

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ZAŁOŻENIA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

do roku 2020

PROJEKT

Warszawa, 20 lipca 2012

WPROWADZENIE	3
1. Podstawowe definicje związane z krajową polityką miejską.....	4
2. Podstawowe zasady prowadzenia krajowej polityki miejskiej	5
3. Najważniejsze wyzwania dla Polski w zakresie rozwoju miast i procesów urbanizacji w perspektywie roku 2020	6
4. Zarys celów krajowej polityki miejskiej do roku 2020	11
5. Założenia systemu zarządzania i realizacji krajowej polityki miejskiej	13

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* (DSRK) oraz *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020* (ŚSRK)¹ 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. 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, co wynika bezpośrednio z Traktatu Lizbońskiego, który wprowadził wymiar terytorialny jako równorzędny z wymiarem gospodarczym i społecznym.

Szczególnym obszarem działań polityki ukierunkowanej terytorialnie są obszary miejskie, które w największym stopniu przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Wspomniane powyżej dokumenty rządowe (szczególnie KPZK 2030 i KSRR 2010-2020) określają różne aspekty działań rozwojowych wobec obszarów miejskich. Jednak nie istnieje kompleksowa wykładnia dla prowadzenia polityki wobec miast w postaci odrębnego dokumentu, który zawierałby zbiór najważniejszych informacji, w tym zasad, celów rozwojowych, instrumentów rozwojowych, mechanizmów koordynacji i roli podmiotów oddziałujących na rozwój obszarów miejskich, i który ujmowałby problemy wszystkich miast, bez względu na ich wielkość i pełnione funkcje społeczno-gospodarcze.

W związku z tym, sformułowanie krajowej polityki miejskiej staje się istotnym elementem działań rządu, mających na celu zwiększenie skuteczności i efektywności działań ukierunkowanych terytorialnie. Punktem wyjścia do tych prac są cele i zasady określone w horyzontalnych strategiach rządowych, natomiast szczegółowe cele, zasady koordynacji oraz system realizacji różnych przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz z zakresu gospodarki przestrzennej, realizowanych na obszarach miejskich będą zawarte w dokumencie *Krajowa Polityka Miejska* (KPM). Zgodnie z zapisami KPZK 2030 obszary miejskie należy rozumieć w kategoriach funkcjonalnych a nie administracyjnych oraz rozróżniać według typologii uwzględniającej rolę i znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego tj. na ośrodki wojewódzkie, regionalne, subregionalne i lokalne. Niemniej, projektowana polityka jest adresowana do wszystkich kategorii obszarów miejskich, a funkcjonalne podejście oznacza, że będzie realizowana we wszystkich obszarach zurbanizowanych oraz tych, które znajdują się w stałej interakcji społeczno-gospodarczej z obszarami zurbanizowanymi tj. obszarach wiejskich.

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 powinny przeznaczyć część krajowej alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także przygotować specjalne rozwiązania implementacyjne włączające organy poziomu lokalnego w podejmowanie decyzji o wykorzystaniu tego wsparcia. 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.

KPM będzie wpisując się w realizację *Strategii Europa 2020*², która jako trzy najważniejsze cele rozwoju Unii Europejskiej wskazuje wzrost inteligentny, zrównoważony oraz sprzyjający włączeniu społecznemu. Zintegrowane podejście do rozwoju miast odgrywać będzie dużą rolę w ich osiągnięciu.

Pierwszym krokiem w przygotowaniu dokumentu docelowego tj. KPM, jest opracowanie niniejszego projektu *Założeń Krajowej Polityki Miejskiej*. Zawiera on propozycję definicji polityki miejskiej, identyfikuje wyzwania przed jakimi stoją obszary miejskie, formułuje propozycje 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.

Przedstawione dalej propozycje kierunków prac nad krajową polityką miejską stanowią punkt wyjścia dla wypracowania szczegółowych rozwiązań, które będą przedmiotem szerokich konsultacji społecznych i uzgodnień z najważniejszymi partnerami publicznymi i podmiotami oddziałującymi na rozwój miast. Propozycje te wywodzą się z dotychczasowych wniosków zebranych przez MRR m.in. 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. Są one jednocześnie odpowiedzią na postulaty zawarte w *Przeglądzie OECD Krajowej Polityki*

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

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

*Miejskiej w Polsce*³, który jest niezależną opinią ekspercką dotychczasowych działań władz publicznych realizowanych 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 i przestrzennych na obszarach miejskich w Polsce, jak też zawierającego informację na temat polityk mających wpływ na obszary miejskie, jak i zaangażowanych w nie instytucji oraz organizacji.

Prezentowany projekt został przygotowany w oparciu o obowiązujące długo- i średniookresowe dokumenty rządowe dotyczące wymiaru terytorialnego polityki rozwoju, prace zespołu ekspertów oraz konsultacje poprzedniej wersji *Założeń (...)*⁵, w których wzięły udział podmioty reprezentujące samorządy terytorialne wszystkich szczebli, instytucje naukowe oraz osoby prywatne.

