

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ZAŁOŻENIA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ
do roku 2020

PROJEKT

Warszawa, maj 2012

WPROWADZENIE	3
1. Podstawowe definicje związane z krajową polityką miejską	5
2. Podstawowe zasady prowadzenia krajowej polityki miejskiej	7
3. Najważniejsze wyzwania dla Polski w zakresie rozwoju miast i procesów urbanizacji w perspektywie roku 2020.....	9
4. Zarys celów krajowej polityki miejskiej do roku 2020	17
5. Założenia systemu zarządzania i realizacji krajowej polityki miejskiej	22

WPROWADZENIE

Przyjęcie przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR 2010-2020)* oraz *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)* w grudniu 2011 r. stworzyło podstawy prowadzenia przez państwo ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju. Także horyzontalne dokumenty strategiczne: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 oraz Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020¹ umiejscawiają wymiar terytorialny jako istotny element wszystkich polityk i działań publicznych o charakterze rozwojowym.

Uwzględnianie wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju oznacza, że istnieje konieczność wyznaczania celów rozwojowych, określenia zasad koordynacji i współpracy oraz doboru odpowiednich instrumentów w taki sposób, aby uwzględniać specyficzne uwarunkowania i zróżnicowane potencjały rozwojowe różnego typu obszarów. Obszary te mogą być przy tym rozumiane jako jednostki administracyjne (np. województwa, gminy) lub też funkcjonalnie.

Ze względu na znaczenie dla ogółu procesów rozwojowych, szczególnym obszarem działań polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie są **obszary miejskie**. Wspomniane powyżej dokumenty rządowe określają różne aspekty działań polityki rozwoju wobec obszarów miejskich, brak jednak kompleksowej wykładni tej polityki, np. tak jak ma to miejsce w przypadku obszarów wiejskich. W związku z tym, sformułowanie krajowej polityki miejskiej staje się niezbędnym elementem działań Rządu, mających na celu zwiększenie skuteczności i efektywności działań ukierunkowanych terytorialnie.

Punktem wyjścia do sformułowania krajowej polityki miejskiej będą cele i zasady określone w horyzontalnych strategiach rządowych, natomiast sama polityka określać będzie bardziej szczegółowo cele, zasady koordynacji oraz system realizacji różnych przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz z zakresu gospodarki przestrzennej, realizowanych na obszarach miejskich. Obszary miejskie zgodnie z zapisami KPZK 2030 należy przy tym traktować funkcjonalnie a nie administracyjnie.

Zastosowanie podejścia terytorialnego w politykach krajowych wpisuje się w trend europejski i światowy – w Unii Europejskiej dąży się obecnie do uwzględniania wymiaru terytorialnego w poszczególnych politykach UE, w tym w polityce spójności. Wynika to bezpośrednio z Traktatu Lizbońskiego, który wprowadził nowy cel UE jakim jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez wszystkie polityki unijne. W ten sposób uznana została waga wymiaru terytorialnego jako równorzędnego z wymiarem gospodarczym i społecznym.

Zgodnie z projektami rozporządzeń regulującymi realizację polityki spójności po 2013 r. wymiar miejski zostanie znacząco wzmocniony. Według propozycji Komisji Europejskiej na zintegrowane działania miejskie Kraje Członkowskie UE będą musiały przeznaczyć znaczną część krajowej alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także przygotować specjalne rozwiązania implementacyjne włączające organy poziomu lokalnego. Z tego powodu istotne jest, aby cele i instrumenty krajowej polityki miejskiej zostały określone odpowiednio wcześniej, tak aby umożliwić ich realizację przy pomocy środków strukturalnych UE.

Krajowa polityka miejska będzie wpisywać się w realizację *Strategii Europa 2020*², która jako trzy najważniejsze cele rozwoju Europy wskazuje inteligentny, zrównoważony oraz sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost. Rozwój miast oraz zintegrowane podejście do polityki miejskiej odgrywają dużą rolę w ich osiągnięciu.

Pierwszym krokiem w przygotowaniu krajowej polityki miejskiej jest opracowanie niniejszego dokumentu – *Założeń Krajowej Polityki Miejskiej*, którego celem jest sformułowanie podstawowych zasad i tez odnoszących się do polityki miejskiej. Niniejszy dokument zawiera propozycję definicji polityki miejskiej, identyfikuje wyzwania przed jakimi stoją obszary miejskie, formułuje propozycje

¹ Oba dokumenty znajdują się na ostatnim etapie przyjmowania przez Rząd.

² Nowa unijna strategia dla UE: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, zatwierdzona przez Radę UE w dniu 17.06.2010 r.

głównych celów polityki miejskiej i zasady jej prowadzenia oraz zarys systemu jej koordynacji i wdrażania. Przyjmuje się, że krajowa polityka miejska będzie realizowana w perspektywie długookresowej, jednak pierwszy etap jej realizacji będzie tożsamy z okresem programowania UE 2014-2020.

Założenia *Krajowej Polityki Miejskiej* będą poddane szerokim konsultacjom. Ich wynik pozwoli na sformułowanie **ostatecznego tekstu *Krajowej Polityki Miejskiej***, który po przyjęciu przez Radę Ministrów będzie stanowił podstawę do formułowania propozycji zmian prawnych, organizacyjnych i finansowania rozwoju ze środków publicznych w sferze rozwoju miejskiego oraz uwzględniania wymiaru miejskiego w działaniach rozwojowych o charakterze terytorialnym.

Przedstawione dalej propozycje kierunków prac nad krajową polityką miejską wywodzą się m.in. z dotychczasowych wniosków zebranych przez MRR w trakcie kilkuletnich doświadczeń z realizacji polityki regionalnej w Polsce, w tym wdrażania polityki spójności, prac związanych z przygotowaniem koncepcji nowej polityki regionalnej i wizji rozwoju przestrzennego kraju. Propozycje te są jednocześnie odpowiedzią na postulaty zawarte w ***Przeglądzie OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce***³, który jest niezależną opinią ekspercką dotychczasowych działań władz publicznych w stosunku do miast.

Przygotowanie niniejszego dokumentu zostało poprzedzone opracowaniem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w pierwszej połowie 2010 r., raportu⁴ zawierającego kluczowe dane oraz informacje na temat trendów społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych na obszarach miejskich w Polsce oraz zawierającego informację na temat polityk mających wpływ na obszary miejskie, jak i zaangażowanych w nie instytucji oraz organizacji.

³ *Przegląd OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce* został opracowywany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i rozwoju (OECD) na zlecenie MRR. Celem *Przeglądu OECD* było przeanalizowanie wpływu bezpośredniego i pośredniego polityk rządu oddziałujących na rozwój obszarów miejskich w wymiarach ekonomicznym, społecznym i przestrzennym, a także kwestii związanych z zarządzaniem między różnymi szczeblami administracji w układzie pionowym, jak i poziomym.

⁴ „Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania *Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*”, który dostępny jest pod adresem:
http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_polsce/strony/rozwoj_miast_w_polsce.aspx

1. Podstawowe definicje związane z krajową polityką miejską

Obecnie w polskim systemie prawnym, a także w obowiązujących dokumentach strategicznych nie ma jednej spójnej definicji polityki miejskiej. Brakuje także precyzyjnego zdefiniowania wielu pojęć odnoszących się do zagadnień związanych z prowadzeniem tej polityki. Pomimo to, termin polityka miejska jest w ostatnich latach coraz częściej używany w różnych kontekstach, co implikuje jego zróżnicowane rozumienie. Świadczy to z jednej strony o tym, że istnieje coraz większa potrzeba wyodrębniania problematyki miejskiej w kontekście rozwojowym, w działaniach prowadzonych przez podmioty publiczne na różnych poziomach zarządzania i realizacji polityki rozwoju. Z drugiej strony, może wiązać się to z zagrożeniem fragmentaryzacji podejścia w zależności od różnego rozumienia zakresu polityki miejskiej. Ważne jest zatem dokładne wyjaśnienie czym jest polityka miejska oraz zdefiniowanie pojęć z nią związanych.

Zgodnie z przyjętym nowym paradygmatem polityki regionalnej⁵, zagadnienia dotyczące obszarów miejskich są rozpatrywane w szerszym kontekście. Definicja polityki miejskiej musi więc uwzględniać szerszy kontekst sytuacji obszarów miejskich (ich rolę i znaczenie dla procesów rozwojowych), specyfikę odróżniającą je od obszarów „niemiejskich”, jak i wskazywać na cele i instrumenty charakterystyczne dla tego typu obszarów.

Proponuje się następującą definicję krajowej polityki miejskiej:

Krajowa polityka miejska jest celowym, ukierunkowanym terytorialnie działaniem państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania potencjału miast w procesach rozwoju kraju.

Jest programowana na poziomie krajowym i realizowana poprzez działania inwestycyjne różnych podmiotów publicznych i niepublicznych oraz poprzez tworzenie optymalnych prawno-finansowych warunków rozwoju miast.

Podmiotem krajowej polityki miejskiej jest Rząd i współuczestniczące samorządowe władze terytorialne:

- Samorządy województw
- Samorządy gmin miejskich
- Samorządy gmin miejsko-wiejskich na obszarach zurbanizowanych, wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast
- Samorządy gmin wiejskich na obszarach zurbanizowanych, wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast

Realizacja krajowej polityki miejskiej powinna być rozumiana szeroko – nie tylko jako działania Rządu wobec miast, ale także jako działania różnych grup obywateli i instytucji publicznych, w tym samorządów terytorialnych, dla realizacji istotnych z perspektywy krajowej celów i zadań. Tak rozumiana krajowa polityka miejska jest formułowana przez Rząd w partnerstwie z ww. interesariuszami. Poszczególne jednostki mające różne zadania i instrumenty tworzą tym samym wielopoziomowy system współodpowiedzialnego zarządzania procesami rozwoju obszarów miejskich.

Krajową politykę miejską należy odróżnić od polityki wobec miast czy polityki miejskiej prowadzonej na innych poziomach zarządzania krajem (np. regionalna polityka miejska), polityki prowadzonej na poziomie lokalnym przez same miasta lub polityki prowadzonej wobec funkcjonalnych obszarów miejskich przez organizacje reprezentujące władze lokalne (np. związki miast i obszarów wiejskich wchodzących w skład tych obszarów).

⁵ Nowy paradygmat polityki regionalnej obejmuje między innymi odejście od podejścia sektorowego na rzecz zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych, zastosowanie podejścia terytorialnego we wszystkich działaniach rozwojowych oraz lepszą współpracę i koordynację zaangażowanych w jej realizację aktorów społecznych i przedstawicieli biznesu na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej.

