

Stanisław Furman

POLSKA W PRZESTRZENI EUROPEJSKIEJ: PERSPEKTYWA MIEJSKA¹

W artykule dokonano oceny stanu i warunków rozwoju polskich miast w kontekście procesów i problemów występujących w miastach wysoko rozwiniętych krajów Europy. Te ostatnie, zwłaszcza położone w twardym jądrze UE, wkraczają w nowe stadium rozwoju. Złączone sieciami różnorodnych powiązań, tworzą zintegrowane gospodarczo przestrzenie miejskie o największej zdolności konkurowania w globalnej gospodarce, tracąc charakter w znacznym stopniu domkniętych, odrębnych układów społeczno-gospodarczych. Wskazano na prowadzące do tego procesy, podkreślając, że są one w Polsce widoczne, ale niezbyt zaawansowane. Polska jest krajem opóźnionej urbanizacji o mało konkurencyjnej w Europie bazie ekonomicznej miast, niezłym kapitałem ludzkim, ale miernym kapitałem społecznym i niskiej jakości przestrzeni miejskiej. Zarysowano główne wyzwania rozwoju polskich miast w dobie integracji europejskiej, omawiając także najczęściej spotykane wizje miasta Europy XXI wieku w kontekście celów rozwoju i sposobów ich osiągnięcia.

Wprowadzenie

Stopień zaawansowania urbanizacji, siła ekonomiczna miast, ich zasoby ludzkie, kapitał społeczny i potencjał kulturalny, sprawność instytucji miejskich oraz jakość przestrzeni miejskiej są dobrym wskaźnikiem poziomu rozwoju krajów i regionów, a w dobie globalizacji gospodarki określają także w ogromnej mierze ich perspektywy rozwojowe. Czyni to ogląd polskich miast na tle miast Europy istotnym przy ocenie pozycji Polski w przestrzeni europejskiej. Jednak na dokonanie takiego oglądu nie pozwalają ani stan badań nad polskimi miastami, ani ramy tego artykułu. Przedstawiam tylko kilka moich ocen stanu i warunków rozwoju polskich miast w kontekście procesów i problemów występujących w miastach rozwiniętych krajów Europy oraz niektórych wizji miasta Europy XXI wieku. Korzystam przy tym z dorobku Kongresu Urbanistyki Polskiej, który Towarzystwo Urbanistów Polskich zorganizowało we wrześniu ubiegłego roku w Gdańsku (*Miasto...* 2003), Kongresu Miast Polskich obradującego także jesienią ubiegłego roku (*I Kongres...* 2003), z raportu Petera Halla i Ulricha Pfeiffera przedłożonego berlińskiej konferencji

¹ Artykuł jest zapisem wypowiedzi autora na sympozjum Regional Studies Association – Sekcja Polska: *Polska w przestrzeni europejskiej*, Warszawa, 9 marca 2004 r.

URBAN 21 (Hall, Pfeiffer 2000), oraz z prac nad Nową Kartą Ateńską 2003 ogłoszoną w listopadzie ubiegłego roku w Lizbonie przez Europejską Radę Urbanistów (*The New Charter...* 2003).

Miejsce polskich miast w procesie rozwoju miasta europejskiego

Miasta Europy bez względu na swą różnorodność wykazują podobieństwo dróg rozwoju będące wynikiem wspólnych im uwarunkowań cywilizacyjnych. Nie był to rozwój ani liniowy, ani monotoniczny i rzadko harmonijny. Miasta utrzymywały jednak w całej swej historii charakter w znacznym stopniu domkniętych, odrębnych układów społeczno-gospodarczych, niezależnie od hierarchicznych i horyzontalnych powiązań z innymi miastami oraz bezpośrednim, przeważnie wiejskim, otoczeniem. Konurbacje, jakie powstawały głównie na terenach górniczych, można było uważać za wyjątek od tej reguły. Dzięki kumulowaniu kodów kulturowych z kolejnych epok cywilizacyjnych miasta europejskie zachowywały też swą kulturową tożsamość i różnorodność w stopniu niemającym odpowiednika na żadnym innym kontynencie.

Liczne głosy, zwłaszcza w ostatnich dekadach ubiegłego wieku, wskazywały natomiast, że miastom europejskim grozi dezintegracja, utrata tożsamości i stabilności. Zwracano uwagę, że w miastach narasta:

- dezintegracja społeczna, poczynając od rodziny, przez wspólnotę sąsiedzką, zbiorowość zakładu pracy, wspólnotę miejską, a kończąc na związkach między miastem a regionem;
- dezintegracja gospodarcza wyrażająca się rozziwem między działającymi w globalnych sieciach przedsiębiorstwami i organizacjami finansowymi a gospodarką lokalną;
- dezintegracja przestrzenna wywołana przez rozpad istniejących w miastach struktur funkcjonalno-przestrzennych i chaotyczne rozlewanie się zabudowy miejskiej na obszary otaczające miasto.