Niniejsza wersja zostanie przedstawiona Radzie Ministrów. Zakłada się, że po jej przyjęciu, do końca 2012 roku zostanie opracowany dokument docelowy pn. *Krajowa Polityka Miejska*, w którym określone zostaną szczegółowe cele, wskaźniki oraz instrumenty polityki miejskiej do roku 2020.

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 wyodrębnienia problematyki miejskiej w kontekście rozwojowym - w działaniach prowadzonych przez podmioty publiczne na różnych poziomach zarządzania i realizacji polityki rozwoju. Z drugiej strony, stwarza to zagrożenie fragmentaryzacji podejścia do miast i obszarów zurbanizowanych 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 regionalnej opisanym w KSRR, zagadnienia dotyczące obszarów miejskich są rozpatrywane w szerszym kontekście polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. 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 ich potencjałów w procesach rozwoju kraju.

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

Podmiotem krajowej polityki miejskiej jest rząd i współuczestniczące jednostki samorządu terytorialnego:

- województw,
- powiatów i miast na prawach powiatu,
- gmin miejskich,
- gmin miejsko-wiejskich na obszarach zurbanizowanych, wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast,
- gmin wiejskich na obszarach zurbanizowanych, wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast.

³Przeгляд OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce został opracowywany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i rozwoju (OECD) na zlecenie MRR. Celem *Przeгляdu 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 *Przeгляdu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*”, który dostępny jest na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakładce: Polityka Rozwoju >> Polityka regionalna >> Rozwój miast >> Rozwój miast w Polsce.

⁵ W dniu 19.05.2012 r. wstępna wersja „*Założeń...*” nie posiadająca statusu dokumentu rządowego, została zaprezentowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na stronie internetowej MRR w celu uzyskania opinii zainteresowanych środowisk przed sporządzeniem projektu oficjalnej propozycji dokumentu do zaprezentowania Radzie Ministrów.

Ważnym podmiotem polityki miejskiej mogą zostać także podmioty reprezentujące obszary funkcjonalne największych miast w przypadku powołania ich do życia bądź, wzmocnione prawnie i instytucjonalnie związki samorządów terytorialnych wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych.

Realizacja krajowej polityki miejskiej powinna być rozumiana szeroko – nie tylko jako działania rządu wobec miast, ale także jako działania samorządów terytorialnych oraz różnych grup obywateli, w tym przedsiębiorców i instytucji publicznych 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.

Krajowa polityka miejska realizowana jest w odniesieniu do miast i obszarów zurbanizowanych rozumianych w ujęciu funkcjonalnym. 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. Tym samym polityka miejska będzie oddziaływać zarówno na obszary gmin miejskich i powiatów grodzkich, jak również wchodzących z nimi w interakcje gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Odnosi się ona do wszystkich typów miejskich obszarów funkcjonalnych, a więc zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną w KPZK 2030, 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 oraz prawnych.

2. Podstawowe zasady prowadzenia krajowej polityki miejskiej

Programowanie i realizacja krajowej polityki miejskiej podlega określonym zasadom, które będą sprzyjać jej skuteczności i efektywności, zapewniając jednocześnie jej zintegrowany, terytorialny charakter. Zasady te wywodzą się 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:

- 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: ŚSRK i DSRK. W odniesieniu do polityki regionalnej (KSRR 2010-2020) i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK 2030), jest skierowana do obszarów miejskich rozumianych w ujęciu funkcjonalnym. Zapewnia to właściwe umiejscowienie jej w szerszym kontekście wyzwań i uwarunkowań rozwojowych oraz umożliwia wzmocnienie koordynacji przedsięwzięć na miejskich obszarach funkcjonalnych podejmowanych w ramach różnych polityk, programów rozwoju, programów operacyjnych realizowanych na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.

II. Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego

Krajowa polityka miejska jest realizowana zgodnie z zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego zdefiniowaną w KSRR 2010-2020. Zasada ta umożliwia lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz wspomaga specjalizację różnych typów ośrodków miejskich.

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

⁶Zgodnie 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 zagospodarowaniem, dużym przepływem towarów i usług o zróżnicowanym charakterze, wzajemnym powiązaniem rynku pracy i mieszkaniowego, infrastruktury technicznej oraz struktur przyrodniczych. Określenie kryteriów delimitacji oraz wyznaczenie obszarów funkcjonalnych największych miast (18 miast wojewódzkich) przewiduje KPZK 2030.

- (1) zapewnia adekwatne do wyzwań ramy prawne, instytucjonalne,
- (2) jest **ukierunkowana na wykorzystanie wewnętrznego potencjału obszarów miejskich** ponad podziałami administracyjnymi,
- (3) **stwarza optymalne warunki dla realizacji celów w stosunku do obszarów miejskich, które mają znaczenie dla osiągnięcia celów rozwojowych kraju**, aby umożliwić wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych,
- (4) **pozwala na przeprowadzenie przedsięwzięć** realizowanych na miejskich obszarach funkcjonalnych **w sposób skoordynowany, komplementarny i synergiczny**, tak aby osiągnąć cele formułowane w odniesieniu do danego obszaru,
- (4) **pozwala na zróżnicowanie wsparcie dla poszczególnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych**, uwzględniające ich charakterystyczne potrzeby, ich potencjał rozwojowy oraz ich rolę w procesach rozwoju regionu i kraju.

