokiej wartości dodanej), umiędzynarodowienie (eksport, inwestycje, kultura biznesu, natura zagranicznych inwestycji bezpośrednich), regionalne systemy innowacyjne (patenty, nakłady b+r, instytuty badawcze i uczelnie wyższe, powiązania między przedsiębiorstwami a sektorem badawczo-rozwojowym), rządzenie i wydajność administracyjna, możliwości uzyskania kapitału, specjalizacja, forma konkurencji.

Tabela 1. Czynniki regionalnej konkurencyjności w teorii makroekonomicznej

Teoria	Główne założenia	Podstawowe czynniki konkurencyjności
Teoria klasyczna	<ul style="list-style-type: none"> – podział pracy wynikiem różnic technologicznych między regionami, – przewaga absolutna albo komparatywna podstawą handlu, – mobilność czynników produkcji 	<ul style="list-style-type: none"> – inwestycje prowadzą do specjalizacji i wzrostu wydajności pracy, – handel zagraniczny siłą motoryczną wzrostu
Teoria neoklasyczna	<ul style="list-style-type: none"> – doskonała konkurencja, – handel oparty na wyposażeniu w czynniki, – doskonała mobilność czynników produkcji 	<ul style="list-style-type: none"> – handel zagraniczny siłą motoryczną wzrostu
Teoria keynesowska	<ul style="list-style-type: none"> – dostosowanie cen może być powolne i prowadzić do dostosowania ilościowego, – rynki niekoniecznie znajdują się w równowadze, – nierównowaga może prowadzić do zniekształceń handlu, – komplementarność kapitału i pracy 	<ul style="list-style-type: none"> – intensywność kapitału, – inwestycje, – wydatki publiczne (zapewnienie podaży dóbr publicznych, subsydia dla przedsiębiorstw)
Ekonomia rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> – dochody niekoniecznie zbliżają się w procesie rozwoju, – zróżnicowane tempo rozwoju regionów, – istotna rola polityki gospodarczej w rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> – przemieszczanie się czynników produkcji z rolnictwa do sektorów o wyższej wartości dodanej, – otwarcie gospodarki na handel zagraniczny, – bezpośrednie inwestycje zagraniczne – zagraniczne fundusze rozwoju
Nowa teoria wzrostu	<ul style="list-style-type: none"> – postęp technologiczny nie jest „manną z nieba”, – rosnąca stopa zwrotu od inwestycji w wiedzę, – kapitał ludzki czynnikiem produkcji, – rynki nie prowadzą automatycznie do rozwiązania optymalnego, – syndrom zależności 	<ul style="list-style-type: none"> – wydatki na badania i rozwój technologiczny, – innowacje, – poziom edukacyjny, – wydatki na kapitał ludzki, – skuteczne rozpowszechnianie wiedzy
Nowa teoria handlu	<ul style="list-style-type: none"> – technologia endogennym czynnikiem produkcji, – nowe technologie zmniejszają użycie w procesach produkcyjnych kapitału i pracy, – efekty zewnętrzne produktów nowych technologii, – technologie źródłem korzyści ze skali produkcji, – niedoskonała zdolność do użycia nowych technologii 	<ul style="list-style-type: none"> – wykwalifikowana siła robocza, – wyspecjalizowana infrastruktura, – sieci dostawców, – zlokalizowane technologie

Źródło: [Cambridge Econometrics...].

Wpływ tych czynników na konkurencyjność regionu jest zróżnicowany, m.in. w zależności od stadium rozwoju regionalnego. Na przykład w regionach najmniej rozwiniętych główną barierą wzrostu jest niedostateczna podaż kapitału, uniemożliwiająca poprawę jego konkurencyjności przez wzmocnienie i poprawę podstawowej infrastruktury, która stanowi warunek wstępny jego wejścia na drogę rozwoju gospodarczego. W regionach rozwiniętych głównym źródłem konkurencyjności są korzyści aglomeracji związane ze skalą produkcji, dostępem do wykwalifikowanej siły roboczej, działalnością różnych firm, istnieniem dużego i zróżnicowanego rynku zbytu. Koncentracja przedsiębiorstw na niewielkim obszarze prowadzi także do specjalizacji i współpracy, sprzyja rozwojowi postępu technicznego, obniża koszty produkcji. Korzyściom aglomeracji towarzyszą również efekty rozprzestrzeniania, wynikające ze wzrostu popytu na import lub z dyfuzji technologii do obszarów słabiej rozwiniętych [Gawlikowska-Hueckel 2003, s. 21].