Należy podkreślić, że krajowa polityka miejska realizowana jest w odniesieniu do miast i obszarów zurbanizowanych rozumianych w ujęciu funkcjonalnym, a więc do miejskich obszarów funkcjonalnych, które mogą obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie. Miejski obszar funkcjonalny, zgodnie z KPZK 2030, definiowany jest jako układ osadniczy, ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski i powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną⁶.

Krajowa polityka miejska odnosi się do wszystkich typów miejskich obszarów funkcjonalnych, zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną w KPZK 2030, a więc do ośrodków wojewódzkich (w tym do ośrodków metropolitalnych), ośrodków regionalnych, ośrodków subregionalnych oraz ośrodków lokalnych. Instrumenty oraz działania podejmowane wobec poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych zgodnie z zasadą terytorialnego, zintegrowanego podejścia są różnicowane tak, aby uwzględnić specyficzne ich potrzeby, a także potencjał rozwojowy.

Krajowa polityka miejska realizowana jest za pomocą zestawu instrumentów planistycznych, instytucjonalnych, finansowych oraz prawnych i proponuje ona zmiany oraz nowe rozwiązania w odniesieniu do wszystkich poziomów zarządzania: krajowego, regionalnego oraz lokalnego.

⁶ Zgodnie z KPZK 2030 miejskie obszary funkcjonalne tworzone są przez ośrodek centralny (główne miasto – rdzeń) oraz przez otaczającą go, powiązaną z nim funkcjonalnie i przestrzennie strefę zewnętrzną. Odznaczają się one znaczną siłą wewnętrznych powiązań pomiędzy miastem rdzeniowym a jego obszarem funkcjonalnym, wyrażających się przede wszystkim w dojazdach do pracy, intensywnym zagospodarowaniu, dużym przepływem towarów i usług o zróżnicowanym charakterze, wzajemnym powiązaniem rynku pracy i mieszkaniowego, infrastruktury technicznej oraz struktur przyrodniczych. Administracyjnie obszary te mogą obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie.

2. Podstawowe zasady prowadzenia krajowej polityki miejskiej

Programowanie i realizacja krajowej polityki miejskiej musi podlegać określonym zasadom, które będą sprzyjać jej skuteczności i efektywności i jednocześnie będą zapewniać jej zintegrowany terytorialny charakter. Zasady krajowej polityki miejskiej wyływają w dużej mierze z zasad sformułowanych już w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Do najważniejszych z nich, konstytuujących unikalność krajowej polityki miejskiej wśród innych polityk rozwojowych, można zaliczyć następujące zasady:

- I. Zasada integralności: podporządkowanie krajowej polityki miejskiej polityce rozwoju;
- II. Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego;
- III. Zasada wielopoziomowego zarządzania;

I. Zasada integralności: podporządkowanie krajowej polityki miejskiej polityce rozwoju

Krajowa polityka miejska jest integralnym elementem polityki rozwoju – jej cele, zadania i instrumenty są ściśle powiązane i podporządkowane celom polityki rozwoju, formułowanej w dokumentach strategicznych Rządu, takich jak: Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju i Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. W odniesieniu do polityki regionalnej (KSRR 2010-2020) i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK 2030), krajowa polityka miejska jest integralnym elementem tych polityk, skierowanym do ośrodków miejskich w ujęciu funkcjonalnym⁷. Zapewnia to właściwe umiejscowienie krajowej polityki miejskiej w szerszym kontekście wyzwań i uwarunkowań rozwojowych oraz koordynację przedsięwzięć realizowanych na miejskich obszarach funkcjonalnych w ramach różnych programów rozwoju, programów operacyjnych z poziomu krajowego, regionalnego oraz realizowanych na poziomie lokalnym.

II. Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego

Krajowa polityka miejska jest polityką realizującą zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego zdefiniowaną w KSRR 2010-2020. Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego umożliwi lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz specjalizację poszczególnych obszarów – w tym przypadku różnych typów ośrodków miejskich.

W odniesieniu do krajowej polityki miejskiej zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego oznacza, że polityka ta:

- (1) jest **ukierunkowana na wykorzystanie endogenicznego potencjału obszarów miejskich**, ich zasobów terytorialnych i wiedzy ponad podziałami administracyjnymi,
- (2) **tam, gdzie jest to niezbędne** i pożądane z punktu widzenia celów rozwojowych kraju **dostarcza zasobów** (w tym finansowych), aby umożliwić wykorzystanie specyficznych potencjałów,
- (3) **pozwala na przeprowadzenie w przedsięwzięć** realizowanych na danym obszarze miejskim (w ujęciu funkcjonalnym) **w sposób skoordynowany, komplementarny i synergiczny**, tak aby osiągnąć cele formułowane w odniesieniu do danego obszaru,
- (4) **pozwala na zróżnicowane wsparcie poszczególnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych**⁸, uwzględniające ich zróżnicowane potrzeby, a przede wszystkim ich potencjał rozwojowy oraz ich rolę w procesach rozwoju kraju czy regionu.

Krajowa polityka miejska tworzy platformę dla koordynacji polityk sektorowych oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla różnego typu

⁷ Krajowa polityka miejska realizowana będzie w odniesieniu do miast oraz ich obszarów funkcjonalnych (miejski obszar funkcjonalny), a więc do obszarów zurbanizowanych, które mogą obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie.

⁸ Zgodnie z klasyfikacją przyjętą w KPZK 2030 wyróżnia się następujące typy ośrodków miejskich: ośrodki metropolitalne, pozostałe ośrodki wojewódzkie, ośrodki regionalne, ośrodki subregionalne oraz ośrodki lokalne.

ośrodków miejskich. Krajowa polityka miejska odnosi się do wszystkich typów ośrodków miejskich, zgodnie z klasyfikacją przyjętą w KPZK 2030, a więc do ośrodków metropolitalnych⁹, pozostałych ośrodków wojewódzkich, ośrodków regionalnych, ośrodków subregionalnych oraz ośrodków lokalnych.

Wsparcie poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych jest zróżnicowane – uwzględniając ich potrzeby, a przede wszystkim ich potencjał rozwojowy oraz ich rolę w procesach rozwoju kraju czy regionu. Dla różnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych tworzony jest zestaw działań i rozwiązań organizacyjnych oraz prawnych.

Krajowa polityka miejska uwzględnia szczególne znaczenie i problemy obszarów metropolitalnych oraz pozostałych ośrodków wojewódzkich dla rozwoju całego kraju i proponuje dla nich specjalny zestaw instrumentów i rozwiązań prawnych.

Prowadzenie wszystkich działań z uwzględnieniem zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego wpłynie na połączenie i skoordynowanie działań resortów i instytucji im podporządkowanych, aktywnych w obszarze rozwoju miejskiego lub mających wpływ na rozwój miejski, co przyczyni się do efektywniejszej realizacji polityki rozwoju oraz lepszego wykorzystania środków publicznych.

Dla wdrożenia zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego konieczne będzie określenie strategii rozwoju dla poszczególnych obszarów interwencji np. dla danego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Strategie te realizowane będą za pomocą systemu implementacyjnego, który będzie na miejskich obszarach funkcjonalnych, obejmujących więcej jednostek administracyjnych niż obszar administracyjny gminy/powiatu miejskiego.

III. Zasada wielopoziomowego zarządzania

Krajowa polityka miejska realizuje zasadę wielopoziomowego zarządzania, która polega na ścisłej współpracy i koordynacji działań między Rządem (i całą administracją rządową), samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz poziomej współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) i innych podmiotów w funkcjonalnym obszarze miejskim.

Krajowa polityka miejska przyczynia się do koordynacji pionowej działań prowadzonych przez Rząd z politykami regionalnych i lokalnych samorządów terytorialnych w kontekście osiągania celów rozwojowych kraju. Na poziomie regionalnym prowadzi to do koordynacji działań podejmowanych przez samorządy wojewódzkie względem miast z politykami/działaniami rozwojowymi prowadzonymi przez samorządy miejskie (lokalne). Na poziomie lokalnym przyczynia się natomiast do koordynacji programów i działań sektorowych prowadzonych przez poszczególne samorządy gminne i/lub powiatowe na swoich obszarach oraz na funkcjonalnych obszarach miejskich. Polityka miejska przyczynia się w sposób szczególny do koordynacji współpracy samorządów lokalnych na obszarach funkcjonalnych miast (gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich). Zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, polityka miejska jest adresowana nie tylko do podmiotów publicznych, ale również do środowiska biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, przedstawicieli mieszkańców, a więc do wszystkich partnerów, których działania są istotne dla osiągania jej celów. Polityka miejska tworzy adekwatne instrumenty i mechanizmy ułatwiające i wspierające szeroką partycypację partnerów lokalnych w rozwoju miast.

* * *

Poza wymienionymi powyżej zasadami w realizacji krajowej polityki miejskiej stosowane są zasady polityki regionalnej, opisane w KSRR 2010-2020 (koncentracja geograficzna, koncentracja tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji, subsydiarność, zasada zrównoważonego rozwoju).

⁹ Obszar metropolitalny zgodnie z kryteriami wyznaczonymi w KPZK 2030 to obszar funkcjonalny następujących ośrodków: Warszawy, Aglomeracji Górnośląskiej, Krakowa, Łodzi, Trójmiasta, Poznania, Wrocławia, Bipolu Bydgoszczy z Toruniem, Szczecina oraz Lublina.

3. Najważniejsze wyzwania dla Polski w zakresie rozwoju miast i procesów urbanizacji w perspektywie roku 2020

Polskie miasta i ich obszary funkcjonalne stoją przed szeregiem wyzwań, które będą miały wpływ na ich rozwój w następnych latach. Poszczególne typy obszarów funkcjonalnych i poszczególne miasta w zależności od ich wielkości, położenia geograficznego, pełnionych funkcji oraz innych specyficznych uwarunkowań stoją przed różnego rodzaju wyzwaniami. Wyzwania te mają zarówno charakter problemów, jak i szans, które należy wykorzystać. Problemy są rezultatem zaszczości historycznych, obowiązujących systemów regulacyjnych, jak również szybko następujących zmian cywilizacyjnych. Uniemożliwiają one pełne wykorzystanie szans rozwojowych oraz potencjału miast dla rozwoju kraju.

Na podstawie diagnoz zawartych w KSRR 2010-2020, KPZK 2030, wyników prac grupy ekspertów MRR oraz rekomendacji wynikających z *Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej*¹⁰ w niniejszym dokumencie dokonano próby identyfikacji, z poziomu kraju, najważniejszych wyzwań stojących przed miastami i terenami zurbanizowanymi. Wyzwania te są punktem odniesienia dla formułowania krajowej polityki miejskiej, w szczególności jej zasad, celów oraz instrumentów. Należy jednocześnie zaznaczyć, że zarysowane poniżej wyzwania nie odnoszą się jedynie do horyzontu czasowego przyjętego dla dokumentu *Krajowa Polityka Miejska*, tj. 2014-2020. Są to wyzwania, z którymi polskie miasta będą musiały się zmierzyć w dłuższej perspektywie czasu.