Poprzez odpowiednie uregulowania prawne i organizacyjne krajowa polityka miejska zapewnia możliwości rozwoju i racjonalnej gospodarki przestrzennej wszystkich miast. Tworzy platformę dla koordynacji polityk sektorowych oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla różnego typu obszarów miejskich.

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. W odpowiedzi na różne problemy charakterystyczne dla różnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych tworzony jest zestaw instrumentów i rozwiązań organizacyjnych oraz prawnych. Dotyczy to również szczególnego znaczenia i problemów obszarów funkcjonalnych największych miast (18-stu ośrodków wojewódzkich), w tym metropolitalnych.

Uwzględnienie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego w realizacji działań różnych instytucji publicznych, w tym poszczególnych resortów i instytucji im podporządkowanych, aktywnych w obszarze rozwoju miejskiego lub mających wpływ na rozwój miejski wpłynie na większą integrację i koordynację tych działań, co przyczyni się do efektywniejszej realizacji polityki rozwoju oraz lepszego wykorzystania środków publicznych.

III. Zasada wielopoziomowego zarządzania

Krajowa polityka miejska wdrażana jest zgodnie z zasadą 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 dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

Krajowa polityka miejska przyczynia się do koordynacji pionowej działań prowadzonych przez Rząd z politykami regionalnymi i lokalnymi samorządów terytorialnych w kontekście realizacji celów rozwojowych kraju. Na poziomie regionalnym prowadzi to do koordynacji działań podejmowanych przez samorzady wojewódzkie względem miast z politykami/działaniami rozwojowymi prowadzonymi przez samorzady miejskie (lokalne). Na poziomie lokalnym przyczynia się natomiast do koordynacji programów i działań sektorowych prowadzonych przez poszczególne samorzady gminne i/lub powiatowe na swoich obszarach właściwości oraz na funkcjonalnych obszarach miejskich. Polityka miejska przyczynia się w sposób szczególny do koordynacji współpracy samorządów lokalnych na obszarach funkcjonalnych miast (mogących obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie). Zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, polityka miejska stanowi ramy dla działań nie tylko podmiotów publicznych, ale również środowiska biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, przedstawicieli mieszkańców, a więc wszystkich partnerów, których działania są istotne dla osiągnięcia 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).

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 możliwości rozwojowe w następnych latach. Wyzwania te uzależnione są od wielkości, położenia geograficznego, pełnionych funkcji oraz innych specyficznych uwarunkowań charakterystycznych dla tych obszarów i 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* w niniejszym dokumencie dokonano 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. 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 państwami, regionami ale także pomiędzy miastami o zasoby rozwojowe – nowe funkcje i inwestycje oraz wykwalifikowaną siłę roboczą (konkurencję mierzoną atrakcyjnością rynków pracy i warunków życia). 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 miejskie w Polsce cechuje niedostatek 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, kolejową i lotniczą polskie miasta charakteryzuje niski poziom powiązań funkcjonalnych. Zbyt długi czas przejazdu pomiędzy głównymi ośrodkami miejskim w Polsce i za granicą nie sprzyja wykształceniu się zintegrowanego rynku pracy, wspólnego rynku inwestycyjnego, a także hamuje rozwój komplementarnych funkcji metropolitalnych zlokalizowanych w kilku ośrodkach. Atutem największych polskich miast jest jednak stosunkowo równomierne rozmieszczenie w strukturze przestrzennej kraju co sprzyja równoważeniu potencjału rozwojowego. Największe miasta są 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 słabsze⁷. Słabą stroną jest niski poziom współpracy sieciowej pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi. Problem stanowi również brak lub słaba koordynacja zarządzania na miejskich obszarach funkcjonalnych, w szczególności tych największych.

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 osiąganych z tego tytułu. Niewystarczająca sprawność funkcjonalna systemu osadniczego utrudnia mniejszym ośrodkom czerpanie korzyści z rozwoju ośrodków większych 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 silnych ośrodków wojewódzkich, a istniejące największe miasta są zbyt słabe dla wspomaganie procesów rozwoju regionalnego i dostarczania bodźców rozwojowych dla obszarów je otaczających. Z ośrodków tych następuje również migracja ludności do ośrodków miejskich, które oferują lepszą pracę, edukację czy jakość życia, co przyczynia się do spadku konkurencyjności miast na obszarach problemowych.

Zgodnie z diagnozą zawartą w *KPZK 2030* oraz *KSRR 2010-2020* w miastach Polski Wschodniej⁸ oraz na obszarze Pomorza Środkowego⁹ i Polski Zachodniej¹⁰ występują szczególne problemy związane z rozwojem funkcji miejskich.

⁷KPZK 2030, s. 72.

⁸Do województw Polski Wschodniej zalicza się województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie oraz podkarpackie.