Podkreślano, że w miastach ulegają osłabieniu: poczucie ciągłości historycznej społeczności miejskiej i jej kultury, przywiązanie do kształtu przestrzeni miejskiej oraz historyczne związki z regionem. Wyrażano obawy o stabilność miast wobec ich rosnącego uzależnienia od czynników zewnętrznych o globalnym nieraz zasięgu, które prowadzi do poczucia utraty samodzielności i niepewności oraz spadku zaufania do miasta jako wspólnoty społeczno-politycznej zdolnej do obrony swej tożsamości oraz uznawanego systemu wartości i pozycji gospodarczej. Na tym tle pojawiły się pytania: czym jest współczesne miasto, czyje jest miasto i czy w globalnej gospodarce, społeczeństwie informatycznym i w kontekście coraz bardziej amorficznej urbanizacji utrzyma się w ogóle fenomen miasta (Sassen 1998).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że miasta są strukturami dyssypatywnymi (Domański 2000). Ich rozwój ma charakter ewolucyjny tylko w określonych stadiach. Pod wpływem zasadniczych zmian w otoczeniu miasta ulegają głę-

bokiej transformacji, wchodząc w nowe stadium rozwoju. W istocie w każdej epoce cywilizacyjnej wytwarzał się w Europie inny typ miasta o odmiennych od dominujących uprzednio podstawach ekonomicznych, strukturach społecznych i politycznych oraz sposobie organizacji i zagospodarowania przestrzeni miasta.

Miasta europejskie wkraczają w nowe stadium swego rozwoju, w którym rzeczywiście słabnie odrębność poszczególnych miast i oddalają się one coraz bardziej od weberowskiego ideału (Weber 2002), ale nie oznacza to, że zanika fenomen miasta. Miasta połączone sieciami różnorodnych powiązań tworzą swoiste kontinuum w formie policentrycznych, choć jeszcze raczej amorficznych regionów miejskich i pasm intensywnej urbanizacji. Te nowe przestrzenie miejskie, widoczne zwłaszcza w „twardym jądrze” UE, tworzą zintegrowane gospodarczo obszary o największej zdolności konkurencyjności w globalnej gospodarce. W tych obszarach funkcje miejskie i mieszkalnictwo ludności niezwiązanej z rolnictwem wypełniają także osady i tereny wiejskie, czyniąc coraz mniej zasadnym podział przestrzeni na miejską i wiejską. Jednocześnie zanika monocentryczna i gruboziarnista struktura przestrzenna klasycznych miast. Wtapiają się one w coraz bardziej ciągłą wielobiegunową i wielofunkcyjną przestrzeń zurbanizowaną, stanowiąc w niej – nie tyle miasta, co ich śródmieścia – jedynie ogniska kontaktów i aktywności usługowych, a nie wyodrębniające się układy społeczno-gospodarcze (*ESDP...* 1999).

W miejsce hierarchicznej struktury osadnictwa i leżącej u jej podstaw terytorialnej struktury powiązań społecznych i gospodarczych tworzy się struktura sieciowa, w której geograficzne sąsiedztwo odgrywa coraz mniejszą rolę (Jałowiecki 2001). W tej sieci istnieje wprawdzie hierarchia tworzonych przez miasta jej węzłów, ale jest to hierarchia spłaszczona w porównaniu z hierarchią typową dla tradycyjnego osadnictwa europejskiego. Główne węzły sieci stanowią metropolie koncentrujące w sobie funkcje dyspozycyjno-kontrolne gospodarki, wyspecjalizowane usługi dla producentów oraz ośrodki tworzenia i dyfuzji wiedzy i innowacji. Rozmieszczenie funkcji produkcyjnych, dystrybucyjnych i usług dla ludności, wykazujących uprzednio silne tendencje koncentracji, jest zaś coraz bardziej swobodne. Niemniej tworzą się pasma intensywnej urbanizacji łączące metropolie. Miasta odległe od metropolii i pasm intensywnej urbanizacji są natomiast zagrożone marginalizacją, jeżeli nie posiadają specyficznych, niespotykanych gdzie indziej walorów.

To nowe stadium rozwoju miast jest wynikiem szeregu współzależnych procesów, z których za najistotniejsze trzeba uznać:

- zmiany w strukturze, technologii i organizacji działalności produkcyjnych zwiększające swobodę i kryteria ich lokalizacji, obniżające znaczenie „ekonomii skali”, umożliwiające dekoncentrację przemysłu oraz przestrzenne rozdzielanie poszczególnych elementów procesów produkcyjnych, a przede wszystkim prowadzące do wzrostu wydajności pracy i w konsekwencji do spadku zatrudnienia w przemyśle;

- zmiany w technologii i organizacji produkcji rolniczej oraz przetwórstwa artykułów rolnych, które zredukowały zatrudnienie w rolnictwie do paru procent ogółu pracujących oraz zmniejszyły zapotrzebowanie na tereny rolne;
- szybki postęp w technologiach i rozbudowie infrastruktury transportu i przesyłu informacji, przynoszący spadek ich kosztów jednostkowych oraz redukcję czasu potrzebnego na przesył towarów i informacji;
- rosnącą koncentrację działalności gospodarczej w rękach ponadnarodowych korporacji;
- wzrost zapotrzebowania na usługi pośrednictwa finansowego i usługi dla producentów oraz ich koncentrowanie się w centrach dyspozycyjno-kontrolnych gospodarki;
- dążenie miast do zwiększenia swej atrakcyjności, a jednocześnie odporności na zmiany zachowań wielkich aktorów sceny gospodarczej poprzez zacieśnianie współpracy między miastami;
- wzrost uciążliwości oraz kosztów zamieszkiwania i prowadzenia działalności gospodarczej w zatłoczonych miastach.

