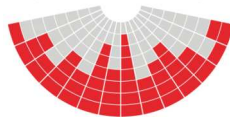


KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA



Krajowa Polityka Miejska

-- projekt, wersja I --

Przedstawiony projekt Krajowej Polityki Miejskiej stanowi roboczy materiał do dyskusji z partnerami przed formalnymi konsultacjami międzyresortowymi i społecznymi. Tym samym, nie może on być traktowany jako formalne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju ani Rządu.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

marzec 2014 r.

Spis treści

Krajowa Polityka Miejska – definicja, założenia, podmioty i adresaci	5
Wprowadzenie	8
Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie	8
Krajowa Polityka Miejska – dokumenty diagnostyczne	10
1. Najważniejsze wyzwania stojące przed obszarami miejskimi	11
2. Polskie miasta – wizja	14
3. Zasady prowadzenia Krajowej Polityki Miejskiej	15
4. Cele Krajowej Polityki Miejskiej	16
4.1. Cel strategiczny	16
4.2. Cele szczegółowe	16
5. Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej	23
Jakość życia – wprowadzenie	23
5.1. Kształtowanie przestrzeni	25
5.2. Partycypacja społeczna	40
5.3. Transport i mobilność miejska	48
5.4. Niskoemisyjność i efektywność energetyczna	63
5.5. Rewitalizacja	72
5.6. Polityka inwestycyjna	88
5.7. Rozwój gospodarczy	96
5.8. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	104
5.9. Demografia	112
5.10. Zarządzanie obszarami miejskimi	121
Jakość życia – podsumowanie	130
6. System wdrażania Krajowej Polityki Miejskiej	131
7. Monitorowanie realizacji Krajowej Polityki Miejskiej	134
Podsumowanie konsultacji społecznych	139
Wykaz skrótów użytych w dokumencie	139

Dokument w roboczej wersji graficznej, m.in. zaznaczone w tekście odesłania (do innych dokumentów oraz pomiędzy rozdziałami Krajowej Polityki Miejskiej) w finalnej wersji graficznej zostaną przedstawione na marginesach.

„Ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich. W miastach pojawiają się problemy i znajdują się rozwiązania. Panuje w nich sprzyjający klimat dla rozwoju nauki i technologii, kultury i innowacji, twórczości indywidualnej i kreatywności zbiorowej oraz dla przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu. Jednak miasta są również miejscami, w których kumulują się takie problemy, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo.”

*Miasta jutra. Wyzwania, wizje, rozwiązania
Unia Europejska, października 2011 r.*

„Miasta stoją przed bezprecedensowymi demograficznymi, środowiskowymi, gospodarczymi, społecznymi i przestrzennymi wyzwaniami. Świat jest „miejski”, a miasta są źródłem jego rozwoju. To, jak będziemy rozwijać nasze miasta, miasteczka i wsie w nadchodzących latach będzie miało wpływ na jakość życia milionów ludzi i będzie stanowiło dziedzictwo dla przyszłych pokoleń.”

*Time To Think Urban
UN-HABITAT. 24th Session Governing Council
NAIROBI, 15-19 APRIL 2013r.*

„My, ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast w państwach członkowskich Unii Europejskiej, uważamy miasta każdej wielkości, które ewoluowały z biegiem historii, za cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe.

Mając na celu ochronę, wzmocnienie i dalszy rozwój naszych miast, zdecydowanie popieramy strategię zrównoważonego rozwoju UE w oparciu o program działania z Lille, prawo miejskie z Rotterdamu oraz porozumienie z Bristolu. Należy przy tym równocześnie i w takim samym stopniu uwzględnić wszystkie wymiary rozwoju zrównoważonego, tj. dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko. Jednocześnie powinno się zwrócić uwagę na aspekty kulturowe i zdrowotne, a przy tym także na zdolności instytucjonalne państw członkowskich.”

*KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich
przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej
w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.*

Dlaczego potrzebujemy Krajowej Polityki Miejskiej?

Mieszkańcy miast stanowią około 60% ludności Polski. Biorąc pod uwagę także mieszkańców pozostałych terenów podlegających urbanizacji oraz innych, położonych w ich bliskim sąsiedztwie i pozostających z nimi w silnych związkach funkcjonalnych, można mówić o około trzech czwartych ludności kraju, których bezpośrednio i na co dzień dotyczą kwestie miejskie.

Miasta są miejscem skupienia nauki i biznesu oraz kreowania rozwoju gospodarczego. Są obszarami koncentracji firm, pracowników, wiedzy i umiejętności, co przyczynia się do większej produktywności i dynamiki wzrostu tych obszarów. Przy właściwie prowadzonej polityce regionalnej i przestrzennej mogą stać się motorami rozwoju nie tylko w skali lokalnej ale także szerszej – regionalnej i krajowej, gdy generowane tam impulsy rozprzestrzeniają się na kolejne obszary.

Z drugiej strony obszary miejskie są miejscem, w których skupia się wiele problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Dysproporcje społeczne wewnątrz miast są często większe niż pomiędzy regionami. Problemy dotyczą także degradacji tkanki miejskiej, chaotycznego rozpraszania zabudowy, segregacji ekonomicznej i społecznej, ubóstwa, stanu środowiska naturalnego, zatłoczenia ulic i wielu innych aspektów. Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i podniesienia tam jakości życia należy te kwestie traktować priorytetowo oraz rozwiązywać w sposób kompleksowy i zintegrowany.

Krajowa Polityka Miejska – definicja, założenia, podmioty i adresaci

Definicja

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju **Krajowa Polityka Miejska (KPM) jest dokumentem** określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego (art. 21b).

Służy ona celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju.

Podstawy

Krajowej Polityce Miejskiej przyświeca kilka istotnych założeń mając wpływ na kształt tego dokumentu i na sposób jego wdrażania. Zgodnie z nimi Krajowa Polityka Miejska:

- ✓ **Adresowana** jest do wszystkich polskich miast niezależnie od ich wielkości czy położenia.
- ✓ **Respektuje** obowiązujący ustrój Polski, którego niezbywalnym elementem jest samodzielność samorządu terytorialnego.
- ✓ **Odnosi** się bezpośrednio do horyzontu czasowego 2020 roku, choć kwestie w niej poruszane i wytyczone kierunki rozwoju będą aktualne w dłuższym okresie.
- ✓ **Wskazuje** pożądane przez rząd kierunki rozwoju miast oraz ich obszarów funkcjonalnych.
- ✓ **Koncentruje** się na tych zagadnieniach, których wspólne rozpatrywanie przez pryzmat całościowych działań na rzecz miast, ma priorytetowe znaczenie. Dokument identyfikując obszary komplementarne wskazuje zintegrowane podejście jako klucz do lepszego funkcjonowania i rozwoju miast.
- ✓ **Nawiązuje** wprost do sformułowanych już strategicznych dokumentów rządowych. Celem niniejszego dokumentu, jako operacjonalizującego dokumenty wyższego rzędu, nie jest powtórzenie zapisów tych dokumentów, ale wskazanie istniejących powiązań jako bazy do zintegrowanych działań oraz uszczegółowienie określonych treści tam, gdzie specyfika miast tego wymaga.
- ✓ **Proponuje i postuluje** szeroką paletę różnorodnych rozwiązań, narzędzi i instrumentów, które w sposób elastyczny mogą być wykorzystane przez miasta różnej wielkości, funkcji i położenia. W efekcie zadaniem tego dokumentu jest wskazanie gdzie i jak możliwe jest zwiększenie efektywności działań podmiotów publicznych, a pośrednio także prywatnych, środowiska biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, przedstawicieli mieszkańców i wszystkich innych partnerów, których działania są istotne dla osiągnięcia celów polityki miejskiej.
- ✓ **Tworzy** warunki dla integracji i koordynacji różnych polityk, programów rozwoju, programów operacyjnych realizowanych na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym w odniesieniu do poszczególnych celów rozwojowych.
- ✓ **Zapowiada** rozwiązania, które mają służyć wsparciu miast poprzez między innymi centra wiedzy inicjujące i prowadzące projekty pilotażowe, promujące i upowszechniające dobre praktyki, wzorcowe dokumenty czy schematy postępowania. Tak zbudowana baza wiedzy jest szczególnie kierowana do miast mniejszych lub tych borykających się z większymi problemami.

Podmioty i adresaci

Głównymi podmiotami i adresatami Krajowej Polityki Miejskiej są: instytucje rządowe, jednostki samorządu terytorialnego, mieszkańcy miast i organizacje ich zrzeszające, podmioty należące do sfery biznesu, nauki oraz sfery pozarządowej oraz korporacje samorządowe i podmioty reprezentujące obszary funkcjonalne miast (związki, stowarzyszenia itp.).

Krajowa Polityka Miejska przyczynia się do zwiększenia efektywności działań wszystkich tych podmiotów oraz proponuje rozwiązania służące zapewnieniu kompleksowości ich działań. W szczególności Krajowa Polityka Miejska definiuje zasady dla zapewnienia kompleksowości działań podmiotów publicznych tak, aby działania podejmowane w ramach zakresu zadań jednych podmiotów nie powodowały negatywnego wpływu na inne obszary. Tylko kompleksowe i komplementarne podejście pozwoli na realizację interesu publicznego w sposób optymalny i całościowy.

Uwzględniając samodzielność samorządu terytorialnego, treści zawarte w Krajowej Polityce Miejskiej, a odnoszące się do samorządów jako „kierunki działań” muszą być traktowane jako zbiór zaleceń i preferowanych z punktu widzenia rządu starań i przedsięwzięć, jakie powinny podejmować samorządy, aby przyczyniać się do realizacji celów Krajowej Polityki Miejskiej. W ten sposób zostaje zdefiniowana płaszczyzna odniesienia dla dialogu i relacji między administracją rządową a samorządem terytorialnym w zakresie związanym z rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych. Podobnie treść niniejszego dokumentu powinna być traktowana przez wszelkie jednostki sektora finansów publicznych nie podlegające administracji rządowej.

Równocześnie treść Krajowej Polityki Miejskiej, a zwłaszcza precyzyjnie wskazane zadania do realizacji, w odniesieniu do instytucji rządowych należy traktować jako bezpośrednie zobowiązanie adresowane do tych instytucji. Oznacza to także, że instytucje rządowe w swych działaniach mają dążyć do wpisania się w wyznaczone w Krajowej Polityce Miejskiej kierunki działań. Zwłaszcza dotyczy to sytuacji, gdy aktywność instytucji przekłada się na bezpośrednie działania (np. w roli inwestora) w strukturze przestrzennej czy społecznej miast lub ich obszarów funkcjonalnych.

Na potrzeby niniejszego dokumentu pojęcie „instytucje rządowe” należy rozumieć jako wszelkie organy administracji rządowej zespółonej i niezespółonej oraz urzędy je obsługujące, a także pozostałe instytucje i podmioty pozostające w relacji zależności w stosunku do administracji rządowej. W konsekwencji te instytucje oraz ich przedstawiciele reprezentujący Skarb Państwa w organach spółek, fundacji i innych podmiotów powinni podejmować, w ramach ich kompetencji i uwarunkowań wynikających z przepisów prawa, działania, aby zapewnić w maksymalnym stopniu zgodność aktywności tych podmiotów z kierunkami działań wyznaczonych w Krajowej Polityce Miejskiej.

Wątki tematyczne

Rozwój i funkcjonowanie miast jest zagadnieniem bardzo złożonym i wymagającym kompleksowego i zintegrowanego podejścia. Co więcej, na obszarach miejskich wyzwania i problemy z różnych zakresów tematycznych (gospodarczych, społecznych, infrastrukturalnych, środowiskowych i wielu innych) przenikają się i wpływając na siebie tworzą skomplikowaną i wielowątkową strukturę.

Logika i konstrukcja Krajowej Polityki Miejskiej z jednej strony stara się oddać tę złożoność i wzajemne powiązania różnych kwestii miejskich, a z drugiej wyodrębnić pewne szczególne wątki tematyczne tak, aby możliwe było szczegółowe skupienie się poprzez nie na najistotniejszych aspektach stojących obecnie przed miastami wyzwań.

Mając na uwadze powyższe, w Krajowej Polityce Miejskiej wyróżniono dziesięć wątków tematycznych, którym podporządkowana jest logika tej polityki. Są to wątki, które uznano za szczególne dla obecnych wyzwań rozwojowych polskich miast, mając jednocześnie świadomość, że nie wyczerpują one w pełni wszystkich aspektów ich funkcjonowania. Część ze wskazanych wątków

nie jest przedmiotem odrębnych polityk czy strategii, co tym bardziej czyni je koniecznymi do ujęcia w niniejszym dokumencie. *Per analogiam*, kwestie horyzontalne dotyczące w równym stopniu obszarów wiejskich jak i miejskich i będące przedmiotem odrębnych polityk są poruszane jedynie tam, gdzie jest to konieczne.

Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej to:

- **Kształtowanie przestrzeni**
- **Partycypacja**
- **Transport i mobilność miejska**
- **Niskoemisyjność i efektywność energetyczna**
- **Rewitalizacja**
- **Polityka inwestycyjna**
- **Rozwój gospodarczy**
- **Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu**
- **Wyzwania demograficzne**
- **Zarządzanie obszarami miejskimi**

W tym miejscu należy także podkreślić, że w ramach poszczególnych wątków tematycznych dokonano pewnej priorytetyzacji uwypuklając zobowiązania, które niosą ze sobą zapisy Krajowej Polityki Miejskiej dla poszczególnych instytucji rządowych. Treści te pogrupowane są w trzy obszary proponowanych rozwiązań:

Centra wiedzy – będą to, zgromadzone w jednym miejscu i udostępniane przez strony internetowe informacje dotyczące danego zagadnienia, których celem będzie wspieranie podmiotów polityki miejskiej, a zwłaszcza samorządów lokalnych, w przygotowaniu i realizacji działań dotyczących złożonych lub nowych aspektów rozwoju miast. Pozwoli to skupić w jednym miejscu, które będzie dostępne dla wszystkich użytkowników, aktualną i pełną wiedzę na dany temat. Przedmiotem działania centrów będzie przede wszystkim: informowanie o tematach będących przedmiotem zainteresowania danego centrum; proponowanie i promowanie rozwiązań i dobrych praktyk w dziedzinach, które zostaną zidentyfikowane jako nowe lub trudne; upowszechnianie wzorcowych dokumentów i schematów postępowania; organizowanie projektów pilotażowych; monitorowanie uwarunkowań związanych z daną tematyką i identyfikowanie barier, które mogą wymagać zmian w prawie. Nadrzędne centrum wiedzy o miastach, skupiające całą tematykę miejską i zawierające odesłania do pozostałych centrów, będzie koordynowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Zmiany przepisów – dotyczą albo zagadnień, które wymagają analizy i w dalszym kroku wprowadzenia ewentualnych zmian w prawie albo konkretnych propozycji zmian przepisów.

Działania – wszelkie formy działań instytucji rządowych, zidentyfikowanych jako kluczowe w danym temacie.

Horyzont czasowy Krajowej Polityki Miejskiej jest tożsamy z horyzontem czasowym unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Równocześnie jednak, zakres tematyki i interwencji poruszanych w Krajowej Polityce Miejskiej wykracza poza obszar Umowy Partnerstwa i nie może być z nią utożsamiany. Polityka miejska nie jest elementem systemu wdrażania funduszy unijnych ale jest istotnym czynnikiem optymalizacji sposobu ich wykorzystania. Tym samym, w niniejszym dokumencie zawarto informacje o tym, w jakich działaniach i w jakim zakresie osiągnięcie jej celów może być realizowane przy wykorzystaniu tych funduszy.

Wprowadzenie

Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie

Od kilku lat polska polityka regionalna prowadzona jest w sposób silniej ukierunkowany terytorialnie, rozumiany przede wszystkim jako ten odpowiadający na specyficzne potrzeby danych terytoriów, bazujący na ich wewnętrznych potencjałach rozwojowych, zasobach i wiedzy oraz umożliwiający realizację działań odpowiadających na te wyzwania i jednocześnie precyzyjnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

Ramy dla tak prowadzonej polityki wyznacza kilka istotnych dokumentów. Na gruncie europejskim jest to przede wszystkim Traktat Lizboński, który wprowadził wymiar terytorialny jako równorzędnym z wymiarem gospodarczym i społecznym i, dzięki któremu wymiar terytorialny uwzględniany jest w poszczególnych politykach UE, w tym w polityce spójności. Wymiar terytorialny i miejski podkreślone są także w Strategii Europa 2020, a zrównoważony rozwój miast europejskich jest przedmiotem Karty Lipskiej – dokumentu przyjętego z okazji nieformalnego spotkania ministrów UE ds. rozwoju miast w Lipsku w 2007 r. Na gruncie polskim ramy nowej polityki regionalnej i przestrzennej wyznaczają: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR 2010-2020) oraz koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030).

[ODEŚLANIE: Europa 2020 – unijna „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” na okres od 2010 do 2020 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR 2010-2020) została przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) została przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. Krajowa Polityka Miejska została wskazana w planach działań do obu tych dokumentów.]

Naturalną konsekwencją wprowadzenia ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju jest dostrzeżenie miast i terenów podlegających procesom urbanizacji, jako tych o specyficznych problemach i wyzwaniach, a więc szczególnych adresatów działań tej polityki.

Wspomniane polskie dokumenty rządowe określają różne aspekty działań rozwojowych wobec obszarów miejskich. Jednak nie istniał dotąd kompleksowy, odrębny dokument dla prowadzenia polityki wobec miast, który zawierałby zbiór najważniejszych zasad, celów rozwojowych i sposobów ich realizacji i, który ujmowałby problemy wszystkich miast, bez względu na ich wielkość i pełnione funkcje społeczno-gospodarcze. W tym kontekście konieczne stało się sformułowanie Krajowej Polityki Miejskiej odnoszącej się do powyższych treści.

Należy podkreślić, że zalecenie sformułowania polityk miejskich na poziomie krajowym wynika także ze wspomnianej Karty Lipskiej, w której wprost zapisano:

„Polityka rozwoju miejskiego powinna być ustalana na poziomie krajowym. Poziom ten, wraz z pozostałymi szczeblami, powinien dostarczać bodźców do innowacyjnych rozwiązań.”

*KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich
przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej
w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.*

Karta Lipska

Karta Lipska jest dokumentem Unii Europejskiej, w którym zawarte są wspólne zasady zrównoważonego rozwoju miast. Ministrowie państw członkowskich UE zobowiązują się w niej do zainicjowania debaty publicznej na temat przyszłości rozwoju miast europejskich, zintegrowanego podejścia do rozwoju miast oraz wzmocnienie odpowiednich ku temu struktur, a także do promowania zrównoważonej organizacji terytorialnej opartej na policentrycznej sieci osadniczej.

Karta Lipska zawiera szereg zapisów kierujących rozwój miast w stronę działań zrównoważonych, zintegrowanych, angażujących szerokie spektrum podmiotów dla większej koordynacji, efektywności oraz synergii działań:

„Coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które wykraczałyby poza granice poszczególnych miast. Władze na każdym szczeblu – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – ponoszą odpowiedzialność za przyszłość naszych miast. Aby wszystkie te szczeble rządowe działały w sposób efektywny, musimy poprawić koordynację obszarów polityki sektorowej i rozwinąć nowe poczucie odpowiedzialności za politykę zintegrowanego rozwoju miejskiego. Musimy także zadbać o to, aby osoby tworzące tę politykę na wszystkich poziomach posiadały ogólne i interdyscyplinarne umiejętności i wiedzę, konieczne do rozwoju miast jako zrównoważonych społeczności.”

„Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego oznacza dla nas jednocześnie i sprawiedliwe uwzględnianie obaw i interesów związanych z rozwojem miejskim. Polityka ta jest procesem, w ramach, którego następuje koordynacja kluczowych obszarów polityki miejskiej z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotu działania i czasu. Konieczne jest zaangażowanie podmiotów gospodarczych, zainteresowanych stron i ogólnie społeczeństwa. Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego jest kluczowym warunkiem wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju UE. Jej realizacja jest zadaniem o wymiarze europejskim, lecz musi ono także uwzględniać warunki i potrzeby lokalne oraz zasadę pomocniczości.”

„Pogodzenie interesów, ułatwione dzięki polityce zintegrowanego rozwoju miejskiego, stanowi realną podstawę do konsensusu pomiędzy państwem, regionami, miastami, obywatelami i podmiotami gospodarczymi. W wyniku połączenia wiedzy i środków finansowych ograniczone fundusze publiczne mogą być efektywniej wykorzystywane. Inwestycje publiczne i prywatne będą lepiej skoordynowane. Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego angażuje uczestników spoza administracji i umożliwia obywatelom odgrywanie aktywnej roli w kształtowaniu swojego bezpośredniego otoczenia. Środki te mogą jednocześnie pozwolić na większą pewność planowania i inwestycji.”

„Koordynacja na poziomie lokalnym i miejskim musi zostać wzmocniona. Celem jest osiągnięcie równorzędnego partnerstwa pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi oraz pomiędzy małymi, średnimi i dużymi miastami w regionach miejskich i aglomeracjach. Musimy zaprzestać odrębnego traktowania zagadnień polityki rozwoju miejskiego i decyzji na poziomie każdego miasta. Nasze miasta powinny być głównymi ośrodkami rozwoju regionów miejskich i przejąć odpowiedzialność za spójność terytorialną. Dlatego byłoby korzystne, gdyby nasze miasta były ze sobą bliżej związane na poziomie europejskim.”

„Na poziomie krajowym resorty rządowe powinny wyraźniej dostrzec znaczenie miast dla realizacji ambicji krajowych, regionalnych i lokalnych oraz wpływ swoich strategii rozwoju na miasta. Wysiłki poszczególnych sektorowych resortów rządowych w zakresie zagadnień miejskich muszą być lepiej skoordynowane i zintegrowane, aby się uzupełniały, a nie kolidowały ze sobą.”

Krajowa Polityka Miejska – dokumenty diagnostyczne

Diagnoza szerokiego spektrum zagadnień odnoszących się do rozwoju miast w Polsce przeprowadzona została przede wszystkim w dwóch dokumentach: „Raporcie wprowadzającym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowanym na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce” oraz samego „Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce”. Celem powstania obu tych dokumentów była analiza aktualnej sytuacji wprost na potrzeby niniejszego dokumentu.

Raport wprowadzający zawiera kluczowe dane oraz informacje na temat trendów społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych na obszarach miejskich w Polsce, jak również informacje na temat zróżnicowań regionalnych, istniejących polityk rozwoju obszarów miejskich jak i zaangażowanych w nie instytucji czy organizacji. Przegląd OECD zawiera natomiast diagnozę najważniejszych trendów rozwoju miast w Polsce oraz analizę wpływu bezpośredniego i pośredniego polityk rządu oddziałujących na rozwój obszarów miejskich w wymiarach gospodarczym, społecznym i przestrzennym, a także kwestii związanych z zarządzaniem i koordynacją między różnymi szczeblami administracji w układzie pionowym, jak i poziomym.

Wśród innych dokumentów, które także stanowią diagnostyczną podstawę zapisanych w Krajowej Polityce Miejskiej treści należy wymienić m.in.: opracowania i analizy GUS, publikacje Instytutu Rozwoju Miast, wyniki kontroli NIK, wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych przez Krajową Jednostkę Ewaluacji zlokalizowaną w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Trzeba także podkreślić, że cele, kierunki działań, problemy i wyzwania, a także inne kwestie będące przedmiotem zapisów niniejszego dokumentu wynikają przede wszystkim z szeregu dokumentów strategicznych, przede wszystkim: Strategii Europa 2020, Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK), Strategii Rozwoju Kraju 2020 (SRK), KSRR 2010-2020, KPZK 2030, Karty Lipskiej oraz Deklaracji z Toledo.

1. Najważniejsze wyzwania stojące przed obszarami miejskimi

Najważniejsze wyzwania, przed którymi stoją polskie miasta i ich obszary funkcjonalne zostały zidentyfikowane na podstawie diagnoz zawartych w KSRR 2010-2020, KPZK 2030, rekomendacji wynikających z Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej oraz dyskusji przeprowadzonej podczas prac nad Krajową Polityką Miejską. Wyzwania te są punktem odniesienia dla formułowania Krajowej Polityki Miejskiej, a szczególnie jej celów oraz propozycji rozwiązań i instrumentów.

Niezależnie od tego, na poziomie lokalnym i regionalnym, występują i powinny być identyfikowane indywidualne wyzwania, które są uzależnione między innymi od wielkości ośrodka miejskiego, jego położenia, pełnionych funkcji czy innych specyficznych uwarunkowań charakterystycznych dla danego obszaru.

Co więcej, wskazane w niniejszym dokumencie wyzwania nie odnoszą się jedynie do perspektywy roku 2020. Polskie miasta będą musiały się z nimi mierzyć w znacznie dłuższej perspektywie. Już dziś jednak te kwestie mają zasadniczy wpływ na ich możliwości rozwojowe w najbliższych latach. Poniżej zasygnalizowane zagadnienia zostały szerzej omówione w wątkach tematycznych w dalszej części Krajowej Polityki Miejskiej.

Miasta są siłą sprawczą rozwoju polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy, dlatego też ich rozwój leży w interesie całego kraju. Niestety, polskie miasta i otaczające je obszary ustępują miastom i regionom europejskim, zwłaszcza krajów Europy zachodniej i północnej. Na tle tamtych miast główne ośrodki w Polsce cechuje słabe zaawansowanie rozwoju funkcji metropolitalnych, w tym niedostatek ośrodków decyzyjnych w sferze biznesowej i finansowej oraz instytucji międzynarodowych oraz niewystarczające wykształcenie funkcji badawczo-rozwojowych, transportowych o charakterze multimodalnym, a w pewnym stopniu także symbolicznych. Niski jest w nich poziom innowacyjności oraz udział gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza zaawansowanego technologicznie przemysłu. Niski poziom powiązań funkcjonalnych między miastami nie sprzyja wykształceniu się zintegrowanego rynku pracy, wspólnego rynku inwestycyjnego, a także hamuje rozwój komplementarnych funkcji metropolitalnych zlokalizowanych w kilku ośrodkach. Słabą stroną jest też niski poziom współpracy sieciowej pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi, a także brak lub słaba koordynacja zarządzania na miejskich obszarach funkcjonalnych.

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 powoduje, że 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 szereg negatywnych zjawisk osłabiających spójność terytorialną kraju. Zjawiska te to przede wszystkim rosnąca, i wymagająca podjęcia ze strony miast działań dostosowawczych, depopulacja (ludność przenosi się za granicę, do największych ośrodków w regionie lub ośrodków metropolitalnych), bezrobocie strukturalne oraz niski poziom aktywności gospodarczej i inwestycyjnej.

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. Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych miast lub dzielnic 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.

Degradacja techniczna, gospodarcza, społeczna i środowiskowa obszarów zurbanizowanych przekłada się na pogorszenie jakości życia ich mieszkańców, a więc prowadzi do zmniejszania atrakcyjności miasta

dla jego mieszkańców. Skutkuje również znacznym wzrostem kosztów zarządzania obszarem miejskim, 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. Działania wymagają także osiedla w zabudowie blokowej, obszary poprzemysłowe, powojkowe i pokolejowe.

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, w miastach zanika skoordynowane planowanie przestrzenne, czego efektem jest m.in. niespójne kształtowanie przestrzeni centrów miejskich, zabudowywanie obszarów zagrożonych powodzią, niski standard urbanistyczny wielu nowowznoszonych budynków i osiedli mieszkaniowych, a także degradacja obszarów charakteryzujących się dotąd wysoką jakością przestrzeni publicznej. Dotyczy to także zaniku obszarów o znacznych walorach przyrodniczych oraz niekontrolowanego rozrostu tkanki miejskiej na obszarach przeznaczonych dotychczas do innych celów. Na obszarach podmiejskich obserwować można nasilające się zjawisko żywiołowej urbanizacji i rosnącego chaosu przestrzennego. Ten proces niekontrolowanego rozpraszania się zabudowy 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, z drugiej strony natomiast, do zmniejszenia się dochodów miast.

Obszary funkcjonalne miast składają się z dużej liczby jednostek administracyjnych, za które odpowiadają poszczególne samorządy lokalne, zarówno wielkich miast, jak i gmin podmiejskich, leżących w ich strefie oddziaływania. Samorząd każdej gminy realizuje swoje zadania samodzielnie. Dotyczy to także planowania i prowadzenia polityki rozwoju odbywającego się często bez współpracy czy konsultacji z samorządami gmin sąsiednich. Uniemożliwia to skuteczne planowanie przestrzenne i społeczno-gospodarcze w obrębie danego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Istniejące regulacje dotyczące współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, pozwalające tworzyć związki, stowarzyszenia czy porozumienia są niewystarczające. Dodatkowo coraz wyraźniej obserwuje się postępujący niedobór środków finansowych niezbędnych dla realizacji celów rozwojowych miast.

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, zwłaszcza zaś optymalizacji zarządzania zasobami (w tym zwłaszcza wody) i surowcami. Kolejnym aspektem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z transportu, przemysłu, czy gospodarstw domowych nie podłączonych do systemu ciepłego oraz zapewnieniem zielonej infrastruktury produkującej tlen i oczyszczającej powietrze. Równie ważna jest poprawa efektywności energetycznej wymagająca działań na niwie termomodernizacji budynków, mikroźródeł energii odnawialnej, modernizacji obecnie funkcjonujących miejskich jednostek wytwarzania i przesyłu energii oraz wdrażanie inteligentnych systemów pomiarowych.

W kontekście ciągłego zwiększania się skali i stopnia skomplikowania zagrożeń katastrofami naturalnymi i wywołanymi działalnością człowieka, zasadnicze znaczenie dla jakości życia ma umiejętne i skuteczne dostosowanie tkanki miejskiej i sposobu funkcjonowania miasta do zmian wynikających z tej nowej sytuacji. Z jednej strony dotyczy to kwestii infrastrukturalnych, z drugiej zapewnienia jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa obywateli, mienia i środowiska.

Polskie miasta charakteryzuje żywiołowy wzrost motoryzacji i zwiększający się udział transportu drogowego w przemieszczaniu osób i ładunków, rosnące natężenie ruchu i zwiększające się obciążenie infrastruktury transportowej miast (co często wiąże się z nakładaniem się ruchu tranzytowego na ruch wewnętrzny). Stanowi to źródło poważnych problemów transportowych miast, którym należy przeciwdziałać należy zarówno poprzez działania po stronie popytowej, jak również działania po stronie podażowej w zakresie inwestycji w niewydolny system transportowy, w tym w infrastrukturę. W

szczegółności konieczna jest znaczna poprawa systemu transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast. Obecnie, standard przewozu osób znacznie odbiega od standardu w Europie Zachodniej, co nie zachęca mieszkańców do korzystania z transportu zbiorowego. Co więcej, brak odpowiedniej infrastruktury czy nieprzyjazna przestrzeń miejska nie skłania mieszkańców miast do podróży pieszych bądź rowerowych.

2. Polskie miasta – wizja

Istotą Krajowej Polityki Miejskiej jest to, aby polskie miasta do 2020 roku uczyniły znaczący krok w kierunku realizacji poniższej, długofalowej wizji ich rozwoju:

*Polskie miasta są atrakcyjne dla mieszkańców jako miejsca oferujące wysoką jakość życia oraz dla przedsiębiorców jako miejsca atrakcyjne do lokowania i prowadzenia biznesu. Są nowoczesne i konsekwentnie rozwijane. Główne polskie ośrodki miejskie są **konkurencyjne** i coraz lepiej widoczne na gospodarczej mapie Europy, pozostałe są **silnymi** ośrodkami, motorami rozwoju w skali regionalnej i lokalnej. Małe miasta czerpią korzyści rozwojowe wynikające z partnerskiej współpracy z otaczającymi jej obszarami wiejskimi jednocześnie same będąc katalizatorami pożądanych przemian na tych obszarach. Polskie miasta są **spójne** społecznie, ekonomicznie i przestrzennie, również dzięki wysiłkom dotyczącym rewitalizacji najbardziej zdegradowanych ich części, i obsługiwane są przez efektywny transport publiczny. Są otwarte i dostępne, rozwijają się w sposób **zrównoważony** w kierunku miast **zwartych** ale jednocześnie niepozbawionych dobrze zorganizowanych przestrzeni publicznych i terenów zieleni. Są także **sprawnie** zarządzane – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski, poprzez coraz bardziej zintegrowane działania obejmujące całe miejskie obszary funkcjonalne oraz aktywną współpracę z mieszkańcami. Polskie miasta w widoczny sposób ograniczają zużycie zasobów, w tym zwłaszcza energii i coraz lepiej przygotowują się do skutków zmian klimatu. Rozwój polskich miast prowadzony jest w kierunku coraz wyższego poziomu życia ich mieszkańców.*

3. Zasady prowadzenia Krajowej Polityki Miejskiej

Krajowa Polityka Miejska jest realizowana przy poszanowaniu wszystkich zasad polityki regionalnej określonych w KSRR: koncentracji geograficznej, koncentracji tematycznej, partnerstwa i współpracy, warunkowości, podejmowania decyzji na podstawie rzetelnych informacji, subsydiarności oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Co więcej, Krajowa Polityka Miejska jest realizowana przy poszanowaniu trzech zasad, które należy traktować jako podstawowe dla jej prowadzenia.

Zasada integralności: podporządkowanie Krajowej Polityki Miejskiej polityce rozwoju

Polityka miejska jest elementem dwóch krajowych polityk: regionalnej i przestrzennej. Jej cele, zadania i instrumenty są ściśle powiązane i podporządkowane celom polityki rozwoju, formułowanej w wymienionych we wstępie dokumentach strategicznych rządu.

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego

Krajowa Polityka Miejska jest wyrazem zintegrowanego podejścia terytorialnego i jego uzupełnieniem w wymiarze miejskim. Zasada ta umożliwia lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych, szeroko rozumianych, zasobów i specyficznych potencjałów. Stwarza optymalne warunki dla realizacji tych celów rozwojowych obszarów miejskich, które mają znaczenie dla całego kraju.

Zintegrowane podejście terytorialne oznacza realizowanie przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii oraz adresowanych do obszarów miejskich rozumianych funkcjonalnie.

Krajowa Polityka Miejska jest w tym zakresie odpowiedzią na coraz wyraźniej obserwowaną potrzebę postrzegania terytoriów i planowania ich rozwoju przez pryzmat ich obszarów funkcjonalnych, a nie granic administracyjnych. Jest bezpośrednim wyrazem podejścia zainicjowanego w KPZK 2030. Przez miejskie obszary funkcjonalne, zgodnie z tym dokumentem, należy rozumieć układy osadnicze, ciągłe przestrzennie i złożone z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmują one zwarte obszary miejskie i powiązane z nimi funkcjonalnie tereny podlegające procesom urbanizacji. Tym samym, polityka miejska będzie oddziaływać zarówno na gminy miejskie i powiaty grodzkie, jak również wchodzące z nimi w interakcje gminy miejsko-wiejskie i wiejskie.

Krajowa Polityka Miejska odnosi się do wszystkich typów miejskich obszarów funkcjonalnych określonych w KPZK 2030: ośrodków wojewódzkich (w tym do ośrodków metropolitalnych), regionalnych, subregionalnych oraz lokalnych.

Zasada wielopoziomowego zarządzania

Zasada wielopoziomowego zarządzania 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.

Istotą w tym zakresie jest zapewnienie właściwej realizacji interesu publicznego, który musi być rozumiany wspólnie, a nie w sposób cząstkowy jedynie przez pryzmat zadań i kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej. Taka formuła prowadziłaby bowiem do co najmniej nieoptymalnej realizacji zadań publicznych, a nawet do ewentualnych sprzeczności w tym zakresie skutkujących szkodami dla ogółu społeczeństwa.

Polityka miejska przyczynia się w sposób szczególny do koordynacji, nastawionej na optymalizację jakości usług publicznych, współpracy samorządów na obszarach funkcjonalnych miast (mogących obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie) oraz między samorządem terytorialnym a administracją rządową.

4. Cele Krajowej Polityki Miejskiej

Cel strategiczny Krajowej Polityki Miejskiej

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

Powyższy cel strategiczny dotyczy wszystkich miast, niezależnie od ich wielkości czy położenia. Wskazuje na wagę i rolę miast w systemie współczesnej gospodarki – w generowaniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Nie może to być jednak rozwój prowadzony kosztem przyszłych pokoleń. Z drugiej strony, tak sformułowany cel jest zwróceniem uwagi na to, że musi mu towarzyszyć poprawa jakości życia mieszkańców, w przyjaznej, harmonijnej przestrzeni miejskiej z dostępem do wysokiej jakości usług publicznych. Miasta mają być dobrym miejscem do życia, z którym mieszkańcy identyfikują się, i w którym chcą mieszkać.

Cele szczegółowe Krajowej Polityki Miejskiej

Uszczegółowieniem powyższego celu strategicznego jest pięć celów szczegółowych, spójnych z celami postawionymi w dokumentach strategicznych Polski oraz Unii Europejskiej, kreujących miasto **konkurencyjne, silne, spójne, zwarte i zrównoważone, sprawne**.

miasto	konkurencyjne	1. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia.
	silne	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.
	spójne	3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.
	zweite i zrównoważone	4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji.
	sprawnie	5. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

Cel szczegółowy 1

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

MIASTO KONKURENCYJNE

Główne ośrodki miejskie, tj. 18 miast wojewódzkich wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi, dysponują największym potencjałami rozwojowymi. Celem polityki miejskiej jest ich pełne wykorzystanie, zarówno dla zwiększenia konkurencyjności międzynarodowej (europejskiej i globalnej), jak i dla wzmacniania siły gospodarczej regionów. Ważne są zatem działania wzmacniające wymiar miejski w politykach publicznych. Dlatego polityki sektorowe, określone w dziewięciu strategiach zintegrowanych, będą realizowane z możliwie szerokim uwzględnieniem specyfiki i wyzwań stojących przed głównymi ośrodkami miejskimi. Dotyczy to budowania i rozwijania funkcji metropolitalnych (w sferze gospodarczej, społecznej, naukowej, i kulturalnej), wzrostu innowacyjności, budowania miasta niskoemisyjnego („zielonego”), zapewniającego wysoką jakość życia.

Dla poprawiania konkurencyjności, szczególnie międzynarodowej, głównych ośrodków miejskich istotne jest stymulowanie wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw, które odbywać się będzie poprzez wsparcie rozwijania współpracy nauki i biznesu, wzmacnianie potencjału naukowego szkół wyższych i poprawianie jakości kształcenia.

Ważnym kierunkiem działań w zakresie poprawiania konkurencyjności ośrodków wojewódzkich jest rozwijanie powiązań między nimi, z ośrodkami zagranicznymi oraz z obszarem regionu – dotyczy to zarówno powiązań transportowych, jak i gospodarczych, naukowych i kulturalnych – tak, aby stawały się coraz ważniejszymi węzłami tych sieci.

Konkurencyjność i zdolność do kreowania rozwoju głównych ośrodków miejskich budowana będzie także przez stopniowe rozwijanie zarządzania całymi ich obszarami funkcjonalnymi, co przyczyniać się będzie do synergicznego wykorzystania potencjałów całych obszarów zurbanizowanych i lokalnych rynków pracy. Współpraca samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych, obejmująca wspólne określenie strategii przyciągania inwestycji, określenie specjalizacji, wspólne przedsięwzięcia w zakresie transportu publicznego czy wypracowywanie mechanizmów efektywnego zapewniania wysokiej jakości usług publicznych, przyczyniać się będzie do widocznego wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności głównych ośrodków miejskich Polski. Dotyczy to międzynarodowego konkurowania o kapitał (inwestycje zewnętrzne) jak i o zasoby ludzkie (wysokiej klasy specjaliści, klasa kreatywna).

Celem działań wspierających rozwój największych ośrodków jest, zgodnie z celami polityki regionalnej, wspieranie konkurencyjności całych regionów. W związku z tym, wspierane działania mają służyć mieszkańcom całych regionów – dotyczy to usług publicznych wyższego rzędu (szkolnictwo wyższe, opieka zdrowotna itd.).

Cel ten będzie osiągniany poprzez realizację w wymiarze miejskim w szczególności następujących celów strategii zintegrowanych:

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”

Cel 1. Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki

Cel 2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy

Cel 3. Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców

Cel 4. Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

Cel 1. Wzrost zatrudnienia

Cel 3. Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

Strategia Rozwoju Transportu w Polsce do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)

Cel 1. Stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej

Cel 2. Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym

Strategia Sprawne Państwo 2020

Cel 5. Efektywne świadczenie usług publicznych

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020

Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

Cel 4. Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego
Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.
 Cel 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska
 Cel 2. Zapewnienie gospodarcze krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię
 Cel 3. Poprawa stanu środowiska
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie
 Cel 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność)

Cel szczegółowy 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

MIASTO SILNE

Głównym celem polityki miejskiej wobec subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich jest wzmacnianie ich siły gospodarczej. Dotyczy to z jednej strony maksymalnego wykorzystania lokalnych potencjałów (wynikających z zasobów, położenia, atrakcyjności turystycznej, tradycji przemysłowych itd.), przy rozwijaniu i absorpcji innowacji nie tylko w nowych branżach, ale także w tradycyjnie wiodących na poziomie lokalnym gałęzi przemysłu i usług. Z drugiej strony dotyczy to rozwijania zasobów kapitału ludzkiego, zdolnych do kreowania i rozwijania zdywersyfikowanych, rozwijających się lokalnych gospodarek.

W zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, celem miejskiego wymiaru horyzontalnych polityk publicznych jest także odpowiedź na wyzwania demograficzne, polegająca na przeciwdziałaniu depopulacji średnich i małych miast. W związku z tym polityka miejska wskazuje na potrzebę zapewniania dostępnych, wysokiej jakości usług publicznych we wszystkich miastach Polski, tak aby były coraz atrakcyjniejszymi miejscami zamieszkania (w tym powrotu osób, które wyemigrowały lub wyjechały do głównych ośrodków miejskich).

We wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich przez wzmacnianie ich siły gospodarczej z równoczesnym podnoszeniem jakości życia, polityka miejska szczególnie uwzględniła dążenie do integracji przestrzennej tych miast z otaczającymi gminami. Współpraca w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (zarówno miast średniej wielkości jak i tych mniejszych) powinna dotyczyć w pierwszym rzędzie integracji przestrzennej i rozwiązań niskoemisyjnych. Działania w zakresie wspólnego określania i realizacji wizji rozwoju przestrzeni miasta i jego otoczenia przyczyniać się będą do lepszego gospodarowania zasobami, ale także – co ważne szczególnie dla samorządów borykających się z problemami finansowymi – pozwalać będą efektywniej zapewniać infrastrukturę i usługi publiczne. Celem działań w zakresie niskoemisyjności, poza ochroną środowiska, jest również dążenie do zmniejszenia zapotrzebowania na energię zarówno w funkcjonowaniu miasta (infrastruktura, obiekty użyteczności publicznej) jak i jego mieszkańców (oszczędność energetyczna w mieszkalnictwie, transporcie itd.).

Działania te będą szły równolegle z poprawianiem spójności wewnętrznej regionów ukierunkowanym na lepszej dostępności transportowej miast subregionalnych i lokalnych.

Szczególne znaczenie dla wielu miast subregionalnych i lokalnych (ze względu na ich położenie lub strukturę zagospodarowania) ma także kwestia adaptacji do zmian klimatu, dlatego cele polityki miejskiej w tym zakresie dotyczą określania wrażliwości danego obszaru zurbanizowanego na skutki zmian klimatycznych, a następnie dopasowania horyzontalnych zasad do lokalnych warunków.

Ważnym celem polityki miejskiej jest także kreowanie warunków, aby subregionalne i lokalne ośrodki miejskie stanowiły ważny aspekt rozwoju otaczających je obszarów wiejskich. W tym celu niezbędna jest poprawa w zakresie usług publicznych (w tym edukacji), oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarczej tych miast, umożliwiającej rozwijanie działalności pozarolniczej (m.in. poprzez dopasowanie do lokalnych uwarunkowań wsparcie otoczenia biznesu). Dotyczy to również rozwijania

relacji miasto-wieś w zakresie lokalnych rynków pracy, poszukiwania lokalnych specjalizacji, kształtowania przestrzeni, lokalnego transportu, ochrony środowiska itd.

Cel ten będzie osiągnięty poprzez realizację w wymiarze miejskim w szczególności następujących celów strategii zintegrowanych:

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”

Cel 1. Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki

Cel 2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy

Cel 3. Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców

Cel 4. Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

Cel 1. Wzrost zatrudnienia

Cel 2. Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych

Cel 3. Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

Cel 4. Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej

Strategia Sprawne Państwo 2020

Cel 5. Efektywne świadczenie usług publicznych

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020

Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

Cel 4. Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.

Cel 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska

Cel 2. Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię

Cel 3. Poprawa stanu środowiska

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie

Cel 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność)

Cel 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność)

Cel szczegółowy 3

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

MIASTO SPÓJNE

Cel polityki miejskiej dotyczący rewitalizacji obszarów zdegradowanych wynika z pilnej potrzeby skoordynowanej odpowiedzi na wyzwanie, którym jest degradacja fizyczna, społeczna i gospodarcza wielu fragmentów polskich miast, zarówno małych, jak i największych. Celem działań w zakresie rewitalizacji jest zmiana strukturalna danego obszaru – nie tylko poprawa jakości życia i walorów estetycznych, ale przede wszystkim przywrócenie na nim aktywności gospodarczej i społecznej.

Cel związany z odbudową zdolności miast i ich zdegradowanych dzielnic do rozwoju ukierunkowany jest na to, by wyprowadzić ze stanów kryzysowych dzielnice miast, miasteczka i inne obszary zdegradowane (np. wymagające rekultywacji i remediacji) w sposób skoncentrowany i efektywny. Cel ten wskazuje, że odnowa najbardziej problemowych obszarów powinna stanowić element całościowej polityki rozwoju miasta i powinna być prowadzona w oparciu o powszechnie wypracowaną wizję stanu docelowego oraz dobór właściwych działań.

Celem polityki miejskiej w zakresie rewitalizacji jest wypracowanie skutecznych mechanizmów koordynowania i integrowania zadań i działań różnych podmiotów w przygotowaniu i prowadzeniu kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W związku z tym, celem polityki miejskiej jest wsparcie merytoryczne samorządów miejskich oraz analiza i wskazanie koniecznych modyfikacji prawa dla umożliwienia skutecznego prowadzenia zintegrowanych działań rewitalizacyjnych. Ważnym elementem tego celu jest wypracowanie mechanizmów powszechnego angażowania podmiotów i kapitału prywatnego w realizację działań związanych z odnową miast.

Celem polityki miejskiej jest określenie narodowego programu rewitalizacji, który będzie określał m.in. zasady i sposób realizacji i integrowania przedsięwzięć, zadania poszczególnych podmiotów oraz sposoby i źródła finansowania rewitalizacji.

Cel ten będzie osiągniany poprzez realizację w wymiarze miejskim w szczególności następujących celów strategii zintegrowanych:

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”

Cel 1. Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki

Cel 2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy

Cel 3. Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców

Cel 4. Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

Cel 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

Cel 4. Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.

Cel 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska

Cel 2. Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię

Cel 3. Poprawa stanu środowiska

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie

Cel 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność),

Cel 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność)

Cel 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność)

Cel szczegółowy 4

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

MIASTO ZWARTE I ZRÓWNOWAŻONE

Celem działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój miast i otaczających je obszarów jest umożliwianie miastom jednoczesnego, skoordynowanego dążenia do ładu przestrzennego, przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu.

Celem polityki miejskiej jest dążenie do realizacji koncepcji miasta zwartego, która jest odpowiedzią na jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed wieloma miastami, które stanowi żywiołowy, chaotyczny rozwój rozproszonej zabudowy. Przeciwdziałanie niekorzystnym procesom suburbanizacyjnym i dezurbanizacyjnym odbywać się będzie poprzez poprawę jakości i warunków planowania przestrzennego, wspieranie współpracy gmin w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych w zakresie wspólnego planowania przestrzeni, wypracowywanie mechanizmów naprawy nieefektywnie zaplanowanych obszarów oraz pilotaże i działania edukacyjne.

Działania ukierunkowane na realizację idei miasta zwartego nierozzerwalnie związane są także z wieloma działaniami dotyczącymi ochrony środowiska, w tym w szczególności zasobów ziemi i krajobrazu. Celem wszystkich działań w zakresie ochrony środowiska w miejskich obszarach funkcjonalnych jest w szczególności wspieranie ochrony powietrza w miastach, redukcja miejskiej wyspy ciepła i przeciwdziałanie zasklepianiu gleby. Działania te uzupełniane będą dodatkowymi działaniami miast nakierowanymi na adaptację do zmian klimatu.

Celem działania w zakresie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałania negatywnym zjawiskom przestrzennym, będzie także wspieranie zrównoważonych i efektywnych działań w sektorze transportu, dotyczy to zwłaszcza rozwijania sieci transportu w miejskich obszarach funkcjonalnych i dążenia do upowszechniania transportu zbiorowego.

Cel ten będzie osiągniany poprzez realizację w wymiarze miejskim w szczególności następujących celów strategii zintegrowanych:

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”

Cel 1. Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki

Cel 2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy

Cel 3. Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców
 Cel 4. Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki
Strategia Rozwoju Transportu w Polsce do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)
 Cel 1. Stworzenie nowoczesnej i spójnej sieci infrastruktury transportowej;
 Cel 2. Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym
 Cel 4. Ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko.
Strategia Sprawne Państwo 2020
 Cel 3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych
Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020
 Cel. 2 Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej
Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020
 Cel 3. Usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy
Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.
 Cel 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska
 Cel 2. Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię
 Cel 3. Poprawa stanu środowiska
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie
 Cel 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność)
 Cel 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność)
 Cel 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność)

Cel szczegółowy 5

Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych
MIASTO SPRAWNE

Celem polityki miejskiej jest tworzenie instytucjonalnych (organizacyjnych) i prawnych warunków dla efektywnego i skutecznego prowadzenia polityki rozwoju miast. Warunki te muszą być dostosowane do specyfiki zarządzania zarówno największymi ośrodkami miejskimi, jak też miastami subregionalnymi i lokalnymi.

W związku z potrzebą postrzegania terytoriów przez pryzmat funkcjonalny, ważny cel polityki miejskiej stanowi wypracowanie optymalnych mechanizmów współpracy samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych, które poprowadzić będą do wspólnego, a przez to bardziej adekwatnego i efektywnego planowania na tych obszarach, zapewniania infrastruktury i usług publicznych wysokiej jakości.

Innym ważnym celem ukierunkowanym na zwiększanie jakości zarządzania miastem jest wspieranie i rozwijanie mechanizmów partycypacji społecznej we wszystkich aspektach funkcjonowania miasta, w kierunku przejścia od formalnych konsultacji społecznych do realnego, możliwie powszechnego, partnerskiego udziału społeczeństwa w określaniu wizji rozwoju miasta, planowaniu jego rozwoju oraz realizacji poszczególnych działań w mieście.

Ponieważ dla efektywnego zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi potrzebne jest dostarczanie wiedzy o możliwych instrumentach, mechanizmach wsparcia i konkretnych rozwiązaniach złożonych kwestii, celem polityki miejskiej jest utworzenie na poziomie krajowym centrów wiedzy w zakresie kluczowych aspektów zarządzania miastami, co jest istotne szczególnie dla wsparcia merytorycznego mniejszych miast. Dla zwiększania jakości zarządzania miastami opartego na aktualnej informacji, a także dla lepszego dopasowywania polityk publicznych do specyfiki miast, rozwijany będzie miejski komponent systemu monitorowania polityki regionalnej i przestrzennej.

Cel ten będzie osiągniany poprzez realizację w wymiarze miejskim w szczególności następujących celów strategii zintegrowanych:
Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”
 Cel 1. Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki
 Cel 2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy
 Cel 3. Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców
 Cel 4. Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

Cel 5. Podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli

Strategia Rozwoju Transportu w Polsce do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)

Cel 2. Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym

Cel 5. Stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej

Strategia Sprawne Państwo 2020

Cel 2. Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa

Cel 3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020

Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

Cel 2. Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne

Cel 3. Usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.

Cel 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska

Cel 2. Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię

Cel 3. Poprawa stanu środowiska

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie

Cel 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność)

5. Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej

Jakość życia – wprowadzenie

Termin „jakość życia” odnosi się do dobrobytu człowieka lub grupy i obejmuje subiektywne i obiektywne strony tego zagadnienia. Jakość życia miejskiego wyznaczają indywidualne pragnienia i publiczna polityka względem miast.

Na jakość życia w mieście, a przede wszystkim na jej dobrą ocenę składa się bardzo wiele czynników – przede wszystkim dobry dostęp do wysokiej jakości: usług publicznych, rynku pracy (oferującego różnorodne możliwości zatrudnienia), oferty spędzania czasu wolnego, środowiska i transportu publicznego. Wysoka jakość życia w mieście to także dobry dostęp do zasobów mieszkaniowych, poczucie bezpieczeństwa, atrakcyjne przestrzenie publiczne i wiele innych. Miasta, które chcą odnieść długofalowy sukces gospodarczy muszą umieć zapewnić swoim mieszkańcom dobre warunki życia, to bowiem powoduje, że decydują się oni w tym mieście mieszkać i pracować, a inwestorzy chętniej lokują swoją działalność. Poza miejscem zamieszkania i pracy, ważna jest także dostępność i jakość tzw. trzecich miejsc - miejsc spędzania wolnego czasu (aktywności społecznej, towarzyskiej, rekreacji itd). Niska jakość życia rodzi rozczarowanie, frustrację i odpływ najbardziej aktywnych ludzi. Te kwestie zadecydowały o tym, że celem strategicznym Krajowej Polityki Miejskiej jest rozwój idący w parze ze wzrostem jakości życia mieszkańców.

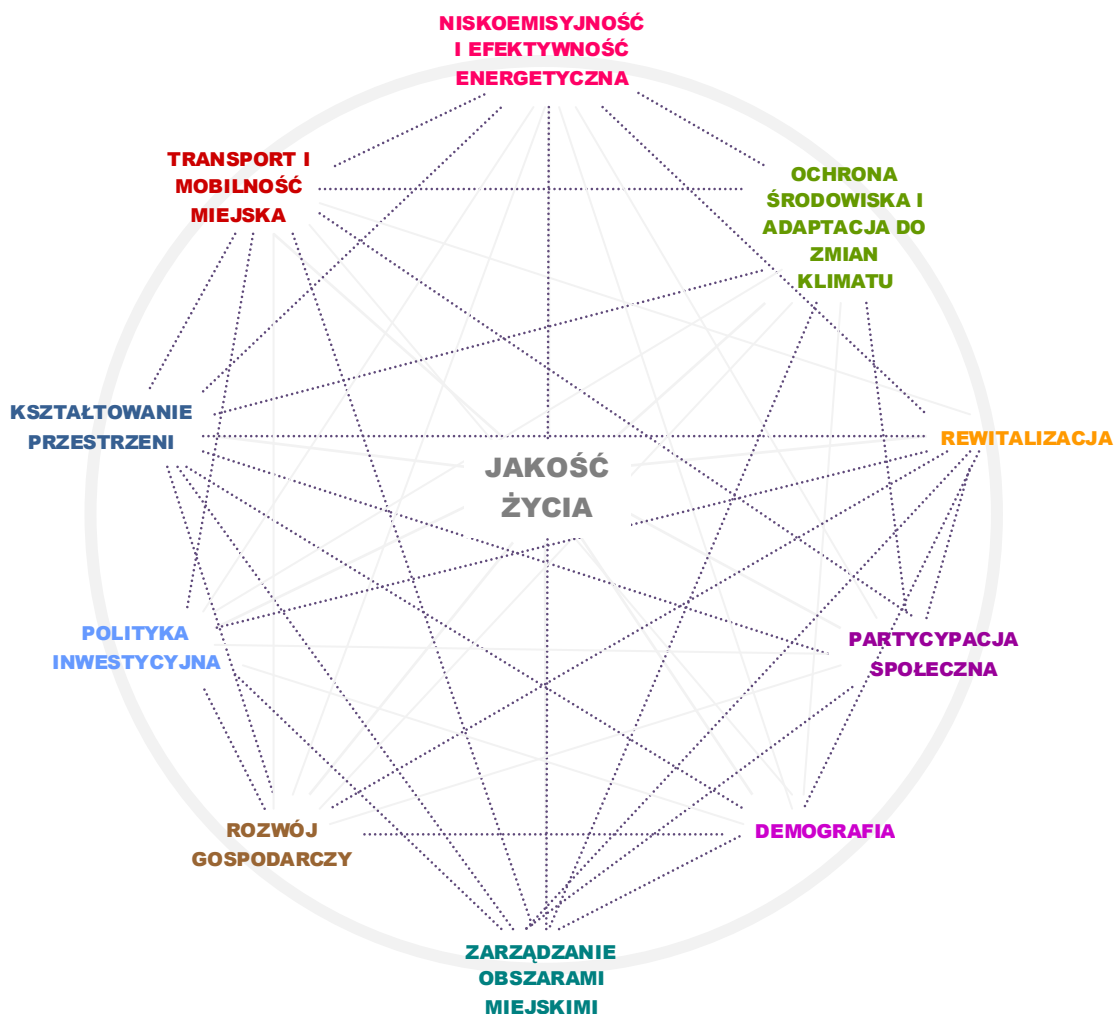
W polskich miastach główne wyzwania związane z jakością życia są zróżnicowane w zależności od wielkości miasta i jego położenia. W największych miastach są one związane między innymi ze środowiskiem (głównie zanieczyszczeniami powietrza), zatłoczonymi ulicami, wykluczeniem przestrzennym. W mniejszych ośrodkach koncentrują się wokół braku miejsc pracy czy problemów spowodowanych wyludnianiem się miast. Wszystkich grup miast dotyczą natomiast kwestie dostępu i jakości usług publicznych, ubóstwa, degradacji tkanki miejskiej czy chaosu przestrzennego.