3.1. Wykorzystanie potencjału głównych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz zdynamizowania rozwoju kraju

Miasta (szczególnie te największe) są siłą sprawczą rozwoju polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy, dlatego też ich rozwój leży w interesie całego kraju. Postęp globalizacji oraz integracji europejskiej zaostrza konkurencję między miastami o zasoby rozwojowe – nowe funkcje i inwestycje, wykwalifikowaną siłę roboczą (konkurencję mierzoną atrakcyjnością rynków pracy i warunków życia) i turystów. Międzynarodowa ranga najważniejszych ośrodków miejskich jest istotnym miernikiem ogólnej pozycji kraju w skali kontynentu, jak i w skali globalnej. Pod tym względem polskie miasta i otaczające je obszary w znacznej mierze ustępują miastom i regionom europejskim, zwłaszcza krajów Europy zachodniej i północnej. Na ich tle główne ośrodki miejskie¹¹ w Polsce cechuje niedostatki rozwoju funkcji metropolitalnych, zwłaszcza ośrodków decyzyjnych w sferze biznesowej i finansowej, instytucji międzynarodowych, multimodalnych funkcji transportowych, badawczo- rozwojowych, w pewnym stopniu także funkcji symbolicznych. Niski jest w nich poziom innowacyjności oraz udział gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza przemysłu o zaawansowanej technologii. Ze względu na niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę transportową: drogową i kolejową, polskie miasta charakteryzuje niski poziom powiązań funkcjonalnych. Zbyt długi czas przejazdu pomiędzy głównymi ośrodkami miejskim nie sprzyja wykształceniu się zintegrowanego rynku pracy, wspólnego rynku inwestycyjnego, a także hamuje rozwój komplementarnych funkcji metropolitalnych zlokalizowanych w kilku ośrodkach. Ich atutem jest jednak stosunkowo równomierne rozmieszczenie w strukturze przestrzennej kraju. Są one również obszarami najbardziej intensywnej działalności gospodarczej. Ze względu na swą atrakcyjność jako miejsca pracy i koncentracji różnych usług wyższego rzędu są także ośrodkami dojazdów do pracy oraz migracji o charakterze czasowym lub stałym (w dużej mierze nierejestrowanych) z obszarów mniej rozwiniętych, a także z zagranicy. Najwięcej powiązań funkcjonalnych (w zakresie m.in. dojazdów do pracy, kontaktów biznesowych, edukacji, kultury) istnieje obecnie pomiędzy Warszawą a pozostałymi głównymi polskimi miastami, między którymi analogiczne wzajemne relacje są zdecydowanie słabsze¹². Słabą stroną jest natomiast niski poziom współpracy sieciowej pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi. W Polsce wciąż dominującą tendencją jest konkurencja, a nie rozwijanie komplementarnych funkcji w systemach miejskich. Problem stanowi również brak lub słaba koordynacja zarządzania na obszarach metropolitalnych, w szczególności tych

¹⁰ OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing.

¹¹ Główne ośrodki miejskie to ośrodki metropolitalne i wszystkie wojewódzkie, w tym pary miast pełniące funkcje wojewódzkie (Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra, Bydgoszcz i Toruń) oraz następujące ośrodki miejskie: Bielsko-Biała, Częstochowa, Elbląg, Grudziądz, Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, Koszalin, Legnica, Radom, Rybnik, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek i Płock.

¹² KPZK 2030, s. 72.

największych: aglomeracja warszawska, aglomeracja górnośląska oraz obszary metropolitalne: Łodzi, Krakowa, Wrocławia oraz Gdańska.

W tym kontekście, wyzwaniem jest poprawa pozycji konkurencyjnej głównych ośrodków miejskich w systemie miast Europy i na arenie międzynarodowej, a także wzmocnienie powiązań funkcjonalnych pomiędzy polskimi miastami i promowanie współpracy miast oraz budowanie komplementarności funkcjonalnej sieci głównych ośrodków miejskich.

3.2. Wykorzystanie potencjału miast w procesach rozwoju regionalnego na obszarach problemowych o znaczeniu krajowym

Mimo wciąż jeszcze relatywnie wysokiego stopnia policentryczności polskiego systemu osadniczego, daje się odczuć stopniowe zmniejszenie korzyści rozwojowych osiągniętych z tego tytułu. Jednocześnie, na obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych jest uwarunkowane wieloma czynnikami natury ekonomicznej (innowacyjność), społecznej (zasoby ludzkie) i przestrzennej (dostępność terytorialna) oraz czynnikami dotyczącymi zagospodarowania infrastrukturalnego. Niewystarczająca sprawność funkcjonalna systemu osadniczego utrudnia mniejszym ośrodkom czerpanie korzyści z rozwoju ośrodków większych, spowalnia dyfuzję rozwoju i zmniejsza zasięg powiązań funkcjonalnych. Tempo rozwoju niektórych ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych jest niewystarczające. Ośrodki te cechuje niski poziom oferty usług publicznych, co wpływa na zmniejszenie możliwości rozwojowych tych obszarów oraz spadek ich konkurencyjności. Powoduje to nie tylko niepełne wykorzystanie potencjału podstawowej sieci miejskiej dla rozwoju kraju i poszczególnych regionów, ale także szereg negatywnych czynników osłabiających spójność terytorialną kraju, w szczególności na rozległych obszarach, w których brakuje metropolii, a istniejące największe miasta są zbyt słabe dla wspomagania procesów rozwoju regionalnego i dostarczania bodźców rozwojowych dla obszarów je otaczających. Z ośrodków tych następuje również migracja ludności do większych ośrodków miejskich, co przyczynia się do spadku ich konkurencyjności.

Szczególne problemy związane z rozwojem funkcji miejskich występują w miastach Polski Wschodniej¹³ oraz na obszarze Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej¹⁴. Poza województwem warmińsko-mazurskim obszary te cechuje niski poziom urbanizacji, rozproszenie i brak integracji funkcjonalnej sieci osadniczej oraz brak dużych ośrodków miejskich. W Polsce Wschodniej proces depopulacji występuje dwutorowo. Z jednej strony, ludność z obszarów wiejskich i z mniejszych ośrodków miejskich przenosi się do głównych ośrodków miejskich w regionie (Białystok, Lublin, Rzeszów, Olsztyn, Zamość, Chełm) lub obszarów metropolitalnych (głównie aglomeracje: Warszawy, Krakowa i Gdańska). Z drugiej strony, ludność regionalnych ośrodków miejskich (Białystok, Lublin, Rzeszów) emigruje do regionów rdzeniowych w Polsce i za granicą¹⁵. Natomiast znaczne obszary województw Polski Zachodniej i Pomorza Środkowego charakteryzuje rosnąca depopulacja, bezrobocie strukturalne oraz niski poziom aktywności gospodarczej i inwestycyjnej. Zlokalizowane na tych obszarach Polski ośrodki miejskie (nie wliczając miast wojewódzkich) są z kolei słabe i niezaangażowane w krajowe procesy rozwojowe, a ponadto często występuje w nich wysokie bezrobocie strukturalne oraz niski poziom aktywności gospodarczej i inwestycyjnej, a ich powiązania transportowe z największymi ośrodkami miejskimi są niewystarczające. Największe miasta regionów dotkniętych tymi problemami, mimo niewystarczającej siły do znaczącego oddziaływania na pozostałe obszary, koncentrują największy potencjał rozwojowy. Następuje w nich koncentracja wzrostu gospodarczego, miejsc pracy oraz usług publicznych wyższego rzędu.

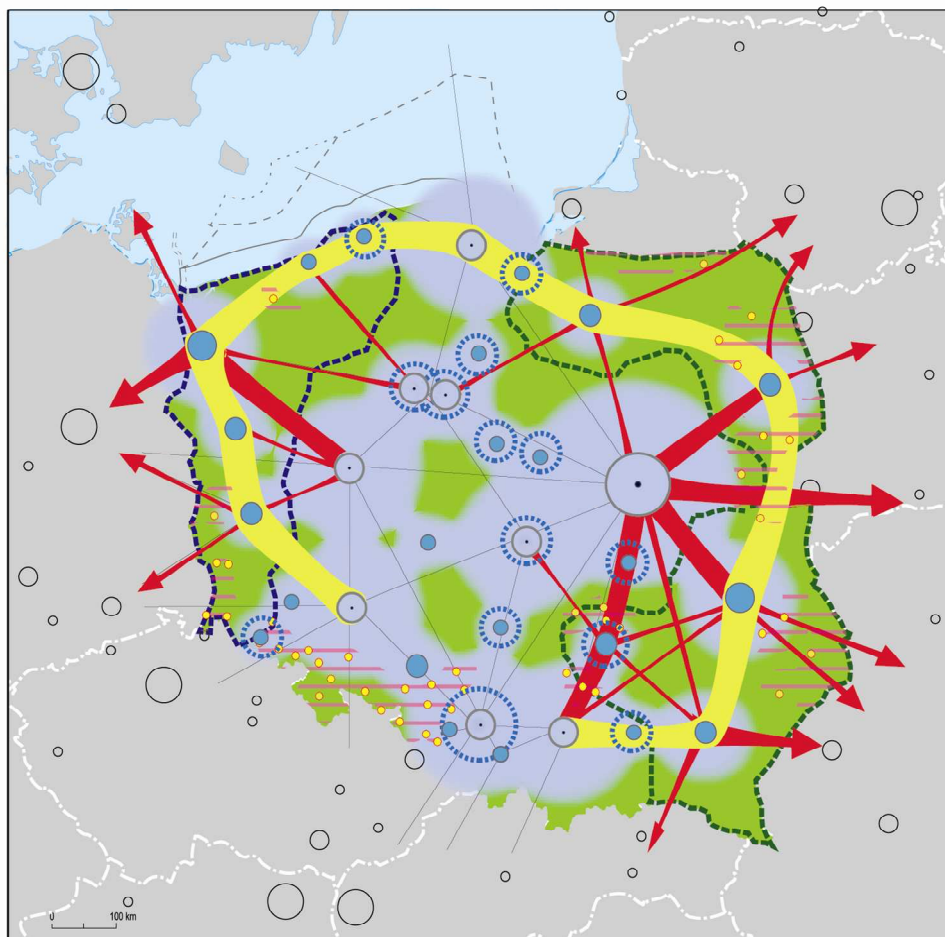
¹³ Do województw Polski Wschodniej zalicza się województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie oraz podkarpackie.

¹⁴ Zgodnie z KPZK 2030, Polska Zachodnia obejmuje: zachodnią część województwa pomorskiego, województwo zachodniopomorskie, województwo lubuskie i zachodnią część województwa dolnośląskiego.

