

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Europejskie obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”

(2007/C 168/02)

7 listopada 2006 r. federalny minister transportu, robót publicznych i urbanistyki w imieniu prezydencji niemieckiej złożył do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wniosek o przygotowanie opinii w sprawie: „Europejskie obszary metropolitalne — konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 marca 2007 r. Sprawozdawcą był Joost van IERSEL.

Na 435. sesji plenarnej w dniach 25-26 kwietnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 125 głosów za, bez głosów sprzeciwu — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

Niniejsza opinia jest kontynuacją opinii ECO/120 „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”⁽¹⁾. Obie stanowią spójną całość.

1. Podsumowanie

1.1 W ciągu ostatnich 50 lat tereny Europy uległy przekształceniom, a globalizacja przyspiesza jeszcze te zmiany, co pociąga za sobą poważne skutki dla obszarów metropolitalnych Europy, które są jej środkami ciężkości⁽²⁾. Dysponują one najlepszymi podstawami do podjęcia tych wyzwań i jak najpełniejszego wykorzystania szans, które zmiany te stwarzają.

1.2 EKES uważa, że rozwój obszarów metropolitalnych, jak i krajowe inicjatywy ich dotyczące powinny być zbadane przez Radę i Komisję, które mogłyby też określić dla nich ogólne wytyczne. Ukierunkowana dyskusja na szczeblu europejskim przyczyni się do stworzenia wspólnej wizji podejść krajowych, co może stać się bodźcem dla podmiotów regionalnych.

1.3 EKES jest zdania, że lepiej usystematyzowany dialog na temat europejskich obszarów metropolitalnych i pomiędzy nimi powinien służyć stymulowaniu owych regionów do tego, by same skutecznie wdrożyły strategię z Lizbony i Göteborga, co mogłoby zostać ukazane także w krajowych programach reform.

1.4 EKES stwierdza, że od kilku już lat trwa ożywiona debata w tej sprawie. Zależność między wielkimi metropoliami a strategią lizbońską uwypukla jeszcze bardziej, niż miało to miejsce wcześniej, ich znaczenie społeczno-gospodarcze. Stanowi to pewien postęp.

1.5 W wielu krajach i regionach władze publiczne, a także sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie starają się stworzyć warunki konieczne do zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych i zapewnić ich konkurencyjność w Europie i na świecie. Zwłaszcza rozwój sytuacji w Niemczech zasługuje na uwagę. Prace prowadzone przez uniwersytety i inne instytucje na szczeblu federalnym ułatwiają prowadzenie

obiektywnej dyskusji. W konferencje międzyresortowe w sprawie obszarów metropolitalnych włączyły się władze krajowe i regionalne.

1.6 Postępem jest polityka miejska Komisji, jak i projekt agendy terytorialnej Rady. Stanowią one ramy ambitnej polityki miejskiej. Agenda wymienia kilka specyficznych cech wielkich metropolii. EKES stwierdza jednak, że w projekcie agendy terytorialnej brak jeszcze pewności w tym względzie.

1.7 O ile struktury i podejścia są różne w poszczególnych krajach, to wyzwania i ambicje wielkich regionów miejskich są w dużej mierze takie same.

1.8 Niedostatki w harmonijnym rozwoju obszarów metropolitalnych wynikają z braku tożsamości i braku odpowiedniego zarządzania sprawami publicznymi. Istniejące jednostki administracyjne są często przestarzałe. Uniemożliwiają one elastyczne dostosowanie się.

1.9 Do tego, by obszary metropolitalne odniosły sukces niezbędne jest zaangażowanie na wielu poziomach — krajowym, regionalnym i miejskim, co pociąga za sobą konieczność prawomocności instancji zdecentralizowanych, i co ułatwi podejmowanie inicjatyw przez sektor prywatny i instancje pozarządowe.

1.10 EKES ponownie stwierdza brak danych społeczno-gospodarczych oraz dotyczących środowiska naturalnego na temat obszarów metropolitalnych porównywalnych w skali Europy. EKES uważa, że coroczny przegląd osiągnięć europejskich regionów metropolitalnych, ich aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, jak ma to miejsce na poziomie europejskim i krajowym, jest konieczny dla lepszej znajomości sytuacji każdego z nich i dla ułatwienia mobilizacji zainteresowanych podmiotów z tych obszarów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101

⁽²⁾ Należy wyraźnie rozróżniać między „metropolią” a „obszarem metropolitalnym”; ogólnie za „metropolię” uważa się wielkie miasto lub aglomerację, zaś „obszar metropolitalny” to zespół wielkiego miasta lub zespół większych miast o układzie policentrycznym wraz z otaczającymi go gminami i obszarami wiejskimi. W efekcie obszary metropolitalne mają większą powierzchnię niż metropolie.