Większość tych procesów występuje już w Polsce, ale nie są one zbyt zaawansowane. Polskie miasta są jeszcze odległe od wejścia w przedstawione wcześniej nowe stadium rozwoju, które wymaga osiągnięcia uprzednio wysokiego stopnia urbanizacji regionów i kraju i wysokiej jakości większości miast. Problem polskich miast stanowi to, że procesy, o których mowa, występują w sytuacji, kiedy w części kraju nie do końca odeszła w przeszłość cywilizacja agrarna, a spóźniona cywilizacja przemysłowa nie osiągnęła wysokiego poziomu.

Polskie miasta mają europejski rodowód, ale ich rozwój przebiegał drogą bliską drodze miast zachodnioeuropejskich tylko w zachodniej i północnej części kraju i tylko do II wojny światowej. Rozwój miast na terenach I Rzeczypospolitej, zwłaszcza tych, które znalazły się później w zaborze rosyjskim, toczył się mniej szczęśliwymi torami w niesprzyjających uwarunkowaniach gospodarczych, politycznych i kulturowych. W relacji do krajów Europy Zachodniej Polska jest krajem opóźnionej urbanizacji i silnych różnicowań jej poziomu. W województwach śląskim i dolnośląskim ludność miast przekracza 70% ogółu ludności, a udział pracujących w rolnictwie nie sięga 15%, lecz w województwach lubelskim, świętokrzyskim czy podkarpackim mniej niż połowa ludności mieszka w miastach, zaś udział pracujących w rolnictwie przekracza 50%, jeżeli za pracujących w rolnictwie uznać również osoby prowadzące gospodarstwa rolne nastawione na zaspokojenie tylko własnych potrzeb. Jednocześnie podregiony białskopodlaski, chełmsko-zamojski i krośnieńsko-zamojski mają najniższy w kraju poziom PKB i wartości dodanej na jednego mieszkańca, a województwo lubelskie jest regionem o najniższym poziomie PKB na mieszkańca w całej rozszerzonej Unii Europejskiej (European Commission 2004).

Forsowna industrializacja kraju w latach 1950–1975 okazała się złą strukturalnie, kosztowna i mało efektywna. Nie tylko nie przyniosła istotnego zmniejszenia różnicowań przestrzennych poziomu urbanizacji, ale ukształ-

towała niekonkurencyjną w Europie bazę ekonomiczną miast. W 2002 r. relacja eksportu towarów i usług do PKB była w Polsce najgorsza wśród krajów wstępujących do UE, a wartość eksportu w przeliczeniu na jednego mieszkańca była trzykrotnie niższa niż w Czechach i na Węgrzech. Ponadto wiele miast zostało uzależnionych od upadających dziś zakładów przemysłowych, co jest powodem ich obecnego głębokiego kryzysu i występującego w nich wysokiego bezrobocia strukturalnego.

W okresie transformacji, mimo dynamicznego rozwoju usług rynkowych, nie usunięte zostały jeszcze do końca skutki poprzedniego systemu gospodarczo-politycznego, który ograniczał funkcje miast jako ośrodków wymiany towarów, informacji i idei, tworzył minimalne zapotrzebowanie na infrastrukturę otoczenia przedsiębiorczości oraz mały, ale i tak niezaspokajany popyt na usługi dla ludności. W początku lat 90. żadne miasto na wschód od Łaby nie było postrzegane jako zdolne do spełniania funkcji znaczącego w skali europejskiej ośrodka zarządzania otwartą na świat gospodarką rynkową (Hall 1990). Po czternastu latach od przełomu Warszawa jest jedyną w Polsce metropolią znaczącą w ich europejskiej sieci, ustępuje jednak w hierarchii zarówno Budapesztowi, jak i Pradze. Inne polskie wielkie miasta mają tylko regionalne znaczenie i grozi im pozostawanie w cieniu zagranicznych metropolii (Ziobrowski 2002; Śleszyński 2002).