¹⁵ Częstym kierunkiem emigracji mieszkańców Podlasia jest Belgia, natomiast częstym kierunkiem emigracji z Podkarpacia są Stany Zjednoczone).

Wyzwaniem jest zatem wykorzystanie potencjału miast na obszarach problemowych o znaczeniu krajowym oraz usuwanie barier rozwojowych występujących na tych obszarach.

Rys. nr 1: Kierunki działań polityki przestrzennej zidentyfikowane w KPZK 2030



Sieć głównych miast

Wojewódzkie

- stolica
- metropolitalne
- ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne
- najważniejsze ośrodki regionalne

KIERUNKI DZIAŁAŃ POLITYKI PRZESTRZENNEJ

- Wspieranie rozwoju powiązań funkcjonalnych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju miast i regionów peryferyjnych
- Rozwijanie powiązań funkcjonalnych pomiędzy obszarami peryferyjnymi wspomagających spójność wewnętrzną kraju
- Wspieranie rozwoju procesów urbanizacyjnych, koncentracji funkcji metropolitalnych i działalności gospodarczej
- Wsparcie dla procesów dyfuzji z głównych ośrodków
- Zwiększenie dostępu do usług podstawowych, w tym komunikacyjnych
- Działania restrukturyzacyjne na obszarach depopulacyjnych dotyczące miast i obszarów wiejskich (prognoza GUS 2033)
- Koncentracja działań rewitalizacyjnych miast i obszarów zdegradowanych
- Polska Zachodnia i Pomorze Środkowe - działania restrukturyzacyjne w miastach przeciwdziałające utracie ich funkcji, integracja przestrzenna z centrum kraju, wykorzystanie dodatkowych impulsów rozwojowych wynikających z przygranicznego położenia
- Polska Wschodnia - działania wspierające procesy urbanizacyjne, koncentracja działalności w miastach wojewódzkich, restrukturyzacja obszarów wiejskich, wykorzystanie uwarunkowanych politycznie potencjałów wynikających z przygranicznego położenia

Źródło: KPZK 2030

3.3. Przeciwdziałanie degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych wynikającej m.in. z upadku społeczno-gospodarczego

W niektórych ośrodkach miejskich dochodzi do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych powiązanych z degradacją fizyczną zabudowy. Degradacja tych obszarów związana jest często ze skutkami ich długotrwałego użytkowania w celach przemysłowych, z zamieraniem tradycyjnych gałęzi gospodarki lub z ich restrukturyzacją. Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych pełnionych przez miasta lub ich dzielnice prowadzi

do pogłębiania się występujących problemów: spadku poziomu przedsiębiorczości, wzrostu bezrobocia, pogorszenia jakości infrastruktury, a także intensyfikacji problemów społecznych związanych z depopulacją oraz często występującą koncentracją patologii i ubóstwa.

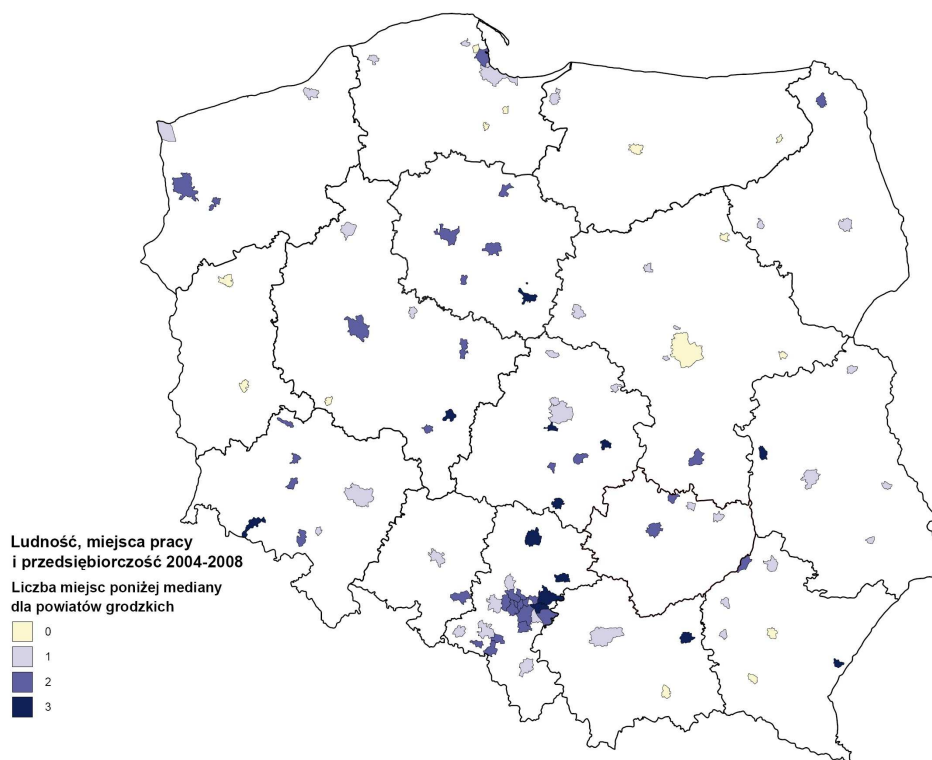
Poza postępującą degradacją całych ośrodków miejskich lub dzielnic większych miast, na terenie Polski ,występują inne zurbanizowane obszary zdegradowane, głównie poprzemysłowe, powojkowe i pokolejowe, które wymagają rekultywacji, przede wszystkim pod względem środowiskowym i stworzenia warunków do ich ponownego zagospodarowania.

Degradacja techniczna, gospodarcza i społeczna obszarów zurbanizowanych¹⁶, która przekłada się na pogorszenie jakości życia ich mieszkańców, prowadzi do zmniejszania atrakcyjności miasta dla jego mieszkańców, co w konsekwencji może skutkować przenoszeniem się mieszkańców miast na obszary podmiejskie i zwiększania się procesów suburbanizacji (patrz poniżej). Postępująca degradacja tkanki miejskiej skutkuje również znacznym wzrostem kosztów zarządzania obszarem miejskim i poważnym obciążeniem budżetów gmin, a także pogorszeniem się wizerunku miasta. Tym samym, przyczynia się ona do obniżania pozycji konkurencyjnej miast w stosunku do innych w kraju.

Zjawisko to dotyczy zarówno niektórych dzielnic, jak i całych miast. Skala degradacji obszarów zurbanizowanych w Polsce jest bardzo duża, przy czym najpilniejszej rewitalizacji wymagają stare dzielnice śródmiejskie oraz osiedla w zabudowie blokowej.

Największa koncentracja tego typu problemów występuje na obszarze aglomeracji górnośląskiej, aglomeracji rybnickiej i na obszarach, na których wystąpiło gwałtowne ograniczenie bądź zaprzestanie wydobycia kopalin (takich jak Wałbrzych), a także w miastach, w których nastąpił upadek pewnych gałęzi przemysłu (takich jak: Radom, Łódź, Szczecin). Pojedyncze zdegradowane dzielnice występują we wszystkich większych ośrodkach miejskich, natomiast pojedyncze ośrodki lokalne dotknięte procesami degradacji znajdują się głównie na terenie Polski Zachodniej i Pomorza Środkowego oraz województwa warmińsko-mazurskiego.

Rys. nr 2: Miasta, gdzie występuje koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych



Źródło: KSRR 2010-2020.

¹⁶ Problem stanowi m.in. degradacja materialna historycznych części miast oraz degradacja wizualna przestrzeni publicznych, zwłaszcza w wyniku ingerencji agresywnej reklamy.

Wyzwaniem w odniesieniu do tej sytuacji **jest przeciwdziałanie degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej wybranych ośrodków miejskich lub ich części** poprzez dopasowanie odpowiednich do skali wyzwań instrumentów wspomagania powrotu na ścieżkę wzrostu dużych obszarów miejskich i rozwoju nowych funkcji społeczno-gospodarczych, jak i wspomagania kompleksowej rewitalizacji i restrukturyzacji społeczno-gospodarczej obszarów w mniejszych skalach przestrzennych.

3.4. Poprawa ładu przestrzennego na obszarach miejskich i powstrzymanie żywiołowej suburbanizacji

Jednym z największych wyzwań dla polskiego systemu osadniczego jest poprawa ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych. Ze względu na zaległości cywilizacyjne oraz procesy, które zaszły w okresie transformacji, na obszarach zurbanizowanych zanika skoordynowane planowanie przestrzenne, czego efektem jest m.in. niespójne kształtowanie przestrzeni centrów miejskich, niski standard urbanistyczny wielu nowo wznoszonych budynków i osiedli mieszkaniowych oraz beładna ekspansja stref podmiejskich, której przejawem są niskie walory estetyczne znacznej części występującej tam zabudowy.

Olbrzymim problemem jest również nieskoordynowany rozwój obszarów podmiejskich zarówno największych miast, jak i mniejszych ośrodków miejskich. Na tych obszarach obserwujemy nasilające się zjawisko żywiołowej urbanizacji i rosnącego chaosu przestrzennego. Taka niekontrolowana suburbanizacja przyczynia się z jednej strony do degradacji środowiska przyrodniczego, niewydolności układów komunikacyjnych, utraty atrakcyjności miejsc rekreacyjnych i inwestycyjnych oraz wzrostu kosztów usług świadczonych przez miasto (głównie zapewnienie dostępu do infrastruktury dostarczającej wodę, energię, odprowadzającej ścieki i zapewniającej połączenia transportowe), z drugiej strony, do zmniejszenia się zasobów finansowych miast (rdzeni miejskich obszarów funkcjonalnych)¹⁷. Prowadzi to do sytuacji, w której miastu brakuje przychodów, aby realizować swoje potrzeby rozwojowe, w tym rozsądnie prowadzić planowanie urbanistyczne czy np. działania rewitalizacyjne obszarów zdegradowanych, które mogłyby skutkować zwiększeniem atrakcyjności centrów miast dla mieszkańców o większych dochodach.

Wyzwaniem w tym kontekście jest przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych oraz opanowanie niekorzystnych skutków suburbanizacji i żywiołowego rozlewania się miast.