Warto podkreślić, że jakość życia jest zagadnieniem, które jest z jednej strony trudne do zdefiniowania, a z drugiej trudno mierzalne. Zazwyczaj przyjmuje się, że statystyczny pomiar jakości życia powinien obejmować dwa wymiary: szeroko rozumiane warunki obiektywne (na przykład: materialne warunki życia, zdrowie, edukacja, aktywność ekonomiczna, czas wolny i relacje społeczne, osobiste bezpieczeństwo, jakość państwa i jego zdolność do zapewnienia ludziom podstawowych praw, jakość infrastruktury, środowiska naturalnego) oraz – dobrobyt subiektywny, określany także jako dobrostan i rozumiany jako satysfakcja, jaką czerpią ludzie z różnych aspektów życia jako całości, samopoczucie psychiczne i odczuwane stany emocjonalne.

Według danych GUS z 2013 r. zadowolonych z życia było od ok. 72% do 77% mieszkańców miast – najwięcej w największych ośrodkach. Jednocześnie odsetek osób o dobrym samopoczuciu wyniósł od ok. 12% w miastach liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców do ok. 15% w ośrodkach liczących poniżej 100 tys. mieszkańców.

[ODEŚLANIE: „Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce” (Warszawa, 2013)]

Złożoność i różnorodność kwestii składających się na jakość życia w miastach powoduje, że trudno to zagadnienie traktować jako jeden z wielu wątków polityki miejskiej. Jest on niejako sumą wszystkich tematów – i jako przyczyna i cel działania.



Mając na uwadze cel ciągłej poprawy jakości życia mieszkańców miast, pożądane kierunki działań wszystkich instytucji publicznych w wymiarze miejskim powinny dotyczyć przede wszystkim:

- działań dla zrównoważonego rozwoju miast,
- tworzenia publicznych polityk w sposób mający na szczególnej uwadze jakość życia w miastach,
- kształtowanie przestrzeni miast w sposób zwiększający ich dostępność, atrakcyjność i „przydatność” w codziennym życiu.

Tym samym, na każdy z przedstawionych w dalszej części dokumentu wątków tematycznych należy patrzeć także przez pryzmat celu, jakim jest lepsza jakość życia w miastach, także na przykład poprzez działania na rzecz oszczędności czasu związanego z funkcjonowaniem w mieście. Wolny czas, zaoszczędzony np. dzięki dobrze zaplanowanej strukturze przestrzeni czy dzięki sprawnemu systemowi transportu miejskiego, może zostać przeznaczony na obrane przez mieszkańców cele i powodować większe zadowolenie z życia w danym miejscu.

5.1. Kształtowanie przestrzeni

5.1.1. Uwarunkowania i wyzwania

W zagospodarowaniu przestrzeni w polskich miastach zachodzi wiele niekorzystnych zjawisk wynikających z szeregu przyczyn, w tym z powielania błędów miast zachodnioeuropejskich. Degradacja przestrzeni śródmiejskiej powoduje jej niską atrakcyjność i wywołuje przemieszczenia ludności do strefy podmiejskiej, gdzie następuje rozpraszanie zabudowy mieszkaniowej. W polskich miastach takie zjawiska przybierają na sile, zwłaszcza w obliczu braku funkcjonalności planowania przestrzennego.

W konsekwencji, w dużych i średnich miastach wyrastają chaotycznie zaplanowane osiedla oraz źle zagospodarowane przedmieścia. Powstają one w wyniku przekształceń terenów rolnych w tereny mieszkaniowe bez zapewnienia im koniecznej infrastruktury, co prowadzi do negatywnych skutków zarówno dla poszczególnych mieszkańców, jak i całej społeczności.

Rozproszona zabudowa mieszkaniowa generuje nieracjonalnie wysokie koszty realizacji i utrzymania infrastruktury ponoszone przez wspólnoty samorządowe. Obok odszkodowawczych konsekwencji nieuzasadnionego nadmiaru terenów pod zabudowę wskazanych w planach miejscowych jest to drugi czynnik związany z zagospodarowaniem przestrzennym negatywnie odbijający się na finansach gmin. Widoczny jest również brak ochrony i sterowania zmianami w przestrzeni, które powodują fragmentację naturalnych układów przyrodniczych, w tym korytarzy ekologicznych oraz klinów napowietrzających w miastach. Proces ten jest związany często z brakiem sformułowanej przez władze miejskie wizji zagospodarowania obszarów miejskich, zwłaszcza tam gdzie taka wizja jest najbardziej potrzebna. Jednocześnie, niewprowadzanie skutecznych mechanizmów realizacji polityki przestrzennej często uruchamia możliwość wdrażania indywidualnych i komercyjnych inwestycji na obszarach nieobjętych planem miejscowym na podstawie decyzji administracyjnych (WZiZT – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, decyzje takie nie muszą wykazywać zgodności z ogólną polityką przestrzenną miasta (sformułowaną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) co, podważając logikę systemu planowania przestrzennego, w efekcie ogranicza publiczną kontrolę nad procesami inwestycyjnymi.

Kolejnym wyzwaniem jest występujący powszechny chaos przestrzenny i wizualny, który przekłada się na negatywny obraz wielu polskich miast. Taki pejoratywny stan potęgują wszechobecne plakaty, reklamy wielkopowierzchniowe, świetlne itp., które zdominowały krajobraz ulic. Niedostatecznie kontrolowana i praktycznie nieograniczona możliwość korzystania z przestrzeni publicznej przez reklamodawców występuje zarówno w obszarach zabudowy miejskiej, jak i w pasach drogowych głównych arterii komunikacyjnych.

Polskie miasta borykają się także z szeregiem wyzwań związanych z jakością i dostępnością przestrzeni publicznych. Jednym z nich jest takie ich projektowanie, aby były one praktyczne i dostępne dla wszystkich użytkowników (w tym osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, rodziców z dziećmi itd.). Innym niekorzystnym i praktycznie nigdzie na świecie nie rozpowszechnionym w takiej skali zjawiskiem jest zawłaszczanie przestrzeni poprzez grodzenie dużych zespołów mieszkaniowych, w wyniku czego pozbawia się innych (a często też mieszkańców tych osiedli) dogodnego dostępu do przestrzeni publicznej, zieleni miejskiej oraz dostępu do usług. Powoduje to segregację przestrzenną i dezintegrację społeczną, a także inne niekorzystne zjawiska (jak np. rezygnację z komunikacji pieszej).

W kontekście wymienionych powyżej problemów znaczna część przestrzeni polskich miast stała się nieprzewidywalna, konfliktogenna, nieefektywna, a przy tym nieatrakcyjna. Jej niska jakość, w

porównaniu z europejskimi standardami, wskazuje na występowanie znaczącej dysproporcji oraz wymusza konieczność zintensyfikowania działań i zmian przepisów w zakresie poprawy stanu przestrzeni miast i ich obszarów funkcjonalnych.

5.1.2. Kierunki działań

W świetle dotychczasowych doświadczeń, obok niewątpliwie koniecznych zmian prawnych eliminujących kluczowe dysfunkcje systemu planowania przestrzennego, niezbędna jest aktywna rola władz miejskich w kształtowaniu przestrzeni miejskiej. Niedoskonałe przepisy nie mogą usprawiedliwiać bierności w działaniach planistycznych. Również przyszłe, lepsze, rozwiązania prawne nie zapewnią zmiany obrazu polskiej przestrzeni bez intensywnego i aktywnej postawy władz samorządowych wspomaganych przez rzetelnych i zaangażowanych profesjonalistów. Działania w zakresie planowania przestrzennego powinny przede wszystkim zmierzać w kierunku powrotu na ścieżkę zrównoważonego rozwoju miast.

Aktywna rola władz miejskich musi przejawiać się w prowadzeniu prac planistycznych i uchwalaniu dobrych jakościowo planów miejscowych w pierwszej kolejności w tych obszarach, w których koncentruje się zainteresowanie inwestorów i działalność budowlana. Przyjmowane dokumenty muszą zawierać treści oparte o rzetelne prognozy i być spójne z całościową strategią gminy. Powinny być wypracowane w przejrzystych procedurach z udziałem zainteresowanych mieszkańców. Przyjęte plany muszą być wyrazem jasno, konsekwentnie i precyzyjnie artykułowanej przez władze wizji rozwoju miasta i poszczególnych jego obszarów, a następnie przekładane na konkretne przedsięwzięcia. Ta wizja nie powinna podlegać koniunkturalnym zmianom czy naciskom, a jeśli pojawią się warunki do takiej zmiany, to powinna być ona przeprowadzona w transparentnym procesie, przy wzięciu racji zainteresowanych stron, z nieustającą dbałością o optymalizację efektów z punktu widzenia interesu publicznego.

W wymiarze merytorycznym zaangażowanie władz miejskich w planowanie przestrzenne powinno oznaczać konsekwentne dążenie do przeciwdziałania chaosowi przestrzennemu i estetycznemu oraz rozpraszaniu zabudowy i żywiołowej suburbanizacji. A więc do tworzenia miasta o wysokiej jakości przestrzeni - zwartej, racjonalnie gospodarującego zasobami, estetycznego, przyjaznego i wygodnego dla mieszkańców oraz przyjezdnych, które korzystnie oddziałuje na jakość ich życia.

O ile obowiązujące przepisy jeszcze w niewystarczającym stopniu obligują do postępowania zgodnie z powyższymi kierunkami, to przygotowując projekty do współfinansowania przez fundusze europejskie, należy mieć na względzie, że powinny się one wpisywać w realizację Strategii Europa 2020.

fundusze europejskie 2014-20

Zgodnie z treścią Umowy Partnerstwa, wsparcie inwestycji w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020 odbywać się będzie z uwzględnieniem następujących zasad:

- powstrzymywania żywiołowego rozlewania się miast, zapobiegania rozpraszaniu zabudowy i pogłębianiu chaosu przestrzennego,
- kształtowania w maksymalnym możliwym zakresie przestrzeni publicznych przyjaznych dla mieszkańców z dostępnym transportem publicznym,
- uwzględnienia w polityce przestrzennej kwestii adaptacji do zmian klimatu, lokalizacji silnych generatorów ruchu w obszarach obsługiwanych wysokowydajnym transportem miejskim,
- preferowania ponownego wykorzystania terenu i uzupełnienia zabudowy zamiast ekspansji na tereny niezabudowane (priorytet *brownfield* ponad *greenfield*),
- troski o estetykę poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i ich

dopasowania do otoczenia z poszanowaniem kontekstu przyrodniczego, kulturowego i społecznego,

- zapewnienia szerokiej i faktycznej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji (np. debaty, warsztaty, ankiety).

Zasady te będą w adekwatny sposób uwzględniane w realizacji poszczególnych programów operacyjnych, w zasadach i kryteriach wyboru projektów.

W zakresie ograniczania chaotycznego rozlewania się zabudowy

Wszystkie realizowane i planowane działania władz miejskich powinny wynikać z dążenia do racjonalizacji wydatków publicznych, oszczędnego gospodarowania dostępnymi zasobami oraz przywrócenia ładu przestrzennego. W planowaniu rozwoju, miasta powinny działać zgodnie z ideą miasta zwartego, które promuje policentryczną strukturę, przyjmującą formę gęstej i wielofunkcyjnej tkanki zabudowy miejskiej, obsługiwanej komunikacją pieszą, rowerową i publiczną, przy jednoczesnym ograniczaniu transportu indywidualnego. Powszechnie przyjmuje się, że ten model wyraża zasady zrównoważonego rozwoju formułowane w odniesieniu do kształtowania przestrzeni miejskiej. Realizacja tej koncepcji wymaga w pierwszym etapie możliwie skutecznego powstrzymywania rozpraszania zabudowy mieszkaniowej zarówno w granicach danego miasta, jak i w przestrzeni obszaru funkcjonalnego miasta.

Ograniczanie procesu rozlewania się zabudowy wiąże się również z koniecznością formułowania polityki racjonalnego ograniczania rozwoju przestrzennego miasta. O ile konsekwentna postawa władz miejskich pozwoliłaby już realizować takie podejście (poprzez uchwalanie planów miejscowych i eliminowanie możliwości rozwoju zabudowy w oparciu o decyzje administracyjne) to jednak znacznie ułatwiłoby to zmiana obowiązującego prawa polegająca na wprowadzeniu strefowania zabudowy, umożliwiającego m.in. wyznaczanie obszarów zabudowy. Określenie stabilnych granic rozwoju terenów zurbanizowanych powinno być połączone z adekwatnym zapewnieniem wyposażenia ich w infrastrukturę, w tym dostępu do transportu publicznego.

Polityka władz miast oparta o zasadę miasta zwartego oraz preferencji inwestowania na obszarach uprzednio zagospodarowanych („brownfields”) nastawiona powinna być na skupienie inwestycji w wyznaczonych planistycznie strefach dobrze dostępnych komunikacyjnie, przy jednoczesnej ochronie przed zabudową cennych krajobrazowo i kulturowo terenów, oraz tych poważnie zagrożonych powodziami czy ruchami masowymi podłoża. W tym celu miasta powinny akcentować pierwszeństwo finansowania modernizacji infrastruktury oraz tworzenia warunków do uzupełniania i modernizacji istniejącej zabudowy w obszarach centralnych miasta przed budową nowej infrastruktury w obszarach podmiejskich, która mogłaby zachęcać do dalszego rozpraszania zabudowy mieszkaniowej.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawi propozycje zmian przeciwdziałających niekontrolowanej suburbanizacji. Powinny one zakładać stopniowe wyeliminowanie instrumentu decyzji o warunkach zabudowy, zwłaszcza w tym zakresie, który najistotniej wpływa na rozpraszanie zabudowy i docelowo zakładać mechanizmy ustanawiania granic urbanizacji dla terenów miejskich.

Zmiana przepisów powinna również objąć uzupełnienie przepisów ogólnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego o sformułowanie zasad związanych z kreowaniem miasta zwartego, powstrzymywaniem suburbanizacji, wskazywaniem terenów pod przyszłą zabudowę pod warunkiem wykorzystania możliwości inwestycji na terenie zabudowy, preferowaniem ponownego wykorzystania już zagospodarowanego terenu, itp.

Dla efektywnego powstrzymywania żywiołowej suburbanizacji, konieczna jest aktywna współpraca samorządów w ramach obszarów funkcjonalnych miast. Powinny one dążyć do zapewnienia maksymalnej spójności ich studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (a w dalszej kolejności także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), szczególnie pod kątem zadbania o to, aby bilans trendów demograficznych i zapotrzebowania na nowe tereny do zabudowy był rozpatrywany i realistycznie uwzględniany w skali całego obszaru funkcjonalnego. Ponadto, władze samorządów gmin znajdujących się w miejskim obszarze funkcjonalnym powinny dążyć do zaplanowania spójnego systemu obszarów zabudowy, uwzględniającego ideę miasta zwartego (w tym koncepcję przemieszania funkcji) oraz zasadę lokalizacji intensywnej zabudowy mieszkaniowej oraz silnych generatorów ruchu wzdłuż tras sprawnego i wydajnego transportu publicznego. Jakkolwiek prowadzenie przez władze samorządowe powyżej opisanej koordynacji planowania przestrzennego możliwe jest bez formalnych ram, jednak działania te zostałyby znacznie ułatwione, gdyby ramy prawne dające taką możliwość zostały sformułowane.

działania

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawi propozycje rozwiązań umożliwiających efektywne i oparte o współpracę gmin planowanie przestrzenne w miejskich obszarach funkcjonalnych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W celu ograniczenia procesów suburbanizacji niezwykle przydatne są działania miast w zakresie realizacji skutecznych programów przyciągających mieszkańców z powrotem do centrów miast. Zachęty do osiedlania się w obszarach centralnych miasta muszą mieć silne odzwierciedlenie w polityce przestrzennej. Konieczne jest tworzenie warunków dla uzupełniania i modernizacji zabudowy, która miałaby przyciąć nowych mieszkańców. Niemniej, ważne jest kształtowanie śródmiejskiej przestrzeni publicznej pod kątem zwiększania jej atrakcyjności i wzbogacania palety aktywności, jakie można w niej realizować. Dążenie do zwiększania odsetka ludności zamieszkałej w centrum miasta ma wymiar bardzo praktyczny - przyczyniać się będzie do poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych na infrastrukturę i usługi publiczne. Działania te powinny być spójne, oparte na skoordynowanym planowaniu przestrzennym i społeczno-gospodarczym miasta. Istotnym instrumentem takich działań powinna być kompleksowa rewitalizacja poprawiająca jakość przestrzeni, warunki społeczne i gospodarcze dzielnic śródmiejskich.

[ODEŚLANIE: Zgodnie z zaleceniami ETO (Sprawozdanie specjalne nr 23/2012 ETO), państwa członkowskie UE powinny m.in. realizować wymóg, aby projekty dotyczące rewitalizacji terenów zdegradowanych stanowiły część zintegrowanego planu rozwoju danego miasta lub obszaru.]

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych]

Niezwykle istotne jest, aby wysiłkom samorządów na rzecz przeciwdziałania żywiołowej suburbanizacji towarzyszyły spójne i konsekwentne działania instytucji rządowych w kierunku maksymalnego ograniczenia tego niekorzystnego ekonomicznie, społecznie i środowiskowo trendu. Działania te dotyczyć będą zarówno odzwierciedlenia mechanizmów przeciwdziałania zjawisku, o którym mowa w sektorowych politykach rządu, jak i konkretnych poczynań instytucji rządowych, gdy są one aktywne lokalnie (np. jako inwestor lub zbywca nieruchomości).

Wystrzeganie się działań, które bezpośrednio lub pośrednio prowadzić będą do żywiołowej suburbanizacji, powinno być obowiązkiem wszystkich instytucji publicznych. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystywania dla doraźnych celów ulomnego instrumentu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym wyłącznie na potrzeby zbycia gruntu) umożliwiającego

„obchodzenie” wyznaczonych kierunków lokalnej polityki przestrzennej. Działania władz samorządowych i podległych im instytucji oraz instytucji rządowych nie powinny zatem przyczyniać się do żywiołowego rozpraszania zabudowy.

działania
Instytucje rządowe, występując w roli inwestora budynków lub zbywcy nieruchomości na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych, nie mogą – poprzez swe działania i rozstrzygnięcia – wpisywać się w schemat pogłębiania procesu rozwoju bezplanowej zabudowy rozproszonej i żywiołowej suburbanizacji.
odpowiedzialny: instytucje rządowe podległe poszczególnym ministrom

działania
Należy dokonać przeglądu działań prowadzonych przez poszczególne resorty oraz podległe im instytucje, a także obowiązujących uregulowań prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio wzmacniają proces żywiołowego rozlewania się zabudowy na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wyniki przeglądu powinny prowadzić do modyfikacji i zaproponowania zmian prawnych w takim kierunku, aby przeciwdziałać procesom żywiołowej suburbanizacji.
odpowiedzialny: właściwi ministrowie

Dążenie do przeciwdziałania suburbanizacji powinno znajdować odzwierciedlenie w działaniach dotyczących różnych sektorów życia publicznego. Konkretnym przykładem takich działań jest analiza w jaki sposób rozbudowa sieci autostrad i dróg ekspresowych, ułatwiając dostęp do dużych miast, rozszerza terytorialnie obszar „zagrożony” suburbanizacją. Zwiększanie dostępności, w tym poprzez rozbudowę sieci drogowej, jest jednym z głównych celów polityki przestrzennej i regionalnej kraju, jednak należy dążyć do wypracowania mechanizmów, które spowodują, aby w możliwie niewielkim stopniu przyczyniało się to do rozpraszania zabudowy i rozlewania się miast.

Z kolei, przy podejmowaniu na szczeblu rządowym decyzji o zgodzie na odrołnienie gruntów klas I-III w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinny być za każdym razem uwzględniane przesłanki związane z faktycznym zapotrzebowaniem na dodatkowe obszary pod zabudowę na terenie obszarów funkcjonalnych miast, a także wpisanie potencjalnego terenu zabudowanego w system transportowy i edukacyjny obszarów funkcjonalnych miast.

działania
Minister właściwy ds. rolnictwa i rozwoju wsi, wydając pozwolenia na odrołnienie gruntów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, powinien wydawać je z uwzględnieniem przesłanki dostępu działki do transportu publicznego, odległości od placówek oświatowych, deficytu innych terenów do zabudowy i prognoz demograficznych dla miasta i jego obszaru funkcjonalnego.
odpowiedzialny: minister właściwy ds. rolnictwa i rozwoju wsi

W zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej wysokiej jakości

Dla osiągnięcia istotnego postępu w przywróceniu ładu przestrzennego w polskich miastach i ich obszarach funkcjonalnych władze samorządowe powinny być głównym inicjatorem zmian przestrzennych i tworzyć wizję zagospodarowania przestrzeni oraz egzekwować jej realizację. Aktywne działania władz samorządowych powinny być skierowane na zwiększenie (do takiego poziomu jak jest to racjonalnie uzasadnione) pokrycia powierzchni terenów miast i ich obszarów funkcjonalnych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wskazując w ten sposób inwestorom tereny rozwojowe oraz obszary podlegające ochronie. Jest to niezbędne dla

prowadzenia racjonalnego planowania przestrzennego, które umożliwi modernizację istniejącej struktury przestrzennej miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Jakość planów zagospodarowania przestrzennego

Mimo obowiązującego – niedoskonałego – prawa, planowanie wysokiej jakości przestrzeni miast w obecnych uwarunkowaniach jest zazwyczaj nadal możliwe, choć niełatwe. Wymaga odważnej i konsekwentnie realizowanej polityki przestrzennej miasta, prowadzonej w stałej konsultacji z mieszkańcami i właścicielami nieruchomości. Stabilna i długotrwała wizja zagospodarowania przestrzeni realizowana przez władze miast istotna jest zarówno dla obecnych oraz potencjalnych mieszkańców, jak i dla inwestorów.

Władze miejskie powinny zapewniać odpowiednią jakość i treść planów zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, w szczególności, stworzenie jasnych ram dla przyszłego rozwoju danych terenów (chyba, że plan ma funkcję ochronną). Ramy te, nie powinny być ani zbyt elastyczne, ani zbyt rygorystyczne (choć w zależności od lokalnych uwarunkowań stwierdzenie to może mieć różne znaczenie). Potrzebne jest także realistyczne podejście do przyszłych potrzeb i możliwości inwestycyjnych gminy, a także ścisłe nawiązanie do prognoz demograficznych nie tylko dla danej gminy, ale całego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Bez takiego podejścia plan będzie zawierać nierealistyczne treści, które pociągną za sobą bardzo realne koszty związane z odszkodowaniami za nieruchomości pod inwestycje gminne nie dające się sfinansować w perspektywie objętej wieloletnią prognozą finansową.

Celem usprawnienia procesów przygotowywania i uchwalania dokumentów planistycznych w kształcie najbardziej zbliżonym z koniecznością przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego w Polsce niezbędne są zmiany prawne.

[ODEŚLANIE: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Cel 6]

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawi propozycję zmian prawnych zmierzających do:

- zapewnienia spójności treści zawartych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego z dokumentami strategicznymi gminy (w tym prognozami demograficznymi w skali całego miejskiego obszaru funkcjonalnego), wieloletnią prognozą finansową i wieloletnim planem inwestycyjnym,
- wprowadzenia rozwiązań ustanawiających standardy urbanistyczne obowiązujące na terenie całych gmin (z uwzględnieniem zróżnicowania na obszary o różnym charakterze), przy czym jednak nie powinno to umożliwiać gminom „obchodzenia” w ten sposób konieczności oparcia planowania o system planów miejscowych,
- wprowadzenia obligatoryjnego planowania obszarów rozwojowych, ale także tych, które wymagają przekształceń przestrzennych (w tym dzielnic śródmiejskich oraz zdegradowanych wymagających rewitalizacji),
- wprowadzenia skutecznych mechanizmów ekonomiczno-prawnych zapewniających realizację infrastruktury równocześnie z zagospodarowywaniem terenu przeznaczonego pod nową zabudowę,
- wyeliminowania ograniczeń lub niejednoznaczności pod kątem możliwości zawierania określonych treści w planach miejscowych; konieczność planistycznego odniesienia się do złożonych kwestii mogących występować w przestrzeni miejskiej może wymagać szerokiej gamy rozwiązań i mechanizmów – przepisy powinny uwzględnić ten fakt.

Niezależnie od postulowanych zmian w przepisach, sformułować należy szereg zasad, które władze samorządowe powinny brać pod uwagę prowadząc politykę przestrzenną na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych.

W kształtowaniu przestrzeni, władze miejskie powinny propagować lub inicjować projekty zakładające mieszane użytkowanie terenu (ang. *mixed-use*), bo wielofunkcyjne przestrzenie i obszary sprzyjają trwałemu i zrównoważeniu użytkowaniu terenu oraz podnoszą jego atrakcyjność. Projekty uwzględniające mieszane użytkowanie terenu powinny być realizowane zarówno w obszarach śródmiejskich, w działaniach rewitalizacyjnych, jak i w zagospodarowaniu nowych terenów rozwojowych. Dla realizacji wielofunkcyjnych struktur konieczne jest zapewnienie właściwej gęstości zaludnienia, która ekonomicznie uzasadnia wprowadzenie i utrzymanie funkcji publicznych oraz usług. Kształtowanie przestrzeni powinno odbywać się także zgodnie z zasadą projektowania uniwersalnego (projektowania dla wszystkich), a więc takiego, które jest użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania.

[ODWOŁANIE: Do wykorzystania koncepcji projektowania uniwersalnego zobowiązuje Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, ratyfikowana przez Polskę w 2012 r., a także „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020”]

[ODEŚLANIE – DOBRA PRAKTYKA: Zestaw dokumentów europejskich i publikacji na temat projektowania uniwersalnego: www.niepelnosprawni.gov.pl/dostepnosc-projektowanie-uniwer]

Kształtowanie przestrzeni w obszarach śródmiejskich

Szczególną uwagę poświęcić należy zasadom kształtowania przestrzeni w obszarach śródmiejskich. Są one kluczowymi elementami miasta wpływającymi zasadniczo na poczucie ładu przestrzennego i atrakcyjności miasta. Aktywność władz miejskich powinna koncentrować się na lokalizowaniu w tym obszarze takich projektów, które będą potęgować integrację i aktywność mieszkańców oraz wpływać pozytywnie na wizerunek miasta. Nacisk powinien być więc położony na skupianie w tej strefie różnych obiektów o charakterze centrotwórczym oraz kreowanie atrakcyjnego systemu ogólnodostępnej miejskiej przestrzeni publicznej i zieleni. Kształtowanie tej przestrzeni powinno odzwierciedlać wyraźny priorytet dla ruchu pieszego i rowerowego oraz maksymalnie ułatwiony dostęp do transportu publicznego. W obszarach śródmiejskich powinny być inicjowane projekty reprezentujące najwyższej jakości poziom w zakresie architektury i urbanistyki oraz innowacyjne rozwiązania w zakresie infrastruktury. Ważnym dla przestrzeni miejskich jest również odtworzenie miejskich przestrzeni nadrzecznych i otwarcie ich na potrzeby mieszkańców. Zwrócenie się miast ku rzekom powinno być elementem podnoszenia jakości przestrzeni miejskiej. Konieczne jest prowadzenie w obszarach śródmiejskich działań dla ciągłego zwiększania ich atrakcyjności oraz uzupełnienia różnych form aktywności w przestrzeniach publicznych, w zakresie wprowadzenia sztuki i kultury do przestrzeni. Wspieranie w ten sposób przemysłu kreatywnego będzie wpływać na tworzenie lokalnego klimatu oraz tożsamości miejsc. W strefach centralnych przestrzenie publiczne związane są z życiem kulturalnym i handlem indywidualnym co wymaga wyposażenia ich w technologiczne rozwiązania. Nowe technologie w przestrzeni publicznej umożliwiają zbiorowe włączenie do sieci Wi-Fi oraz interaktywny dostęp do sztuki i kultury oraz aktywnych form rekreacji. Jest to bardzo ważne narzędzie zmiany społecznej, prowadzącej do większej odpowiedzialności mieszkańców za miejsce zamieszkania i utożsamienia się z nim oraz dla uruchomienia niezbędnej aktywności w obszarach śródmiejskich. Wszelkie działania ukierunkowane na zwiększanie atrakcyjności obszarów śródmiejskich powinny uwzględniać aspekt zachowywania istniejących obszarów zieleni miejskiej i wprowadzanie jej elementów w proces nowego zagospodarowywania.

Kształtowanie lokalnych centrów

Natomiast na całym terenie miasta polityka przestrzenna władz miejskich powinna być skierowana na kumulowanie obiektów, usług i rekreacji w przestrzeni, która umożliwia „lokalne” funkcjonowanie (korzystanie ze wszystkich podstawowych usług) w dzielnicach miejskich, bez nadmiernej potrzeby straty czasu na codzienne przemieszczanie się (dodatkowo zakładając, że jak najwięcej tych przemieszczeń może być wykonywana pieszo). Natomiast na nowych terenach przeznaczonych pod zabudowę jej rozwój powinien być zaplanowany i realizowany równocześnie (lub wyprzedzająco) z zapewnieniem adekwatnej do przyszłych potrzeb wydajnej infrastruktury technicznej, w tym transportowej (siatka ulic, transport zbiorowy) oraz społecznej.

Kształtowanie systemu przestrzeni publicznych

Zarówno w terenach zabudowanych, jak i terenach rozwojowych konieczne jest odwrócenie procesu zawłaszczania przestrzeni publicznej i grodzenia przestrzeni zabudowy wielorodzinnej. Prowadzi on do wielu niekorzystnych zjawisk dla struktury przestrzennej miasta: pozbawiania mieszkańców miejsc publicznych i dostępnych terenów zieleni, segreguje ją na obszary „lepszego” i „gorszego” standardu oraz powoduje problemy w komunikacji pieszej.

Istotny element działań władz samorządowych z zakresu planowania przestrzennego powinien odnosić się do tworzenia warunków, aby obiekty o charakterze generatorów ruchu (centra handlowe, uczelnie i kampusy, urzędy, zakłady pracy i biura o dużej liczbie pracowników) lokalizowane były wyłącznie w miejscach dobrze obsługiwanych sprawnym i wydajnym transportem publicznym.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA, W zakresie miejskiej polityki transportowej]

W kontekście powyższych spostrzeżeń, konieczne jest nagłaśnianie i promowanie pozytywnych przykładów w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w miastach. Zadanie to spoczywa na władzach miast, korporacjach samorządowych, jak i administracji rządowej.

[ODEŚLANIE: Publikacja MliR „Wspólna przestrzeń, wspólne dobro. Dobrej praktyki w kształtowaniu ładu przestrzennego”]

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa będzie upowszechniał dobre praktyki, wzorcowe rozwiązania i wskazywał zalecane kierunki aktywnych działań władz miejskich dla kształtowania ładu przestrzennego w miastach, w tym zwłaszcza na obszarach śródmiejskich i rewitalizowanych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Dla skutecznego uzyskania pozytywnych efektów przekształceń przestrzennych należy podjąć działania, aby scalanie i podziały nieruchomości stały się faktycznym narzędziem kształtowania przestrzeni, z korzyścią dla społeczności i poszczególnych właścicieli nieruchomości. W tym celu potrzebne są zmiany prawne. Równocześnie, trzeba rozważyć wprowadzenie mechanizmów umożliwiających gminom większe angażowanie się w wykup nieruchomości. Brak takich rozwiązań wyraźnie utrudnia prowadzenie gminom skutecznych interwencji publicznych, np. w procesach rewitalizacyjnych.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawi propozycje w zakresie ścisłego powiązania procedur planistycznych z inicjowaniem procesów reparcelacji gruntów zaplanowanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zostaną przeanalizowane warunki i bariery prowadzenia przez gminy gospodarki nieruchomościami na potrzeby związane z prowadzeniem przez nie działań na rzecz całościowego zabezpieczania potrzeb terenowych na rzecz usług i potrzeb publicznych w zagospodarowaniu przestrzennym. Grunty należące do zasobu nieruchomości są niezbędne dla realizacji kompleksowych urbanistycznych operacji inwestycyjnych (w tym rewitalizacyjnych).

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Projekty i przedsięwzięcia urbanistyczne

Aktywna rola władz miejskich powinna dotyczyć inicjowania oraz wyznaczania obszarów do realizacji dużych projektów urbanistycznych na terenie miast w lokalizacjach priorytetowych z punktu widzenia jego rozwoju. Także na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, w tym przy doprecyzowaniu ostatecznego kształtu inwestycji władze miasta powinny aktywnie działać, aby osiągnąć optymalny efekt z punktu widzenia potrzeb miasta. Realizację tego typu przedsięwzięć ułatwiłoby wprowadzenie do przepisów prawa nowych instrumentów z zakresu urbanistyki operacyjnej.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawi rozwiązania ułatwiające realizację dużych założeń urbanistycznych, proponując narzędzia z zakresu urbanistyki operacyjnej, które z jednej strony, pozwolą na elastyczną współpracę władz miasta z inwestorem zewnętrznym, uwzględniającą interesy obu stron, a z drugiej, zapewnią należytą transparentność procesu tak, aby także udział mieszkańców przyczynił się do optymalnego kształtu przedsięwzięcia.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Strategiczne i duże przedsięwzięcia urbanistyczne powinny być planowane w powiązaniu z istniejącą strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta, zwłaszcza, że dają one impuls do rozwoju danego obszaru miejskiego. Dlatego projekty powinny wyznaczać nową jakość oraz stanowić elementy realizacji długotrwałej i spójnej wizji rozwoju miasta. Szczególną rolę z tego punktu widzenia odgrywają obiekty dworców kolejowych i przyległych do nich terenów, gdyż często tylko na takich terenach istnieje możliwość wytworzenia stref wielkomiejskich nowego typu, łączących funkcje węzłów przesiadkowych, przestrzeni i obiektów publicznych z obiektami komercyjnymi o zróżnicowanych funkcjach. Z tego powodu, planowanie sposobu zagospodarowania takich terenów powinno być prowadzone szczególnie uważnie w pełnej integracji z polityką przestrzenną miasta. Wymaga to więc szczególnej aktywności ze strony władz miejskich.

Zagadnienie powyższe postrzegane z szerszej perspektywy wskazuje na potrzebę pogłębienia współpracy między miastami a instytucjami publicznymi (a więc kierujących się tym samym interesem publicznym co władze miasta). Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że mechanizmy tej współpracy muszą ulegać ciągłemu doskonaleniu, aby optymalizować stopień zaspokajania interesu publicznego w procesach inwestycyjnych na terenie nieruchomości, którymi dysponują wspomniane instytucje publiczne. Mechanizmy współpracy mogą zostać wzmocnione przez odpowiednie rozwiązania legislacyjne wprowadzające do systemu prawnego możliwość korzystania z cudzego gruntu przy jednoczesnym prawie odrębnej własności obiektów realizowanych nad lub pod tymi gruntami.

[ODEŚŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA]

działania

Instytucje rządowe w swoich zamierzeniach inwestycyjnych, wynikających z ich zadań,

kompetencji i zakresu działania, przewidzianych do realizacji na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych, powinny współpracować z samorządami miast na rzecz kształtowania zrównoważonej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast, optymalizacji stopnia realizacji interesu publicznego oraz zgodnie z kierunkami działań określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej.

W szczególności instytucje rządowe powinny w swych działaniach inwestycyjnych uwzględniać dążenie do wspierania dośrodkowego rozwoju miast (konceptji „miasta zwartej”) oraz dbać o to, aby realizowane miastotwórcze projekty inwestycyjne prezentowały najwyższą jakość i nie przyczyniały się do uzależnienia przyszłych użytkowników od indywidualnego transportu samochodowego.

Instytucje rządowe będą ograniczać realizację własnych inwestycji na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych na podstawie WZiZT. W tym celu będą wyprzedzająco sygnalizowały samorządom potrzebę objęcia danego obszaru planem miejscowym, aby w tym trybie ustalić warunki zagospodarowania przedmiotowych nieruchomości. Tylko w przypadku braku zainteresowania współpracą w tym zakresie ze strony władz samorządowych, instytucja rządowa będzie mogła wystąpić z wnioskiem o uzyskanie decyzji o WZiZT.

odpowiedzialny: właściwi ministrowie nadzorujący instytucję rządowe

działania

Władze PKP S.A. będą aktywnie współpracować z władzami samorządowymi w celu wypracowania, zgodnie z zasadami określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej, warunków zagospodarowania nieruchomości kolejowych na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Władze Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. będą aktywnie współpracować z władzami samorządowymi w celu wypracowania, zgodnie z zasadami określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej, warunków zagospodarowania nieruchomości należących do spółki na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Władze Agencji Mienia Wojskowego będą aktywnie współpracować z władzami samorządowymi w celu wypracowania, zgodnie z zasadami określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej, warunków zagospodarowania nieruchomości wojskowych/ powojskowych na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych.

odpowiedzialny: odpowiednio minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. gospodarki, minister właściwy ds. obrony narodowej

Mieszkańcy miasta są ważnym podmiotem kształtowania przestrzeni miasta. W związku z tym, w planowanie przedsięwzięć i kierunków zagospodarowania przestrzeni należy starać się angażować możliwie wielu przyszłych adresatów. Udział mieszkańców, organizacji społecznych w kształtowaniu przestrzeni powinien być prowadzony na wszystkich etapach tego procesu, nieograniczając się do konsultacji wymaganych obecnym prawem. Szczególne znaczenie ma wstępny etap prac planistycznych – wtedy, gdy rodzą się i są dyskutowane koncepcje. Udział społeczeństwa na tym etapie może przynieść znacznie większą wartość dodaną niż krytyczne odnoszenie się do gotowych propozycji przedstawianych do publicznego wglądu. Aktywne działania władz miejskich powinny więc polegać na pozyskaniu przed rozpoczęciem prac planistycznych wiedzy o oczekiwaniach, potrzebach, wizjach mieszkańców. Mogą one przyjmować różne formy, np. debat, dyskusji, ankiet, a także warsztatów, np. w szkołach ponadpodstawowych, co spowoduje nie tylko zaangażowanie młodzieży, która powinna być szczególnie zainteresowana wizją przyszłości ich miasta, ale także rozpowszechnianie w ich rodzinach pogłębionej informacji o przystąpieniu do prac planistycznych.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA SPOŁECZNA Formy, narzędzia i instrumenty partycypacji społecznej]

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawi propozycje zmian prawnych polegających na wprowadzeniu obowiązku konsultacji społecznych przeprowadzonych w aktywnej formie (wysłuchanie publiczne) na etapie przystępowania do prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

W zakresie naprawy przestrzeni w obszarach substandardowego zagospodarowania

Na obszarach chaotycznej, rozproszonej zabudowy mieszkaniowej, konieczne są szczególnie aktywne działania planistyczne władz samorządowych, aby dążyć do naprawy negatywnych skutków procesów żywiołowej suburbanizacji toczących się przez ostatnie lata. Działania te, z racji złożoności problemów, struktury własnościowej oraz potencjalnie znaczących kosztów, muszą mieć charakter „pracy organicznej” (z silnym naciskiem na prawdziwą partycypację społeczną), jednakże przeprowadzone z sukcesem mogą przynieść istotne zmiany społeczne w obecnie dysfunkcjonalnych kompleksach rozproszonej zabudowy na terenach miejskich i podmiejskich.

Planowane działania powinny zmierzać z jednej strony do uzupełniania brakującej infrastruktury, z drugiej do zagęszczania zabudowy mieszkaniowej (aby racjonalizować podstawy ekonomiczne funkcjonowania zespołów zabudowy), z trzeciej wreszcie do uzupełnienia lub poprawy świadczenia usług zlokalizowanych w bliskiej odległości. Działania na rzecz „naprawy” osiedli lub obszarów rozproszonej zabudowy mieszkaniowej dotyczyć powinny także poprawy infrastruktury transportowej (zwłaszcza z zakresu transportu publicznego) i społecznej. Potrzebne są także zmiany w elementach przestrzeni, takie jak eliminacja tzw. sięgaczy dojazdowych („ślepych” ulic) i tworzenie optymalnych siatek ulic, zwiększanie możliwości i bezpieczeństwa ruchu pieszego, tworzenie bezpiecznej sieci dróg rowerowych umożliwiających dostęp do dalej zlokalizowanych obiektów oraz np. przystanków kolejowych. W obszarach podmiejskiej zabudowy poprawa jakości życia będzie możliwa poprzez planowanie lokalnego lub osiedlowego centrum oraz wprowadzanie przestrzeni służących rekreacji, integracji i odpoczynkowi lokalnych społeczności (tzw. „trzecich miejsc”). Elementem tego może być przekształcanie ulic, których funkcja w systemie komunikacyjnym miasta jest marginalna w podwórce miejskie (tzw. woonerf). Prowadzenie takich wielotorowych działań stanowi niezbędny warunek kreowania zrównoważonej struktury przestrzennej miast oraz odczuwalnej poprawy jakości życia na przedmieściach dużych miast.

Aktywne działania władz miejskich powinny więc być skierowane na uchwalanie (lub też zmianę, zgodnie z duchem „naprawy”) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co umożliwi intensyfikację istniejącej struktury przestrzennej. Z drugiej strony, umożliwi konieczne i aktywne zarządzanie zmianą przestrzeni fizycznej w kierunku tworzenia kompaktowych zespołów mieszkaniowych w powiązaniu z infrastrukturą i z miastem – rdzeniem.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zorganizuje przeprowadzenie projektu pilotażowego nakierowanego na wypracowanie modelu działań na rzecz przekształcania obszarów rozproszonej zabudowy podmiejskiej w obszary lepszej jakości przestrzeni o mieszanym (wielofunkcyjnym) użytkowaniu terenu.

Wypracowane na podstawie pilotażu rozwiązania, dokumenty, wzorce i procedury będą rozpowszechniane i promowane w celu wsparcia samorządów w naprawie przestrzeni w obszarach podmiejskiej zabudowy na szerszą skalę.

Propagowane będą działania w zakresie realizacji idei miasta zwartej i przyjaznego, a także w

odniesieniu do jak najpełniejszego i pogłębionego udziału społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W zakresie niwelowania chaosu wizualnego i poprawy estetyki miast

Chaos wizualny i estetyczny wielu polskich miast powoduje potrzebę podjęcia zdecydowanych działań w sferze regulacji, ale przede wszystkim w sferze edukacji, kształtowania zachowań i wrażliwości społecznej oraz promocji dobrych wzorców estetycznych.

Rehabilitacja tkanki mieszkaniowej oraz rewaloryzacja obiektów i zespołów zabytkowych

Ważnym elementem poprawy jakości estetycznej przestrzeni są działania związane z uzupełnieniem i rehabilitacją tkanki miejskiej zlokalizowanej w obszarach śródmiejskich oraz wzdłuż głównych arterii komunikacyjnych. Są to działania konieczne dla tworzenia zwartej zabudowy w nawiązaniu do otoczenia, jego kontekstu i poprawy jakości estetycznej polskich miast. Dodatkowo, wprowadzane metody remontów lub modernizacji powinny sprzyjać zachowaniu oryginalnych wartości architektonicznych i świadomemu dodawaniu wartości przestrzennych. Zwłaszcza, że w procesie rehabilitacji obiektów mieszkaniowych oraz prac termomodernizacyjnych, budynkom nadawane są często różnorodne wzory i kolory, nierealizujące spójnej wizji wizerunku osiedli i miast. Konieczne jest odwrócenie trendu, który spowodował, że indywidualne działania oraz potrzeba przełamania wcześniejszej monotonii przestrzeni spotęgowała w wielu miejscach (np. osiedlach mieszkaniowych) chaos wizualny, estetyczny oraz negatywny odbiór przestrzeni miejskiej.

Priorytet powinny zyskać inwestycje i działania dotyczące obiektów o wartości kulturowej, w tym zabytkowych. Pomimo tego, że podlegają one w wielu przypadkach prawnej ochronie i opiece, ponoszą skutki procesów destrukcji i degradacji (brak bieżącej konserwacji lub nieuregulowany stan prawny). Ochrona oraz próba wprowadzenia nowych funkcji lub przywrócenia dawnych powinny zapewnić obiektom zabytkowym oryginalną i zgodną z pierwowzorem jakość. Trudności w realizacji takich działań polegają przede wszystkim na konieczności wypracowania koncepcji lub programu rozwoju dla zespołów/obiektów zabytkowych, a zwłaszcza poniesienia wysokich nakładów finansowych. Mając świadomość szczególnego znaczenia obiektów zabytkowych dla atrakcyjności i tożsamości miast, władze samorządowe powinny ze szczególnym zaangażowaniem i kreatywnością podchodzić do koncepcji rewaloryzacji i wykorzystania obiektów zabytkowych. Oznaczać to może włączanie ich w programy związane z rewitalizacją oraz nadawaniem im funkcji ponadlokalnych. Władze miast w celu zachęcania do podejmowania działań remontowych i rewaloryzacyjnych mogą wprowadzać ulgi podatkowe dla uruchomienia i wspomagania działań indywidualnych właścicieli. Obiekty zabytkowe są ważnym elementem budowania tożsamości lokalnej, a przez to również społeczeństwa obywatelskiego.

Reklama w przestrzeni miejskiej

Kolejnym elementem, który wpływa na pogłębiający się chaos wizualny przestrzeni polskich miast jest występowanie wszechobecnej, często nielegalnej, reklamy. Priorytety w tym zakresie odnoszą się do działań instytucji publicznych, które powinny eliminować zamieszczanie wielkoformatowych reklam na obiektach publicznych.

działania

Instytucje rządowe nie mogą podejmować działań prowadzących do kryzysu i degradacji stanu estetycznego przestrzeni, które następują poprzez zasłanianie elewacji budynków reklamami wielkoformatowymi nie będącymi elementem architektury tych budynków.

odpowiedzialny: właściwi ministrowie nadzorujący instytucję rządowe

Miasto, w którym reklama nadmiernie wypełnia przestrzeń, jest odbierane jako miejsce nieuporządkowane i nieprzyjazne. Reklama wizualna miast (np. szyldy, tablice, neony oraz słupy ogłoszeniowe oklejone plakatami i afiszami) jest elementem agresywnego przekazu często dominującego w przestrzeni publicznej.

W celu uporządkowania tego zjawiska konieczne są działania wielotorowe. Z jednej strony, potrzebne są zmiany w obowiązujących przepisach, z drugiej, konieczne działania na szczeblu miast o mniej sformalizowanym charakterze, a przejawiające się próbą wypracowania racjonalnych kompromisów między środowiskami samorządowymi, branżą reklamową, właścicielami nieruchomości oraz organizacjami i ruchami reprezentującymi mieszkańców. Takie działania pozwoliłyby na wypracowanie szerszej akceptacji zasad dotyczących reklamy zewnętrznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

zmiany prawne

Należy wypracować i wprowadzić przepisy umożliwiające samorządom lokalnym wykorzystywanie szerszej palety skutecznych instrumentów egzekwowania ładu przestrzennego oraz wysokiej estetyki przestrzeni miejskiej poprzez m.in.:

- określenie ram prawnych dla wprowadzenia stref ochrony (np. fasady budynków zabytkowych, historycznych, obszary śródmiejskie i inne);
- określenie zasad lokalizacji i usytuowania reklam w pasie drogowym, tj. poprzez przegląd oraz wprowadzenia dodatkowych treści do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie pod kątem wprowadzenia zmian;
- zwiększanie możliwości samorządów lokalnych w ustaleniu w ramach aktów prawa miejscowego zasad regulujących np. rozmieszczenie, wielkości i formy reklam zewnętrznych w mieście (w tym znajdujących się na fasadach budynków prywatnych, publicznych itd.) oraz przy arteriach komunikacyjnych;
- wprowadzenie i dopracowanie regulacji dotyczących penalizacji nielegalnych działań związanych z instalacją urządzeń reklamowych i egzekwowania prawa w tym zakresie.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa we współpracy z ministrem właściwym ds. transportu

Konkursy architektoniczne i urbanistyczne

Dla przeciwdziałania chaosowi przestrzennemu oraz kształtowania świadomości społecznej w zakresie estetyki i kształtowania przestrzeni władze miast i inne instytucje publiczne powinny w możliwie szerokim zakresie stosować konkursy architektoniczne i urbanistyczne. Konkursy powinny dotyczyć zwłaszcza kluczowych publicznych inwestycji w mieście, w tym przestrzeni publicznych oraz dużych projektów urbanistycznych i być realizowane przy współudziale mieszkańców oraz aktywnej roli władz miejskich. Pozwala to na świadome kreowanie oraz realizację wizji rozwoju miasta. Warto, aby na przedwstępnym etapie procedury, zorganizować konkurs studialny i warsztaty z mieszkańcami (np. *warsztaty Charrette*), co pozwoli na uzyskanie niezbędnych informacji o potrzebach przestrzennych formułowanych względem inwestycji publicznej.

Przeciwdziałanie samowoli

Jakość przestrzeni w polskich miastach zależeć będzie nie tylko od pozytywnych działań na rzecz wprowadzania i promowania godnych naśladowania rozwiązań, ale także od skuteczności w przeciwdziałaniu zjawiskom negatywnym. W szczególności chodzi o takie postępowanie, któremu nie zapobiegnie najbardziej nawet aktywna i skrupulatna polityka przestrzenna czy konserwatorska władz samorządowych, a więc o działania nielegalne. Jak wskazuje doświadczenie, słabość systemu egzekwowania prawa w tym zakresie zachęca do działań, które bądź czasowo (w przypadku reklam wielkoformatowych) bądź trwale (w przypadku samowoli budowlanych lub samowolnych wyburzeń

cennych obiektów) obniżają jakość miejskiej przestrzeni. O ile istnieją mechanizmy, zarówno formalne (np. ustanowienie parku kulturowego na określonym obszarze), jak i nieformalne (kreowanie w mediach atmosfery ostracyzmu wobec zaśmiecających przestrzeni), które pozwalają ograniczyć negatywne zjawiska, to nie zawsze mogą być one skuteczne. Konieczne są zmiany prawne w tym zakresie.

zmiany prawne

Dokonany zostanie przegląd przepisów pod kątem „uszczelnienia” systemu egzekwowania prawa w zakresie samowoli budowlanych i samowolnych wyburzeń, w tym zwłaszcza obiektów zabytkowych.

Wzbogacony zostanie katalog narzędzi, który pozwoli władzom samorządowym ustanawiać wymogi regulujące zasady umieszczania w przestrzeni miejskiej instalacji reklamowych, a także wprowadzone zostaną narzędzia pozwalające egzekwować stosowanie tych zasad

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Estetyczna przestrzeń – działania edukacyjne

Zwiększenie estetyki miasta może nastąpić poprzez aktywne działania w zakresie edukacji²² estetycznej użytkowników miasta – mieszkańców. Stan polskiej przestrzeni wymaga wielu działań porządkujących i pogłębiających edukację w zakresie znaczenia i wartości przestrzeni miejskiej oraz publicznej i szerzej – w zakresie zrównoważonego rozwoju miasta. Dlatego też, potrzebny jest udział społeczeństwa w planowaniu i kształtowaniu przestrzeni, które wymaga dwukierunkowych działań. Pierwszy kierunek dotyczy konieczności prowadzenia edukacji obywatelskiej oraz aktywnego udziału mieszkańców na wczesnym etapie planowania przestrzeni. Drugi dotyczy promocji kultury przestrzeni oraz rozwijania edukacji architektonicznej dzieci i młodzieży, niezbędnej dla wykształcenia postaw oraz pozytywnych wzorców, a następnie do umiejętności formułowania oczekiwań względem miasta oraz podmiotów działających na jego terenie.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA SPOŁECZNA Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji społecznej]

Włączenie społeczeństwa w proces kształtowania przestrzeni powinno odbywać się poprzez konsekwentne podnoszenie świadomości mieszkańców, inwestorów oraz organów publicznych w zakresie wartości krajobrazu, roli przestrzeni publicznych oraz prowadzonych zmian w przestrzeni. Edukację „informacyjną” muszą realizować podmioty publiczne wraz z organizacjami społecznymi i branżowymi.

Na szczególną uwagę w promocji oraz szeroko rozumianej edukacji przestrzenno-architektonicznej zasługują wznoszone lub modernizowane obiekty użyteczności publicznej. Powinny one wyznaczać standardy jakościowe oraz propagować idee, które te instytucje mają przekazywać społeczeństwu, kreując wzorce do naśladowania.

Wspomniane powyżej działania dla skutecznej edukacji w zakresie ładu przestrzennego mogą poszerzyć zainteresowanie oraz upowszechnić partycypację społeczną i zwiększyć udział mieszkańców we wszystkich etapach działań planistycznych i ich realizacji. Ważne jest przy tym, aby działania władz miejskich ukierunkowane na inicjowanie większego udziału mieszkańców w procesie kształtowania przestrzeni, odbywały się z zastosowaniem możliwie przystępnej formy (i języka).

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa będzie promował dobre wzorce, postawy oraz zachowania społeczne wskazujące, że działania dla kreowania wysokiej jakości i wartości estetycznej obiektów kubaturowych, przestrzeni publicznych i zieleni miejskiej aktywnie wpływają na atrakcyjność

obrazu miasta i jakość życia na obszarach zurbanizowanych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Długotrwała promocja kultury przestrzeni wymaga wprowadzenia powszechnej edukacji architektonicznej dla dzieci i młodzieży, realizowanej w ramach zajęć lekcyjnych (w ramach programu sztuk wizualnych lub innych przedmiotów) oraz poprzez zajęcia uzupełniające. Działania edukacyjne powinny służyć budowaniu świadomości w odniesieniu do kształtowania przestrzeni (w tym mechanizmów i towarzyszących dylematów) oraz wartości z nią związanych (ład przestrzenny, jakość architektury, dziedzictwo kulturowe).

działania

Minister właściwy ds. oświaty i wychowania wprowadzi zalecenia dla możliwości prowadzenia edukacji szkolnej w zakresie dotyczącym dziedzictwa kulturowego, krajobrazu i ładu przestrzennego oraz architektury w ramach zajęć szkolnych oraz pozaszkolnych.

Potrzebna jest popularyzacja wiedzy na temat wartości architektonicznych, kulturowych oraz znaczenia i uwarunkowań kształtowania przestrzeni, w tym przestrzeni publicznych, ich wpływu na sposób życia, zdrowie oraz rozwój miasta.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. oświaty i wychowania

5.2. Partycypacja społeczna

5.2.1. Uwarunkowania i wyzwania

Angażowanie się mieszkańców w różne obszary funkcjonowania miast staje się w Polsce coraz powszechniejszym zjawiskiem. Wynika ono z potrzeb samych mieszkańców do bycia aktywnymi podmiotami uczestniczącymi w planowaniu rozwoju miast i ich zarządzaniu. Często także te potrzeby ujawniają się w sytuacji konfliktu lub poczucia, że władze miasta nie biorą pod uwagę głosu mieszkańców. Z drugiej strony także władze miejskie dostrzegają coraz więcej korzyści z takiego dialogu.

Pomimo tego trendu generalnie aktywność obywatelska Polaków pozostaje wciąż na niskim poziomie. Zgodnie z badaniami CBOS z 2012 r. odsetek osób deklarujących, że w ciągu roku wykonali pracę społeczną, nie przekracza 20%, co lokuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich. Bierność społeczna i deficyt obywatelskości utrudnia, a czasem nawet uniemożliwia działania, które mogłyby prowadzić do pomnażania dobra wspólnego, a patrząc szerzej, także rozwoju miast.

Dodatkowo, niski jest także poziom zaufania Polaków do rządzących – i dotyczy to zarówno władz samorządowych, jak i rządowych. W kontekście zaangażowania mieszkańców w życie miast potrzebny jest zatem wysiłek instytucji publicznych na rzecz budowania zaufania na ich rzecz i rozwijania instytucji tak, by na to zaufanie coraz bardziej zasługiwały.

Tym samym, wyzwaniem stojącym przed polskimi miastami jest zwiększanie partycypacji społecznej, rozumianej jako udział mieszkańców w działaniach podejmowanych w społeczności miejskiej, w której żyją na co dzień. Wyzwaniem dla miast jest także przejście od modelu prowadzenia konsultacji społecznych w minimalnym zakresie wymaganym prawem do modelu opartego na faktycznym dialogu i partycypowaniu mieszkańców w planowaniu i realizacji ważnych w mieście działań.