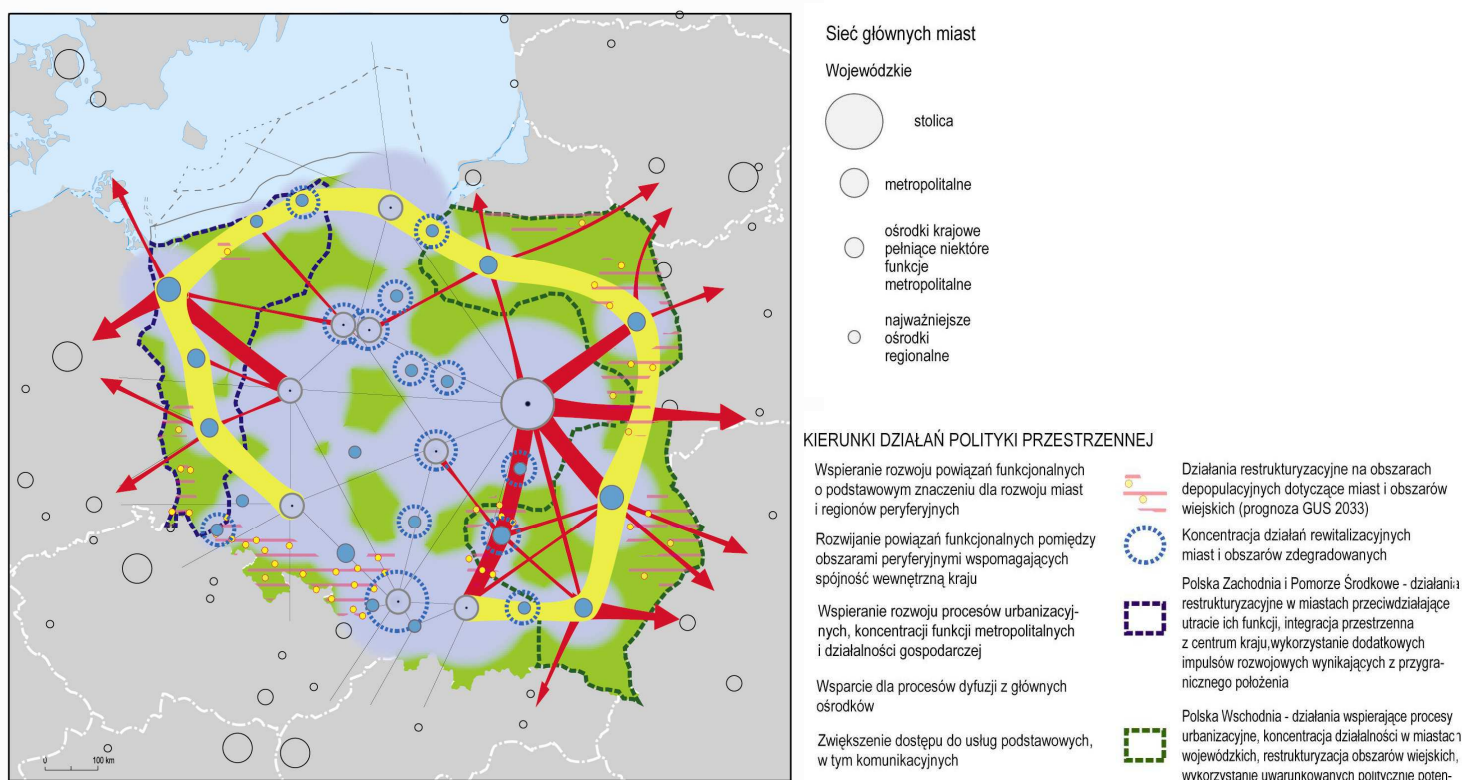
⁹Pomorze Środkowe – obszar zachodniej części województwa pomorskiego i wschodniej części województwa zachodniopomorskiego, który KPZK 2030 wskazuje jako jeden ze specjalnych obszarów polityki przestrzennej, ze względu na peryferyjne położenie wobec ośrodków wojewódzkich i centrum kraju oraz słabszą pozycję ekonomiczną i społeczną wobec reszty kraju.

Obszary te cechuje niski poziom urbanizacji, rozproszenie i brak integracji funkcjonalnej sieci osadniczej oraz brak dużych ośrodków miejskich.

W Polsce Wschodniej na niektórych obszarach występuje proces depopulacji. Z jednej strony, ludność z obszarów wiejskich i z ośrodków miejskich przenosi się do największych ośrodków miejskich w regionie (Białystok, Lublin, Rzeszów, Olsztyn, Kielce) lub ośrodków metropolitalnych.

Także 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 ośrodków wojewódzkich) są za 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.

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



Źródło: KPZK 2030.

3.3. Przeciwdziałanie degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych

W niektórych ośrodkach miejskich lub w niektórych dzielnicach największych miast 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 występujących problemów: spadku poziomu przedsiębiorczości, wzrostu bezrobocia, pogorszenia jakości infrastruktury, a także intensyfikacji problemów społecznych związanych z depopulacją oraz 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, powojenne i pokolejowe, które wymagają rekultywacji, przede wszystkim pod względem środowiskowym i stworzenia warunków do ich ponownego zagospodarowania.