2. Zalecenia

2.1 EKES wzywa, by Komisja przygotowała zieloną księgę w sprawie obszarów metropolitalnych jako uzupełnienie agendy terytorialnej oraz strategicznych wytycznych w zakresie spójności, co stałoby się bodźcem do podjęcia debaty europejskiej opartej na obiektywnej analizie.

2.2 EKES wzywa do ujęcia we wspólnej perspektywie i w perspektywie europejskiej wyzwań stojących przed wielkimi metropoliami i ich dążeń oraz wiedzy i doświadczeń zdobytych w państwach członkowskich, jak również do popularyzowania sprawdzonych rozwiązań.

2.3 EKES uważa za konieczne, by Komisja podjęła decyzję polityczną zobowiązującą Eurostat do przygotowywania każdego roku wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących wszystkich obszarów metropolitalnych Unii Europejskiej, oraz by przyznano mu dodatkowe środki na wywiązanie się z tego nowego zadania.

2.4 W trosce o umożliwienie Eurostatowi jak najszybsze wywiązanie się z jego misji EKES proponuje, by ORATE lub innej kompetentnej organizacji powierzyć przeprowadzenie badania doświadczalnego mającego na celu wypróbowanie różnych możliwych metod określenia obszarów metropolitalnych według wspólnych kryteriów, opracowanie ograniczonej listy danych z lat 1995-2005 dotyczących obszarów metropolitalnych o liczbie mieszkańców przekraczającej milion, nad którą prace można by rozpocząć bezzwłocznie, wykorzystując zwłaszcza szczegółowe dane zebrane w ramach *Enquêtes européennes sur les forces de travail* (europejskich ankiet w sprawie siły roboczej) ⁽³⁾.

3. Uzasadnienie

3.1 W opinii z 2004 r. EKES zwrócił uwagę na konsekwencje społeczno-gospodarcze rozwoju obszarów metropolitalnych ⁽⁴⁾, które jego zdaniem nie zostały właściwie ocenione.

3.2 Celem tamtej opinii było uświadomienie instytucjom wspólnotowym stałego i czasem niezwykłego wręcz rozwoju obszarów metropolitalnych, które przyciągają rzesze osób oraz są magnesem dla działalności gospodarczej w Europie i na świecie.

3.3 W opinii z 2004 r. EKES wzywa do wprowadzenia zagadnienia rozwoju metropolii europejskich do programów wspólnotowych. EKES jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na bezpośredni związek pomiędzy rolą metropolii a realizacją strategii lizbońskiej. Obszary metropolitalne są laboratorium gospodarki światowej. Są one siłą napędową gospodarki i ośrodkami twórczości i innowacji.

⁽³⁾ Pierwsze badanie eksperymentalne przeprowadzono w ramach programu INTERREG II C w roku 2000. Dotyczyło ono 14 obszarów metropolitalnych w północno-zachodniej części Europy. Chodzi tu o badanie GEMÉCA.

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie: „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101

3.4 Równocześnie metropolie to miejsca, gdzie skupiają się główne wyzwania, które Europa będzie musiała podjąć w najbliższych latach. Występuje w nich zjawisko ubóstwa i wyłączenia społecznego i segregacji przestrzennej, których skutki widoczne są w zatrudnieniu i przestępczości (międzynarodowej) ⁽⁵⁾.

3.5 Rozrastaniu się metropolii sprzyja intensyfikacja wszelkiego rodzaju wymiany między nimi zarówno w Europie, jak i na świecie. Sieć, jaką tworzą metropolie przyczynia się do pogłębienia integracji europejskiej.

3.6 W opinii z 2004 r. EKES stwierdza, że analizy porównawcze właściwie przedstawiają ich mocne strony, ale nie uwzględniają one jednak ich słabych stron, ograniczeń i szans.

3.7 Z tego powodu w 2004 r. EKES nalegał na konieczność zdefiniowania europejskich obszarów metropolitalnych oraz na zebranie istotnych i porównywalnych danych, w tym oceny głównych wskaźników strategii lizbońskiej dla każdej metropolii europejskiej.

3.8 Gospodarka oparta na wiedzy oraz społeczeństwo połączone w sieć zwiększają atrakcyjność metropolii z punktu widzenia osób i działalności gospodarczej. W niektórych państwach członkowskich wywiązała się ożywiona dyskusja na poziomie krajowym i regionalnym w sprawie polityki, którą należy podjąć w stosunku do wielkich metropolii i w sprawie zarządzania nimi. W ich wyniku podejmowane są gdzieś pewne działania oddolne bądź odgórne.