We współczesnej gospodarce, coraz bardziej globalnej i wyspecjalizowanej, wzrasta rola specyficznych zasobów lokalnych w rozwoju. Zasoby te sprzyjają powstawaniu i rozwojowi sieci przedsiębiorstw, określanych często mianem regionalnych klasterów albo dystryktów przemysłowych. Skupiają one na ograniczonym obszarze geograficznym przedsiębiorstwa współzależne w danym sektorze gospodarki czy w sektorach przyległych oraz ściśle związane z dziedzinami ich działalności specyficzne instytucje [Porter 1998].

Czynniki konkurencyjności regionów są przedmiotem oddziaływania polityki regionalnej prowadzonej przez różne podmioty: Wspólnotę Europejską, władze państwowe, wspólnoty regionalne i lokalne. Na przykład polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej wzmacnia konkurencyjność regionów najmniej rozwiniętych i regionów depresyjnych za pośrednictwem funduszy strukturalnych oraz innych instrumentów finansowych, które wspierają rozwój podstawowej infrastruktury, przystosowanie zasobów ludzkich do zmian przemysłowych i technologicznych, sprzyjające przedsiębiorczości zmiany w otoczeniu produkcyjnym. Skuteczność działań regionalnych jest zawsze ograniczona, i to nie tylko zasobami finansowymi, lecz także nierównymi możliwościami efektywnego oddziaływania na poszczególne czynniki regionalnej konkurencyjności. Na konkurencyjność regionu polityka ta może skuteczniej wpływać za pośrednictwem podstawowej infrastruktury aniżeli regionalnych systemów innowacyjnych czy rozwoju sieci terytorialnych. W tym ostatnim wypadku skuteczność działań regionalnych jest silnie uwarunkowana silnie specyficznymi czynnikami, takimi jak: tradycje prawne, kultura przedsiębiorczości, otwartość na inne systemy wartości czy umiejętności współdziałania.

3. Metropolie polskie w systemie funkcjonalnym obszarów miejskich Europy

W projektach badawczych realizowanych przez Obserwatorium Zagospodarowania Terytorium Europejskiego wyodrębniono 1595 funkcjonalnych obszarów miejskich (FUA – *functional urban areas*) w Europie (UE-25, Norwegia, Szwajcaria, Bułgaria i Rumunia). Są one jednak bardzo zróżnicowane pod względem funkcjonalnym i pod względem ich znaczenia jako europejskich ośrodków rozwoju policentrycznego.

Na podstawie wskaźników dotyczących liczby ludności, wielkości portów lotniczych, turystycznej bazy noclegowej, wartości dodanej w przemyśle, liczby szkół wyższych oraz studentów, liczby siedzib spółek europejskich oraz terytorialnego poziomu funkcji administracyjnych wyodrębniono trzy następujące FUA [European Commission... 2004]:

- europejskie obszary metropolitalne wzrostu (MEGA – *metropolitan european growth area*),
- transnarodowe/krajowe FUA,
- regionalne/lokalne FUA.

Sieć MEGA obejmuje pięć kategorii europejskich metropolii wzrostu, wyróżnionych na podstawie czterech kryteriów: wielkości obszaru metropolitalnego, konkurencyjności, dostępności komunikacyjnej oraz gospodarki opartej na wiedzy (zob. tab. 2).

Pierwszą kategorię stanowią metropolie globalne, Paryż oraz Londyn, największe i najbardziej konkurencyjne obszary miejskie w Europie. Drugą kategorią są europejskie lokomotywy wzrostu – często duże, bardziej konkurencyjne, o silnym kapitale ludzkim i dobrej dostępności. Z wyjątkiem Madrytu, Kopenhagi, Berlina i Barcelony obie grupy metropolii europejskich są skoncentrowane na obszarze pięciokąta, którego wierzchołkami są: Paryż, Londyn, Hamburg, Monachium i Mediolan. Miasta tego pięciokąta są liderami innowacji, wzrostu i tworzenia zatrudnienia. Dochód i perspektywy pracy w tych miastach przyciągają zarówno wielu imigrantów, jak i osoby wysoko wykształcone. Jednakże koncentracja zasobów i działalności ekonomicznej wywołuje często skutki ujemne, takie jak większa przestępczość i wyższy stopień zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego.

