
Najlepsze praktyki w Europie dla Mazowsza

Anna Laszuk

STRESZCZENIE

Artykuł porusza kwestie polaryzacji rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Brandenburgi, Île-de-France i Hagi. Wśród zdiagnozowanych, na ich obszarach, problemów znalazły się, m.in.: szybko rosnąca liczba ludności obszarów metropolitalnych, deficyt mieszkań, presja urbanistyczna na tereny zielone, zagrożenie powodziowe, a także dysproporcje w wysokości dochodów ich mieszkańców. Do zaproponowanych przez regiony rozwiązań tych problemów należą: wyznaczanie sektorowych obszarów specjalizacji oraz kluczowych obszarów wzrostu, podpisywane na różnych szczeblach władzy umowy, fundusz solidarnościowy, ujednolicona taryfa biletowa na komunikację zbiorową, czynny udział władz regionu w rynku nieruchomości, powołanie rady zajmującej się kwestią ochrony przeciwpowodziowej, a w końcu – skupienie budownictwa w okolicy szlaków systemu transportu publicznego.

Wyzwania zaprezentowanych regionów znajdują swoje odzwierciedlenie w problemach Mazowsza. Województwo to charakteryzuje się, m.in. dużymi dysproporcjami w poziomie PKB *per capita*, liczbie ludności oraz dostępie do infrastruktury transportowej. Na bazie dobrych praktyk, implementowanych przez regiony Brandenburgi, Île-de-France i Hagi, zaproponowano więc pewne rozwiązania warte zastosowania w kontekście trwającej właśnie aktualizacji dwóch najważniejszych dokumentów strategicznych Mazowsza.

Coraz więcej europejskich regionów cechuje postępująca polaryzacja rozwoju społeczno-gospodarczego. Pogłębiają się dysproporcje w dochodach oraz jakości życia ich mieszkańców. Regiony, m.in. Brandenburgia, Île-de-France oraz Haga, wdrażają już pewne rozwiązania mające na celu niwelowanie tych wewnętrznych dysproporcji. Rozwiązania te mogą stać się inspiracją dla Mazowsza, szczególnie istotną w kontekście trwającej właśnie aktualizacji dwóch najważniejszych dokumentów strategicznych regionu – *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* oraz *Planu Zagospodarowania Województwa Mazowieckiego*.

Brandenburgia

Berlin oraz Brandenburgia, której terytorium otacza stolicę Niemiec, stanowią dwa odrębne kraje związkowe. Konieczne oraz zasadne okazało się więc powołanie wspólnego departamentu do spraw planowania przestrzennego, podlegającego równolegle obu landom. To funkcjonujące od kilkunastu lat rozwiązanie pozwala stawiać czoło licznym problemom tych terenów, do których, w pierwszej kolejności, należy niski poziom PKB *per capita* stolicy Niemiec. Berlin jest jedyną stolicą w Unii Europejskiej, gdzie dynamika wzrostu PKB znajduje się poniżej średniej krajowej. Przed II wojną światową miasto to było jednym z najważniejszych centrów przemysłowych kontynentu. Rozwój został jednak zahamowany w okresie zimnej wojny, kiedy w zachodniej części Berlina zamknięto wiele zakładów przemysłowych, a ich centrale przeniesiono poza granice miasta, do zachodnich Niemiec.

Kolejnym problemem regionu jest szybko rosnąca liczba mieszkańców obszaru metropolitalnego (w promieniu 20-30 km od Berlina) – w latach 1990-2009 zanotowano wzrost o 36%,

do roku 2030 przewiduje się zaś przyrost o kolejne 6%. Z drugiej strony, w wyniku starzenia się społeczeństwa oraz licznych migracji, wyludniają się peryferia regionu (16% spadek w latach 1990-2009, do 2030 roku prognoza spadku o kolejne 21%). Wyzwaniem regionu jest także niski udział prywatnych wydatków na badania i rozwój (wydatki publiczne stanowią 2/3 wszystkich na ten cel) oraz niski poziom współpracy nauki i biznesu.

