



Uwagi do Założeń Krajowej Polityki Miejskiej

Przedstawione w maju 2012 Założenia Krajowej Polityki Miejskiej stanowią istotny punkt zwrotny w traktowaniu miast jako ważnego czynnika kształtującego uwarunkowania rozwojowe Polski. Walorami tego dokumentu są:

1. Zdefiniowanie roli miast w ogólnej polityce rozwoju kraju i regionów (zasada integralności)
2. Zapowiedź stworzenia systemu stałego monitoringu zjawisk społeczno-gospodarczych w skali mniejszej niż JST, czyli umożliwiającej świadome kształtowanie polityki wewnątrz miast i śledzenie jej efektów poprzez obserwację zobiektywizowanych wskaźników rezultatu.
3. Zapowiedź zmiany systemu podatku od nieruchomości przez wprowadzenie podatku *ad valorem*, który z czasem może "otworzyć" wiele nieefektywnie zagospodarowanych obszarów w śródmieściach i zahamować żywiołową suburbanizację, ale przede wszystkim zrationalizować finansowanie inwestycji infrastrukturalnych JST, dostarczyć ważnych informacji o zasobach, a przy okazji umożliwić ograniczanie spekulacji gruntami.

Jednocześnie Założenia KPM budzą pewne obawy, wynikające z lakoniczności dokumentów i braku wiedzy dotyczącej operacjonalizacji wielu słusznych tez dokumentu. Należą do nich:

1. Obawa o instrumentalne traktowanie miast w tej polityce, którą uzasadnia sama nazwa dokumentu oraz zawarte na str. 5 zastrzeżenie, że nie jest ona polityką wobec miast. Praktyki ograniczania podmiotowości miast zarówno przepisami dotyczącymi finansowania rosnącego zakresu ich zadań własnych, jak i trybu decydowania o realizacji projektów dofinansowywanych ze środków UE niemal niezależnego od ich opinii, stwierdzenia identyfikujące zasadę integralności jako "**podporządkowanie krajowej polityki miejskiej polityce rozwoju**" stanowią źródło uzasadnionego niepokoju i mogą prowadzić do rozminięcia się proponowanej polityki z postulowanym w kolejnej zasadzie "**wykorzystaniu endogenicznego potencjału obszarów miejskich**". Potencjał ten jest bowiem najlepiej definiowalny z poziomu JST, zwłaszcza w warunkach kryzysu. Z tego względu, zasadne byłoby stwierdzenie, że to miasta są wiodącymi PODMIOTAMI polityki miejskiej, a krajowa i regionalna polityka wobec miast (co nadal można tłumaczyć jako "urban policy") ma na celu wsparcie i optymalne wykorzystanie procesów rozwojowych miast dla realizacji celów z natury ogólniejszych, odnoszących się do rozwoju regionów i kraju. Byłoby to ustalenie zgodne z podziałem kompetencji zawartym z Konstytucji RP.
2. Obawa o niedostateczne oprzyrządowanie polityki miejskiej (tej prowadzonej przez miasta, jak i tej, która definiuje jej uwarunkowania) wobec niedostatecznie sprecyzowanych postulatów wobec **sytemu planowania przestrzennego**, wynikająca z faktu, że obecne

regulacje (i zapowiedzi zmian) dotyczące tej dziedziny są radykalnie sprzeczne ze słusznie zdefiniowanym wyzwaniem 3.4. **Poprawa ładu przestrzennego na obszarach miejskich i powstrzymanie żywiołowej suburbanizacji.** Co ważniejsze, zmodernizowany system planowania przestrzennego mógłby stać się narzędziem optymalizacji energetycznej miast poprzez stopniowe redukcje skali koniecznych dojazdów codziennych, generowanych przez stosowany obecnie paradygmat strefowania funkcjonalnego struktury miast. Zmiana tego paradygmatu, nieaktualnego w post-industrialnym rozwoju, umożliwiłaby zdefiniowanie sposobów podjęcia **wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi** oraz **poprawy efektywności energetycznej** (str. 15). System taki powinien także umożliwić dostosowanie lokalnych planów rozwoju do wyzwań wynikających z **negatywnych skutków zmian demograficznych** (str. 14), ograniczając udostępnianie terenów inwestycyjnych ponad możliwości ich realnego wykorzystania. Reasumując te uwagi, należy stwierdzić, że bez **zasadniczej przebudowy systemu planowania przestrzennego**, niemożliwe wydaje się stawienie czoła horyzontalnym wyzwaniom zdefiniowanym w punkcie 3.6 Założeń KPM.