Trzecią kategorię stanowią silne MEGA, z miastami stosunkowo dużymi, konkurencyjnymi i dysponującymi często silnym kapitałem ludzkim. Czwartą kategorią są potencjalne MEGA, w tym Warszawa, które w porównaniu z poprzednią grupą miast są mniej konkurencyjne i bardziej peryferyjne. Ostatnią kategorię europejskich obszarów metropolitalnych wzrostu tworzą słabe MEGA – często mniejsze od pozostałych ośrodków wzrostu, najmniej konkurencyjne i zarazem najbardziej peryferyjne oraz mające w dodatku stosunkowo słabo rozwinięte zasoby ludzkie. Grupa ta obejmuje m.in. aglomerację górnośląską, Kraków, aglomerację gdańską, Poznań, Wrocław, Łódź i Szczecin.

Tabela 2. Klasyfikacja europejskich obszarów metropolitalnych wzrostu (MEGA)

Kategoria MEGA	Miasta
Metropolie globalne	Paryż, Londyn
Europejskie lokomotywy wzrostu	Monachium, Frankfurt n. Menem, Madryt, Bruksela, Mediolan, Rzym, Hamburg, Kopenhaga, Zurych, Amsterdam, Berlin, Sztokholm, Stuttgart, Barcelona, Düsseldorf, Wiedeń, Kolonia
Silne MEGA	Helsinki, Oslo, Ateny, Wielki Manchester, Dublin, Göteborg, Turyn, Genewa
Potencjalne MEGA	Lyon, Antwerpia, Lizbona, Rotterdam, Malmö, Marsylia – Aix-en-Provence, Lille, Nicea, Neapol, Berno, Praga, Glasgow, Brema, Tuluza, Warszawa, Budapeszt, Aarhus, Edynburg, Bergen, Birmingham, Bilbao, Walencja, Luksemburg, Bolonia, Palma de Majorka
Słabe MEGA	Bratysława, Turku, Cork, Bordeaux, Hawr, Genewa, Bukareszt, Tallin, Sofia, Southampton, Sewilla, Porto, Kraków, Wilno, Lublana, Ryga, metropolia katowicka, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Poznań, Wrocław, Łódź, Valletta, Szczecin, Timisoara

Źródło: [European Commission... 2004].

Polskie metropolie w porównaniu z metropoliami zachodnioeuropejskimi charakteryzuje mniejsza międzynarodowa konkurencyjność, peryferyjność położenia oraz niski potencjał gospodarki opartej na wiedzy. Różne są także determinanty europejskiego charakteru polskich metropolii: wielkość obszaru metropolitalnego (Warszawa, aglomeracja śląska i Łódź), konkurencyjność (Warszawa, Kraków i Poznań), dostępność komunikacyjna (Warszawa, Kraków, aglomeracja gdańska, Poznań, Wrocław), kapitał ludzki (Warszawa, Kraków, aglomeracja gdańska, Wrocław, Łódź, Szczecin). W zasadzie tylko Warszawa ma wszystkie cechy MEGA, ale w przeciwieństwie do większości zachodnioeuropejskich metropolii w znacznej mierze są one wynikiem jej stołecznego charakteru. W dodatku ocena tych cech w skali europejskiej jest najniższa.

4. Obszary miejskie w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej

Sytuacja miast w Europie jest dość paradoksalna: z jednej strony są one ośrodkami wzrostu gospodarczego, skupiającymi bogactwo, wiedzę i zasoby techniczne, a także publiczne usługi edukacyjne, kulturalne, zdrowotne i transportowe; z drugiej zaś na tychże obszarach skoncentrowane są takie zjawiska, jak: wykluczenie społeczne, degradacja środowiska przyrodniczego, przeludnienie, przestępczość, nietolerancja, rasizm czy brak tożsamości lokalnej.