W celu poprawy sytuacji regionu, poza wspomnianym wyżej powołaniem departamentu planistycznego pozwalającego realizować wspólną i spójną politykę rozwoju, powołanych zostało wiele innych wspólnych instytucji, rozwijających współpracę na kolejnych polach działania. Owocem współdziałania obu landów stała się *Zintegrowana Strategia Innowacyjności Krajów Związkowych Berlina i Brandenburgii* z 2011 roku, służąca w głównej mierze wyznaczeniu sektorowych obszarów specjalizacji, będących fundamentem budowanych, w dalszej kolejności, klastrów (5 wspólnych dla Berlina i Brandenburgii oraz 4 interdyscyplinarne). Definiowanie tych obszarów uzależnione było od kilku czynników, w tym m.in. współpracy z instytucjami naukowymi oraz szkołami wyższymi, rolę w regionalnej strukturze zatrudnienia, udziałem w tworzeniu regionalnej wartości dodanej czy też możliwościami dalszego rozwoju. Powstające na tej bazie klastry charakteryzują się dużą siłą oddziaływania i konkurencji na arenie międzynarodowej. W ramach każdego z nich wypracowane zostały plany działania, mające na celu określenie ścieżki ich dalszego rozwoju oraz służące umacnianiu ich pozycji.

Odpowiedzią Brandenburgii na widoczną polaryzację regionu jest wyznaczanie kluczowych obszarów wzrostu. Nie odbyło się to jednak odgórnie – władze regionu określiły konieczne do spełnienia przez wspomniane obszary warunki (odpowiedni potencjał ekonomiczny i naukowy, kumulacja na wskazanym obszarze sektorowych obszarów specjalizacji ze strategii innowacyjności oraz minimum 20 tys. mieszkańców), inicjatywa pozostała zaś po stronie samorządów. Rozwiązanie to zmotywowało władze lokalne do poszukiwania i uwydatniania ich mocnych stron, a często, w celu spełnienia warunków, również do nawiązywania współpracy między sobą (4 z 15 wyróżnionych kluczowych obszarów wzrostu to związki gmin, nie pojedyncze jednostki). Obszary te mają zapewnione dodatkowe wsparcie finansowe, łatwiejszy kontakt z władzami landu, a także otrzymują wsparcie merytoryczne od specjalnie powołanej międzyresortowej grupy roboczej.

Po 5 latach od zainicjowania pomysłu zauważalny jest przyrost nowych miejsc pracy, a obszary te, zgodnie z założeniem, stanowią gospodarcze „oparcie” dla okalających je terenów. Głównym sukcesem idei jest zacieśnianie lokalnej współpracy różnych instytucji, a także nastawienie na uwydatnianie mocnych stron, zamiast wskazywania braków, w rozwoju poszczególnych terenów.

Île-de-France

Region Île-de-France zamieszkiwany przez 11,8 mln mieszkańców jest najludniejszym regionem NUTS 2 w Unii Europejskiej. Co ciekawe, na 12 tys. km² powierzchni, którą zajmuje, obszary zurbanizowane stanowią zaledwie 20%. W związku z tym planowanie prze-

strzenne w tym regionie odgrywa bardzo ważną rolę. Pierwszy plan zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru wprowadzony został w 1932 roku. Koncentrował się on na skupieniu procesu urbanizacji w określonych granicach oraz zapewnieniu sieci dróg, pozwalającej na płynne przemieszczanie się po całym regionie. Lata 60-te XX wieku to okres druzgiego zwrotu w planowaniu przestrzennym – w tym czasie zaobserwowany został dualizm rozwoju regionu, a w związku z tym, konieczność prowadzenia zrównoważonych działań nie tylko na terenie Paryża, ale również na pozostałych obszarach, określanych wówczas mianem „paryskiej pustyni”. Od 2008 roku wdrażany jest zaś nowy plan zagospodarowania przestrzennego regionu. Działania Île-de-France koncentrują się od tego momentu na kwestiach mieszkalnictwa, zatrudnienia, transportu, jakości środowiska oraz jakości życia mieszkańców regionu.