4. Reakcje Komisji w roku 2004

4.1 W 2004 r. EKES wezwał Komisję do przeprowadzenia zintegrowanych analiz z udziałem wszystkich komisarzy, których dotyczy ten problem, i o regularne przedstawianie sprawozdań w sprawie sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów metropolitalnych i ich położenia w skali europejskiej. W ten sposób możliwe stałoby się przeprowadzenie właściwej oceny atutów i słabych stron wielkich metropolii, co posłużyłoby lepszemu określeniu polityki w tym zakresie oraz ułatwiłoby rozpowszechnianie dobrych rozwiązań.

4.2 W odpowiedzi na sugestie EKES-u Komisja stwierdziła, że podziela analizę EKES-u i jej dwa wnioski — z jednej strony obszary metropolitalne odgrywają kluczową rolę w realizacji celów strategii lizbońskiej, a z drugiej brak jest wiarygodnych i porównywalnych danych w skali Europy dotyczących tych jednostek terytorialnych ⁽⁶⁾.

4.3 Pomimo zgodności zapatrywań na tę kwestię nie powstało bardziej ukierunkowane i zintegrowane podejście Komisji do obszarów metropolitalnych. Stopniowo wprowadza się politykę miejską, jednak nie rozróżnia się w niej miast od obszarów metropolitalnych. Dane dostarczane przez instytuty statystyczne nie są pełne, a ponadto opracowywane są na podstawie definicji krajowych, wobec czego nadal nie są one porównywalne w skali Europy.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Imigracja w UE a polityki integracji. Współpraca między samorządami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 128

⁽⁶⁾ Patrz odpowiedź Komisji, DG REGIO, w sprawie opinii EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie: „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101

5. Debaty i inicjatywy w skali kraju

5.1 Ostatnio na poziomie krajowym i regionalnym pojawia się wiele inicjatyw, które unaoczniają rozwój metropolii. Inicjatywy te często polegają na podejmowaniu różnorodnych działań wspomagających bardziej harmonijny rozwój infrastruktur, gospodarki, bardziej zrównoważone podejście do zagadnień społecznych, zagospodarowania przestrzennego oraz przygotowania infrastruktur transportowych i telekomunikacyjnych łączących metropolie. Jako przykład przytaczamy poniżej wybrane inicjatywy podjęte w kilku krajach. Nie jest to niestety obraz wyczerpujący.

5.1.1 Szczegółową dyskusję na temat obszarów metropolitalnych prowadzi się w **Niemczech** od 1993 r. Badania i dyskusje uniwersyteckie miały na celu przygotowanie, dzięki zastosowaniu właściwej i obiektywnej metody, listy funkcji wypełnianych przez wielkie metropolie oraz wyłonienie na jej podstawie tych ośrodków.

5.1.1.1 Analiza niemiecka odchodzi od podejścia tradycyjnego polegającego na sporządzeniu mapy miast i gmin oraz krajów związkowych i przyjmuje odmienne podejście dające nową mapę Niemiec z nowymi obrazami przewodnimi, czyli tzw. Leitbilder. Na podstawie wytycznych i programów działań w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego (z lat 1992 i 1995), które podkreśliły znaczenie i zadania obszarów metropolitalnych i na mocy decyzji konferencji międzyresortowej ministrów federalnych i ministrów krajów związkowych odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną z 30 czerwca 2006 r. w Niemczech wyodrębniono jedenaście obszarów metropolitalnych. Pierwsza konferencja międzyresortowa w tej sprawie odbyła się w 2003 r.

5.1.1.2 Mapa regionów metropolitalnych Niemiec uwidacznia, że istniejąca organizacja administracyjna nie pokrywa się z granicami geograficznymi regionów metropolitalnych. Na przykład region metropolitalny Norymbergi to samo miasto Norymberga i zespół sąsiadujących z nim gmin miejskich i wiejskich. Inne znów częściowo leżą na obszarze kilku krajów związkowych, jak ma to miejsce np. dla obszaru Frankfurt/Ren/Men czy Hamburga. Są przypadki, gdy stanowią one część kraju związkowego, jak np. Monachium i Zagłębie Ruhry. W wielu przypadkach występuje już regionalizacja tematyczna np. w kulturze, sporcie, w zrównoważonym rozwoju, w odniesieniu do pejzażu. We wszystkich tych przypadkach obszary te obejmują zarówno miasta ważne i małe oraz obszary wiejskie. W ten sposób można dokładnie wyznaczyć granice tych konkretnych obszarów metropolitalnych.

