

## Karta Krakowska

rekomendacje dotyczące polityki miejskiej w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym

Polityka miejska w Polsce w 2013 roku uzyskała status ważnej dziedziny w dziale rozwój regionalny<sup>1</sup>. Obejmuje ona zarówno politykę podmiotów zewnętrznych (rządu i regionów) wobec miast, jak i lokalną politykę samych miast. Dalsze działania legislacyjne przyniosły prawne zdefiniowanie polityki miejskiej – w nowym rozdziale 3a w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup>. Według tej definicji stanowi ona **zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału obszarów zurbanizowanych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców.**

Jednocześnie ustawodawca przesądził, że na szczeblu rządowym prowadzi ją minister właściwy ds. rozwoju na podstawie **Krajowej polityki miejskiej**, przyjmowanej uchwałą Rady Ministrów. Podlega ona **aktualizacji nie rzadziej niż raz na 7 lat**. Ministerstwo Rozwoju przez kilka lat pracowało nad założeniami polityki miejskiej, które zostały opublikowane w roku 2012, po konsultacjach z udziałem ekspertów OECD oraz krajowych, w tym przedstawicieli Związku Miast Polskich.

### DIAGNOZA

Pierwsza w dziejach Polski **Krajowa Polityka Miejska 2023** została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. Dokument stanowi omówienie wielu potencjalnych działań adresowanych do miast, jednak nie określa priorytetów, wskaźników jej oceny ani źródeł finansowania ewentualnych działań.

Nowy rząd przyjął nowy program rozwoju kraju – **Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju** – w lutym 2017 roku, po ponad rocznych pracach nad jej projektem, w tym szerokich konsultacjach, m.in. z naszym udziałem. Strategia zawiera konkretne programy operacyjne, adresowane do miast, z których pierwszy (**Pakiet dla miast średnich**) jest właśnie uruchamiany w wersji pilotażowej, której uzupełnienie nastąpi przy podziale Krajowej Rezerwy Wykonania, a docelową wersję obejmie nowa perspektywa finansowa UE. Pozostałe to: Wykorzystanie potencjału aglomeracji (ZIT Plus), Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich, Partnerska Inicjatywa Miast oraz Miasta na obszarach zagrożonych marginalizacją. Ich wyznacznikiem jest główne założenie wymiaru terytorialnego Strategii: **przeciwdziałanie powstawaniu obszarów wykluczenia i rozwijanie mocnych stron lokalnych i regionalnych gospodarek.**

<sup>1</sup> wcześniej u ministra właściwego ds. mieszkalnictwa znalazło się nigdzie niezdefiniowane pojęcie „rozwój miast”, a później w dziale gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wpisano politykę miejską pomiędzy infrastrukturą komunalną a ogródkami działkowymi, jednak nadal bez żadnego odniesienia w innych aktach prawnych.

<sup>2</sup> dodanym 24 stycznia 2014 r (zmiana weszła w życie 24 kwietnia 2014).

Od blisko dziesięciu lat obserwujemy także rosnące zainteresowanie problematyką miejską w samorządzie wojewódzkim. Pionierem było województwo małopolskie, które już w roku 2010 w ramach Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju opracowało delimitację obszarów funkcjonalnych miast („*Małopolskie miasta - funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*”), a w r. 2013 opublikowało opracowanie eksperckie pt. „*Polityka miejska województwa małopolskiego*”. Niewątpliwie znaczący wpływ na wzrost zainteresowania województw polityką miejską wywarła decyzja rządu polskiego o wyodrębnieniu w obecnej perspektywie finansowej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego komponentu „zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT)” dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich. W ślad za tym pięć województw wyodrębniło w ramach RPO podobne komponenty, adresowane do ośrodków subregionalnych (Wałbrzych-Świdnica, Jelenia Góra; Kalisz-Ostrów Wlkp.; Koszalin-Kołobrzeg-Białogard; Bielsko-Biała, Częstochowa, Rybnik oraz tzw. ZIT-bis w Elblągu i Ełku).