3.5. Poprawa jakości zarządzania i współpracy na obszarach miejskich, w tym na obszarach funkcjonalnych miast

Obszary funkcjonalne miast składają się z dużej liczby jednostek administracyjnych, za które odpowiadają poszczególne samorządy lokalne, czyli gminy (zarówno wielkie miasta – rdzenie obszarów, jak i małe gminy podmiejskie, leżące w jego strefie oddziaływania). Samorząd każdej gminy realizuje swoje zadania w dziedzinie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego na poziomie lokalnym. Jednakże planowanie i prowadzenie polityki rozwoju odbywa się często bez współpracy, czy konsultacji z samorządami gmin sąsiednich, które również znajdują się na danym obszarze funkcjonalnym miasta. Brak koordynacji i współpracy pomiędzy gminami uniemożliwia skuteczne planowanie przestrzenne i społeczno-gospodarcze w obrębie danego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Jest to problem bardzo istotny, gdyż utrudnia lub często wręcz uniemożliwia realizację inwestycji priorytetowych z punktu widzenia całego obszaru funkcjonalnego. Istniejące regulacje dotyczące współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, które umożliwiają tworzenie związków, stowarzyszeń i porozumień, są niewystarczające. Brak jest rozwiązań zachęcających do tej współpracy, np. w postaci zachęt finansowych. Wyzwanie to dotyczy przede wszystkim obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych, które w sposób szczególny dotyka problem braku

¹⁷ W wyniku przenoszenia się bardziej zamożnych mieszkańców miast do gmin ościennych, miasto centralne traci przychody związane z podatkiem PIT a często również podatkiem CIT.

integralności zarządzania na obszarach funkcjonalnych miast, o czym świadczyć mogą kolejne próby stworzenia odrębnej ustawy regulującej te kwestie – projektu stawy metropolitalnej¹⁸.

Dla rozwoju miast konieczne jest ponadto zagwarantowanie odpowiedniego systemu finansowania ich rozwoju. W chwili obecnej obserwujemy postępujący niedobór środków finansowych niezbędnych dla realizacji celów rozwojowych miast. Wynika on ze spowolnienia gospodarczego, zaostrzenia wymogów dotyczących możliwości zadłużania się miast, zapóźnień rozwojowych odziedziczonych po poprzednim systemie politycznym oraz światowego kryzysu finansowego ograniczającego dostępność finansowania zewnętrznego. Tym cenniejsze stają się środki z funduszy strukturalnych, będące często finansowaniem załączkowym do stworzenia systemu finansowania różnorodnych projektów. Jednak również te środki w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 będą podlegały zaostrzonej warunkowości w zakresie sposobu wykorzystania. W związku z powyższym, istnieje konieczność kontynuacji i rozszerzenia kompetencji w zakresie nowoczesnego finansowania potrzeb rozwojowych miast, w których łączy się środki z różnych źródeł publicznych i prywatnych, buduje efekt dźwigni finansowej (łączenie różnych środków, mechanizmy oparte na rynku finansowym) oraz tworzy dedykowane wehikuly finansowe stosowane z powodzeniem w innych krajach Europy, np. fundusze rozwoju miast¹⁹.

Dodatkowo, w Polsce brak jest rozwiązań prawnych lub instytucjonalnych, zapewniających efektywną koordynację polityk zarządzanych z poziomu krajowego. Zarządzanie działaniami realizowanymi w ramach tych polityk nie zapewnia dopasowania do lokalnych uwarunkowań, gdyż zdominowane jest myśleniem sektorowym. Dodatkowo, niezależny system redystrybucji środków przez poszczególne resorty i instytucje im podległe, które posługują się własnymi kryteriami alokacji (rzadko odwołującymi się do kryteriów związanych z jakością wykonywanych zadań), uniemożliwia efektywną koordynację polityki w stosunku do zróżnicowanych wyzwań i problemów, z którymi borykają się różne ośrodki miejskie.

Wyzwaniem w tym kontekście jest poprawa jakości planowania, zarządzania i współpracy międzygminnej, w tym na obszarach funkcjonalnych miast oraz poprawa systemu finansowania, a także uwarunkowań prawnych rozwoju ośrodków miejskich.

3.6. Wyzwania horyzontalne, które w specyficzny sposób ujawniają się w miastach

Cały obszar kraju stoi przed ogólnoswiatowymi wyzwaniami, takimi jak: postępująca globalizacja, zmiany demograficzne, zmiany klimatu, zwiększone zapotrzebowanie na energię elektryczną czy rosnące ceny paliw. Jednak wiele z tych wyzwań w sposób szczególny dotykać będzie obszary zurbanizowane.

Obecnie, Polska jest krajem relatywnie młodym w sensie demograficznym, jednak zgodnie z prognozami sytuacja ta ulegnie zmianie w ciągu najbliższych dwóch dekad. W tym czasie, w Polsce będzie następować depopulacja oraz starzenie się społeczeństwa. **Negatywne skutki zmian demograficznych** będą stanowić szczególne wyzwanie dla polskich obszarów miejskich zarówno dla największych ośrodków wzrostu, jak i dla znajdujących się w złej sytuacji gospodarczej miast małych i średnich. O ile w przypadku dużych ośrodków starzenie się społeczeństwa będzie rekompensowane migracjami młodych pracowników z obszarów wiejskich lub małych miast, o tyle mniej atrakcyjne małe miasta będą się wyludniały, co spowoduje zwiększenie się wskaźnika obciążenia demograficznego. Z drugiej strony, w dużych ośrodkach miejskich, do których migrować będą pracownicy, będzie dochodzić do zwiększenia deficytu podaży mieszkań, spotęgowanego niedoborem mieszkań, utrzymującym się od początku transformacji²⁰. W konsekwencji prowadzić to może do zwiększenia zjawiska żywiołowego rozlewania

¹⁸ Dotychczas powstało kilka projektów tzw. ustawy metropolitalnej, których autorami byli zarówno kolejni ministrowie właściwi ds. administracji jak i np. posłowie województwa górnośląskiego. W poszczególnych projektach proponowane były różne rozwiązania dot. zarządzania na obszarach metropolitalnych – były to rozwiązania zarówno obligatoryjne jak i fakultatywne. Obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji wydał tzw. Zieloną Księgę dot. reformy obszarów metropolitalnych, która ma ustrukturyzować debatę w tym zakresie i ewentualnie zapoczątkować zmiany prawne.

¹⁹ Przykładem może być *London Green Fund*, który finansuje jedynie projekty w mieście Londyn i tylko z zakresu szeroko rozumianej ochrony klimatu.

²⁰ Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej statystyczny deficyt mieszkań, będący różnicą pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań, wynosi ok. 1,46 mln mieszkań. W Polsce na 1 000

się miast oraz do spadku konkurencyjności polskich miast²¹, które w walce o wykwalifikowanych pracowników nie będą mogły sprostać konkurencji miast europejskich dysponujących odpowiednią liczbą mieszkań dla nowoprzybywających mieszkańców.

Wyzwaniem dla miast, związanym ze zmianami demograficznymi, będzie ponadto konieczność dostosowania usług publicznych (ochrony zdrowia, pomocy i opieki społecznej, transportu publicznego etc.) do potrzeb starzejącego się społeczeństwa.

W tym kontekście, wyzwaniem dla krajowej polityki miejskiej jest dostosowanie struktur miejskich, w tym zasobów mieszkaniowych oraz struktury i jakości usług publicznych, do skutków zmian demograficznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa i migracji ludności z mniejszych do większych ośrodków miejskich.

W najbliższych dziesięcioleciach obszary zurbanizowane w sposób szczególny dotkną **skutki zmian klimatycznych oraz skutki zwiększonego zapotrzebowania na energię elektryczną**. Polska została zobligowana zapisami dyrektyw UE do poprawy efektywności energetycznej budynków oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Zapisy te w szczególności odnoszą się do obszarów zurbanizowanych, gdyż bez zaangażowania miast realizacja tych zapisów będzie niemożliwa.

Przed obszarami zurbanizowanymi stoi szereg wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi. Dotyczą one różnych aspektów klimatycznych, począwszy od **zarządzania zasobami wody**, co dotyczy zapewnienia skutecznego planowania lokalnego i koordynacji działań na obszarze zarządzanym przez wiele samorządów (podaż wysokiej jakości wody pitnej, systemy kanalizacji i oczyszczania ścieków bytowych i przemysłowych powstających na obszarach zurbanizowanych; zarządzanie wodami wezbraniowymi). Drugim aspektem jest **ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery**, co wiąże się z poprawą jakości powietrza (w kontekście ograniczenia zarówno pyłów oraz gazów cieplarnianych i odlotowych oraz zapewnienia funkcji aeracyjnych zielonej infrastruktury).

Kolejną kwestią jest poprawa efektywności energetycznej, która będzie realizowana poprzez termomodernizację budynków oraz przyłączanie mikroźródeł energii odnawialnej, działania modernizacyjne obecnie funkcjonujących miejskich jednostek wytwarzania i przesyłu energii (sieci ciepłownicze i elektryczne) oraz wdrażanie inteligentnych systemów pomiarowych. Ponadto, zapewnienie ciągłości zaopatrzenia obszarów zurbanizowanych w energię elektryczną, ciepło, chłód oraz **optymalizacja zarządzania zasobami i surowcami**, co dotyczy racjonalizacji sektora odpadowego gospodarki komunalnej oraz lepszego wykorzystania źródeł energii odnawialnej. W tym kontekście niemniej ważne jest właściwe **zarządzanie kryzysowe**, które powinno uwzględniać zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w obliczu katastrof naturalnych oraz innych nagłych zagrożeń i obejmować koordynację działań prowadzonych na różnych poziomach zarządzania.

Reasumując, **wyzwaniem jest przygotowanie struktur miejskich do skutków zmian klimatycznych i zwiększającego się zapotrzebowanie na energię elektryczną, ciepłą i chłód w sytuacji zmian demograficznych odczuwanych przez miasta.**

3.7. Infrastruktura transportowa, w tym transport publiczny na obszarach miejskich

Polskie miasta charakteryzuje niewydolna infrastruktura transportowa, brak jest wystarczającej liczby obwodnic, wiele dróg krajowych przebiega przez centrum miast, co wydłuża czas przejazdu oraz zwiększa liczbę wypadków. Konieczna jest ponadto znaczna poprawa systemu transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast. Obecnie, standard przewozu osób znacznie odbiega od standardu

mieszkańców przypada niecałe 350 mieszkań, co stanowi jeden z najniższych wskaźników w UE, gdzie na 1 000 mieszkańców przypada średnio 400 do 550 mieszkań.

²¹ Miasta aby mogły być konkurencyjne, muszą przyciągać wykwalifikowanych pracowników. Jednak w Polsce migracja za pracą jest utrudniona w związku z niedostosowaniem struktury własnościowej mieszkań do potrzeb ludzi migrujących za pracą. Mieszkania wynajmowane przez osoby prywatne stanowią mniej niż 3 % wszystkich mieszkań. Brak mieszkań na wynajem w przystępnej cenie powoduje, że przeprowadzka do innego miasta staje się kosztowana, czasochłonna i skomplikowana, gdyż potencjalnie wiąże się ze sprzedażą obecnego i koniecznością kupna nowego mieszkania. Wskutek tego Polska jest jednym z krajów OECD o najniższym wskaźniku mobilności mieszkańców. Procesy powyższe prowadzą do ograniczenia mobilności społecznej i przestrzennej ludności, co zmniejsza potencjał rozwojowy wielkich miast a co za tym idzie całego kraju.

w Europie Zachodniej, co nie zachęca mieszkańców miast do korzystania z transportu zbiorowego. Co więcej, brak ścieżek rowerowych nie skłania mieszkańców miast do wybierania tego alternatywnego, przyjaznego środowisku rodzaju transportu. Wszystkie te procesy prowadzą do zwiększenia zatłoczenia miast i wydłużenia czasu przeznaczanego na przejazd, szczególnie na obszarze największych polskich miast, a także wyższej emisji gazów cieplarnianych (CO₂), co wpływa negatywnie na ich konkurencyjność i jakość życia.