5.1.1.3 Nie wyniknęły z tego (jeszcze) specyficzne działania przewidziane na poziomie kraju. Obszary metropolitalne poproszono o określenie, co jest właściwe tylko im i o wypuklenie ich specyficznych cech. Celem tego działania jest przekształcenie niemieckich obszarów metropolitalnych w podmioty niezależne na arenie europejskiej i międzynarodowej. Oczywiście polityka krajowa, np. w zakresie transportu kolejowego czy lotniczego, mogłaby posłużyć realizacji ambicji tych obszarów.

5.1.1.4 W trosce o zapewnienie legitymizacji tego nowego podejścia zwrócono się do obszarów metropolitalnych o ustanowienie w nich systemu demokratycznej reprezentacji, zgodnie ze swą specyfiką i zapatrywaniami. Mają one swobodę w okreś-

aniu sposobu jej wyłonienia, czy to drogą wyborów bezpośrednich, jak to ma miejsce np. w Stuttgarcie, czy drogą wyborów pośrednich w miastach i gminach, jak to ma miejsce w regionie Norymbergi.

5.1.1.5 W obrębie tych obszarów metropolitalnych, które zresztą bardzo się od siebie różnią, należy przedyskutować i zrealizować następujące cele polityczne: zapewnić osiągnięcie masy krytycznej koniecznej dla konkurencyjności, stworzyć warunki skutecznego zarządzania, jasno określić zakres odpowiedzialności, opracować policentryczną organizację przestrzenną, doprowadzić do zadowalającego stanu równowagi pomiędzy urbanizacją a ochroną obszarów wiejskich, rozwinąć infrastruktury transportowe i zapewnić mobilność, wspierać innowację i klastry (lokalne systemy produkcyjne), zarządzać ryzykiem katastrofy technologicznej i klęsk żywiołowych, mieć do dyspozycji wystarczające środki na inwestycje publiczne, poprawić dostęp do tego obszaru w skali międzynarodowej, zadbać o promowanie regionu.

5.1.2 **Wielka Brytania** już od początku wieku interesuje się wzmocnionym rozwojem metropolii. W 2004 r. została ogłoszona nota rządowa w sprawie konkurencyjności obszarów metropolitalnych, z wyłączeniem Londynu (⁷). Celem było stworzenie warunków zwiększenia niezależności miast regionów „city-regions” w kontekście międzynarodowym. Proces ten został jednak wstrzymany w związku z negatywnym wynikiem referendum w sprawie utworzenia zgromadzenia regionalnego w regionie Newcastle.

5.1.2.1 Obecnie w Wielkiej Brytanii toczy się dyskusja w sprawie podziału kompetencji między poziomem krajowym i poziomem regionalnym z jednej strony, a z drugiej między miastami i gminami w najludniejszych regionach, które wyłoniono jako przyszłe obszary metropolitalne. Pomysł utworzenia miast regionów jest wciąż aktualny. Pomimo dwuznaczności obecnej debaty, w niedalekiej przyszłości zostanie opublikowana biała księga na ten temat, a nowa organizacja przestrzenna przygotowywana jest na podstawie uznanych kryteriów, podobnie jak ma to miejsce w Niemczech.

5.1.2.2 Należy odróżnić decentralizację polityczną od wspierania rozwoju metropolii, który polega na elastyczności i sojuszu gmin w celu wykorzystania szans i wspólnego podejmowania wyzwań. Pięknym tego przykładem jest rozwój obszarów położonych na północy Anglii (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle i York), inicjatywa oddolna o nazwie Northern Way, polegająca na pewnej liczbie umów zawieranych wewnątrz tego obszaru metropolitalnego.

5.1.2.3 Podejście odgórne uważane jest za element konieczny rozwoju inicjatyw lokalnych i regionalnych, gdyż wiele decyzji strategicznych można podjąć wyłącznie za wspólną zgodą. Decyzje tego typu będą mogły pojawić się w trzech programach: programie na rzecz konkurencyjności mającym na celu zapewnienie wsparcia regionom o najlepszych i najgorszych wynikach, programie spójności społecznej na rzecz ludności w gorszym położeniu oraz programie na rzecz środowiska naturalnego obejmującego środki przeznaczone zwłaszcza na poprawę jakości życia i ochronę zasobów naturalnych. Za najodpowiedniejszy geograficzny poziom prowadzenia polityki w tych trzech dziedzinach uważa się obszary metropolitalne.

⁽⁷⁾ *Competitive Cities: where do the core cities stand?* (Konkurencyjność miast: sytuacja głównych wielkich miast; *core cities* oznacza w języku angielskim metropolie inne niż Londyn, zwłaszcza na obszarze północno-zachodnim kraju).

5.1.3 We **Francji** dyskusja na ten temat trwa od roku 1960. Jeszcze do niedawna bardzo niewiele konkretnych rozwiązań zostało przyjętych w tej sprawie, gdyż nie doceniono politycznego zasięgu debaty na ten temat. Ogólnie rzecz biorąc nieuwzględnienie wymiaru politycznego tego zagadnienia było charakterystyczne dla całej Europy.