Obserwowaną obecnie polaryzację rozwoju wokół dużych miast postrzegam jako typowe dla kończącego się w Europie stadium rozwojowego miast narastanie przestrzennej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych w aglomeracjach miejsko-przemysłowych. Zostało ono przyspieszone przez otwarcie Polski na globalną gospodarkę, w której duże miasta, przede wszystkim Warszawa, stały się głównymi miejscami lokowania inwestycji kapitału zagranicznego, w tym także inwestycji w przemyśle (Furman 2001b). Tylko wokół Warszawy kształtuje się dość wyraźnie region miejski, ale nie jest on zbyt rozległy, a oddziaływanie Warszawy na rozwój pozostałej części województwa mazowieckiego jest ograniczone. Niedawno przeprowadzone badania nad perspektywami zintegrowanego rozwoju polskich aglomeracji nie wykazały ani szczególnych powiązań między tymi aglomeracjami, ani powstawania pomiędzy nimi pasm bardziej intensywnej urbanizacji i aktywności gospodarczej (Kuciński et al. 2002). Polskie miasta stanowią nadal słabo powiązane ze sobą układy społeczno-gospodarcze, a ich związki z siecią miast europejskich są znikome, poza paroma wyjątkami.

Główne wyzwania i uwarunkowania rozwoju polskich miast w kontekście integracji europejskiej

Opóźnione w rozwoju miasta polskie muszą konkurować z innymi miastami Europy o inwestycje i miejsca pracy. Bezrobocie dotyka miast we wszystkich krajach Europy, ale w polskich przekroczyło już granicę 20% i wynika przede

wszystkim z konieczności wprowadzania w krótkim czasie głębokich zmian strukturalnych w bazie ekonomicznej miast, likwidacji odziedziczonych przerostów zatrudnienia, małej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na światowych rynkach oraz braku kapitału i potencjału inwestycyjnego.

Niedostatek rodzimego kapitału powoduje, że w zabiegach o inwestycje i miejsca pracy główna uwaga skierowana jest na pozyskiwanie znaczących inwestycji kapitału zagranicznego. Będzie to jednak coraz trudniejsze, bo w gospodarce światowej szybciej niż bezpośrednio inwestycje zagraniczne, zwłaszcza inwestycje tworzące nowe obiekty, rosną przepływy kapitałowe i inwestycje portfelowe nastawione raczej na zyski z istniejących aktywów produkcyjnych niż tworzenie nowych (Sassen 1994). Udział Polski w wartości światowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest wprawdzie większy niż udział polskiego PKB w produkcji globalnym, ale w latach 1999–2001 stanowił odpowiednik tylko 4,4% PKB wobec średnio 6,9% w 15 krajach UE i 20,7% w Irlandii (European Commission 2004, tab. A.2.9). W przeliczeniu na mieszkańca jest znacznie niższy niż w Czechach czy na Słowacji i niestety spada od 2000 r.

Polityka miejska w Polsce musi lepiej wykorzystywać własne zasoby miast, doceniając to, że siłą napędową pierwszych lat transformacji w Polsce był wyzwolony potencjał endogeniczny miast – powstawanie i aktywność małych i średnich przedsiębiorstw (Furman 2000). W każdym mieście funkcjonuje zarówno rynek związany z funkcjami egzogenicznymi, jak i rynek zaspokajający potrzeby wewnętrzne. Te rynki są współzależne i wprawdzie rynek związany z funkcjami egzogenicznymi ma większy wpływ na pozycję miasta i ogólną dynamikę jego rozwoju, ale to rynek związany z funkcjami endogenicznymi jest z reguły głównym źródłem zatrudnienia i warunkuje stabilność gospodarki miasta. Tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju gospodarki lokalnej musi być traktowane jako szczególne zadanie władz miejskich, tym bardziej że doświadczenia miast UE wskazują na widoczną również w Polsce możliwość destrukcyjnego oddziaływania przedsiębiorstw należących do wielkich korporacji na gospodarkę lokalną. Te przedsiębiorstwa mogą działać sprzecznie z interesami miasta i dlatego bardzo ważne jest ich „ukorzenie” przez powiązania z firmami lokalnymi, osiągnięcie w mieście spójności i komplementarności rynków funkcji egzogenicznych i endogenicznych.

W globalnej gospodarce przy swobodnym przepływie kapitału i towarów o umiejscowieniu inwestycji tak zagranicznych, jak i krajowych inwestorów decydują w coraz większym stopniu kapitał ludzki i społeczny miast, jakość przestrzeni miejskiej oraz jej powiązania transportowe i telekomunikacyjne, a także otoczenie prawne i sprawność działania instytucji miejskich.

Kapitał ludzki polskich miast zapewnia obecnie wystarczającą podaż zasobów pracy. Problemem jest niski stopień wykorzystania tych zasobów, nie mówiąc już o ich nadwyżkach na obszarach wiejskich. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym wynoszący w Polsce w 2002 r. 56% był

o 8 punktów procentowych niższy niż średnio w krajach UE-15. Niezadowalające jest też nadal wykształcenie ludności mimo osiągniętej poprawy. Odsetek ludności w wieku ponad 13 lat posiadającej wyższe wykształcenie jest nadal mniejszy od przeciętnego w krajach UE, choć przekracza już w miastach 17%, a wykształcenie średnie ma 33% ludności polskich miast. O 10 punktów procentowych spadł w latach 1988–2002 udział mieszkańców z wykształceniem tylko podstawowym wśród ludności miast w wieku ponad 15 lat. Niestety, profil wykształcenia wyższego i średniego ludności nie wydaje się dobrze dostosowany do wymogów współczesnej gospodarki, a kształcenie ustawiczne jest jeszcze w powijakach.