Wyzwanie to łączy się z nieuniknionym wzrostem cen paliw płynnych, który wynika przede wszystkim ze spadku globalnej podaży ropy naftowej. Rosnące ceny paliw będą miały fundamentalne znaczenie dla kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz dla możliwości dojazdu do pracy osób podróżujących do pracy w mieście. Bez efektywnych systemów transportu zbiorowego (szczególnie szynowych) i ich integracji coraz mniej opłacalny stanie się dojazd do pracy z dalszych odległości zwłaszcza do pracy niskopłatnej, a w konsekwencji wpłynie to na konkurencyjność miast. Podobnie trudne będzie spełnienie wymogów jakości powietrza i zmniejszenia energochłonności transportu.

Wyzwaniem dla miast jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych, w tym szczególnie zintegrowanego systemu transportu zbiorowego, odpowiadającego wymogom oszczędności energetycznej i niskoemisyjności.

3.8. Stały monitoring zjawisk społeczno-przestrzennych w obszarach miejskich

Dla prowadzenia efektywnej polityki miejskiej istotne jest posiadanie sprawnego systemu monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych i przestrzennych na obszarach zurbanizowanych. System taki powinien umożliwiać diagnozowanie sytuacji na obszarach miejskich oraz monitorowanie efektów polityki miejskiej. Jednak na chwilę obecną brak jest obiektywnych danych statystycznych na odpowiednim poziomie, które mogłyby być wykorzystywane do monitorowania zmian na obszarach zurbanizowanych. Szczególnie dotkliwe deficyty informacji z punktu widzenia prowadzenia polityki miejskiej dotyczą dostępności danych z zakresu wewnętrznego zróżnicowania miast, które pozwalałyby na adresowanie polityki rozwoju np. do zdegradowanych dzielnic. Zapewnienie wysokiej jakości danych statystyki publicznej na poziomach agregacji przestrzennej poniżej NTS-5²² jest zadaniem skomplikowanym i wymaga wielu zmian systemowych.

Pomimo inicjatyw, mających na celu zapewnienie dodatkowych informacji statystycznych w powyższym zakresie, podejmowanych przez Komisję Europejską, których realizatorem jest w Polsce Główny Urząd Statystyczny²³ oraz systematycznie powiększanych zasobów Banku Danych Lokalnych GUS, zainteresowane podmioty administracji samorządowej i rządowej zgłaszają postulaty poszerzenia Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej o nowe tematy i przekroje terytorialne.

Ponadto, nie prowadzi się kompleksowego systemu analizy zjawisk społeczno-gospodarczych i przestrzennych na obszarach miejskich (obejmującego okresowe sporządzanie raportów, analiz, ewaluacji), które mogłyby mieć szczególną wartość dla rozwoju głównych ośrodków miejskich z punktu widzenia rzetelnego podejmowania decyzji o kierunkach interwencji publicznej przez różne podmioty publiczne. Niewystarczająca wiedza dotycząca trendów rozwojowych miast oraz efektywności prowadzonych interwencji w ich obszarze uniemożliwia podejmowanie odpowiednich działań korygujących i naprawczych w ramach prowadzonych polityk publicznych uwzględniających doświadczenia i dobre praktyki z lat poprzednich.

Wyzwaniem w tym kontekście jest poprawa systemu monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych na obszarach miejskich.

²² A więc na poziomie niższym niż obszar całego miasta.

²³ Jak np. Urban Audit

4. Zarys celów krajowej polityki miejskiej do roku 2020

Cele polityki miejskiej, które powinny zostać zrealizowane w okresie 2014-2020, po przeprowadzeniu szerokiej debaty publicznej nad niniejszymi *Załoženiami*, zostaną określone w dokumencie *Krajowa Polityka Miejska*. Dla każdego z celów zostaną określone wskaźniki, które będą powiązane ze wskaźnikami określonymi w dokumentach strategicznych: KSRR 2010-2020 i SRK oraz Umową Partnerską z Komisją Europejską, określającą cele i kierunki interwencji publicznej w miastach, współfinansowane w ramach funduszy strukturalnych.

Strategicznym celem krajowej polityki miejskiej jest wzmocnienie zdolności miast do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia wartościowych miejsc pracy oraz poprawa jakości życia ich mieszkańców.

Biorąc pod uwagę zasady sformułowane w rozdziale drugim, w tym w szczególności zasadę integralności, cel strategiczny polityki miejskiej, niezależny od horyzontu czasowego, musi dotyczyć z jednej strony kreowania warunków dla rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, zaś z drugiej strony poprawy jakości życia mieszkańców w przyjaznej przestrzeni miejskiej. Cel ten dotyczy wszystkich kategorii miast i odzwierciedla rolę społeczno-gospodarczą miast w systemie współczesnej gospodarki, jak i potrzebę mieszkańców miast do życia w harmonijnym otoczeniu z dostępem do usług publicznych związanych z ochroną zdrowia, edukacją, administracją publiczną, usługami kultury, które wpływają na jakość życia. Miasta mają być dobrym miejscem do życia, z którym mieszkańcy identyfikują się i w którym dobrowolnie chcą mieszkać.

Cele krajowej polityki miejskiej do roku 2020 wspomagają zarówno osiągnięcie celów postawionych w dokumentach strategicznych takich jak: Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020 oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, jak również pozwalają odpowiedzieć na specyficzne wyzwania dotyczące miast, sformułowane w rozdziale trzecim niniejszego dokumentu. Cele te są także spójne z celami określonymi dla polityki wobec miast proponowanej w dokumentach UE oraz pakietu rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2014-2020.

Do roku 2020 proponowane są następujące cele krajowej polityki miejskiej:

- 1. Podwyższenie zdolności miast do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia;**
- 2. Wspomaganie rozwoju obszarów problemowych (w tym niektórych obszarów wiejskich) polityki regionalnej poprzez wzmacnianie funkcji miast małych i średnich oraz przeciwdziałanie upadkowi ekonomicznemu miast;**
- 3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich;**
- 4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie zjawiskom suburbanizacji;**
- 5. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.**

Cel 1. Podwyższenie zdolności miast do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia

W ramach tego celu realizowane będą działania związane ze wzmacnianiem pozycji konkurencyjnej głównych ośrodków miejskich²⁴, wspierając w nich rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach.

Ważnymi działaniami będą: wzmacnianie funkcji metropolitalnych, wzmacnianie powiązań pomiędzy ośrodkami miejskimi w relacjach krajowych i międzynarodowych oraz aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna. Cel ten będzie również odpowiedzią na wyzwania horyzontalne, które w szczególności dotyczą obszarów zurbanizowanych: starzenie się społeczeństwa oraz skutki zmian klimatu.

Cel będzie realizowany poprzez cele szczegółowe:

- **Sprzysianie wzmacnianiu funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich, a przede wszystkim funkcji:**
 - **naukowych** (wzmacnianie potencjału badawczo-naukowego ośrodków metropolitalnych),
 - **gospodarczych** (intensyfikacja procesów współpracy gospodarczej głównych ośrodków miejskich na poziomie krajowym i międzynarodowym, wspieranie lokalizacji na terenie ośrodków metropolitalnych siedzib przedsiębiorstw oraz struktur zarządu instytucji finansowych),
 - **komunikacyjnych** (poprawa połączeń transportowych (drogowych i kolejowych) pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi),
 - **turystycznych** (poprawa standardu bazy noclegowej i gastronomicznej, instytucji rozrywki, wspieranie rozwoju infrastruktury turystycznej),
 - **symbolicznych, w tym kulturalnych** – budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miasta i jego wyjątkowość (wspieranie rozwoju placówek kultury, umożliwiając tym samym rozszerzenie oferty kulturalnej miast: koncerty, festiwale, wystawy, przedstawienia teatralne etc.; wspieranie renowacji i modernizacji istniejącej infrastruktury kultury (teatry, filharmonie, sale wystawowe, muzea, galerie sztuki, biblioteki etc.) oraz przebudowa/rewitalizacja/adaptacja historycznych i zabytkowych obiektów na cele kulturalne),
- **Wspieranie tworzenia w głównych ośrodkach miejskich gospodarki opartej na wiedzy** (wspieranie rozwoju infrastruktury dla transferu innowacji, wspieranie rozwoju sieci przedsiębiorców innowacyjnych w miastach i ich obszarach funkcjonalnych, wspieranie finansowania B+R przez sektor prywatny, co sprzyjać będzie tworzeniu warunków dla kooperacji jednostek naukowych z przedsiębiorcami, kierowanie zwiększonych środków na badania stosowane,
- **Dostosowanie struktur miejskich do skutków zmian demograficznych** poprzez zwiększenie udziału mieszkań na wynajem w przystępnej cenie dla ludzi migrujących za pracą oraz dostosowanie usług publicznych, m.in.: ochrony zdrowia, opieki społecznej transportu publicznego, edukacji i kultury, do potrzeb starzejącego się społeczeństwa,
- **Dostosowanie struktur miejskich do skutków zmian klimatycznych i zwiększonego zapotrzebowania na energię elektryczną.**

Cel 2. Wspomaganie rozwoju obszarów problemowych (w tym niektórych obszarów wiejskich) polityki regionalnej poprzez wzmacnianie funkcji miast małych i średnich oraz przeciwdziałanie upadkowi ekonomicznemu miast

Cel ten kierowany jest do wybranych miast znajdujących się na obszarach problemowych. Będzie on osiągany przez koncentrację działań i środków na wzmacnianiu istniejącej sieci miast i wspomaganie urbanizacji na tych obszarach. Wsparcie będzie dotyczyło głównie interwencji w zakresie rozwoju

²⁴ Wyznaczonymi w KPZK 2030.

zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenia infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy.