Według stanu na październik 2017 r. obraz regionalnych polityk miejskich w Polsce przedstawia się następująco:

- a) w kilku województwach istnieją dokumenty o charakterze programowym lub koncepcyjnym, które dotyczą **regionalnej polityki miejskiej** (małopolskie, śląskie, lubelskie, łódzkie, dolnośląskie), żaden z nich nie ma jednak charakteru obowiązującego i zwykle nie odnosi się do strategii rozwoju regionalnego ani do regionalnego programu operacyjnego;
- b) w ramach ZIT obserwujemy **silne zróżnicowanie** programów, zarówno co do wielkości środków na nie przeznaczonych jak i ujętych w nich obszarów tematycznych; przy tym wymagano od zainteresowanych podmiotów opracowania tzw. strategii ZIT (w kilku obszarach istniały już ich strategie rozwoju), które z konieczności miały charakter programów operacyjnych, a nie zintegrowanych strategii; trzeba podkreślić, że alokacja środków EFRR na ZIT jest w Polsce najwyższa w całej Unii Europejskiej, a w przeliczeniu na mieszkańca istotny udział ma jeszcze tylko w Czechach;
- c) obowiązkowym działaniem w RPO jest **rewitalizacja**, ale zarówno jej udział jak i rozumienie są bardzo zróżnicowane; zadowalający udział środków na ten cel trzeba odnotować w dolnośląskim, lubelskim i łódzkim;
- d) w poszczególnych RPO są także inne działania adresowane do miast (poza ZIT); 40 % takich zadań stanowi gospodarka niskoemisyjna, 21 % - ochrona środowiska, 12 % - transport i 8 % - gospodarka;
- e) ujęcie problematyki miejskiej, często w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, w wielu RPO ma charakter dostosowany do preferencji i specyfiki danego regionu (często w formie obszarów strategicznej interwencji – OSI).

## REKOMENDACJE

A. W **wymiarze krajowym** polityka miejska powinna uwzględniać przede wszystkim:

- 1) zrównoważony rozwój terytorialny,
- 2) podejście zintegrowane, nastawione na uruchamianie i wzmacnianie lokalnych potencjałów,
- 3) adekwatne do programów rozwoju kraju instrumentarium wspierania rozwoju miast.

Dziedziny, które wymagają szczególnego wsparcia władz centralnych, to:

- 1) polityka przestrzenna (koordynacja międzygminna, przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji) – pilnie należy uchwalić Kodeks urbanistyczno-budowlany, zawierający m.in. szybką likwidację decyzji o warunkach zabudowy (od zaraz konieczne jest wprowadzenie wymogu jej zgodności ze studium), a także możliwość przyjmowania studium ramowego w miejskich obszarach funkcjonalnych;
- 2) polityka mieszkaniowa (w zakresie nowego budownictwa społecznego, remontów i modernizacji starych zasobów komunalnych oraz w zakresie infrastruktury towarzyszącej) – należy przede wszystkim zapewnić finansowanie na poziomie realnych potrzeb wszystkich narzędzi wsparcia rozwoju mieszkalnictwa realizowanych obecnie w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz dokończyć reformę prawa mieszkaniowego, w szczególności w zakresie gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi;
- 3) mobilność miejska i międzymiastowa, w tym transport intermodalny – należy znowelizować przepisy dotyczące odpowiedzialności za lokalny transport publiczny oraz uelastyczyć narzędzia lokalnej polityki parkingowej;
- 4) ochrona środowiska, w tym zwłaszcza powietrza – normy dla pieców i paliw stałych;
- 5) rewitalizacja obszarów zdegradowanych, w tym zwłaszcza starej zabudowy śródmiejskiej;
- 6) rozwijanie instrumentów prawno-finansowych, umożliwiających miastom i regionom prowadzenie skutecznych polityk rozwoju, w tym:
  - zmiany w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawie o finansach JST,
  - silniejsze powiązanie głównych dokumentów strategicznych, planistycznych i finansowych,
  - nowa formuła instytucjonalna dla partnerstw w aglomeracjach.