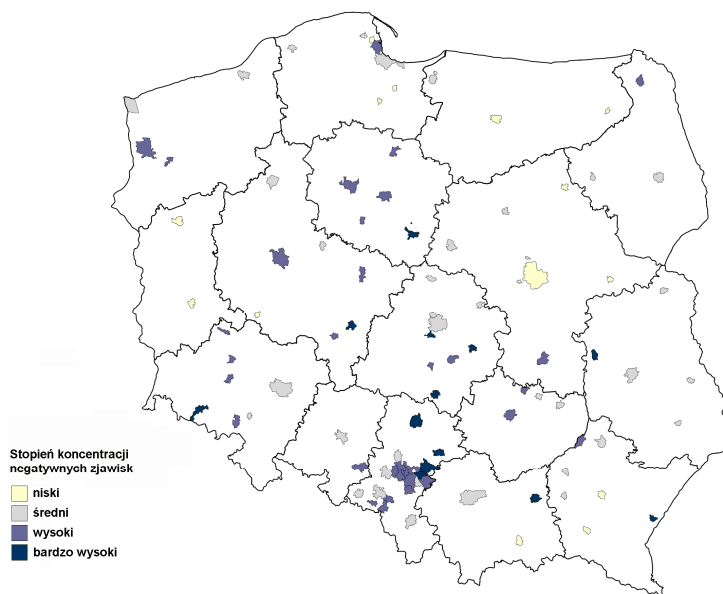
Degradacja techniczna, gospodarcza, społeczna i środowiskowa obszarów zurbanizowanych¹¹, która przekłada się na pogorszenie jakości życia ich mieszkańców, prowadzi do zmniejszania atrakcyjności miasta dla jego mieszkańców. Postępująca degradacja tkanki miejskiej oraz przestrzeni publicznej skutkuje również znacznym wzrostem kosztów

¹⁰Zgodnie z KPZK 2030, Polska Zachodnia obejmuje: zachodnią część województwa pomorskiego, województwo zachodniopomorskie, województwo lubuskie i zachodnią część województwa dolnośląskiego.

¹¹Problem stanowi m.in. degradacja materialna historycznych części miast oraz degradacja wizualna przestrzeni publicznych.

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. Najpilniejszej rewitalizacji wymagają stare dzielnice śródmiejskie oraz osiedla w zabudowie blokowej.

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



Źródło: *KSRR 2010-2020*.

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, zabudowywanie obszarów zagrożonych powodzią, niski standard urbanistyczny wielu nowo wznoszonych budynków i osiedli mieszkaniowych, a także degradacja obszarów zapewniających wysoką jakość przestrzeni publicznej, w tym zanik obszarów o znacznych walorach przyrodniczych oraz niekontrolowany rozrost tkanki miejskiej na obszarach przeznaczonych dotychczas do innych celów.

Problemem jest 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, zwiększenia zanieczyszczenia powietrza w miastach, 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 natomiast – do zmniejszenia się zasobów finansowych miast (rdzeni miejskich obszarów funkcjonalnych)¹². 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.

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. Wyzwanie to dotyczy przede wszystkim obszarów

¹² W wyniku przenoszenia się bardziej zamożnych mieszkańców miast do gmin ościennych, miasto centralne traci przychody związane z podatkiem PIT a często również podatkiem CIT.

funkcjonalnych największych miast, które w sposób szczególny dotyka problem braku integralności zarządzania na obszarach funkcjonalnych miast.

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).

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 paliwa. Jednak wiele z nich w sposób szczególny dotykać będzie obszary zurbanizowane.

Negatywne skutki zmian demograficznych będą stanowić szczególne wyzwanie dla polskich obszarów miejskich. 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.

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

W najbliższych dziesięcioleciach obszary zurbanizowane w sposób szczególny dotkną skutki zmian klimatycznych oraz zwiększonego zapotrzebowania na energię elektryczną. W związku z tym stoi przed nimi szereg dodatkowych wyzwań, także wpływających na jakość życia mieszkańców. Dotyczą one różnych aspektów, począwszy od zarządzania zasobami wody, (podaż wysokiej jakości wody pitnej, systemy kanalizacji i oczyszczania ścieków bytowych i przemysłowych powstających na obszarach zurbanizowanych; zarządzanie wodami odpadowymi) oraz optymalizacji zarządzania zasobami i surowcami. Kolejnym aspektem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, w tym pyłów, co wiąże się z poprawą jakości powietrza a w szczególności z ograniczeniem zarówno pyłów, jak i gazów cieplarnianych (CO₂) i odlotowych z transportu, przemysłu, czy gospodarstw domowych nie podłączonych do systemu ciepłego oraz zapewnieniem zielonej infrastruktury produkującej tlen i oczyszczającej powietrze. Wymaga to zapewnienia skutecznego planowania lokalnego i koordynacji działań na obszarze zarządzanym przez wiele samorządów. Konieczne jest zapewnienie ciągłości zaopatrzenia obszarów zurbanizowanych w energię elektryczną, ciepło, chłód. Sprzyjać temu będzie również racjonalizacja sektora odpadowego gospodarki komunalnej oraz lepsze wykorzystanie źródeł energii odnawialnej. 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. Polska została zobligowana zapisami dyrektyw UE do poprawy efektywności energetycznej budynków oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii, poprawy jakości powietrza oraz instalacji inteligentnych liczników energii elektrycznej. Zapisy te w szczególności odnoszą się do obszarów zurbanizowanych, gdyż bez zaangażowania miast realizacja tych zapisów będzie niemożliwa. W tym kontekście niemniej ważne jest właściwe zarządzanie kryzysowe, ratownictwo i ochrona ludności, które powinny uwzględniać zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w obliczu katastrof naturalnych oraz innych nagłych zagrożeń i obejmować koordynację działań prowadzonych na różnych poziomach zarządzania.