Z tej oceny wynikają cztery ważne zadania polityki spójności UE w odniesieniu do miast europejskich, a mianowicie: 1) zwiększenie ich dobrobytu ekonomicznego i zatrudnienia; 2) wspieranie równości szans, integracji społecznej oraz rewitalizacji upadłych części miasta; 3) trwała ochrona i poprawa miejskiego środowiska przyrod-

niczego; 4) przyczynianie się do dobrego zarządzania miastem i wzmocnienie lokalnych zdolności do działania [Commission européenne, *Un nouveau...* 2004].

Miasta korzystają z polityki spójności na wiele sposobów, wśród których należy wymienić:

- działania strukturalne w regionach opóźnionych w rozwoju oraz regionach wymagających rekonwersji ekonomicznej i społecznej;
- działania związane z realizacją europejskiej strategii zatrudnienia, ukierunkowanie głównie na modernizację systemów kształcenia i wspieranie zatrudnienia;
- inicjatywę wspólnotową URBAN;
- działania innowacyjne.

Z punktu widzenia skutków budżetowych najważniejsze jest wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju (cel nr 1). W latach 2000-2006 na ten cel przeznaczony został prawie 234 mld euro, w tym 21,7 mld euro dla nowych państw członkowskich w latach 2004-2006 (tab. 3). Fundusze strukturalne finansują rozwój i modernizację podstawowej infrastruktury, rozwój zasobów ludzkich oraz inwestycje w przedsiębiorstwach i niektórych dziedzinach działalności ekonomicznej. Na obszarach miejskich działania te są skoncentrowane na poprawie konkurencyjności i mają na celu wspieranie roli miast jako siły motorycznej wzrostu gospodarczego regionów opóźnionych w rozwoju. Wspieranie rekonwersji ekonomicznej i społecznej regionów depresyjnych (cel nr 2) obejmuje przede wszystkim restrukturyzację przemysłu oraz rekonwersję podupadłych obszarów miejskich. Głównym problemem tych obszarów nie jest brak infrastruktury, lecz upadek tradycyjnych dziedzin działalności pociągający za sobą wysokie bezrobocie i dezintegrację społeczną. Wymaga to zupełnie innego rodzaju działań, wśród których kluczową rolę odgrywa promowanie rozwoju przedsiębiorczości oraz wspieranie przystosowania siły roboczej do zmian przemysłowych [ESPON... 2003].

Tabela 3. Repartycja funduszy strukturalnych i funduszu spójności pomiędzy cele i kraje (w mln euro w cenach z 1999 r.)

Założenia	Kraje UE-15 2000-2006	Nowe państwa członkowskie 2004-2006
Cel 1	139 935	13 254
Cel 2	22 453	121
Cel 3	24 050	112
Inicjatywy wspólnotowe, IFOR (poza celem 1), Peace	11 552	650
Ogółem fundusze strukturalne	194 010	14 137
Fundusz spójności	17 836	7 571
Razem	212 010	21 708

Źródło: [Commission européenne, *Un nouveau...*, s. 180, 186].

Fundusze strukturalne i pozostałe instrumenty finansowe Wspólnoty Europejskiej wywołują więc różnorodne skutki przestrzenne na obszarach miejskich objętych celami wspólnotowej polityki regionalnej, wpływając na lokalizację działalności gospodarczej (powstawanie i rozwój regionalnych klastrów, rewitalizacja terenów przemysłowych, policentryczny rozwój regionu), funkcjonalną specjalizację miast i regionów (wzmocnienie istniejących profili produkcyjnych albo podziału pracy pomiędzy nimi, rozwój nowych profili w celu poprawy konkurencyjności regionu), dostępność komunikacyjną regionu oraz współpracę między różnymi aktorami rozwoju lokalnego.

Na obszarach miejskich korzysta się także ze wsparcia w ramach inicjatywy wspólnotowej URBAN. Wnosi ona specyficzny wkład do polityki spójności, kładzie bowiem szczególny nacisk na walkę z wykluczeniem społecznym, a także na rewitalizację środowiska przyrodniczego i materialnego podupadłych obszarów miejskich, od których uzależnione jest często skuteczne wspieranie przedsiębiorczości oraz zatrudnienia. Jej postawą jest silne partnerstwo na poziomie lokalnym zarówno w fazie opracowywania projektów, jak i w czasie ich realizacji.