Obecnie często obserwuje się, że władze miejskie w procesie komunikacji z mieszkańcami poprzestają jedynie na zdawkowym informowaniu na temat przeprowadzonych działań. Wyjaśnianie podejmowanych decyzji ma często charakter powierzchowny i mało merytoryczny. Wówczas jest to odbierane przez mieszkańców jako pozorne działanie, a co więcej nie służy budowaniu prawdziwej i stałej współpracy. W procesie konsultacji społecznych zwraca uwagę oszczędność form komunikacji i ubóstwo narzędzi. Ta sytuacja wynika z różnych przyczyn: czasem z braku przekonania władz miejskich co do wartości prowadzenia tego typu działań, ale często jest ona jedynie wynikiem braku odpowiedniej wiedzy, umiejętności, doświadczenia czy też po prostu znajomości odpowiednich narzędzi. Niemniej jednak, takie sytuacje powodują, że mieszkańcy czują się pozbawieni pełnej informacji i pomijani w ważnych decyzjach. Stwarza to podstawę do powstawania wzajemnych uprzedzeń i skutkuje negatywną oceną działań władz i spadkiem zaufania do niej.

Jako ostatnie, spośród najważniejszych zdiagnozowanych wyzwań, należy wymienić odpowiedzialne prowadzenie „miejskiego dialogu” przez wszystkich jego uczestników oraz budowanie poszanowania dla dobra wspólnego i gotowości do rezygnacji z indywidualnego interesu na jego rzecz.

5.2.2. Kierunki działań

Celem działań władz samorządowych w zakresie partycypacji społecznej powinno być budowanie miasta otwartego na dialog i współpracę wszystkich aktorów miejskich – miasta, w którym każdy ma poczucie bycia wysłuchanym.

Spójne działania na rzecz szerszej partycypacji społecznej włączenia do dialogu jak najszerszego grona mieszkańców przyczyniają się do:

- poprawy współpracy pomiędzy wszystkimi aktorami miejskimi (choć szczególną rolę pełnią tu mieszkańcy i władze miejskie) oraz budowania społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju wspólnot lokalnych, wzrostu zaufania społecznego i poczucia wspólnego dobra;
- zwiększenia poczucia odpowiedzialności za miejsce zamieszkania (oraz dotyczące go strategie, wizje i podejmowane decyzje), a także do wzmacniania potencjału rozwojowego danego obszaru poprzez lepszej jakości, wspólne planowanie tego rozwoju;
- zwiększenia jakości zarządzania miastem przez lepsze odpowiadanie na potrzeby mieszkańców, bieżące identyfikowanie i rozwiązywanie pojawiających się problemów oraz pozyskiwanie akceptacji dla wprowadzanych zmian;
- większej akceptacji dla działań prowadzonych w mieście poprzez bardziej jednolite rozumienie wyzwań i szersze spojrzenie na zagadnienia będące przedmiotem dyskusji;
- pogłębiania wiedzy i lepszego rozumienia przez mieszkańców uwarunkowań związanych z zarządzaniem miastem.

Partycypacja jest postrzegana jako proces wydłużający podejmowanie decyzji. Jednakże należy zwrócić uwagę na późniejsze korzyści wynikające z włączenia obywateli w proces podejmowania decyzji, skutkujące szybszym i efektywniejszym wdrażaniem projektów poprzez uprzednie uzgodnienie racji obu stron. Rozwiązywanie problemów z udziałem mieszkańców umożliwia tworzenie konstruktywnych i bardziej skutecznych rozwiązań, budzących znacznie mniejsze kontrowersje, a tym samym łatwiejszych do realizacji. Obywatele współuczestnicząc w planowaniu i realizacji projektów miejskich otrzymują w zamian bezpieczne, funkcjonalne i odpowiadające na ich potrzeby miasto. Miasto buduje swoją markę, zyskuje bardziej zoptymalizowane rozwiązania, dostosowane do potrzeb i oczekiwań ich odbiorców w każdym aspekcie jego funkcjonowania – lepszej organizacji przestrzeni, lepiej dopasowanych działań rewitalizacyjnych, rozwiązań transportu publicznego, decyzji inwestycyjnych i wielu innych. Szersza partycypacja społeczna wprost przyczynia się do wzrostu jakości życia w miastach.

Konieczne jest by proces zarządzania rozwojem miasta wymagał od jego obu najważniejszych stron (władz i mieszkańców) działania zgodnego z modelem, w którym władze miejskie podejmują decyzje w sposób transparentny, kierując się dobrem jego mieszkańców i włączając ich w ten proces, a mieszkańcy – poprzez fakt wybrania władz miejskich – dają im mandat do sprawowania tej władzy.

Wskazane powyżej cele są spójne z celem „Otwarty rząd” Strategii Sprawne Państwo 2020 [ODEŚLANIE: „Strategia Sprawne Państwo 2020” przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r.]. Jego istotą jest zarządzanie responsywne, które oznacza państwo nie „dla obywatela”, tylko „z obywatelem”. Tak rozumiana rola państwa uwzględnia zatem zasadę pomocniczości, a więc aktywną współpracę i udostępnianie mieszkańcom możliwości podejmowania inicjatywy.

Podstawowe zasady partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna musi być procesem włączającym, otwartym i takim, który pozwala obywatelom na realne branie udziału w procesach decyzyjnych. Istotną kwestią jest włączanie w ten proces jak najszerszej grupy obywateli (bądź odpowiedniej do dyskutowanej kwestii) oraz odpowiednio dobrana (do grupy i tematu) forma komunikacji. Komunikacja ta musi być aktywna, tj. musi mieć na celu nie tylko informowanie mieszkańców i uzyskanie ich opinii, ale także korzystanie z ich wiedzy i zaangażowania. Bardzo ważny jest także język komunikacji – język urzędowy jest bowiem często fachowy, hermetyczny i niezrozumiały dla obywateli. Przekazywana informacja musi być rzetelna, aktualna, zrozumiała, odnosząca się do wszystkich aspektów sprawy. Ważny jest zatem nie

tylko sam przepływ informacji, ale przede wszystkim aktywne podejście do procesu komunikacji przez wszystkie zainteresowane strony.

W procesie partycypacji społecznej ważne jest takie działanie, które zapewni równowagę pomiędzy szerokim angażowaniem mieszkańców w planowanie i zarządzanie rozwojem miasta, a zachowaniem decyzji o charakterze ostatecznych rozstrzygnięć po stronie przedstawicieli władz, ponieważ to na nich spoczywa ostateczna odpowiedzialność za podjęte decyzje.

Partycypacja społeczna nie powinna być traktowana jako kolejna „usługa” dla mieszkańców, ale jako metoda codziennego działania na rzecz rozwoju miast.

Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji społecznej

Aby rozwijać partycypację społeczną oraz podnosić jej jakość potrzebne są działania stymulujące w obszarach:

Edukacji

Proces edukacyjny powinien obejmować zarówno przedstawicieli władz, jak i mieszkańców. W tym procesie powinny być rozwijane postawy sprzyjające kooperacji i kreatywności, umiejętności właściwego komunikowania się (które generalnie powinny być kształtowane na każdym etapie edukacji szkolnej) oraz wiedza o tym jak procesy partycypacji społecznej planować, organizować i podsumowywać.

Najwłaściwszym sposobem na uczenie się procesu partycypacji społecznej przez wszystkie strony powinno być „uczenie w działaniu”, zdobywanie doświadczenia i wyciąganie z niego wniosków. Proces wzajemnej edukacji powinien polegać na ciągłej współpracy tak, by nabywanie nowych umiejętności odbywało się nie tylko w teorii, ale i w praktyce.

centrum wiedzy

Należy upowszechniać przypadki udanych procesów partycypacji społecznej w miastach, szczególnie w skomplikowanych kwestiach i uwarunkowaniach tak, by efekty tych działań stanowiły inspirację i zachęcały do zastosowania podobnych rozwiązań na poziomie lokalnym i regionalnym.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. administracji publicznej oraz minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Proces edukacyjny w odniesieniu do partycypacji społecznej powinien być także wspierany poprzez zmiany w programie nauczania polegające na wprowadzaniu do niego oraz na silniejszym akcentowaniu różnych zagadnień dotyczących organizacji samorządu terytorialnego, funkcjonowania i zarządzania miastami oraz rozwiązań i narzędzi, które mogą służyć aktywnemu włączaniu się mieszkańców w te procesy.

działanie

Należy wprowadzać i silniej akcentować w programach nauczania kwestie związane z wiedzą obywatelską w postaci zagadnień związanych z organizacją samorządu terytorialnego, funkcjonowaniem i zarządzaniem miastami oraz celem, sposobami i narzędziami partycypacji społecznej.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. oświaty i wychowania

Komunikacji

W procesie partycypacji społecznej bardzo ważne jest to, by komunikacja była dwukierunkowa. Mieszkańcy będąc odbiorcami informacji (np. przyczyn, skutków i możliwych sposobów rozwiązania problemu lub załatwienia danej sprawy) przekazywanych przez władze miejskie jednocześnie reagują na nie przedstawiając swoje propozycje, opinie i oceny oraz przekazując także swoje komunikaty. Taka czynna forma komunikacji społecznej ma zadanie ułatwić proces partycypacji społecznej

poprzez zagwarantowanie wszystkim stronom tego procesu możliwość i uzyskania wiedzy na dany temat i wypowiedzenia się i – co najważniejsze – zostania wysłuchanym. Ważne jest by mieszkańcy mieli poczucie, że ich propozycje rozwiązań zostały przeanalizowane i powstało podsumowanie efektów wspólnej pracy.

W celu właściwej realizacji opisanego powyżej modelu władze miejskie powinny dobierać właściwe do tematu i odbiorców kanały i sposoby komunikacji, np. oparte na technologiach informatycznych (utworzenie portalu internetowego), lokalną prasę, media (radio, spoty filmowe), konferencje prasowe czy wywiady. W mniejszych miastach lub społecznościach (np. dzielnicach większych miast), gdzie kontakty z mieszkańcami powinny być bliższe, jak najszerze zastosowanie powinny mieć bezpośrednie kontakty z obywatelami.

[ODEŚŁANIE: *zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej jest jednym z zamierzeń „Strategii Sprawne Państwo 2020”*]

Istotnym czynnikiem budowania realnej partycypacji społecznej i zaufania mieszkańców do władz jest transparentność działań tych ostatnich, np. poprzez informowanie na jakich podstawach podejmowane są decyzje w kluczowych obszarach życia miasta. Ma to szczególne znaczenie w przypadku procesów inwestycyjnych. Odważnym, ale mogącym przynieść znaczne korzyści krokiem władz samorządowych może być decyzja o bieżącym publikowaniu na stronach internetowych dokumentacji technicznej oraz formalnej korespondencji związanej z przygotowaniem i realizacją tych inwestycji. Takie działanie z jednej strony dawałoby dowód istnienia realnej kontroli obywatelskiej nad działaniami prowadzonymi w mieście, a z drugiej minimalizowałoby ryzyko ujawniania się oporu społecznego przeciw kształtowi danej inwestycji na zbyt późnym etapie (np. już na etapie robót budowlanych).

Tym samym, należy mieć także na uwadze wartość współpracy na wszystkich etapach danego procesu czy działania. Co do zasady obywatele powinni być angażowani w realizowane przez administrację publiczną przedsięwzięcia jeszcze na etapie diagnozowania sytuacji oraz wypracowywania pierwszych planów i koncepcji. Możliwość wyrażenia swojego poglądu jeszcze na etapie dyskusji nad planowaną inwestycją, zmniejsza zagrożenie oprotestowania jej i skupiania się wyłącznie na negatywnych elementach na samym końcu procesu. Należy więc zdecydowanie dążyć do dzielenia się informacjami od początku danego procesu lub działania i zidentyfikowania istniejących kontrowersji najszybciej jak się da. Takie prowadzenie prac należy uznać za szczególnie istotne w działaniach związanych z kształtowaniem przestrzeni miejskiej.

[ODEŚŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni].

Dobrą praktyką, którą miasta powinny powielać jest informowanie o wszystkich konsultacjach społecznych prowadzonych przez miasto w jednym miejscu (np. publikowanie ich na jednej stronie internetowej, a nie różnych jej podstronach). Należy unikać nadmiernego rozpraszania źródeł, w ramach których dostępne są informacje oraz przekazywać je w sposób czytelny i zrozumiały dla odbiorców. Pełna informacja sprzyja budowaniu zaufania, a kontakty są bliższe i łatwiejsze gdy informacja jest dodatkowo przejrzysta.

Ważną kwestią konieczną do uwzględnienia w procesie konsultacji społecznych jest przemyślaný termin wyznaczany na zapoznanie się i wniesienie uwag do konsultowanych dokumentów. Z opinii obywateli wynika, że często mają oni ograniczoną możliwość wyrażenia swojego zdania z uwagi na niewystarczający czas trwania konsultacji oraz niedostosowanie godzin konsultacji oraz miejsc w których są organizowane. Warto także podkreślić, że proces informowania powinien być ciągły, a wszystkie strony procesu komunikowania się powinny przyjąć postawę „uczącą się”.

[ODEŚŁANIE – DOBRE PRAKTYKI: *warto sięgnąć do efektów projektu „Ministerstwa uczące się”* <http://mus.edu.pl/>].

Wspierania oddolnej aktywności mieszkańców

Mieszkańcy mogą współpracować z przedstawicielami władzy zarówno na zasadzie kontaktów indywidualnych, czy oddolnych inicjatyw zawiązywanych na rzecz konkretnej kwestii, jak i w formie zinstytucjonalizowanych organizacji pozarządowych.

[ODEŚLANIE: *Inicjatywa lokalna to forma współpracy samorządu z mieszkańcami, aby wspólnie zrealizować zadanie publiczne na rzecz społeczności lokalnej. Jeżeli mieszkańcy mają pomysł na konkretne, ważne dla swojej okolicy przedsięwzięcie, to mogą złożyć wniosek do Miasta, aby wspólnie ten pomysł zrealizować. Zasady tej współpracy określa „ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”]*

Ważne jest by władze samorządowe tak zaplanowały środki w ramach budżetu miejskiego, by uwzględnić w nim wydatki związane ze wspieraniem tej formy realizacji zadań publicznych.

fundusze europejskie 2014-2020

Programem, który pełni funkcję edukacyjną i platformy wymiany doświadczeń pomiędzy europejskimi miastami w obszarze zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju miast jest program międzyregionalny EWT - URBACT. W ramach programu tworzone są sieci tematyczne dotyczące różnych obszarów, także partycypacji społecznej. Efektem współpracy miast w ramach każdej sieci jest przygotowanie przez każde miasto Lokalnego Planu Działania (LPD) oraz utworzenie Lokalnej Grupy Wsparcia, w skład której wchodzi lokalni partnerzy. LPD jest opracowywany w ścisłej współpracy z Lokalną Grupą Wsparcia. Przygotowanie LPD wymaga uruchomienia procesu partycypacyjnego, tj. wspólnego zidentyfikowania problemów i propozycji ich rozwiązań, dojścia do kompromisu. Projekty wybrane do realizacji w ramach LPD powinny być efektem wymiany doświadczeń ze współpracy międzynarodowej w ramach danej sieci URBACT i jednocześnie odpowiadać specyfice danego miejsca. Ważna jest przydatność Planu w zakresie zaproponowanych rozwiązań. Wartością społeczną jest nauka współdziałania.

Atrakcyjności metod współpracy

Organizacja procesu partycypacji społecznej, a szczególnie procesu konsultacji społecznych powinna mieć charakter zachęcający do udziału. Konsultacje powinny odbywać się przy zastosowaniu aktywizujących i atrakcyjnych metod. Metody te powinny także sprzyjać efektywności procesu, np. poprzez formę prowadzenia dyskusji w miejscu, którego ona dotyczy czy przestrzennych wizualizacji planowanych inwestycji i ich otoczenia (makiety, modele trójwymiarowe).

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, pkt. W zakresie niwelowania chaosu wizualnego i poprawy estetyki miast].

Budowania odpowiedzialności i troski o dobro wspólne

Wyzwaniem stojącym przed wszystkimi uczestnikami „miejskiego dialogu” jest prowadzenie go w sposób odpowiedzialny. Dotyczy ono każdej ze stron. Odpowiedzialność ta musi się wyrażać rzetelną dyskusją, otwartością na wysłuchiwanie argumentów każdej ze stron, merytorycznym przygotowaniem do tematu i wreszcie chęcią kierowania się interesem publicznym. Odpowiedzialność ta musi także oznaczać, że postulaty nie są zgłaszane w sposób „roszczeniowy”, oderwany od istniejących uwarunkowań i postrzegany jedynie przez pryzmat wąskich, partykularnych interesów.

Istotne jest podtrzymywanie ze strony władz lokalnych relacji oraz więzi pomiędzy oraz z mieszkańcami zarówno dużych ośrodków miejskich, jak i mniejszych miast, celem ich aktywizacji oraz zaangażowania w budowanie poszanowania dla dobra wspólnego i gotowości do rezygnacji z indywidualnego interesu na jego rzecz. Ważne jest tu kształtowanie poczucia wspólnotowości w mieście – zarówno w skali całego miasta, jak i mikro-skali pojedynczych osiedli – tak, aby ludzie byli skłonni do angażowania się w działania na jego rzecz i na rzecz swojego sąsiedztwa.

Ewaluacji i monitoringu

Ze względu na charakter procesu partycypacji społecznej zasadne jest prowadzenie badań ewaluacyjnych obrazujących jakość, intensywność i efektywność interakcji pomiędzy władzami miasta a jego mieszkańcami. Jednocześnie, dzięki cyklicznej ocenie możliwe będzie stałe poprawianie skuteczności tego procesu, poszerzanie zakresu korzyści z niego płynących oraz poszukiwanie nowych, efektywniejszych narzędzi jego realizacji.

Należy mieć na uwadze, że formą oceny może być między innymi ewaluacja wewnętrzna w urzędzie, która jest tańsza i mniej czasochłonna niż ewaluacja zewnętrzna. Dodatkowo w ocenie skuteczności partycypacji ważną rolę odgrywają organizacje pozarządowe, zarówno jako zewnętrzny obserwator, ale także jako podmiot tychże procesów. Prowadzenie stałego monitoringu partycypacji społecznej na poziomie regionalnym może być włączone do zadań Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT), które mają w swych obowiązkach przygotowywanie badań, analiz i prognoz nt. zmian zachodzących w regionie.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: MONITORING].

Konsultowanie jako podstawowa forma partycypacji społecznej

Konsultacje społeczne to jeden z podstawowych wyrazów partycypacji społecznej. Jest to proces, w którym przedstawiciele władz miasta przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na ich życie codzienne i pracę. Zgodnie z podanym wcześniej modelem dwukierunkowej komunikacji, konsultacje nie ograniczają się tylko do przedstawienia tych planów, ale także do wysłuchania opinii na ich temat, ich modyfikowania i informowania o ostatecznej decyzji.

W tym miejscu należy podkreślić, że na poziomie rządowym, wspólnie z partnerami społecznymi, wypracowany został Kodeks konsultacji społecznych [ODEŚLANIE – DOBRE PRAKTYKI: Dokument opracowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zawierający propozycję prostego i zrozumiałego Kodeksu Konsultacji]. Kodeks ten promuje siedem zasad prowadzenia konsultacji, które mają służyć tworzeniu lepszej jakości prawa. Z uwagi na jego istotną rolę w usprawnieniu procesu konsultacji, poprzez wypracowanie reguł ich prowadzenia, powinien on stanowić punkt odniesienia dla miast oraz jednostek administracji rządowej do stosowania analogicznych rozwiązań. Zasady konsultacji zostały także rekomendowane w Programie „Lepsze Regulacje 2015” [ODEŚLANIE: Program „Lepsze Regulacje” przyjęty przez Rząd 22.01.2013 r.], którego celem jest całościowa poprawa jakości procesu legislacyjnego.

Stosując się do zaleceń Kodeksu należy kierować się następującymi zasadami: dobrą wiarą, powszechnością, przejrzystością, responsywnością, koordynacją, przewidywalnością oraz poszanowaniem interesu ogólnego.

Zasady te oznaczają, że wszystkie strony procesu partycypacji muszą się wzajemnie słuchać, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. Każdy zainteresowany tematem musi móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. Konsultacje powinny być prowadzone w sposób zapewniający powszechny dostęp do informacji na dany temat. Komunikacja responsywna oznacza kontakty oparte na aktywnej dwustronnej komunikacji. Ważne jest, by działania w zakresie konsultacji społecznych były skoordynowane i nierozproszone. Istotna jest także przewidywalność procesu konsultacji – prowadzenie ich w sposób zaplanowany i w oparciu o czytelne reguły. Podsumowaniem całego procesu jest poszanowanie interesu ogólnego poprzez przedkładanie dobra wspólnego nad indywidualne potrzeby jednostek.

[ODEŚLANIE: Tematyka zasad konsultacji społecznych jest także przedmiotem projektu „Decydujmy Razem”, zarządzanego przez MIR. W ramach tego przedsięwzięcia partnerzy projektu opracują

„Kanon lokalnych konsultacji społecznych” i „Białą księgę partycypacji publicznej”. Oba dokumenty służą wypracowywaniu i doskonaleniu metod i narzędzi partycypacji.]

Formy, narzędzia i instrumenty partycypacji społecznej

Wśród form, narzędzi i instrumentów partycypacji społecznej proponowanych do stosowania można wyróżnić dwie grupy działań. Pierwszą z nich są inicjatywy wzbogacające ustrój samorządu (budżety obywatelskie, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza), a drugą, niemniej ważną, szeroka paleta innych możliwości służących budowaniu dialogu i zacieśnianiu współpracy (portale internetowe, spotkania, dni otwarte, badania ankietowe, warsztaty i wiele innych).

Budżety obywatelskie (partycypacyjne)

Tworzenie budżetów partycypacyjnych staje się jedną z najbardziej zaawansowanych i coraz popularniejszych metod udziału mieszkańców w sprawach dotyczących rozwoju miasta. Przygotowanie budżetu jest nauką wymiany poglądów. Mieszkańcy pomimo rozbieżnych potrzeb, czy odmiennych wizji miasta, muszą ze sobą współpracować, szukać kompromisów i racjonalnych propozycji w zakresie wskazania obszarów kluczowych do zagospodarowania pozostawionej im do dyspozycji jasno określonej, ograniczonej puli środków publicznych. Istotne w tym procesie jest także zdobycie wiedzy nt. zarządzania miastem i świadomości nt. uwarunkowań i ograniczeń jakich na co dzień doświadczają władze miasta w obszarze zarządzania środkami finansowymi.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza umożliwia obywatelom wystąpienie z inicjatywą prawotwórczą w ujęciu lokalnym, tj. pozwala na przedstawienie projektów uchwał rady miasta przez jego mieszkańców. Skorzystanie z takiej inicjatywy przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności za miejsce zamieszkania poprzez udział w stanowieniu prawa miejscowego, które potem obowiązuje mieszkańców, a także wzrostu świadomości obywateli nt. instrumentów i środków jakimi dysponują władze miast, aby zrealizować zaplanowane cele związane z rozwojem danego obszaru. Z drugiej zaś strony inicjatorzy pomysłu poznają ograniczenia natury praktycznej, wynikające m.in. z formalizmu prawa w postaci np. skomplikowanych i czasochłonnych procedur zamówień publicznych, czy też ograniczeń ekonomicznych (budżetowych), które uniemożliwiają sfinansowanie wszystkich zaplanowanych do realizacji projektów. Świadomość mieszkańców w zakresie posiadanych przez miasto nakładów (środków) w stosunku do potrzeb powinna wpłynąć na zrozumienie i racjonalną ocenę działań podejmowanych przez władze miast.

Narzędzia informatyczno – komunikacyjne (system konsultacji on-line)

Taka forma konsultacji może zapewnić usprawnienie procesu poprzez zaangażowanie szerszego grona zainteresowanych oraz szybszą formę komunikacji z nimi. Stworzenie takich narzędzi powinno być nastawione na interakcję z użytkownikami, tj. z jednej strony do nawiązania kontaktu w sprawach ważnych dla urzędu, a z drugiej w obszarach budzących zainteresowanie obywateli.

Dni otwarte, spotkania robocze

Bezpośredni kontakt z obywatelami poprzez organizację dni otwartych lub spotkań roboczych powinien być jedną z ważniejszych form zasięgania ich opinii i gromadzenia informacji. Dni otwarte mogą być wydarzeniami łączącymi zbieranie opinii mieszkańców ze specjalistycznymi dyskusjami i prezentacjami. Ważny jest udział jak największej liczby obywateli oraz przygotowanie atrakcyjnych materiałów informacyjnych i promocyjnych. Organizacja tego typu wydarzeń ma przede wszystkim na celu wzbudzenie zainteresowania społecznego.

Cykliczne badania ankietowe

Cykliczne badania ankietowe odnoszą się do opinii mieszkańców opierających się na ich indywidualnej percepcji i ewaluacji warunków społecznych. Systematyczne przeprowadzanie oceny różnych działań prowadzonych w mieście może być pomocne w stworzeniu obrazu życia w nim i stanowić podstawę do podejmowania strategicznych decyzji.

Planowanie i kształtowanie przestrzeni miejskich przy użyciu spotkań warsztatowych i modeli trójwymiarowych

Pierwszą rekomendowaną formą planowania i kształtowania przestrzeni miejskich jest wykorzystanie modeli trójwymiarowych. Jest to metoda angażująca obywateli na wczesnym etapie planowania i polegająca na planowaniu rozwiązań w wiernie oddanej, fizycznej przestrzeni. W planowaniu tym niezwykle cenne jest organizowanie spotkań, w czasie których ich uczestnicy przy wykorzystaniu zapewnionych przez organizatorów materiałów, omawiają trójwymiarowe modele przestrzenne danej okolicy. Widząc znane sobie miejsca w pewnej skali, mieszkańcy mają możliwość przedstawiania swoich sugestii dotyczących zmian w przestrzeni miejskiej, kierunków jej rozwoju, usytuowania w niej różnych obiektów. Trójwymiarowy model nie powinien jednak obejmować zbyt dużych obszarów, gdyż narzędzie to ma przede wszystkim umożliwiać czytelne i pozwalające zauważyć detale „poruszanie się” po przestrzeni miejskiej. Z użyciem takich modeli prowadzi się debatę. Istotne jest to aby po zebraniu indywidualnych opinii, które mogą okazać się bardzo różnorodne, to mieszkańcy dokonali wyboru, które z wniosków i które kierunki rozwoju należy uznać za priorytetowe i rekomendowane do wdrożenia. Korzyścią z zastosowania tej metody jest możliwość wzięcia pod uwagę wszelkich elementów i cech aranżowanej przestrzeni miejskiej i w efekcie tego wdrożenie rozwiązań kompleksowych, odpowiadających na wszystkie potrzeby tej przestrzeni.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, pkt. W zakresie niwelowania chaosu wizualnego i poprawy estetyki miast].

Drugą formą są warsztaty o cechach sondażu deliberatywnego. Pozwalają one na udział możliwie dużej grupy uczestników. Ich rezultat jest produktem wspólnej pracy zarówno specjalistów w danej dziedzinie, jak i mieszkańców. Warsztaty powinny być poprzedzone merytorycznym wprowadzeniem w dane zagadnienie i rozmową w miejscu, którego problem dotyczy, przestrzeni poddanej przeprojektowaniu. Dopiero w oparciu o zdobytą wiedzę i wspólną dyskusję wypracowuje się pomysły na aranżację przyczyniającą się do zwiększenia atrakcyjności wybranego obszaru.

Metoda ta łączy w sobie wszystkie pożądane cechy partycypacji. Angażuje wielu aktorów działań miejskich, poprzez zdobycie wiedzy nt. danego zagadnienia i wzajemną debatę, a przez to dostęp do pełnej informacji buduje zaufanie i umacnia relacje.

5.3. Transport i mobilność miejska

5.3.1. Uwarunkowania i wyzwania

Problematyka transportowa należy do zagadnień mających znaczący, a czasami wręcz kluczowy, wpływ na kształtowanie obrazu miasta pod kątem jego funkcjonalności, atrakcyjności i konkurencyjności. Znaczącej części polskich miast dotąd nie udaje się w pełni skutecznie rozwiązywać problemów występujących w tym obszarze.

W Polsce w okresie ostatnich 20 lat nastąpił gwałtowny wzrost motoryzacji. Przeciętny poziom zmotoryzowania (liczba samochodów na tysiąc mieszkańców) przekroczył średnią dla Unii Europejskiej. W obszarach zurbanizowanych wskaźniki w tym zakresie są najwyższe i istotnie górują nad danymi z wielu metropolii Europy Zachodniej. Przekłada się to na wzrost ruchu ulicznego, którego bezpośrednimi efektami są m.in. zatłoczenie ulic, w tym blokowanie tras komunikacji miejskiej oraz kłopoty z dostępnością miejsc parkingowych. Efekty pośrednie to przede wszystkim negatywne skutki środowiskowe (zanieczyszczenie powietrza, hałas) oraz pogorszenie jakości życia mieszkańców poprzez wzrost ilości czasu poświęcanego na odbywanie podróży i obniżenie atrakcyjności przestrzeni miejskiej, z której mogą korzystać mieszkańcy.

Problemy transportowe w miastach wynikają z przeobrażeń i zmian o różnym charakterze zachodzących współcześnie jak i z uwarunkowań historycznych. Kształtowanie warunków dla organizacji i funkcjonowania transportu odbywa się przede wszystkim na poziomie władz miejskich i ukierunkowane jest na działania bieżące oraz o dłuższej perspektywie czasowej. W polskiej rzeczywistości rozwój przestrzenny miast często powiązany z procesami suburbanizacji powoduje, że występujący brak koordynacji działań rozwojowych wzmacnia nawyk codziennego użytkowania samochodu osobowego. Zjawisko to potęguje skalę problemów związanych z obsługą transportową miasta. Jest to tym bardziej istotne, że nie tylko zachowania jego mieszkańców, ale także ruch samochodowy wygenerowany z obszarów zewnętrznych (obszarów funkcjonalnych miasta, jak i dalszych terenów) mają wpływ na stan zatłoczenia tras wlotowych do miasta i ulic w samym mieście.

Odpowiedź na powyższą sytuację ograniczająca się do rozbudowy miejskiego układu drogowego i zwiększania jego przepustowości rzadko okazuje się skuteczna. Ma na to wpływ z jednej strony niemożliwość do udźwignięcia przez budżety inwestycyjne skala potrzeb – często wynikająca z wieloletnich zapóźnień w tym zakresie i znaczących kosztów coraz bardziej złożonych inwestycji. Z drugiej strony rozstrzyga o tym natura ruchu samochodowego – nowy „zapas” przepustowości generuje dodatkowy ruch (tzw. wzbudzony), a wąskie gardła układu komunikacyjnego ujawniają się w innych miejscach. Rodzi to koncepcje kolejnych inwestycji w rozwój miejskiej infrastruktury drogowej (przekładających się też na późniejsze koszty ich utrzymania), jednak nadążenie w ten sposób za wzrastającym popytem jest mało realne, a w większości przypadków niemożliwe.

Dotychczasowy rozwój systemów transportu zbiorowego w miastach nie spowodował wzrostu jego wykorzystania w przewozach osób, od wielu lat jego udział spada względem indywidualnych form transportu. Realizacje inwestycji, w tym współfinansowanych ze środków UE, osłabiają tempo tego spadku. Brak integracji poszczególnych jego elementów, nie nadążanie za zmieniającymi się potrzebami w zakresie kierunków i częstotliwości odbywanych podróży, a także zachowawcze podejście przy określaniu roli i znaczenia transportu publicznego w kształtowaniu polityki przestrzennej miast, wpływa na jego niski poziom atrakcyjności, przy wzrastających kosztach utrzymania zrealizowanych inwestycji.

Analizując problemy transportowe miejskich obszarów funkcjonalnych nie można zapominać, że działania na rzecz ich rozwiązywania wpływać będą nie tylko na te obszary, ale często na funkcjonowanie układów transportowych w skali regionu, całego kraju, a nawet w układzie ponadnarodowym. Wynika to z faktu pełnienia przez wiele ośrodków funkcji węzłów miejskich w

krajowym czy europejskim systemie transportowym i rola ta, wykraczająca poza kwestie tranzytowego ruchu drogowego, nie ulega zmianie nawet po jego wyprowadzeniu poza układ ulic miasta. Tak więc rozpatrywanie i planowanie zmian w układzie transportowym miasta musi zawsze odbywać się w powiązaniu ze skutkami, jakie przyniesie to w układzie krajowym czy regionalnym.

5.3.2. Kierunki działań

Celem działań władz samorządowych powinno być osiągnięcie zrównoważonej mobilności w obszarze funkcjonalnym miasta, rozumianej jako odbywanie podróży w takiej ilości i o takiej długości, jak wynika to z zaspokajania potrzeb życiowych podróżujących z racjonalnym wykorzystaniem poszczególnych podsystemów transportu miejskiego. Racjonalność wykorzystania podsystemów oznacza dokonywanie takich wyborów przez podróżujących, które nie powodują w bilansie ogólnym nadmiernych strat czasu oraz nadmiernych kosztów - ponoszonych przez uczestników podróży, organizatorów transportu oraz całą społeczność (wyrażanych w tym ostatnim przypadku poprzez środowiskowe oraz społeczne koszty zewnętrzne). Konsekwentne i wielotorowo prowadzone działania umożliwiają osiągnięcie, przynajmniej w znaczącym stopniu, powyższego celu. Wymaga to jednak determinacji władz samorządowych, w tym skutecznej współpracy między JST, a także skutecznego współdziałania ze strony innych instytucji publicznych oraz wsparcia odzwierciedlonego w politykach krajowych. Zasadniczym priorytetem muszą być starania na rzecz zmiany zachowań komunikacyjnych, a zwłaszcza odwrócenia trendu polegającego na wzrastającym uzależnieniu od codziennego wykorzystywania samochodu osobowego przy przemieszczaniu się w obszarze miejskim. To, że realizacja tego priorytetu jest realna i wykonalna wskazują przykłady z krajów Europy Zachodniej, gdzie przy odpowiednio prowadzonych kompleksowych i zintegrowanych działaniach, występuje w obszarach miejskich, będący najpewniejszym dowodem trwałej zmiany zachowań komunikacyjnych, spadek poziomu motoryzacji indywidualnej. Osiągnięcie takiego efektu jest możliwe w przypadku koordynacji poczynań w odniesieniu do wszystkich dziedzin oddziałujących na zmiany stylu życia mieszkańców. Powyżej wspomniane działania muszą być prowadzone w sposób racjonalny i przemyślany, w szczególności z uwzględnieniem innych priorytetów polityki miejskiej: dążenia do podnoszenia jakości życia mieszkańców i kreowania warunków do rozwoju gospodarczego poprzez podnoszenie konkurencyjności miast. Tym samym nie mogą sprowadzać się do formułowania restrykcji, ale budować i oferować realne i atrakcyjne alternatywne opcje sprzyjające zmianom zachowań komunikacyjnych. Dotyczyć muszą szerokiego spektrum działań, doraźnych, jak i o perspektywie średnio- i długoterminowej, stanowiących elementy różnych polityk publicznych.

W zakresie miejskiej polityki transportowej

Polityka transportowa formułowana na poziomie miasta lub obszaru funkcjonalnego i wyrażana w dokumentach o różnym charakterze (w tym obligatoryjnych dla miast o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. tzw. planach transportowych czyli planach zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego) powinna jednoznacznie wskazywać osiągnięcie zrównoważonej mobilności jako jej podstawowy cel. Musi wykazywać merytoryczne powiązania z innymi formułowanymi dokumentami programowymi i strategicznymi, w tym o charakterze ogólnymi oraz szczegółowym (w tym m.in. z wieloletnim planem inwestycyjnym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planem gospodarki niskoemisyjnej, wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy). Poszczególne rozstrzygnięcia, decyzje i inicjatywy władz samorządowych, zarówno w odniesieniu do kwestii transportu i mobilności miejskiej, jak i powiązane z nią tylko pośrednio, powinny przyczyniać się do realizacji celów i zamierzeń sformułowanych w ramach polityki transportowej, a na pewno nie być z nimi sprzeczne. Jednocześnie polityka transportowa kształtowana na potrzeby obszarów miejskich powinna również wpisywać się w cele sformułowane w

Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku odnoszące się do zagadnienia transportu miejskiego.

Priorytety inwestycyjne w ramach rozwoju systemu transportowego

Układ komunikacyjny zdecydowanej większości miast nie może być uznany za kompletny, skończony oraz nie wymagający modyfikacji lub uzupełnień. To determinuje potrzebę realizacji inwestycji transportowych. Ich priorytetyzacja, zakres i szczegółowy kształt muszą bezpośrednio wpisywać się w prowadzoną na poziomie miasta i jego obszaru funkcjonalnego politykę transportową. Jako inwestycje o znaczącej skali oddziaływania i wymiarze finansowym powinny być przygotowywane i realizowane z uwzględnieniem zasad opisanych w innych wątkach tematycznych Krajowej Polityki Miejskiej, w tym zwłaszcza KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI, POLITYKI INWESTYCYJNEJ oraz PARTYCYPACJI.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie ogólnego kształtu inwestycji]

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA, Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji społecznej]

Inwestycje drogowe powinny być realizowane przez władze samorządowe w niezbędnym zakresie. Oznacza to w pierwszej kolejności wykonanie tych zadań, które pozwolą na **dokończenie (budowę) podstawowego układu transportowego** miasta i jego obszaru funkcjonalnego, zwłaszcza w zakresie, który umożliwi wyeliminowanie konieczności tranzytu, oraz ruchu międzydzielnicowego przez centrum. Tak powstały kompletny układ drogowy powinien stać się polem realizacji przez władze samorządowe polityki transportowej, przy wykorzystaniu szeregu instrumentów o różnym charakterze. Dalsza rozbudowa układu stanowi tylko jeden z tych instrumentów, co więcej może kolidować z osiągnięciem zamierzeń w zakresie zrównoważonej mobilności, ale przede wszystkim nie przynosić spodziewanych efektów. Władze miast powinny więc dokonać realistycznego przeglądu wszystkich zamierzeń drogowych planowanych na ich terenie, ocenić ich przydatność i spójność z aktualną strategią miasta, a zwłaszcza realność ich realizacji (w kontekście kosztów, przyzwolenia społecznego) w przyszłości określonej wieloletnią prognozą finansową gminy. Prowadzić to powinno do właściwych rozstrzygnięć, także w zakresie np. obniżenia klasy czy zmiany przekroju planowanych ulic, a nawet zastąpienia jej innym środkiem transportu czy nawet rezygnacji z inwestycji. Takie działanie wpisywałoby się w potrzebę urealniania treści planistycznych zawartych w dokumentach planistycznych gmin.

Drugim zasadniczym kierunkiem inwestycji drogowych powinna być taka **modernizacja istniejącego układu komunikacyjnego**, aby doskonalić go pod kątem zapewnienia jego spójności z priorytetami miejskiej polityki transportowej (np. w zakresie bezpieczeństwa ruchu, zapewnienia priorytetów dla komunikacji zbiorowej, ruchu rowerowego, itd.). Ponadto oczywiście budowa sieci ulicznej musi towarzyszyć rozwojowi przestrzennemu miasta, chociaż zagospodarowanie nowych terenów, a wraz z nim ulic podporządkowane powinno być zasadom przedstawionym w wątku tematycznym KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI. Tutaj można zauważyć, że siatki ulic w gęstej i zwartej strukturze zabudowy o wielofunkcyjnej strukturze, mogą być elementem kształtującym styl życia oparty o lokalne usługi z minimalizowanymi potrzebami transportowymi. Dzięki temu uzyskuje się zmniejszenie potrzeb przemieszczania w obszarze miasta co przekłada się na zmniejszenie zatłoczenia dróg w miastach i zwiększenie płynności ruchu.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

fundusze europejskie 2014-2020

W perspektywie finansowej 2014-2020 transport drogowy jest przedmiotem osobnego Celu

Tematycznego (cel 7 – *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych*).

W zakresie inwestycji drogowych, w ramach **Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko**, możliwa jest budowa obwodnic miast i tras wylotowych w ciągach dróg krajowych, która umożliwi wyprowadzenie nadmiernego ruchu tranzytowego z miast o nieprzystosowanej do tego infrastruktury drogowej. Przyczyni się to do poprawy płynności ruchu drogowego i ograniczenia generowanych przez transport kosztów środowiskowych, w tym redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, społecznych i ekonomicznych, co w efekcie przełoży się na poprawę bezpieczeństwa i jakości życia w miastach.

Sieć drogowa jest przedmiotem interwencji także drugiego krajowego **Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**. Program przewiduje przygotowanie inwestycji w zakresie tworzenia nowych bądź rozbudowy istniejących ekologicznych sieci transportu miejskiego oraz poprawy układów transportowych pięciu miast wojewódzkich, to jest Białegostoku, Kielc, Lublina, Olsztyna i Rzeszowa wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. Jednocześnie w ramach Programu wspierane będą projekty z zakresu budowy bądź przebudowy szczególnie istotnych odcinków dróg w obrębie miast wojewódzkich Polski Wschodniej i ich obszarów funkcjonalnych lub obszarów realizacji ZIT ww. miast. Wsparcie przeznaczone zostanie m.in. na przebudowę istniejącej sieci drogowo-ulicznej, służącej efektywnemu skomunikowaniu dzielnic i eliminacji wąskich gardeł, budowę obwodnic wewnętrznych oraz budowę/przebudowę odcinków dróg służących połączeniu układu drogowego w mieście z siecią dróg poza jego obszarem. W ramach **Regionalnych Programów Operacyjnych** możliwe są interwencje, także w drogi na terenie miast, dotyczące budowy lub przebudowy dróg wojewódzkich, na odcinkach leżących w ciągach komunikacyjnych stanowiących połączenie z siecią TEN-T.

Finasowanie projektów drogowych jest możliwe w ramach innych inwestycji np. jeśli stanowią nierozzerwalny element szerszego, kompleksowego przedsięwzięcia. Mogą to być działania w zakresie rewitalizacji, zrównoważonej mobilności miejskiej (przebudowa infrastruktury transportu miejskiego), usprawniające połączenia między ośrodkami życia społeczno-gospodarczego (w tym ośrodków aktywności gospodarczej, rozwijających się obszarów inwestycyjnych, centrów logistycznych, lotnisk).

Dążenie do zmiany zachowań komunikacyjnych na rzecz ograniczania indywidualnego transportu samochodowego, wymusza zmianę myślenia o **sposobie kształtowania przestrzeni ulic** (czy też organizacji ruchu na tych ulicach), zwłaszcza w obszarach śródmiejskich. Jednym ze sposobów takiego kształtowania przestrzeni jest tzw. strefowanie prędkości przy wykorzystaniu rozwiązań inżynierskich i organizacyjnych. Władze miast zdecydowanie powinny postawić na nowe podejście w tym zakresie i rozwiązania zakładające uspokojenie ruchu samochodowego (priorytet bezpieczeństwa ruchu nad szybkością przejazdu przez centrum czy dzielnice mieszkaniowe), preferujące ruch rowerowy i zachęcający do poruszania się pieszo. Z drugiej strony korzystanie przez władze miast z pełnej palety stosowanych z powodzeniem w innych krajach rozwiązań technicznych, które służą tym celom, nie jest możliwe z uwagi na ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów. Rozszerzenie dostępnego wachlarza dopuszczalnych rozwiązań jest więc niezbędne.

[ODEŚLANIE: Poradnik Organizacja przestrzeni ulic w obszarach śródmiejskich, MIR 2013]

zmiana przepisów

Należy dokonać przeglądu treści rozporządzenia MTBiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie pod kątem wprowadzenia zmian umożliwiających szersze niż obecnie stosowanie rozwiązań technicznych w kształtowaniu ulic preferujących ruch rowerowy i pieszy oraz transport publiczny.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu oraz minister właściwy ds. administracji

Priorytet zyskiwać powinny **inwestycje w system transportu publicznego**. Charakter tych inwestycji uzależniony jest od lokalnych uwarunkowań, w szczególności już działających w mieście i jego otoczeniu podsystemów transportowych, warunków przestrzennych i infrastrukturalnych, a przede wszystkim czynników ekonomicznych i społecznych. Z uwagi na to, że realizacja inwestycji w obszarze transportu publicznego, rodzi potrzebę łożenia w przyszłości z kasy publicznej środków nie tylko na utrzymanie, ale zwłaszcza na funkcjonowanie systemu, w tym kontekście szczególnej wagi nabiera oparcie się przy decyzjach inwestycyjnych na rzetelnym rachunku ekonomicznym i ostrożnych prognozach w zakresie prognozy potoków pasażerskich, jakie wygeneruje inwestycja.

Wprowadzanie w obszarze miasta nowych podsystemów transportu publicznego powinno być poprzedzone szczegółową analizą, czy rozwiązania występujących w mieście problemów, nie da się uzyskać rozwijając funkcjonujące już podsystemy. Faktyczne przygotowania do takiej inwestycji powinny być uruchamiane tylko w przypadku jednoznacznego wniosku wspomnianej analizy, że nowy środek transportu jest niezbędny, a koszt ogólny związany z jego wprowadzeniem i realistycznie przyjęty bilans kosztów i przychodów wynikających z jego eksploatacji korespondują z długoterminowymi prognozami możliwości finansowych miasta.

W przypadku dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych celowe jest przeanalizowanie potrzeb i możliwości w zakresie wykorzystania do obsługi tych obszarów istniejącej infrastruktury kolejowej. Należy przy tym mieć świadomość, że dla rozwoju systemów kolei aglomeracyjnej niezbędne okażą się dodatkowe inwestycje w infrastrukturę kolejową w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych największych polskich miast. Bez nich dojdzie do rozrostu istniejących lub powstania nowych „wąskich gardeł” na polskiej sieci kolejowej, co negatywnie będzie oddziaływać zarówno na budowanie systemów kolei aglomeracyjnych (brak cyklicznego rozkładu, mniejsza częstotliwość względem oczekiwań pasażerów), jak i kursowanie pociągów kwalifikowanych (dłuższe czasy przejazdu od możliwych do uzyskania), a także przewozy towarowe.

działanie

Zarządcy infrastruktury kolejowej podlegli ministrowi właściwemu ds. transportu we współpracy z władzami samorządowymi szczególnie wnikliwie przeanalizują potencjalne potrzeby inwestycyjne dotyczące zwiększenia przepustowości sieci kolejowej i jej dostępności w miejskich obszarach funkcjonalnych największych polskich miast pod kątem zapewnienia odpowiedniej częstotliwości i czasów przejazdów w ruchu aglomeracyjnym, dalekobieżnym i towarowym, a także skomunikowania z innymi formami transportu zbiorowego w miastach. Podejmą działania w celu uwzględnienia racjonalnych ekonomicznie inwestycji w swych planach inwestycyjnych.

Przygotowując i realizując inwestycje na liniach dalekobieżnych, po których odbywać mają się też kursy pociągów aglomeracyjnych uwzględniać będą potrzeby wynikające z tego tytułu w zakresie tych inwestycji.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

Warunkiem niezbędnym do pomyślnego włączenia nowych środków transportu w system komunikacyjny miast jest jego **szeroka integracja** w postaci organizacji multimodalnych węzłów przesiadkowych, zapewnienia łatwego dostępu do przystanków, integracji taryfowej i rozkładowej. Szczególne znaczenie dla integracji systemu transportowego w mieście ma włączanie do obsługi miasta czy jego obszaru funkcjonalnego linii kolejowych, których istniejące trasy przebiegają często tak, że dają nadzieję na przyciągnięcie znacznych potoków pasażerów. Aby jednak tak się stało musi być wykonana istotna praca – zarówno inwestycyjna, ale także organizatorska (i procesy te muszą zostać wspólnie zaplanowane i skoordynowane). Do tej pory miasta rozwijały się jako oddzielone od linii kolejowych i przyciągnięcie pasażerów musi być poprzedzone działaniami, które odwrócą ten trend. Niemniej ważne jest zapewnienie na liniach kolejowych standardu (w tym częstotliwości i pór kursowania oraz cykliczności) zgodnego z potrzebami i oczekiwaniami pasażerów komunikacji

miejskiej. W przypadku określania nowego obszaru pod rozwój w powiązaniu z wykorzystaniem do jego obsługi istniejącego czy rozbudowywanego układu sieci kolejowych, niezbędne jest wcześniejsze uzgodnienie miejsc lokalizacji przystanków kolejowych z jej, zewnętrznym względem miasta, zarządcą. Jest to istotne z punktu widzenia optymalizacji zasad eksploatacji kolei i powiązań obszarów nowo zagospodarowywanych.

działanie

Zarządcy infrastruktury kolejowej i przewoźnicy podlegający ministrowi właściwemu ds. transportu będą aktywnie współdziałać z samorządami w celu realizacji i organizacji sprawnych i kompleksowych systemów kolei aglomeracyjnej służących obsłudze transportowej mieszkańców miast i ich obszarów funkcjonalnych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

Priorytety w zakresie wspierania gospodarki niskoemisyjnej kreują sprzyjające warunki do przygotowania i realizacji inwestycji z zakresu transportu publicznego. Zdecydowanie unikać należy jednak zawierania w zakresie takich inwestycji przedsięwzięć, które ułatwiając transport indywidualny de facto osłabiają konkurencyjność transportu publicznego. Takie podejście nie tylko kłóciłoby się z filozofią mobilności zrównoważonej, ale zagrozić może osiągnięciu przez projekt zakładanych wskaźników efektywności.

fundusze europejskie 2014-2020

Transport miejski jest w okresie 2014-2020 wspierany z poziomu krajowego – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Operacyjny Polska Wschodnia oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. Istotnym instrumentem koordynacji inwestycji w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Strategia ZIT określa całościową koncepcję rozwoju transportu miejskiego na terenie objętym ZIT. Zaangażowanie poszczególnych programów i funduszy jest przedmiotem uzgodnień pomiędzy Związkiem ZIT, samorządem województwa i ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego. Strategia ZIT w powiązaniu z planem gospodarki niskoemisyjnej stanowi tym samym odpowiedź na wskazane w części diagnostycznej wyzwanie zapewnienia spójnej i zintegrowanej strategii rozwoju transportu miejskiego.

Działania na rzecz zrównoważonej mobilności ujęte w ramach celu tematycznego 4 (Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach) są komplementarne z wyprowadzaniem ruchu samochodowego z miast (budowa obwodnic czy tras wylotowych), jak również podnoszeniem konkurencyjności transportu kolejowego w ramach Celu Tematycznego 7 (*Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej*) oraz rewitalizacją obszarów miejskich w ramach Celu Tematycznego 9 (*Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*). Łącznie, tego typu interwencje mają szansę przynieść efekt w postaci poprawy jakości przestrzeni miejskiej i ożywienia centrów miast. To z kolei może przyczynić się do zahamowania procesu niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast (*urban sprawl*), negatywnie oddziałującego na środowisko i zwiększającego zapotrzebowanie na infrastrukturę drogową.

Realizowane działania w zakresie transportu miejskiego wpisują się w priorytety UE w zakresie transportu w miastach tj. plany mobilności miejskiej, zastosowanie na szerszą skalę transportu zbiorowego, promowanie alternatywnych form przemieszczania się w miastach.

Jak wskazuje doświadczenie, niezwykle istotne znaczenie dla efektywności projektu transportowego ma to, aby jak najlepiej i całościowo wpisywał się on w ogólnomiejski system komunikacji. Wybudowanie nowej infrastruktury i zapewnienie nowego taboru nie musi wystarczyć, aby zapełnić go zakładanymi potokami pasażerów. Wpływ na wielkość tych potoków ma wiele, czasem drobnych, czynników, o które władze samorządowe i organizatorzy transportu muszą zadbać i jak najlepiej je

dopracować, aby skłonność pasażerów do wykorzystania nowej oferty transportowej istotnie wzrosła. Część z tych czynników dotyczy działań organizatorskich, ale inne mają wymiar inwestycyjny, choć ich zakres jest zwykle znacznie mniejszy niż inwestycja wiodąca. Tym niemniej realizując projekt z zakresu transportu publicznego niezbędne jest zadbanie, aby równolegle wykonano – w takim zakresie, aby działania te były skuteczne - prace związane z organizacją sprawnych węzłów przesiadkowych, zapewnieniem wygodnych dróg dostępu do przystanków, umiejscowieniem w racjonalnych lokalizacjach parkingów „parkuj i jedź” (ang. *park and ride* oraz *bike and ride*), a także uruchomieniem kompleksowej i interaktywnej informacji pasażerskiej. Równocześnie powinno podejmować się działania na rzecz zachęcenia mieszkańców do korzystania z transportu publicznego poprzez jego powiązanie z głównymi przestrzeniami publicznymi i usługami w mieście.

Istotnym elementem w rozwoju układu transportowego miasta i jego obszaru funkcjonalnego powinno być tworzenie i rozbudowa innowacyjnych systemów zarządzania ruchem i jego monitoringu – inteligentnych systemów transportowych (ITS). Przy ich wykorzystaniu możliwe jest uzyskanie wymiernych korzyści dla sprawności systemu, przy jednoczesnym ograniczeniu inwestycji infrastrukturalnych. Niezależnie od lokalnych potrzeb i uwarunkowań przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu rozwiązań z zakresu ITS kierować należy się następującymi zasadami: elastycznością systemu (możliwość jego rozbudowy, integracji z innymi systemami, wprowadzania nowych funkcjonalności), otwartości rozwiązań (brak uzależnienia się od jednego dostawcy sprzętu czy oprogramowania) wspierania ciągłości (spójności) usług ITS. Ciągłość usług powinna być zapewniona na poziomie dostosowanym do cech sieci łączących odpowiednio państwa, regiony, a także miasta z obszarami wiejskimi oraz dążeniem do uzyskania wysokiej jakości rozwiązań informatycznych. Sprawność i efektywność systemu ITS uzależniona jest od współpracy pomiędzy różnymi zarządcami układu drogowo-ulicznego na etapie organizowania i funkcjonowania tych systemów. Znaczenie tego stwierdzenia ujawni się w szczególności na etapie budowy Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem i formułowania zasad jego współpracy i wymiany danych z samorządowymi systemami ITS.

Jak wskazują doświadczenia, kluczowe znaczenie dla efektywności systemu ITS ma właściwe wykorzystanie dostarczonej i zainstalowanej infrastruktury informatyczno-telekomunikacyjnej – bez dopilnowania tej problematyki efekty mogą być niesatysfakcjonujące lub wręcz przeciwnie do spodziewanych. Konieczne jest więc stosowanie zaawansowanych algorytmów wykorzystujących w pełni możliwości infrastruktury technicznej, a także wprowadzanie rozwiązań organizacyjno-zarządczych, które pozwolą w jak największym stopniu wykorzystywać systemy ITS w bieżącym zarządzaniu organizmem miejskim.

[ODEŚLANIE: wytyczne opracowane przez grupę ekspertów Komisji Europejskiej ds. ITS: http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_for_urban_areas_en.htm]

Przedsięwzięcia z zakresu ITS mogą być wykorzystywane w zakresie zarządzania i organizacji ruchu ulicznego i komunikacji publicznej wpływając na poprawę efektywności i sprawność przemieszczania się. Niektóre zasoby danych wykorzystywane w pracy tych systemów mogą i powinny być włączane do systemów informatycznych służących obywatelom do optymalizacji organizacji podróży dokonywanej w obrębie miasta. Dotyczy to zwłaszcza interaktywnych mechanizmów tzw. informacji pasażerskiej, ujawniających swe znaczenie przede wszystkim przy wszelkich zakłóceniach działania systemu transportowego. Szeroka dostępność mobilnych systemów komunikacji pozwoli na bieżące przekazywanie informacji o ruchu ulicznym, dostępności miejsc parkingowych, optymalności połączeń komunikacyjnych itp. Dzięki tym rozwiązaniom zwiększy się efektywność układu komunikacyjnego oraz poprawią się warunki odbywania podróży.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. transportu będzie promował nowoczesne, kompleksowe, elastycznie funkcjonalnie rozwiązania z zakresu ITS poprzez upowszechnianie dobrych praktyk, wzorcowych dokumentów przetargowych i dokumentacji technicznych oraz wskazywanie potencjalnych ryzyk i

zagrożeń dla inwestorów ITS. Będzie monitorował wdrażanie i funkcjonowanie systemów ITS w celu identyfikacji problemów i barier, które mogą wymagać zmian obowiązującego prawa.

Ponadto zobowiąże podległe mu instytucje do współpracy i współdziałania z JST w celu wymiany doświadczeń związanych z wdrażaniem systemów ITS oraz wzajemnego przekazywania danych oraz integracji systemów dla zoptymalizowania funkcjonalności i użyteczności systemów ITS.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

fundusze europejskie 2014-2020

Realizacji inwestycji transportowych towarzyszyć będzie szereg działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa, obejmujących min. wdrażanie ITS, doposażenie służb ratowniczych i kontroli ruchu oraz instytucji zajmujących się prowadzeniem kampanii i szkoleń w zakresie bezpieczeństwa ruchu. Na obszarach miejskich działania te dotyczą przede wszystkim interwencji w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w Celu Tematycznym 7 (*Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej*). W RPO przewiduje się inwestycje na rzecz poprawy bezpieczeństwa i przepustowości ruchu na drogach wojewódzkich m.in. w miastach.

Kształtowanie zachowań komunikacyjnych

Niezwykle istotnym elementem miejskiej polityki transportowej musi być zaplanowanie i prowadzenie kompleksowych działań na rzecz konkretnych zmian w zachowaniach komunikacyjnych, wpisujących się w dążenie do mobilności zrównoważonej. Znaczna część instrumentów w tym zakresie spoczywa w rękach władz samorządowych, jednak zasób i skuteczność tych instrumentów powinny być wzbogacane i optymalizowane przez zmiany prawne i rozwiązania organizacyjne prowadzone lub inspirowane z poziomu rządu.