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

Polskie miasta charakteryzuje niewydolna infrastruktura transportowa, co wydłuża czas przejazdu oraz zwiększa liczbę wypadków, niewystarczające jest również skomunikowanie portów lotniczych z systemem transportu drogowego i kolejowego.

Obecnie, standard przewozu osób znacznie odbiega od standardu w Europie zachodniej. Niewystarczająca ilość 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 do wyższej emisji CO₂, co wpływa negatywnie na ich konkurencyjność i jakość życia.

Dużym wyzwaniem jest w związku z powyższym zapewnienie efektywnego systemu transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast. Bez efektywnych systemów transportu zbiorowego i ich integracji coraz mniej opłacalny stanie się dojazd z dalszych odległości, a w konsekwencji wpłynie to na konkurencyjność miast. Podobnie trudne będzie spełnienie wymogów jakości powietrza i zmniejszenia energochłonności transportu.

Na niską wydolność systemu transportu w miastach wpływa rozproszenie kompetencji w zakresie inwestycji i organizacji ruchu poszczególnych rodzajów transportu. W przypadku systemu zarządzania infrastrukturą drogową w miastach – drogi mają różnych zarządców (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, samorząd województwa, powiatu, gminy), co utrudnia spójne działanie w zakresie ich utrzymania i prowadzenia inwestycji. Konieczny jest więc przegląd ich kompetencji bądź wprowadzenie efektywnych metod zapewnienia współpracy na etapie planowania inwestycji i zarządzania pomiędzy różnymi dysponentami poszczególnych systemów transportowych.

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-5¹³ 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 Statystyczny (GUS)¹⁴ 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 ośrodków miejskich z punktu widzenia podejmowania decyzji o kierunkach interwencji publicznej przez różne podmioty publiczne.

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 ostatecznie 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, realizowane w ramach Wspólnych Ram Strategicznych¹⁵.

Biorąc pod uwagę zasady sformułowane w rozdziale drugim, w tym w szczególności zasadę integralności, cel strategiczny polityki miejskiej, niezależny od horyzontu czasowego, dotyczy z jednej strony kreowania warunków dla rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, zaś z drugiej strony poprawy jakości życia mieszkańców w przyjaznej przestrzeni miejskiej.

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

Cel ten dotyczy wszystkich kategorii miast i odzwierciedla ich rolę społeczno-gospodarczą w systemie współczesnej gospodarki, jak i potrzebę ich mieszkańców do życia w harmonijnym otoczeniu z dostępem do usług publicznych związanych z ochroną zdrowia, edukacją, administracją publiczną, czy usługami kultury. Miasta mają być dobrym miejscem do życia, z którym mieszkańcy identyfikują się, i w którym chcą mieszkać.

¹³ A więc na poziomie niższym niż obszar całego miasta.

¹⁴ Jak np. Urban Audit będący projektem Komisji Europejskiej i Eurostatu, mający na celu zebranie porównywalnych danych statystycznych i wskaźników dot. miast europejskich m.in. z zakresu demografii, struktury gospodarstw domowych, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, rynku pracy, działalności ekonomicznej, dochodów, etc.

¹⁵ Pakiet projektów rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020 wskazuje, że Wspólne Ramy Strategiczne przekładają ogólne i szczegółowe cele unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu na kluczowe działania funduszy objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych. Mają ułatwić precyzyjne określenie priorytetów inwestycyjnych państw członkowskich i regionów w następnym okresie programowania obejmującym lata 2014-2020. Umożliwić to ma znacznie skuteczniejsze połączenie środków unijnych w celu zmaksymalizowania ich wpływu. Władze krajowe i regionalne będą stosować Wspólne Ramy Strategiczne podczas opracowywania umów partnerstwa zawieranych z Komisją Europejską, zobowiązując się do realizacji celów na 2020 r. dotyczących rozwoju i zatrudnienia w Europie. Projekt Wspólnych Ram Strategicznych został opublikowany przez Komisję Europejską 14 marca 2012 r.

Cele krajowej polityki miejskiej do roku 2020 wspomagają zarówno osiągnięcie celów postawionych w dokumentach strategicznych rządu, 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 proponowanymi w dokumentach UE oraz projektem rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2014-2020.

Do roku 2020 proponuje się następujące cele krajowej polityki miejskiej:

- 1. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia**
- 2. Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu**
- 3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich**
- 4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji**
- 5. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych**

Cel 1. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia

W ramach tego celu realizowane będą działania związane ze wzmacnianiem pozycji konkurencyjnej głównych ośrodków miejskich¹⁶, wspierając w nich rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach.