Początkiem tej inicjatywy były projekty pilotażowe realizowane w latach 1989-1993. W okresie tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego po raz pierwszy wspierał działanie innowacyjne w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego obszarów miejskich. Specyficzna inicjatywa URBAN została wprowadzona w latach 1994-1999. Objęto nią 118 miast w 15 państwach członkowskich. Wsparcie wspólnotowe, ok. 950 mln euro (tab. 4), było podporządkowane zwalczaniu zjawiska wykluczenia społecznego. Druga generacja programu URBAN (2001-2006), z wkładem EFRR w wysokości 700 mln euro, ma już szerszy zakres działań i bardziej związany z zagospodarowaniem przestrzennym wspieranych obszarów miejskich. Działaniami priorytetowymi są m.in. [Commission des Communautés... 2002]:

- rewitalizacja ekonomiczna, społeczna i ekologiczna nieużytków przemysłowych;
- promowanie przedsiębiorczości i tworzenia zatrudnienia;
- integracja społeczna osób pozostających poza rynkiem pracy oraz ułatwianie dostępu do usług publicznych;

Tabela 4. Podstawowe dane dotyczące programu URBAN

Elementy programu	URBAN I	URBAN II
Liczba wybranych stref miejskich	118	70
Ludność objęta programem	3,2 mln	2,2 mln
Wkład EFRR	953 mln euro (ceny z 1999 r.)	700 mln euro (ceny z 1999 r.)
Inwestycje ogółem	1800 mln euro (ceny bieżące)	1580 mln euro (ceny bieżące)
Inwestycje ogółem na mieszkańca	560 euro	720 euro

Źródło: [Commission des Communautés... 2002, s. 31].

- rozwój zintegrowanych systemów transportu przyjaznych środowisku przyrodniczemu;
- redukcja i przetwarzanie odpadów, zmniejszenie natężenia hałasu oraz wspieranie efektywniejszego użytkowania energii;
- rozwój potencjału utworzonego przez technologię społeczeństwa informacyjnego.

W ramach tej inicjatywy realizowane są także dwa inne programy ściśle związane z miastami europejskimi: URBACT oraz Urban Audit. Pierwszy wspiera tworzenie sieci miast europejskich w celu wymiany dobrych praktyk między miastami uczestniczącymi w programie URBAN, a także ocenę wyników tej inicjatywy, jej mocnych i słabych stron. Przedmiotem wymiany doświadczeń jest przede wszystkim rozwiązywanie problemów miejskich, takich jak: wykluczenie społeczne, integracja ludności pochodzenia zagranicznego, regeneracja substancji materialnej miast, trwałe rozwój transportu, ożywianie działalności ekonomicznej, integracja z rynkiem pracy młodzieży wykluczonej społecznie oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego, a także metody działań, w tym partnerstwo publiczno-prywatne, udział obywateli w programach i zarządzanie projektami [*Le programme...*2002].

Program Urban Audit ma umożliwić porównanie miast w Europie, przyczynić się do rozwoju polityki miejskiej, ułatwić wymianę doświadczeń między miastami oraz stanowić wspólną bazę danych statystycznych o jakości życia w miastach europejskich. Programem objęto 258 miast UE-27, w tym 23 miasta polskie. Na podstawie ponad 250 wskaźników demograficznych, ekonomicznych i społecznych określono profile miast, ich strukturę przestrzenną, ranking miast w różnych dziedzinach, szczegółową sytuację wybranych miast lub szerszych obszarów miejskich [*The Urban...* 2004].

5. Wpływ innych działań Wspólnoty Europejskiej na rozwój obszarów miejskich

Obszary miejskie pozostają pod wpływem innych kierunków polityki integracyjnej, w tym utworzenia wspólnego rynku oraz europejskiej unii walutowej, a także prowadzenia wspólnych działań, zwłaszcza w zakresie badań i rozwoju technologicznego oraz ochrony środowiska.