Działania podejmowane na wszystkich poziomach władz rządowych i samorządowych muszą być ukierunkowane na zmniejszenie roli samochodu osobowego na rzecz innych sposobów przemieszczania się w miejskich obszarach funkcjonalnych, a zwłaszcza w relacjach prowadzących do lub przebiegających przez obszary śródmiejskie. Korzystne jest, aby rozwiązania służące dążeniom do optymalizacji mobilnych zachowań obywateli były planowane i wyznaczane w sposób kompleksowy z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Odzwierciedleniem takiego podejścia są promowane przez Komisję Europejską Zrównoważone Plany Mobilności Miejskiej, które miałyby być przygotowywane przez władze miejskie.

[ODEŚŁANIE: Zielona Księga „W kierunku nowej kultury mobilności” – KOM (2007) 551 oraz Komunikatu „Plan działań na rzecz mobilności miejskiej” – COM(2009)490]

Zasadniczym sposobem realizacji powyższego celu jest zapewnienie sprawnej obsługi obszarów zurbanizowanych systemem transportu publicznego, co zmniejsza potrzeby korzystania z samochodu osobowego czy wręcz ogranicza sens jego posiadania. Działania prawno-techniczno-organizacyjne, wzmacniane czynnikami ekonomicznymi ujętymi w systemie wyznaczania wysokości opłat, taryf biletowych, rozwiązań podatkowych realizowane konsekwentnie i całościowo będą przyczyniać się do zmiany zachowań komunikacyjnych mieszkańców. Wprowadzanie rozwiązań promujących komunikację zbiorową powinno być wspierane poprzez działania prowadzące do postrzegania roweru jako samodzielnego środka transportu, co ma być realizowane przez tworzenie całościowej infrastruktury rowerowej w postaci m.in. wydzielonych dróg rowerowych, miejsc oraz urządzeń do parkowania rowerów. Wyznaczanie dróg rowerowych i charakter stosowanych rozwiązań technicznych powinny być ściśle związane z prognozowanymi natężeniami ruchu rowerowego oraz innego, który z tym ruchem będzie kolidował. O skuteczności zastosowanych rozwiązań decydować będzie kompleksowe podejście uwzględniające eliminację nawet drobnych aspektów mogących zniechęcać do korzystania z rowerów (np. przerwanie ciągłości trasy rowerowej zagrażające

bezpieczeństwu rowerzystów czy brak możliwości pozostawienia roweru w obszarze o ograniczonym ryzyku kradzieży, np. objętym monitoringiem wizyjnym). Taryfy komunikacji publicznej w dużych ośrodkach miejskich i regionach powinny w sposób przemyślany i przyjazny odnosić się do możliwości przewozu rowerów. Równolegle rozwijane i integrowane z innymi gałęziami transportu powinny być systemy roweru publicznego, a w dalszym etapie także samochodu publicznego (np. o napędzie elektrycznym). To ostatnie rozwiązanie, a także inne, znane z krajów Europy Zachodniej, działające na zasadzie samochodu współdzielonego (ang. car sharing), mogą stać się realnym mechanizmem ograniczania użycia samochodu przez mieszkańców wyłącznie do sytuacji, gdy jest to faktycznie niezbędne. Stanowiąc istotny środek do zakorzenienia się pożądanych zmian w zachowaniach komunikacyjnych rozwiązania te powinny być rozwijane przez władze samorządowe, a tam, gdzie bezpośrednie działanie strony publicznej nie jest uzasadnione, przynajmniej szeroko promowane i wspierane.

Kształtowanie pożądanych zachowań komunikacyjnych może być wzmacniane poprzez system parkingów *park and ride* oraz *bike and ride* lokalizowanych w miejscach uzasadnionych celowością i potrzebą zmiany środka transportu tj. powiązanych z przystankami transportu publicznego, w rejonach pogarszającej się przepustowości układu drogowego – sprzyjającego tworzeniu się kongestii.

W rozwiązaniach przestrzennych i komunikacyjnych bardzo ważne jest uwzględnianie potrzeb pieszych – zarówno w obszarach śródmiejskich, jak i poza nimi, zarówno w odniesieniu do krótkich tras (np. przy zmianie środka lokomocji), jak i długich dróg dojścia (np. do najbliższego przystanku transportu publicznego). Powinno się to objawiać poprzez skracanie do minimum dróg dojścia, instalowanie udogodnień i niwelowanie barier, synchronizację sygnalizacji świetlnej itp. Ruch pieszy musi być traktowany jako równoprawny sposób przemieszczania się.

Rozwiązania przestrzenne w miastach, w tym przypadku szczególnie związane z przystankami i centrami komunikacyjnymi, powinny uwzględniać potrzeby osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się. Środki transportu obsługujące obszary miejskie powinny posiadać wyposażenie ułatwiające ich samodzielne wykorzystywanie przez osoby niepełnosprawne. Wydzielone miejsca do parkowania samochodów osób niepełnosprawnych powinny być lokalizowane zarówno w miejscach wzmożonego występowania takich potrzeb, jak również stanowić integralną część infrastruktury podstawowej.

Małe i średnie miasta również stają przed wyzwaniami w zakresie oddziaływania na zachowania komunikacyjne. Nawet w niewielkich miastach priorytetem powinno być uspokojenie ruchu w ich obszarach centralnych. Ma to znaczenie z punktu widzenia potrzeby utrzymania atrakcyjności tradycyjnej struktury miasta i powinno być połączone z jednoczesnym zapewnieniem optymalnych warunków dostępu. Zasadniczy efekt uzyskuje się poprzez wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza obszar centralny. Ograniczanie wielkości ruchu w obszarze centralnym powinno być rekompensowane organizacją miejsc do parkowania na obszarach poza ścisłym centrum i jednoczesnym zapewnieniem dogodnych warunków dojścia pieszego wspartego czytelnym systemem informacji i orientacji przestrzennej. Organizacja ruchu na ulicach wewnątrz centrum powinna uwzględniać uwarunkowania niezbędne do organizowania przestrzeni publicznej. Powinno się optymalizować warunki dla poruszania pieszego, organizować urządzenia i miejsca do parkowania rowerów. Drogi doprowadzające ruch do miast powinny być uzupełniane drogami rowerowymi. Przebieg linii komunikacji zbiorowej przebiegającej przez miasta powinien umożliwiać taką lokalizację przystanków aby były one powiązane z tymi obiektami w mieście, które generują największy ruch.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. transportu będzie upowszechniał dobre praktyki (w tym modelowe rozwiązania techniczne) w zakresie promowania, rozwijania i ułatwiania transportu rowerowego

oraz ruchu pieszego a także z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

działanie

Inwestycje transportowe realizowane przez inwestorów podlegających administracji rządowej w obszarach funkcjonalnych miast uwzględniać będą potrzeby transportu rowerowego i pieszego w należytym, uzasadnionym lokalnymi warunkami, zakresie.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

fundusze europejskie 2014-2020

Niektóre działania dotyczące kształtowania zachowań komunikacyjnych (w tym zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej) mogą uzyskać wsparcie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz regionalnych programów operacyjnych w ramach Celu Tematycznego 4.

Realizowane działania w zakresie transportu miejskiego wpisują się w priorytety UE w zakresie transportu w miastach tj. plany mobilności miejskiej, zastosowanie na szerszą skalę transportu zbiorowego, promowanie alternatywnych form przemieszczania się w miastach.

W zakresie planowania przestrzennego

Planowanie transportu częścią planowania przestrzennego

Charakter zagospodarowania przestrzennego ma wpływ na sposób i sprawność obsługi transportowej miasta. Z drugiej strony istniejący układ transportowy miasta i jego obszaru funkcjonalnego, a także racjonalne możliwości jego rozbudowy, powinny być zasadniczym elementem rozstrzygania o planowanym zagospodarowaniu przestrzennego. W przypadku „miasta zwarte” i rozwijającego się w sposób skoordynowany z rozwojem infrastruktury transportowej transportochłonność utrzymuje się na racjonalnym poziomie, co przekłada się na efektywności nakładów przeznaczanych na transport i bezpośrednie korzyści dla całej społeczności obszaru funkcjonalnego. Tym samym konieczne jest integrowanie planowania przestrzennego i planowania rozwoju transportu, w taki sposób, aby oba te procesy były współzależne – przy uwzględnieniu nadrzędnej roli planowania przestrzennego jako działania o charakterze generalnym. Szczególna waga musi być przypisana kwestiom lokalizacji obiektów-silnych generatorów ruchu i ich relacji z całym organizmem miejskim. Władze samorządowe powinny kłaść nacisk na realne powiązanie zagospodarowania przestrzennego z rozwojem sieci transportowych, nawet jeśli obowiązujące przepisy nie wymuszają skutecznie pełnej współzależności w tych działaniach. Zmiany przepisów powinny zmierzać w kierunku zapewnienia tego powiązania.

[ODEŚLANIE: "Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020"]

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

zmiana przepisów

Należy sformułować/doprecyzować przepisy wiążące planowanie przestrzenne z planowaniem transportu, w tym m.in. w zakresie:

- wskazujących, że opracowanie dokumentów planistycznych musi być poprzedzone obowiązkiem przygotowywania studiów transportowych obejmujących m.in. pomiary i badania ruchu drogowego i pasażerskiego oraz modelowanie i prognozowanie ruchu

pojazdów i pasażerów dla rozpatrywanych opcji zagospodarowania,

- lokalizacji i zasad obsługi transportowej obiektów będących silnymi generatorami ruchu,
- zasad powiązania dokumentów planistycznych z planami transportowymi.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu we współpracy z min. właściwym ds. budownictwa, lokalnego planowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Szlaków komunikacyjnych nie należy traktować jako prostego i bezwarunkowego przełożenia na kierunek ekspansji przestrzennej. Sprowadza się to zazwyczaj do przeciążenia i pogorszenia drożności istniejącego układu drogowo-ulicznego. Wszelkie decyzje inwestycyjne powinny być powiązane z równoległym zapewnieniem odpowiedniej jakości obsługi. Organizacja obsługi transportowej danego obszaru, powinna od początku jego zagospodarowywania, być jak najbardziej zbliżona do kształtu pożądanego (docelowego), zbieżnego z polityką transportową miasta. Dzięki temu kształtuje się pożądane zachowania komunikacyjne obywateli, co sprzyja optymalizacji wykorzystania dostępnego układu transportowego.

Równie duży nacisk kłaść należy na zaplanowane przekształcanie przestrzeni miejskiej w obszarach śródmiejskich, aby w ten sposób wpływać na zachowania komunikacyjne mieszkańców. Osiągnięciem się to za pomocą takiego kształtowania przestrzeni, w której z jednej strony występują określone ograniczenia w indywidualnym ruchu samochodowym, a z drugiej strony wykorzystanie innych środków transportu (transport szynowy, infrastruktura rowerowa) umożliwia szybsze i wygodniejsze dotarcie do celu. Równocześnie konieczne jest tworzenie dogodnych, bezpiecznych i atrakcyjnych rozwiązań dla ruchu pieszego. W ten sposób eliminacja ruchu samochodowego z przestrzeni publicznej zwiększa zainteresowanie jej wykorzystywaniem, przyczyniając się do zwiększania atrakcyjności obszarów miejskich. Prowadząc tego typu działania należy jednak zachować szczególną wrażliwość na potrzeby lokalnej społeczności, aby niedopracowane rozwiązania nie zachwiały warunkami działania lokalnych przedsiębiorców i życia mieszkańców w sposób, na który nie byli oni przygotowani.

Rezerwy terenowe pod szlaki komunikacyjne

Mimo występującej niespójności mechanizmów planistycznych z procedurami lokalizacji korytarzy transportowych władze samorządów gminnych powinny wyznaczyć sobie cel w odniesieniu do infrastruktury gminnej, wzorem jednego z priorytetowych kierunków interwencji wskazanych w Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do 2030), polegającym na rezerwacji terenów pod przyszłe inwestycje infrastrukturalne. W obecnych warunkach działaniem na rzecz tego celu będzie po pierwsze prowadzenie na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wielowariantowych analiz przebiegu układu ulic i innych tras komunikacyjnych wypełniających ustawowe wymagania tak, aby jak najbardziej uprawdopodobnić, że dla wskazanego w studium przebiegu zostanie w przyszłości wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, przesądzająca w obecnym systemie prawnym o lokalizacji inwestycji. W drugiej kolejności dla tak wskazanego przebiegu mechanizmu długookresowej rezerwacji terenu, będzie uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego przedmiotową inwestycję. Z racji konieczności zabezpieczenia w takim przypadku kosztów wykupu nieruchomości pod przyszłą inwestycję gminy powinny po pierwsze działania te przeprowadzić dla priorytetowych przedsięwzięć (rozumianych jako te, dla których zaniechanie skutecznego zabezpieczenia w przestrzeni korytarza może narazić gminę na niewspółmierne koszty w przyszłości lub w ogóle uniemożliwi realizację inwestycji), a po drugie powinny dokonać krytycznej weryfikacji czasem „wirtualnych” zamierzeń inwestycyjnych zawartych w studiach.

Podobne działania, nakierowane na osiągnięcie wiążących rozstrzygnięć planistycznych w odniesieniu do inwestycji transportowych, powinny być prowadzone przez władze samorządowe innych szczebli oraz instytucje rządowe, z uwzględnieniem priorytetu w odniesieniu do terenów zurbanizowanych, w

których ryzyko zabudowania niechronionego korytarza transportowego, a tym samym podrożenia kosztów przyszłej inwestycji, jest wielokrotnie większe. Dodatkowo takie działanie umożliwi gminom właściwe w perspektywie długofalowej dostosowanie zagospodarowania do przebiegu szlaków transportowych o znaczeniu ponadlokalnym przez ich obszar.

zmiana przepisów
Należy wypracować nowe rozwiązania legislacyjne wprowadzające mechanizmy perspektywicznego wyznaczania i utrzymania rezerw terenowych na potrzeby systemu transportowego, zintegrowane z systemem planowania przestrzennego.
odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrem właściwym ds. budownictwa, lokalnego planowania przestrzennego i mieszkalnictwa oraz ministrem właściwym ds. środowiska

działanie
Inwestorzy inwestycji transportowych o znaczeniu krajowym podejmą skuteczne działania w celu wyprzedzającego wiążącego (w granicach obowiązujących przepisów) rozstrzygnięcia lokalizacji tych inwestycji w obszarach silnie zurbanizowanych w celu zabezpieczenia korytarzy transportowych przed zabudową i zminimalizowania ryzyka przyszłych konfliktów z lokalnym zagospodarowaniem przestrzennym.
odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

W zakresie organizacji i zarządzania transportem

Transport publiczny

Podstawowym warunkiem osiągnięcia postępu w dążeniu do osiągnięcia mobilności zrównoważonej jest zaoferowanie mieszkańcom miasta i jego obszaru funkcjonalnego atrakcyjnej oferty w zakresie transportu publicznego. Podstawą do przygotowania takiej oferty powinny być plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, które są opracowywane przez organizatorów transportu publicznego dla obszarów podlegających ich działaniu. Atrakcyjność ta musi się objawiać we wszystkich aspektach decydujących o wyborze środka komunikacji przez podróżującego: taryfach i ich elastyczności, czasie i wygodzie podróży, niezawodności środka transportu, kompletności i aktualności informacji pasażerskiej, dogodności przesiadek, powiązań pomiędzy różnymi środkami transportu i bezpieczeństwie – w pojeździe, na przystanku i w drodze do niego. Ta długa lista czynników, z których nie wszystkie pozostają w bezpośredniej kompetencji władz samorządowych, wskazuje, jak ważnym wyznacznikiem powodzenia, musi być umiejętne połączenie różnorodnych działań na rzecz jednego celu, jak powinna być atrakcyjność transportu publicznego.

działanie
Instytucje rządowe, z uwzględnieniem swych zadań, kompetencji i zakresu działania, będą wspierać JST przy organizowaniu kompleksowej i atrakcyjnej oferty transportu publicznego dla podróżujących.
odpowiedzialny: instytucje rządowe podległe poszczególnym ministrom

Jakkolwiek zadanie organizacji transportu publicznego zostało powierzone jednostkom samorządu terytorialnego (w tym miastom na ich terenie), to jednak skala wielu koniecznych do podjęcia działań, w tym związanych z wprowadzaniem nowych rozwiązań formalnych, organizacyjnych czy technicznych, stanowi istotną barierę (ekonomiczną lub administracyjną) dla ich przeprowadzenia. Dotyczy to pierwszej kolejności mniejszych ośrodków, ale przy niektórych zagadnieniach dotyczy wszystkich miast. Zasada subsydiarności wymusza w takiej sytuacji podjęcie działań przez inne organy władzy w celu dostarczenia usługi publicznej należytej jakości.

Minister właściwy ds. transportu będzie promował innowacyjne rozwiązania z zakresu transportu publicznego dotyczące aspektów organizacyjnych, ekonomicznych, technicznych, a szczególnie planowania, integracji między środkami transportu, kwestii taryf, związków transportowych. Będzie to realizował poprzez upowszechnianie dobrych praktyk, wzorcowych dokumentów przetargowych i dokumentacji technicznych. Będzie uczestniczył w dialogu z JST, organizatorami transportu publicznego i przewoźnikami w celu identyfikacji problemów i barier, które mogą wymagać zmian lub uzupełnienia obowiązujących przepisów. Będzie wspierał JST w przeprowadzaniu badań preferencji i zachowań komunikacyjnych mieszkańców, poprzez promowanie dobrych praktyk w tym zakresie i wzorcowych metodologii oraz wypracowanie mechanizmów współpracy samorządów z GUS w celu zapewnienie dostępu do niezbędnych danych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

Transport publiczny a polityka wobec samochodów osobowych

Niemniej ważnym elementem budowy atrakcyjności oferty transportu publicznego jest kreowanie warunków użytkowania samochodów osobowych w obszarach śródmiejskich. O ile możliwe jest podejście, w którym jedynym czynnikiem mającym zachęcać do korzystania z transportu zbiorowego, jest wprowadzanie restrykcji dla podróży samochodem, to jednak nie w pełni wpisuje się ono w ideę budowy miasta przyjaznego dla mieszkańców. Wszelkie istotne zmiany w warunkach dostępności obszaru śródmiejskiego miasta samochodowym transportem indywidualnym powinny wiązać się z wprowadzeniem nowej oferty dla podróżujących w zakresie transportu publicznego (np. taryfy, połączenia, warunki przesiadek). Nie oznacza to, że wprowadzane zmiany nie mogą być zdecydowane i szeroko zakrojone. Należałoby jednak dążyć do tego, aby czynniki wpływające na zmianę zachowań komunikacyjnych zmniejszające atrakcyjność wykorzystania samochodu dla odbycia podróży m.in. poprzez wydłużenie czasu przejazdu (oznaczające, poza kosztami społecznymi, także zwiększoną emisję wywołaną kongestią – co na pewno nie jest pożądane) nie były dominującym, a na pewno nie jedynym, mechanizmem temu służącym. Niewątpliwie obowiązujące przepisy nie oferują wystarczająco szerokiej palety rozwiązań w zakresie wpływania na napływ samochodów do obszarów śródmiejskich, które skutecznie mogłyby stosować władze samorządowe. Wymaga to więc odpowiednich zmian prawnych. Wprowadzenie ich nie oznacza jednak, że w każdym mieście mają być zastosowane wszystkie z dostępnych narzędzi. Zastosowane środki powinny być dostosowane do lokalnych uwarunkowań, wpisywać się w miejską politykę transportową i ogólną strategię miasta w aspektach przestrzennych, społecznych i gospodarczych. Należy poszukiwać efektywnych rozwiązań z zakresu polityki parkingowej (np. w zakresie stawek za parkowanie, limitowania dopuszczalnego czasu postoju itp.), których stosowanie, dopasowane do lokalnych warunków, prowadzić będzie do umożliwienia konkurowania transportu publicznego z transportem indywidualnym, a także do zapewniania rotacji miejsc parkingowych i równowagi popytu i podaży w obszarach, gdzie wolne miejsce parkingowe jest towarem deficytowym. Wśród pozostałych rozwiązań, których możliwość stosowania powinna zostać wprowadzona wymienić należy przede wszystkim ustanawianie stref ograniczonej emisji komunikacyjnej tzw. „stref niskiej emisji” (tj. stref, do których możliwy jest wjazd jedynie dla pojazdów spełniających określone normy emisji spalin). Takie rozwiązanie powinno nie tylko przyczynić się do istotnego ograniczenia szkodliwych emisji w obszarach śródmiejskich (co potwierdzają przykłady z innych krajów europejskich), ale także może być w miastach, które zdecydują na to rozwiązanie, impulsem dla wymiany samochodów na mniej emisyjne. Kolejnym mechanizmem, którego wykorzystywanie może być dopuszczone, jest opłata kongestyjna (tj. opłata za wjazd do centrów miast). To rozwiązanie powinno być stosowane dopiero, gdy inne instrumenty okazują się nieskuteczne, a na pewno nie wcześniej, dopóki nie jest zapewniona możliwość tranzytu z pominięciem centrum, a zdecydowana większość mieszkańców miasta i obszaru funkcjonalnego nie dysponuje opcją wygodnego dotarcia do centrum transportem publicznym. Zagadnieniem, które także powinno być przedmiotem kompleksowych działań na rzecz uporządkowania ruchu

samochodów w obszarach śródmiejskich, jest tzw. logistyka miejska, a więc zaplanowanie, w jaki sposób zaopatrywane będą sklepy i zakłady pracy tak, aby nie powodować nadmiernych emisji i nie dezorganizować ruchu, zwłaszcza w obszarach uspokojonego ruchu. W tym zakresie konieczne jest podejmowanie zintegrowanych działań organizacyjnych dotyczących organizacji ruchu, ściśle współpracując z lokalnymi przedsiębiorcami.

Wszystkie z powyżej opisanych działań powinny być inicjowane ze świadomością, że nieumiejętne ich zastosowanie może pogłębić dysproporcje w warunkach prowadzenia działalności gospodarczej (przede wszystkim handlu) między centrum miasta, a przedmieściami, a więc przyczyniać się do „ucieczki życia” z centrów miast. Dlatego też kroki te powinny być podejmowane w szczególnie przemyślany i dopracowany sposób, natomiast równocześnie konieczne wydaje się poszukiwań ogólnych mechanizmów prawnych, które – wspierając „powrót do centrum” – niwelować będą te dysproporcje (np. w kwestii parkowania przy wielkopowierzchniowych obiektach handlowych, gdzie nie występują takie obostrzenia jak w centrach miast).

zmiana przepisów

Należy dokonać analizy obowiązujących przepisów pod kątem wprowadzenia rozwiązań umożliwiających samorządom lokalnym wykorzystanie szerszej palety instrumentów do prowadzenie polityki transportowej, w tym m.in.:

- zwiększenie elastyczności w ustalaniu zasad regulujących płatne parkowanie a,
- wprowadzenie ram prawnych dla tworzenia „strefy niskiej emisji”,
- wprowadzenie możliwości ustalania opłaty kongestyjnej.

Należy także dokonać analizy aktualnego stanu prawno-faktycznego w celu ewentualnych zmian prawnych mających na celu eliminowanie dysproporcji w prowadzeniu działalności gospodarczej w rejonach śródmiejskich miast i poza nimi, będących skutkiem prowadzonej polityki transportowej.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

Zarządzanie i koordynacja transportu publicznego

Dla osiągnięcia pożądaných rezultatów i zaspokajania potrzeb mieszkańców w transporcie publicznym niezbędne jest tworzenie spójnej sieci charakteryzującej się uzupełniającym przebiegiem tras komunikacyjnych, koordynacją rozkładów jazdy, spójnymi i czytelnymi zasadami taryfowymi czy istnieniem węzłów przesiadkowych. W obszarach funkcjonalnych miast niezbędnym kierunkiem działań w tym zakresie jest współpraca władz miejskich z samorządami gmin sąsiednich i władzami regionalnymi, a także przewoźnikami w zakresie m.in. integracji taryfowej w obszarach objętych porozumieniem, integracji rozkładów jazdy, budowy racjonalnego systemu parkingów *park and ride* oraz *bike and ride* i innego typu dogodnych miejsc parkingowych o ograniczonym czasie korzystania (*kiss and ride*).

Wysoce pożądane, aby taka współpraca ulegała stopniowemu zacieśnianiu i przyjmowała formy zinstytucjonalizowane. Dążenie do wspierania tych działań będzie się objawiać poprzez zmiany prawne wprowadzające bardziej elastyczne mechanizmy zinstytucjonalizowanej współpracy i współdziałania między JST oraz usuwanie barier utrudniających taką współpracę lub do niej zniechęcających.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE, W zakresie podstawowych zasad współpracy]

Kluczowym zagadnieniem, które zawsze może być przyczyną różnic zadań między samorządami i tym samym utrudniać współpracę w obszarze transportu publicznego, będą kwestie finansowe i wzajemne rozliczenia. Budowanie trwałych zinstytucjonalizowanych form współpracy powinno przyczyniać się do obniżenia ryzyka takich różnic (wówczas wszystkie zaangażowane JST w pełni utożsamiać będą się z funkcjonującym systemem), chociaż zapewne nie da się ich całkowicie

wyeliminować. Ich podłożem może być w praktyce sytuacja występująca w sposób naturalny w aglomeracjach miejskich, gdzie części usług publicznych (w tym związanych z transportem) z powodu „przemieszania” mieszkańców, różnych modeli korzystania z tych usług, a także odmiennych podejść od ich interpretacji, nie udaje się, nawet przy wykorzystaniu zaawansowanych algorytmów, prawidłowo i jednoznacznie przypisać ich kosztów do gmin, które powinny je ponosić. Problem pogłębia niejednolity system ulg ustawowych i zasad fiskalizacji sprzedaży w komunikacji miejskiej i kolejowej. Taka konstatacja zmusza do szerokiej refleksji nad sposobami funkcjonowania, a zwłaszcza finansowania transportu publicznego w miejskich obszarach funkcjonalnych- także z udziałem źródeł „nadrzędnych” w stosunku do zainteresowanych gmin.

zmiana przepisów

Należy stworzyć ramy do integracji instytucjonalnej w zakresie organizacji transportu publicznego oraz możliwości elastycznego reagowania na zmiany i potrzeby rynku, poprzez:

- uwzględnienie w przepisach możliwości funkcjonowania różnych modeli zarządzania transportem publicznym (np. przez spółkę samorządową),
- dopuszczenie nowych formy organizacyjnych dla zarządów transportu miejskiego oraz aglomeracyjnego, łączące w sobie możliwość przekazywania przez samorządy dotacji zwolnionych z podatku VAT (jednostka budżetowa) z większą swobodą wydatkowania środków (zakład budżetowy) oraz zatrudnienia i wynagradzania pracowników.

Należy dokonać przeglądu i głębokiej analizy zasad funkcjonowania i finansowania transportu publicznego realizowanego przez różne podmioty i różne JST w celu umożliwienia jego sprawnej integracji i wypracować propozycje rozwiązań (w tym m.in. zasady współfinansowania aglomeracyjnego transportu publicznego, ujednolicenie zasad stosowania, uznawania i rozliczania ulg obowiązujących w transporcie publicznym oraz zasad fiskalizacji sprzedaży w komunikacji miejskiej i kolejowej).

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu we współpracy z min. właściwym ds. finansów publicznych

5.4. Niskoemisyjność i efektywność energetyczna

5.4.1. Uwarunkowania i wyzwania

Dokonujący się z coraz większą szybkością rozwój cywilizacyjny, obejmujący coraz większe obszary Ziemi, rodzi coraz bardziej pilną potrzebę oszczędnego gospodarowania zasobami naturalnymi i dbałości o środowisko. To wyzwanie koncentruje się ze szczególną intensywnością w miastach, również w Polsce. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, Unia Europejska przyjęła w grudniu 2008 roku tak zwany pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r. zobowiązujący państwa członkowskie do zmniejszenia o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do roku 1990 r.; zmniejszenia zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla UE na 2020 r. oraz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) do 20% całkowitego zużycia energii w UE, w tym minimalny dla każdego z państw członkowskich cel 10% udziału OZE we wszystkich rodzajach transportu na terytorium Unii Europejskiej (w przypadku Polski 20% w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, 20% w zakresie zmniejszenia zużycia energii oraz 15% w zakresie zwiększenia udziału OZE). Osiągnięcie tych wartości ma być dokonane przy założeniu, że wzrost gospodarczy nie może być powiązany ze wzrostem zapotrzebowania na energię pierwotną. Zasady takiego postępowania wynikają z obaw, że rozwój oparty na prostym zwiększaniu zapotrzebowania na tradycyjne źródła energii i użytkowane w sposób nieangażujący nowych technologii i technik będzie przyczyniał się do zanieczyszczenia atmosfery, co uznawane jest za podstawowy czynnik zmian klimatycznych. Nie mniej istotna musi być także świadomość wyczerpywania się zasobów kopalnych, potrzeba racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami oraz konieczność dostosowywania się do zmieniających się warunków zaopatrzenia w energię.

Działania podejmowane w miastach na rzecz niskoemisyjności i efektywności energetycznej wpisują się w realizację powyższych uwarunkowań i celów określonych w dyrektywach przez Unię Europejską, do realizacji których zobowiązane są państwa członkowskie.

Na poziom, charakter i uciążliwość emisji zanieczyszczeń z obszaru miasta mają wpływ uwarunkowania historyczno-gospodarcze rozwoju jak również uwarunkowania geograficzno-przestrzenne. W strukturze zanieczyszczeń powietrza wywołanych działalnością człowieka zasadniczy udział ma tlenek węgla oraz dwutlenek siarki i tlenki azotu. W przypadku części polskich miast problemem jest wysoki poziom tak zwanej niskiej emisji pochodzącej ze spalania węgla w indywidualnych urządzeniach grzewczych.

Miasta mogą oddziaływać na rzecz niskoemisyjności i poprawy efektywności energetycznej w co najmniej kilku obszarach. W skali kraju największa ilość energii zużywana jest na zaopatrzenie budynków w ciepło i energię. W 2012 roku w miastach Polski było ok. 9,3 mln mieszkań o różnym statusie właścicielskim. Do samorządów należą budynki mieszkalne (łącznie ok. 1 mln mieszkań), a także obiekty użyteczności publicznej zajmowane przez władze samorządowe i jednostki im podległe czy też użytkowane przez inne podmioty. Duża część budynków wchodzących w zakres tych zasobów została oddana do użytkowania przed rokiem 1945. Niski stan techniczny i technologiczny nie odpowiada obecnym standardom i potrzebom, w tym w zakresie efektywności energetycznej.

Następnym obszarem pod względem wielkości konsumpcji energii jest transport. Dlatego też wiele do zrobienia na rzecz efektywnego jej wykorzystania jest w obszarze zadań znajdujących się w kompetencji samorządów miejskich: poczynając od kształtowania potrzeb transportowych mieszkańców, poprzez wpływ na organizację i płynność ruchu, a na organizacji transportu publicznego i strukturze taboru kończąc. Działaniom prowadzonym przez samorządy w tych dwóch zakresach stanowiących największe obszary konsumpcji energii powinno towarzyszyć także zainteresowanie innymi dziedzinami, w których można osiągnąć efekt zwiększenia efektywności i redukcję emisji gazów cieplarnianych, jak i poprawę jakości powietrza poprzez obniżenie emisji

zanieczyszczeń. Chodzi tu przede wszystkim o działania na rzecz zmian organizacji zakupu energii, źródeł jej pochodzenia (kładzenie nacisku na wykorzystanie OZE), budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej, kształtowanie struktury jej zużycia.

5.4.2. Kierunki działań

Zobowiązania wynikające z dyrektyw Unii Europejskiej powinny być traktowane jako konieczne wyznaczniki przedsięwzięć podejmowanych przez miasta na rzecz unowocześnienia swoich struktur, dostosowania się do zmieniających się zasad zaopatrzenia w energię i źródeł energii, podnoszenia atrakcyjności i konkurencyjności. Działania na rzecz niskoemisyjności i efektywności energetycznej powiązane ze sobą powinny wpisywać się w całościową politykę prowadzoną przez władze miejskie mającą jednoznacznie sformułowane przemyślane cele, uwzględniające uwarunkowania ich realizacji, racjonalizację kosztów i koordynację przedsięwzięć inwestycyjnych. Ważne jest, aby różne działania prowadzone przez władze samorządowe i inne podmioty na terenie miast i miejskich obszarów funkcjonalnych były przygotowywane i realizowane w pełnej koordynacji, z nieustającym dążeniem do zapewnienia optymalnych rezultatów oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W tym zakresie władze lokalne i regionalne powinny prowadzić dialog z mieszkańcami i reprezentującymi ich organizacjami.

W zakresie działań na rzecz niskoemisyjności

W działaniach podejmowanych przez miasta na rzecz niskoemisyjności i efektywności energetycznej, punktem odniesienia powinny być dokumenty przygotowywane i przyjmowane przez władze samorządowe – plany gospodarki niskoemisyjnej, którymi mogą być też programy ochrony powietrza, czy założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe rozszerzone o inne zagadnienia ważne z punktu widzenia zobowiązań Polski do osiągnięcia celów pakietu energetyczno-klimatycznego. Plany gospodarki niskoemisyjnej mogą być także elementami strategii rozwoju miast (co zapobiega niepotrzebnemu mnożeniu dokumentów). Jakkolwiek obowiązek sporządzenia tych dokumentów wynika z różnych uwarunkowań prawnych, i różne szczeble administracji odpowiedzialne są za ich przygotowanie, to należy starać się, aby były one ze sobą maksymalnie spójne i skoordynowane. Wówczas będą przydatne dla szczegółowego programowania i optymalizowania zadań nakierowanych na osiąganie założonych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, jak i poprawę jakości powietrza poprzez obniżenie emisji zanieczyszczeń. Plany gospodarki niskoemisyjnej sporządzane przez samorządy lokalne powinny wyznaczać i uwzględniać kierunki działań dla miast w szeroko przyjętym zakresie poczynąń inwestycyjnych i nie inwestycyjnych co najmniej w takich obszarach jak zaopatrzenie w energię i ciepło, budownictwo, „czysty” transport miejski i jego infrastruktura. Będzie to znajdowało wyraz w zasadach prowadzonej przez władze gospodarki przestrzennej. Przy opracowywaniu planów gospodarki niskoemisyjnej ważne jest, aby wykonywane prace miały ukierunkowany cel, zastosowanie i odniesienie do stanu istniejącego z przyjętym poziomem szczegółowości zależnym od potrzeb i specyfiki obszaru. Plan gospodarki niskoemisyjnej powinien mieć charakter dokumentu strategicznego i wyznaczać konkretne cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii, z jednoczesnymi projektami niezbędnych działań. Odnosić się też powinien do zagadnień dalekosiężnych, a więc np. wyznaczać kierunki zmian które będą mogły być realizowane za pomocą rozstrzygnięć dokonywanych w procesach planowania przestrzennego, które także silnie determinują warunki oddziaływujące na poziom emisji zanieczyszczeń i stopień efektywności energetycznej. Sposób zagospodarowania przestrzeni oraz struktura przestrzenna miasta oddziałuje silnie na organizację zaopatrzenia w energię, wysokość strat powstającą w trakcie jej przesyłu, transportochłonność itp.

Przystąpienie samorządu lokalnego do sporządzania planu gospodarki niskoemisyjnej powinno być powiązane z prowadzeniem całościowej polityki posiadającej ustalone cele i potrzeby, a nie tylko z chęcią pozyskania środków unijnych na realizację bieżących zamierzeń nie wpisujących się w zakres przemyślanej i całościowej strategii. Plan powinien być zintegrowany z: planem działań krótkoterminowych, realizacją zapisów programu ochrony powietrza przygotowanego przez zarząd województwa (w przypadku zaistnienia ustawowych podstaw do jego sporządzenia), założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, przygotowanymi przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Posiadanie przez władze lokalne planów gospodarki niskoemisyjnej (niekoniecznie w postaci osobnych dokumentów; mogą to być także elementy strategii) jest warunkiem niezbędnym do starania się o pozyskanie środków Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięć, których celowość realizacji została uzasadniona w zawartości tego dokumentu.

fundusze europejskie 2014-2020

Samorządy do realizowania przedsięwzięć na rzecz niskoemisyjności oraz poprawy efektywności energetycznej i jakości powietrza mogą korzystać ze środków, które będą dostępne w okresie programowania 2014-2020.

Działania określone w planach gospodarki niskoemisyjnej miast będą mogły uzyskać wsparcie m.in. w ramach Celu Tematycznego nr 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*. W tym zakresie planuje się wsparcie zarówno na poziomie krajowym (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020), jak i regionalnym (regionalne programy operacyjne).

Przedsięwzięcia o odmiennym charakterze niż te planowane w celu tematycznym 4, które będą również przyczyniać się do poprawy jakości powietrza w przedsiębiorstwach, systemy monitoringu powietrza będą możliwe do wsparcia także w ramach Celu Tematycznego 6 *Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami*

Ponadto należy mieć na uwadze, że samorządy myśląc dalekosiężnie o zagadnieniach niskoemisyjności i efektywności energetycznej, powinny starać się rozpatrywać te kwestie - i konsekwentnie uwzględniać je w planach gospodarki niskoemisyjnej - z perspektywy obszaru funkcjonalnego. Tylko w tej skali, we współpracy sąsiadujących samorządów, możliwe jest określenie i realizacja części działań przyczyniających się do zmniejszenia emisji i oszczędności energii (zwłaszcza w zakresie zmniejszenia transportochłonności jako rezultatu powstrzymania rozlewania się miast).

Rozwiązanie problemu tak zwanej niskiej emisji pochodzącej ze spalania węgla w indywidualnych urządzeniach grzewczych wchodzi w zakres obowiązków nałożonych na jednostki sektora publicznego poprzez przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Na mocy tej ustawy jednostki sektora publicznego (w tym jednostki samorządu terytorialnego) realizując swoje zadania, zobowiązane są do podejmowania działań mających na celu poprawę efektywności energetycznej. Podejmując działania tak ukierunkowane wpływa się na redukcję emisji gazów cieplarnianych, redukcję zużycia energii, a także wzrost udziału zużycia energii z odnawialnych źródeł. Efekty takiego postępowania powinny zostać ujęte we wspomnianych wcześniej planach gospodarki niskoemisyjnej. Prace nad planem gospodarki niskoemisyjnej powinny obejmować kompleksową inwentaryzację zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych z obszaru jednostki samorządu terytorialnego wraz z analizą możliwości redukcji zużycia energii i oceną efektywności działań pod względem korzyści finansowych i efektów ekologicznych. Spalanie węgla w indywidualnych urządzeniach grzewczych stanowi istotny czynnik wpływający na poziom niskiej emisji. Podejmując decyzje o wyborze kierunków działań na rzecz wymiany źródeł ciepła należy dokonać analizy dostępności ekonomicznej nowych rozwiązań. W zależności od lokalnych uwarunkowań zastosowane mogą być centralne systemy zasilania w ciepło lub rozwiązania o charakterze bardziej rozproszonym polegające na wykorzystaniu nowych nośników ciepła (np. zamiana węgla na gaz) lub wymianie źródeł ciepła (wymiana pieców węglowych na bardziej nowoczesne). Podejmując działania na rzecz wprowadzania tych rozwiązań należy brać pod uwagę ich dostępność ekonomiczną

dla przyszłych użytkowników zarówno na etapie zakupu, czy montażu jak również przyszłej eksploatacji. W tym kontekście niezbędne jest przeanalizowanie wprowadzanego rozwiązania pod kątem możliwości wystąpienia ubóstwa energetycznego.

zmiana przepisów

Opracowanie mechanizmów umożliwiających efektywne włączenie osób najuboższych w realizację projektów nakierowanych na użytkowanie ekologicznych rozwiązań służących ogrzewaniu mieszkań. Mechanizmy te powinny uwzględniać sytuację materialną najuboższych osób i w odpowiednim stopniu wspierać konieczne koszty (np. wymiany źródeł ciepła, eksploatacji) tak, aby działania te przyniosły zamierzany efekt zmniejszenia niskiej emisji.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. gospodarki wraz z ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego i ministrem właściwym ds. środowiska

Efektywnym działaniem na rzecz niskoemisyjności i zmniejszenia zużycia energii na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowanej w budynkach czy zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła jest dokonanie szerokiego zakresu prac dotyczących termomodernizacji budynków obejmującej izolację ścian i stropów wymianę instalacji wewnętrznych. Prace te w miarę lokalnych możliwości powinny być uzupełniane przyłączeniem mieszkań i budynków do scentralizowanego źródła ciepła. Ponieważ zagadnienie to najczęściej ma związek z szerszym kontekstem przekształcania tkanki miejskiej czy wręcz rewitalizacji władze miast powinny aktywnie włączać się w planowanie i realizację takich działań.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie szczegółowej analizy i wyboru działań rewitalizacyjnych oraz określenia sposobów i warunków ich realizacji]

Jakkolwiek pożądane jest, aby to aktywność promocyjno-edukacyjna oraz różnorakie zachęty stanowiły podstawę indywidualnych i grupowych działań, które wpływać będą na obniżenie szkodliwych emisji, to nie w każdym wypadku będą to działania wystarczająco skuteczne. Niezbędne jest więc stworzenie takich rozwiązań systemowych, które w określonych warunkach będą zapewniały możliwość egzekwowania przez władze samorządowe obowiązku korzystania, przez podmioty zlokalizowane w danym obszarze, z systemów zaopatrzenia w ciepło mniej uciążliwych dla otoczenia (w tym wspomnianego powyżej podłączenia do scentralizowanych systemów). Dopiero takie kompleksowe podejście zapewni efektywność realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Niewątpliwie więc aspekt efektywności ekonomicznej powinien być istotnym czynnikiem wpływającym na możliwość zastosowania takich nadzwyczajnych mechanizmów. W obszarach nowo zagospodarowywanych warunki egzekwowania takich rozwiązań powinny posiadać charakter bezwarunkowy.

zmiana przepisów

Potrzebne jest wprowadzenie rozwiązań systemowych pozwalających na zobowiązanie podmiotów zlokalizowanych na danym obszarze do zmiany systemu zaopatrzenia w ciepło w sytuacji kiedy istnieje dostępność do efektywniejszych i mniej uciążliwych systemów.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa we współpracy z min. właściwym ds. gospodarki

W zakresie działań rzecz efektywności energetycznej

Władze miast powinny realizować działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej w odniesieniu do budynków do nich należących zarówno już istniejących, jak i nowo wznoszonych. Poprzez różne formy aktywności (w tym na niwie planowania przestrzennego) mogą rozszerzać zakres oddziaływania na charakter i rozwiązania także w innych obiektach wznoszonych na ich terenie.

Budynki wchodzące w skład majątku posiadanego przez samorządy lokalne powinny być priorytetowym obszarem działań, zarówno ze względu na możliwość bezpośredniego osiągnięcia konkretnych rezultatów, jak i fakt efektu promocyjno-edukacyjnego, jaki osiąga się, gdy władze miejskie zalecając mieszkańcom w dokumentach strategicznych określony sposób postępowania, konsekwentnie realizują go w pierwszym szeregu w odniesieniu do własnych obiektów. Niska jakość technologii, w jakiej zostały wykonane budynki we wcześniejszych okresach, oraz lata zaniedbań powodują ich przyspieszoną degradację. Działania na rzecz ochrony i właściwego utrzymania tych obiektów muszą być podejmowane w celu powstrzymania ich dalszej destrukcji. Jest to zarazem kluczowe dla podniesienia ich wartości i efektywności użytkowej i ustanowienia swoistego sprzężenia zwrotnego między planowaniem działań na rzecz podnoszenia efektywności energetycznej, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i poprawy jakości powietrza a programowaniem procesów rewitalizacyjnych. Starać się trzeba, aby te pierwsze były komplementarne wobec zamierzeń rewitalizacyjnych, a inwestycje rewitalizacyjne zawsze uwzględniały aspekt efektywności energetycznej. Takie podejście wynika nie tylko z paradygmatu kompleksowego i zintegrowanego zarządzania miastem nakierowanego na optymalizację całościowego rezultatu, ale i pragmatycznego powodu. Szeroka dostępność środków na wspieranie działań w zakresie gospodarki niskoemisyjnej powoduje, że to właśnie te środki mogą być istotnym źródłem finansowania działań rewitalizacyjnych.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie szczegółowej analizy i wyboru działań rewitalizacyjnych oraz określenia sposobów i warunków ich realizacji]

fundusze europejskie 2014-2020

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz w ramach regionalnych programów operacyjnych w Celu Tematycznym nr 4 będzie możliwe dofinansowanie inwestycji z zakresu kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz mieszkaniowej wraz z wymianą wyposażenia tych obiektów na energooszczędne. Przekształcenia istniejących systemów ogrzewania obiektów użyteczności publicznej oraz mieszkaniowej będą jednocześnie wpływać na ograniczenie „niskiej emisji”.

Należy także wziąć pod uwagę możliwość zwiększenia roli sektora prywatnego w realizacji projektów efektywności energetycznej, zwłaszcza w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia, mechanizm ppp może stanowić skuteczną alternatywę lub uzupełnienie dla finansowania inwestycji ze środków krajowych lub europejskich.

Władze samorządowe jako lokalny promotor podejścia niskoemisyjnego powinny podejmować działania uwzględniając dłuższą perspektywę w jakiej urządzenia i rozwiązania będą eksploatowane i użytkowane – powinny starać się wyprzedzać minimalne wymogi wynikające z przepisów prawa. Aktywność w tym obszarze oznacza otwartość na nowatorskie rozwiązania, które dają szansę na spełnienie przyszłych oczekiwań i potrzeb. Ta otwartość może także oznaczać wręcz inicjowanie poszukiwania przez lokalne ośrodki naukowe innowacyjnych rozwiązań, które pozwolą jak najlepiej rozwiązać problemy z zakresu efektywności energetycznej koncentrujące się w danym mieście (np. dotyczące obiektów zabytkowych). Podejście władz miejskich powinno wpisywać się w filozofię zmian prawnych wynikających ze zobowiązań nakładanych na państwa członkowskie UE przez dyrektywy odnoszące się kwestii efektywności energetycznej czy jakości powietrza. Dyrektywa 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków nakłada na państwa członkowskie wymagania w zakresie rozwiązań technicznych i technologicznych odnośnie charakterystyki energetycznej budynków. Od 1 stycznia 2019 roku wszystkie nowe budynki zajmowane przez władze publiczne oraz będące ich własnością mają być budynkami o niemal zerowym zużyciu energii, natomiast po 31 grudnia 2020 roku wszystkie nowe budynki mają charakteryzować się niemal zerowym zużyciem

energii. Zagadnienia związane z charakterystyką energetyczną budynków obejmują m.in. kwestie racjonalizacji zużycia energii na potrzeby ogrzewania, chłodzenia, przygotowania ciepłej wody użytkowej, a także izolacyjności cieplnej budynków. Postanowienia dyrektywy nie nakładają wprawdzie obowiązku stosowania analogicznych rozwiązań w stosunku do budynków już istniejących, jednakże wynikające z dyrektywy zobowiązanie władz krajowych do tego rodzaju postępowania wymagają określenia oraz aktualizowania krajowych przepisów techniczno-budowlanych w zakresie energooszczędności, które odnoszą się do wszystkich działań, które wymagają uzyskania pozwoleń na budowę tj. zarówno do budynków nowych jak i przebudowywanych oraz rozbudowywanych.

Zgodnie z przyjętymi założeniami przepisy te będą sukcesywnie aktualizowane i będą zwiększały wymagania w przedziałach 2-3 letnich przy uwzględnieniu i zachowaniu optymalności kosztowej. Wymagania, jakie będą obowiązywały od 2021 roku, powinny spełniać rygory niezbędne dla funkcjonowania budynku o niemal zerowym zużyciu energii. Ponieważ takie zasady postępowania są podane do powszechnej wiadomości, obowiązek spełniania wymagań technicznych i technologicznych powinien być uwzględniany we wszystkich pracach podejmowanych w perspektywie najbliższych lat przez samorządy lokalne. Pozwoli to usprawnić cykl prac modernizacyjnych, ułatwi szacowanie kosztów i efektów oraz monitorowanie zastosowanych rozwiązań.

Wsparciem dla prac modernizacyjnych prowadzonych przez władze samorządowe w ramach szeroko pojmowanych programów rewitalizacji będzie długoterminowa strategia wspierania inwestycji w renowację krajowych zasobów budynków mieszkalnych i użytkowych, do której zobowiązuje dyrektywa 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej. Niewątpliwie elementem tych działań powinien być przegląd wszystkich dostępnych źródeł finansowania takich zadań, zarówno krajowych (w tym Funduszu Termomodernizacji i Remontów, który jest dostępny dla szerokiego grona odbiorców, w tym jednostek samorządu terytorialnego) jak i funduszy europejskich na lata 2014-2020, w celu najlepszego ich skoordynowania i skoncentrowania na przedsięwzięciach, które przyniosą najsilniej odczuwalne efekty. Ponadto zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków powstaje krajowy plan działań dotyczący zwiększenia liczby budynków o niemal zerowym zużyciu energii, który swoją treścią obejmie również zasady finansowania oraz polską definicję budynku o niemal zerowym zużyciu energii.

działanie

Opracowanie mechanizmów, które spowodują włączenie budynków mieszkalnych oraz użytkowych będących własnością lub zajmowanych przez samorządy w zakres krajowego planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niemal zerowym zużyciu energii.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

działanie

Wypracowanie i skoordynowanie mechanizmów wsparcia procesów termomodernizacji, który będzie motywujący do podejmowania tych działań, a zarazem zapewni osiągnięcie optymalnym rezultatów przy jak najlepszym wykorzystaniu dostępnych środków.

odpowiedzialny: minister ds. budownictwa lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz ministrem właściwym ds. środowiska

Oprócz bezpośrednich działań inwestycyjnych miasta powinny oddziaływać na podnoszenie świadomości i potrzeb w zakresie efektywności energetycznej i poszanowania energii. Prowadząc taką politykę, samorządy lokalne będą mogły rozszerzyć działania na rzecz efektywności energetycznej w nowo budowanych obiektach nie będących ich zasobami. I tak w oparciu o mechanizmy z zakresu planowania przestrzennego mogą oddziaływać na projektowanie i realizację

zespołów urbanistycznych uwzględniających ekologiczne i niskoemisyjne rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne.

Problemem władz samorządowych, zwłaszcza w miastach mniejszych, może być niedostateczna wiedza specjalistyczna o zakresie rozwiązań możliwych do przeprowadzenia działań na rzecz efektywności i o stopniu efektywności takich działań. Podejmując działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej lub obiektach komunalnych władze samorządowe mogą korzystać z pomocy firm zewnętrznych przy zastosowaniu formuły ESCO (Energy Saving Company). Wykorzystanie tego mechanizmu jest atrakcyjne w sytuacji braku wykwalifikowanej kadry i wiedzy niezbędnej do przygotowania projektu i jego przeprowadzenia oraz niezbędnych środków finansowych. Kontrakt na przeprowadzenie projektu (twz. EPC – Energy Performance Contracting) zawarty przez samorząd z firmą zewnętrzną jest spłacany z oszczędności zużycia energii jaką uzyskuje się w wyniku przeprowadzonych prac modernizacyjnych. Warunkiem powodzenia przedsięwzięcia jest odpowiednio skonstruowana umowa opierająca się na zasadzie spłaty należności z realnie osiągniętych oszczędności w wyniku przeprowadzonych prac modernizacyjnych. Taki innowacyjny model poprawy efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej został wdrożony z pozytywnym skutkiem w kilku gminach w Polsce.

Potrzeba i celowość edukacji oraz propagowania rozwiązań na rzecz oszczędności energii znajduje swe potwierdzenie chociażby w kwestii oddziaływania na niewielkie firmy (nie posiadające odpowiednich zasobów ani zakresu wiedzy, aby poświęcić się dogłębnie tej problematyce). Firmy te w sumie w skali miasta mogą posiadać znaczący udział w poziomie emitowanych zanieczyszczeń czy zużyciu energii. Ważne więc, aby podmiotom takim dostarczyć profesjonalne doradztwo i wsparcie ze strony wyspecjalizowanych instytucji i organizacji specjalizujących się w pracach na rzecz efektywności energetycznej i niskoemisyjności. Ponieważ zagadnienia te stanowią ważny aspekt funkcjonowania miasta i jego, kosztów ważne jest, aby władze miast miały dobry dostęp do źródła wiedzy i dobrych praktyk, które następnie przełożą na lokalne uwarunkowania i przekazywać będą dalej, do podległych instytucji oraz do mieszkańców i przedsiębiorców.

centrum wiedzy

Minister ds. gospodarki i podległe mu instytucje rządowe propagując wiedzę o poszanowaniu energii, efektywności energetycznej, niskoemisyjności, będzie akcentował treści dotyczące działań, jakie w tym zakresie powinny podejmować miasta. Działan nakierowanych zarówno na struktury samorządowe, jak i na rozszerzanie grona uczestników tych procesów, które nakierowane będą na jak najskuteczniejsze osiągnięcie założonych celów dotyczących efektywności energetycznej i zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. Jednocześnie centrum wiedzy będzie promować dobre przykłady działań podejmowanych przez miasta i uzyskiwane przez nie efekty.

odpowiedzialny: minister ds. gospodarki

W tym celu miasta powinny prowadzić szerokie działania informacyjne i promocyjne, które będą ułatwiały innym podmiotom wpisywanie się w nurt starań na rzecz efektywności energetycznej i niskoemisyjności. Realizacja takich działań, zwłaszcza, gdy skutecznie wpłyną na postępowanie mieszkańców i przedsiębiorców, korzystnie oddziaływać będzie na wizerunek miasta i jego atrakcyjność.

fundusze europejskie 2014-2020

W ramach Celu Tematycznego 4 finansowany będzie ogólnopolski program doradztwa w zakresie efektywności energetycznej.

Samorządy lokalne (gminy) są zobowiązane ustawą prawo energetyczne do planowania i organizowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Gmina realizując to zadanie powinna czynić to w nawiązaniu do zasad polityki przestrzennej wynikających z gminnych dokumentów dotyczących planowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zadanie to realizowane jest zgodnie z kierunkami rozwoju gminy

zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Niezbędne jest, aby samorządy lokalne weszły w rolę aktywnego gospodarza energii na rzecz lokalnego społeczeństwa i podmiotów gospodarczych a zarazem partnera dla dostawców energii. Planowanie energetyczne powinno być kształtowane przez wyznaczane cele i działania na rzecz ich realizacji służące rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Sporządzenie dobrego planu energetycznego przyczynia się do: identyfikowania lokalnych priorytetów; budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej gminy zgodnej z potrzebami rozwoju społeczno-gospodarczego m.in. przyczyniając się do zmniejszania kosztów przyłączania się do sieci; koordynacji prac; minimalizacji kosztów zaopatrzenia w energię itp.

Działania na rzecz efektywności energetycznej wykorzystujące rozwiązania technologiczne czy materiałowe powinny być wspierane nowoczesnymi środkami monitorującymi poziom pobieranej energii i automatycznie dostosowującej jej pobór do określonych wcześniej parametrów. Poziom świadomości obywateli w zakresie rozwiązań na rzecz efektywności energetycznej będzie wzmacniany poprzez dostarczanie wiedzy na etapie projektowania, nabywania lub eksploatacji domów i mieszkań. Określenie zasad przygotowywania świadectw energetycznych oraz ich stosowania, przyczyni się m.in. do promowania wyboru energooszczędnych technologii i rozwiązań, które obniżają pobór energii. Instalacja inteligentnych liczników informujących użytkowników o aktualnym poziomie pobieranej energii, czy wyposażanie mieszkań w centralne systemy sterowania odbiornikami energii pobieranej w mieszkaniu pozwoli mieszkańcom na aktywny uczestniczenie w tych procesach. Kształtowanie wiedzy i propagowanie idei inteligentnych rozwiązań leży więc w interesie władz miejskich dla kształtowania miasta otwartego na rozwiązania podnoszące komfort życia i jakość otoczenia.