Do problemów, z którymi region boryka się obecnie, należą m.in. duża presja na tereny zielone, zajmujące aż 80% powierzchni regionu, koncentracja połączeń komunikacyjnych głównie w kierunku Paryża, zaś brak tych łączących inne ośrodki regionalne. Kolejną bolączką jest utrwalana od 50 lat dychotomia pomiędzy bogatym zachodem a biednym wschodem regionu, co znajduje odzwierciedlenie w różnej wysokości dochodów ich mieszkańców. Wyzwaniem jest również deficyt mieszkań – nowopowstałe budynki nie zaspokajają popytu, zaś starsze zasoby wymagają modernizacji i poprawy sytuacji energetycznej.

Rozwiązanie zaprezentowanych problemów jest tym trudniejsze, że na terenie regionu Île-de-France funkcjonuje prawie 1300 gmin, co powoduje pewne trudności organizacyjne. Region podejmuje jednak liczne inicjatywy, mające służyć poprawie sytuacji. Dysproporcje w poziomie rozwoju regionów łagodzone są m.in. za pośrednictwem umów podpisywanych pomiędzy władzami różnych szczebli (władze regionalne – departamenty – grupy gmin). Dedykowane są one, wyróżnionym na terenie regionu, strategicznym obszarom zurbanizowanym i terenom wiejskim, a wielkość pomocy uzależniona jest od ich potrzeb i wskazanych braków. Sposobem na niwelowanie różnic jest także, powstały w 1991 roku, fundusz solidarnościowy, służący m.in. wyrównywaniu różnic społecznych oraz infrastrukturalnych, dedykowany terenom otrzymującym niewspółmierne do potrzeb dochody z podatków.

Rozwiązaniem problemów transportowych jest plan rozbudowy dróg w układzie obwodnicowym, łączących między sobą inne ośrodki miejskie zlokalizowane w regionie. Od 2013 roku planowane jest także wdrożenie ujednoliconej dla Île-de-France taryfy biletowej dla osób podróżujących komunikacją zbiorową. W kwestii mieszkalnictwa władze regionu zamierzają wdrożyć planowanie regionalne, poza już funkcjonującym lokalnym, a także zapewnić odpowiednie finansowanie oraz wprowadzenie sankcji dla tych gmin, na terenie których udział mieszkań komunalnych w zasobach ogółem jest niższy od 20%. Dodatkowo, w celu poprawy sytuacji mieszkaniowej powołane zostało przedsiębiorstwo publiczne (władze regionu są jego głównym akcjonariuszem), będące czynnym graczem na rynku nieruchomości – wykupuje ono grunty zdekapitalizowane oraz nieatrakcyjne z punktu widzenia potencjalnego inwestora, zachowując je tym samym w zasobach gminy, a w dalszej kolejności – sprzedaje deweloperom w momencie hossy na rynku. Umożliwia to zrównoważone i przemysłane gospodarowanie gruntami.

Od 2001 roku w Île-de-France funkcjonuje także sieć współpracy gmin zlokalizowanych wokół Paryża (*Paris Metropole*), skupiająca 199 członków, pracujących w grupach roboczych nad poruszonymi powyżej problemami i wyzwaniem regionu. Nie jest to ciało zarządzające, głównym jego zadaniem jest prowadzenie regularnego dialogu między różnymi podmiotami.

Region Hagi

Nadmorski Region Hagi liczy 1 mln mieszkańców, a jako że zajmuje zaledwie 402 km², pierwszą z palących dla niego kwestii jest wykorzystanie terenu. 1/3 jego obszaru zajmują otwarte tereny zielone, które region chce zachować w celach rekreacyjnych. Są one szczególnie istotne w sytuacji ewentualnej powodzi, a w związku z tym, że poziom wód często się podnosi, konieczne są także działania w celu ochrony wybrzeża przed zalaniem. W wyniku rosnącej presji urbanistycznej na obszary zielone (z 4 do 2 spadła średnia liczba osób w mieszkaniu, a mimo to rośnie ich powierzchnia) region potrzebuje też nowego podejścia do polityki mieszkalnictwa. Kolejne trudności uwiadcniają się w związku z napływającymi do regionu imigrantami (ok. 30% nowych mieszkańców pochodzi z Polski, Węgier i Bułgarii), a także oszacowaniem koniecznej dla tych osób liczby mieszkań.