Najważniejszymi **skutkami integracji rynków na obszarach miejskich** są:

- zmiany w regionalnej specjalizacji i koncentracji działalności gospodarczej wywołane realizacją swobody przepływu dóbr i usług oraz czynników produkcji;
- intensyfikacja mechanizmów konkurencji na wspólnym rynku, prowadząca do zmian w międzynarodowej konkurencyjności miast i wywołująca potrzebę ciągłej restrukturyzacji ich bazy ekonomicznej;
- nowe możliwości napływu do miast zagranicznego kapitału, w tym zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Miasta różnie reagują na otwarcie rynków krajowych na działanie międzynarodowej konkurencji. Niski poziom rozwoju gospodarczego miast naraża je na zmiany w specjalizacji uwarunkowane głównie podażą taniej siły roboczej. Metropolie europejskie są na ogół lepiej przystosowane do zmian na rynkach. Ich potencjał gospodarczy, zróżnicowana struktura produkcji oraz łatwiejszy dostęp do kapitału ludzkiego powodują, że korzystniejsze dla nich mogą być zmiany w regionalnej specjalizacji i koncentracji przy relatywnie niższych społecznych kosztach restrukturyzacji.

Integracji walutowej towarzyszą różne efekty statyczne i dynamiczne. Jednym z jej skutków są niższe koszty transakcyjne, zwłaszcza w regionach silnie związanych z rynkiem europejskim za pośrednictwem wymiany handlowej [Hallet 1999]. Niższym kosztem wymiany handlowej towarzyszą efekty dynamiczne związane z silniejszą konkurencją i korzyściami w skali produkcji. Prowadzą one do większego zróżnicowania produktów oraz do przyspieszenia innowacji i wzrostu gospodarczego. W dodatku zmniejszenie premii za ryzyko walutowe i poprawa efektywności rynków finansowych zmniejszą różnice w stopie procentowej, w wyniku czego obniży się koszt kapitału i zwiększy się jego podaż. Jednolita waluta ułatwia także przemieszczanie się kapitału do dziedzin, w których efektywność inwestycji jest najwyższa. W konsekwencji w przyciąganiu kapitałów większą rolę powinny odgrywać strukturalne czynniki konkurencyjności miast i regionów.

Unia gospodarcza i walutowa – zmniejszając intensywność konkurencji podatkowej, eliminując ryzyko kursowe wewnątrz obszaru jednawalutowego oraz ograniczając praktyki dyskryminacji cenowej – ograniczy znacznie wpływ tych czynników na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw.

Polityka w zakresie badań i rozwoju technologicznego ma na celu „wzmocnienie naukowych i technologicznych podstaw przemysłu Wspólnoty oraz wspieranie rozwoju jego międzynarodowej konkurencyjności, jak również popieranie działalności badawczej, którą [...] uważa się za potrzebną” (art. 163 TWE). Uzupełnia ona działania państw członkowskich w tej dziedzinie za pośrednictwem różnych środków, w tym realizacji wspólnych programów badawczych w ramach programu ramowego. Za pośrednictwem instytutów naukowo-badawczych miasta uczestniczą w tym programie, ale partycypacja ta jest uwarunkowana cechami strukturalnymi potencjału naukowo-badawczego miast oraz innymi specyficznymi czynnikami związanymi z europejskimi sieciami innowacyjnymi.

Wspólnotowa polityka ochrony środowiska naturalnego prowadzi do waloryzacji przestrzeni miejskiej. Jakość środowiska stanowi zasadniczy element jakości życia. Poprawa środowiska przyrodniczego w miastach może więc zwiększyć ich atrakcyjność dla zagranicznych inwestorów i wzmocnić ich potencjał ekonomiczny. Poprawa ta powinna wynikać ze zmian w działalności gospodarczej oraz ze zwiększenia roli rynkowych instrumentów ochrony środowiska [Agence européenne... 1998]. Polityka ochrony środowiska zwiększa koszty inwestycji, ponieważ zobowiązuje przedsiębiorstwa oraz wspólnoty lokalne do poszanowania wspólnotowych norm ochrony śro-

dowiska oraz nakłada nowe podatki na zanieczyszczających środowisko. W ocenie kosztów przystosowania tych podmiotów do wymogów środowiska bierze się również pod uwagę korzyści, jakie wynikną z poprawy stanu środowiska naturalnego. Zakłada się, że koszty te nie powinny być wyższe od przewidywanych korzyści. Koszty te skoncentrowane są często na określonych obszarach albo w określonych sektorach gospodarki. A zatem jest możliwe, że długookresowe korzyści płynące z ochrony środowiska nie we wszystkich miastach przewyższą koszty. Analiza przestrzennych skutków środków ochrony środowiska musi więc brać pod uwagę także ich efekt repartycyjny.