Celem wsparcia na obszarach o słabiej rozwiniętej sieci miejskiej (m.in. znaczna część Polski Wschodniej z wyłączeniem województwa warmińsko-mazurskiego) jest koncentracja na wspomaganiu funkcji miejskich, w tym gospodarczych i pozarolniczych w ośrodkach powiatowych i subregionalnych, które zapewniają nie tylko obsługę danego obszaru w dobrej jakości podstawowe usługi publiczne, ale także oferują nowe miejsca pracy o podstawowym znaczeniu dla restrukturyzacji całego regionu. Dotyczy to również sytuacji obszarów opóźnionych i stagnacji gospodarczej, na których sieć miast jest co prawda rozwinięta (np. znaczna część województwa warmińsko-mazurskiego i województwa zachodniopomorskiego), lecz istnieje zagrożenie ich upadku i zaniku funkcji. W takich sytuacjach, polityka miejska w wybranych ośrodkach o najlepszych perspektywach rozwojowych poświęcać będzie szczególną uwagę wspomaganie rewitalizacji społeczno-gospodarczej i odbudowie warunków do rozwoju przez rozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego oraz tworzenie warunków do zwiększania inwestycji zewnętrznych wykorzystujących potencjał lokalny.

Cel będzie realizowany poprzez cele szczegółowe:

- wzmocnienie funkcji największych ośrodków miejskich położonych na obszarze Polski Wschodniej oraz sieci małych i średnich miast na obszarach peryferyjnych lub przeżywających problemy rozwojowe (np. Pomorze Zachodnie, część Dolnego Śląska);
- poprawę połączeń komunikacyjnych (nie tylko drogowych) pomiędzy dużymi i mniejszymi miastami obszarów problemowych a pozostałą siecią miast w kraju;
- podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej z wykorzystaniem potencjałów tych obszarów (niewykorzystanych zasobów pracy, położenia);
- tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności;
- wspieranie rozwoju znaczenia małych i średnich miast stanowiących lokalne centra rozwoju dla obszarów wiejskich przez poprawę dostępności i jakości usług publicznych, jakości i zwiększania oferty usług okołobiznesowych oraz podnoszenie zdolności instytucjonalnej do rozwoju.

Cel 3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich

W wybranych ośrodkach miejskich lub w wybranych dzielnicach miast, w których doszło do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych oraz do degradacji fizycznej, gospodarczej i społecznej, które same nie są w stanie wyjść z tej kryzysowej sytuacji, prowadzone będą zintegrowane działania rewitalizacyjne.

Cel ten będzie realizowany przez cele szczegółowe:

- **Rewitalizacja wybranych ośrodków miejskich;**
- **Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast;**
- **Wprowadzenie zachęt do prowadzenia działań rewitalizacyjnych dla inwestorów prywatnych** (poprzez system zachęt podatkowych w przypadku działań remontowych i modernizacyjnych i podejmowaniu działalności gospodarczej na wyznaczonych obszarach rewitalizacji z udziałem interwencji publicznej).

Cel 4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom suburbanizacji

Cel ten dotyczy wszystkich typów ośrodków miejskich zarówno miast wojewódzkich, jak i regionalnych, subregionalnych oraz lokalnych. W ramach tego celu realizowane będą działania związane z adaptacją i tworzeniem efektywnej struktury przestrzennej miast dostosowanej do potrzeb jej użytkowników, która łączy wzrost gospodarczy z potrzebą ochrony środowiska.

Ważnymi kierunkami działań będą zatem: przywrócenie ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych oraz opanowanie negatywnych skutków niekontrolowanej suburbanizacji i hamowanie rozprzestrzeniania się zabudowy na tereny podmiejskie oraz podejmowanie działań służących intensyfikacji wykorzystania terenów zurbanizowanych, co przyczyni się m.in. do ograniczania zużycia energii elektrycznej oraz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Działania realizowane w ramach tego celu dotyczyć będą również niwelowania niewydolności układów komunikacyjnych, czyli rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu w mieście i na obszarze funkcjonalnym miast. W ramach tego celu zostanie również położony nacisk na kwestię poprawy dostępności transportowej z obszarów wiejskich do miast powiatowych, subregionalnych i regionalnych, dzięki czemu zostanie zapewniony lepszy dostęp do rynku pracy oraz do zlokalizowanych w nich usług publicznych średniego i wyższego rzędu.

Cel będzie zatem realizowany poprzez cele szczegółowe:

- **Maksymalizacja wykorzystania w miastach i gminach obszaru funkcjonalnego obszarów już zagospodarowanych** (tzw. brown field) poprzez wprowadzenie instrumentów podatkowych zniechęcających do rozwijania nowego budownictwa na terenach niezagospodarowanych;
- **Zahamowanie niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy na tereny podmiejskie;**
- **Zreformowanie systemu podatku od nieruchomości** (np. poprzez wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości *ad valorem* lub podatku zależnego pośrednio od wartości nieruchomości poprzez wprowadzenie strefowania maksymalnych stawek podatku, np. w zależności od PKB podregionu NTS-3, wielkości i funkcji miejscowości; wprowadzenie większych stawek podatku od gruntów miejskich nieużytkowanych etc.);
- **Wprowadzenie standardów urbanistycznych odnoszących się do zasady projektowania uniwersalnego**²⁵, regulujących takie kwestie jak: zapewnienie dostępu do usług publicznych (szkoły, przychodnie etc), właściwy udział zieleni osiedlowej w ramach terenu inwestycji mieszkaniowej, zapewnienie dostępu do terenów zieleni i rekreacji, relacje między intensywnością zabudowy a udziałem powierzchni zabudowanej i powierzchni zieleni etc.;
- **Wprowadzenie przepisów regulujących ład przestrzenny;**
- **Stworzenie na obszarach funkcjonalnych miast sprawnego, zintegrowanego systemu transportu publicznego** (wraz z systemem ścieżek rowerowych) łączącego miasto główne z otaczającymi je gminami (miejskimi, miejsko-wiejskimi i wiejskimi);
- **Poprawa dostępności transportowej z obszarów wiejskich do miast powiatowych, subregionalnych i regionalnych.**

Cel 5. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych

Cel ten ukierunkowany jest na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla właściwego prowadzenia polityki rozwoju miast na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz na zwiększanie zdolności instytucjonalnej podmiotów odpowiedzialnych za rozwój miast. Związane jest to z modyfikacją lub wprowadzeniem odpowiednich przepisów prawnych dotyczących kompetencji, finansowania, planowania przestrzennego czy zarządzania w obszarze miast, a także z ewentualnymi zmianami instytucjonalnymi. Stworzyć to ma warunki dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań, tworzenia pionowych i poziomych partnerstw międzyinstytucjonalnych i mechanizmów sprzyjających i promujących koordynację planowania na różnych poziomach z jak najszerszą partycypacją lokalnej społeczności w zarządzaniu rozwojem miast. Szczególnie ważne jest wprowadzenie zmian dotyczących zarządzania obszarami metropolitalnymi.

²⁵ Mówiące o zapewnieniu równego dla wszystkich mieszkańców, w tym osób niepełnosprawnych, dostępu do dóbr i usług. Porównaj: www.niepelnosprawni.gov.pl/dostepnosc-projektowanie-uniwier/.

Cel będzie realizowany poprzez cele szczegółowe:

- **poprawa koordynacji polityk krajowych z politykami regionalnymi i lokalnymi z wykorzystaniem formuły kontraktu terytorialnego; wprowadzenie ram organizacyjnych i prawnych umożliwiających zarządzanie w obszarach funkcjonalnych miast (np. poprzez uchwalenie tzw. ustawy metropolitalnej);**
- **poprawa koordynacji współpracy międzygminnej w poszczególnych miejskich obszarach funkcjonalnych poprzez wprowadzenie systemu zachęt finansowych;**
- **wprowadzenie konieczności tworzenia strategii i planów dla obszarów funkcjonalnych miast i powiązanie ich z planami zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych miast;**
- **poprawa systemu finansowania rozwoju miast poprzez dostosowanie systemu finansowania JST na poziomie lokalnym do ich zadań, m.in. przez zmiany w zasadach subwencjonowania JST;**
- **rozpowszechnienie stosowania w miastach nowych instrumentów finansowania ich rozwoju (instrumenty rewolwingowe typu JESSICA, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne realizowane na obszarach miejskich);**
- **poprawa systemu monitorowania zjawisk społecznych-gospodarczych i przestrzennych na poziomie obszaru funkcjonalnego miasta oraz poniżej poziomu NTS-5 (dzielnica miasta).**

* * *

Tak sformułowane cele krajowej polityki miejskiej odpowiadają na większość wyzwań, które stoją przed miastami i terenami zurbanizowanymi, zidentyfikowanymi w rozdziale 3.

5. Założenia systemu zarządzania i realizacji krajowej polityki miejskiej

Biorąc pod uwagę zidentyfikowane w poprzednich częściach dokumentu wyzwania, zasady i cele krajowej polityki miejskiej oraz fakt, że do tej pory działania wobec obszarów miejskich nie były realizowane w sposób uporządkowany, istnieje konieczność budowy systemu jej realizacji, praktycznie od podstaw. System ten musi być oparty na sprawnie funkcjonujących instytucjach publicznych, wyposażonych w odpowiednie kompetencje koordynacyjne oraz instrumenty wykonawcze, w tym odpowiednie rozwiązania legislacyjno-prawne i instytucjonalne.

Ustawą określającą zasady i sposób prowadzenia polityki miejskiej będzie Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Natomiast Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie traktowana komplementarnie.

Podmioty polityki miejskiej

System realizacji polityki miejskiej stanowi element szerszego systemu zarządzania rozwojem Polski, w szczególności systemu realizacji KSRR 2010-2020. Zgodnie z nim, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego koordynuje politykę rozwoju na poziomie krajowym. Natomiast na poziomie województwa władze regionu (Zarząd Województwa oraz Marszałek) pełnią podstawową rolę w procesie programowania, zarządzania, jak i koordynowania wszystkich działań rozwojowych na poziomie regionalnym.

Przyjmując, że krajowa polityka miejska jest integralną częścią polityki rozwoju (zasada I), kompetencje koordynujące w jej zakresie na poziomie krajowym będzie pełnił Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, natomiast na poziomie województwa władze regionu. Równorzędnym partnerem i istotnym podmiotem polityki miejskiej – wpisanym w system zarządzania i realizacji polityki miejskiej – będą władze poszczególnych miast (wszystkich kategorii) oraz gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych. Ważną rolę w systemie zarządzania polityki miejskiej będą pełniły podmioty²⁶ reprezentujące obszary funkcjonalne (metropolitarne) największych miast. Reprezentując samorządy terytorialne, posiadając odpowiedni potencjał administracyjny oraz dysponując odpowiednim umocowaniem prawnym będą mogły otrzymywać (po spełnieniu określonych warunków) środki UE na zasadzie ITI, grantu globalnego lub kontynuacji programu JESSICA (więcej na ten temat patrz załącznik 1)²⁷.

²⁶ Zgodnie z Ustawą taką rolę mogą odgrywać związki komunalne miast, ale nie można wykluczyć, że dla zwiększenia efektywności działań zostaną zaproponowane i wdrożone inne rozwiązania prawne, np. wprowadzone za pomocą tzw. ustawy metropolitalnej.