Ważnymi działaniami będą: wzmacnianie funkcji metropolitalnych, przede wszystkim funkcji naukowych, gospodarczych, turystycznych oraz symbolicznych, w tym kulturalnych; wzmacnianie powiązań pomiędzy ośrodkami miejskimi w relacjach krajowych i międzynarodowych, uwzględniając potrzeby i potencjały rozwojowe miast; wspieranie tworzenia w głównych ośrodkach miejskich gospodarki opartej na wiedzy oraz wspieranie długofalowego krajowego i międzynarodowego partnerstwa miast.

Cel 2. Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu

Cel ten kierowany jest do wybranych miast znajdujących się przede wszystkim na obszarach problemowych o znaczeniu krajowym, które zostały zidentyfikowane w KPZK 2030 i KSRR 2010-2020. Będzie on osiąganym przez koncentrację działań i środków na wzmacnianiu istniejącej sieci miast i wspomaganie urbanizacji na tych obszarach.

Wsparcie będzie dotyczyło również interwencji w zakresie rozwoju 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 jest koncentracja na wspomaganie funkcji miejskich, w tym gospodarczych i pozarolniczych w ośrodkach subregionalnych i powiatowych¹⁷, które zapewniają na danym obszarze dobrej jakości podstawowe usługi publiczne, ale także oferują nowe miejsca pracy o podstawowym znaczeniu dla restrukturyzacji całego regionu. Wsparcie dotyczyć będzie również obszarów opóźnionych i pozostających w stagnacji gospodarczej, na których sieć miast jest rozwinięta, lecz istnieje zagrożenie ich upadku i zaniku pełnionych funkcji.

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

W wybranych ośrodkach miejskich lub na wybranych obszarach miast, w których doszło do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych oraz do degradacji fizycznej, gospodarczej i społecznej, prowadzone będą zintegrowane działania rewitalizacyjne. Będą one łączyć aspekt rewitalizacji fizycznej, w tym dotyczącej zielonej infrastruktury, z poprawą sytuacji społeczno-gospodarczej rewitalizowanego obszaru. Doprecyzowanie ww. ośrodków miejskich czy też konkretnych dzielnic miast nastąpi na etapie prac nad KPM. Cel ten

¹⁶Wyznaczonymi w KPZK 2030. Główne ośrodki miejskie to ośrodki metropolitalne i wszystkie ośrodki wojewódzkie, w tym pary miast pełniące funkcje wojewódzkie (Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra oraz Bydgoszcz i Toruń) oraz następujące ośrodki miejskie: Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Radom, Rybnik, Słupsk i Płock.

¹⁷Ośrodki powiatowe zgodnie z KPZK, pełniąc rolę uzupełniającą w stosunku do ośrodków subregionalnych, są szczególnym typem ośrodków lokalnych.

obejmie również działania ukierunkowane na uporządkowanie zapisów prawnych sprzyjających rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz wprowadzenie zachęt do prowadzenia działań rewitalizacyjnych przez inwestorów prywatnych.

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

Ze względu na fakt, że przestrzeń staje się dobrem rzadkim w całym kraju cel ten dotyczy wszystkich typów ośrodków miejskich, zarówno miast wojewódzkich, jak i regionalnych, subregionalnych oraz lokalnych. Szczególna uwaga zostanie jednak poświęcona tym ośrodkom miejskim, w których zjawiska niekontrolowanej suburbanizacji w największym stopniu wpływają na potęgowanie problemów społecznych i gospodarczych (segregacja przestrzenna, problem z dostępem do usług, zapewnienie komunikacji) oraz pogarszanie jakości życia. 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.

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

Dla wprowadzenia znaczącej zmiany jakościowej w zarządzaniu obszarami miejskimi w Polsce konieczne jest jednocześnie zastosowanie kilku kierunków działań wpływających na poprawę sprawności instytucjonalnej, rozumianej jako efektywność systemów zarządzania rozwojem.

Cel ten służy kreowaniu warunków instytucjonalnych (organizacyjnych) i prawnych dla właściwego prowadzenia polityki rozwoju miast na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz zwiększaniu zdolności instytucjonalnej podmiotów odpowiedzialnych za rozwój miast.

Związane jest to z modyfikacją lub wprowadzeniem odpowiednich przepisów prawnych dotyczących zarządzania w obszarze miast. 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.

Jednym z głównych nurtów tych działań będzie zwiększenie koordynacji: zarówno w zakresie koordynacji polityk krajowych z politykami regionalnymi i lokalnymi, jak i koordynacji działań na obszarach funkcjonalnych. Koordynacji tej służyć będą również stale rozwijane systemy monitorowania sytuacji procesów na obszarach funkcjonalnych miast.

Kolejny kierunek działań to poprawa zarządzania obszarami funkcjonalnymi na podstawie wspólnych strategii i planów oraz powiązanie ich z planami zagospodarowania przestrzennego, co może przyczynić się do pozyskania środków na realizację zintegrowanych przedsięwzięć.