Najważniejsze skutki finansowe dla miast niesie ze sobą implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w dziedzinie redukcji zanieczyszczeń środowiska. Na przykład koszt realizacji dyrektywy dotyczącej zanieczyszczeń miejskich szacuje się na ok. 150 mld euro. Jest to koszt bardzo wysoki, ponieważ koszt wprowadzenia w życie 10 kluczowych dyrektyw związanych z ochroną środowiska oszacowano na 260 mld euro. Dyrektywa implikuje wysoki poziom wydatków inwestycyjnych w nowych państwach członkowskich – ok. 33 mld euro (w 8 krajach, bez Malty i Cypru), w tym 13,7 mld euro w samej Polsce [Andrews 2001].

6. Wzmocnienie znaczenia miast w przyszłej polityce spójności UE

W dyskusji nad miejscem miast w przyszłej unijnej polityce spójności rozważano kilka scenariuszy tej polityki, m.in. założono włącznie problematyki rozwoju obszarów miejskich do kompleksowych programów regionalnych, kontynuację inicjatywy URBAN czy uzupełnienie tej inicjatywy specyficznymi działaniami prowadzonymi w ramach programów regionalnych [Contribution technique... 2003].

Niezależnie od tych scenariuszy na politykę spójności Unii Europejskiej silny wpływ będzie miała realizacja celów strategii lizbońskiej, a zwłaszcza dążenie do wzmocnienia globalnej konkurencyjności UE przez przekształcenie jej w gospodarkę opartą na wiedzy, zorientowaną na trwały wzrost gospodarczy oraz spójność społeczną. Poprawa konkurencyjności gospodarki europejskiej wymaga m.in. pełnej integracji rynku wewnętrznego oraz podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, intensyfikacji europejskiego wysiłku badawczo-rozwojowego, rozwoju sieci transeuropejskich, inwestycji w kapitał ludzki, większej efektywności rynków pracy. Wzmocnienie spójności społecznej UE implikuje natomiast koncentrację działań na konwergencji poziomów rozwoju państw członkowskich i regionów, podnoszenie konkurencyjności regionalnej oraz europejską współpracę samorządów terytorialnych.

Ten punkt widzenia znalazł swoje odbicie w propozycjach legislacyjnych Komisji dotyczących polityki spójności na lata 2007-2013 [Propozycja rozporządzenia... 2004]. Zaproponowana przez nią reforma tej polityki zakłada m.in. bardziej ukierunkowanie działań strukturalnych na założenia strategii lizbońskiej. Takie prio-

rytety działań strukturalnych, jak innowacje, środowisko naturalne czy zasoby ludzkie są ważne zarówno dla wzmocnienia globalnej konkurencyjności UE, jak i dla realizacji celów polityki spójności związanych z konwergencją, konkurencyjnością regionalną i zatrudnieniem oraz europejską współpracą terytorialną.

Komisja Europejska zaproponowała także włączenie obecnych inicjatyw wspólnotowych URBAN i EQUAL oraz działań innowacyjnych do krajowych albo regionalnych programów operacyjnych. W programach tych powinno się uwzględnić terytorialną specyfikę regionów, w tym specyfikę miast, zwłaszcza miast średnich, których rola w rozwoju regionalnym będzie waloryzowana przez pomoc w rewitalizacji miejskiej przy wykorzystaniu doświadczenia inicjatywy wspólnotowej URBAN.

Reforma polityki spójności zakłada także pewną decentralizację jej realizacji. Wzrosnąć powinna zatem rola miast w zarządzaniu regionalnymi programami operacyjnymi, ponieważ przewidziany jest udział wspólnot lokalnych w realizacji części programu operacyjnego (zarządzanie subwencją ogólną) oraz w zarządzaniu dużymi projektami inwestycyjnymi (o koszcie powyżej 25 mln euro w dziedzinie ochrony środowiska oraz powyżej 50 mln euro w pozostałych dziedzinach).