Kapitał ludzki polskich miast nie jest też wolny od zagrożeń widocznych w stagnacji liczby ludności, spadku płodności kobiet, malejącym współczynniku reprodukcji ludności oraz starzeniu się populacji. Zagrożenia te są na razie mniejsze niż w krajach Zachodniej Europy, zwłaszcza w Niemczech, ale nie mogą być niedostrzegane. Na konferencji berlińskiej o mieście XXI wieku Hall i Pfeiffer uznali starzenie się ludności za podstawowy wyróżnik i główny problem miasta europejskiego. W 2025 r. ludność w wieku ponad 65 lat będzie stanowić odpowiednik ponad 40% ludności w wieku produkcyjnym w 42 regionach UE-15 (European Commission 2004, s. 18). Konsekwencją starzenia się ludności miast będą: spadek ich siły ekonomicznej, wzrost zapotrzebowania na usługi publiczne przy słabnących źródłach ich finansowania oraz rosnące obciążenia dochodów ludności pracującej świadczeniami na rzecz ludności utrzymywanej oraz na własne zabezpieczenie emerytalne, co zmniejszy popyt konsumpcyjny i zdolności inwestycyjne. Starzenie się ludności będzie mieć negatywny wpływ na zdolność do tworzenia i adaptacji innowacji i na skłonność mobilnego kapitału światowego do inwestowania w miastach o starzejącej się i tym samym coraz mniej aktywnej ludności. Powstaje też pytanie o gotowość młodej generacji do finansowania wydatków publicznych na potrzeby ludzi starych i o los małych i średnich miast, w których wkrótce może zabraknąć rąk do pracy i źródeł dochodów. Nie są to problemy, od których można uciec także w dyskusji o polskim mieście, zwłaszcza wobec spodziewanego wcześniej czy później otwarcia zachodnich rynków pracy dla Polaków. W obecnych krajach członkowskich UE 2/3 przyrostu ludności wynika z napływu migracyjnego spoza obszaru Unii i w tym kontekście warto spojrzeć inaczej na ograniczenia w podejmowaniu przez Polaków pracy w krajach UE-15 i postawić pytanie, czy okres stosowania tych ograniczeń będzie wystarczający, by stworzyć w polskich miastach warunki pracy zapobiegające odpływowi do innych krajów najlepszych zasobów ludzkich.

Trudno patrzeć z optymizmem na kapitał społeczny polskich miast, który nigdy nie był wysoki w warunkach wyjątkowo długotrwałej dominacji kultury wiejskiej. Tylko w niewielkiej części miast można mówić o historycznej ciągłości lokalnych społeczności. W większości z nich społeczności te formowały się na nowo po II wojnie światowej, wielkich migracjach wywołanych zmianą granic i tragedią holocaustu. Słaba jest klasa średnia, brak

jest ukształtowanych elit politycznych i intelektualnych, nieukorzone są związki emocjonalne mieszkańców z ich miastami, które rzadko są postrzegane jako wspólne dobro i zbiorowy obowiązek. Słabość instytucji obywatelskich, korupcja i rosnąca przestępczość dowodzą miernych więzi społecznych i braku klimatu zaufania społecznego.

Miasta polskie są natomiast jeszcze wolne od problemów i napięć, które w krajach Europy Zachodniej stwarza z jednej strony napływ migracyjny ludności z innych kręgów cywilizacyjnych, a z drugiej wytwarzanie się, może nie tyle licznej, co bardzo wpływowej warstwy menedżerów światowej gospodarki. I jedni, i drudzy są słabo związani emocjonalnie z miastami, w których się znaleźli – jedni przez masową obecność, a drudzy przez swe wpływy ograniczając znaczenie rdzennej ludności miast. W Europie Zachodniej powstają też napięcia między ludnością miast i ludnością zurbanizowanych obszarów podmiejskich, które stawiają pod znakiem zapytania samorządowy ustrój miast. Odpływ lepiej sytuowanych warstw do suburbii zmniejsza bazę dochodów podatkowych miast, które mimo to muszą tworzyć infrastrukturę wykorzystywaną przez mieszkańców suburbii. Z kolei mieszkańcy suburbii nie mają wpływu na wybór władz miejskich i prowadzoną przez te władze politykę, mimo że pracując i kupując w mieście, przyczyniają się do jego rozwoju.