Odnosząc się do przedstawionych celów KPM, należy ocenić, że odpowiadają one zdefiniowanym wyzwaniom, ale perspektywa ich realizacji budzi uzasadnione wątpliwości:

3. Realizacja celu 2 – w zakresie **wzmacniania funkcji miast małych i średnich** jest bez wątpienia słuszną, natomiast obawy budzą zapowiedzi likwidacji szczebla powiatowego samorządów. Funkcje miasto-twórcze związane z rolą stolic powiatów są zakorzenione w historii miast powiatowych, a słaba efektywność tego szczebla samorządu wynika z niedostatecznego wykorzystania go w systemie podziału zadań i funduszy publicznych w wyniku niekonsekwentnego wdrażania reformy powiatowej w 1998 r. Wystarczy przywołać skutki "reformy" administracji publicznej z 1975 roku odczuwalne do dziś przez miasta powiatowe, aby przewidzieć, że postulowanie tej zmiany przyniesie skutki odwrotne do zamierzonych w KPM.
4. Opis celu 3 - **Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich** zdaje się nie uwzględniać "systemowej" istoty procesów degradujących tkankę miejską, a występujących nie tyle w wybranych ośrodkach miejskich, ale w znakomitej większości miast wszelkiej wielkości. Mapa na str. 12. opisująca proporcje miejsc pracy w relacji do mediany powiatów grodzkich ukazuje (z natury statystyki) jedynie miasta o najostrejszych zjawiskach kryzysowych, gdyż sam poziom mediany jest daleki od pożądanego. **Dlatego też stowarzyszenie Forum Rewitalizacji występuje z całą mocą o przyjęcie ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast (w oparciu o założenia przedłożone przez ZMP), jako podstawowego narzędzia umożliwiającego realizację tego celu.** Uznanie rewitalizacji obszarów kryzysowych za zadanie własne JST i cel publiczny wymagający wsparcia regionalnego i rządowego, jest kluczowe dla zahamowania zjawisk degradacji, uzasadniony tym, że powszechnie obowiązująca polityka z różnych przyczyn nie sprawdza się w tych miejscach, a jednocześnie wpływa negatywnie na otaczające obszary i potencjał rozwojowy całych miast. Ustawa ta, obok uregulowań formalnych i proceduralnych, powinna zawierać **zasady wsparcia finansowego, rozwiązania fiskalne korzystne dla inwestorów oraz ochronę przed spekulacją**, jako narzędzia przydatne dla przyszłych Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), obejmujących poza rewitalizacją, także inne formy kompleksowych (integralnych) procesów zmian.
5. Odnosząc się do najważniejszych aspektów degradacji terenów miejskich, należy zauważyć,

że ich przyczyny leżą w braku systemowej polityki mieszkaniowej na wszystkich szczeblach administracji publicznej. O ile istnieją minimalne narzędzia wspierania budowy nowych zasobów, to brak jest jakichkolwiek narzędzi wsparcia poprawy standardu **istniejących zasobów mieszkaniowych**. Ten stan jest tym bardziej dotkliwy, że tradycyjna tkanka miejska była nadmiernie eksploatowana w czasach PRL-u, a powstające w tamtym czasie nowe zasoby zbliżają się do wieku koniecznej modernizacji. Bez stymulowania odnowy tych zasobów wsparciem publicznym, trudno spodziewać się zmniejszenia presji na suburbanizację, traktowaną jako najbardziej dostępny model poprawy standardów zamieszkania (polską wersję "affordable housing"). Jako możliwą formę wsparcia warto tu przytoczyć zlikwidowaną już "ulgę remontową" w podatku PIT, dzięki której w latach 90tych zażegnano skutki oddziedziczonej po PRL-u "luki remontowej", a ponadto skutecznie ograniczono "szarą strefę" usług budowlano-remontowych (wg analizy SARP-u, uszczerbek wpływów budżetu państwa z PIT był z nawiązką rekompensowany wpływami z VAT). **Polityka mieszkaniowa adresowana przede wszystkim do istniejących zasobów mieszkaniowych** może stanowić istotne narzędzie realizacji zarówno celu 3, jak i celu 4 KPM w zakresie przeciwdziałania suburbanizacji.

6. Realizacja pozostałych aspektów celu 4 **Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich** oraz celu 5 **Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem** bez stworzenia spójnego systemu planowania przestrzennego, definiującego wymogi zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do konkretnych, geograficznie osadzonych uwarunkowań regionalnych i lokalnych w zakresie ekologii, demografii i dziedzictwa kulturowego jest praktycznie niemożliwa. Uwagi zawarte w punkcie 2 (powyżej) także odnoszą się do realizacji tego celu. System uspojnający planowanie strategiczne, przestrzenne i operacyjne na wszystkich szczeblach administracji jest warunkiem koniecznym dla koordynacji procesów rozwojowych, a jednocześnie pozwoli na zachowanie odpowiedzialnej podmiotowości każdemu z tych szczebli, bez potrzeby budowania między nimi zależności hierarchicznych (a więc odnosi się do zastrzeżenia zawartego w punkcie 1 powyżej).

Reasumując, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji stoi na stanowisku, że Założenia Polityki Miejskiej w obecnym kształcie nie dają podstaw do osiągnięcia zawartych w dokumencie celów.

Aby zapisy ZPM mogły być skuteczne, wymagają wprowadzenia dodatkowych, nie wymienionych w tym dokumencie narzędzi umożliwiających ich wdrażanie, a stosowanych we wszystkich krajach UE i zgodnych z zasadami Polityki Spójności oraz Europejską Konwencją Krajobrazową i Kartą Lipską.

Nasze Stowarzyszenie deklaruje merytoryczne wsparcie dla wszelkich starań podejmowanych w tym kierunku.

Lublin, 6 czerwca 2012.

/---/
Ewa Kipta
Prezes
Forum Rewitalizacji