5. Założenia systemu zarządzania i realizacji krajowej polityki miejskiej

Biorąc pod uwagę zidentyfikowane w poprzednich częściach dokumentu zasady, cele i wyzwania 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. Dodatkowo, dla realizacji celów KPM może okazać się konieczność wprowadzenia zmian w innych ustawach m.in. ustawie o samorządzie województwa, samorządzie gminnym i powiatowym.

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 pełnią podstawową rolę w procesie programowania, zarządzania, jak i koordynowania wszystkich działań rozwojowych.

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 a także władze powiatów. Reprezentując samorządy terytorialne, posiadając odpowiedni potencjał administracyjny oraz dysponując odpowiednim umocowaniem prawnym

będą mogły otrzymywać (po spełnieniu określonych warunków) środki UE na zasadzie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych¹⁸, grantu globalnego¹⁹ lub kontynuacji programu JESSICA²⁰.

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 Rozwoju²¹.

Krajowa polityka miejska będzie korzystała także z budowanego systemu kontraktów terytorialnych, 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 rozwoju województw).

Realizacja działań związanych ze zrównoważonym rozwojem miast, wspieranych środkami polityki spójności za pośrednictwem ZIT, będzie zależna od spełnienia odpowiednich warunków przez funkcjonalne ośrodki miejskie. Dla zwiększenia jakości tych działań niezbędne jest wprowadzenie obowiązku przygotowania strategii rozwojowych obejmujących jednostki administracyjne wchodzące w skład obszaru funkcjonalnego 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.

Instrumenty polityki miejskiej

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

Głównym źródłem finansowania krajowej polityki miejskiej będą środki krajowych podmiotów uczestniczących w jej realizacji, uzupełniane przez środki strukturalne UE oraz przez właściwe ukierunkowanie działań inwestycyjnych realizowanych ze środków budżetu państwa. Krajowa polityka miejska wyznaczy priorytety rozwojowe polskich miast i przesądzi o kształcie działań krajowych oraz specjalnych dedykowanych miastom instrumentów finansowych w ramach przyszłej perspektywy finansowej 2014-2020.

W ramach środków strukturalnych UE istotnym instrumentem rozwoju miast będą Zintegrowane Inwestycje Terytorialne realizowane na obszarach miejskich. Wsparcie realizowane za pośrednictwem ZIT będzie w szczególności finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. 5% alokacja krajowa na ten cel będzie oznaczona w osiach priorytetowych

¹⁸ ZIT – **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne** (skrót od angielskiej nazwy Integrated Territorial Investment – ITI) – instrument proponowany w ramach pakietu rozporządzeń polityki spójności po roku 2014 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 lub Funduszu Spójności). Przewiduje on możliwość delegowania zarządzania i wdrażania ITI na niższy poziom np. do władz miejskich, instytucji rozwoju regionalnego lub organizacji pozarządowych.

¹⁹ **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 monitoringu i kontroli itp. Instytucja – pośrednik powinna przedstawić gwarancje płynności finansowej, mieć kompetencje administracyjne, operować na obszarze danego regionu (regionów). Obecnie trwają negocjacje rozporządzeń na nową perspektywę finansową, w ramach których prowadzone są ustalenia dotyczące możliwości realizacji i przeznaczenia tego narzędzia.

²⁰ **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.

²¹ **Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju** jest organem opiniotwórczo-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 obecnie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

oraz działaniach w ramach regionalnych programów operacyjnych (dedykowane środki wydzielone jako część algorytmu podziału środków EFRR na województwa). Uzupełnieniem obowiązkowej alokacji EFRR będą środki EFS z programów zarządzanych na poziomie regionalnym oraz ewentualnie dodatkowe środki EFRR, oraz środki Funduszu Spójności zarządzane w ramach programów operacyjnych na poziomie krajowym. Decyzja w tej sprawie będzie wynikiem ustaleń w zakresie szczegółowej zawartości umowy partnerstwa²² oraz poszczególnych 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, jako element systemu monitorowania przestrzennego ujętego w *Planie Działań KPZK 2030*²³ 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.

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 terytorialnego²⁴. 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 przestrzennym²⁵, raportach okresowych w tym zakresie oraz raportach o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. Będą one uwzględniały jednolite standardy dotyczące opracowania raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, uwzględniające obszary funkcjonalne.

²² Umowa partnerska to dokument określający strategię Państwa Członkowskiego, priorytety oraz warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy objętych Wspólnotowymi Ramami Strategicznymi. Opracowuje ją Państwo Członkowskie z udziałem partnerów, zatwierdza Komisja Europejska w następstwie oceny i dialogu z Państwem Członkowskim.

²³ Działanie 3.2.a: Opracowanie założeń systemu monitorowania przebiegu zjawisk przestrzennych i polityk o wymiarze terytorialnym w odniesieniu do poziomu krajowego, regionalnego i funkcjonalnego.

²⁴ Krajowe Obserwatorium Terytorialne (KOT) zostało wprowadzone w system realizacji polityki regionalnej na podstawie zapisów KSRR 2010-2020. Wraz z regionalnymi obserwatoriami terytorialnymi na poziomie regionalnym, tworzy system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w realizacji polityki rozwoju w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny.

²⁵ Opracowywany, zgodnie z Art. 35b. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przez Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.