5.1.3.1 W 2004 r. DIACT⁽⁸⁾ wezwał do składania projektów dotyczących metropolii w celu zachęcenia wielkich miast do podejmowania współpracy i wspomoczenia rozwoju gospodarczego regionów metropolitalnych. Jury składające się z kierowników właściwych ministerstw i ekspertów wybrało piętnaście projektów metropolitalnych przygotowanych przez samorządy lokalne. Projekty te dopracowano w 2006 r. W 2007 r. rozpoczęła się realizacja działań strukturyzujących w ramach umów metropolitalnych, którym państwo przyznało pomoc finansową. Podejmując tę inicjatywę DIACT uznała znaczenie regionów metropolitalnych jako kluczowych podmiotów konkurencyjności terytorialnej.

5.1.4 Regionalizacja postępuje także we **Włoszech**, podobnie jak w **Hiszpanii**. Choć zjawisko to nie dotyczy bezpośrednio obszarów metropolitalnych, przyczynia się ono do powstawania nowych możliwości (prawnych) zarządzania metropoliami.

5.1.4.1 We Włoszech ustawa z 1990 r. zakładała podjęcie odgórne wyłaniając 14 obszarów metropolitalnych. Nie została ona jednak wdrożona. W 1999 r. nowa ustawa zezwoliła na podejmowanie inicjatyw oddolnych na rzecz tworzenia obszarów metropolitalnych. Jedyne zgrupowanie obejmujące 20 gmin dysponujące odrębnym budżetem powstało w regionie Bolonii. W końcu reforma konstytucyjna z 2001 r. umożliwiła utworzenie trzech obszarów metropolitalnych wokół Rzymu, Neapolu i Mediolanu. Niedawno wznowiono wdrażanie tej reformy.

5.1.4.2 W Hiszpanii debata nad zagadnieniami terytorialnymi uwarunkowana jest kwestiami autonomii terytorialnej. Wspólnoty autonomiczne mają wyłączne kompetencje w tej dziedzinie. Wobec tego spoczywa na nich odpowiedzialność za obszary metropolitalne. Jednocześnie można zaobserwować proces umacniania się wielkich miast, ale także konfrontację pomiędzy rządem centralnym, wspólnotami autonomicznymi i obszarami metropolitalnymi, takimi jak Madryt, Barcelona czy Walencja. Odrębnym przypadkiem jest Bilbao, którego metropolizacja powiodła się dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu.

5.1.4.3 Wyodrębnienie obszarów metropolitalnych nie ogranicza się jedynie do dużych krajów, ani nawet do poszczególnych krajów. Najbardziej znane są przykłady obszarów metropolitalnych takich jak Centrowe, tzn. Wiedeń-Bratysława-Brno-Gjör, łączące regiony należące do czterech krajów (!) oraz Kopenhaga-Malmö (Dania i Szwecja). W obydwu obserwuje się stały postęp. W Holandii prowadzi się obecnie pogłębioną dyskusję na temat najważniejszego zarządzania Randstadem z myślą o odejściu od obecnego podziału administracyjnego, który blokuje rozbudowę jego infrastruktury i rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy.

5.1.5 W nowych państwach członkowskich sytuacja rozwija się podobnie jak w wyżej wymienionych krajach. W Polsce rząd wyodrębnił pewną liczbę obszarów metropolitalnych lub miast regionów. Doskonale obrazuje to region Katowic, który ostatnio uzyskał status specyficzny dla obszaru metropolitalnego. Niemniej jednak rozwój miejski i metropolitalny z reguły przebiega w sposób niekontrolowany, a zatem arbitralny z powodu braku odpowiedniego zarządzania regionalnego. Dlatego też niektóre metropolie kierują się obecnie doświadczeniem i specjalistyczną wiedzą krajów mających tradycje polityki zdecentralizowanej.

5.1.6 Izby przemysłowo-handlowe jako bardzo widoczni i aktywni przedstawiciele świata biznesu na szczeblu lokalnym i regionalnym również włączone są w proces metropolizacji. Szczególnie dotyczy to izb w stolicach i w miastach-regionach. Przyczyniają się one do uatrakcyjnienia obszarów, na których się znajdują i do ich większego wpływu gospodarczego i kulturalnego, a jednocześnie uwzględniają wymogi jakości życia i poszanowania środowiska naturalnego.

6. Zmiany na poziomie europejskim

6.1 Na poziomie UE wdrożenie strategii lizbońskiej jest głównym celem Komisji Barrosa. Zagadnieniem tym zajmują się wszyscy komisarze. DG Regio uznała strategię lizbońską za centralny element polityki regionalnej prowadzonej w nowym stylu i której elementem strategicznym jest rozwój obszarów miejskich.