W polskich miastach problemem jest ubóstwo ludności związane w dużej mierze z wysoką stopą bezrobocia, często o cechach bezrobocia strukturalnego, które szczególnie destrukcyjnie oddziałuje na kapitał społeczny. Wynika ono także z ogólnego niedostatku w kraju. Procent ludności zagrożonej ubóstwem, za którą uważa się ludność w gospodarstwach domowych o poziomie dochodów niższym od 60% średniego dochodu gospodarstw domowych w danym kraju, jest bowiem w Polsce taki sam jak średnio w krajach UE-15. Narasta jednak szybko zróżnicowanie gospodarstw domowych pod względem poziomu uzyskiwanego dochodu, przejawiające się również w przestrzennej segregacji bogatej i biednej ludności, nie tyle jeszcze w postaci gett ubóstwa, ile w powstawaniu wysp prosperity. Do tego dochodzi pogarszanie się więzi rodzinnych widoczne w rosnącym stosunku liczby rozwodów do liczby zawieranych małżeństw wynoszącym w miastach w 2002 r. już 1:3 oraz ponad 2 miliony samotnych matek i ojców wychowujących dzieci (20% ogółu rodzin i 1/3 rodzin z dziećmi na utrzymaniu). Jedno- i dwuosobowe gospodarstwa domowe stanowią w polskich miastach ponad 40%. Jest to jeszcze znacznie mniej niż w krajach obecnej UE, ale podobnie jak w tych krajach rodzina wypełnia w coraz mniejszym stopniu funkcje opiekuńcze w stosunku do osób w późnym wieku, a polskie miasta mają szczególnie niedostatek infrastruktury i środków, by instytucje publiczne mogły zastąpić rodzinę w wypełnianiu tych funkcji.

Polskie miasta cechuje niska w porównaniu z miastami Zachodniej Europy jakość zagospodarowania przestrzeni, szczególnie ich części centralnych i przestrzeni publicznych. Ma ona złożone, narastające od stuleci przyczyny, ale jest też następstwem zniszczeń miast w toku dwu wojen światowych, pozbawionej troski o przyszłość eksploatacji ich zasobów po 1945 r. oraz modelu urbanizacji

towarzyszącej procesom forsownej industrializacji. Istniejące struktury zagospodarowania przestrzennego są ponadto niespójne z nowymi funkcjami miast i nowymi wymogami gospodarki i mieszkańców. Zachodzące od 1990 r. procesy ekonomiczne, społeczne i kulturowe tworzą nowe treści i nowe wartości w zabudowie miast. Dzięki dywersyfikacji gospodarki zwiększa się różnorodność tkanki miejskiej i zmniejszają przestrzenne dysproporcje w dostępie do usług i miejsc pracy. Powstają nowoczesne kompleksy biurowo-usługowe, poprawia się ekonomiczna efektywność użytkowania gruntów, zdecydowanie podnosi się jakość budownictwa mieszkaniowego. Wyraźny jest też postęp w rozbudowie infrastruktury komunalnej i infrastruktury otoczenia biznesu. Transformacja rzadko jednak przebiega, zwłaszcza w dużych miastach, jako planowa przebudowa miast. Dominuje chaos przestrzenny i pogarsza się sprawność funkcjonowania miast wskutek zachwiania proporcji między inwestycjami kapitału prywatnego i inwestycjami publicznymi w infrastrukturę techniczną i społeczną. Ponadto brak silnych tradycji lokalnych, przywiązania do dziedzictwa kulturowego i historycznego krajobrazu miasta mieszkańców pochodzących w wielu miastach z innych kręgów kultury ujawnia się w łatwym uleganiu polskich miast uniformizacji kulturowej (Furman 2001a).

Niewystarczające są zasoby mieszkaniowe, stanowiąc barierę dla mobilności ludności i utrudniając zwalczanie strukturalnego bezrobocia. Na 100 mieszkań przypada 114 gospodarstw domowych, a wskaźnik powierzchni użytkowej ledwie przekracza 20 m² na mieszkańca i 60 m² na mieszkanie. Są to wskaźniki nieporównywalnie niższe od osiągniętych w miastach UE-15 i poprawiają się bardzo wolno. Aby zbliżyć się do standardów mieszkaniowych UE, polskim miastom potrzeba paru milionów nowych mieszkań i około 100 tys. hektarów nowych terenów mieszkaniowych. Ponadto 20% mieszkań pochodzi sprzed 1945 r. i kilkaset tysięcy z nich nie nadaje się już nawet do remontów. Stanowiące 2/3 zasobów mieszkania budowane w latach 1950–1990, wobec ich mniejszej jakości i zużycia technicznego, są coraz mniej aprobowane przez mieszkańców. W tej sytuacji wysoce niepokoi spadek produkcji budowlanej, a przecież jej wartość w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiła w 2003 r. zaledwie 1/5 średniej dla krajów UE-15 i 1/10 wartości osiągniętej w Irlandii.

Oprócz mieszkalnictwa problemem polskich miast jest stan infrastruktury transportu. Polskie miasta nie są powiązane ani z siecią miast Europy, ani między sobą infrastrukturą transportową odpowiadającą natężeniu ruchu i wymaganą dziś jakością powiązań. Miastom brak też odpowiednio ukształtowanych sieci wewnętrznych, zarówno w transporcie publicznym, jak i indywidualnym. Stan infrastruktury transportu deprecjonuje polską przestrzeń i jest ogromną barierą rozwoju miast, bez której usunięcia trudno myśleć o konkurencyjności polskiej przestrzeni i jej spójności z pozostałą przestrzenią europejską.

