

Jak to się robi za granicą? Doświadczenia wybranych państw z krajową polityką miejską

Dorota Celińska-Janowicz, Adam Płoszaj

*Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG),
Uniwersytet Warszawski*

w: Magazyn Miasta, nr 7/2014, ss. 17-18.

ISSN 2299-6745

www.publica.pl/magazynmiasta

Preferowany sposób cytowania: Celińska-Janowicz Dorota, Płoszaj Adam (2014) Jak to się robi za granicą? Doświadczenia wybranych państw z krajową polityką miejską. Magazyn Miasta, nr 7/2014, ss. 17-18.

Dorota Celińska-Janowicz, Adam Płoszaj

JAK TO SIĘ ROBI ZA GRANICĄ?

Doświadczenia wybranych państw z krajową polityką miejską

W Europie nie ma jednego modelu polityki miejskiej – ta różnorodność daje możliwość sprawdzenia, jaką szansę powodzenia mają pomysły, które planujemy realizować w Polsce za pomocą Krajowej Polityki Miejskiej



///fot. Wikimedia Commons

Krajowe polityki miejskie w Europie są bardzo zróżnicowane – zarówno pod względem treści, jak i formy. Różni je także umiejscowienie w systemie prawnym oraz podejście do implementacji. Obok krajów, w których polityka miejska przyjmuje postać rządowego dokumentu obudowanego odpowiednimi narzędziami prawnymi i finansowymi, można znaleźć także państwa, w których rozwój miast kształtowany jest przede wszystkim przez planowanie przestrzenne czy programy unijne¹.

Przykładem kraju, w którym nie ma odrębnego dokumentu określającego krajową politykę miejską, jest Szwecja – rozwój miast jest tam traktowany jako część polityki regionalnej. Brak odrębnego dokumentu nie oznacza jednak zaniedbania kwestii miejskich. Na poziomie krajowym podejmowane są poszczególne inicjatywy dotyczące obszarów zurbanizowanych (np. przez stowarzyszenie szwedzkich architektów). Także na Węgrzech władze centralne nie przyjęły odrębnego dokumentu określającego KPM. W tym przypadku istotną rolę odgrywa z kolei planowanie przestrzenne oraz system funduszy europejskich ukierunkowanych w znacznej mierze właśnie na rozwój miast. Podobna sytuacja ma miejsce w Czechach. Choć w 2010 roku czeski rząd przyjął strategiczny dokument określający zasady polityki miejskiej, to wciąż brakuje narzędzi wdrażania tej polityki innych niż planowanie przestrzenne oraz regionalne programy operacyjne (RPO), określające ukierunkowanie funduszy europejskich. Ścisłe powiązana

z RPO jest także włoska krajowa polityka miejska, której zapisy uszczegóławiają właśnie RPO. W efekcie polityka ta cechuje się znacznym zróżnicowaniem regionalnym. Dywersyfikacja tego typu jest widoczna też w Hiszpanii, w której ten mechanizm wynika z autonomii regionów. Decentralizacja nie oznacza jednak, że działania hiszpańskiego rządu nie mają wpływu na rozwój miast. Przykładem może być rozluźnienie przepisów dotyczących planowania przestrzennego (z 1998 roku), które przyczyniło się do ostatniego kryzysu na rynku nieruchomości w tym kraju.

Ciekawym przykładem ewolucji polityk dotyczących miast i obszarów zurbanizowanych jest Wielka Brytania. Początków tego typu działań można się doszukiwać już w latach 50. XX wieku, przy czym ostatnia zmiana w tym zakresie (w 2010 roku) w znacznym stopniu zredukowała zakres krajowej polityki miejskiej. Podobna sytuacja ma miejsce w Holandii, w której wyraźnie widoczne jest zmniejszenie siły centralnych polityk miejskich (np. porzucenie koncepcji Green Heart – „zielonego serca” położonego w centrum Randstad). Istotnym narzędziem polityki miejskiej jest w niej planowanie przestrzenne, które cechuje szeroki zakres partycypacji społecznej. Z kolei w Niemczech partycypacja jest istotnym elementem nie tylko planowania przestrzennego, lecz także procesu kształtowania krajowej polityki miejskiej. Dokument ten został przyjęty na szczeblu rządowym, ale w prace nad nim zaangażowane były także

władze regionalne (landy) i lokalne. Istotnym elementem niemieckiej polityki miejskiej jest ponadto jej innowacyjny charakter: specjalne fundusze przeznaczane są na opracowywanie i testowanie nowych, odważnych rozwiązań, które mogą być upowszechniane jako dobre praktyki.