²⁷ **Grant globalny** to część pomocy, której wdrażanie i zarządzanie może zostać powierzone jednemu lub kilku pośrednikom, w tym władzom lokalnym, instytucjom rozwoju regionalnego lub organizacjom pozarządowym, i która jest wykorzystywana zasadniczo do wspierania lokalnych inicjatyw rozwojowych. Dla realizacji grantu globalnego zawierana jest pomiędzy instytucją dysponującą środkami a pośrednikiem umowa, która określa między innymi rodzaje działań, kryteria doboru beneficjentów, warunki i zakres wsparcia, zasady monitoring i kontroli itp. Instytucja – pośrednik powinna przedstawić gwarancje płynności finansowej, mieć kompetencje administracyjne, operować na obszarze danego regionu (regionów). Grant globalny może być realizowany jako ITI – nowy instrument zaproponowany w propozycji rozporządzeń.

ITI: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to nowy instrument przeznaczony na rozwój miast, ale i innych obszarów, gdzie istnieje konieczność zaangażowania wsparcia z więcej niż jednego priorytetu z jednego lub kilku programów operacyjnych (w ramach ERDF i ESF). Przewiduje on możliwość delegowania zarządzania i wdrażania ITI na niższy poziom np. do władz miejskich, instytucji rozwoju regionalnego lub organizacji pozarządowe.

Inicjatywa JESSICA jest instrumentem inżynierii finansowej opracowanym przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (CEB) przeznaczonym na wspieranie inwestycji na obszarach miejskich. JESSICA pozwala na wykorzystanie funduszy strukturalnych UE w systemie zwrotnym, czyli oferuje odnawialne instrumenty finansowe (pożyczki, gwarancje), dając możliwość lepszego wykorzystania środków funduszy strukturalnych i pozyskania udziału instytucji finansowych, banków i przedsiębiorców, między innymi dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu. Projekty realizowane przy wsparciu z inicjatywy JESSICA powinny generować dochód. Współwystępowanie w tych projektach elementów komercyjnych z niekomercyjnymi ma umożliwić wypełnienie luki na rynku pomiędzy dotacjami a kredytami i innymi instrumentami bankowymi.

Zapewnienie koordynacji działań kierowanych do miast

Aby zapewnić koordynację działań prowadzonych na różnych poziomach zarządzania w krajowej polityce miejskiej zostaną dostosowane lub wypracowane nowe mechanizmy koordynacji działań rozwojowych.

Na poziomie krajowym koordynacyjną rolę będzie pełniła Rada Ministrów. Jednak do koordynacji działań Rządu ukierunkowanych terytorialnie, w tym działań wobec miast, będzie służył Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju.²⁸

Krajowa polityka miejska będzie korzystała także z budowanego systemu kontraktów terytorialnych²⁹, które będą obejmować cele i konkretne przedsięwzięcia adresowane bezpośrednio i pośrednio do obszarów miejskich. Jednak, aby dobrze wykorzystać tworzony system kontraktów terytorialnych poprawie musi ulec odzwierciedlenie zagadnień miejskich w systemie programowania na poziomie krajowym (dokumenty strategiczne, strategie horyzontalne), jak i na poziomie regionalnym (strategie regionalne). W przypadku gdyby miało dojść do przygotowywania wyodrębnionych programów adresowanych do funkcjonalnych obszarów miejskich (co przewiduje KSRR 2010-2020 i KZPK 2030) niezbędne jest przygotowanie strategii rozwojowych dotyczących poszczególnych obszarów funkcjonalnych lub/i przygotowanie odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego, co oznacza z kolei konieczność uprzedniego dokonania delimitacji obszarów funkcjonalnych.

Ewentualne zwiększenie odpowiedzialności władz miejskich za realizację działań rozwojowych na poziomie lokalnym wymaga zapewnienia partnerskiej współpracy między władzami miejskimi a samorządem województwa. Musi się to odbywać w zgodzie z zasadą subsydiarności i zachowaniem ustawowego podziału kompetencji w zakresie realizacji polityki rozwoju na poziomie województwa.

Dla zwiększenia jakości działań wobec obszarów miejskich oraz jako niezbędny warunek otrzymywania środków finansowych w ramach kontraktów terytorialnych i systemu polityki spójności niezbędne jest wprowadzenie obowiązku przygotowania strategii rozwoju zintegrowanej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planami miejscowymi dla miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. W szczególności funkcjonalne obszary miejskie, ubiegające się o otrzymanie środków finansowych z UE, będą zobligowane do przedstawiania strategii obejmujących jednostki administracyjne wchodzące w skład obszaru funkcjonalnego. W Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zostanie określony tryb i procedura przygotowywania tych dokumentów.

Instrumenty polityki miejskiej

Krajowa polityka miejska będzie realizowana za pomocą zestawu instrumentów planistycznych, instytucjonalnych, finansowych oraz prawnych. Będą to zmiany lub propozycje zmian oraz nowe rozwiązania w odniesieniu do wszystkich poziomów zarządzania: krajowego, regionalnego oraz lokalnego.

Krajowa polityka miejska będzie wykorzystywać dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne w zakresie koordynacji działań rozwojowych na obszarach funkcjonalnych miast. Jednak publikacja w kwietniu br. przez Ministra ds. administracji *Zielonej Księgi dotyczącej reformy obszarów metropolitalnych* może doprowadzić do wypracowania podstaw prawnych do zarządzania na obszarach funkcjonalnych

²⁸ **Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju** jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, powoływany na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

Celem działalności Komitetu Koordynacyjnego jest zapewnienie efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, a także strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji. Przewodniczącym Komitetu Koordynacyjnego jest Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W pracach Komitetu uczestniczą przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz partnerzy społeczni i gospodarczy.

²⁹ **Kontrakt terytorialny** to programowy instrument koordynacji służący poprawie efektywności działań rozwojowych (głównie inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie, realizowanych przez różne podmioty publiczne i ustalonych w procesie uzgodnień pomiędzy nimi. Kontrakt terytorialny jest realizowany poprzez programy rozwoju oraz programy operacyjne, zgodnie z zapisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

głównych ośrodków miejskich. Jedną z możliwości jest przyjęcie tzw. ustawy metropolitalnej, zawierającej szereg rozwiązań umożliwiających dobrowolną lub obligatoryjną współpracę jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowa polityka miejska będzie finansowana przede wszystkim ze środków strukturalnych UE oraz przez właściwe ukierunkowanie działań inwestycyjnych realizowanych ze środków budżetu państwa. Krajowa polityka miejska wyznaczy priorytety rozwojowe polskich miast i przesądzi o kształcie specjalnych dedykowanych miastom instrumentów finansowych w ramach przyszłej perspektywy finansowej 2014-2020 oraz o kształcie działań krajowych.

Krajowa polityka miejska przesądzi również o wyborze najbardziej adekwatnych zmian w systemie finansowania rozwoju miast. Obecnie, istnieje wiele propozycji w tym zakresie. Z jednej strony, postulowane są zmiany w finansowaniu wszystkich JST, aby umożliwić im właściwe wykonywanie zadań ustawowych zgodnie z art. 167 Konstytucji RP³⁰. Z drugiej strony, proponowane są zmiany funkcjonowania mechanizmów wyrównawczych między samorządami (m.in. tzw. Janosikowe). Dodatkowo, pojawiają się propozycje zwiększenia udziału JST w podatkach (PIT i CIT).

Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie nowych instrumentów finansowania działań ukierunkowanych terytorialnie, takich jak kontrakt terytorialny, grant globalny, ITI czy JESSICA, wspierających działania na terenie miast i funkcjonalnych obszarach miejskich, będzie mogło wymagać zarówno nowych form organizacyjnych, jak i wzmocnienia struktur zarządzających, które zapewnią możliwość współfinansowania, zarządzania i kontroli nad wszystkimi powierzonymi przedsięwzięciami lub częściami programów operacyjnych.

Monitoring i ewaluacja

Kluczową sprawą dla prowadzenia polityki miejskiej, na każdym jej poziomie, jest diagnoza stanu wyjściowego, zrozumienie tendencji i procesów zachodzących w miastach (urbanistycznych, demograficznych, społecznych, gospodarczych, przyrodniczych i innych). Taka wiedza pozwala na trafne formułowanie i aktualizowanie polityki miejskiej oraz stwarza podstawę do optymalizowania procesu decyzyjnego. Stałym elementem polityki miejskiej będzie zdolność do adekwatnego reagowania na zmiany i nowo pojawiające się wyzwania. Okresowe raporty i analizy stosowanych rozwiązań instytucjonalnych, prawnych i finansowych, mających wpływ na rozwój miast oraz w zakresie przebiegu procesów rozwojowych w miastach, będą wykorzystywane na potrzeby aktualizacji krajowej polityki miejskiej.

W tym celu, w ramach polityki miejskiej, stworzony zostanie system monitoringu i ewaluacji zjawisk w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych oraz określone zostaną wskaźniki pomiaru efektów (rezultatów i oddziaływania) tej polityki, między innymi pod kątem jej sprawnego prowadzenia. Wskaźniki monitorujące rozwój miast powinny być, w jak najszerszym zakresie, generowane przez statystykę publiczną na poziomach umożliwiających rzeczywiste zarządzanie rozwojem. Tylko w odniesieniu do małych miast mogą to być wskaźniki dla całego miasta. We wszystkich miastach powyżej 20 tys. mieszkańców wskaźniki powinny być generowane w skali umożliwiającej ocenę skuteczności podejmowanych miejscowo interwencji, a odniesieniem dla nich powinny być wartości dla całego miasta oraz, jako tło porównawcze, wartości dla obszarów innych miast regionu i kraju. Jest to szczególnie istotne w kontekście badania siły ośrodków miejskich, skali ich oddziaływania na rozwój najbliższego otoczenia, regionów i kraju, jak również dostrzegania czynników wpływających na problemy i potencjały obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych.

Dokonana zostanie identyfikacja potrzeb statystycznych w tym zakresie oraz podjęte będą działania mające na celu możliwie jak najlepsze dostosowanie systemu statystycznego do potrzeb diagnozowania i lokalizowania problemów oraz zarządzania programami rozwoju miast i rewitalizacji.

³⁰ Art. 167 Konstytucji RP: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (...)”.

Ponadto, stworzenie kompleksowego systemu monitoringu i ewaluacji zjawisk w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych doprowadzi do tego, że wszelkie aspekty rozwoju miast staną się stałym elementem prac analitycznych prowadzonych na poziomie krajowym w ramach krajowego obserwatorium terytorialnego. Będą one odzwierciedlone w przygotowywanym przez Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, w oparciu o wyniki ewaluacji i analiz, raporcie o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym³¹, raportów okresowych w tym zakresie oraz raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. Będą one uwzględniały jednolite standardy dotyczące opracowania raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, uwzględniające obszary funkcjonalne.

³¹ Opracowywany, zgodnie z Art. 35b. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przez Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.