Należy rozwijać pakiety dla miast, zaproponowane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w następujących kierunkach:

- a) Pakiet dla miast średnich w obecnej, pilotażowej wersji, powinien być wzmocniony środkami z krajowej rezerwy wykonania oraz z funduszy celowych, którymi dysponuje rząd. Docelowa wersja Pakietu powinna otrzymać kształt **zintegrowanego programu operacyjnego**, opartego o pogłębioną analizę potrzeb miast (przeprowadzoną z ich udziałem), do których będzie on adresowany (analogicznie jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, czy Program Operacyjny Polska Wschodnia).
- b) Pakiet dla aglomeracji (ZIT Plus), który – uwzględniając wymiar miejski polityki spójności – powinien być adresowany do partnerstw zawiązanych w miejskich obszarach funkcjonalnych, umożliwiając im kreowanie i realizację własnych strategii rozwoju (np. status instytucji pośredniczącej);
- c) Miasta na obszarach zagrożonych marginalizacją – wsparcie w ramach istniejących programów terytorialnych i sektorowych, a także polityk poszczególnych resortów;
- d) Partnerska Inicjatywa Miast – organizowanie dla miast sieci wymiany doświadczeń w najważniejszych dziedzinach polityki miejskiej, wskazywanych na podstawie opinii samych miast i ich organizacji.

B. W **wymiarze regionalnym** polityka miejska powinna koncentrować się na:

- 1) wykorzystaniu potencjałów, w tym cech wyróżniających poszczególne miasta, w rozwoju regionów,
- 2) wspieraniu działań rozwojowych podejmowanych przez miasta poprzez odpowiedni rozwój infrastruktury regionalnej, w tym zwłaszcza transportowej i środowiskowej,
- 3) angażowaniu miast w przedsięwzięcia rozwojowe o znaczeniu regionalnym.

Dlatego regiony powinny rozwijać swoje polityki miejskie, podejmując następujące działania:

- a) analizowanie trendów rozwojowych, potencjałów i obszarów oddziaływania miast w regionie;
- b) budowanie strategii rozwoju regionalnego na podstawie diagnozy potrzeb formułowanej z udziałem społeczności i środowisk lokalnych w województwie (regionalne rady rozwoju);
- c) wyznaczenie priorytetów polityki miejskiej w kontekście wykorzystania potencjału miast w rozwoju obszarów funkcjonalnych województwa, w tym w ramach OSI.

C. W **wymiarze lokalnym** miasta powinny przede wszystkim:

- 1) prowadzić politykę rozwoju w sposób zintegrowany, na podstawie własnych diagnoz, z wykorzystaniem narzędzi oferowanych przez programy centralne i sektorowe; podstawą strategii rozwoju powinna być zrównoważona polityka przestrzenna, powiązana z rozwojem całego obszaru funkcjonalnego miasta;
- 2) opracowywać i wdrażać zgodne ze strategicznymi kierunkami rozwoju lokalne polityki sektorowe; jedną z kluczowych dziedzin, które zadecydują o przyszłości miast, jest mieszkalnictwo, rozwijane w powiązaniu z transportem publicznym i dostępnością usług;
- 3) identyfikować dziedziny, w których warto wprowadzać innowacje dla ożywienia lokalnej gospodarki;
- 4) rozwijać lokalną infrastrukturę informacji przestrzennej, która powinna być platformą integracji zarządzania miastem;
- 5) korzystać z pełnego wachlarza inżynierii finansowej, w oparciu o przemyślaną własną politykę finansową (w tym z wykorzystaniem nowych narzędzi wprowadzonych przez resort finansów we współpracy ze Związkiem Miast Polskich);
- 6) prowadzić aktywną gospodarkę nieruchomościami komunalnymi, która powinna sprzyjać uruchamianiu lokalnych inicjatyw gospodarczych oraz stwarzać atrakcyjne możliwości dla inwestorów zewnętrznych;
- 7) budować tożsamość społeczności miejskiej, z wykorzystaniem narzędzi autentycznej partycypacji, a także komunikacji elektronicznej.