6.1.1 Strategia lizbońska i rozwój obszarów miejskich stały się priorytetami we wszystkich regionach korzystających z programów wspólnotowych. Programy te nie są wyraźnie skierowane na obszary metropolitalne. W ich przypadku zastosowanie ma głównie program URBACT⁽⁹⁾.

6.1.2 Poza programem DG Regio specyficzne programy zaproponowane przez inne dyrekcje np. DG R&D (DG ds. Badań i Rozwoju), DG ds. Środowiska Naturalnego i DG ds. Transportu często mają duże znaczenie dla metropolii, gdyż również one inspirowały się celami strategii lizbońskiej. Wszelkie programy mające na celu podniesienie wskaźników miast stosują się również do metropolii, choć nie dotyczą one bezpośrednio ich samych w sobie.

6.1.3 W czerwcu 2006 r. grupa robocza Rady opublikowała pierwszy projekt agendy terytorialnej⁽¹⁰⁾. Dobrze opisuje on tendencję urbanistyczną w społeczeństwie europejskim. Wciąż jednak brak jest rozróżnienia pomiędzy miastami a obszarami metropolitalnymi.

⁽⁹⁾ Komisja pracuje właśnie nad przewodnikiem dotyczącym kwestii miejskich.

⁽¹⁰⁾ *The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions* (Dokument na temat obecnego stanu i perspektyw Unii Europejskiej — w trosce o większą spójność terytorialną w Europie w świetle celów wyznaczonych w Lizbonie i Göteborgu), wstępny projekt, 26 czerwca 2006 r.

⁽⁸⁾ DIACT: *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires* (Delegacja Międzyresortowa ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Konkurencyjności Terenów — dawniej DATAR)

6.2 Wiele nieformalnych posiedzeń Rady ministrowie gospodarki przestrzennej poświęcili wyzwaniom, które stawiają przed nami (wielkie) miasta ⁽¹¹⁾. Zgodnie z obecnie obowiązującym traktatem w tytule „Środowisko naturalne”, art. 175.2 ⁽¹²⁾ kwestia zagospodarowania przestrzennego leży w kompetencjach Unii.

6.3 **Parlament Europejski** ⁽¹³⁾ podkreśla, że w miastach, aglomeracjach i strefach podmiejskich żyje 78 % mieszkańców Unii Europejskiej i że są to zarazem miejsca, gdzie przejawiają się trudności, jak i miejsca, gdzie kształtuje się przyszłość. Uznaje on je za kluczowe elementy rozwoju regionalnego i realizacji celów wyznaczonych w Lizbonie i w Göteborgu.

6.3.1 Parlament Europejski zwrócił się do wszystkich Dyrekcji Generalnych Komisji, które bezpośrednio lub pośrednio zajmują się zagadnieniami miejskimi, by skoordynowały swe działania, tak aby mogły wyodrębnić konkretne problemy związane z rzeczywistym życiem miast w każdej dziedzinie oraz by wspólnie przedstawiły pozytywne skutki polityki prowadzonej w różnych obszarach. Zaproponował on utworzenie międzyresortowej grupy zadaniowej i wezwał do podjęcia dialogu terytorialnego.

6.4 **Komitet Regionów** coraz wyraźniej zwraca uwagę instancji europejskich na wyzwania stojące przed regionami miejskimi. Jego wnioski wynikają z tej samej troski i tych samych zasad, którymi kierują się PE i EKES.

6.4.1 Komitet Regionów podkreśla realia „regionów funkcjonalnych” i współpracy pomiędzy partnerami, która przekracza granice administracyjne — krajowe, regionalne i lokalne, i którym powinna sprzyjać polityka wspólnotowa poprzez specjalne środki zachęty, takie jak promowanie projektów rozwoju strategicznego rozległych stref. Ważne zwłaszcza jest tworzenie nowych sieci współpracy i umacnianie już istniejących sieci stref metropolitalnych i miejskich,

⁽¹¹⁾ Pierwsze nieformalne posiedzenie ministrów gospodarki przestrzennej i spraw wewnętrznych, na którym szczegółowo omówiono wyzwania stojące przed miastami odbyło się w Rotterdamie w listopadzie 2004 r. Następnie w maju 2005 r. w Luksemburgu odbyło się nieformalne posiedzenie Rady na temat „Stan i perspektywy obszaru UE”. Następne nieformalne posiedzenie Rady odbędzie się w Lipsku w maju 2007 r.

⁽¹²⁾ Art. 175

„1. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decyduje o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 174, które ma być podjęte przez Wspólnotę.

2. Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 95 Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwała:

a) przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym;

b) środki wpływające na:

— zagospodarowanie przestrzenne;

— zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów;

— przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami;

c) środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.”

⁽¹³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 października 2005 r. w sprawie zagadnień urbanistycznych w kontekście rozszerzenia UE — Dz.U. C 233E z 28.9.2006, s. 127

szczególnie poprzez współpracę nawiązywaną obecnie w ramach inicjatywy Interreg III i która będzie rozwijana w okresie 2007-2013 w zakresie celu współpracy terytorialnej ⁽¹⁴⁾.

6.5 W deklaracjach z marca i września 2006 r. sieć METREX ⁽¹⁵⁾ podkreśla konieczność określenia obszarów metropolitalnych i uznania ich za kluczowe elementy agendy terytorialnej Unii Europejskiej. Opowiada się ona za przygotowywaniem danych dotyczących obszarów metropolitalnych porównywalnych w skali Europy. Wzywa ona, by Komisja Europejska opracowała białą księgę składającą się z trzech głównych części dotyczących: konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej oraz ochrony środowiska. Uważa, że wiele ważnych problemów takich jak zmiany klimatyczne, starzenie się ludności czy imigracja, którym Europa musi stawić czoła, można rozwiązać skutecznie i w sposób zintegrowany jedynie we współpracy z metropoliami. Sądzi również, że obszary metropolitalne mogą odegrać ważną rolę w realizacji celów strategii lizbońskiej, zwłaszcza w zakresie konkurencyjności Europy w świecie.

6.6 W ciągu ostatnich 15 lat liczba **regionów mających swe przedstawicielstwo w Brukseli** znacznie się powiększyła ⁽¹⁶⁾. Na organizowanych przez nie konferencjach tematy, o których zebrani dyskutują najżywiej to rozwój i osiągnięcia obszarów metropolitalnych.

6.7 Jedną z grup regionów, które mają swe przedstawicielstwo w Brukseli nazwała się „regionami lizbońskimi”.

6.8 W ostatnich latach w ramach programu ORATE opracowało bardzo wiele ważnych informacji, danych, wskaźników i sprawozdań na temat regionów europejskich. Niemniej jednak, ze względu na duże różnice pomiędzy regionalnymi granicami administracyjnymi i granicami metropolii, choć jakość tych prac jest wysoka, ich wyniki nie dostarczają osobom odpowiedzialnym za rozwój, zagospodarowanie i zarządzanie obszarami metropolitalnymi informacji i analiz koniecznych, by określić, które obszary polityki są najistotniejsze dla całkowitego wykorzystania wszystkich możliwości oferowanych przez metropolie.

6.9 DG ds. Polityki regionalnej i Eurostat przygotowali projekt audytu miejskiego z myślą o dostarczeniu wiarygodnych i porównywalnych wskaźników dotyczących pewnej liczby miast ⁽¹⁷⁾. EKES wyraża zadowolenie z wysiłków na rzecz zbierania danych dotyczących stref miejskich. Niemniej jednak rodzaj udostępnionych informacji nie pozwala jeszcze na ich szerokie wykorzystanie ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Opinia Komitetu Regionów w sprawie: „Polityka spójności a miasta: wkład miast i aglomeracji miejskich we wzrost zatrudnienia w regionach”, Dz.U. C 206 z 29.8.2006, s. 17

⁽¹⁵⁾ METREX, The Network of European Metropolitan Regions and Areas, to stowarzyszenie grupujące około 50 wielkich regionów miejskich.

⁽¹⁶⁾ Z 20 w roku 1990 zwiększyła się do 199 w roku 2006.

⁽¹⁷⁾ Rozróżniając trzy poziomy geograficzne: miasta centralne, większe strefy miejskie (WSM) i dzielnice podmiejskie. Zdaniem osób odpowiedzialnych za projekt WSM odpowiadają w przybliżeniu miejskiemu regionowi funkcjonalnemu.

⁽¹⁸⁾ Faktycznie stosunkowo niewiele wskaźników zostało przekazane ze wszystkich WSM tego samego roku. Zasięg geograficzny WSM określany jest zgodnie z kryteriami krajowymi; nie gwarantuje to więc porównywalności wskaźników w skali Europy. Do chwili obecnej zasięg geograficzny nie był publikowany. Wskaźniki dotyczą odległych już lat (najświeższe dane pochodzą z roku 2001). Środki udostępnione Eurostatowi na przeprowadzenie tego ważnego projektu dotyczącego 27 krajów, 258 miast, 260 WSM i 150 wskaźników są oczywiście niewystarczające.