Jak region radzi sobie z ograniczonością przestrzeni? Prawie 80% nowych budynków powstaje w sąsiedztwie szlaków systemu transportu publicznego, w wyniku czego ograniczeniu ulega indywidualny ruch uliczny oraz kongestia. Podobnie planuje się zagospodarowanie przestrzeni biurowej, a także wypracowanie systemu transportu regionalnego, w postaci powiązań pomiędzy uniwersytetami i szkołami. W związku z postępującą urbanizacją, Haga oraz sąsiadujący z nią Rotterdam, coraz bardziej „zbliżają” się do siebie. Można nawet powiedzieć, że stanowią obecnie jedną całość, w związku z czym, podejmowane są próby stworzenia obszaru metropolitalnego tych dwóch miast, którego łączna liczba mieszkańców wyniosłaby 2,5 mln. Jego celem byłoby połączenie na zasadach współpracy uniwersytetów, podmiotów gospodarczych oraz partnerów publicznych, sprzyjające generowaniu innowacji, a także dające impuls do ich dalszego rozwoju.

W regionie Hagi funkcjonuje też współpraca zawiązana w celu ochrony przeciwpowodziowej. Już po powodzi w 1953 roku władze centralne zdecydowały się przeznaczyć pewną pulę środków finansowych na budowę tam i wałów przeciwpowodziowych, dzięki którym znacząco wzrosło bezpieczeństwo mieszkańców tego obszaru. W świetle postępujących zmian klimatycznych oraz podnoszącego się poziomu wód, konieczne okazało się jednak stałe inwestowanie w tego typu infrastrukturę. W 2006 roku na mocy porozumienia 12 partnerów publicznych różnych szczebli powstała *Rada do spraw wód*. Na jej bazie, a także we współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi, wypracowano kilka programów pilotażowych oraz nowych rozwiązań, które są wykorzystywane nie tylko w rejonie Hagi, ale również poza granicami Holandii.

Mazowsze

Wszystkie zaprezentowane powyżej wyzwania regionów Brandenburgii, Île-de-France i Hagi znajdują swoje odzwierciedlenie w problemach Mazowsza. To największe, pod względem liczby ludności, województwo Polski jest również najbardziej zróżnicowanym wewnątrznie – w 2009 roku różnica w poziomie PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej, między najbogatszą pod tym względem Warszawą, a najbiedniejszymi podregionami radomskim i ostrołęcko-siedleckim, wynosiła niecałe 140 punktów procentowych (182% średniej unijnej wobec 45%). Podobny trend zauważalny jest również w dynamice wzrostu PKB.

Kolejne dysproporcje ujawniają się w rozmieszczeniu ludności na obszarze regionu – zdecydowaną dominację w tym zakresie przejawia Obszar Metropolitalny Warszawy (OMW). Na podstawie badań, prowadzonych w ramach projektu *Trendy rozwojowe Mazowsza*, ustalono, że liczba osób, faktycznie zamieszkująca OMW, jest niedoszacowana o 170-400 tys. Przeszacowania liczby ludności charakteryzują z kolei powiaty peryferyjne województwa. W ślad za polaryzacją demograficzną podąża także tzw. „drenaż mózgow” – Obszar Metropolitalny Warszawy wraz z miastami subregionalnymi skupiają na swoim terenie osoby kreatywne, przedsiębiorcze, legitymujące się wyższym wykształceniem. OMW koncentruje w swoich granicach najbardziej prestiżowe szkoły wyższe, a także liczne ośrodki badawcze i kulturalne. Dysproporcje ujawniają się również pod względem wielkości dochodów – w 2009 roku aż w 15 powiatach regionu średnie wynagrodzenie brutto było niższe o 600 zł od średniej krajowej, w Warszawie z kolei – o taką samą kwotę wyższe. Po części wynika to z faktu dominacji stolicy, skupiającej aż 839 dużych przedsiębiorstw w regionie oraz liczne instytucje otoczenia biznesu.