Obszarem (również na podstawie ustawy prawo energetyczne) w którym samorządy lokalne mogą prowadzić aktywną politykę na rzecz podniesienia efektywności energetycznej, jest oddziaływanie na sposób oświetlenia obiektów zajmowanych przez jednostki podległe czy oświetlenie ulic i przestrzeni publicznej. Infrastruktura oświetlenia ulic w większości miast należy do zakładów energetycznych. Wpływ na zmniejszenie zużycia energii, poprzez wymianę urządzeń na bardziej oszczędne i bardziej przyjazne dla środowiska może odbywać się w drodze zawierania porozumień z zakładami energetycznymi lub rozwiązania organizacyjne np. zawieranie porozumień międzygminnych wzmacniających potencjał odbiorców przy ustalaniu warunków dostaw z przedsiębiorstwami zopatrującymi w energię elektryczną.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE, W zakresie podstawowych zasad współpracy]

Działania podejmowane przez samorządy lokalne w zakresie poprawy funkcjonowania transportu oddziałują w większości przypadków w sposób pośredni na poprawę efektywności energetycznej, ilość zanieczyszczeń powietrza i emisji gazów cieplarnianych. Całość działań nakierowanych na zmianę zachowań komunikacyjnych i wykorzystywanie innych środków transportu niż indywidualny transport samochodowy należy zakwalifikować jako przyczyniające się do zmniejszenia poziomu emisji zanieczyszczeń. Szerzej zagadnienia te omówione są w wątku tematycznym Krajowej Polityki Miejskiej TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA. Tu wskazać jedynie należy, że – oprócz bezpośredniego podnoszenia atrakcyjności transportu publicznego – chodzi także o wszelkie rozwiązania ułatwiające i promujące ruch rowerowy czy pieszy. Nie mniej ważne jest ustanowienie możliwości wyznaczania „stref niskiej emisji” tj. stref, do których możliwy jest wjazd jedynie dla pojazdów spełniających określone normy emisji spalin. To rozwiązanie mogłoby dotyczyć tylko miast dużych, natomiast wszystkie miasta powinny dbać o kreowanie racjonalnej sieci ulicznej tak, aby niepotrzebnie nie podnosić transportochłonności, a tym samym zwiększać emisji.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA, W zakresie organizacji i zarządzania transportem]

Jako dalej idące niż „strefy niskiej emisji” działania wpływające na stosowanie bardziej ekologicznych pojazdów należy zakwalifikować promowanie używania samochodów elektrycznych. Władze miast mogą w tym zakresie wiele zrobić aktywnie włączając się w organizowanie sieci miejsc do ładowania akumulatorów takich pojazdów. Te działania mogą być połączone z tworzeniem systemu udostępniania samochodu elektrycznego w celu odbycia krótkiej podróży w obrębie miasta (na zasadzie podobnej do systemu roweru publicznego), choć nie powinny się do tego ograniczać. Samochody elektryczne powinny zacząć być postrzegane jako jedna z alternatyw dla samochodów spalinowych. Władze miast w tym zakresie mogą kreować trendy poprzez wprowadzanie do eksploatacji w transporcie publicznym taboru wyposażonego w ekologiczne jednostki napędowe lub korzystające z ekologicznych sposobów zasilania. Inwestycje w określone źródła napędu czy środki transportu zapewniające ograniczenie emisji czy sprzyjające efektywności energetycznej, muszą jednak być analizowane z uwzględnieniem całościowych zagadnień ekonomicznych związanych z kosztami zakupu (w tym możliwością ich zewnętrznego wsparcia) i późniejszej eksploatacji. Należy pamiętać, że wprowadzanie nowych rozwiązań wiąże się z powstaniem określonych kosztów ogólnych, dla których uzasadnienie występuje dopiero przy większej skali wprowadzonych rozwiązań – oznaczać to może potrzebę koncentracji działań w tym zakresie. Wprowadzenie nowych środków transportu musi być jednocześnie skorelowane z faktycznie występującymi potrzebami transportowymi.

fundusze europejskie 2014-2020

W ramach Celu Tematycznego 4 możliwe będą działania na rzecz zrównoważonej mobilności miejskiej tj. budowa, przebudowa infrastruktury transportu publicznego, zakupu niskoemisyjnego taboru (szynowego, trolejbusowego, autobusowego), przebudowy infrastruktury miejskiej w celu ograniczania ruchu drogowego w centrach miast.

Cechą działań podejmowanych przez władze samorządowe na rzecz poprawy efektywności energetycznej i powiązanych z tym obniżeniem zanieczyszczeń powietrza i emisji gazów cieplarnianych jest ich ukierunkowanie na długookresowy program działań, realizowanych systematycznie według wypracowanych kierunków postępowania. Współpraca z jednostkami naukowymi będzie sprzyjała innowacyjności wprowadzanych rozwiązań, co powinno przekładać się na jakość, skuteczność, efektywność stosowanych rozwiązań, a także ich dostosowanie do lokalnej specyfiki. Jednocześnie posiadanie dokładnej wiedzy o źródłach zanieczyszczeń oraz możliwych kierunkach działań będzie wzmacniała miasta w negocjacjach z dostawcami niezbędnych urządzeń, rozwiązań technologicznych czy dostawcami energii. Aby samorzady posiadały większy potencjał wiedzy w tym zakresie, celowe jest aby wykorzystywały do tego dedykowane jednostki organizacyjne lub osoby posiadające odpowiednią wiedzę, odpowiedzialne za szeroko pojmowane zarządzanie energią w gminie. Dzięki takiemu postępowaniu łatwiejsze będzie łagodne dostosowanie struktury potrzeb i sposobu korzystania z kurczących się zasobów surowców energetycznych. Będzie zarazem oddziaływać na poprawę konkurencyjności miast w zakresie jakości życia i atrakcyjności inwestycyjnej.

5.5. Rewitalizacja

5.5.1. Uwarunkowania i wyzwania

Problem obszarów zdegradowanych dotyczy ponad 20 procent terenów zurbanizowanych w polskich miastach, które zamieszkuje znaczna część mieszkańców Polski.

Dotyczy to wielu typów obszarów miejskich i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze. Wśród najczęściej występujących typów obszarów zdegradowanych, wymagających rewitalizacji, znajdują się tereny: historycznych śródmieść, przemysłowe, powojenne, pokolejowe, obszary składowe i portowe (nadrzeczne), czy kompleksy wielorodzinnych osiedli mieszkaniowych, tzw. „blokowisk”. Tereny historycznych śródmieść stanowią ponad połowę obszarów zdegradowanych, zarówno w miastach dużych jak i mniejszych ośrodkach subregionalnych.

Główne typy obszarów kryzysowych w polskich miastach są takie same w innych krajach, jednak skala zjawisk kryzysowych i charakterystyka społeczna oraz źródła problemów społecznych często są odmienne. Zjawiska segregacji społecznej, wykluczenia społecznego i dziedziczenia biedy są obecne w polskich miastach. Szczególnie duża jest skala degradacji substancji materialnej – budynków i infrastruktury. Pomimo postępów zanotowanych w okresie transformacji ustrojowej w zakresie standardu technicznego i użytkowego zasobów mieszkaniowych, nadal istotna ich część jest zdekapitalizowana lub ma niską wartość użytkową, szczególnie w porównaniu do państw zachodnioeuropejskich

[ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: Tereny te – jak wskazuje KSRR – wymagają podjęcia kompleksowych działań rewitalizacyjnych, ukierunkowanych nie tylko na przeciwdziałanie wieloaspektowemu zjawiskom kryzysowym na obszarach zdegradowanych, ale także na pobudzanie działalności gospodarczej i społecznej oraz poprawę jakości życia.]

Podstawowym wyzwaniem, jakie stoi przed wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w proces rewitalizacji jest zapewnienie, aby był to kompleksowy, skoordynowany, wieloletni proces przemian społecznych, ekonomicznych, przestrzennych i technicznych, prowadzony na obszarze zdegradowanym, tak aby nastąpiło osiągnięcie ogólnego celu, którym jest wyprowadzenie tego obszaru ze stanu kryzysowego, w szczególności przez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne.

Wyzwaniem dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy rewitalizacji jest właściwy dobór interwencji rewitalizacyjnych, „szytych na miarę” potrzeb i uwarunkowań danego obszaru oraz beneficjentów tych działań. Miasto powinno mieć instrumenty i potrafić rozwiązywać swoje wewnętrzne problemy jednocześnie zapobiegając ich pogłębianiu. W tym celu nieodzowna jest właściwa identyfikacja obszarów zdegradowanych, z określeniem źródeł zagrożeń kryzysowych i przeglądem podstaw gospodarki miejskiej, by całościowo zaradzić recesji funkcji, struktur i obszarów nią dotkniętych.

5.5.2. Kierunki działań

Ponieważ praktycznie każde miasto ma liczne problemy w sferze społecznej, sferze przestrzeni, gospodarki i środowiska, konieczne są przekształcenia zarówno w tkance miasta, jak i w dziedzinie społeczno-gospodarczej. Działania dla odnowy każdego z miast powinny mieć jednakże indywidualnie określoną formułę, charakter i zakres.

Władze miast są podmiotem, który ma inicjować działania w tym zakresie, ale także inicjatywa oddolna (społeczna) lub partnerów gospodarczych (inwestorzy) powinna być optymalnie wykorzystana dla zapoczątkowania lub rozwijania działań przyczyniających się do zmiany strukturalnej miasta. **Najbardziej zaawansowane z takich działań stanowi kompleksowa rewitalizacja, realizowana na obszarach najbardziej zdegradowanych, odnosząca się do konkretnego, ograniczonego terytorium i łącząca wysiłki różnych podmiotów, których suma ma spowodować trwałe ożywienie społeczne i gospodarcze obszaru.**

Celem działań władz samorządowych powinno być wyprowadzanie ze stanu kryzysowego najbardziej zdegradowanych obszarów miasta poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością. Działania te powinny być prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji.

Działania rewitalizacyjne powinny być prowadzone w miastach, które niezależnie od wielkości, funkcji i położenia, borykają się z wewnętrznymi problemami, przy czym nadanie nowych funkcji, odnowa lub modernizacja techniczna obszarów i fragmentów przestrzeni publicznych jest środkiem, a nie celem rewitalizacji. Celami rewitalizacji są odnowa społeczna, gospodarcza, przestrzenna oraz środowiskowa.

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że narzędzia rewitalizacji mogą być używane także dla ułatwiania i zwiększania skuteczności działań dla obszarów, które nie stanowią najbardziej zdegradowanych części miasta, ale również wymagają interwencji. Do działań takich należą np. przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwiązywanie problemów społecznych, poprawę jakości zasobów ludzkich, integrację społeczną, zwiększanie atrakcyjności gospodarczej miasta/dzielnicy, poprawę warunków mieszkaniowych, zmniejszanie emisyjności, poprawę przestrzeni publicznych czy struktury przestrzennej miasta, poprawę dostępności wewnętrznej miasta, optymalizowanie mobilności mieszkańców itd. Istotne jest, aby realizowane działania nie były jednostkowymi i nieskoordynowanymi przedsięwzięciami, ale aby stanowiły elementy szerszej wizji zmiany miasta i były jak najbardziej ze sobą powiązane terytorialnie i tematycznie.

Rewitalizacja jest zatem ważną częścią myślenia o rozwoju miasta – powinna stać się kluczowym programem społecznym i gospodarczym miasta w odniesieniu do jego obszarów problemowych.

Rewitalizacja służy zarówno podniesieniu atrakcyjności danego obszaru dla podmiotów gospodarczych i potencjalnych nowych jego mieszkańców, jak również wsparciu rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego oraz podniesieniu jakości życia obecnych mieszkańców. Uruchomienie lub wzmocnienie lokalnego potencjału endogenicznego powinno być traktowane jako jeden z głównych mechanizmów działań rewitalizacyjnych.

Rewitalizacja obszarów zdegradowanych powinna mieć charakter złożony i interdyscyplinarny, dlatego kluczowe jest prowadzenie zintegrowanych, czyli równoległych i wzajemnie uzupełniających się działań w wielu sferach. Jest również procesem długotrwałym, kosztownym oraz wymagającym zachowania ciągłości oraz konsekwencji - ważna jest „obliczalność” ewentualnych zmian dla wszystkich interesariuszy (także tych biernych).

[ODEŚLANIE: DOBRA PRAKTYKA: Do właściwego zaplanowania i realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych należy korzystać z doświadczeń krajowych i zagranicznych, a także z zalecanych przez naukowców i praktyków rozwiązań, modeli i zasad. Na szczególną uwagę zasługuje seria wydawnicza „Rewitalizacja miast polskich” (Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010).]

Niezbędne jest zapewnienie włączenia lokalnych społeczności i przedsiębiorców w procesy programowania oraz realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, bowiem priorytetowe znaczenie dla powodzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych musi mieć nakierowanie ich na poprawę jakości życia

lokalnej społeczności; a bez konsekwentnego, otwartego i trwałego dialogu z tymi, których rezultaty rewitalizacji mają dotyczyć, nie uda się tego zapewnić.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA, Cel partycypacji społecznej i korzyści z niej płynące]

Rewitalizacja, jako szczególna forma zintegrowanej interwencji publicznej, stosowana wobec najbardziej problemowych obszarów, powinna stać się jedną z odpowiedzi miast na wyzwania demograficzne, zwłaszcza tzw. kurczenie się miast, będące rezultatem odpływu mieszkańców na obszary podmiejskie i do innych miast.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: DEMOGRAFIA, Uwarunkowania i wyzwania]

Rewitalizacja, szczególnie obszarów śródmiejskich, powinna sprzyjać realizacji idei miasta zwartego, o dobrej jakości życia mieszkańców, co z kolei przekładać się będzie na hamowanie tzw. rozlewania się zabudowy miast. Zwarta struktura osadnicza stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. W tym kontekście działania związane z mieszkalnictwem stanowią kluczowy element rewitalizacji obszarów zdegradowanych jako odpowiedź na wyzwania związane z jakością przestrzeni i niskoemisyjnością.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie ograniczania chaotycznego rozlewania się zabudowy]

Każde złożone działanie rewitalizacyjne, powinno być planowane i programowane w oparciu o trzy elementy, które prowadzone powinny być równolegle:

- **Określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego,**
- **Szczegółowa analiza i wybór działań rewitalizacyjnych oraz określenie sposobów i warunków ich realizacji,**
- **Określenie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.**

Każdy z tych elementów wymaga partnerskiego (samorząd miasta we współpracy z mieszkańcami, podmiotami społecznymi i gospodarczymi – ewentualnym inwestorami lub podmiotami biorącymi udział w finansowaniu niektórych działań), strategicznego zaplanowania, a następnie skoordynowanej realizacji.

Planowanie powyższych elementów musi odbywać się na zasadzie sprzężenia zwrotnego, gdyż elementy te na siebie silnie oddziałują. Koncepcja rewitalizacji determinuje określony zakres działań, którego możliwość realizacji określa z kolei dostępność sposobu ich sfinansowania. Gdy jednak środki w określonej wysokości nie są dostępne, albo też możliwe jest pozyskanie środków na szczególny cel (np. termomodernizacja), wymusza to redefinicję zakresu działań, a przez to najczęściej także koncepcji rewitalizacji. Tak więc elementy te, stanowiące filary przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, są ze sobą ściśle powiązane i współzależne. Ich jednoznaczne sformułowanie tworzy podstawę dla stworzenia programu rewitalizacji.

Program rewitalizacji (PR) to opracowany i uchwalony przez samorząd lokalny wieloletni program działań w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzennej i technicznej, zmierzający do wyprowadzenia określonych obszarów ze stanu kryzysu oraz stworzenia warunków do ich dalszego rozwoju.

W zakresie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego

Dla optymalnego przygotowania do rewitalizacji wybranego obszaru potrzebna jest możliwie pełna diagnoza problemów, z którymi borykają się jego mieszkańcy i użytkownicy. Na jej podstawie następować powinno określenie wizji zmiany (odnowy) danego obszaru. Wizja ta powinna obejmować kwestie:

- społeczne, które są często kluczowym (i najtrudniejszym w zakresie osiągnięcia zakładanych efektów) elementem rewitalizacji (m.in.: przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, pomoc społeczna i rozwój usług społecznych, poprawa jakości mieszkań i warunków ich eksploatacji, edukacja, aktywizacja zawodowa i przedsiębiorczość grup zagrożonych wykluczeniem, wsparcie rodzin osób długo pozostających bez pracy, kultura, sport, działania na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem, wsparcie osób z niepełnosprawnościami, rodzin wielodzietnych, praca ze społecznością lokalną itd.),
- gospodarcze (m.in. wspieranie przedsiębiorczości, samozatrudnienia, ekonomii społecznej, zwiększanie atrakcyjności dla inwestorów, szczególnie lokalnych),
- przestrzenne (wizja przekształceń i zmiany funkcji terenów, poprawa dostępności, estetyki i jakości przestrzeni publicznych, infrastruktury komunalnej, uzupełnienia zabudowy i in.),
- środowiskowe (rekultywacja gruntów, remediacja, obniżenie szkodliwych emisji, adaptacja terenów na cele rekreacyjne, zieleń miejska itd.),
- związane z zachowaniem dziedzictwa materialnego (m.in. zabytki) i duchowego,
- funkcjonowania miasta (zwłaszcza w zakresie optymalizacji funkcjonowania gminnej gospodarki komunalnej i lokalowej).

Powyższe kwestie powinny być rozpatrywane z odniesieniem do wizji rozwoju całego miasta (i jego obszaru funkcjonalnego), obejmującej szczególnie aspekty gospodarki niskoemisyjnej, kształtowania przestrzeni (w tym rozwoju miasta „do wewnątrz”), gospodarki lokalnej (w tym rozwijania specjalizacji), zrównoważonego rozwoju (ochrony gleb, powietrza, wody itd.), adaptacji do zmian klimatu; z adekwatnym wykorzystaniem potencjału nowych technologii

Obiekty i zespoły zabytkowe, parki kulturowe oraz pomniki historii zlokalizowane w obszarze kryzysowym mogą, a wręcz powinny być traktowane jako potencjalny czynnik katalizujący rewitalizację tego obszaru. Aby umożliwić ocenę potencjalnego wpływu dóbr kultury na odnowę obszaru, diagnoza opracowywana na potrzeby programów rewitalizacji powinna uwzględniać znaczenie obiektów zabytkowych dla mieszkańców oraz możliwości wykorzystania ich znaczenia w krajobrazie kulturowym oraz tradycji miasta. Z drugiej strony, obecność obiektów zabytkowych na obszarze rewitalizacji jest dodatkowym wyzwaniem i często – gdy dla osiągnięcia celów rewitalizacji potrzebne jest przekształcanie funkcji takich obiektów – nakłada to na wszystkich zainteresowanych (władze miasta, inwestorów, mieszkańców i służby konserwatorskie) dodatkowe uwarunkowania (wymagania).

Obszary zdegradowane przewidywane do rewitalizacji powinny być określone w procesie porównywania wewnątrzmięjskiego stopnia zróżnicowania poszczególnych wskaźników degradacji. Zasady i kryteria wyboru priorytetowych obszarów do rewitalizacji powinny być odpowiednie dla danego miasta, a jednocześnie transparentne. W miarę możliwości, miasta powinny także (na następnych etapach lub równolegle) oddziaływać na te obszary zdegradowane, które nie są priorytetowe, a również potrzebują przełamania barier rozwojowych przez rewitalizację.

Władze miast, dokonujące wyboru obszarów do rewitalizacji w oparciu o wiedzę na temat swoich wewnętrznych potrzeb i potencjałów rozwojowych mogą być wspomagane przez władze regionalne, mające porównanie sytuacji w różnych miastach regionu i spojrzenie ponadlokalne w kontekście wyzwań o znaczeniu regionalnym.

W celu właściwego doboru działań wyprowadzających dany obszar z kryzysu, niezbędne jest podjęcie wielu interwencji na różnych szczeblach. Jednak głównym podmiotem inicjującym proces rewitalizacji jest samorząd lokalny, który odpowiada za zrealizowanie przyjętej wizji rozwoju miasta, w oparciu o wyznaczone cele.

Zadaniem rządu jest natomiast tworzenie warunków umożliwiających skuteczne prowadzenie różnorodnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o różnej skali i zakresie. Dotyczy to zarówno niwelowania barier dla skutecznego przeprowadzania procesu rewitalizacji jak i wypracowania instrumentów prawnych i instytucjonalno-organizacyjnych zapewniających kompleksowość i trwałość inicjowanych procesów rewitalizacji. Należy podkreślić, że wszystkie uregulowania ustawowe dotyczące rewitalizacji będą miały na celu usprawnienie i umożliwienie kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności rozwiązań i nie ograniczaniu ich zakresu.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawi propozycję zmian prawnych dla potrzeb złożonych procesów rewitalizacyjnych, przede wszystkim ukierunkowanych na dostosowanie istniejących rozwiązań i instrumentów. Jednocześnie istotne jest założenie, że uregulowania prawne muszą być na tyle otwarte, aby umożliwić skuteczną realizację bardzo zróżnicowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ponieważ każde z nich może być różne ze względu na skalę problemów, dobór działań, uwarunkowania lokalne i dostępne środki.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Organy samorządu lokalnego są odpowiedzialne za przeprowadzenie właściwych analiz obszarów kryzysowych, identyfikację występujących na nich problemów i barier, diagnozę ich przyczyn oraz określenie kierunku i zakresu działań dla ich przezwyciężenia oraz inicjujących długofalowy ich rozwój przy maksymalnym wykorzystaniu endogenicznych uwarunkowań i potencjałów.

Ważne w określaniu wizji jest poznanie społecznych oczekiwań wobec zamierzonej rewitalizacji danego obszaru – dotyczy to zarówno społeczności zamieszkującej dany obszar, jak i całej społeczności miasta. Istotne jest także, aby w planowaniu działań rewitalizacyjnych samorząd, we współpracy ze wszystkimi partnerami, a szczególnie społecznością zamieszkującą i użytkującą obszar rewitalizacji (w tym działających na tym terenie przedsiębiorców), uwzględnił na najwcześniejszym etapie zasady zapewniania równowagi pomiędzy działaniami służącymi lokalnej społeczności (objętej działaniami rewitalizacyjnymi) a interesem ogółu mieszkańców miasta. Do partnersko określonej wizji wyprowadzenia obszaru z kryzysu władze miasta powinny następnie przekonać społeczność lokalną i innych lokalnych aktorów rozwoju tak, aby wizja odnowy danego obszaru była akceptowana przez interesariuszy. Zasadnym jest zatem powołanie komitetu rewitalizacji, wspierającego ten proces na wszystkich etapach, skupiającego przedstawicieli wszystkich grup interesariuszy rewitalizacji: samorządu, społeczności lokalnej, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych, środowisk naukowych i opinotwórczych.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA, Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji społecznej].

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego rozważy potrzebę i ewentualny zakres uregulowania prawnego lokalnego komitetu rewitalizacji.

Zbadana zostanie także potrzeba specjalnego uregulowania kwestii związanych z aktywnością i zakresem uczestnictwa mieszkańców w procesach przekształceń społecznych, gospodarczych, przestrzennych, technicznych i środowiskowych, charakterystycznych dla rewitalizacji, w kierunku udziału partycypacyjnego i wspierania rozwoju lokalnych społeczności.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W tym kontekście podkreślić należy, że inicjowana odnowa przestrzeni publicznej realizowana przy udziale mieszkańców może przynieść wymierne rezultaty dla zintegrowania społeczno-przestrzennego różnych obszarów miasta. Kreowanie systemu przestrzeni publicznej integrującej różne grupy społeczne i wiekowe jest bowiem kluczowym elementem zrównoważonej struktury

przestrzennej miast, a dostępna, bezpieczna i wielofunkcyjna przestrzeń publiczna stanowi spoiwo przestrzeni miejskiej oraz poprawia warunki życia w mieście.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni].

W zakresie szczegółowej analizy i wyboru działań rewitalizacyjnych oraz określenia sposobów i warunków ich realizacji

Realizacja określonej wizji odnowy danego obszaru powinna następować poprzez zaplanowanie pakietu działań do wykonania przez poszczególne podmioty. Wybór działań do rewitalizacji powinien skutkować zestawem interwencji, który ma szansę realnej odnowy danego obszaru. Celem koordynacji i integrowania działań powinno być możliwe zsynchronizowane przeprowadzenie interwencji (projektów) w kilku obszarach, np. równoczesne i spójne, a przez to bardziej efektywne finansowo, działania społeczne (np. łączenie opieki żłobkowej z aktywizacją zawodową rodziców z grup zagrożonych marginalizacją), czy inwestycyjne (np. synchronizowanie działań związanych z efektywnością energetyczną budynków z poprawą infrastruktury komunalnej i przestrzeni publicznych).

Szereg wymogów związanych z efektywnością energetyczną, jakie w ramach realizacji pakietu klimatycznego nakładają na Polskę dyrektywy UE oraz wiążąca się z tym dostępność funduszy na określone działania inwestycyjne na rzecz niskoemisyjności powodują, że w każdym przedsięwzięciu rewitalizacyjnym powinno się brać pod uwagę te uwarunkowania. Kluczowym ogniwem w programowaniu rewitalizacji staje się techniczna analiza tego, jakie działania inwestycyjne są pożądane i potrzebne dla osiągnięcia założonych celów oraz czy w odniesieniu do zdekapitalizowanej tkanki budowlanej możliwe jest przeprowadzenie określonych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, gdyż to pozwoliłoby pozyskać odpowiednie środki finansowe. Równocześnie, podniesienie efektywności energetycznej budynku, wiążące się z obniżeniem zużycia i kosztów energii, też staje się w ten sposób jednym z celów rewitalizacji. Niemniej jednak nie zawsze to, co pożądane, jest technicznie wykonalne lub ekonomicznie racjonalne. Wówczas potrzeba albo innowacyjnych pomysłów, które mimo wszystko pozwolą znaleźć rozwiązania techniczne dla kompleksowej poprawy efektywności energetycznej starej tkanki budowlanej albo konieczne będzie zredefiniowanie całej koncepcji rewitalizacji i zapewnienie innych źródeł finansowania.

Wielość inicjatyw związanych z działaniami proniskoemisyjnymi, a także innych inwestycji związanych z budową lub przebudową infrastruktury w przestrzeni miejskiej (także częściowo finansowanych ze źródeł zewnętrznych) rodzi ryzyko niewystarczającej koordynacji zadań, a zwłaszcza nieoptymalnego wydatkowania środków publicznych. W tym kontekście doniosłym składnikiem przygotowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych powinno stać się dokonywanie szczegółowej analizy na większych obszarach miasta pod kątem przeglądu planowanych oraz potencjalnie możliwych, planowanych przez różnych inwestorów, inwestycji w infrastrukturę oraz zabudowę istniejącą i uzupełniającą (przede wszystkim: sieci energetyczne, ciepłne, telekomunikacyjne, wodociągowe i kanalizacyjne, budynki mieszkalne i użytkowe) oraz zapewnienia maksymalnego skoordynowania i skoncentrowania działań. Powinno to prowadzić do optymalizacji końcowych efektów, w tym dotyczących rewitalizacji, ale także do konkretnych oszczędności związanych z eliminacją niektórych kosztów, jak również minimalizacji uciążliwości związanych z przebudową dla mieszkańców.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: NISKOEMISYJNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA, W zakresie działań rzecz efektywności energetycznej].

Wyniki wspomnianych powyżej analiz prowadzonych przez miasta powinny być brane pod uwagę przez instytucje udostępniające środki na współfinansowanie inwestycji rewitalizacyjnych i niskoemisyjnych. Choćby po to, aby tworzyć warunki dla łączenia określonych prac i działań w

zintegrowane wielobranżowe projekty (wiązki projektów). Sytuacja, w której nie będzie takiej możliwości, może zagrozić optymalizacji kosztów i stopnia realizacji interesu publicznego.

Planowane działania rewitalizacyjne powinny zawierać również analizę lokowania na obszarach rewitalizacji instytucji publicznych i innych obiektów użyteczności publicznej w odnawianych budynkach. Wzmacnia to szanse poprawy sytuacji społecznej, a dodatkowo może stanowić impuls czy przykład dla inwestorów prywatnych do lokowania własnej działalności na obszarach rewitalizacji.

W planowaniu rewitalizacji należy w odpowiedni sposób uwzględnić szeroko pojęte działania w sferze kultury. Działania te powinny być ukierunkowane przede wszystkim na: integrację społeczną, integrację nowych mieszkańców z dotychczasowymi, odpowiedni marketing miejsca, przyciąganie pozostałych mieszkańców miasta (a także turystów) do rewitalizowanych obszarów, budowanie pozytywnego wizerunku rewitalizowanego obszaru oraz kreowanie otwartej, estetycznej i bezpiecznej przestrzeni.

Należy również dążyć do skutecznego łączenia działań rewitalizacyjnych z ochroną zabytków, aby tam gdzie to zasadne, diagnoza konserwatorska (zawierająca ocenę krajobrazu kulturowego) stała się obowiązkowym elementem programu rewitalizacji, a projekty rewitalizacyjne, które dotyczą obiektów zabytkowych mogły być premiowane odpowiednio do znaczenia kulturowego. Jednocześnie, organy ochrony zabytków (konserwatorzy) powinny wspierać działania rewitalizacyjne przez niezbędną pieczę konserwatorską oraz wsparcie merytoryczne, mając jednocześnie na względzie, aby zakres i sposób prowadzenia prac konserwatorskich oraz wskazania niezbędnych do zastosowania materiałów i technologii określone były tam, gdzie to konieczne i nie powodowały kosztów podważających logikę działań rewitalizacyjnych.

Samorząd lokalny, jako główny podmiot koordynujący proces rewitalizacji wynikający z programu rewitalizacji oraz oceniający trwałość i efektywność działań rewitalizacyjnych na określonym terenie, zapewnia integrację działań wszystkich zaangażowanych podmiotów. W celu skutecznego wdrożenia programu rewitalizacji, uwzględnia potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnej na etapie identyfikacji obszarów zdegradowanych oraz na etapie planowania, wdrażania i monitorowania skuteczności interwencji w postaci odpowiednich projektów/działań.

Dla skutecznej i efektywnej realizacji programu rewitalizacji, zasadne jest rozważenie możliwości wprowadzenia operatora programu (wewnętrznego lub zewnętrznego podmiotu wyznaczonego przez władze miasta), który odpowiadać ma za realizację i koordynację działań rewitalizacyjnych.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego rozważy potrzebę prawnego uregulowania możliwości ustanawiania funkcji (określenia roli) operatora rewitalizacji w przypadkach, gdy jest to uzasadnione w przygotowaniu lub realizacji programu rewitalizacji.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Samorząd lokalny powinien inspirować i stymulować do możliwie najszerszego udziału w procesach rewitalizacji przedsiębiorców, zarówno poprzez stworzenie warunków współpracy, jak i wskazanie dostępnych zachęt finansowych, dążąc do zapewnienia finansowania możliwie największego zakresu działań rewitalizacyjnych przez udział kapitału prywatnego oraz wypracowanie metod generowania lokalnych środków finansowych poprzez system wsparcia/montażu z wielu różnych źródeł.

Należy mieć także na uwadze uwzględnianie interesów przedsiębiorców, którzy w czasie prowadzonych robót budowlanych związanych z rewitalizacją mogą doznawać utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: ROZWÓJ GOSPODARCZY, W zakresie wpływania na lokalną gospodarkę]

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie wpływu realizacji inwestycji na funkcjonowanie miasta]

Samorząd lokalny powinien zapewnić ciągłość organizacyjną i instytucjonalną przebiegających procesów rewitalizacji oraz koordynować współpracę wewnętrznych jednostek na poziomie gminy.

W zakresie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Nieodłącznym elementem myślenia o programie rewitalizacji i jego zakresie rzeczowym jest analiza możliwości jego sfinansowania. Ponieważ każde przedsięwzięcie rewitalizacyjne, stanowiące zbiór działań różnych podmiotów w różnych sferach, finansowane jest z kilku źródeł, ich pozyskanie i montaż stanowi jedno z najważniejszych zadań samorządu miasta prowadzącego rewitalizację. Dostępność środków i ich przeznaczenie (np. środki danego funduszu) warunkuje zakres rzeczowy działań i wpływa na kształt całego procesu rewitalizacji.

Zasadniczo pierwszym źródłem finansowania rewitalizacji (a zwłaszcza tych elementów, które bezpośrednio służą interesowi publicznemu) powinien być budżet miasta. Jednak z powodu natury rewitalizacji (szeroki zakres i kosztowność), samorząd lokalny musi pozyskiwać dodatkowe środki z różnych źródeł. Rolą władz miejskich powinno być zatem nie tylko pozyskiwanie środków zewnętrznych (np. z funduszy europejskich, środków funduszy ochrony środowiska itd.), ale także jednocześnie inicjowanie angażowania kapitału prywatnego (przedsiębiorstw, mieszkańców, banków), w tym z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp). Ponieważ rewitalizacja dotyczy często centralnych obszarów miast, istnieją warunki do osiągania korzyści z inwestycji komercyjnych realizowanych jako elementy rewitalizacji. Stanowić to powinno zachętę dla miast, aby konstruowały takie projekty ppp, w których wynagrodzeniem inwestora (lub przynajmniej jego częścią) za wkład w inwestycję publiczną było prawo do korzystania z określonych beneficjów (w tym np. możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w atrakcyjnej lokalizacji, powiązanej z dużymi potokami ludzi, czy w „nowym centrum miasta” itp.).

Bardzo ważnym źródłem wspierania działań rewitalizacyjnych miast w perspektywie realizacji KPM będą fundusze europejskie wydatkowane w ramach Umowy Partnerstwa.

fundusze europejskie 2014-2020

Działania rewitalizacyjne w okresie finansowania UE 2014–2020, wspierane będą zarówno przez dotacje, jak i instrumenty zwrotne. Promowane będą projekty hybrydowe (łącznie fundusze europejskie z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego).

Rewitalizacja może być realizowana lub wspierana na podstawie kilku *Celów tematycznych (CT)* i *Priorytetów Inwestycyjnych (PI)*, dla możliwie szerokiej odpowiedzi na problemy o charakterze społecznym, gospodarczym, infrastrukturalnym i ekologicznym.

Przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji realizowane będą przede wszystkim w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Wsparcie w zakresie szeroko pojętej rewitalizacji przewidziane zostało przede wszystkim w ramach *Celu Tematycznego 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*; gdzie finansowane będą operacje dotyczące kompleksowej rewitalizacji w ramach *PI 9.2. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*. Działaniom infrastrukturalnym finansowanym z EFRR powinny towarzyszyć powiązane działania o charakterze miękkim finansowane z EFS, w szczególności w ramach *CT, 9* ale także *Celu Tematycznego 8, Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników* oraz *Celu Tematycznego 10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie*.

Ponadto w ramach *Celu Tematycznego 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami*; w przypadku działań odnoszących się do poprawy stanu środowiska miejskiego, przewidziane są zadania dotyczące rekultywacji obszarów zdegradowanych (*PI 6.5. Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości*

środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów przemysłowych (w tym terenów powojaskowych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu). Ponadto, w ramach Celu Tematycznego 4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, w PI 4.3. Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych, i w sektorze mieszkaniowym; przewidziane zostały działania pośrednio związane z rewitalizacją, odnoszące się do kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej i wielorodzinnych budynków mieszkaniowych wraz z wymianą wyposażenia tych obiektów na energooszczędne.

Przedsięwzięcia pośrednio związane z rewitalizacją realizowane będą także w ramach programów krajowych: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* (PO IŚ) oraz *Program Operacyjny Polska Wschodnia* (PO PW). Wspierane głównie będą działania dotyczące efektywności energetycznej (PO IŚ) i niskoemisyjnego transportu (PO IŚ, PO PW). Ponadto, część wsparcia w ramach PO IŚ (PI 6.5.) zostanie skierowane także na rekultywację na cele środowiskowe obszarów zanieczyszczonych/zdegradowanych.

Specjalnym instrumentem ukierunkowanym na rozwój obszarów miejskich, a przede wszystkim na poprawę zarządzania na obszarach funkcjonalnych miast, będą Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) w ramach RPO. Wsparcie w ramach ZIT dotyczyć może m.in. kompleksowej rewitalizacji w ośrodkach wojewódzkich.

W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT) planuje się finansowanie działań planistycznych i strategicznych na poziomie lokalnym. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne wspierane będą w szczególności poprzez udzielanie dotacji na przygotowanie lokalnych programów rewitalizacji, wyznaczanie obszarów strategicznej interwencji, planowanie działań rewitalizacyjnych, propagowanie dobrych praktyk i efektywnych rozwiązań, m.in. w obszarze rewitalizacji.

Również w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej z udziałem Polski, przede wszystkim w ramach komponentów transnarodowego i międzyregionalnego, będą możliwe do realizacji przedsięwzięcia związane z rewitalizacją. W przypadku programu transnarodowego *Europa Środkowa 2014-2020* planowane działania będą dotyczyć m.in. gospodarki niskoemisyjnej, natomiast w programie międzyregionalnym *INTERREG Europa* będzie istniała możliwość wspierania współpracy instytucji publicznych (również szczebli regionalnego i lokalnego) dotyczącej realizacji projektów z zakresu rewitalizacji.

Instrumenty zwrotne powinny być właściwym sposobem współfinansowania elementów rewitalizacji o charakterze quasi-komercyjnym.

Dla wsparcia procesów rewitalizacyjnych Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wydaje wytyczne do rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Wytyczne mają pomagać Instytucjom Zarządzającym programami operacyjnymi w zintegrowanym i efektywnym projektowaniu i wdrażaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020, w tym zawierać zasady wynikające z konieczności ich finansowania z różnych źródeł i montażu środków, w tym publicznych i/lub podmiotów prywatnych ponoszących wydatki, a także zasady integracji projektów inwestycyjnych („twardych”) z projektami społecznymi („miękkimi”).

W przedsięwzięciach rewitalizacyjnych powinny być możliwie szeroko włączane i dopasowane istniejące narzędzia i działania z zakresu mieszkalnictwa, rynku pracy, pomocy społecznej, usług społecznych i edukacji itd., realizowane przez urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie i in. Ponadto, w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych mogą być stosowane instrumenty dłużne (np. kredyty, pożyczki, obligacje miejskie), poręczenia i gwarancje oraz – co powinno być coraz powszechniej stosowane – partnerstwo publiczno-prywatne.

Ważną rolę w finansowaniu i realizacji projektów rewitalizacyjnych mają różne instytucje rządowe i samorządowe i ich regionalne lub lokalne oddziały, dysponujące instrumentami i środkami mogącymi stanowić komponent rewitalizacji (takimi jak np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Dopłat, programy typu SOWA, LEMUR, KAWKA, środki wspierające przedsiębiorczość, Program „Świetlica-Dzieci-Praca”, projekty pilotażowe „Partnerstwo dla Pracy”, „Aktywny samorząd” itd.) a także instytucje dysponujące gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa.

Fundusze krajowe, mogące bezpośrednio lub pośrednio wspierać przedsięwzięcia rewitalizacyjne, powinny być koordynowane między sobą i w możliwie dużym zakresie preferować wspieranie projektów będących elementem działań kompleksowych.

działanie

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, we współpracy z innymi ministrami sektorowymi, dokona przeglądu krajowych źródeł finansowania działań bezpośrednio lub pośrednio związanych z rewitalizacją.

Celem przeglądu będzie wypracowanie we współpracy z innymi właściwymi ministrami sposobów jak najlepszego zintegrowania tych źródeł z celami polityki miejskiej w zakresie rewitalizacji i tam gdzie to zasadne, premiowanie dostępu do nich dla samorządów realizujących złożone działania rewitalizacyjne.

Celem przeglądu jest także zapewnienie komplementarności tych źródeł z funduszami europejskimi na lata 2014-2020. W związku z tym, wypracowane zostaną rozwiązania zapewniające wsparcie środkami krajowymi wybranych działań rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy europejskich.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami

Montaż źródeł finansowania poszczególnych komponentów przedsięwzięcia rewitalizacyjnego powinien być określony w programie rewitalizacji. Bardzo ważne jest uwzględnienie zasady zgodnie, z którą nie należy planować działań przekraczających możliwości finansowych beneficjenta. Znacznym ryzykiem niepowodzenia obarczone jest również planowanie w oparciu o niepewne środki finansowe lub nieracjonalnie wysokie prognozy przychodów z planowanych inwestycji. Należy dążyć do zabezpieczenia w pełnym zakresie środków finansowych (uwzględniając w tym także rezerwy na nieprzewidziane wydatki, które mogą pojawić się przy działaniach w odniesieniu do zdekapitalizowanej tkanki miejskiej). W szczególności projekty gminne powinny posiadać zabezpieczenie wkładu finansowego w wieloletniej prognozie finansowej.

Dostępne instrumenty finansowe będą rozwijane na poziomie krajowym. Powinny one służyć bezpośrednio i pośrednio samorządom lokalnym w działaniach rewitalizacyjnych tak, aby w przyszłości działania te nie były uzależnione od dostępności środków unijnych.

działanie

Rząd podejmie działania w celu zwiększenia palety możliwości krajowego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym dotyczących infrastruktury mieszkaniowej, z różnych źródeł, w tym publicznych krajowych poprzez wypracowanie nowych lub rozwijanie istniejących instrumentów finansowych wspomagających ww. przedsięwzięcia.

Przeprowadzona zostanie analiza dotycząca działań stymulujących udział podmiotów prywatnych w projektach rewitalizacyjnych (np. poprzez tworzenie instrumentów finansowych i zachęt dla przedsięwzięć prywatnych, takich jak preferencyjne instrumenty fiskalne, instrumenty dłużne, gwarancje, poręczenia i inne instrumenty pozadotacyjne).

Wykorzystane zostaną doświadczenia w stosowaniu instrumentów zwrotnych, takich jak Inicjatywa JESSICA. Rozważona zostanie możliwość budowania instrumentów w oparciu o doświadczenia efektywnych mechanizmów wspierających mieszkalnictwo, ochronę środowiska, efektywność

energetyczną, rynek pracy itd.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami

Program rewitalizacji (PR)

Program rewitalizacji, opracowywany przez samorząd lokalny, powinien być ściśle i bezpośrednio powiązany z innymi dokumentami dotyczącymi rozwoju gminy i strategią rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego (jeśli istnieje) oraz powinien zawierać wnioski z analizy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. PR powinien także korzystać z diagnozy społecznej i gospodarczej miasta wynikającej z istniejących (aktualnych) dokumentów opracowywanych przez gminę.

Program rewitalizacji powinien przedstawiać pełną wizję i sposób jej realizacji, nie powinien być tylko dokumentem zawierającym minimalny zakres np. wymagany przez podmioty udzielające dotacji. Poprawnie skonstruowany PR powinien wyraźnie definiować zakres zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Powinien posiadać realny plan finansowy, horyzont czasowy, przejrzysty system monitoringu i elastyczny system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu.

Dla właściwej realizacji PR konieczne jest wsparcie instytucjonalne oraz eksperckie, nie powinno ono jednak zastępować zadań samorządu, lecz je wspierać.

Uwzględniając postulat spójności działań należy dążyć do jak najdalej idącego uspołnienienia programowania rewitalizacji z planowaniem przestrzennym i gminną polityką społeczną. Z drugiej strony, nie powinno to być czynnikiem blokującym działania (z uwagi na przeciągające się procedury) w takim zakresie, w którym nie występuje kolizja planowanych działań z polityką przestrzenną miasta.

Silne powiązanie procesu rewitalizacji z modyfikacją planów zagospodarowania przestrzennego potrzebne jest w przypadku zakładanych przekształceń przestrzeni obszaru zdegradowanego (kryzysowego), wówczas władze miasta powinny zapewnić właściwą sekwencję określenia i wzajemnego powiązania planu miejscowego i programu rewitalizacji.

W przypadku, kiedy program rewitalizacji obejmuje elementy wymagające wykorzystania władztwa władzy publicznej, powinno nastąpić silne osadzenie go w prawie miejscowym, a więc m.in. powiązanie go z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dałoby to realną podstawę do zastosowania instrumentów, z których część dopiero powinna zostać wprowadzona do systemu prawnego.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa rozważy zmiany prawne dotyczące powiązania rewitalizacji i planowania przestrzennego, tak aby uregulować zasady koordynowania działań rewitalizacyjnych (programu rewitalizacji) z planowaniem miejscowym (mpzp, SUiKZP) w przypadku gdy planowana rewitalizacja zakłada zmianę funkcji terenu lub znaczne przekształcenie jego przestrzeni.

Zaproponowane zostaną rozwiązania, które umożliwią stosowanie specjalnych narzędzi wykorzystania władztwa gminy w przekształcaniu przestrzeni.

Poddane będzie pod rozagę uznanie misji/działania w interesie publicznym (na rzecz „dobra wspólnego”), wprowadzającego na obszarze programu rewitalizacji w okresie jego prowadzenia niezbędne ograniczenia i specjalne warunki działania.

Rozważona zostanie możliwość wprowadzenia instrumentów urbanistyki operacyjnej,

umożliwiających bardziej efektywne działania samorządu i angażowanie się w gospodarowanie nieruchomościami na terenie objętym rewitalizacją. Chodzi o instrumenty takie jak rodzaj prawa pierwokupu miejskiego czy rozwiązania ułatwiające realizację dużych założeń urbanistycznych.

Potrzebne jest także rozważenie wypracowania formuły prawnej umożliwiającej przejmowanie tzw. „porzuconych” nieruchomości przez samorządy gmin (miast), w ramach której byłoby możliwe udowodnienie przed sądem powszechnym wyczerpania wszystkich możliwości znalezienia właścicieli, współwłaścicieli, bądź spadkobierców nieruchomości (często niszczących, zlokalizowanych w centrach miast).

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Ważne, aby nowa generacja programów rewitalizacji nie powtarzała popełnianych (w kraju i za granicą) typowych błędów w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, takich jak np. podejmowanie pod hasłem rewitalizacji punktowych działań w zakresie infrastruktury, z pominięciem kontekstu społecznego, gospodarczego, środowiskowego czy związanego z tożsamością danego obszaru, a także jego społecznego i przestrzennego otoczenia. Nie powinny to być wybiórcze inwestycje, nastawione jedynie na szybki efekt poprawy estetyki przestrzeni, skupione tylko na działaniach remontowych czy modernizacyjnych (np. dotyczące poprawy samej estetyki rynku miejskiego z pominięciem funkcji rynku jako miejsca spotkań, „agory”, aktywności gospodarczej itd.). Nie należy zatem opracowywać selektywnych i punktowych „pseudoprogramów” rewitalizacji. Dodatkowo, w celu uzyskania pożądanych efektów, przedsięwzięciom rewitalizacyjnym należy zapewnić całościowe spojrzenie oraz wieloletnią ciągłość, co nie było często praktykowane.

Program rewitalizacji powinien uwzględniać „zarządzanie” procesami gentryfikacji, czyli narażenia na „wypychanie” dotychczasowych (mniej zamożnych) mieszkańców przez osoby (podmioty) zamożniejsze z obszaru, którego atrakcyjność (i wartość nieruchomości) skokowo poprawia się w wyniku rewitalizacji. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że rewitalizacja, w pewnym stopniu, nieodłącznie wiąże się z gentryfikacją i że tego procesu nie da się całkowicie wyeliminować. Do pewnego stopnia gentryfikacja może być potrzebna i korzystna, umożliwia bowiem racjonalniejszą gospodarkę mieszkaniami, szczególnie w obiektach zabytkowych. W pewnym momencie jednak prowadzić może do silnej segregacji przestrzennej, tworząc w mieście „wyspy” dobrobytu, a jednocześnie w skrajnych przypadkach – nawet pogłębiając natężenie kryzysu w sąsiednich dzielnicach. W obszarach centralnych lub historycznych potrzebne jest zatem ustanowienie mechanizmów mających na celu ograniczenie wykluczenia społecznego lub wszelkich niezamierzonych efektów ubocznych gentryfikacji, które mogą nieść ze sobą wyparcie z danych obszarów pewnych grup ludności lub funkcji niezmiernie istotnych dla utrzymania odpowiedniej równowagi obszarów miejskich (ponieważ stają się one niezdolne do konkurowania w perspektywie krótkoterminowej z innymi, bardziej rentownymi rodzajami działalności).

Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania lokalne, zakres poszczególnych programów rewitalizacji jest zróżnicowany pod względem wielkości i typu obszaru, zakresu rzeczowego, przeznaczanych środków i ich źródeł. W związku z tym, KPM nie określa sztywnych schematów zakresu i trybów postępowania w określeniu i realizacji PR.

Narodowy program rewitalizacji

Rolą władz centralnych jest umożliwianie i upowszechnianie działań rewitalizacyjnych, tak aby mogły być realizowane przez miasta różnej wielkości i o różnej skali potrzeb. Aby rewitalizacja – jako narzędzie wpisywania się w realizację polityk krajowych i odpowiedzi na globalne wyzwania – stała się powszechnie stosowanym elementem realizacji polityki rozwoju miasta oraz była oparta na racjonalnych zasadach i procedurach a także ciągła, potrzebne jest stworzenie na poziomie krajowym

klarownych ram prawnych oraz rozwijanie efektywnych rozwiązań systemowych i palety źródeł finansowania.

działanie

Rząd stworzy i podejmie zespół działań w kierunku upowszechnienia rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniającego trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość tematyczną, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-instytucjonalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji. Działania te będą ujęte w Narodowym Programie Rewitalizacji.

Program ten będzie dotyczył rewitalizacji obszarów zdegradowanych, jednocześnie ukierunkowany będzie na włączanie różnych działań rozwojowych i różnych podmiotów w osiąganie celów związanych z odnową miast, poprawą ich przestrzeni i zwiększaniem ich potencjału społecznego i gospodarczego.

Warunki umożliwiające skuteczne programowanie oraz przeprowadzanie rewitalizacji w polskich miastach będą tworzone poprzez wprowadzenie usprawnień istniejących instrumentów oraz wypracowanie nowych rozwiązań.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W zakresie mieszkalnictwa

Ponieważ poprawa warunków zamieszkania na obszarach zdegradowanych stanowi jeden z ważniejszych elementów procesów rewitalizacyjnych, programy rewitalizacji powinny w szczególności zawierać elementy poprawy jakości substancji mieszkaniowej oraz szerzej – zwiększania atrakcyjności danego obszaru jako miejsca zamieszkania.

Rząd realizując politykę mieszkaniową musi przeanalizować dostosowanie lub rozwijanie jej instrumentów w kontekście wkomponowania ich w przedsięwzięcia rewitalizacyjne.

działanie/zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dokona analizy barier występujących w działaniach dotyczących mieszkalnictwa jako elementu rewitalizacji. Dotyczy to także rozwiązań w zakresie zwiększenia możliwości gmin w dysponowaniu zasobem mieszkań komunalnych, tak aby możliwie skutecznie odpowiadać na potrzeby lokalnych społeczności i realizować założone cele rewitalizacji w zakresie społecznym.

Rozważone zostanie rozwijanie instrumentów finansowych i organizacyjnych pozwalających na intensyfikację remontów i modernizacji, adaptacji i przebudowy obiektów na cele mieszkaniowe, uzupełnienia i dogęszczenia zabudowy mieszkaniowej (np. zwiększenie zakresu wsparcia i wielkości środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz Funduszu Dopląt).

Rozważone zostanie wypracowanie nowych instrumentów wspierających działania w zakresie mieszkalnictwa w rewitalizacji, w tym w ramach rozwijania rynku mieszkań na wynajem.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ds. rozwoju regionalnego

Korzystne także byłoby uregulowanie wspierania mechanizmów oddolnych wpisujących się w cele rewitalizacji i mieszkalnictwa. Rozważyć należy na przykład wykorzystanie doświadczeń niemieckich dotyczących możliwości wyznaczania „specjalnych stref mieszkaniowych”, na których podmioty prywatne mogłyby podejmować działania naprawczo-rozwojowe dla poprawy warunków mieszkaniowych na obszarach rewitalizowanych. Oddolna (na zasadach dobrowolności) inicjatywa mieszkańców i właścicieli budynków mieszkalnych i lokali użytkowych, występujących o przyznanie danej strefie specjalnego statusu (pewna analogia do specjalnych stref gospodarczych), mogłaby

liczyć na dedykowane dofinansowanie publiczne oraz uzupełniające montaż finansowy wsparcie np. w formie instrumentów zwrotnych.

zmiana przepisów

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, we współpracy z właściwymi ministrami, rozważy potrzebę uregulowania wspierania mechanizmów oddolnych dotyczących mieszkalnictwa w kontekście działań rewitalizacyjnych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz właściwi ministrowie

Częścią działań rewitalizacyjnych mogą być przedsięwzięcia dotyczące zmiany sposobu użytkowania obiektów niemieszkalnych (np. opuszczonych szkół, szpitali, hoteli itp.) i przystosowanie ich do pełnienia funkcji mieszkaniowych. Obecnie samorządy gminne mogą otrzymać dofinansowanie tego typu inwestycji, w wyniku których tworzy się mieszkania komunalne, lokale socjalne i mieszkania chronione. Źródłem finansowania takich przedsięwzięć jest dotowany z budżetu państwa Fundusz Dopląt.

Efektywnymi działaniami w zakresie rewitalizacji obszarów śródmiejskich są inwestycje związane z przekształceniem lub adaptacją obiektów przemysłowych, magazynów i hal na funkcje mieszkaniowe (lofty). Obiekty te posiadają często korzystną lokalizację w strefie centralnej i dostępnej transportowo. Inwestycje w adaptację nieużytkownych obiektów przemysłowych na lokale mieszkaniowe i usługowe mogą stać się impulsem do rozwoju obszaru ponieważ mogą aktywizować obszar oraz stać się bodźcem dla inwestorów do włączenia się w całościowy proces rewitalizacji planowanej przez władze miejskie.

W kontekście poprawy sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem zasadne jest także tworzenie w ramach programów rewitalizacji mieszkań chronionych i treningowych, które połączone z pakietem usług społecznych, w tym aktywizacyjnych, dają szansę na uzyskanie samodzielności społecznej, zawodowej i ekonomicznej m.in. przez osoby bezdomne.

Rola samorządu województwa

Samorząd województwa powinien wspomagać procesy rewitalizacyjne i udzielać wsparcia merytorycznego realizującym je podmiotom, szczególnie w kontekście celów strategii rozwoju województwa. Samorząd województwa powinien także inicjować, współorganizować i wspomagać rewitalizację szczególnie istotnych dla poziomu regionalnego obszarów zdegradowanych, przekraczających zasięg lub możliwości pojedynczych miast.

Dysponując środkami funduszy europejskich na rewitalizację (w ramach regionalnego programu operacyjnego) samorząd województwa koordynuje i dofinansowuje przedsięwzięcia rewitalizacyjne prowadzone na poziomie lokalnym. Powinien zatem stworzyć zestaw odpowiednich mechanizmów (nabory wiązek projektów, kryteria konkursowe) zapewniających skoncentrowanie i zsynchronizowanie działań – komponentów rewitalizacji. Samorząd województwa, udzielając wsparcia, zwraca uwagę na powiązanie rewitalizacji m.in. z przeciwdziałaniem procesom suburbanizacji, wsparciem realizacji idei miasta zwartej oraz wzmocnieniem ochrony zabytków na obszarach rewitalizowanych.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI]

Zadaniem samorządu województwa jest taki podział środków między miasta, aby odpowiedzieć na potrzeby miast różnej wielkości, przy jednoczesnym zapewnieniu dążenia do realizacji strategii rozwoju województwa w zakresie rewitalizacji.

Jednocześnie bardzo istotne jest, aby samorząd województwa, wspierając działania rewitalizacyjne, tak formułował dokumenty implementacyjne, aby umożliwiała zróżnicowaną, dopasowaną terytorialnie interwencję na poziomie lokalnym. Zatem wymogi wobec programów rewitalizacji powinny być możliwie elastyczne, tak aby programy te nie były schematyczne i dostosowane głównie do wymogów konkursów. Ocena programów rewitalizacji współfinansowanych ze środków programów operacyjnych powinna mieć jak najwyższą jakość merytoryczną.

W zakresie upowszechniania wiedzy

Ze względu na to, że rewitalizacja stanowi złożony i skomplikowany proces, miasta, szczególnie te, które nie mają doświadczenia w działaniach rewitalizacyjnych, potrzebują merytorycznego wsparcia w ich przygotowywaniu i prowadzeniu, np. dla określonych typów obszarów zdegradowanych. W tym zakresie powinny korzystać z doświadczeń (krajowych jak i zagranicznych), rozwiązań technicznych, sposobów finansowania, metodologii działań w różnych sferach itd.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego podejmie działania niezbędne dla upowszechniania wiedzy na temat rewitalizacji wśród podmiotów zaangażowanych w procesy rewitalizacji, zwłaszcza nieposiadających odpowiedniego doświadczenia oraz zaplecza eksperckiego/doradczego do przeprowadzania zintegrowanych działań rewitalizacyjnych. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie promować kompleksowe podejście do rewitalizacji, uwzględniające interdyscyplinarność i wieloaspektowość działań z ww. zakresu poprzez upowszechnianie dobrych praktyk, udostępnianie informacji o dostępnych możliwościach i instrumentach wsparcia szczególnie dla mniejszych miast, upowszechnianie wzorcowych modeli montażu finansowego w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, czy dokumentacji projektów pilotażowych oraz wskazywanie potencjalnych ryzyk i zagrożeń dla realizatorów projektów rewitalizacyjnych.

Centrum wiedzy o rewitalizacji na poziomie krajowym udzielać będzie wsparcia merytorycznego dla JST i innych podmiotów w programowaniu i realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz koordynować gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji o przebiegu i wynikach programów rewitalizacyjnych prowadzonych w miastach w oparciu o stworzone repozytorium doświadczeń oraz bieżące monitorowanie procesów rewitalizacyjnych zachodzących w miastach (baza dobrych praktyk).

Ponadto, przez centrum wiedzy inicjowane i wspierane będą projekty pilotażowe, obejmujące złożone zagadnienia finansowe, prawne i organizacyjne (np. projekty realizowane w formule ppp w tym hybrydowe), przeprowadzany bieżący monitoring oraz prace analityczne w celu merytorycznego wsparcia w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych dla gmin będących na różnych etapach programowania i realizacji działań rewitalizacyjnych.

Funkcje doradcze będą realizowane w celu wypracowania rekomendacji dla poprawy funkcjonowania systemu prowadzenia działań rewitalizacyjnych w ramach polityki rozwoju poprzez zmiany/usprawnienia w zakresie instrumentów prawnych, finansowych, planistycznych i instytucjonalno-organizacyjnych; a także poprzez promowanie dobrych praktyk i doradztwo w zakresie tworzenia warunków ich implementacji.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie dążyć do zapewniania wsparcia rewitalizacji także innymi mechanizmami, np. programami szkoleniowymi dla osób zaangażowanych w projekty rewitalizacyjne.