7. Obecna ożywiona debata

7.1 EKES stwierdza, że debata na temat obszarów metropolitalnych jest bardziej ożywiona niż przed kilkoma laty z dwóch głównych powodów. Z jednej strony zwielokrotnienie liczby metropolii na świecie uwidacznia bardzo szybkie tempo⁽¹⁹⁾ postępowania nowej organizacji obszarów miejskich. Z drugiej strony uznanie związku pomiędzy rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskiem naturalnym w wielkich metropoliach oraz strategią lizbońską przysporzyło tematów do tej debaty.

7.2 We wszystkich państwach członkowskich, większych lub mniejszych, bardziej lub mniej rozwiniętych, odbywają się dyskusje polityczne i społeczne nad najważniejszym podejściem w tej sprawie.

7.3 Najpierw odbywają się dyskusje w kontekście krajowym. Niemniej jednak w wielu wypadkach władze przyznają, że rzeczywisty zasięg niektórych metropolii nie ogranicza się do terytorium jednego państwa. Przytoczyliśmy tu już przykłady Kopenhagi-Malmö i Wiednia-Bratysławy, jednak trzeba jeszcze wspomnieć o obszarach metropolitalnych wyodrębnionych przez władze francuskie: Metz-Luksemburg-Saarbrücken i Lille-Courtrai. Zwiększa się liczba regionów transgranicznych w Unii Europejskiej, które mają potencjał obszaru metropolitalnego.

7.4 EKES stwierdza, że pomimo nasilającej się od kilku lat debaty, nowe struktury zaledwie zaczynają się wyłaniać.

7.5 Większość miast i obszarów metropolitalnych, które chcą wykazać swe znaczenie w skali Europy czy świata na dowód tego przytacza dane krajowe czy statystyki regionalne nie zdając sobie sprawy z rzeczywistych rozmiarów obszaru, o którym mówią. Jest to jeden ze skutków różnicy zarysowującej się pomiędzy obszarem metropolitalnym i regionem administracyjnym (albo regionami administracyjnymi), do którego taki obszar należy.

7.6 Pomimo różnic pomiędzy podejściami i strukturami krajowymi i regionalnymi, EKES stwierdza, że daje się zaobserwować zbieżność co do wyłonionych problemów. Do najczęściej omawianych zagadnień należą:

- masa krytyczna obszarów metropolitalnych, miasta-regionu czy też sieci miast i gmin;
- równowaga pomiędzy obszarami miejskimi i obszarami wiejskimi wchodzącymi w skład obszaru metropolitalnego;
- funkcje metropolii;

- edukacja i szkolenia;
- działalność twórcza, badania i innowacje;
- klastry i konkurencyjność przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych;
- przyciąganie i przyjmowanie inwestorów międzynarodowych;
- wielkie infrastruktury, ich finansowanie i partnerstwa publiczno-prywatne;
- sieci transportowe i telekomunikacyjne łączące wielkie metropolie w Europie i na świecie;
- oddziaływanie środowisk kultury;
- społeczeństwo wielokulturowe (imigracja), wyzwania związane z ubóstwem i wyłączeniem społecznym;
- możliwości zatrudnienia pracowników fizycznych i tworzenie miejsc pracy;
- przemysł wytwórczy i działalność usługowa o wysokiej wartości dodanej;
- zmiany klimatyczne, kontrola zużycia energii, zmniejszenie szkodliwości odpadów i zarządzanie nimi;
- oczyszczanie i zagospodarowanie terenów poprzemysłowych powstałych w wyniku restrukturyzacji działalności produkcyjnej;
- zmniejszenie poczucia zagrożenia, przestępczości oraz ryzyka międzynarodowego terroryzmu;
- zmniejszenie nierówności pomiędzy obszarami na poziomie społeczności lokalnych, pomiędzy strefą centralną i peryferyjną;
- delikatna kwestia sprawowania rządów.

7.7 Ludność nie zawsze ma poczucie przynależności do metropolii. Europejskim obszarom metropolitalnym brak podstaw legitymizacji politycznej. Struktury administracyjne z wcześniejszych epok, z przeszłego cyklu historycznego, nie są wystarczające, jednak rządy krajowe są bardzo uwrażliwione na opór zainteresowanych stron, zwłaszcza istniejących terytorialnych jednostek politycznych i administracyjnych, wobec nowych struktur. Tymczasem zarządzanie obszarami metropolitalnymi to wielkie wyzwanie. Do podjęcia go i prawidłowego kierowania rozwojem sytuacji prawie wszędzie potrzebna jest nowa organizacja zarządzania w celu wypracowania całościowej strategii.

Bruksela, 25 kwietnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ Liczba ludności miast na świecie przekroczyła 3 miliardy. Populacja zamieszkująca 400 metropolii przekracza liczbę miliona osób, podczas gdy sto lat wcześniej było ich 16.