Mazowsze cechuje również polaryzacja infrastrukturalna i przestrzenna. W województwie brakuje połączeń między miastami subregionalnymi, sieć transportowa skoncentrowana jest w OMW i, podobnie jak w Île-de-France, prowadzi głównie do stolicy. W związku ze znaczną kumulacją ludności na tym terenie problemem jest jednak jej niewydolność. Kolejną bolączką są postępujące procesy suburbanizacji, a w konsekwencji, odrolnianie gruntów w promieniu 35-45 km od Warszawy, fragmentacja krajobrazu i rozrywanie istniejących korytarzy ekologicznych, tworzących zielony pierścień wokół Warszawy.

Propozycje dla Mazowsza

Zastosowane przez Brandenburgię, Île-de-France i Hagę rozwiązania stanowią swojego rodzaju zbiór dobrych praktyk, wartych rozważenia w kontekście obecnej aktualizacji dokumentów strategicznych województwa mazowieckiego, a także ciągłych przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w regionie. Najważniejszą kwestią, zmierzającą do wyrównywania dysproporcji rozwojowych, jest współpraca pomiędzy obszarem metropolitalnym oraz okalającymi go gminami, a także terenami peryferyjnymi regionu. Na każdym z prezentowanych obszarów istnieje forum dialogu pomiędzy przedstawicielami władzy różnych poziomów i jednostek administracyjnych, a także włączanie do dyskusji jednostek

naukowych i biznesu, ułatwia zarządzanie całym regionem. Takiej inicjatywy wciąż brakuje jednak na Mazowszu. Budowanie współpracy między różnymi aktorami pozwala na określenie lokalnych mocnych stron, potencjałów stanowiących fundament dla rozwijania klastrów i lokalnych specjalizacji. Jest gwarantem ich istnienia, nawet po ustaniu okresu początkowego dofinansowania.

Istotnymi kwestiami jest także dostosowanie polityki rozwoju do postępujących w regionach zmian demograficznych, związanych ze starzeniem się społeczeństwa, a także proaktywna rola władzy publicznej w kwestii gospodarowania gruntami i zasobami mieszkalnymi, co jest ściśle związane z zagadnieniem migracji. Konieczne jest prowadzenie działań zmierzających do lokalizacji przedsiębiorstw, a tym samym miejsc pracy, na obszarze całego regionu, a dzięki temu zapobieganie nadmiernym migracjom wewnątrzregionalnym, potęgującym polaryzację społeczno-gospodarczą regionu. Ważny w procesie planowania przestrzennego jest również nacisk na ochronę terenów zielonych, w sytuacji Mazowsza zachowanie zielonego pierścienia wokół Warszawy, a także, śladem Holandii, poświęcanie większej uwagi zagadnieniu gospodarki wodnej.

SUMMARY

The article discusses the issue of socio-economic polarization in the Brandenburg, Île-de-France and Hague regions. The problems observed in these areas include: rapidly growing metropolitan area populations, housing deficits, urban pressure on green areas, flood risk and income disparities among inhabitants. Among the solutions to these problems proposed by the regions are determining the sectors in which specialization is to take place and identifying core regional growth areas, signing agreements, creating a solidarity fund, implementing an integrated public transport ticket system for the entire region, active participation on the part of the authorities in the real estate market, establishing water boards dealing with flood protection and finally constructing new apartments and office buildings in neighbourhoods easily accessible by public transport.

The challenges faced by the regions discussed in the article are reflected in the problems of Mazovia. The region is characterized by large disparities in level of GDP per capita, the number of inhabitants and access to transport infrastructure. On the basis of best practices implemented by the Brandenburg, Île-de-France and Hague regions, some solutions for Mazovia are proposed. They should come in useful especially in the context of the current process of updating two key strategic regional documents.