Zadania wspomagające wobec centrum wiedzy będzie pełnić sieć Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT) przekazując dane ilościowe i jakościowe dotyczące zjawisk zachodzących w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej, które Krajowa Polityka Miejska wiąże z oddziaływaniem programów rewitalizacji (w szczególności zjawisk suburbanizacji, degradacji

społeczno-ekonomicznej obszarów centralnych miast oraz zagospodarowania na cele gospodarcze obszarów typu *brownfield*)

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Miasta będą zachęcane do korzystania z bazy dobrych praktyk i wzorcowych modeli w zakresie programowania, finansowania i prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych, tak by przedsięwzięcia rewitalizacyjne były postrzegane i stosowane jako alternatywa prorozwojowa, redukująca presję na zagospodarowywanie nowych terenów (*greenfield*) i przeciwdziałająca negatywnym procesom suburbanizacji.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE OBSZARAMI MIEJSKIMI, W zakresie integrowania dokumentów planistycznych gminy]

[KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

W zakresie monitorowania

Bardzo istotnym zadaniem samorządu szczebla lokalnego jest monitorowanie sytuacji obszarów kryzysowych w celu właściwej identyfikacji problemów i dopasowania działań, a następnie w celu monitorowania i oceny rezultatów i efektów przedsięwzięć rewitalizacyjnych w dłuższym okresie.

Monitorowanie obszarów zdegradowanych i działań rewitalizacyjnych powinno odbywać się także na szczeblu regionalnym, w kontekście realizacji celów rozwoju województwa oraz właściwego zarządzania regionalnym programem operacyjnym.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: MONITOROWANIE REALIZACJI KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ, Podsystem – monitorowanie rewitalizacji]

5.6. Polityka inwestycyjna

5.6.1. Uwarunkowania i wyzwania

Polskie miasta stoją w obliczu poważnych rozstrzygnięć związanych z polityką inwestycyjną. Z jednej strony muszą reagować na wciąż bardzo znaczące potrzeby w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i mieszkaniowych, będących rezultatem trwających nawet dziesięciolecia zaniedbań i strukturalnych niedoborów, błędnie wyznaczanych priorytetów, a także – w odniesieniu do obiektów, które trzeba remontować, modernizować lub przebudowywać – złego planowania, niezadowalającej jakości materiałów budowlanych lub niedbalstwa wykonania. Co więcej nowe uwarunkowania technologiczne, gospodarcze, społeczne napędzają potrzebę realizowania nowych inwestycji nakierowanych na przekształcanie organizmu miejskiego tak, aby zaspokajał on zmieniające się potrzeby mieszkańców i kreował konkurencyjne w stosunku do innych ośrodków warunki życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Z drugiej strony władze samorządowe, w tym władze miast, zderzają się z rosnącymi problemami w zabezpieczeniu wystarczających środków do prowadzenia działań inwestycyjnych. W ostatnich latach wiele z nich zbliżyło się do dopuszczalnej granicy zadłużenia. Spowolnienie gospodarcze i zmniejszone wpływy z podatków dodatkowo ograniczyły wielkość budżetów inwestycyjnych. Co więcej poczynając od roku 2014 reguła wydatkowa istotnie ograniczy gminom możliwość zaciągania dalszych kredytów. Nie obejmuje ona jednak znacznej części wydatków na współfinansowanie projektów unijnych w nowej perspektywie budżetowej UE. Środki, jakie trafią do polskich miast w ramach budżetu UE 2014-20, w tej sytuacji stanowić będą więc istotne wsparcie w ich działaniach inwestycyjnych. Zakłada się koncentrację środków na określonych tematach, które w największym stopniu dotyczą realizacji Strategii Europa 2020, a więc wspierających rozwój inteligentny, zrównoważony i wspierający włączenie społeczne. Tym samym nieuniknione jest, że gminy w swych budżetach wygospodarować będą musiały nie tylko środki na współfinansowanie inwestycji realizowanych z wsparciem funduszy europejskich, ale także na niezbędne – a takie na pewno będą występować - działania inwestycyjne w pozostałych obszarach tematycznych.

Powyższe okoliczności sprawiają, że w nadchodzących latach samorządy gminne, w tym władze miast, staną przed koniecznością nowego spojrzenia na swoje polityki inwestycyjne i jeszcze bardziej intensywnego niż dotychczas poszukiwania mechanizmów, które pozwolą zoptymalizować procesy inwestycyjne oraz wykorzystać zewnętrzne środki do osiągnięcia celów związanych z realizacją zadań publicznych.

5.6.2. Kierunki działań

Miasta powinny prowadzić inwestycje infrastrukturalne w sposób racjonalny i wpisujący się w zasady rozwoju zrównoważonego. Oznacza to w szczególności dążenie do osiągnięcia maksymalnych efektów przy minimalnych kosztach (przede wszystkim finansowych, ale także dotyczących innych zasobów, np. przestrzeni). Punktem wyjścia do rozważania każdej inwestycji powinna być odpowiedź na pytanie, czy faktycznie jest ona potrzebna. Generalną zasadą musi być wykorzystanie do maksimum możliwości istniejącej już infrastruktury (co czasem wymagać może niewielkich działań inwestycyjnych lub modyfikacji systemu, aby móc te możliwości wykorzystać). Dopiero, gdy są one faktycznie na wyczerpaniu pojawia się pole do realizacji nowej inwestycji.

Każda istotna inwestycja realizowana przez władze samorządowe musi jednoznacznie wpisywać się w długofalową strategię rozwoju miasta (miejskiego obszaru funkcjonalnego) oraz spójne z nią dokumenty specjalistyczne (np. politykę transportową, plan gospodarki niskoemisyjnej), wynikające z nich priorytety i kierunki działań. Warto, aby była to spójność na poziomie nie tylko

deklaracji, ale konkretnych rozwiązań. Kolejne istotne inwestycje powinny stanowić wyraźne kroki w kierunku wizji miasta zadeklarowanej w dokumentach strategicznych. Takie podejście skupione na jasno sprecyzowanych priorytetach będzie znacznie efektywniejsze niż „sprawiedliwe” rozdzielanie środków inwestycyjnych między poszczególne obszary tematyczne. Zdecydowanie natomiast należy się wystrzegać inwestycji, których skutki będą przeciwdziałać osiągnięciu strategicznych celów. W kategoriach globalnych taka inwestycja musiałaby zostać uznana za nieefektywną.

W zakresie ogólnego kształtu inwestycji

Wpisywanie się każdej inwestycji w strategię rozwoju miasta musi mieć także wymiar praktyczny. Każde realizowane czy planowane przedsięwzięcie powinno być uwzględniane w wieloletniej prognozie finansowej gminy, zarówno pod względem kosztów samej inwestycji, kosztów innych, komplementarnych inwestycji (których przyszłą realizację dana inwestycja „wymusza” lub czyni je „racjonalną kontynuacją”, bez której efektywność tej inwestycji byłaby mocno ograniczona), a także przyszłych kosztów eksploatacji takich inwestycji, a nawet zmian (w ewentualnych ubytków) w przychodach gminy wywołanych ich zrealizowaniem.

Decyzje inwestycyjne powinny mieć swe źródło w rezultatach możliwie obiektywnych analiz dotyczących ich przewidywanych kosztów oraz pozytywnych i negatywnych skutków. Powinny one przyjmować formę kompleksowych studiów wykonalności czy biznesplanów. Jakkolwiek szczegółowe rozstrzygnięcia techniczno-merytoryczne powinny zostać oddane w ręce specjalistów, to władze samorządowe powinny brać odpowiedzialność za ogólny kształt inwestycji i dopilnować, aby były one – m.in. pod względem terminów realizacji, podziału na etapy, koordynacji z innymi przedsięwzięciami - realizowane zgodnie z zasadami racjonalności, maksymalizowania pozytywnych efektów oraz optymalizowania relacji korzyści do kosztów. Uwzględniać powinny przy tym nie tylko aktualne potrzeby, ale także obserwowane czy przewidywane trendy rozwojowe.

Niezwykle ważne jest także, aby kształt inwestycji był zrozumiały dla mieszkańców i nie rodził podejrzeń o brak uzasadnienia lub racjonalności (dlatego np. w pierwszej kolejności powinny być zrealizowane te etapy, które przyniosą najbardziej odczuwalne dla mieszkańców korzyści). Generalnie w procesach inwestycyjnych władze miasta muszą dużą uwagę przywiązywać do kontaktu i wymiany poglądów z mieszkańcami kierując się zasadami opisanymi w wątku tematycznym KPM PARTYCYPACJA. Szczególnie ważny w tym kontekście jest dialog (kluczowy na etapie, gdy dyskutowana jest zasadność i kształt inwestycji) oraz dobra, rzetelna komunikacja pozwalająca mieszkańcom zapoznać się z argumentami władz. W mniejszym stopniu znaczenie powinny mieć mechanizmy demokracji bezpośredniej (referendum lub jako jego namiastka – sondaż czy ankieta), gdyż w takim przypadku łatwiej o rozstrzygnięcia przypadkowe i nieoptymalne, ponadto rozmywa się odpowiedzialność za proces inwestycyjny. Ta powinna być zawsze skoncentrowana w rękach władz samorządowych.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA]

W zakresie poszukiwania źródeł finansowania inwestycji

Władze miast powinny podejmować stałe działania na rzecz poszukiwania mechanizmów, które pozwolą na realizację niezbędnych inwestycji dla funkcjonowania miasta z udziałem środków zewnętrznych tak, aby zmaksymalizować własne możliwości inwestycyjne. W chwili obecnej najbardziej naturalnym źródłem poszukiwania takich środków są fundusze europejskie, przy czym należy pamiętać, że w perspektywie budżetowej 2014-20 będzie miała miejsce znacznie dalej idąca niż dotychczas koncentracja tematyczna środków, co oznacza, że wiele przedsięwzięć inwestycyjnych może nie kwalifikować się do współfinansowania z tego źródła.

Okres programowy 2014-2020 to szczególna koncentracja interwencji unijnych na ośrodkach miejskich, niezależnie od wsparcia innych obszarów, np. wiejskich. Podstawowym dokumentem systematyzującym wsparcie środkami europejskimi jest Umowa Partnerstwa, w oparciu o jej zapisy można wskazać podstawowe kierunki inwestycyjne funduszy europejskiej dla obszarów miejskich.

Niemal wszystkie **cele tematyczne** zawarte w rozporządzeniu ramowym mogą **terytorialnie odnosić się do obszarów zurbanizowanych**. W sposób szczególny wymiar miejski wyrażony jest w Celu Tematycznym 4 (Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach) i 7 (*Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej*). Podejmuje się w nich szczególnie działania na rzecz rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny/najbliższe otoczenie oraz poprawa dostępności transportowej do głównych ośrodków miejskich w kraju czy w przypadku miast subregionalnych – ośrodków regionalnych, realizacja planów gospodarki niskoemisyjnej. W Celach Tematycznym 1 (*Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji*), 3 (*Wzmacnianie konkurencyjności MŚP*), 5 (*Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem*), 6 (*Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami*) oraz 9 (*Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*) przewiduje się szeroko zakrojone działania związane ze wzmacnianiem w ośrodkach miejskich badań, rozwoju technologicznego, innowacji oraz sieciowania miast w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, a także działania związane z rewitalizacją zdegradowanych dzielnic i poprawą stanu środowiska przyrodniczego).

Miasta, zarówno duże ośrodki (**miasta wojewódzkie**) jak i **miasta subregionalne** wspierane są w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Oprócz działań realizowanych w tradycyjnym systemie realizacji, rozwojowi obszarów funkcjonalnych miast służą specjalne instrumenty wsparcia. Przede wszystkim, część interwencji każdego z Regionalnego Programu Operacyjnego dedykowana jest tym obszarom oraz realizowana poprzez **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne** wspierane środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednocześnie krajowe programy operacyjne, w szczególności Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko i Program Operacyjny Polska Wschodnia wspierają działania komplementarne, które preferują realizację projektów ważnych dla osiągnięcia celów rozwojowych na terenie dużych ośrodków miejskich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

Narzędziem ułatwiającym adresowanie poszczególnych interwencji jest linia demarkacyjna, która rozdziela porządek interwencji na poziomie krajowym i regionalnym. W podziale interwencji na poziomie **kraj – region** należy wskazać szerokie **wsparcie na obu poziomach**, szczególnie służące zwiększaniu konkurencyjności miast, podnoszeniu atrakcyjności ich rynków pracy, czy inwestycyjnej.

Poza silnym naciskiem na rozwój wojewódzkich ośrodków miejskich, wynikającym zarówno z krajowych jak i regionalnych programów operacyjnych, z punktu widzenia zamierzeń krajowych dodatkowemu wsparciu będą podlegały miasta subregionalne. Określona grupa miast subregionalnych otrzyma wsparcie w ramach krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, choć stanowią one również przedmiot interwencji Regionalnych Programów Operacyjnych, szczególnie w zakresie budowania kultury partnerstwa i poprawy koordynacji zarządzania na miejskich obszarach funkcjonalnych, tak aby rozwiązywane były wspólne problemy (np. dostęp do usług dla mieszkańców, przedsiębiorców czy efektywne wykorzystywanie zasobów). Na obszarach miejskich szczególną rolę odgrywają działania o charakterze modernizacyjnym/rewitalizacyjnym i nadającym nową siłę rozwojową. Na tę kategorię interwencji dedykowana jest pula środków w ramach RPO. Działania będą obejmować zintegrowane interwencje obejmujące kompleksową rewitalizację społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Kwestie

społeczne będą obejmować m.in. działania na rzecz aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich oraz poprawy dostępu do usług. Kwestie gospodarcze obejmą wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia, wspieranie ekonomii społecznej, podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspierania mobilności pracowników.

Uzupełnieniem działań dla miast są środki Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna służące planowaniu działań rewitalizacyjnych, umacnianiu działań partnerskich w tych ośrodkach i budowaniu trwałej współpracy pomiędzy partnerami z jednostek samorządu terytorialnego realizującymi projekty na terenie miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

Ponadto instrumentami wsparcia miast, szczególnie w zakresie współdziałania między-samorządowego i samorządów z podmiotami społecznymi, są Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Równocześnie władze miast powinny aktywnie angażować się w wypracowywanie innych mechanizmów, które pozwolą im zwiększyć własny potencjał inwestycyjny. Niewątpliwie jednym z takich instrumentów jest realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W tej formule mieści się szeroka gama rozwiązań formalnych, technicznych i organizacyjnych, których wspólnym mianownikiem jest współdziałanie podmiotów publicznych z prywatnymi. Podstawą takiej współpracy powinien być racjonalny podział ryzyka inwestycyjnego między partnerów – dokonany w taki sposób, aby na każdego z nich przypadały te ryzyka, które może w największym stopniu i najbardziej efektywnie kontrolować. Należy podkreślić, że nie istnieją przeciwskazania, aby łączyć wykorzystanie funduszy europejskich z realizacją inwestycji w formule PPP – wręcz przeciwnie, beneficjenci są zachęceni do realizacji takich projektów (nazywanych projektami hybrydowymi).

Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) mogą w pierwszej kolejności mieć na celu wykorzystanie doświadczenia partnera prywatnego w zakresie przygotowania, realizacji i eksploatacji inwestycji, a także rozłożenie ciężaru kosztów inwestycyjnych, jakie obciążałby jednorazowo gminę, na dłuższy okres m.in. poprzez stosowanie tzw. „opłat za dostępność”. Jednakże możliwe są również bardziej zaawansowane rozwiązania, w których wynagrodzeniem partnera prywatnego za zrealizowaną inwestycję służącą celom publicznym w części lub w całości będzie prawo do czerpania określonych korzyści (np. prowadzenia działalności gospodarczej w powiązaniu z przedmiotową inwestycją). W przestrzeni miejskiej, w której przemieszczają się znaczne potoki ludzi (potencjalnych klientów), a różnorodne indywidualne potrzeby sprzyjają przemieszaniu funkcji terenów i obiektów, występują sprzyjające okoliczności dla realizacji przedsięwzięć w tej formule. Opcja taka powinna być tym bardziej wspierana, że w jej przypadku – przy prawidłowym ustaleniu programu funkcjonalnego inwestycji i jej charakteru – dochodzi do osiągnięcia celów publicznych przy ograniczonych wydatkach z kasy miasta. Równocześnie dobre zaplanowanie inwestycji spowoduje, że łączenie funkcji publicznych z komercyjnymi wcale nie ograniczy stopy zwrotu przedsięwzięcia komercyjnego, a wręcz może ją zwiększyć. Tak więc model ten powinien być wykorzystywany nie tylko przez władze miast, ale także inne podmioty publiczne dysponujące nieruchomościami na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych wszędzie tam, gdzie istnieją ku temu sprzyjające warunki.

Aby jednak tego typu projekty mogły być realizowane przy równoczesnej optymalizacji stopnia zaspokojenia interesu publicznego, jak i wymiaru finansowego (z punktu widzenia podmiotu dysponującego nieruchomością) konieczna jest aktywna polityka przestrzenna władz miasta. Wyrazi się ona w szczególności poprzez uchwalenie dla terenu, który miałby stać się przedmiotem inwestycji w formule PPP, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego treść z jednej strony ochroni interes publiczny, a z drugiej dopuści zakres elastyczności niezbędny z punktu widzenia inwestora prywatnego.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI,]

Dla zwiększania popularności inwestycji w formule PPP potrzebna jest upowszechnianie wiedzy na temat konkretnych rozwiązań, jakie mogą i powinny być stosowane poprzez udostępnianie wzorców umów, modeli i innych dokumentów dotyczących projektów, które zostały z powodzeniem wdrożone. Ważne jest również bieżące monitorowanie przebiegu projektów w formule PPP, identyfikowanie barier prawnych, na które te projekty natrafiają i podejmowanie działań na rzecz ich usunięcia.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego udziela wsparcia dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządów w przygotowaniu i realizacji inwestycji w formule ppp, zwłaszcza projektów hybrydowych. W szczególności inicjuje i wspiera pilotażowe projekty ppp oraz dostarcza pomocy eksperckiej m.in. w zakresie weryfikacji przyjętych założeń realizacji projektów modelu ppp. Poprzez realizację projektów pilotażowych możliwe jest również wypracowanie wzorców i dostarczenie niezbędnej wiedzy podmiotom rozważającym realizację takich projektów.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego prowadzi forum wymiany informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk między jednostkami sektora finansów publicznych, w tym samorządami. poprzez realizację konkretnych projektów i upowszechnianie dotyczących ich dokumentacji, procedur i zdobytych doświadczeń. Wspiera merytorycznie władze samorządowe w zakresie przygotowywania pod kątem ich realizacji w formule ppp, jak i w zakresie dobrego przygotowania kadr, co ma przekładać się na doskonalenie rozwiązań prawno-instytucjonalnych i stosowanie najkorzystniejszych modeli finansowych. W razie potrzeby może sygnalizować potrzebę zmian prawnych ułatwiających realizację przedsięwzięć ppp.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W przestrzeni miejskiej, a zwłaszcza w gęstozabudowanych obszarach śródmiejskich, z punktu widzenia interesu publicznego pożądane jest, a czasem uzasadnione lub wręcz konieczne, aby partnerstwo publiczno-prywatne dotyczyło tzw. zabudowy warstwowej, tj. aby nad lub pod gruntami publicznymi, mogła być wznoszona zabudowa komercyjna. Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na kształtowanie jednoznacznych relacji prawnych i ekonomicznych pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w realizacji inwestycji usytuowanych nad lub pod powierzchnią nieruchomości będącej własnością odrębnego podmiotu. Jednym z elementów wpływających na efektywną działalność inwestycyjną w miastach jest uregulowanie dotyczące tzw. zabudowy warstwowej. Celem dopuszczalności zabudowy warstwowej jest wykorzystanie terenów potencjalnie uznanych za niemożliwe lub bardzo trudne do zainwestowania. W pierwszej kolejności chodzi o realizację inwestycji powiązanych ze szlakami komunikacyjnymi, jednakże zagadnienie to dotyczy także innych przedsięwzięć i kwestii własnościowych na terenach zurbanizowanych. Brak uregulowań w tym zakresie ogranicza działania optymalizujące rozwój przestrzenny miast, jak i te optymalizujące przychody samorządu z tytułu gospodarowania nieruchomościami będącymi w jego dyspozycji. Konieczne jest więc wyposażenie władz miast w możliwość sięgania po tego typu rozwiązanie przy planowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych.

zmiana prawa

Potrzebne jest pilne wprowadzenie systemowych rozwiązań, które umożliwią realizowanie zainteresowanym podmiotom rynku nieruchomości inwestycji nad/pod powierzchnią gruntów, w tym na nieruchomościach będących w użytkowaniu wieczystym. Rozważane jest osiągnięcie tego celu przez wprowadzenie do Kodeksu cywilnego nowego ograniczonego prawa rzeczowego - „prawa zabudowy”.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. sprawiedliwości we współpracy z ministrem właściwym ds. transportu

W zakresie przygotowania inwestycji

Przygotowanie inwestycji jest kluczowym etapem, na którym de facto rozstrzygnie się jej późniejsza efektywność i racjonalność. Dlatego warto poświęcić mu tyle czasu, aby możliwe było spokojne przeprowadzenie wszystkich działań, które będą potrzebne na dopracowanie kształtu przedsięwzięcia, warunków realizacji i późniejszej eksploatacji.

Kształt i zakres przygotowywanej inwestycji powinny odzwierciedlać równowagę między dalekosiężnym spojrzeniem, a racjonalną i oszczędną polityką wydatkowania środków publicznych. Z jednej strony – w płaszczyźnie generalnej – inwestycja powinna stanowić adekwatną odpowiedź na przyszłościowe wyzwania czyli te, które się dopiero pojawią (np. w wyniku zmian demograficznych). W płaszczyźnie szczegółowej natomiast jej kształt powinien uwzględniać minimalizację tzw. robót straconych, a więc robót budowlanych, które zostaną zniweczone w bliskiej przyszłości, gdy przystąpi się do kolejnego etapu inwestycji lub innego nowego zamierzania inwestycyjnego. Z drugiej jednak strony należy unikać inwestycji przewymiarowanych (tzn. takich, których parametry użytkowe w długiej perspektywie lub wręcz nigdy nie zostaną wykorzystane) lub takich, które dopiero jako element większej całości osiągną swą efektywność, tymczasem jednak środków w dającej się przewidzieć przyszłości na tę większą całość nie zapewniono.

Proces przygotowania inwestycji powinien być realizowany etapami – od najbardziej ogólnych analiz różnych wariantów do szczegółowego projektu technicznego – najlepiej przez odrębne zespoły i w odrębnych procedurach. Takie podejście ułatwi rzetelną weryfikację wcześniej dokonanych prac i wyłapanie ewentualnych błędów, a tym samym uprawdopodobni, że ostateczny kształt inwestycji będzie faktycznie optymalny.

Rozpatrując sposoby formułowania kształtu inwestycji, które miałyby rozwiązywać określone złożone problemy funkcjonowania miasta (np. w zakresie organizacji ruchu drogowego) warto rozważyć koncepcję konkursu na prace projektowe. Ta procedura z zakresu zamówień publicznych jest zasadniczo stosowana głównie w odniesieniu do prac architektonicznych czy rzeźbiarskich, rzadziej urbanistycznych. Tymczasem nie ma przeciwwskazań, aby wykorzystać ją szerzej, zwłaszcza w sytuacjach, gdy rozwiązanie jakiegoś skomplikowanego problemu z życia miasta jest nieoczywiste. W ten sposób tworzy się okazję do szerszej, w tym publicznej dyskusji, o możliwych rozwiązaniach i otwiera się drogę do formułowania nowych i innowacyjnych pomysłów.

Promowanie mechanizmów przygotowania przedsięwzięć inwestycyjnych, w których duży nacisk kładzie się na innowacyjność, brak schematyzmu i optymalizację kształtu i funkcji inwestycji, powinno być elementem działań wszystkich centrów wiedzy, których ustanowienie przewidziano w Krajowej Polityce Miejskiej. W szczególności promocja ta powinna być realizowana poprzez uwzględnienie opisanych zasad w Projektach Pilotażowych, których dokumentacji i rezultaty mają być szeroko udostępniane. Z tej racji, że barierą przystąpienia, zwłaszcza przez miasta mniejsze, do określonych, bardziej złożonych i nietradycyjnych inwestycji, może być konieczność poniesienia istotnych kosztów na wstępne jej przygotowanie (rozpatrzenie wariantów, analizy formalno-techniczne, itp.) bez gwarancji ostatecznego powodzenia, centra wiedzy powinny brać ten fakt pod uwagę i część swojej aktywności koncentrować na działaniach zmierzających do przezwyciężania tego problemu.

działanie

Ministrowie organizujący poszczególne centra wiedzy i prowadzący projekty pilotażowe, a także inne instytucje rządowe, w przypadku których jest to uzasadnione realizowanymi przez nie zadaniami, powinni – w celu wsparcia miast – upowszechniać dobre praktyki i wzorcowe dokumentacje przedsięwzięć inwestycyjnych, które mogą być wykorzystane przy realizacji zadań publicznych przez miasta. Szczególny nacisk położony będzie na uwzględnienie innowacyjności i optymalizacji kształtu i funkcji inwestycji w procesie przygotowywania inwestycji.

odpowiedzialny: właściwi ministrowie i podległe im instytucje rządowe

W zakresie wpływu realizacji inwestycji na funkcjonowanie miasta

Inwestycje infrastrukturalne, których realizacja powodować będzie utrudnienia w funkcjonowaniu miasta, w szczególności uciążliwości dla mieszkańców lub/i działających w mieście przedsiębiorców, muszą być przygotowywane i prowadzone ze szczególną uwagą tak, aby nie wywołać negatywnych skutków społecznych czy ekologicznych o skali, która nie była uwzględniona w pierwotnych analizach efektywności. Gdyby tak się stało, że pierwotnie zakładane negatywne efekty okazały się w rzeczywistości znacznie większe i przekroczyły wartość korzyści, prowadziłoby to do podważenia sensu inwestycji.

Dlatego też projektowanie inwestycji odbywać się powinno przy uwzględnieniu dążenia do ograniczania utrudnień dla funkcjonowania miasta do racjonalnego minimum, czy to poprzez – w zależności od sytuacji – zaproponowanie odpowiednich technologii prowadzących do minimalizacji utrudnień czy też włączenie w zakres inwestycji odpowiednich „działań zaradczych” (np. udrożnienie efektywnego objazdu). Działania projektowe powinny być powiązane ze szczegółowymi analizami, jaką skalę uciążliwości wywołają przewidywane utrudnienia (np. poprzez wykonanie mikrosymulacji ruchu dla układu z utrudnieniami). W procesach przygotowania różnych inwestycji (także w przypadku różnych inwestorów) niezbędne jest takie ich koordynowanie, aby uciążliwości pochodzące od nich się nie kumulowały. Zadanie koordynacji tych działań musi spadać na miasto, ale wszyscy inwestorzy publiczni powinni konstruktywnie uczestniczyć w tym procesie.

działanie

Instytucje rządowe realizujące inwestycje na terenach miast oraz ich obszarów funkcjonalnych będą współpracować z władzami samorządowymi w celu zminimalizowania do racjonalnego poziomu uciążliwości tych inwestycji (w tym także wywołanych kumulacją ze skutkami innych inwestycji) dla funkcjonowania miasta.

odpowiedzialny: kierownicy właściwych instytucji rządowych

Istotnym elementem działań wpływających na faktyczną uciążliwość inwestycji dla funkcjonowania miasta jest przygotowanie przetargu i projektu umowy na wykonanie tej inwestycji. Na tym etapie istnieje wiele możliwości wpłynięcia na przyszłe działania wykonawcy robót poprzez ujęcie w sposób właściwy tego aspektu w przygotowywanych dokumentach. Działanie to może przyjąć formę:

- stosowania wśród kryteriów oceny ofert tych związanych ze zmniejszaniem uciążliwości (przy czym bardziej skuteczne jest odniesienie tych kryteriów do szczegółowych aspektów – np. „czas trwania konkretnego utrudnienia” – niż stosowanie mało skutecznego ogólnego kryterium „czas realizacji inwestycji”),
- uwzględnienia w umowie szczegółowych wymagań dotyczących organizacji robót i tymczasowej organizacji ruchu (takich, aby minimalizować uciążliwości),
- wprowadzanie do umowy mechanizmów ekonomicznych zachęcających wykonawcę inwestycji do minimalizowania utrudnień w funkcjonowaniu miasta (np. poprzez ujęcie przez zamawiającego w kosztorysie inwestycji konkretnej uciążliwości, np. „wartości zwężenia jezdni do 1 pasa ruchu przez 1 dzień”, i wycenienie (np. z uwzględnieniem kosztów społecznych) go na konkretną ujemną wartość; wykonawca miałby wówczas obowiązek zaproponować cenę uwzględniającą określone dni trwania uciążliwości, jeśli czas trwania uciążliwości w rzeczywistości się przedłuży – wykonawca otrzyma odpowiednio niższe wynagrodzenie.

działanie

Prezes UZP w porozumieniu z zainteresowanymi resortami wypracuje metody i na ich podstawie przygotuje wytyczne lub wskazówki w zakresie stosowania w przetargach na roboty budowlane kryteriów oceny ofert oraz mechanizmów umownych, które skłaniać mają wykonawców robót do ograniczania ich uciążliwości dla funkcjonowania miasta do technologicznie niezbędnego minimum.

odpowiedzialny: Prezes UZP

Także na etapie prowadzenia inwestycji, aspekt faktycznej uciążliwości dla funkcjonowania miasta musi być w centrum uwagi. Na bieżąco powinien być realizowany stały monitoring robót w celu weryfikacji, czy roboty prowadzone są właściwie z punktu widzenia minimalizacji uciążliwości (a więc zgodnie z wymaganiami umownymi w tym zakresie, z poszanowaniem interesu mieszkańców i interesu publicznego, itp.), a w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych komplikacji czy opóźnień skutkujących zwiększeniem utrudnień niezwłoczne powinny być podejmowane działania zaradcze minimalizujące skalę i czas trwania tych dodatkowych utrudnień. Mieszkańcy natomiast muszą być rzetelnie informowani o utrudnieniach, czasie ich trwania i sposobach optymalizacji zachowań komunikacyjnych. Odrębnym zagadnieniem powiązaniem z prowadzeniem inwestycji na terenie miasta, które powinno znajdować się w obszarze zainteresowania władz jest analiza kosztów społecznych i gospodarczych prowadzenia danej inwestycji, które miałyby obciążać mieszkańców i przedsiębiorców. Charakter i mechanizm powstawania takich kosztów może być różnorodny, zależny od lokalnych uwarunkowań, jednak najczęściej chodzi o spadek obrotów punktów handlowych i usługowych zlokalizowanych przy wyłączonych z ruchu ulicach. Zarówno wyprzedzająco na etapie przygotowania inwestycji, jak i w trakcie jej realizacji władze miasta powinny podejmować działania w celu minimalizacji tych negatywnych skutków. Po pierwsze poprzez kroki organizacyjne, a więc opisane powyżej działania nakierowane na skrócenie utrudnień lub/i zmniejszenie ich dolegliwości. Natomiast po drugie, wykorzystane powinny zostać pozostające w kompetencjach władz miejskich mechanizmy finansowe (np. czasowa redukcja czynszów w lokalach gminnych dotkniętych obniżeniem dochodów).

5.7. Rozwój gospodarczy

5.7.1. Uwarunkowania i wyzwania

Miasta stanowią siłę sprawczą rozwoju gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy, jak również miejsca koncentracji usług podstawowych oraz wyższego rzędu. Stąd też ich rozwój leży w interesie każdego państwa. Postęp globalizacji oraz integracji europejskiej zaostrza konkurencję między państwami, regionami, ale również pomiędzy miastami o zasoby rozwojowe rozumiane jako nowe funkcje, inwestycje oraz wykwalifikowaną siłę roboczą (konkurencję mierzoną atrakcyjnością rynków pracy i warunków życia). Ponadto, istotnym miernikiem ogólnej pozycji państwa w skali kontynentu, jak i w skali globalnej, jest międzynarodowa ranga najważniejszych ośrodków miejskich. W Polsce centra rozwoju gospodarczego kraju oraz regionów stanowi osiemnaście miast wojewódzkich, które łącznie w 2007 roku wygenerowały około połowę Produktu Krajowego Brutto. W znacznej mierze ustępują one jednak miastom zachodniej i północnej Europy, a ich niekonkurencyjność wynika przede wszystkim z niedostatecznie rozwiniętych funkcji metropolitalnych. Stąd też, rozwój gospodarczy nie może być uzależniony tylko od jednej lub kilku metropolii, ale równomiernie rozłożony na inne, również mniejsze ośrodki występujące w strukturze osadniczej kraju.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że budowanie przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy, innowacjach oraz wysokiej jakości kapitale ludzkim może zagwarantować trwały, zrównoważony rozwój. Z prowadzonych diagnoz i analiz wynika, że ze względu na słabości strukturalne oraz niemożność zaoferowania dobrych jakościowo miejsc pracy, na pewnych obszarach kraju (lub w pewnych częściach miast) dochodzi do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. Przyczynia się to do migracji ludności do regionów oraz lepiej rozwiniętych ośrodków miejskich w Polsce i za granicą. Wyzwaniem polityki miejskiej jest również rozwijanie powiązań funkcjonalnych obszarów wiejskich z miastami, aby w jak największym stopniu wykorzystać potencjał rozwojowy obszarów wiejskich oraz zwiększyć możliwości absorpcji przez nie procesów rozwojowych.

5.7.2. Kierunki działań

Polskie miasta, bez względu na ich wielkość, dążąc do zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców, muszą mieć kompleksowy, a zarazem zindywidualizowany, pomysł na własny rozwój. Powinny w tym celu prowadzić spójną politykę rozwojową, koncentrującą się przede wszystkim na mocnych stronach lokalnej gospodarki, potencjalnych korzyściach, przewidywanych trendach oraz kierunkach rozwojowych. Prowadzenie działań rozwojowych powinno odbywać się we współpracy z samorządem województwa, odpowiedzialnym za prowadzenie regionalnej polityki rozwoju, oraz pozostałymi gminami w ramach wspólnego obszaru funkcjonalnego, celem osiągnięcia efektu synergii oraz wspólnego sprostania wyzwaniom.

Celem polityki miejskiej jest wzmocnienie innowacyjnego charakteru ośrodków miejskich tak, aby, w zależności od ich wielkości i wewnętrznego potencjału, mogły skutecznie konkurować na lokalnych, regionalnych i globalnych rynkach. Zwiększania szans rozwojowych mniejszych ośrodków należy upatrywać w ich funkcjonalnym powiązaniu z ośrodkami wzrostu i ich współpracy przede wszystkim w zakresie rozwoju edukacji i nauki, innowacyjności oraz sektora badań i rozwoju. Mniejsze miasta powinny korzystać na rozwoju dużych ośrodków miejskich poprzez wykorzystywanie tworzonych tam innowacji, podnoszenie kompetencji, zwiększanie alternatyw zatrudnienia oraz poszerzanie ścieżek edukacyjnych. Realizacji działań sprzyjać będzie poprawa w zakresie infrastruktury transportowej oraz upowszechnianie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a także infrastruktury społecznej, w tym infrastruktury kultury, sprzyjającej kreowaniu konkurencyjnej pozycji miasta. Czynnikiem sprzyjającymi konkurencyjności, wymagającymi wzmocnienia są przede wszystkim: innowacyjność,

determinowana przez wysoki rozwój instytucjonalny, wysoka jakość kapitału ludzkiego, efektywność infrastruktury oraz efektywność rynkowa.

Podejmowane działania rozwojowe powinny odpowiadać specyfice danego obszaru, uwzględniając zapisy regionalnych i lokalnych strategii oraz prowadzonych działań monitorujących i ewaluacyjnych, stanowiąc odpowiedź na zmianę otoczenia, dynamiki gospodarki, rynku pracy, procesów globalizacyjnych. Polityka miejska ma na celu budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów miejskich o niższych zdolnościach rozwoju oraz wykorzystywać potencjał każdego z terytoriów. Budowanie spójności terytorialnej polega na zapewnieniu mieszkańcom oraz zainteresowanym podmiotom możliwości uczestniczenia w procesach rozwojowych poprzez dostęp do dobrej jakości miejsc pracy oraz wysokiej jakości usług i dóbr publicznych. Szczególnego potraktowania wymagają obszary wiejskie w miejskich obszarach funkcjonalnych, nierzadko cechujące się słabym dostępem do usług publicznych warunkujących możliwości rozwojowe. Oddziaływanie ośrodków miejskich na obszary wiejskie powinno zostać wzmocnione poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej, rozwój instytucji otoczenia biznesu, wspieranie regionalnych oraz lokalnych specjalizacji, podejmowanie działań horyzontalnych w zakresie kapitału ludzkiego, intelektualnego i społecznego, wykorzystywanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego.

W zakresie wsparcia rozwoju przedsiębiorczości, pozyskiwania inwestorów oraz promowania innowacyjności

Podnoszenie konkurencyjności polskich miast, zarówno w jej wymiarze lokalnym, regionalnym, jak również globalnym uzależnione jest w dużym stopniu od umiejętnego wykorzystywania endogenicznych zasobów i potencjałów oraz aktywnego ich promowania. Władze miast powinny skoncentrować się na możliwie szerokim zidentyfikowaniu i rozwijaniu lokalnych specjalizacji. Lokalne specjalizacje powinny wyznaczać miastom kierunki rozwoju lokalnego rynku pracy, edukacji, technologii oraz innowacji, uwzględniając lokalne uwarunkowania społeczne i gospodarcze, jak również oddziaływanie otoczenia. Szczególne znaczenie w identyfikowaniu lokalnych specjalizacji mają: bliskość głównych szlaków transportowych (w tym także tych, które mają być zrealizowane w niedługiej przyszłości), dobre warunki ekologiczne, zasoby wysoko wykwalifikowanej kadry pracowniczej, pozytywne doświadczenia przedsiębiorców. Jednocześnie, określając lokalną specjalizację, należy dochować szczególnej staranności, ponieważ dokonanie błędnego bądź nieprecyzyjnego wyboru, bez zapewnienia jakiegokolwiek alternatywy dla rozwoju miasta, może okazać się działaniem przeciwnie skutecznym powodującym zbytnie uzależnienie od jednej monokultury gospodarczej. Stąd też, w ramach zintegrowanego i kompleksowego podejścia do rozwoju, lokalne specjalizacje powinny być identyfikowane w ścisłej współpracy z samorządami województw, regionalnymi agencjami rozwoju, centrami wiedzy. Samorządy województw, które w strategiach rozwoju województwa określają między innymi specjalizacje regionalne powinny wspierać miasta w procesie identyfikowania, a następnie skutecznego promowania ich potencjałów. Określając lokalne specjalizacje, miasta, celem osiągnięcia efektu synergii, powinny być zorientowane na współpracę z samorządem województwa, lokalnymi samorządami oraz partnerami społeczno-gospodarczymi prowadzącymi działalność przede wszystkim w ramach tego samego obszaru funkcjonalnego.

Lokalne specjalizacje tam, gdzie to uzasadnione, powinny być wspierane przez klastry powiązane z dominującymi branżami w danym obszarze funkcjonalnym. Wpływa to pozytywnie zarówno na potencjał samego klastra, ale przede wszystkim angażuje zasoby oraz możliwości gospodarcze lokalnego środowiska. Klastry są korzystnym rozwiązaniem przede wszystkim dla małych podmiotów, które same nie posiadają wystarczającego potencjału do realizacji różnych zadań, np. promocji międzynarodowej czy prowadzenia działalności innowacyjnej, a we współpracy z innymi podmiotami z branży, uzyskując efekt synergii, mogą wykorzystać własny potencjał. Ponad 70% przedsiębiorstw skupionych w klastrach stanowią mikro i małe przedsiębiorstwa. Klastry stanowią również jedną z

możliwych form wzmacniania partnerstwa między środowiskiem naukowym a biznesem. Odznaczają się wysoką aktywnością w obszarze komunikacji w ramach wewnętrznej struktury oraz z otoczeniem.

fundusze europejskie 2014-20

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR), jak również regionalne programy operacyjne w *Celu tematycznym 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji* przewidują skierowanie środków finansowych na rzecz wzmacniania zdolności i potencjału do prowadzenia badań naukowych w Polsce i ich komercjalizacji, na wspieranie projektów z sektora badania i rozwój, realizowanych samodzielnie przez przedsiębiorstwa, jak i wspólnie z jednostkami naukowymi, a także do generowania i absorpcji innowacyjnych rozwiązań przez przedsiębiorstwa.

Koncentracja działań PO IR zgodnie z podejściem do tzw. inteligentnych specjalizacji polegać będzie na: wzmocnieniu jakości badań oraz pozycji krajowych jednostek naukowych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej; budowie powiązań między nauką i potrzebami rynku oraz przedsiębiorstwami; wsparciu i rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw; wsparciu działań odpowiadających na potrzebę pogodzenia wzrostu gospodarczego i poprawy wyników ekonomicznych przy jednoczesnym ograniczeniu wykorzystania zasobów (w tym także energii, wody i surowców mineralnych) i zmniejszeniu presji na środowisko.

Innowacje tworzone są i wykorzystywane przede wszystkim w ośrodkach miejskich, charakteryzujących się odpowiednim potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki. Przedsiębiorstwa zdolne do wdrażania innowacji są zdolne skutecznie konkurować na rynku. Władze samorządowe powinny więc wspierać i zachęcać lokalnych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą nie tylko w nowych branżach, ale również działających w ramach istniejących i często wiodących gałęzi lokalnych gospodarek do poszukiwania i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań. W dłuższym okresie władze samorządowe powinny dążyć do uzyskania zdywersyfikowanej struktury gospodarki opartej na nowoczesnych, wysokowydajnych usługach oraz przemysłach i technologiach o największym potencjale wzrostu. Skupianie się na monokulturze gospodarczej i dominacji jednego kluczowego pracodawcy może okazać się złudne ze względu na dynamikę zmian współczesnej gospodarki.

Władze samorządowe powinny również brać pod uwagę to, że dobrze funkcjonujący system innowacji tworzy zapotrzebowanie na odpowiednie kwalifikacje. Budowanie lokalnej gospodarki opartej na wiedzy determinuje konieczność podejmowania przez władze samorządowe działań na rzecz przygotowania kadr dla nowoczesnej gospodarki. Współcześnie, istotnym elementem systemu innowacyjności jest rozwinięty sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych, który w znacznym stopniu wpływa na lokalną gospodarkę. Z jednej strony, stanowi on efekt połączenia pracy naukowej i przedsiębiorczości, a z drugiej, przyczynia się do tworzenia zupełnie nowych segmentów rynku, zapewniając nieskrępowany i szybki przepływ informacji, a tym samym umożliwiając przejście do społeczeństwa wiedzy. Sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych pełni funkcję katalizatora innowacyjności w gospodarce, zwiększając jej konkurencyjność oraz podnosząc atrakcyjność inwestycyjną.

Równie istotne, obok poszukiwania nowych technologii, jest wytwarzanie przez przedsiębiorców nowych lokalnych produktów oraz świadczenie unikalnych usług (np. w obszarach o wysokich walorach krajobrazowych, przyrodniczych, turystycznych), które mogłyby zdobyć uznanie w skali kraju, kontynentu, a nawet globalnie. Rolą władz lokalnych powinno być wparcie przedsiębiorców w kreowaniu lokalnych produktów czy usług, a następnie nadanie im lokalnej tożsamości, aktywne promowanie oraz popularyzowanie, m.in. poprzez związanie marki produktu z marką miasta (np. wspólna szata graficzna, użyczenie znaku graficznego miasta do posługiwania się nim na produkcie, promowanie na targach, wystawach, w których uczestniczą władze miasta).

Władze miast powinny prowadzić aktywne działania na rzecz tego, aby w programach edukacji uwzględniać lokalne uwarunkowania. Lokalne ścieżki edukacyjne powinny być opracowywane z myślą o lokalnym rynku pracy oraz kształtowaniu programów nauczania, odpowiadających na zapotrzebowanie zgłaszane przez lokalnych przedsiębiorców. Władze samorządowe powinny promować wśród dzieci,

młodzieży i osób dorosłych inicjatywę oraz potrzebę w zdobywaniu wiedzy i uczeniu się przez całe życie. Samorządy powinny współpracować z lokalnym środowiskiem naukowo-badawczym w określaniu, wdrażaniu, monitorowaniu lokalnych polityk sektorowych oraz podejmowaniu i inicjowaniu działań w tym zakresie. Dla samorządów oraz lokalnych przedsiębiorców, szczególnie w mniejszych ośrodkach, szkoły wyższe oraz inne placówki edukacyjne powinny pełnić rolę centrów badawczo-rozwojowych mogących zaoferować zarówno zaplecze techniczne (laboratoria), jak i wykształconą oraz kompetentną kadrę naukową. Samorządy powinny dbać o zatrzymanie w mieście pracowników akademickich, naukowo-badawczych oraz najzdolniejszych studentów i absolwentów jako potencjału intelektualnego i rozwojowego miasta.

fundusze europejskie 2014-20

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR), jak również regionalne programy operacyjne w Celu Tematycznym 3. *Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR)*, przewidują interwencję mającą na celu poprawę pozycji konkurencyjności sektorów: małych i średnich przedsiębiorstw, rolnego oraz rybołówstwa i akwakultury poprzez zwiększenie ich efektywności, produktywności oraz wspieranie rozwoju w oparciu o wiedzę. W ramach PO IR podejmowane będą głównie działania o charakterze systemowym i pilotażowym, skierowane przede wszystkim na: rozwój internacjonalizacji przedsiębiorstw i promocję gospodarczą Polski, popularyzację nauki i innowacyjności w społeczeństwie, współpracy z sektorem nauki, a także przygotowanie polskich podmiotów do ubiegania się o wsparcie z programów międzynarodowych.

działanie

Uwzględnienie w podstawie programowej możliwości uzupełniania i dostosowywania ścieżek edukacyjnych tak, aby uwzględniać w nich regionalne i lokalne uwarunkowania oraz specjalizacje, pod kątem budowania lokalnej tożsamości i świadomości gospodarczej.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. oświaty i wychowania, minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego

działanie

Rozważenie zmiany przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji rynku pracy w kierunku umożliwienia większego wpływu władz miasta (samorządu gminy) na zakres i sposób działalności prowadzonej przez lokalne lub regionalne instytucje rynku pracy, podlegające bezpośrednio samorządowi powiatowemu lub samorządowi województwa.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. pracy

działanie

Upowszechnianie i wzmacnianie mechanizmów skutecznego wsparcia lokalnych samorządów, przedsiębiorców, instytucji publicznych w organizowaniu praktyk, staży dla uczniów i studentów celem poprawy jakości edukacji, dostosowania struktury kształcenia do potrzeb regionalnej i lokalnej gospodarki poprzez zastosowanie interdyscyplinarnego podejścia w nauczaniu, łączącego rozwój umiejętności biznesowych i kreatywnych oraz kompetencji kulturowych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania

Polityka miejska wspierać będzie tworzenie warunków do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, w szczególności w ośrodkach miejskich, w których dotychczas nie zapewniono wystarczającego poziomu oraz zakresu wsparcia. Działania podejmowane przez lokalne samorządy powinny się koncentrować na promowaniu postaw przedsiębiorczych oraz aktywizacji lokalnych społeczności poprzez zapewnienie kompleksowej obsługi osób zainteresowanych rozpoczęciem lub rozwijaniem działalności gospodarczej. Lokalne samorządy powinny tworzyć bądź rozwijać już istniejące centra usług informacyjnych,

doradczych, szkoleniowych. Lokalne instytucje otoczenia biznesu powinny prowadzić bieżącą współpracę z instytucjami rynku pracy, cechować się elastycznością oraz umiejętnością skutecznego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu. W szczególności w mniejszych ośrodkach, działalność instytucji otoczenia biznesu powinna być dostosowana do lokalnych warunków, uwzględniających posiadane potencjały oraz możliwości ich wykorzystania.

działanie
Potrzebne jest bieżące dokonywanie przeglądu i identyfikacji funkcjonowania sieci lokalnych instytucji otoczenia biznesu oraz podjęcie działań w zakresie usprawnienia systemu oraz uzupełnienia ewentualnych „białych plam” w tym zakresie na lokalnej mapie Polski.
odpowiedzialny: minister właściwy ds. gospodarki (we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości)

Jednocześnie, miasta powinny tworzyć warunki do rozwoju lokalnych przedsiębiorstw tak, aby w zakresie swych możliwości odpowiadać na zgłaszane przez nie problemy, zidentyfikowane bariery i deficyty oraz propagować i wzmacniać postawy przedsiębiorcze wśród mieszkańców. Działania podejmowane przez lokalną społeczność (samorządowców, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe) powinny mieć na celu kształtowanie rozwoju gospodarczego w sposób umożliwiający rozwijanie interakcji oraz współpracy w całym obszarze funkcjonalnym miasta.

W zakresie wsparcia atrakcyjności miast

Współczesne miasta, aby mogły się rozwijać w sposób zrównoważony, muszą być atrakcyjne dla mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców oraz potencjalnych inwestorów. O zdolności miast do przyciągania tych ostatnich decyduje szereg czynników zarówno tak jednoznacznych jak np. łatwość dotarcia do miasta dla podróżnych biznesowych, jak i związanych z subiektywnym odbiorem, m.in.: sposób podejścia i traktowania inwestorów przez lokalną administrację, pierwsze wrażenie z pobytu czy dobre opinie o mieście przekazywane przez podmioty prowadzące już działalność gospodarczą. Stąd też, władze lokalne powinny dokładać wszelkich starań, aby dbać o dobry wizerunek miasta, traktując go jako unikalny zasób. Powinny go dodatkowo wzmacniać i skutecznie promować wśród przedsiębiorców, inwestorów, turystów. Jednym z warunków tej skuteczności jest znajomość potencjału inwestycyjnego własnego miasta i umiejętne definiowanie najbardziej perspektywicznych branż, dla których lokalizacja w mieście byłaby optymalna.

Poszukując opcji rozwoju gospodarczego należy rozpatrywać je możliwie szeroko. Władze miast, szczególnie mniejszych, zlokalizowanych przy szlakach komunikacyjnych, dla których szansą aktywizacji gospodarczej może być turystyka, powinny stworzyć, najlepiej we współpracy z sąsiednimi samorządami, spójną i zintegrowaną ofertę zawierającą wykaz lokalnych atrakcji (np. zabytków, zbiorników wodnych, parków edukacyjnych etc.), która dla przejeżdżających w pobliżu osób mogłaby stanowić zachętę do skorzystania z oferowanych atrakcji. Lokalne samorządy, we współpracy z samorządami województw, przy głównych drogach powinny starać się budować system jednolitych oznaczeń, wspólne punkty informacyjne, elektroniczne bazy danych, aplikacje mobilne prezentujące lokalne zasoby w celu zachęcenia podróżnych do skorzystania z nich w maksymalnym zakresie i wzmocnienia w ten sposób lokalnej gospodarki.

Dla tworzenia atrakcyjnego wizerunku miasta niezbędne jest budowanie przyjaznej dla mieszkańców, przedsiębiorców oraz inwestorów przestrzeni miejskiej z jej edukacyjnym, naukowo-badawczym oraz kulturowym i sportowo-rekreacyjnym zapleczem. Jednocześnie, samorządy muszą umiejętnie, uwzględniając wymiary społeczny i gospodarczy, dostosowywać się do zmieniających warunków zarówno w skali krajowej, jak i europejskiej. Istotna jest elastyczność oraz szybkość przewidywania i reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu, jak również wewnątrz własnej struktury. Promowany powinien być model zarządzania rozwijającego umiejętności i kompetencje przywódcze, uwzględniające globalną perspektywę rozwoju. Podejście takie szczególnie cenne będzie przy

aktywnym oddziaływaniu władz na lokalny rynek pracy. Celem działań powinno być przede wszystkim przeciwdziałanie odpływowi mieszkańców, w szczególności tych posiadających najwyższe kompetencje i kwalifikacje, przy jednoczesnym umiejętnym pozyskiwaniu kapitału inwestycyjnego opartego na wiedzy, a wraz z nim nowych profesjonalistów, których przyciągnie atrakcyjność miasta.

Miasta skupiające najbardziej kreatywne i dynamiczne jednostki posiadają wysoki potencjał rozwojowy, określany jako klasa kreatywna. Kapitał kreatywny tworzą jednostki bez względu na wykonywany przez nie zawód. Samorządy, chcąc rozwijać długofalowo ten kapitał, powinny oferować swoim mieszkańcom możliwie wysoki standard życia, gwarantować swobodę realizowania własnych pasji oraz możliwość kreatywnego i innowacyjnego kształtowania miasta, w którym żyją. Do miast sukcesu zalicza się miasta otwarte, różnorodne, cechujące się wysokim poziomem tolerancji, promujące indywidualne talenty, umiejętności i kompetencje oraz zorientowane na technologię i innowacyjność. Miasta, angażując różnych aktorów, powinny budować przemysł kreatywny poprzez stwarzanie warunków dla tworzenia się wyspecjalizowanych dzielnic i kwartałów miejskich umożliwiających łączenie biznesu, rekreacji i kultury (a przez to także koncentrowanie i sieciowanie inicjatyw w takich nieformalnych „klastrach”). Należy wykorzystywać lokalny potencjał twórczy oraz dziedzictwo kulturowe i dzięki temu wprowadzać różne rodzaje sztuk w przestrzeń publiczną – w formie atrakcyjnej i budzącej wrażliwość estetyczną. Służyć temu mogą przedsięwzięcia o charakterze tzw. „sztuki w inwestycji”, w których wspiera się artystów już na etapie planowania dzieła budowlanego i jego przyszłej aranżacji. Istotnym elementem takiej aktywności mogą być inwestycje publiczne. W tym zakresie władze samorządowe i regionalne powinny propagować projekty pozwalające na włączenie lokalnych twórców, artystów oraz ich dzieł w obieg kulturalny (a przy tym i gospodarczy). Konsekwentne działania w tym obszarze niewątpliwie przyczynią się do budowania wizerunku miasta jako ośrodka twórczości i kreatywności.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, Kształtowanie przestrzeni w obszarach śródmiejskich]

W zakresie wpływu na lokalną gospodarkę

Największe polskie miasta mają ograniczone możliwości konkurencji na globalnym rynku pracy i kapitału ze względu na niedostatecznie rozwinięte funkcje o charakterze metropolitalnym. Samorządy powinny wzmocniać funkcje metropolitalne ośrodków wojewódzkich i integrację ich obszarów funkcjonalnych, m.in. poprzez wspieranie rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych oraz rynku pracy.

Natomiast wiele mniejszych miast oraz zurbanizowanych obszarów wiejskich boryka się z problemami demograficznymi, stanowiącymi następstwo migracji osób młodych. Powody wyjazdu osób młodych z mniejszych ośrodków są różnorodne. Po pierwsze, duża część absolwentów lokalnych szkół wyjeżdża do większych miast – ośrodków akademickich, aby kontynuować kształcenie w wyższych uczelniach. Większość z nich, po uzyskaniu wykształcenia, postanawia zostać w mieście, w którym studiowało bądź też przenieść się do innego dużego ośrodka, aby móc się rozwijać i wykonywać pracę zgodną z kierunkowym wykształceniem. Duże ośrodki oferują również szerszą gamę możliwości realizowania własnych pasji, zainteresowań. Po drugie, część młodych osób wyjeżdża do innych ośrodków miejskich w kraju oraz za granicą ze względu na ograniczoną ofertę zatrudnienia. Jest to wynikiem niedostatecznej liczby miejsc pracy czy wysokości zarobków oferowanych przez lokalnych przedsiębiorców.

Władze samorządowe, zwłaszcza te z mniejszych miast, powinny więc w większym stopniu prowadzić działania mające na celu budowanie tożsamości miasta i jej popularyzowanie wśród jego mieszkańców oraz lokalnej społeczności, aby osoby silnie związane i identyfikujące się z miastem utrzymywały z nim kontakt i pełniły funkcję jego „ambasadora”. Równocześnie budowanie warunków do utrzymywania takich aktywnych związków może być podstawą do powrotu młodych profesjonalistów, po zdobyciu

wykształcenia i pierwszych doświadczeń zawodowych, do rodzinnego miasta, gdzie łatwiej może im się udać rozpocząć własną działalność gospodarczą i tym samym przyczynić się do aktywizacji gospodarczej społeczności.