Krajowa polityka miejska może przybrać także formę bardzo konkretnych działań podejmowanych przez instytucje centralne w stosunku do wybranych miast. Takie podejście stosowane jest np. w Holandii, gdzie specjalne działania – i fundusze – skierowane są zarówno do największych, dobrze rozwijających się miast, jak i obszarów problemowych. Adresatami Grottededenbeleid (polityka wielkich miast) są 32 największe holenderskie miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców). Polityka ta cechuje się kompleksowym podejściem, uwzględniającym zarówno zagadnienia przestrzenno-infrastrukturalne (mieszkalnictwo, obszary przemysłowe, środowisko), jak i gospodarcze (rynek pracy, przedsiębiorczość, innowacyjność) oraz społeczne (edukacja, zdrowie, przestępczość). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych tego kraju wspiera zaś 39 wybranych obszarów o szczególnej koncentracji problemów społecznych (patologii, bezpieczeństwa itd.). Specyfiką holenderskiego podejścia jest nakierowanie działań na tworzenie sprzyjających warunków dla wysokiej jakości życia w skali lokalnej, co po angielsku określane jest zgrabnie jako *livability* (dosłownie: nadawanie się do życia). *Livability* w kontekście polityki miejskiej rozumiane jest jako szeroki zbiór czynników wpływających na jakość życia w danym rejonie, takich jak infrastruktura, środowisko naturalne, rozwój gospodarczy, rynek pracy, sytuacja społeczna, bezpieczeństwo, dostęp do edukacji, kultury, rozrywki i rekreacji.

Przykładem państwa o rozbudowanej polityce władz centralnych wobec miast jest z kolei Francja – co nie dziwi ze względu na centralistyczne i biurokratyczne tradycje tego kraju. Jedną z bardziej znanych koncepcji jest polityka tzw. metropolii równowagi (*métropole d'équilibre*). Wprowadzono ją w połowie lat 60. XX wieku w celu zmniejszenia dominacji Paryża w przestrzeni kraju. Rozziew między stolicą i prowincją zgrabnie oddaje nośne hasło francuskiego geografa Jean-François Graviera: *Paryż i pustynia francuska* (*Paris et le désert français*). W celu rozwoju obszarów oddalonych od stolicy wytypowano osiem miast i zespołów miejskich (np. Lyon-Saint-Étienne-Grenoble), które zostały objęte specjalnymi działaniami. Przenoszono do nich np. instytucje do tej pory zlokalizowane w Paryżu. O wadze przykładanej przez administrację francuską do rozwoju miast świadczy także utworzenie w 1990 roku specjalnego resortu, Ministerstwa Miast (Ministère de la Ville). Przykładem problemu, który rozwiązać można jedynie na poziomie centralnym, jest natomiast duże rozdrobnienie podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. We Francji istnieje ponad 36 tys. gmin, z których wiele zamieszkiwanych jest przez kilkanaście, kilkadziesiąt lub kilkaset osób (dla porównania w Polsce liczba gmin to niecałe 2,5 tys.). Zapewnianie dostępu do usług publicznych jest w tych warunkach znacznie

utrudnione i wymaga mozolnej koordynacji. W celu uporządkowania zarządzania, przede wszystkim w obszarach metropolitalnych, wprowadzono więc kilka rodzajów związków gminnych. Dobrowolność tworzenia takich struktur skutkuje pojawianiem się wielu związków terytorialnych działających czasami w jednym obszarze funkcjonalnym, pokrywających się i zarazem nieobejmujących całego obszaru zurbanizowanego. W niektórych przypadkach związki te ponadto konkurują ze sobą (np. w 2010 roku na terenie obszaru metropolitalnego Tuluzy obejmującego 342 gminy działały 33 związki terytorialne). System związków gminnych jest więc we Francji krytykowany, reformowany i – być może – doskonałony. Stanowi on jednak niewątpliwie źródło ciekawych doświadczeń, które mogą być szczególnie istotne dla Polski, jeżeli – zgodnie z projektem Krajowej Polityki Miejskiej – problem zarządzania obszarami metropolitalnymi będziemy chcieli rozwiązywać za pomocą dobrowolnej współpracy międzygminnej.

Jak widać różnorodność podejść krajowych do kwestii polityki miejskiej oraz doświadczeń implementacyjnych w tym zakresie tworzy szeroki zasób wiedzy, po którą warto sięgać w procesie kształtowania polskiej polityki miejskiej. Wiele rozwiązań proponowanych w KPM w mniej lub bardziej podobnej formie jest realizowanych w innych krajach. Skorzystanie z tych doświadczeń – w duchu polityki opartej na dowodach (*evidencebased policy*) – zwiększy szansę na sukces polityki miejskiej w Polsce.

Dorota Celińska-Janowicz – magister geografii ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Od 2010 roku pracuje jako asystent w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego, biorąc m.in. udział w projektach realizowanych przez Krajowy Punkt Kontaktowy Programu ESPON

Adam Płoszaj – doktor nauk ekonomicznych. Specjalizuje się w interdyscyplinarnych badaniach rozwoju regionalnego i lokalnego. Od 2006 roku związany z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych oraz monografii *Sieci instytucji otoczenia biznesu*

¹Tekst powstał na podstawie materiałów i opinii przygotowanych przez ekspertów krajowych. Byli to przedstawiciele Krajowych Punktów Kontaktowych Programu ESPON: Adam Radwanski i Stephan Willinger, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Niemcy; Carolina de Carvalho Cantergiani, Fundacion General de la Universidad de Alcala (FGUA), Hiszpania; Cliff Hague, Royal Town Planning Institute (RTPI), Wielka Brytania; David Evers, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Holandia; Maria Prezioso, Università Degli Studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Economia e Territorio, Włochy; a także osoby spoza punktów kontaktowych: Chris Zuidema, Rijksuniversiteit Groningen, Holandia; Jiří Blažek, Univerzita Karlova, Czechy; Lukas Smas, Nordregio, Szwecja.