Aby przyciągnąć inwestycje zagranicznego i rodzimego kapitału, polskie miasta potrzebują zasadniczej poprawy infrastruktury technicznej i społecznej oraz poprawy jakości środowiska miejskiego, w tym ładu przestrzennego. Wymaga to nakładów publicznych, ale niestety kasy miejskie są puste,

a w budżecie państwa też nie ma środków na wspieranie rozwoju regionalnego i rozwoju miast. Ważne źródło środków na realizację inwestycji celu publicznego w miastach stanowią mają fundusze strukturalne UE. Miasta mają jednak ograniczony dostęp do kredytów, bez których nie zawsze mogą zebrać środki na prefinansowanie inwestycji. Czyni to niezbędnym stworzenie szybko praktycznie nieistniejących instytucji i instrumentów dla realizacji prorozwojowej polityki regionalnej, przede wszystkim zwiększenie dostępu miast do kredytów w bankach komercyjnych. Miastom niezbędne jest też partnerstwo publiczno-prywatne w realizacji ich programów rozwoju. Niestety, nie stworzono dotąd otoczenia prawnego sprzyjającego temu partnerstwu, podobnie jak brak rozwiązań prawnych dla zaangażowania kapitału wysokiego ryzyka w programy rewitalizacji miast.

Miasta polskie będą w stanie konkurować z innymi miastami Europy tylko wtedy, gdy zwiększy się istotnie bardzo dziś niska innowacyjność polskiej gospodarki. Jest ona odbiciem słabych powiązań pomiędzy sferą nauki i gospodarki oraz niskich nakładów na finansowaną głównie z budżetu państwa działalność badawczo-rozwojową. Żadne polskie miasto nie tworzy środowiska, w którym uwidaczniałby się wyraźnie interaktywny społeczny proces powstawania i dyfuzji innowacji. Udział wyrobów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej przemysłu jest trzykrotnie niższy niż przeciętny w krajach UE, bardzo mała jest liczba wynalazków i udzielonych patentów. Wśród miast polskich jedynie Warszawa stanowi dość wszechstronnie rozwinięty ośrodek nauki widoczny w skali europejskiej. Wynika stąd obawa, że dokonujący się w Europie rozwój gospodarki opartej na wiedzy, zakładany w Strategii Lizbońskiej UE, może oznaczać spadek konkurencyjności polskich miast i słabnięcie i tak niskiej ich pozycji wśród miast Europy.

Rozwój miast jest utrudniony przez niespójność systemu prawnego stworzonego przez ustawy powstające w strukturach resortowych i w imię tego resortowego interesu. Wynikają z tego zatory decyzyjne i powstają niespójne rozwiązania sprzeczne z zasadami harmonijnego rozwoju. Niesprawne są instytucje publiczne mające wpływ na rozwój miast, brak efektywnych mechanizmów koordynowania polityki publicznej tak między szczeblami zarządzania, jak i w układach horyzontalnych między gminami, co jest szczególnie odczuwalne w formujących się obszarach metropolitalnych mających kluczowe znaczenie dla rozwoju kraju.

Wizje miasta europejskiego XXI wieku

Zmiany niesione przez globalizację, tworzenie się społeczeństwa informacyjnego i wchodzenie miast w nowe stadium rozwojowe powodują, że wizje miasta XXI wieku mówią raczej o wartościach, które to miasto powinno stworzyć, oraz wynikających z tego celach rozwoju i sposobach ich osiągnięcia, a nie o przyszłych strukturach i formach miasta. Spośród tych wizji chcę wskazać na wizję miasta przedsiębiorczego, wizję miasta przyjaznego i wizję

miasta spójnego zawartą w Nowej Karcie Ateńskiej ogłoszonej przez Europejską Radę Urbanistów.

Miasto przedsiębiorcze to ognisko aktywności konkurujące swą efektywnością i innowacyjnością o coraz lepszą pozycję w świecie globalnej gospodarki. Miasto liberalne i otwarte na zmiany oraz na różne modele zachowań, wieloetniczne, ale przystające na pewną uniformizację kulturową. Strategia jego rozwoju to przechwytywanie przepływającego przez świat kapitału i inwestycji z dążeniem do uzyskania wysokiego wzrostu gospodarczego i dominacji w jakimś segmencie gospodarki. Ma to pozwolić na zgromadzenie środków potrzebnych dla rozwiązania problemów miasta i dla poprawy materialnego i cywilizacyjnego standardu wszystkim mieszkańcom. Zabieganie o wykorzystanie szans dominuje w tej strategii nad troską o rozwiązywanie doraźnych problemów. Strategię tę realizuje się przez silne przywództwo, partnerstwo publiczno-prywatne oraz agresywny marketing miasta, a stosowane środki to tworzenie dogodnych warunków i atrakcyjnych miejsc dla działalności gospodarczej, podnoszące splendor miasta inwestycje publiczne, w tym w sferze kultury i rekreacji, wspieranie rozwoju środowiska innowacyjnego, sprawna infrastruktura otoczenia biznesu i bogata oferta mieszkaniowa przyciągające menedżerów biznesu i elity intelektualne (Hall, Hubbard 1998).