Samorządy powinny prowadzić aktywną współpracę ze szkołami ponadgimnazjalnymi, szkołami zawodowymi, uczelniami, aby mieć realny wpływ na opracowywanie, a następnie realizowanie ścieżek edukacyjnych odpowiadających na potrzeby lokalnego rynku pracy. Prowadzona przez władze samorządowe polityka rozwoju, propagująca rozwój lokalnej przedsiębiorczości oraz pozyskiwanie inwestorów, powinna być nastawiona na pozyskiwanie przedsiębiorstw z branż, dla których będzie możliwe zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, pochodzących z lokalnego rynku pracy. W przypadku pozyskania pracodawców z innych branż, samorządy lokalne, we współpracy z instytucjami rynku pracy, powinny oferować mieszkańcom możliwość uczestniczenia w szkoleniach pozwalających na przekwalifikowanie, zwiększając tym samym ich szansę na zatrudnienie.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: DEMOGRAFIA, W zakresie adresatów i działań]

Istotnym czynnikiem, poprzez który władze samorządowe mogą wpływać na lokalny rozwój gospodarczy są publiczne wydatki i inwestycje realizowane poprzez system zamówień publicznych. Nie wchodząc w kolizję z ogólnymi zasadami równego traktowania podmiotów zamawiający publiczni powinni być w stanie tak formułować zamówienia, w tym zwłaszcza na roboty budowlane i usługi, aby skłaniać przedsiębiorców do wykorzystywania w jak najwyższym stopniu lokalnych zasobów i potencjałów. Władze miasta mogą mieć jeszcze bardziej istotny wpływ na aktywizację gospodarczą poprzez inicjowanie projektów realizowanych w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, zwłaszcza tych bardziej zaawansowanych, które przynajmniej w części zakładają wynagrodzenie wykonawcy w innej postaci niż transfery od publicznego zamawiającego.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie poszukiwania źródeł finansowania inwestycji]

Równocześnie jednak, planując miejskie inwestycje, władze powinny z wyprzedzeniem przewidywać możliwość wystąpienia negatywnych skutków w czasie realizacji robót zarówno dla mieszkańców, jak i lokalnych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Identyfikacja takiego ryzyka powinna prowadzić do zaproponowania rozwiązań łagodzących te skutki tak, aby publiczne inwestycje nie uderzały w lokalny rozwój gospodarczy na terenie miasta.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie wpływu realizacji inwestycji na funkcjonowanie miasta]

Unikalnym, aczkolwiek często niedocenianym zasobem każdego miasta jest jego przestrzeń oraz teren, na którym zostało zlokalizowane. W związku z tym, władze miast powinny ze szczególną troską podchodzić do kwestii związanych z planowaniem przestrzennym i kształtowaniem przestrzeni, ponieważ procesy, będące skutkiem nieprzemyślanego planowania, są trudne, a często wręcz niemożliwe do odwrócenia. Władze miast powinny opracowywać jasną i spójną politykę planistyczną oraz programy, w ramach których będzie ona konsekwentnie realizowana. Samorządy powinny w sposób racjonalny i optymalny kształtować przestrzeń, z uwzględnieniem potrzeb wszystkich grup mieszkańców, bez względu na ich wiek, płeć, poziom zamożności, poziom wykształcenia, sposób poruszania się etc. (np. osoby młode, osoby starsze, rodziny z dziećmi, użytkownicy samochodów, rowerzyści, piesi, chorzy, niepełnosprawni, tzw. osoby wykluczone). Wykazując dbałość o zrównoważony i równomierny rozwój miasta, władze samorządowe powinny w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczać tereny przeznaczone pod działalność gospodarczą w ramach wielofunkcyjnych zespołów miejskich oraz lokalizowanie dużych i kluczowych dla rozwoju miasta inwestycji z zachowaniem poszanowania ładu przestrzennego wpisującego się w strukturę przestrzenną. Celem podniesienia atrakcyjności miast dla inwestorów zewnętrznych, władze samorządowe mogą starać się przygotowywać tereny inwestycyjne wraz z infrastrukturą techniczną. Takie działania powinny być jednak prowadzone wyłącznie wtedy, gdy w mieście występuje deficyt takich terenów, a wcześniejsze podobne inicjatywy przyniosły pozytywny skutek. Przy wyznaczaniu

terenów przeznaczanych pod inwestycje priorytetem powinno być wskazywanie obszarów podlegających ponownemu zagospodarowaniu, często przemysłowych, kolejowych, powojennych (promowanie realizowania inwestycji typu „brownfield”).

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

W tym kontekście należy wspomnieć o sprawności procedur prowadzących do możliwości zrealizowania inwestycji. Ma to istotne znaczenie zarówno dla inwestorów zewnętrznych, lokalnych przedsiębiorców, jak i pozostałych mieszkańców zaspokajających np. własne potrzeby mieszkaniowe. Władze miast powinny więc w zakresie własnych możliwości i kompetencji czynić starania, aby procedury te mogły przebiegać jak najsprawniej. Niemniej jednak, także na szczeblu ogólnokrajowym konieczne jest modyfikowanie przepisów prawa budowlanego, m.in. w kierunku wprowadzenia zmian usprawniających procesy inwestycyjne.

zmiana przepisów
Minister właściwy ds. budownictwa przedstawi propozycje zmiany przepisów ustawy Prawo budowlane zmierzające w kierunku usprawnienia procesu inwestycyjnego.
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

5.8. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu

5.8.1. Uwarunkowania i wyzwania

Obszary zurbanizowane, szczególnie miasta charakteryzujące się dużą gęstością zaludnienia, podlegają silnym przekształceniom przez działania człowieka, co ma wpływ na środowisko naturalne i nasilające się zmiany klimatu. Analizując możliwości adaptacyjności miast do zmian klimatu, można wskazać bezpośrednie zagrożenie przede wszystkim trzema zjawiskami: wzrostem temperatury, opadami nawalnymi oraz zakłóceniami bilansu wodnego. W środowisku miejskim zjawiska te przekładają się na występowanie: miejskich wysp ciepła, powodzi/podtopień, niskiej retencji wód opadowych, spadku poziomu wód gruntowych. Zmiany klimatu mogą powodować zmniejszenie zasobów przestrzeni dostępnej do zagospodarowania lub wzrostu przestrzeni zagrożonej negatywnym oddziaływaniem zjawisk przyrodniczych: powodzi, osuwisk, nieproporcjonalnego wzrostu temperatury na wyizolowanych obszarach. Może to skutkować ograniczaniem możliwości rozwojowych, wpływać na zdrowie i życie ludzkie oraz generować konflikty społeczne.

Miejska wyspa ciepła jest efektem zaburzonego przebiegu procesów wymiany energii między podłożem a atmosferą. Zjawisku temu sprzyja występowanie w strefach zabudowy o charakterze śródmiejskim dużych powierzchni sztucznych (asfalt, beton, pokrycia dachów itp.) oraz minimalizowany udział terenów biologicznie czynnych: zbiorników wodnych, terenów zieleni miejskiej zwłaszcza zieleni wysokiej, która ogranicza negatywny wpływ fal gorąca i upałów. Degradacja gleb poprzez tzw. uszczelnienie (zasklepienie) gleb tj. pokrywanie ziemi nieprzepuszczalnym materiałem zwiększa ryzyko powodzi i niedoborów wody (powoduje zaburzenie stosunków wodnych), przyczynia się również do powstawania wysp ciepła oraz zagraża różnorodności biologicznej. Polska charakteryzuje się wyższym niż średnio w Europie wskaźnikiem zasklepienia gleb, jest to problem szczególnie dotyczący miast. Niekorzystnym procesom zasklepiania gleb sprzyjają zjawiska żywiołowej i niekontrolowanej suburbanizacji, zwłaszcza z powodu przekształcania terenów czynnych biologicznie (np. rolnych) na tereny zabudowane (budynki, drogi, chodniki i place).

Umieszczenie miast w dolinach rzek stanowi pośrednie zagrożenie dla obszarów zurbanizowanych poprzez narażenie na niebezpieczeństwo powodzi, zarówno spowodowane występowaniem rzek z koryt na skutek występowania opadów nawalnych, jak również powodzi spowodowanych opadami konwekcyjnymi wielkoskalowymi powodującymi podtapianie zabudowy zlokalizowanej na obszarach zalewowych. Dodatkowo ulokowanie miast w dolinach i nieckach terenu ogranicza naturalne przewietrzanie miasta. Problem ten zwiększa niska częstość występowania wiatrów i duża gęstość zabudowy. Okoliczności te zwiększają zanieczyszczenie atmosfery powstałe w wyniku działalności człowieka.

Przekroczenia podstawowych dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń powietrza, jakimi są dwutlenek siarki i pyły, a także najważniejsze stężenia tlenków azotu dotyczą przede wszystkim dużych miast. Na zwiększenie stężeń pyłu w miastach mają przede wszystkim wpływ pojazdy, indywidualne źródła ciepła oraz, w pewnym stopniu, działalność przemysłowa ograniczona już obecnie istniejącymi systemami redukcji zanieczyszczeń. Tym samym, na jakość powietrza w miastach istotny wpływ ma sposób organizacji ruchu samochodowego i stan techniczny pojazdów, w tym pojazdów transportu zbiorowego. Skutkami zanieczyszczenia powietrza są także kwaśne deszcze, powstające wyniku reakcji wody z wyżej wymienionymi gazami.

Natężenie hałasu w miastach wynika przede wszystkim ze wzrostu natężenia ruchu. W wielu miastach brak jest obwodnic, a przepustowość ulic została wyczerpana i natężenie hałasu ustabilizowało się na bardzo wysokim poziomie. Szczególnie uciążliwy jest poziom hałasu w nocy powodowany głównie ruchem tranzytowym. Oprócz hałasu, wytwarzane są drgania, które ujemnie wpływają na funkcjonowanie organizmu człowieka. Skutkiem przekroczonych norm, czy też nieustannego życia w

hałasie jest m.in. przewlekły stres organizmu, bezsenność, chroniczne zmęczenie czy też spadek produktywności.

Koncentracja ludności na obszarach miejskich sprawia, że kwestie ochrony środowiska są w ich przypadku szczególnie ważne, tym bardziej, że mają kluczowe znaczenie także dla zdrowia ludzkiego. Ochrona przyrody i środowiska w procesach planowania przestrzennego miast pozwala także na obronę przed gwałtownymi i występującymi z dużym natężeniem zjawiskami niebezpiecznymi lub niekorzystnymi dla człowieka. Rola zieleni w mieście jest ogromna, dlatego dbałość o nią staje się ważnym wyzwaniem zarówno władz miejskich jak i mieszkańców. Obszary zielone stają się coraz ważniejszym i bardziej docenianym składnikiem struktury miejskiej. Przede wszystkim nadaje ona specyficzny charakter dzielnicom i obszarom, tworzy ich indywidualny, oryginalny wygląd. Mieszkańcom daje możliwość kontaktu z naturą oraz łagodzi uciążliwości związane z życiem w dużych aglomeracjach miejskich.

Podsumowując, działalność człowieka, szczególnie zintensyfikowana w obrębie miast, stwarza zagrożenie dla środowiska naturalnego przejawiające się zajmowaniem nowych niezagospodarowanych terenów, zakłócaniu stosunków wodnych czy zanieczyszczaniu powietrza, wody i gleby. Stan środowiska naturalnego w miastach wpływa na ich atrakcyjność jako miejsc zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej.

5.8.2. Kierunki działań

Zmiany klimatu wymagają nowego podejścia w myśleniu o planowaniu rozwoju miast. Kluczową rolę odgrywają tu władze miejskie, bowiem planują i projektują budowę oraz modernizację infrastruktury, zarządzają kluczowymi jej elementami, m.in. zajmują się sprawami transportu, gospodarki wodnej, energii i odpadów, a także ochroną środowiska. W miastach jest wiele budynków użyteczności publicznej, dlatego władze mogą mieć rzeczywisty wpływ również na bezpośrednie kształtowanie efektywności energetycznej. Ponadto władze miast są, z całej administracji publicznej, najbliższe obywateli. W związku z tym mają najwięcej możliwości wpływania na zachowania konsumentów poprzez zwiększanie świadomości społeczeństwa w zakresie oszczędzania energii i tym samym zapobieganie marnotrawstwu energii. **Wiele zachowań pożądanых ma perspektywę długookresową, zatem kierunki działań powinny obejmować szerokie spektrum długofalowych działań środowiskowych i powinny być skuteczną odpowiedzią na uwarunkowania wynikające z presji człowieka na środowisko i konieczności dostosowania się do zmian klimatycznych. Działania na rzecz ochrony środowiska powinny być połączone z uwzględnianiem i włączaniem aspektów środowiskowych w struktury przestrzenne i funkcjonalne miast oraz obszarów zurbanizowanych. Tego rodzaju postępowanie sprzyja poprawie warunków i jakości życia oraz wzmacnia działania przeciwdziałające zmianom klimatu.** Aby możliwie dobrze przystosować miasta i obszary intensywnej urbanizacji do efektów zmieniającego się klimatu oraz wpłynąć na integrację tych obszarów ze środowiskiem naturalnym i jego ochronę na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, potrzebne są skoordynowane działania.

W zakresie gospodarki wodnej

Kluczowe dla obszarów zurbanizowanych są działania samorządowe zmierzające do ograniczenia wielkości spływu wód opadowych poprzez zachowanie mozaiki powierzchni nieprzepuszczalnych z terenami biologicznie czynnymi (parki, ogrody, trawniki). Tereny te powinny być dodatkowo przystosowane do przechwytywania spływu wód opadowych również z sąsiednich terenów (profilowanie trawiastych powierzchni i koryt spływu, tworzenie zagłębień terenu, obszarów bioretencji). Samorządy powinny stosować zachęty również dla podmiotów niepublicznych dla powiększania powierzchni aktywnych biologicznie, które przeciwdziałałyby gwałtownemu i

wielkoskalowemu gromadzeniu wody i szybkiemu odprowadzaniu wód opadowych. Ponadto samorządy powinny promować, a także wspierać rozwiązania pozwalające na zatrzymywanie i gromadzenie wody opadowej.

działanie

Administracja rządowa i jej agendy podejmie działania mające na celu zaprogramowanie w politykach krajowych inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych środkami europejskimi w zakresie poprawy jakości środowiska miejskiego, zahamowania spadku różnorodności biologicznej, zwiększenia możliwości zapobiegania i reagowania na skutki zagrożeń naturalnych oraz zwiększania odporności miast na zagrożenia związane z negatywnymi efektami zmian klimatu (np. deszczami nawalnymi). W ramach interwencji przewiduje się zwiększenie możliwości retencyjnych zlewni przy pomocy środków technicznych. Ponadto Rząd będzie wspierał poprzez krajowe polityki sektorowe zarządzanie ryzykiem powodziowym, w tym poprzez zapewnienie infrastruktury krytycznej.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W zakresie gospodarki przestrzennej i budownictwa

Przystosowanie miejskiej polityki przestrzennej do nowych uwarunkowań klimatycznych i związanych z tym zjawisk jest jednym z najważniejszych wyzwań, szczególnie dla administracji szczebla lokalnego (miast). Zatem szczególną wagę w gospodarowaniu przestrzennym należy przyłożyć do terenów zielonych i wodnych w miastach, które poprawiają retencję i pozwalają na wymianę powietrza. Ważne jest także wyeliminowanie, w jak największym stopniu, konfliktów infrastruktura-przyroda oraz przywracanie wartości użytkowych i przyrodniczych terenom zdewastowanym i zdegradowanym przez działalność człowieka.

Rekomenduje się działania na obszarach miejskich w zakresie gospodarki przestrzennej i budownictwa polegające na odpowiednim uwzględnianiu w planowaniu przestrzennym obszarów czynnych biologicznie i planowaniu utrzymania lub utworzenia korytarzy wentylacyjnych, terenów zielonych, tworzeniu nowych terenów zieleni (parki, woda). Oczekiwania dotyczą także działań mieszkańców, którzy poprzez niskiej intensywności zabudowę (np. osiedla willowe) oraz utrzymywanie przestrzeni zielonych przyczyniają się do neutralizowania negatywnego wpływu zamian klimatycznych. Wymagane jest jednak zrównoważone podejście do tych działań względem idei projektowania zabudowy stosunkowo wysokiej intensywności, ale także mieszania terenów miejskich o różnej funkcji i przeznaczeniu. Zatem nadrzędną powinna być, promowana w Krajowej Polityce Miejskiej, zasada miasta zwartej. Z tym oczekiwaniem wiąże się także potrzeba rekultywacji przyrodniczej, w tym przywracania zdegradowanym terenom zieleni i zbiornikom wodnym ich pierwotnych funkcji, ze szczególnym uwzględnieniem małej retencji w miastach oraz maksymalne ograniczanie występowania powierzchni zasklepionych.

ODEŚŁANIE WEWNĘTRZNE [KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

W procesach projektowania i budowy infrastruktury transportowej powinno poszukiwać się alternatywnych rozwiązań sprzyjających ochronie zasobów naturalnych i ograniczania negatywnego oddziaływania na otoczenie (przestrzeń, powietrze, zasoby naturalne, hałas). Intensywność zabudowy musi uwzględniać kształtowanie zieleni miejskiej wpływającej korzystnie na poprawę jakości powietrza, zmniejszenie hałasu, tworzenie przestrzeni niezbędnej dla odpoczynku i rekreacji.

Prowadzenie zrównoważonej polityki w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeciwdziała destrukcyjnemu oddziaływaniu aktywności gospodarczej i społecznej na środowisko przyrodnicze. Jednakże należy pamiętać, że dbałość o środowisko naturalne to nie tylko działania na rzecz maksymalnego utrzymania jej naturalnego charakteru i stanu, ale również działania podnoszące

komfort i jakość życia mieszkańców. W miastach dbałość o środowisko ma szczególne znaczenie ze względu na potrzebę kształtowania atrakcyjnych warunków do życia mieszkańców.

Do zadań samorządu regionalnego powinno należeć wspieranie budowy/rozbudowy infrastruktury systemów wczesnego ostrzegania i reagowania w kontekście zmian klimatu oraz współpraca z samorządami lokalnymi w zakresie integracji i ochrony środowiska poprzez wzmocnienie systemów monitoringu, ostrzegania i reagowania przed nadzwyczajnymi zjawiskami atmosferycznymi w miastach np. system ostrzegania przed występowaniem zjawisk ekstremalnych (opady, wiatry, zanieczyszczenie atmosfery, temperatura), zapewnianie drożności kanalizacji, systemów odwadniania budowli podziemnych, powiększanie zdolności retencji, przeciwdziałanie możliwościom zanieczyszczenia wody, powietrza itp.

Kierunki działań dotyczące adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska są szerokie i obejmują m.in. efektywność energetyczną w miastach, bowiem ograniczanie zużycia energii nie tylko obniża koszty funkcjonowania miasta i zmniejsza presję na środowisko naturalne, ale także służy ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń, co w efekcie przynosi także korzyści w zakresie wpływu na zmiany klimatyczne. Konieczne są więc powiązania z kierunkami działań związanych z efektywnością energetyczną i niskoemisyjnością.

ODEŚLANIE WENĘTRZNE [NISKOEMISYJNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA]

zmiana prawa

Należy dokonać przeglądu regulacji prawnych w zakresie:

- prawa budowlanego związanych z oddziaływaniem na pożądane i optymalne sposoby zasilania budynków w energię, ciepło, chłód;
- wyposażenia samorządów w instrumenty zachęcające właścicieli nieruchomości do retencji i wykorzystania wód opadowych;
- prawnego uregulowania zachęcającego/zmuszającego do właściwego utrzymania i zapobiegania degradacji systemów hydrologicznych.

Ponadto potrzebne jest stopniowe wprowadzanie do porządku prawnego obowiązku określania bilansów wodnych i energetycznych na poziomie lokalnym.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa we współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska

zmiana prawa

Należy dokonać przeglądu skuteczności stosowania prawa dotyczącego gospodarki wodnej w zakresie zasad inwestowania na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (tereny zalewowe).

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska we współpracy z ministrem właściwym ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

Zmiany klimatu należy postrzegać jako potencjalne ryzyko, które powinno być brane pod uwagę przy tworzeniu np. mechanizmów regulacyjnych i planów inwestycyjnych, podobnie jak brane pod uwagę są ryzyka o charakterze makroekonomicznym, czy geopolitycznym.

ODEŚLANIE [RADA UNII EUROPEJSKIEJ STRATEGIA UE W ZAKRESIE PRZYSTOSOWANIA SIĘ DO ZMIANY KLIMATU (2013)]

ODEŚLANIE [KOMISJA EUROPEJSKA ADAPTACJA DO ZMIAN KLIMATU: EUROPEJSKIE RAMY DZIAŁANIA. BIAŁA KSIĘGA (2013)]

Ze względu na strategiczny charakter i ukierunkowanie na skuteczniejsze reagowanie na skutki zmian klimatu na poziomie UE i krajów członkowskich rekomenduje się realizację polityk krajowych w oparciu o unijną strategię adaptacyjną.

Przyjęty przez Rząd *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030* (SPA 2020) został przygotowany z myślą o zapewnieniu warunków stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego w obliczu ryzyk, jakie niosą ze sobą zmiany klimatu, ale również z myślą o wykorzystaniu pozytywnego wpływu, jaki działania adaptacyjne mogą mieć nie tylko na stan polskiego środowiska, ale również wzrost gospodarczy.

ODEŚLANIE [STRATEGICZNY PLAN ADAPTACJI DLA SEKTORÓW I OBSZARÓW WRAŻLIWYCH NA ZMIANY KLIMATU DO ROKU 2020 Z PERSPEKTYWĄ DO ROKU 2030] Głównym celem SPA 2020 jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmieniającego się klimatu. W dokumencie wskazano priorytetowe kierunki działań adaptacyjnych, które należy podjąć do 2020 roku w najbardziej wrażliwych na zmiany klimatu obszarach, takich jak: gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczna, zdrowie, energetyka, budownictwo i gospodarka przestrzenna, obszary zurbanizowane, transport, obszary górskie i strefy wybrzeża.

fundusze europejskie 2014-2020

Ze względu na fakt, że zagadnienie adaptacji do zmian klimatu jest stosunkowo nowe w polskiej polityce rozwojowej i w największej części wiążące się z warunkowością *ex-ante* okresu programowania 2014-2020, na poziomie programowym i w sensie prawnym można wskazać rozwiązania wynikające z propozycji rozporządzeń dot. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. W sposób szczególny w adaptację do zmian klimatu wpisuje się Cel Tematyczny 5: *Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem* (priorytet inwestycyjny 5.2. *Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami*).

działanie

Minister właściwy ds. środowiska przygotuje wytyczne dotyczące inwestycji odpornych na zmiany klimatu (w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej).

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska we współpracy z innymi ministrami

W zakresie poprawy jakości środowiska naturalnego w miastach

Ograniczenie natężenia hałasu można osiągnąć poprzez kształtowanie układu komunikacyjnego, strukturę transportu publicznego, rozwiązania konstrukcyjne i inżynierskie wykorzystywane przy budowie infrastruktury np. poprzez stosowanie cichych nawierzchni, racjonalne zagłębianie ciągów komunikacyjnych na fragmentach szczególnie uciążliwych lub instalowanie ekranów tłumiących jeśli jest to rzeczywiście wymagane i nie wpływa na pogorszenie estetyki przestrzeni publicznej. Władze miejskie muszą uwzględniać te zagadnienia przy budowie czy przebudowie istniejących obiektów.

Na redukcję zanieczyszczeń wpływają rozwiązania techniczne i technologiczne wykorzystywane do ogrzewania, a także struktura źródeł zaopatrzenia w energię, materiały używane w budownictwie i konstrukcja budynków, działania na rzecz organizacji i struktury transportu, stosowanego napędu przez środki transportu zbiorowego, sposób i charakter zagospodarowania przestrzennego.

ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE [NISKOEMISYJNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA, W zakresie działań na rzecz niskoemisowości]

ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE [TRANSPORT, W zakresie miejskiej polityki transportowej]

Wysokiej jakości planowanie przestrzenne jest najlepszym narzędziem zabezpieczającym potrzeby środowiskowe zarówno z punktu widzenia potrzeb jego ochrony jak również zabezpieczania przed katastrofami naturalnymi. Przepisy prawa „branżowego” nie są w stanie chronić i regulować w całościowy sposób kwestii środowiskowych. Pożądaną zasadą postępowania jest ograniczanie ekspansji rozwojowej w kierunku obszarów chronionych czy cennych przyrodniczo. Dzięki temu ogranicza się poziom niekorzystnego oddziaływania obszarów intensywnie zagospodarowanych na otoczenie, charakteryzujące się wysokimi standardami naturalnymi. Polityka władz lokalnych w tym zakresie powinna być wspierana dokumentami planistycznymi, strategicznymi czy programowymi poziomu regionalnego czy krajowego. Zagospodarowanie terenów miejskich i zurbanizowanych powinno odbywać się w koegzystencji terenów intensywnego zagospodarowania z terenami o charakterze naturalnym lub sztucznie zbliżonym do naturalnego. Jednocześnie władze samorządu lokalnego powinny uwzględniać poglądy mieszkańców na sposób zagospodarowania i charakter dostępności terenów zielonych. Zatem niezbędny jest stały dialog władz miejskich z mieszkańcami miasta.

ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE [PARTYCYPACJA SPOŁECZNA]

Rozważając kompleksowe podejście do kwestii ochrony środowiska na obszarach miejskich należy pamiętać również o terenach zielonych, które pełnią ważne dla ekosystemów miejskich funkcje biologiczne i wspomagają procesy napowietrzania miast (tzw. miejskie systemy regeneracji i wymiany powietrza). Uwzględnienie odpowiedniej ilości terenów zielonych w tkance miejskiej przyczynia się do powstrzymania fragmentacji przestrzeni miast. Pozwala też na zachowanie równowagi przyrodniczej oraz wyrównywania szkód w środowisku wynikających z procesów urbanizacji oraz realizacji inwestycji niezbędnych ze względów społeczno-gospodarczych, nie mających alternatywy neutralnej przyrodniczo. Tereny takie mają więc zdecydowanie pozytywny wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców (pełnią istotne dla mieszkańców funkcje zdrowotne i rekreacyjne). Organizowanie obszarów zielonych powinno być połączone z kształtowaniem ich atrakcyjności. Wzmacnia się wówczas presja na ich utrzymanie oraz przeciwdziałania degradacji. Kształtowanie otoczenia i przestrzeni o charakterze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem elementów środowiskowych powinno zajmować istotne miejsce w polityce i działaniach prowadzonych przez władze samorządowe. Odpowiedzią na dylematy środowiskowe powinny być programy ochrony środowiska przygotowywane i uchwalane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.

Rekomenduje się opracowanie i wdrażanie rozwiązań prośrodowiskowych poprzez dofinansowanie tego typu inicjatyw np. w ramach systemu zielonych inwestycji.

działanie

Krajowy system zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme). Pochodna mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji, w ramach systemu środki ze zbywania nadwyżek jednostek emisji są przeznaczane na cele związane z szeroko pojętą ochroną klimatu i środowiska. W związku z koniecznością zagwarantowania odrębności tych środków finansowych, są one gromadzone na rachunku klimatycznym, stanowiącym wyodrębniony rachunek bankowy NFOŚiGW.

Środki rachunku klimatycznego są przeznaczane na dofinansowanie zadań związanych ze wspieraniem przedsięwzięć realizowanych w ramach programów i projektów objętych Krajowym systemem zielonych inwestycji.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska

W zakresie koordynacji działań

Na poziomie samorządu, a szczególnie na szczeblu lokalnym priorytetem powinno być zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmieniającego się klimatu. Rekomenduje się określić priorytetowe kierunki działań adaptacyjnych, które należy podjąć w najbardziej wrażliwych na zmiany klimatu obszarach, takich jak: gospodarka wodna,

rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczna, zdrowie, energetyka, budownictwo i gospodarka przestrzenna, obszary zurbanizowane, transport.

W systemie koordynacji kluczowe są dwa kierunki określenia wrażliwości na zmiany klimatyczne: sektorowe i terytorialne. O ile za ujęcie sektorowe odpowiedzialni są odpowiedni ministrowie, o tyle za określenie wrażliwości poszczególnych typów obszarów/terytoriów muszą odpowiadać samorządy. Zgodnie ze SPA 2020 niezwykle istotne w kontekście planowania strategicznego i koordynacji działań jest opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Jednocześnie zachęca się do opracowania tego typów planów także mniejsze miasta (szczególnie te najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatycznych).

ODEŚLANIE [STRATEGICZNY PLAN ADAPTACJI DLA SEKTORÓW I OBSZARÓW WRAŻLIWYCH NA ZMIANY KLIMATU DO ROKU 2020 Z PERSPEKTYWĄ DO ROKU 2030]

działanie

Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne sektory (szczególnie: budownictwo, transport, infrastruktura energetyczna, gospodarka wodna) opracowują plany adaptacyjne uwzględniające m.in. wrażliwość poszczególnych sektorów na zmiany klimatu.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska we współpracy z innymi ministrami

Konieczne jest, aby instytucje regionalne i lokalne (miasta) przygotowywały swoje plany adaptacyjne bazując na specyfice ekonomicznej czy geograficznej swoich terytoriów, szczególnie obszarów zurbanizowanych.

W tym zakresie szczególnie istotna jest efektywna współpraca między administracją rządową i samorządową, obejmująca zasady zarządzania wieloszczeblowego.

ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE [ZARZĄDZANIE NA OBSZARACH FUNKcjONALNYCH MIAST, W zakresie podstawowych zasad współpracy]

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. środowiska będzie koordynował na poziomie krajowym działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu oraz promował nowoczesne, kompleksowe, elastycznie funkcjonalne rozwiązania z zakresu infrastruktury i przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych. Konieczne jest upowszechnianie dobrych praktyk oraz programów pilotażowych dotyczących adaptacji do zmian klimatu poprzez określenie indywidualnych działań adaptacyjnych i zachowań wobec dynamicznie zmieniających się uwarunkowań i okoliczności.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska

Potrzebne jest promowanie nowych, efektywnych rozwiązań dotyczących zmian przeznaczenia przestrzeni poprzez system zachęt finansowych dla działań prośrodowiskowych, ale także rekompensat od inwestorów za zajęcie gruntów cennych ze względu na adaptację klimatyczną. Należy rozwijać działania planistyczne związane z prognozowaniem i przeciwdziałaniem negatywnym skutkom zmian klimatycznych. Nieodzowna jest również działalność edukacyjna i poszerzanie wiedzy i świadomości mieszkańców o tym jak dbać o środowisko i przeciwdziałać zmianom klimatu. Intensywne działania edukacyjne są ważną podstawą późniejszych decyzji indywidualnych. Zatem szerokie dotarcie do dzieci i młodzieży poprzez sprawnych edukatorów i nauczycieli jest potrzebą długofalową. Wśród przydatnych działań w zakresie edukacji i poszerzania wiedzy, zarówno wśród dzieci i młodzieży, ale także wśród dorosłych na temat środowiska i zmian klimatycznych należy wskazać:

- upowszechnianie wiedzy o środowisku oraz celach i zasadach zrównoważonego rozwoju;
- rozszerzenie oferty metodycznej dla nauczycieli oraz opracowywanie materiałów informacyjnych z zakresu ochrony środowiska, edukacji ekologicznej;

- promocja i upowszechnianie dobrych praktyk w edukacji oraz zachowań, działań i innowacji przyjaznych środowisku.

Zagadnienia edukacji wiążą się z szeroko pojętą partycypacją społeczeństwa w działaniach na rzecz dobra wspólnego.

ODWOŁANIE WEWNĘTRZNE [PARTYCYPACJA SPOŁECZNA, Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji społecznej]

fundusze europejskie 2014-2020

Kwestie związane z koordynacją działań w zakresie adaptacji do zmian klimatu, w tym działania edukacyjne, wpisują się Cel Tematyczny 5 *Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem*. Natomiast kwestie związane z poprawą jakości środowiska miejskiego, upowszechnianiem wiedzy o środowisku i zasadach zrównoważonego rozwoju ujęte zostały w Celu Tematycznym 6 *Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami*

5.9. Demografia

5.9.1. Uwarunkowania i wyzwania

Obecnie obserwowane zmiany demograficzne stawiają przed miastami dwa szczególnie istotne wyzwania, które w perspektywie kolejnych lat będą niejednokrotnie stanowiły ważne uwarunkowania do podejmowanych decyzji. Wyzwaniami tymi są: malejąca liczba ludności miast (zgodnie z prognozą GUS, do roku 2035, ludność Polski zmniejszy się o około 2,1 miliona mieszkańców, z czego aż o 2 mln zmniejszy się liczba mieszkańców miast) – w skrajnych przypadkach przyjmująca formę depopulacji i kurczenia się miast (tzw. *shrinking cities*) oraz starzenie się społeczeństwa przy jednocześnie wydłużającej się długości życia. Prognozy GUS przewidują w latach 2010-2020 ubytek ludności w wieku produkcyjnym rzędu 2 mln osób. [ODEŚLANIE: Strategia Rozwoju Kraju 2020]

Spadek liczby ludności w miastach niesie ze sobą skutki dotyczące ich rozwoju i funkcjonowania, zwłaszcza w sferze gospodarczej, społecznej, kulturowej i przestrzennej. Niekiedy skutki te są na tyle zasadnicze i powiązane ze sobą, że powodują efekt „kuli śnieżnej” pogłębiając i napędzając negatywne procesy rozwojowe (np. zmniejszanie bazy podatkowej, odpływ najbardziej przedsiębiorczych mieszkańców, odpływ osób młodych, a w konsekwencji dalszy spadek przyrostu naturalnego). Starzenie się społeczeństwa stawia przed miastami bardzo konkretne wyzwania w obszarze ich budżetów (związane z większymi wydatkami, a mniejszymi dochodami), odpowiedniej organizacji usług publicznych, przestrzeni miejskiej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu części osób starszych (w wymiarze konsumpcji przez ich niskie dochody, a nawet ubóstwo, produkcji przez pozostawanie bez pracy, zaangażowania społecznego i obywatelskiego oraz interakcji społecznych przez brak wsparcia i samotność). Nie pozostaje to także bez wpływu na rynek pracy i potencjał gospodarczy miast.

W tym miejscu, należy podkreślić, że obserwowane zmiany demograficzne, przy jednocześnie intensywnym w Polsce zjawisku suburbanizacji, będą w najbliższej przyszłości prowadziły wiele miast do zmierzenia się z wyzwaniem utrzymania infrastruktury i zapewnienia usług publicznych dla rozległych, zurbanizowanych obszarów. Co więcej, suburbanizacja w sytuacji malejącej liczby mieszkańców miast będzie prowadziła do spadku wartości nieruchomości, zwiększania się liczby nieużywanych obiektów i terenów, defragmentacji struktur przestrzennych i segregacji przestrzennej – np. w postaci utraty znaczenia i degradacji dzielnic śródmiejskich, przy jednoczesnym przenoszeniu się zamożniejszych mieszkańców do grodzonych osiedli podmiejskich.

Poruszając zagadnienia demograficzne należy także pamiętać, że wyzwaniem dla miast jest stworzenie odpowiednich warunków do życia i codziennej aktywności dla wszystkich grup mieszkańców, a wśród nich: rodzin z małymi dziećmi, osób starszych, niepełnosprawnych, ceniących aktywne spędzanie czasu wolnego, korzystających z atrakcji w dzielnicach kultury i rozrywki, ale i tych ceniących sobie w mieście ciszę i spokój.

Największe miasta stoją także przed wyzwaniem zapewnienia odpowiednich warunków życia osobom migrującym do nich w związku z pracą. Osobną kwestią jest także zwiększająca się liczba imigrantów zza granicy (pod pewnymi aspektami należy to zjawisko traktować jako wyzwanie, ale jednocześnie, w perspektywie długoterminowej, zwiększanie mobilności może stanowić jedno z ważniejszych źródeł kompensowania niskiego przyrostu naturalnego, a efektywna polityka migracyjna – również w wymiarze regionalnym i lokalnym – może mieć realny wpływ na sukces rozwoju gospodarczego).

Wszystkie te wyzwania należy rozpatrywać w różnych wymiarach: właściwej organizacji przestrzeni miejskiej, zapewnienia odpowiedniego zakresu i poziomu usług publicznych (uwzględniającego cykl życia człowieka), odpowiadającej na potrzeby mieszkańców polityki inwestycyjnej, ułatwień w

dostępie do odpowiedniej jakości mieszkań, partycypacyjnego modelu rozwiązywania pojawiających się problemów itd.

5.9.2. Kierunki działań

Należy podkreślić, że choć spośród kwestii i wyzwań demograficznych wiele to horyzontalne wyzwania stojące przed Polską (takie jak np. starzenie się społeczeństwa) lub też kwestie będące przedmiotem polityk krajowych, to jednak wiele z nich odnosi się bezpośrednio do miast i wymaga od nich wpływania na te procesy. Tym samym, przedmiotem działań regionalnych i lokalnych strategii oraz programów muszą być działania, które przyczynią się do adaptacji bądź przeciwdziałania zachodzącym zmianom.

Co więcej, przedstawione na wstępie zjawiska demograficzne powinny być traktowane jako wyzwania i dopiero od reakcji władz miejskich zależy czy staną się one problemami i barierami rozwojowymi, czy też zostaną potraktowane jako pewne, obserwowane już w przeszłości procesy, które należy wykorzystać do zredefiniowania koncepcji rozwoju miasta. Innymi słowy, w zjawisku depopulacji miasta mogą upatrywać szans na zastąpienie „rozwoju nastawionego na ilość” „rozwojem nastawionym na jakość”.

Pierwszym krokiem do podjęcia tych wyzwań na poziomie poszczególnych miast powinno być kompleksowe i zintegrowane planowanie strategiczne. Oznacza to:

- uwzględnianie warunków i trendów demograficznych w każdym obszarze planowanych i podejmowanych działań, także w tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego;
- a jednocześnie: stworzenie kompleksowego, dostosowanego do lokalnych uwarunkowań i opartego o rzetelną diagnozę pomysłu na działania adaptacyjne (lub przeciwdziałające) koordynowane w skali całego obszaru funkcjonalnego danego miasta.

Tym samym, kompleksowe i zintegrowane planowanie strategiczne oznacza, z jednej strony, patrzenie przez pryzmat obserwowanych zjawisk demograficznych na wszystkie obszary obejmowane działaniami przez władze miejskie. Z drugiej strony, wyzwania demograficzne powinny być same w sobie przedmiotem bieżących analiz i działań adaptacyjnych lub przeciwdziałających (zgodnie z oceną władz samorządowych i mieszkańców na temat tego, jakie kroki i które środki będą najbardziej adekwatne w danej sytuacji).

Wsparciem w tak prowadzonym zintegrowanym planowaniu strategicznym powinny być „wewnątrzmięskie” bazy danych dotyczące sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, pomocne w planowaniu i monitorowaniu skutków wdrażanych rozwiązań.

Tryb pracy powinien także uwzględniać szeroką partycypację społeczną, ponieważ *de facto* to od decyzji podejmowanych przez mieszkańców (np. na temat pozostania lub opuszczenia danego miejsca) zależy przyszłość wielu miast. Sposobem angażowania mieszkańców może być m.in. tworzenie rad mających konsultacyjny, doradczy i inicjatywny charakter. Od 2013 r. rady gmin mogą powoływać tego typu rady seniorów (składające się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych). [ODEŚLANIE: ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 11 października 2013 r.] Dobrą praktykę może stanowić również powoływanie podobnych rad składających się z np. przedstawicieli rodziców czy młodzieży.

Inną dobrą praktyką służącą bardziej trafnemu i kompleksowemu uwzględnianiu kwestii demograficznych w planowaniu strategicznym oraz programowaniu interwencji publicznych jest wspieranie wymiany wiedzy i doświadczeń między miastami i różnymi aktorami miejskimi.

Całościowy pomysł na działania z poziomu miast w zakresie wyzwań demograficznych musi obejmować różne dziedziny i różne grupy adresatów. Co więcej, zarówno przeciwdziałające, jak i

adaptacyjne, działania miast muszą się przenikać i uzupełniać w każdej z dziedzin, której dotyczą. Powinny one również wspierać i uzupełniać ogólnokrajowe polityki oraz systemowe rozwiązania wprowadzane z poziomu rządowego oraz działania i inicjatywy z poziomu regionalnego. Taki sposób pracy wymaga jednak interakcji i wzajemnej, bieżącej koordynacji.

W zakresie adresatów i działań

Adresatami działań podejmowanych przez władze publiczne w obszarach związanych z wyzwaniami demograficznymi powinni być wszyscy mieszkańcy miast. Wynika to z faktu, że w sytuacji malejącej liczby ludności miast, poza podażą pracy, to jakość życia staje się coraz ważniejszym czynnikiem wpływającym na decyzje o osiedleniu się w danym miejscu. Tym samym, władze miast w swoich działaniach powinny cały czas mieć na uwadze wpływ, który mają na jakość życia w danym miejscu i dbać o to, by była (dostęp do usług, stan i atrakcyjność przestrzeni publicznych) ona coraz wyższa.

Jednocześnie, w świetle zarysowanych na wstępie wyzwań, miasta powinny szczególną uwagę i opieką otaczać: osoby starsze i rodziny (szczególnie z małymi dziećmi oraz wielodzietne).

Jak zaznaczono powyżej, miasta w swoich działaniach powinny identyfikować i odpowiadać na lokalne wyzwania i problemy, jednocześnie wspierając i uzupełniając polityki i programy rządowe. Zgodnie z raportem „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe.” [ODEŚLANIE: Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” wydany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w lipcu 2009. Rozdział „Wyzwanie 2. Sytuacja demograficzna”] drogą do sprostania wyzwaniom demograficznym będzie przede wszystkim aktywizacja zawodowa prowadząca do maksymalnego wykorzystania dostępnych zasobów pracy, wydłużanie aktywności zawodowej oraz zapewnienie zachęt do jej kontynuacji, a także stworzenie systemu wspierającego podnoszenie kwalifikacji i uczenie się przez całe życie. Będą temu towarzyszyły działania, m.in.: na rzecz zwiększenia zatrudnienia wśród osób młodych, zwiększenia zatrudnienia kobiet, wzrostu dzietności i wykorzystania potencjału mobilności. Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 [ODEŚLANIE: Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 oraz Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 przygotowane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej] określają natomiast cele, kierunki i działania polityki senioralnej w Polsce, które będą dotyczyły obszarów rozwiązań medyczno-opiekuńczych, bezpieczeństwa, kształtowania przestrzeni oraz aktywizacji osób starszych na różnych polach. Wyzwania demograficzne i działania w ich zakresie są także przedmiotem wielu innych dokumentów rządowych, np. Strategii Rozwoju Kraju i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020.

Tym samym, wspierające i uzupełniające działania miast – w odniesieniu do wskazanych głównych adresatów – powinny w sposób szczególny koncentrować się na następujących kwestiach:

Miasta przyjazne seniorom

Miasta przyjazne seniorom powinny uwzględniać różnorodność osób starszych we wszystkich dziedzinach życia, przeciwdziałać ich wykluczeniu, promować wnoszony przez nie wkład w życie społeczne miasta, szanować wybory, decyzje i sposób życia oraz być gotowe na wprowadzanie odpowiednich zmian we wszystkich obszarach funkcjonowania miasta. W 2006 r. Światowa Organizacja Zdrowia powołała Międzynarodową Sieć Miast Przyjaznych Seniorom. Efektem działania sieci było m.in. wskazanie ośmiu wpływających na siebie wzajemnie obszarów kluczowych, które powinny zostać objęte spójnymi działaniami. Są to: przestrzeń publiczna, transport/komunikacja, mieszkalnictwo, partycypacja społeczna, integracja społeczna, aktywność obywatelska i zatrudnienie, komunikowanie się i informacja oraz wspieranie społeczności i usługi zdrowotne. [ODEŚLANIE: Poradnik Światowej Organizacji Zdrowia Global Age-Friendly Cities: A Guide. Ageing and Life Course, Family and Community Health, opublikowany w 2007 r.]

Konieczne jest zwiększenie podaży i dostępności usług zdrowotnych i opiekuńczych oraz tworzenie i popularyzacja działań aktywizujących: współorganizujących seniorom czas wolny, zapewniających uczestnictwo w kulturze czy rekreacji oraz umożliwiających realizację procesu aktywnego starzenia się w ramach szerokiej palety możliwości i rozwiązań. [ODEŚLANIE: Aktywne starzenie się, zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia ONZ, rozumiane jest jako proces umożliwiający zarówno jednostkom, jak i grupom społecznym zagospodarowanie ich potencjału z perspektywy całego życia, zachowania zarówno dobrostanu psychicznego i fizycznego, jak i aktywności zawodowej, społecznej oraz niezależności i samodzielności.]. Należy także podejmować działania na rzecz międzypokoleniowej współpracy, poznawania się i czerpania z wzajemnych doświadczeń.

Zalecane jest odpowiednie wspieranie procesu dostosowania różnego typu usług publicznych, społecznych i komercyjnych, np. klubów integracji międzypokoleniowej i bibliotek. Dodatkowo, należy prowadzić systematyczne analizy dotyczące zapotrzebowania na usługi publiczne na poziomie lokalnym i odpowiedniego ich dostosowywania (inne są np. potrzeby obecnych 70-latków niż jeszcze 15 – 20 lat temu).

Niezbędne jest rozwijanie usług (a zwłaszcza opieki długoterminowej) dla osób starszych zarówno w ich domach, jak i w wyspecjalizowanych placówkach. Wymaga to odpowiedniego przygotowania i rozwijania polityki kadrowej w miejskich ośrodkach pomocy społecznej czy przychodniach zdrowia. Forma świadczenia usług w zakresie opieki powinna uwzględniać w szczególnym stopniu takie kryteria jak elastyczność i dostępność finansowa (ośrodki opieki dziennej, usługi świadczone w domach pacjentów, itd.).

Środkiem do aktywizacji gospodarczej seniorów oraz działalności społecznej na ich rzecz jest idea przedsiębiorstw społecznych. Miasta powinny promować i wspierać powstawanie takich przedsiębiorstw jako instytucji prowadzących działalność gospodarczą, która ma jednocześnie wyraźną orientację na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia, oddolny, obywatelski charakter inicjatywy oraz możliwie wspólnotowy charakter działania. Wszystkie te elementy sprawiają, że inicjatywy te mogą zostać wykorzystane w celu aktywizacji zawodowej osób starszych (ale także np. w celu integracji migrantów z lokalną wspólnotą). Także rozwijanie instytucjonalnych form opieki nad osobami starszymi, może stanowić element wsparcia w ramach sektora ekonomii społecznej oraz stanowić przedmiot wolontariatu. Dobrą praktyką, wykorzystywaną w krajach Europy Zachodniej, jest także forma prowadzenia międzypokoleniowych przedsiębiorstw o społecznym ukierunkowaniu. W tej formule współpraca młodych ludzi z seniorami przynosi nie tylko gospodarcze korzyści, ale także społeczne poprzez wzajemne poznawanie się i uczenie.

Miasta przyjazne rodzinom z dziećmi

Miasta powinny prowadzić działania zmierzające do zwiększania dostępności do usług opiekuńczo-wychowawczych dla najmłodszych dzieci (do 5 lat). W tym celu konieczne są m.in. działania na rzecz zwiększania liczby miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych, pomieszczeniach dla dziennych opiekunów i przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego poprzez ich tworzenie, adaptację (szczególnie istniejącej infrastruktury społecznej) i doposażanie. Dotyczy to szczególnie nowopowstających dzielnic miast, w których często w wyniku niskiej jakości planowania przestrzennego, dynamicznemu rozwojowi substancji mieszkaniowej, nie towarzyszyło zapewnienie adekwatnej infrastruktury społecznej i edukacyjnej.

Zwiększenie dostępu do tanich usług w zakresie opieki nad dziećmi musi dotyczyć nie tylko tworzenia nowych ośrodków, ale również zapewnienia ich powszechności np. poprzez wprowadzanie elastycznych godzin pracy, dostępność przez cały rok (również w okresie wakacji), optymalnej lokalizacji i ukierunkowania na klienta (niewielka odległość od domu czy miejsca pracy). Istotna jest wysoka jakość i profesjonalizacja oferowanych usług (zajęcia dodatkowe, większe wsparcie na rzecz dzieci niepełnosprawnych).

Konieczne jest także obniżanie bezpośrednich kosztów związanych z urodzeniem i wychowywaniem dziecka, w tym szczególnie dla rodzin wielodzietnych. Wsparcie rodzin powinno się przejawiać także m.in. wsparciem dla rodzin wielodzietnych w postaci różnego rodzaju preferencji o charakterze zintegrowanym, międzypokoleniowym i dostosowanym do rzeczywistych potrzeb – np. już od trójki dzieci w rodzinie, w formule tzw. „kart rodzin” (uprawniana one rodziny wielodzietne do bezpłatnego korzystania lub rabatu przy opłatach za korzystanie z usług publicznych, m.in. transportu, a także związanych z dostępem do kultury, sportu i rekreacji). Wsparcie musi także obejmować profesjonalną opiekę socjalną dla rodzin i osób samotnie wychowujących dzieci pozostających w potrzebie, przy czym należy podkreślić, że nie może być ono ograniczone jedynie do charakteru finansowego, ale musi polegać także na aktywizacji rodziców w kierunku właściwego wykonywania funkcji rodzicielskich oraz właściwego funkcjonowania dzieci w środowisku lokalnym i szkolnym.

Należy także podkreślić, że urzędy i instytucje publiczne, jako pracodawcy, powinny promować najlepsze wzorce i rozwiązania ułatwiające łączenie funkcji zawodowych i rodzinnych.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. pracy, rodziny i zabezpieczenia społecznego stworzy centrum wiedzy promujące rozwiązania i dobre praktyki w zakresie wspierania rodzin, a szczególnie rodzin wielodzietnych. Ogólnopolska inicjatywa „Karty Dużej Rodziny” oraz miejskie i regionalne „karty rodzin” powinny być ze sobą zintegrowane pod względem podmiotowego i przedmiotowego zakresu wsparcia oraz organizacyjnym tak, aby tworzyły one spójny i obejmujący najważniejsze obszary system wsparcia. Wymagać to będzie od poziomu rządowego i samorządowego pracy w dużej koordynacji i współdziałaniu.

W centrum wiedzy powinny być także wypracowywane rozwiązania i dobre praktyki oraz tworzone warunki do łączenia funkcji zawodowych i rodzinnych oraz wprowadzające rozwiązania ułatwiające podział odpowiedzialności między rodzicami.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. pracy, rodziny i zabezpieczenia społecznego

Działania miast w powyższych obszarach znajdują także swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach programowych perspektywy unijnej 2014-2020 i mogą być współfinansowane z funduszy europejskich.

fundusze europejskie 2014-2020

Rozwiązania programowe perspektywy unijnej 2014-2020 obejmuje kwestie wyzwań demograficznych w kilku celach tematycznych:

- *Cel Tematyczny 2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych* – w zakresie wsparcia e-integracji nakierowanej na grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym (osób starszych „50+”, niepełnosprawnych czy słabo wykształconych).
- *Cel Tematyczny 8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników* – w zakresie m.in. zmniejszenia bezrobocia wśród ludzi młodych, zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, poprawy dostępu do usług opieki nad dziećmi do lat 3.
- *Cel Tematyczny 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją* – w zakresie m.in. aktywnej integracji społecznej, wsparcia ekonomii społecznej, poprawy dostępności usług społecznych i zdrowotnych, integracji usług różnych służb publicznych oraz kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów.
- *Cel Tematyczny 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz*

zdobycia umiejętności i uczenia się przez całe życie – w zakresie m.in. lepszego dostępu do wysokiej jakości usług edukacyjnych dostarczanych na rzecz grup o specjalnych potrzebach czy zwiększanie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy.

W zakresie przyjaznej przestrzeni miejskiej

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej wysokiej jakości]

Wyzwania oraz sytuacja demograficzna w miastach, w zakresie planowania przestrzennego, w miastach powinny znajdować swoje wyraźne odzwierciedlenie w planowanych inwestycjach. Należy zdecydowanie zapobiegać sytuacji, w której obecnie tereny przeznaczone pod zabudowę wskazane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pozwalają osiedlić się ponad 70 mln osób, a obszary wskazane pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ponad 300 mln ludzi. W praktyce takie zapisy skutkują niekontrolowaną suburbanizacją, utratą terenów przyrodniczych i wzrastaniem kosztów utrzymania i obsługi kolejnych oddalonych od centrów osiedli. Uchwalanie obu tych dokumentów musi być poprzedzane rzetelnymi analizami trendów demograficznych. Co więcej, analizy te muszą obejmować całe obszary funkcjonalne miast, nie tylko pojedyncze gminy, a wnioski z nich płynące muszą być podstawą koordynacji planowania rozwoju zabudowy w danym miejskim obszarze funkcjonalnym. Gospodarowanie przestrzenią przez miasta powinno zmierzać w kierunku kształtowania miasta zwartej.

Analiza sytuacji i trendów demograficznych powinna być także podstawą do podejmowania inwestycji na już zagospodarowanych terenach. W związku z intensyfikacją wyzwań, szczególnego znaczenia nabiera konieczność kształtowania miast i projektowania budynków z uwzględnieniem zasad uniwersalnego planowania (tzw. *design for all*), przyjaznych i dostępnych dla wszystkich użytkowników, a szczególnie osób starszych, z niepełnosprawnościami, rodzin z dziećmi. Oznacza to konieczność uwzględnienia szeregu kwestii: odpowiedniej wysokości krawężników, odpowiedniego oznakowanie ciągów komunikacyjnych, dostosowanie wejść do budynków, pomieszczeń sanitarnych, komunikacji poziomej i pionowej, wind, ramp, antypoślizgowych podłóg, miejsca odpoczynku i innych. Przy projektowaniu przestrzeni publicznej należy mieć na uwadze różnorodność potrzeb występujących w społeczeństwie. Na zmiany w przestrzeni należy patrzeć w sposób kompleksowy: tworzyć miejsca oferujące możliwości spędzania czasu wolnego w atrakcyjny, różnorodny sposób, z bezpiecznym, osiągalnym finansowo i dostępnym transportem publicznym, uzupełnione szeregiem ułatwień oraz sprzyjającego osiągnięciu większej spójności społecznej.

Przestrzenie miejskie powinny być również dostępne dla rodzin z małymi dziećmi poprzez tworzenie miejsc, w których dzieci mogą bezpiecznie, aktywnie i ciekawie spędzać czas, z rozwiązaniami ułatwiającymi godzenie funkcji rodzicielskiej i pracowniczej. Ważne są także odpowiednie rozwiązania komunikacyjne w kierunku zwiększania dostępności takich miejsc.

Konieczne jest tworzenie przestrzeni dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami i umożliwiających jak najpełniejsze ich uczestnictwo w życiu zawodowym i społecznym. Miasto musi również umożliwiać cudzoziemcom integrację z lokalnymi społecznościami.

Niezwykle istotne jest kształtowanie miast w sposób odpowiadający na potrzeby różnych użytkowników przestrzeni miejskich, a jednocześnie zapobiegający konfliktom przestrzennym pomiędzy nimi, np. poprzez: wydzielanie stref kultury i rozrywki, w których nie obowiązuje cisza nocna czy tworzenie przestrzeni umożliwiających różne formy spędzania czasu wolnego i integrację mieszkańców.

Nowopowstające dzielnice i osiedla muszą być tworzone przy aktywnym udziale władz miejskich dla zapewnienia przestrzeni odpowiadającej na codzienne potrzeby i umożliwiającej wysoką jakość życia. Znajduje to szczególny wyraz w konieczności zapewnienia kompleksowej infrastruktury (komunalnej, w tym w szczególności – wodno-kanalizacyjnej, transportowej, ścieżek rowerowych, chodników itp.) i dostępu do usług publicznych w bliskiej okolicy (edukacyjnych, zdrowotnych i opiekuńczych).

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa stworzy centrum wiedzy wspierające miasta w przygotowywaniu rozwiązań technicznych i dostosowywaniu infrastruktury w celu tworzenia miejsc przyjaznych rodzicom, a także osobom starszym i niepełnosprawnym. Centrum będzie także promowało dobre praktyki oraz zapewniało odpowiednie informacje dla władz samorządowych i inwestorów.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;

W zakresie mieszkalnictwa

Rząd oraz władze miast powinny także podejmować działania w obszarze mieszkalnictwa. Stabilna sytuacja mieszkaniowa przyczynia się do większego poczucia bezpieczeństwa i dokonywania przez mieszkańców wielu wyborów życiowych (np. posiadania dzieci). Wagę funkcji mieszkaniowych miast podkreśla także to, że to one warunkują powstawanie i rozwój funkcji gospodarczych i społecznych. Warunki zamieszkiwania mają istotne znaczenie dla jakości życia, a możliwość godnego zamieszkania jest podstawą wszelakich działań na rzecz włączenia społecznego. Tym samym, mieszkalnictwo stanowi także jedną z podstawowych kwestii zarówno w aspekcie działań zmierzających do odwrócenia negatywnych trendów demograficznych, jak i w rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Ważne jest zwiększanie dostępności mieszkań dla różnych grup społecznych, a szczególnie tych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku, szczególnie dotyczy to osób i rodzin o niskich dochodach oraz tych zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Osoby wykluczone społecznie, eksmitowane lub osiągające bardzo niskie dochody powinny być bezpośrednim podmiotem zainteresowania samorządów gminnych (jest to ich zadanie własne). Gminy, a także organizacje społeczne, mogą korzystać z grantów przyznawanych ze środków Funduszu Dopląt. W ramach działań wspieranych przez Fundusz można tworzyć mieszkania komunalne, lokale socjalne, mieszkania chronione, a także noclegownie i domy dla bezdomnych. Część inwestycji współfinansowanych przez Fundusz (remonty, zmiana sposobu użytkowania) realizując cele społeczne wiąże się jednocześnie z działaniami rewitalizacyjnymi.

Obok tworzenia nowych zasobów mieszkań gminnych ważne jest również racjonalne zarządzanie istniejącym zasobem, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach.