7. Zakończenie

Miejsce miast w polityce spójności Unii Europejskiej jest dość szczególne. W pewnym sensie odzwierciedla ono ich rolę w rozwoju regionu. W miastach, zwłaszcza w metropoliach, skoncentrowana jest znaczna część potencjału produkcyjnego regionów oraz ich zasobów, w tym finansowych, technologicznych i intelektualnych. Miasta doświadczają także różnych ujemnych skutków koncentracji i urbanizacji. Wzmacnianie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności UE musi uwzględniać szczególnie dużą rolę miast w rozwoju regionów oraz zjawiska dezintegracji gospodarczej i społecznej na wielu obszarach miejskich. Miasta są więc beneficjentami działań strukturalnych oraz innych programów wspólnotowych. Realizacja zobowiązań wynikających ze strategii lizbońskiej promującej konkurencyjną i trwałą gospodarkę opartą na wiedzy niesie ze sobą potrzebę reorientacji priorytetów polityki spójności. Zwiększy to rolę specyficznych cech miast w prowadzeniu tej polityki. Miasta będą również partycypowały w większym niż dotychczas stopniu w korzyściach z podjęcia wspólnych działań w dziedzinach istotnych dla globalnej konkurencyjności UE.

Literatura

1. Agence européenne de l'environnement. *L'environnement de l'Europe: seconde évaluation*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communauté européennes 1998.
2. Andrews K., *Study on the Impact of Community Environment – Water Policies on Economic and Social Cohesion*, luty 2001.
3. Cambridge Econometrics, Ecorys-Nei, A Study one the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy, European Commission.
4. Commission des Communautés européennes, La programmation des Fonds structurels 2000-2006: une évaluation initiale de l'initiative URBAN, COM(2002) 308 final, Bruxelles, 14.04.2002.
5. Commission européenne, Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne, Bruxelles, 05/25/99.
6. Commission européenne, *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération* (Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale), OPOCE, Luxembourg 2004.
7. Commission of the European Communities, *European Competitiveness Report 2003*, SEC(2003) 1299, Brussels, 12.11.2003.
8. Communication de la Commission aux États Membres du 28.04.2000 définissant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable, C(2000) 1100, Bruxelles, le 28.04.2000.
9. Contribution technique du secretariat général de la CRPM sur le theme »La politique régionale et la politique urbaine«, Bruxelles, lipiec 2003.
10. ESPON, *The Territorial Effects of the Structural Funds on Urban Areas*, sierpień 2003.
11. European Commission, *Interim Territorial Cohesion Report*, OPOEC, Luxembourg 2004.
12. Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
13. Hallet M., *The Regional Impact of the Single Currency*, [w:] M.M. Fischer, P. Nijkamp, *Spatial Dynamics of European Integration – Regional and Policy Issues at the Turn of the Century*, Springer-Verlag, Berlin 1999.
14. Le programme URBACT 2000-2006, Décision 2002 EU 16 0 PC 001, 20.12.2002.
15. Porter M., *Cluster and the New Economics of Competition*, „Harvard Business Review”, listopad-grudzień 1998.
16. Propozycja rozporządzenia Rady w sprawie przepisów ogólnych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności – COM(2004) 492 final.
17. *The Urban Audit 2004* (www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy).

CITIES IN THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The position of the cities in the EU common policy is particular. In some sense, it reflects their role in the development of the regions. In the cities, especially in the metropolises significant part of regions production potential and their resources is concentrated. Cities experience also negative ef-

fects of concentration and urbanization. The creation of Union's cohesion must take into consideration special role of the cities in the development of the regions and processes of economic and social disintegration of urban areas. Cities benefit from structural actions and other development programs. Fulfilment of Lisbon Strategy obligations promoting competition and lasting economy based on knowledge brings the need of reorientation of cohesion policy priorities. It will strengthen a role of cities particular features in running the cohesion policy. Cities will also participate in a bigger degree in advantages of common actions important to global competitiveness of EU.