Miasto przyjazne to gwarantujące bezpieczeństwo, zdrowe, wygodne i rozwijające się w zgodzie z tradycją i harmonii z przyrodą środowisko życia i pracy o budzącej zaufanie i dającej poczucie stabilności gospodarce lokalnej. Strategia takiego miasta to obrona osiągniętej pozycji przez umacnianie gospodarki lokalnej i zakorzenionych w mieście przedsiębiorstw gospodarki światowej, przestrzeganie zasad ekorozwoju i troska o ład przestrzenny. Jest to wizja przyjmowana przez rozwinięte dostatnie miasta Europy o silnych i niechętnych zmianom konserwatywnych społecznościach lokalnych, szanujących zasady demokracji lokalnej i aktywnie współuczestniczących w rządzeniu się miasta (Inoguchi, Newman, Paoletto 1999).

Miasto spójne to miasto powiązane silnymi sieciami z regionem i innymi miastami Europy i świata. Miasto zespolone wewnętrznie w wymiarze fizycznym, społecznym i ekonomicznym, ale otwarte na inne kultury i zapewniające dogodne warunki dla rozwoju wieloetnicznej społeczności. Osadzone w swej historii i twórczo wiążące przeszłość z przyszłością, troszczące się o swą tożsamość, ale czerpiące z bogactwa kulturowego swego wieloetnicznego społeczeństwa. To miasto łączące innowacyjność z polityczną odwagą wprowadzania nowatorskich rozwiązań we wszystkich sferach życia. Zespolone ze środowiskiem przyrodniczym i chroniące je przez oszczędne korzystanie z zasobów przyrody (*The New Charter...* 2003).

W wizjach miasta Europy szczególnie nacisk kładzie się na **dobre rządzenie**: zintegrowany wysiłek władz lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego, co jest drogą i warunkiem urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju. Dobre rządzenie oznacza przestrzeganie zasad:

subsydiarności, solidarności, partnerstwa publiczno-prywatnego, partnerstwa władzy i społeczeństwa, spójnego działania wszystkich szczebli i sektorów władzy oraz stałego uczenia się i korzystania z dobrych doświadczeń. Jest to piękna wizja, jakże jednak odległa od rzeczywistości polskich miast.

Literatura

I Kongres Miast Polskich, Warszawa, 13–14 listopada 2003 r., Związek Miast Polskich.

Domański R., 2000, *Miasto innowacyjne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

ESDP European Spatial Development Perspective, 1999, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission, 2004, *A New Partnership for Cohesion, Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Furman S., 2000, „Development of Warsaw on the way to global market”, (w:) A. Kukliński (red.), *The Knowledge-based Economy*, vol. 5 – *The European Challenges of the 21 Century*, Warszawa: KBN.

Furman S., 2001a, „From «creative destruction» to successful adaptation”, *European Council of Town Planners Symposium: Implications of EU Enlargement for Spatial Planning and Spatial Planning in Accession Countries, Warsaw, 18 May, 2001*.

Furman S., 2001b, „Impact of Globalization on Polish large cities” (w:) H. Bünz, A. Kukliński (red.), *Globalization – Experiences and Prospects*, Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung, Oficyna Wydawnicza Rewasz.

Hall P., 1990, „Europe after 1992” (w:) *Urban Challenges, A Report to the Commission on Metropolitan Problems*, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Hall T., Hubbard P., 1998, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, New York: John Wiley and Sons.

Hall P., Pfeiffer U., 2000, *Urban Future 21. A Global Agenda for 21 Century Cities*, 2000, London: E&FN Spon.

Inoguchi T., Newman E., Paoletto G., 1999, *Cities and the Environment, New Approaches for Eco-Societies*, Tokyo–New York–Paris: United Nations University Press.

Jałowiecki B., 2001, „Miasta w sieciach”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 193.

Kuciński K. et al., 2002, „Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni”, *KPZK PAN, Studia*, t. CXI.

Miasto: wspólne dobro i zbiorowy obowiązek, Materiały I Kongresu Urbanistyki Polskiej, Gdańsk, 11–12 września 2003 r.; *Urbanista*, Warszawa 2004.

Sassen S., 1998, *Globalization and its Discontents*, New York: The New Press.

Sassen S., 1994, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Śleszyński P., 2002, „Struktura i rozmieszczenie ośrodków zarządzania w polskiej gospodarce w 2000 r.”, *Przegląd Geograficzny*, nr 2.

The New Charter of Athens 2003, The European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21 Century, 2003, Firenze: Alinea Editrice.

Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo*, cz. 7, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ziobrowski Z., 2002, „The influence of external urban centres on the competitiveness of Polish space”; (w:) T. Markowski, I. Marszał (red.), *Multipolar Patterns of Urban Development – Polish Perspective*, *Biuletyn KPZK PAN*, nr 201.