Działania powinny być ukierunkowane na również wspieranie sektora mieszkań czynszowych, w pierwszej kolejności społecznego budownictwa czynszowego, w drugiej także prywatnego sektora czynszowego. W celu ułatwienia dostępu do mieszkań osobom, które ze względu na zbyt niskie dochody nie są w stanie samodzielnie zakupić lub wynająć mieszkania na rynku, a jednocześnie nie mogą uzyskać mieszkań od samorządu gminnego, należy rozwijać sektor społecznego budownictwa czynszowego, korzystając przy tym z dotychczasowych doświadczeń jak również wzorując się na krajach zachodnioeuropejskich. Sektor społecznego budownictwa czynszowego z założenia nie działa na zasadach komercyjnych i wymaga wsparcia ze strony władz publicznych. W ramach tego sektora mogą być wspierane również wybrane grupy docelowe, w tym osoby młode, rodziny, osoby niepełnosprawne lub osoby starsze. Atutem sektora czynszowego jest niski koszt dostępu (kaucja),

koszty użytkowania (czynsze) są zazwyczaj również niższe od rat spłaty kredytu zaciąganego na zakup własnego mieszkania. Konieczne są także działania regulacyjne i finansowe na rzecz tworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań, aby upowszechnić tę formułę. Obok społecznego budownictwa czynszowego powinien być również rozwijany prywatny rynek najmu mieszkań.

działania

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przygotuje propozycje zmian regulujących sposób zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym oraz funkcjonowanie prywatnego rynku najmu. Rozważona zostanie również modyfikacja systemu wspierania społecznego budownictwa czynszowego, a także systemu wspierania budowy mieszkań dla osób najuboższych i osób zagrożonych wykluczeniem.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

[ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie mieszkalnictwa]

W zakresie optymalizacji funkcjonowania usług i infrastruktury w miastach o malejącej liczbie mieszkańców

W miastach, w których już teraz zachodzą procesy depopulacji lub też prognozy demograficzne wskazują na wystąpienie takiego problemu w bliskiej przyszłości niezbędne jest podjęcie działań na rzecz optymalizacji funkcjonowania usług publicznych i infrastruktury miejskiej – podjęcie korekt i dopasowanie istniejących zasobów (ang. *right-sizing*). [ODESŁANIE: Idea *right-sizing* w doświadczeniach wielu państw Europy Zachodniej oraz USA skutkowała masowymi wyburzeniami, co jednak nie może być z nią utożsamiane w warunkach polskich.]

Na wstępie należy podkreślić, że przede wszystkim zadaniem miast w odniesieniu do generalnego zjawiska malejącej liczby ludności miejskiej musi być właściwe planowanie, poprzez m.in.:

- dopasowanie zakresu planowanych inwestycji do prognoz demograficznych,
- budowanie infrastruktury w sposób modułowy (umożliwiający rezygnację z pewnych modułów wraz z malejącą liczbą mieszkańców lub rozbudowywanie o kolejne, jeśli liczba ta będzie rosła),
- tworzenie obiektów w sposób umożliwiający łączenie lub zmianę ich funkcji i przeznaczenia.

Takie kompleksowe myślenie strategiczne pozwoli na uniknięcie potencjalnych problemów budżetowych, gospodarczych i społecznych.

W sytuacji już istniejącego problemu depopulacji należy rozważyć możliwość pozyskania nowych klientów i odbiorców usług (oferty edukacyjnej, sportowej, kulturowej i innej). Władze miast powinny także współpracować z otaczającymi gminami tworzącymi obszar funkcjonalny (np. przez zawiązywanie związków lub porozumień międzygminnych) w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych dla ich większej optymalizacji i efektywności. Skutecznym mechanizmem koordynacji działań, mających na celu minimalizowanie negatywnych efektów zmian demograficznych może być tworzenie przez samorząd specjalnej strategii przeciwdziałania depopulacji.

[ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE OBSZARAMI MIEJSKIMI, W zakresie zintegrowanego podejścia do rozwoju]

Wyzwania demograficzne jako impuls do zredefiniowania ścieżki rozwoju mniejszych miast

Obserwowane lokalnie trendy demograficzne powinny być traktowane przez władze miast jako ważne przesłanki planowanych działań, a w niektórych przypadkach także jako impulsy do zredefiniowania tych planów.

Dla części miast, szczególnie tych mniejszych, atrakcyjnie położonych czy uzdrowiskowych, pomysł na rozwój gospodarczy może wiązać się z formowaniem nowych zawodów i sektorów/branż. Jednym z nowych sektorów jest tzw. srebrna gospodarka (*silver economy*), rozumiana jako gospodarka zorientowana na potrzeby seniorów, a więc oferująca produkty i usługi skierowane do tej grupy konsumentów (w obszarze kultury, rekreacji, ułatwień życia codziennego, opieki i rehabilitacji). Jednocześnie działania te muszą być wspierane odpowiednimi działaniami systemowymi z poziomu rządowego, np. poprzez rozwój sektora usług opiekuńczych i zdrowotnych świadczonych głównie dla osób starszych (w ramach tzw. białych miejsc pracy).

Innym, rekomendowanym rozwiązaniem jest także wykorzystanie idei „slow city”, dotyczącej kreowania miast dbających o środowisko i najwyższej jakości miejską przestrzeń, stawiających na regionalne produkty i lokalnych rzemieślników oraz producentów, promujących wysoką jakość życia oraz posiadających infrastrukturę preferującą alternatywne możliwości poruszania się. Rozwiązanie to dla miast położonych w atrakcyjnej pod względem przyrodniczym i kulturowym lokalizacji może stanowić dodatkową, nową ścieżkę rozwoju.

5.10. Zarządzanie obszarami miejskimi

5.10.1 Uwarunkowania i wyzwania

Niezbędnym warunkiem zwiększenia konkurencyjności i atrakcyjności regionów jest modernizacja systemu zarządzania polityką rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Obecnie w Polsce wyraźnie dostrzegalny jest deficyt poziomej i pionowej współpracy między poszczególnymi poziomami władz publicznych różnego szczebla. Nie mniej ważne są niewystarczająco sprzyjające warunki dla budowania aktywności społecznej w sferze rozwoju miast.

Modernizacja systemu zarządzania polityką rozwoju powinna bowiem mieć swój silny wymiar miejski – to w miastach bowiem koncentruje i krzyżuje się wiele działań rozwojowych różnych podmiotów (różnych szczebli), co więcej – efektywniejsze zarządzanie obszarami miejskimi ma na celu nie tylko poprawę konkurencyjności i jakości życia w miastach, ale jednocześnie podnoszenie konkurencyjności i atrakcyjności całych regionów. To miasta (zwłaszcza największe ośrodki miejskie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi) są motorami gospodarczego rozwoju kraju i poszczególnych regionów.

W chwili obecnej współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego w celu wspólnej realizacji zadań realizowana jest w różnych formach. Są to głównie związki międzygminne i międypowiatowe tworzone na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym. Istnieje również możliwość współpracy w formie stowarzyszeń komunalnych tworzonych w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Jednostki samorządu współpracują również na zasadzie umownej – w oparciu o porozumienia międzygminne. W wielu przypadkach współpraca ta przynosi dobre efekty, jednak są również obszary, w których jest ona niewystarczająca. Gminy w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym tworzą także porozumienia komunalne, wykorzystują również inne możliwości organizacyjno-prawne, w tym przede wszystkim spółki prawa handlowego.

[ODEŚŁANIE: Cele dla polityki miejskiej w zakresie zarządzania obszarami miejskimi zawierają m.in. następujące dokumenty: KSRR, Strategia Sprawne Państwo 2020, Biała Księga Obszarów Metropolitalnych, KPZK]

Potrzeba wypracowania nowych, skutecznych rozwiązań jest szczególnie widoczna w sferze dotyczącej finansowania i korzystania ze wspólnej infrastruktury. Rywalizacja gmin o mieszkańców w celu pozyskania źródła dochodów samorządów oraz wiążąca się z nią sytuacja korzystania z usług publicznych przez osoby, które nie partycypują w ich finansowaniu, gdyż zamieszkują inną gminę, powoduje nadmierne obciążenia części samorządów wydatkami (np. na transport publiczny), a przede wszystkim rodzi konflikty między poszczególnymi jednostkami. Dużym problemem jest brak koordynacji w procesie podejmowania decyzji dotyczących planowania usług, mieszkalnictwa, transportu – obecnie decyzje te podejmowane są w oderwaniu od wspólnych potrzeb wszystkich zainteresowanych samorządów znajdujących się w danym obszarze funkcjonalnym.

Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi miast dotyczy wszystkich miast niezależnie od ich wielkości. Zarówno w małych miastach jak i w największych ośrodkach miejskich występuje konieczność podniesienia efektywności działań wielu podmiotów (mieszkańców, władz, przedsiębiorców) mających często różne interesy, co powoduje potrzeby w zakresie koordynacji ich działań.

Należy również pamiętać, że pomimo zachodzących przekształceń własnościowych, Skarb Państwa jest nadal jednym z istotnych „inwestorów” działającym w wielu sferach gospodarki, więc wraz instytucjami rządowymi ma istotny wpływ na sytuację wielu miast. Brak niezbędnej spójności działań władz publicznych w tym zakresie oraz niewystarczający poziom współpracy z miastami w zakresie

najważniejszych wyzwań i problemów ich dotyczących (niekontrolowana suburbanizacja, konieczność dbania o ład przestrzenny, rewitalizacja) jest również dużym problemem.

5.10.2. Kierunki działań

W zakresie realizacji celów ogólnych polityki miejskiej

Zasadniczym kierunkiem Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, realizowanej przez rząd i jednostki mu podległe oraz samorządy terytorialne, powinno być wzmocnienie współpracy. Dobrowolna współpraca w zarządzaniu miastami i obszarami funkcjonalnymi powinna prowadzić do stałego **poprawiania jakości zarządzania obszarami funkcjonalnymi miast**, które prowadzi do lepszej alokacji zasobów, większej dostępności i wyższej jakości usług publicznych, a przez to do zwiększenia jakości życia mieszkańców i konkurencyjności miast.

Poprawa jakości zarządzania odbywać się powinna poprzez działania zmierzające do efektywnego wykorzystania potencjałów obszarów miejskich (zasobów ludzkich, środków materialnych, sieci powiązań) dzięki zwiększaniu możliwości i upowszechnianiu koordynacji jednostek administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społecznych i gospodarczych.

Zarządzanie miastami i ich obszarami funkcjonalnymi powinno odbywać się w oparciu o następujące zasady:

- a) **zasadę partnerstwa**, która charakteryzuje się wspólnym określeniem i realizacją celów rozwojowych danego obszaru funkcjonalnego,
- b) **zasadę wielopoziomowego zarządzania**, która polega na efektywnej 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 (środowisk biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, mieszkańców) - wszystkich partnerów, których działania mogą być istotne dla osiągnięcia wspólnych celów.

Istotną rolę w zarządzaniu obszarami miejskimi odgrywać powinno aktywne poszukiwanie partnerów przez władze miast i wspólne rozwiązywanie problemów. Partnerami miast w poszczególnych działaniach i sferach mogą być np.: rząd, inne samorządy – m.in. wojewódzkie, powiatowe, gminy sąsiednie, aktorzy społeczni (stowarzyszenia, organizacje pozarządowe), ośrodki akademickie, przedstawiciele biznesu i mieszkańcy.

W zakresie podstawowych zasad współpracy

Poprawianie jakości zarządzania obszarami funkcjonalnymi miast, służące realizacji celów Krajowej Polityki Miejskiej odbywać się będzie przez następujące kierunki działań:

1. Wprowadzenie **elastycznych mechanizmów współpracy** jednostek samorządu terytorialnego, przy czym podstawowymi zasadami powinny być:
 - zasada dobrowolności współpracy - nie powinno się z góry narzucać samorządom formy współpracy, należy pozostawić im wybór sposobu zarządzania obszarem funkcjonalnym;
 - zasada tworzenia możliwie elastycznych rozwiązań, reguł współpracy i form instytucjonalnych (aby nie narzucać z góry zakresu zadań, które zostaną przekazane do realizacji wspólnym organom, dobór i zasady przekazywania zadań jst były możliwie elastyczne i decydowałyby o tym same zainteresowane współpracą strony);

- zasada dążenia do racjonalizacji wydatków publicznych;
- zasada nietworzenia nowych szczebli samorządu i niemnożenia instytucji ponad faktyczne potrzeby;
- możliwość tworzenia związków komunalnych pomiędzy różnymi szczeblami samorządu (wojewódzkim, powiatowym, gminnym);
- zasada równości partnerów, która wyraża się w zapewnieniu równowagi i uznania znaczenia jednostek różnej wielkości w danym miejskim obszarze funkcjonalnym (co ma szczególne znaczenie w miejskich obszarach funkcjonalnych, których rdzeń stanowi duże miasto) oraz solidarnym i sprawiedliwym ponoszeniu kosztów;
- możliwość ujednolicenia zasad stosowania, uznawania i rozliczania ulg obowiązujących np. w transporcie publicznym;
- umożliwienie różnych modeli funkcjonowania komunikacji, w tym zarządzania komunikacją przez spółkę samorządową (również przez operatora zewnętrznego).

zmiana przepisów

Zmiana przepisów w celu stworzenia ram do integracji poprzez ustawowe określenie możliwości tworzenia mechanizmów współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, najważniejsze **zasady** takiej współpracy to: **dobrowolność, równość, elastyczność**.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. administracji

Należy podkreślić, że wprowadzanie i rozwijanie zinstytucjonalizowanej, formalnej współpracy między jednostkami samorządu nie powinno oznaczać wprowadzenia nowego szczebla samorządu terytorialnego. To co ma być istotą wprowadzanych zmian to pogłębianie i rozwijanie istniejących rozwiązań w kierunku skuteczniejszej współpracy.

Na poziomie ponadlokalnym, przykładem dobrego rozwiązania w tym zakresie może być możliwość powołania w ramach wybranej formy współpracy instytucji koordynatora wspólnych inwestycji publicznych. Wybór formy i zakresu działania koordynatora (np. zespół powołany wspólnie przez współpracujące jst, czy podmiot zewnętrzny działający jako odrębna spółka, inna forma) należałby do współpracujących samorządów.

Najpoważniejszym zagadnieniem, w którym deficyt współpracy samorządów w obszarze funkcjonalnym przekłada się na nieoptymalną realizację usług publicznych jest kwestia obsługi transportowej. Gminy powinny podjąć szczególne wysiłki w celu rozwiązania tego problemu trwale zacieśniając współpracę, np. powołując związki transportowe obejmujące swoim zasięgiem teren obszaru funkcjonalnego, wprowadzając „wspólny bilet” i kolejne rozwiązania integrujące, podnoszące jakość usług.

Obecnie system dochodów samorządów nie wspiera w sposób dostateczny mechanizmów współpracy jst zmierzających do właściwej realizacji usług publicznych. W niektórych przypadkach wręcz do niej zniechęca. Problemem jest nierównomierne obciążenie samorządów kosztami zapewnienia usług publicznych niedostosowane do rzeczywistych ich beneficjentów, czy też trudności w ścisłym przypisaniu usług publicznych do obywateli według miejsca ich zamieszkania (czy też rozliczenia podatków). Rodzi to konflikty i nie tworzy warunków do trwałej, zgodnej współpracy. Wymaga to podjęcia działań w celu systemowego rozwiązania tych kwestii. Konieczne będzie wypracowanie mechanizmów finansowych zachęcających jednostki samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych do współpracy w zakresie wspólnego optymalnego świadczenia usług publicznych w zakresie m.in.: transportu publicznego, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, edukacji itd.

zmiana przepisów

Należy dokonać przeglądu i analizy regulacji i stanu faktycznego dotyczących finansów jst w celu zidentyfikowania w tym obszarze barier we współpracy jst oraz innych dysfunkcji oraz rozwiązań całościowych zmian w tym zakresie w celu zoptymalizowania systemu. Kierunki zmian mogą dotyczyć m.in.:

- udziału samorządu w dochodach z PIT i CIT (ustawa o PIT, ustawa o CIT),
- premiovania, w systemie subwencjonowania jst, zwiększenia efektywności wydatkowania środków w wyniku współpracy jst na rzecz wspólnego świadczenia usług publicznych,
- zagadnień dystrybucji subwencji ogólnej, w tym ew. możliwości subwencjonowania bezpośrednio sformalizowanych podmiotów utworzonych w celu wspólnego świadczenia usług publicznych przez samorządy.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych oraz minister właściwy ds. administracji we współpracy z właściwymi ministrami

fundusze europejskie 2014-2020

W ramach **Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna** jst oraz ich związki oraz stowarzyszenia, realizują projekty mające na celu upowszechnienie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym, podejścia zintegrowanego do rozwiązywania wspólnych problemów (m.in. za pomocą ZIT) oraz stworzenie warunków umożliwiających określenie obszarów współpracy pomiędzy jst w ramach obszarów funkcjonalnych miast. Finansowane są m.in. działania na rzecz rozwoju kompetencji jst oraz działania dotyczące planowania rewitalizacji.

Dodatkowym instrumentem, z którego będą mogły korzystać miasta są **Innowacyjne działania w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**. Na instrument ten przeznaczono (dla wszystkich Państw Członkowskich) 330 mln euro z EFRR. Będą one wdrażane pośrednio z inicjatywy Komisji przez powierzenie zadań związanych z wykonaniem budżetu podmiotom lub organom, o których mowa w art. 58 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012. Ze środków EFRR można wspierać innowacyjne działania w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Takie działania obejmują badania i projekty pilotażowe mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie nowych rozwiązań odnoszących się do zagadnień zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, istotnych na poziomie Unii. Szczegółowe przepisy dotyczące zasad wyboru innowacyjnych działań przeznaczonych do wsparcia przez EFRR i zarządzania nimi regulowane będą aktem delegowanym Komisji.

Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego - w ramach tego mechanizmu prowadzony jest program „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego”. Celem programu jest osiągnięcie lepszej spójności społecznej i gospodarczej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez wypracowanie mechanizmów efektywnej współpracy zarówno między samymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak i tymi jednostkami oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego czy przedsiębiorcami w celu podejmowania wspólnych decyzji dotyczących danego obszaru czy rozwiązywania istotnych dla danego terenu problemów. Celem realizowanych w ramach programu projektów jest również planowanie miast przyjaznych wszystkim kategoriom mieszkańców.

odpowiedzialny: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego

W zakresie zintegrowanego podejścia do rozwoju

Wprowadzanie i upowszechnianie zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi, nie tylko w dużych ośrodkach miejskich, wymaga **wypracowania zasad i praktyki zarządzania zgodnie z zasadą**

podejścia funkcjonalnego. Dotyczy to szczególnie zarządzania przestrzenią miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym zwłaszcza zapobiegania i powstrzymywania żywiołowej suburbanizacji.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie ograniczania chaotycznego rozlewania się zabudowy]

Ważnym zagadnieniem, gdzie powinno stosowane być podejście funkcjonalne do zarządzania są kwestie dotyczące zarządzania drogami. Co do zasady model stosowany w miastach na prawach powiatu, gdzie miasto jest zarządcą wszystkich dróg na swym terenie, niezależnie od ich kategorii (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) mógłby ulec rozszerzeniu na wszystkie miasta – w zależności od indywidualnego wyboru władz miasta uzależnionego od poczucia ich gotowości do przejęcia takiego zadania. Należy umożliwić wdrażanie powyższego rozwiązania nie tylko w miastach, ale w całych ich obszarach funkcjonalnych – wówczas rolę zarządcy przejmowałby związek jst (lub ewentualnie inna formalna struktura współpracy). Jednakże rozwiązanie to powinno być stosowane z zachowaniem marginesu elastyczności dopuszczające różne formuły (np. w konkretnym przypadku przejęcie zarządzania dotyczyć będzie wszystkich dróg z wyjątkiem dróg krajowych, a w przypadku obszaru funkcjonalnego dużego miasta mogłoby objąć także drogi ekspresowe).

Ogólnym kierunkiem działań w zakresie zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi jest rozwijanie kultury współpracy jednostek samorządu, tak aby była to współpraca realna, partnerska i efektywna. Należy rozwijać współpracę w zarządzaniu miejskimi obszarami funkcjonalnymi nie tylko w dużych ośrodkach, ale również w mniejszych ośrodkach - subregionalnych i lokalnych. W zarządzaniu miejskimi obszarami funkcjonalnymi powinny w odpowiednim stopniu aktywnie uczestniczyć także samorządowe władze województwa.

Instrumentem, który powinien silnie przyczynić się do zbudowania trwałej platformy zarządzania obszarem funkcjonalnym miasta są **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)** - to nowy instrument Polityki Spójności EU, zaimplementowany przez Rząd do wsparcia rozwoju na obszarach funkcjonalnych miast. Celem realizacji ZIT jest promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych obszaru funkcjonalnego poprzez realizację wspólnych przedsięwzięć.

fundusze europejskie 2014-2020

Warunkiem otrzymania wsparcia w ramach instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, adresowanego do obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, jest udokumentowanie chęci jednostek samorządu terytorialnego do współpracy, które będzie wyrażać się zawianiem zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, a następnie przygotowaniem Strategii ZIT – dokumentu wskazującego wspólne wyzwania, cele ale też propozycje konkretnych projektów.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Niezbędne jest stałe poprawianie terytorializacji polityk publicznych, rozumianej jako lepsze wykorzystanie krajowych środków publicznych na poziomie krajowym (będących w posiadaniu różnych ministrów sektorowych czy funduszy celowych) oraz regionalnym (w posiadaniu jst) zapewniające spójne finansowanie przyjętych celów i największą ich efektywność.

Zagadnienia miejskie powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w systemie realizacji dokumentów strategicznych na poziomie krajowym (9 strategii zintegrowanych), jak i na poziomie regionalnym (strategie rozwoju województw). Pozwoli to na dobre wykorzystanie systemu kontraktów terytorialnych.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: CELE KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ]

[ODEŚLANIE: SYSTEM WDRAŻANIA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ]

działanie

Ministrowie odpowiedzialni za realizację strategii zintegrowanych w systemie realizacji dokumentów strategicznych będą uwzględniać cele Krajowej Polityki Miejskiej w odpowiednich w elementach realizacji tych strategii.

odpowiedzialny: ministrowie odpowiedzialni za realizację strategii zintegrowanych

Bardzo istotne dla realizacji interesu publicznego oraz rozwoju współpracy z jednostkami samorządu jest również zapewnienie spójności działań instytucji rządowych z kierunkami wyznaczonymi przez Krajową Politykę Miejską. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa - jako główny podmiot inicjujący i koordynujący politykę w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, a także występujące w imieniu Skarbu Państwa organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione (na podstawie odrębnych przepisów) do reprezentowania Skarbu Państwa (ministrowie, wojewodowie, kierownicy urzędów państwowych) powinni w swoich działaniach w możliwie największym stopniu starać się realizować swoje zadania w zgodzie z celami określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej.

działanie

Należy dokonać przeglądu zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa i rozważyć ich uzupełnienie pod kątem uwzględnienia w nich kierunków działań i celów Krajowej Polityki Miejskiej.

Podmioty zaangażowane w nadzór właścicielski - w szczególności przedstawiciele Skarbu Państwa w radach nadzorczych i pełnomocnicy wspólnika – powinni działać zgodnie z wytycznymi i wskazówkami Ministra Skarbu Państwa, uwzględniającymi cele KPM.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. Skarbu Państwa

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni]

Na poziomie regionalnym zachęca się władze województw do przygotowania własnych regionalnych polityk miejskich, w których określą rolę samorządu województwa we wspieraniu rozwoju miast danego regionu wraz z ich obszarami funkcjonalnymi.

Rola samorządu regionalnego w zakresie udziału w zarządzaniu rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych jest szczególnie istotna, z uwagi na fakt, że samorząd regionalny odpowiada za realizację strategii województwa, kieruje znaczną część środków europejskich przeznaczonych Polsce na inwestycje o znaczeniu regionalnym i lokalnym poprzez regionalne programy operacyjne oraz odpowiada za planowanie przestrzenne na poziomie województw, którego istotnym aspektem jest integracja miejskich obszarów funkcjonalnych.

Ponieważ organy administracji i agendy rządowe działają w sposób bezpośredni w miastach i ich obszarach funkcjonalnych konieczne jest stałe prowadzenie dialogu z miastami, wzmocnienie współpracy w celu zapewnienia przepływu informacji między rządem i samorządem.

zmiana prawa

Należy dokonać analizy obowiązujących przepisów i zaproponować regulacje dla stworzenia odpowiednich ram prawnych do prowadzenia dialogu między rządem i miastami.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. administracji

W zakresie integrowania dokumentów planistycznych gminy

Na poziomie miasta, dla zwiększenia skuteczności działania samorządu lokalnego potrzebne jest dążenie do integrowania i koordynowania działań w różnych obszarach. Zapewni to większą synergię i powiązanie działań – a przez to większą ich skuteczność i lepszą efektywność wydatkowania środków publicznych. Jest to istotne także w kontekście zapowiadanego w krajowej polityce regionalnej i przestrzennej (KSRR i KPZK 2030) integrowania planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym.

Zagwarantowanie strategicznego, wielosektorowego i długoterminowego podejścia do działań rozwojowych może odbywać się m.in. przez stopniowe integrowanie dokumentów, które opracowywane są przez gminy na podstawie różnych przepisów. Obecnie realizacja wielu ustawowych obowiązków gminy dokonuje się w sposób niejednokrotnie niespójny lub niewystarczająco skoordynowany. Katalog zadań gminy obejmuje szereg zagadnień, od spraw ładu przestrzennego, dróg i organizacji ruchu drogowego, przez organizację transportu zbiorowego po sprawy ochrony zdrowia, edukacji publicznej czy kultury.

Zaplanowanie działań gminy w tych wszystkich sferach powinno być integrowane w spójnych dokumentach obejmujących różne aspekty rozwoju i zarządzania gminą. Pożądanym kierunkiem działań jest spajanie na poziomie gminy w możliwie niewielkiej liczbie dokumentów wielu obszarów i kwestii, dla których istnieje obowiązek sporządzania sektorowych planów, programów czy strategii. Integracja tych dokumentów pozwoli na uczynienie ich realnym odniesieniem dla wszystkich działań władz.

W opracowaniu dokumentów dotyczących rozwoju gminy, na każdym etapie prac konieczne jest zapewnienie aktywnego udziału społeczności lokalnej. Umożliwienie jak najszerszego włączenia uczestników spoza administracji pozwoli mieszkańcom pełnienie aktywnej roli w kształtowaniu swojego bezpośredniego otoczenia.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA SPOŁECZNA, Konsultowanie jako podstawowa forma partycypacji społecznej]

Posiadanie wysokiej jakości dokumentów dotyczących rozwoju gminy przyczyniać się będzie do integrowania planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym (mpzp) na poziomie lokalnym.

zmiana przepisów

Analiza obowiązujących przepisów i podjęcie działań w kierunku stopniowego integrowania lokalnych dokumentów sektorowych lub planów, które gminy mają obowiązek sporządzać na podstawie postanowień różnych ustaw (np. plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, strategia rozwiązywania problemów społecznych itd.)

odpowiedzialny: minister właściwy ds. administracji oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami

Powinno się dążyć w oparciu o opisane wyżej mechanizmy współpracy jst do określenia dokumentów dotyczących rozwoju obejmujących nie tylko pojedyncze gminy miejskie, ale całe ich obszary funkcjonalne. Jeśli nawet nie ma warunków lub potrzeby do opracowywania formalnych dokumentów o zasięgu ponadgminnym, to mimo tego należy dążyć do koordynowania treści i założeń dokumentów w sąsiadujących gminach.

W zakresie tworzenia centrów wiedzy, wymiany doświadczeń oraz promowania dobrych praktyk

Zintegrowane podejście do rozwoju wymaga stałej wymiany wiedzy, możliwości wymiany i korzystania z doświadczeń innych miast. Istniejące rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe dotyczące zintegrowanego zarządzania jednostkami samorządu, współpracy z partnerami powinny być rozwijane i służyć innym miastom. Również Karta Lipska wskazuje na rosnące znaczenie

systematycznej i ustrukturyzowanej wymiany doświadczeń i wiedzy w dziedzinie zrównoważonego rozwoju.

centrum wiedzy

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie promował nowoczesne, kompleksowe, elastyczne funkcjonalnie rozwiązania z zakresu zintegrowanego zarządzania w obszarach funkcjonalnych miast. Ponadto zobowiąże podległe mu instytucje do współpracy i współdziałania z jst w celu wymiany doświadczeń związanych ze zintegrowanym zarządzaniem obszarami funkcjonalnymi miast, ze szczególnym uwzględnieniem elastycznych mechanizmów współpracy samorządów.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. administracji

Obok centrów wiedzy istnieją i należy rozwijać już funkcjonujące instrumenty wymiany doświadczeń, np. Program URBACT. W obliczu złożonych przemian społecznych i gospodarczych w miastach nadal występuje deficyt wiedzy w zakresie promowania dobrych praktyk, zdobytej wiedzy i doświadczeń w obszarze zrównoważonego rozwoju miejskiego. Ważnym elementem jest ułatwienie wymiany doświadczeń między władzami lokalnymi i regionalnymi, wyciągnięcie wniosków ze zrealizowanych projektów oraz rozpowszechnianie ich, a także stworzenie platformy współpracy pomiędzy osobami formułującymi kierunki polityki miejskiej oraz praktykami w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Funkcjonujący od 2002 r. Program URBACT Forum dowiódł swojej przydatności jako forum wymiany doświadczeń, szczególnie przydatne w zakresie szerzenia wiedzy na temat zintegrowanego zarządzania miejskiego i wymiany doświadczeń w tym zakresie i będzie kontynuowany także w kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020.

działanie

Program sieciowania miast europejskich URBACT to instrument Polityki Spójności UE, przy pomocy którego miasta tworzą wspólne projekty (tzw. sieci tematyczne), w ramach których starają się znaleźć rozwiązanie ważnych dla siebie problemów takich jak np. wsparcie przedsiębiorczości czy rozwój mieszkalnictwa. Z jednej strony partnerzy projektu biorą udział w międzynarodowych spotkaniach, gdzie mogą wymieniać się doświadczeniami, z drugiej strony każdy partner projektu musi wypracować tzw. lokalny plan działania wskazujący, jak w sposób kompleksowy rozwiązać konkretny problem w mieście – np. rewitalizację zdegradowanego kwartału.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Dla zintegrowanego zarządzania ważne jest usprawnienie systemu gromadzenia informacji i danych statystycznych oraz monitorowania i oceny polityk, systemów świadczenia usług publicznych i innych zjawisk rozwojowych w na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych miast. Umożliwi to sukcesywne tworzenie baz informacji (ilościowych i jakościowych), co jest ważne dla decydentów aby mogli podejmować decyzje dotyczące zarządzania miejskim obszarem funkcjonalnym na poziomie aktualnej i możliwie dokładnej informacji (*evidence-based policy*). Działania te będą szły w parze z działaniami zwiększającymi zdolność instytucjonalną do wielopoziomowego i partnerskiego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Działania te są szczególnie potrzebne w tych w miastach regionalnych, subregionalnych i lokalnych, w których ww. instrumenty nie były dotąd stosowane.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: MONITOROWANIE REALIZACJI KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ, Ko]

W celu zwiększenia efektywności zarządzania miastami, przekładającej się na wzrost jakości życia i efektywności finansowej samorządów, miast powinny korzystać z **nowoczesnych i efektywnych narzędzi zarządzania miastem** i jego obszarem funkcjonalnym. W tym celu samorządy powinny starać się w większym stopniu rozwijać narzędzia informatyczne i telekomunikacyjne w celu zapewnienia szybkiego i sprawnego przepływu informacji oraz korzystać z narzędzi monitoringu umożliwiających natychmiastowe reagowanie.

Należy dążyć do budowania platformy informatycznej, w ramach której gromadzone byłyby dane na temat infrastruktury miasta oraz procesów w niej zachodzących. W ramach takiej platformy funkcjonować mogą podsystemy zarządzające określonymi elementami infrastruktury, takimi jak:

- transport miejski, zarządzanie ruchem i sytuacjami nadzwyczajnymi,
- oświetlenie miejskie,
- system monitoringu miejskiego,
- miejskie sieci energetyczne,
- wywóz śmieci,
- komunikacja z mieszkańcami (zarówno w zakresie partycypacji społecznej w procesach zarządzania miastem, jak i doraźnego przekazywania informacji istotnych dla mieszkańców).

Podstawą funkcjonowania takiej platformy musi być sprawna działająca infrastruktura przesyłu danych obejmująca całe miasto i pozwalająca integrować nowe usługi i funkcjonalności w przyszłości. Powinno to skutkować zwiększeniem, bezpieczeństwa publicznego, poprawą jakości funkcjonowania miasta oraz pozwolić na lepsze dopasowanie usług do potrzeb mieszkańców.

[ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA SPOŁECZNA, Konsultowanie jako podstawowa forma partycypacji społecznej]

Rozwój i zastosowanie nowych technologii i technik może w znaczący sposób wspierać miasta w poprawianiu efektywności ich funkcjonowania oraz w przystosowywaniu ich struktur organizacyjnych i funkcjonalnych do zmian zachodzących w gospodarce i społeczeństwie. Dlatego niezbędne są działania ukierunkowujące miasta na wprowadzanie skoordynowanych i ukierunkowanych przedsięwzięć z zakresu nowoczesnych technologii (w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych obejmujących m.in. upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego internetu, nowoczesne zarządzanie wartościami zasobami danych (np. *big data*, chmura obliczeniowa) oraz wprowadzenie e-usług publicznych w proces zarządzania nowoczesnymi miastami). informatycznych), które pozwolą zwiększyć efektywność działania struktur miejskich i jakość świadczonych usług, co będzie oddziaływało na poprawę warunków życia mieszkańców.

działanie
Minister właściwy ds. nauki będzie wspierał upowszechnianie nowoczesnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem miast. Będzie wspierał JST w wyborze optymalnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych przyczyniających się do poprawy warunków funkcjonowania obszarów miejskich. Wspólnie z innymi ministrami będzie koordynował działania na rzecz współpracy nauki biznesu i JST w zakresie opracowywania, rozwoju i wdrażania nowatorskich rozwiązań zarządczych i rozwiązań technicznych, ukierunkowanych na potrzeby miast.
odpowiedzialny: minister właściwy ds. nauki

Jakość życia – podsumowanie

Niebudzącym wątpliwości podsumowaniem wszystkich zarysowanych powyżej wątków tematycznych Krajowej Polityki Miejskiej musi być stwierdzenie, że jej cele (w tym cel strategiczny) należy postrzegać poprzez zapewnienie, że realizacja tej polityki prowadzi do wzrostu jakości życia mieszkańców miast i ich obszarów funkcjonalnych. Tym samym, każde podejmowane działanie i z poziomu centralnego i z poziomu poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (a szczególnie władz miejskich) należy rozpatrywać i oceniać przez pryzmat potrzeb człowieka.

Miasta, które stawiają swoich mieszkańców w centrum wszelkich przedsięwzięć, określa się często mianem „liveable cities” – miast „dobrego życia”. Ta wysokiej jakości przydatność do życia musi być udziałem wszystkich grup użytkowników miast – przede wszystkim stałych mieszkańców miejskich obszarów funkcjonalnych, ale także osób w nich pracujących i odwiedzających je w celach biznesowych i turystycznych.

Idea zawarta w powyższym stwierdzeniu streszczająca myśl przewodnią Krajowej Polityki Miejskiej daje się w sposób naturalny utożsamić z popularną i promowaną koncepcją „smart cities”. Oczywiście w jej najszerszym, holistycznym, a nie wąskim rozumieniu, które z komercyjnych powodów niejednokrotnie sprowadzane jest jedynie do wyposażania miasta w nowoczesne rozwiązania technologiczne, bez towarzyszących im powiązanych „inteligentnych” działań w różnych sferach funkcjonowania miasta. Holistyczne podejście akcentuje faktyczne znaczenie słowa „smart” i podkreśla, że „mądrość” miasta wyraża się w zintegrowanym podejściu do planowania i przekształcania miasta oraz zarządzania nim (tak jak postuluje to Karta Lipska). Jeden z jego aspektów stanowi rzeczywiście wykorzystanie najnowszych zdobyczy technologii tak, aby działanie miasta uczynić sprawniejszym, a życie w nim łatwiejszym. Wiąże się to z aktywnym poszukiwaniem i stosowaniem rozwiązań, które pozwalają zrationalizować wydatki samorządu i mieszkańców, efektywniej zarządzać różnymi aspektami funkcjonowania miasta oraz szybciej i precyzyjniej reagować na problemy. Równie ważne jest budowanie poczucia mieszkańców, że miasto kształtowane jest z myślą o nich i przy ich udziale. Te wszystkie elementy umiejętnie i „mądrze” łączone w codziennym funkcjonowaniu miasta składają się na wizerunek prawdziwie inteligentnego miasta - „smart city”. O tym, czy wdrożenie tej innowacyjnej koncepcji faktycznie się udaje, przesądzać musi stale wzrastająca jakość życia mieszkańców.

Działania rządu (w realizacji wszystkich krajowych strategii w ich wymiarze miejskim) oraz władz samorządowych wszystkich polskich miast, szczególnie w zakresie wskazanych wyżej kluczowych obszarów polityki miejskiej, łącznie składać się będą na osiągnięcie strategicznego celu Krajowej Polityki Miejskiej - kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

6. System wdrażania Krajowej Polityki Miejskiej

Realizacja KPM wpisuje się w system realizacji KSRR, KPZK 2030 i ŚSRK. Tak jak w przypadku tych trzech dokumentów, realizowana jest przez **Radę Ministrów**. Realizacja polityki miejskiej następuje poprzez terytorialnie ukierunkowane i realizowane na rzecz miast (miejskich obszarów funkcjonalnych) działania w poszczególnych działach administracji rządowej, wynikające zwłaszcza z obowiązku realizacji dziewięciu strategii zintegrowanych, w tym KSRR. Oznacza to, że wszyscy właściwi **Ministrowie** uczestniczą w realizacji KPM w zakresie swoich kompetencji, szczególnie przez adresowanie i dopasowywanie polityk sektorowych do potrzeb miast i ich obszarów funkcjonalnych. Ministrowie działają na rzecz zwiększenia na poziomie krajowym komplementarności różnych polityk publicznych z wymiarem miejskim. Ministrowie organizują centra wiedzy, których zadaniem jest wypracowywanie modelowych rozwiązań dla złożonych przedsięwzięć rozwojowych w miastach, wymagających współpracy i synchronizacji działań różnych podmiotów i wypracowania rozwiązań prawnych, a także prowadzenie projektów pilotażowych i upowszechnianie dobrych praktyk.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego pełni szczególną rolę w zakresie polityki miejskiej, ponieważ spoczywa na nim inicjowanie, programowanie i prowadzenie polityki miejskiej. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje i monitoruje na poziomie krajowym realizację KPM. Koordynacja ta polega na:

- zwiększaniu komplementarności różnych polityk publicznych z wymiarem miejskim,
- harmonizowaniu możliwie szerokiego spektrum jednoczesnych działań rozwojowych różnych sektorów na rzecz miast (miejskich obszarów funkcjonalnych),
- inicjowaniu mechanizmów zwiększających miejski wymiar polityk publicznych (terytorializacja),
- zwiększaniu efektywności i skuteczności działań na rzecz miast w różnych sektorach.

Płaszczyzną koordynacji działań realizujących politykę miejską stanowi **Zespół konsultacyjny do spraw polityki miejskiej i reformy systemu planowania przestrzennego** przy Komitecie Koordynacyjnym do spraw Polityki Rozwoju (KKPR). KKPR powołany został na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, do jego zadań należy m.in.: określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju oraz formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania oraz realizacji polityki rozwoju.

Zadaniem zespołu konsultacyjnego do spraw polityki miejskiej i reformy systemu planowania przestrzennego będzie stałe monitorowanie i koordynowanie realizacji poszczególnych celów KPM.

Główną płaszczyznę strategicznego dialogu rządowo-samorządowego dotyczącego realizacji celów KPM stanowi **Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego** (KWRiST), a szczególnie działający w jej ramach Zespół ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich (FOMM).

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w imieniu Rady Ministrów, zawiera z zarządem województwa kontrakt terytorialny. Kontrakt jest umową określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności opracowywanych przez zarząd województwa. Kontrakt terytorialny jest ważny w polityce miejskiej ze względu na fakt, że projekty realizowane w jego ramach dotyczą w znacznej części rozwoju miast.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego gromadzi, tworzy i udostępnia informacje na temat mechanizmów, rozwiązań, instrumentów i innych narzędzi, które mogą być przydatne dla samorządów miejskich i zwiększać efektywność i skuteczność ich działań (informacje będą udostępniane poprzez dedykowany portal internetowy).

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego prowadzi działania informacyjne i promocyjne dotyczące Krajowej Polityki Miejskiej celem ich popularyzacji i upowszechniania.

W realizacji polityki miejskiej uczestniczą także **instytucje rządowe i inne podmioty publiczne**, w tym pełniące obowiązki w zakresie nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa.

Miasta (samorząd lokalny)

Jednostki samorządu lokalnego są najważniejszym i podstawowym podmiotem realizującym cele Krajowej Polityki Miejskiej. Dopiero suma działań podjętych przez poszczególne samorządy może dać efekt w postaci realizacji celu strategicznego Krajowej Polityki Miejskiej, jakim jest poprawa życia mieszkańców oraz takie wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych, które przełoży się na zrównoważony rozwój i stworzy nowe miejsca pracy.

Jedną z odpowiedzi na wyzwania, które wskazuje Krajowa Polityka Miejska, jest zwiększenie stopnia ich współpracy. Do realizacji KPM konieczna będzie zarówno współpraca między miastami, integracja w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, jak i relacje na linii miasto-wieś, a także pomiędzy władzami publicznymi różnego szczebla w miejskich obszarach funkcjonalnych. Krajowa Polityka Miejska zainicjuje działania, które powinny skutkować stworzeniem lepszych warunków instytucjonalno-prawnych dla wspólnej, wielopodmiotowej realizacji działań rozwojowych miast.

Samorząd województwa

Na poziomie regionalnym istotna dla realizacji celów Krajowej Polityki Miejskiej będzie rola samorządu województwa. **Samorząd województwa** jest podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie i realizację strategii rozwoju województwa oraz powiązanego z nią planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W planie tym powinien określić obszar poszczególnych miejskich ośrodków funkcjonalnych w regionie (co wynika z zalecenia KPZK) oraz określa miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (wymóg ustawowy).

Samorząd województwa uczestniczy w tworzeniu i działaniu mechanizmów współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, w których współdziałają: samorząd miasta oraz samorządy otaczających go gmin (tworzących razem miejskie obszary funkcjonalne), przedstawiciele administracji rządowej w terenie, przedstawiciele wojewódzkich oddziałów instytucji rządowych mających w swoich zadaniach realizację składowych polityki rozwoju.

Zarząd Województwa i Marszałek Województwa przy realizacji Strategii Rozwoju Województwa powinni uwzględniać wymiar miejski oraz rolę miast jako czynników rozwoju. Zachęca się też władze województw, jako najlepiej znające lokalne wyzwania i problemy, do tworzenia swoich własnych, regionalnych polityk miejskich. Regionalna polityka miejska tym różni się od Krajowej Polityki Miejskiej, że nie wprowadza rozwiązań systemowych i nie zobowiązuje Rady Ministrów do konkretnych działań, a jednocześnie szczegółowo zajmuje się sytuacją poszczególnych miast w województwie, dla możliwie pełnego zapewnienia wymiaru miejskiego strategii województwa. Samorząd województwa poprzez rozwijanie współpracy z miastami i gminami w ramach miejskiego obszaru funkcjonalnego, powinien odgrywać aktywną rolę wspierając rozwój wszystkich miast w regionie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi.

Partnerzy społeczni i gospodarczy

Zgodnie z obecnym, zintegrowanym podejściem do polityki regionalnej jej aktorami są nie tylko rząd i samorządy, ale również w znacznym stopniu, **partnerzy społeczni oraz przedsiębiorcy**. Realizacja celów KPM nie może odbywać się z ich pominięciem. Wzmacnianie współpracy musi odbywać się w oparciu o dialog społeczny, partycypację mieszkańców w zarządzaniu miastem oraz w ścisłej współpracy z nauką i biznesem. Udział społeczeństwa w zarządzaniu pozwoli na lepsze dopasowanie działań samorządów do rzeczywistych potrzeb, a zaangażowanie przedsiębiorców jest konieczne z uwagi na to, że to oni właśnie w największym stopniu przyczyniają się do wzrostu i rozwoju

gospodarczego miast. Biznes staje się również istotnym uczestnikiem działań rozwojowych dzięki uczestnictwu w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP). Dodatkowo zaangażowanie przedstawicieli partnerów społeczeństwa, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców zapewni niezbędne wsparcie dla realizowanych działań.

Rozwijanie partycypacji w działaniach na rzecz rozwoju miast stanowi istotny element Krajowej Polityki Miejskiej. Idea partycypacji była realizowana w trakcie prac nad KPM.

Ocena realizacji Krajowej Polityki Miejskiej

W celu zapewnienia skutecznych i efektywnych działań rządu na rzecz realizacji celów określonych w dokumencie Krajowa Polityka Miejska, prowadzona będzie okresowa (co 3 lata) ocena realizacji Krajowej Polityki Miejskiej. Ocena będzie prowadzona w oparciu o informacje poszczególnych resortów i urzędów centralnych, badania, ewaluacje i inne dokumenty.

Ocena realizacji Krajowej Polityki Miejskiej stanowi część ciągłego procesu stałej oceny efektywności polityk publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem Polski.

7. Monitorowanie realizacji Krajowej Polityki Miejskiej

Cele monitorowania

Dynamiczny rozwój miast i zróżnicowanie zjawisk wewnątrz nich powoduje zmiany w przestrzeni i krajobrazie miejskim. Zmiany te oraz ich skutki są wprawdzie rejestrowane, ale często w sposób rozproszony, co przekłada się na niewystarczający poziom wiedzy do wykorzystania w procesie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, a tym samym podejmowania prawidłowych decyzji rozwojowych związanych z użytkowaniem przestrzeni, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Celem monitorowania polityki miejskiej jest uzyskanie rzeczowej informacji zwrotnej na temat efektów działań podejmowanych w miastach, które w swojej złożoności są adresatami działań różnych polityk.

Wnioski z monitoringu polityki miejskiej powinny również być bazą dla tworzenia długookresowych strategii miejskich, sygnalizować pojawiające się trudności oraz być źródłem wiedzy na temat zmian dla społeczności lokalnych. Celem częściowym budowy systemu monitorowania polityki miejskiej jest integracja danych z różnych istniejących systemów i zasobów oraz ich ciągłe dostosowanie do potrzeb lokalnych – zwłaszcza w zakresie skali/poziomu zbierania wiarygodnych danych.

Monitorowanie polityki miejskiej będzie odbywać się w połączeniu z istniejącymi instytucjami i narzędziami opisującymi i monitorującymi politykę rozwoju. Podstawowym warunkiem uruchomienia sprawnego systemu monitorowania polityki miejskiej będzie **dostosowanie systemu monitorowania polityki rozwoju umożliwiające monitorowanie działań polityki miejskiej na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych** po uprzednim ich określeniu (zgodnie z wypracowanymi standardami i lokalnymi potrzebami).

Wypełnienie ww. warunku będzie możliwe dzięki realizacji dwóch celów częściowych:

1. **sformułowanie/zwiększanie zestawu danych w przekroju terytorialnym wewnątrz miast** (na przykład dla identyfikacji i skatalogowania miejskich obszarów zdegradowanych). Podstawowym działaniem dla osiągnięcia tego celu jest pozyskiwanie i integracja szerokiej gamy istniejących danych umożliwiających analizy zróżnicowań wewnętrznych w miastach (z rejestrów miejskich, urzędów marszałkowskich, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii itp.). Dodatkowo, z uwzględnieniem kosztów, prowadzone będą działania ukierunkowane na rozwijanie zestawu pozyskiwanych danych i realizację odrębnych, dedykowanych obszarom zurbanizowanym, badań przez GUS.
2. **stworzenie możliwości pozyskiwania potrzebnych, obecnie niedostępnych, danych dla miast (w tym małych i średnich).** Należy dążyć do pogłębiania poziomu i poszerzania katalogu danych gromadzonych na przykład w Banku Danych Lokalnych GUS.

System instytucjonalny

Zgodnie z zasadą integralności, system monitorowania polityki miejskiej będzie stanowił składową część systemu monitorowania polityki przestrzennej i polityki rozwoju regionalnego zaproponowanego w istniejących dokumentach – KPZK 2030 i KSRR. Podstawy dla systemu przedstawiła KSRR. Jednym z celów monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym jest wspieranie prowadzenia polityki miejskiej na każdym poziomie zarządzania, a także do jej ciągłej weryfikacji i modyfikacji na bazie gromadzonych i analizowanych danych.

Dla skutecznej realizacji polityk rozwojowych, w tym polityki miejskiej, oraz zapewniania jej obiektywnych dowodów (*evidence based policy*), wykorzystane zostaną instytucje wspomagające procesy monitorowania, wprowadzone przez politykę regionalną (Regionalne Obserwatoria Terytorialne i Krajowe Obserwatorium Terytorialne), i ewaluacji (Krajowa Jednostka Ewaluacji i regionalne jednostki ewaluacyjne). Instytucje te tworzą system współpracy i zapewniają przepływ

informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w planowaniu i realizacji polityki rozwoju w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny, w tym na rozwój obszarów miejskich. W systemie monitorowania polityki regionalnej i przestrzennej większy nacisk zostanie położony na monitorowanie tendencji i zjawisk w miastach oraz w miejskich obszarach funkcjonalnych. Działanie to będzie wpisane i ściśle powiązane z procesami i zjawiskami regionalnymi, służącymi selekcjonowaniu i analizie posiadanych danych pod kątem potrzeb polityki miejskiej. Stworzona sieć wymiany wiedzy, doświadczeń oraz informacji i wyników badań będzie wspierać ocenę efektów prowadzonych działań prorozwojowych oraz stymulować dyskusję na temat przyszłych kierunków rozwoju miast na forum krajowym, między innymi w ramach Krajowego Forum Terytorialnego.

działanie

Zostanie ustanowiony **system monitorowania polityki miejskiej**, mający charakter sieciowy, który będzie scalać działania podmiotów szczebla krajowego i regionalnego. Istotnym w tym kontekście będzie stworzenie stałego powiązania z pracami Głównego Urzędu Statystycznego oraz Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii jako naturalnych uczestników procesu monitorowania. Rola Głównego Urzędu Statystycznego jest w tej konfiguracji kluczowa – obowiązek statystyczny nałożony na gminy oraz inne jednostki i instytucje zaangażowane w proces dostarczania danych, wiarygodność danych i ich dostosowanie do potrzeb polityki miejskiej i rewitalizacji a także interwał i systematyczność w ich zbieraniu (choć niekoniecznie w systemie corocznym), to podstawa systemu, który ma umożliwiać analizę stanu, trendów dla efektywnego i skutecznego zarządzania rozwojem miast i programami rewitalizacji zgodnie z zasadą „*evidence based policy*”.

odpowiedzialny: Główny Urząd Statystyczny, we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, samorządami miejskimi i wojewódzkimi.

Dodatkowym elementem systemu monitorowania polityki miejskiej będą wyniki badań instytucji badawczych i naukowych o profilu miejskim, przestrzennym i ewaluacyjnym, które wnosząc wiedzę i analizy umożliwiające zapewnienie trafności i efektywności realizacji polityki miejskiej.

Źródła danych

Z uwagi na istnienie, również poza statystyką publiczną, wielu źródeł informacji w zasobach instytucji publicznych, zbiorów danych, wskaźników, rejestrów gromadzących dane przestrzenne, w tym zwłaszcza dane istotne dla miast, dodatkowo gromadzonych na różnych poziomach i w różnych skalach przestrzennych, zadaniem systemu monitorowania polityki miejskiej jest stałe dążenie do porządkowania i łączenia lub koordynowania tych zasobów. Wiele podmiotów publicznych i pozarządowych podjęło inicjatywy, których celem jest scalenie istniejącej wiedzy i jej udostępnienie. Na potrzeby systemu monitorowania polityki miejskiej koniecznym jest rozwijanie systemu pozyskiwania informacji z różnych źródeł (szczególnie publicznych).

działanie

Przegląd możliwości pozyskiwania informacji ze źródeł publicznych (baz danych, rejestrów, zasobów urzędów centralnych, jst, przeglądów i raportów dostarczanych przez instytucje krajowe i europejskie, jednostki badawcze itp.) w celu rozwijania sprawnego sieciowego systemu monitorowania polityki miejskiej.

Przykładowe źródła (istniejące lub w trakcie realizacji) to: Geoportal 2, STRATEG, System Analiz Samorządowych, Ogólnodostępna Platforma Informacji „Tereny Poprzemysłowe i Zdegradowane”, Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach, Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (jako centrum analiz przestrzennych łączących i analizujących dane z różnych rejestrów), Polska 3D+, Urban Audit i in.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym, ministrem właściwym do spraw administracji

W ramach systemu monitorowania polityki miejskiej powstanie platforma (element portalu miejskiego) ułatwiająca korzystanie z danych pochodzących z różnych źródeł.

W celu umożliwienia badania zjawisk w miastach nastąpi sukcesywne uzupełnianie statystyki publicznej o zestawy danych istotnych dla obszarów miejskich zawierających nowe wskaźniki (np. dotyczące aktywności gospodarczej i społecznej).

Funkcjonalność bazy STRATEG dotycząca przeglądu i analizy danych w różnych przekrojach terytorialnych zostanie rozwinięta o możliwość pozyskiwania danych dla miejskich obszarów funkcjonalnych. W miarę postępu prac nad budową krajowej infrastruktury informacji przestrzennej i standaryzacją zasobów danych, system monitorowania będzie miał możliwość korzystania ze zbiorów danych przestrzennych i usług sieciowych tworzonych w ramach tej infrastruktury.

Aspekty miejskie polityki przestrzennej będą odzwierciedlone w przygotowywanym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, w oparciu o wyniki ewaluacji i analiz, raporcie o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, raportach okresowych w tym zakresie oraz raportach o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. 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.

Ocena (ewaluacja) realizacji celów polityki miejskiej w kontekście zjawisk zachodzących w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych umożliwia dostosowanie polityk w celu lepszego ukierunkowania terytorialnego, na poziomie krajowym i regionalnym.

Podsystem – monitorowanie rewitalizacji

Jednym z celów i wątków tematycznych polityki miejskiej jest zagadnienie rewitalizacji obszarów zdegradowanych i tracących swoje funkcje. Pozyskiwanie potrzebnych danych na możliwie najniższym poziomie: lokalnym (np. dzielnica) i funkcjonalnym (np. miejskie tereny zielone) jest nieodzownym składnikiem procesu monitorowania zjawisk miejskich. Dane zagregowane są często nieużyteczne w odniesieniu do realizowania skutecznej polityki miejskiej, w tym rewitalizacji, której istotą jest w pierwszej kolejności możliwie pełna diagnoza stanu wyjściowego i wskazanie obszarów kryzysowych. Stworzenie kanałów pozyskiwania takich danych, ich wiarygodność i porównywalność to obecne wyzwania. Istnieje potrzeba rozwijania statystyki w ujęciu lokalnym badającej zjawiska zachodzące w przestrzeni miejskiej – należy rozważyć oparcie jej o zestandaryzowane jednostki terytorialne (jednostki urbanistyczne) i katalog najważniejszych, niekoniecznie identycznych dla wszystkich miast, a raczej najtrafniej opisujących dany obszar – wskaźników.

działanie

Wypracowanie rozwiązań umożliwiających skuteczne monitorowanie zjawisk i zróżnicowań wewnątrzmijskich, szczególnie na potrzeby monitorowania działań rewitalizacyjnych.

Przestrzeń zurbanizowana miast jest niezwykle zróżnicowana – tereny o różnych funkcjach sąsiadują ze sobą i przenikają się wzajemnie. Istniejące sposoby systematyzacji przestrzeni miejskiej – dzielnice, obwody spisowe i jednostki statystyczne itp. nie wystarczają, by możliwie precyzyjnie badać miasto i potrzeby jego mieszkańców i podejmować interwencje publiczne uwzględniające specyfikę miejsca (*place based approach*). Warunkiem jej uporządkowania, tj. znalezienia punktu odniesienia są JEDNOSTKI URBANISTYCZNE (jednostki wewnątrzmijskie o względnie jednolitej strukturze, funkcjach i spójności społecznej), które byłyby punktem wyjścia do zbierania i analizowania cech i zjawisk miejskich oraz procesów urbanizacyjnych, także w układach funkcjonalnych, wykraczających poza istniejące podziały administracyjne. Należy przy tym dążyć, aby pozyskiwanie danych dla jednostek urbanistycznych było w jak największym stopniu zbieżne z pozyskiwaniem danych w ramach obwodów lub rejonów spisowych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym

Raporty dotyczące prowadzonych działań z zakresu rewitalizacji, przygotowywane przez miasta i samorządy regionalne, będą dodatkowym źródłem informacji dla jej ewentualnego modyfikowania polityki miejskiej, ale także przyczynkiem do dyskusji w większym gronie odbiorców polityki i działań rewitalizacyjnych – mieszkańców lub w szerszym kontekście – grup interesariuszy. Powinni oni mieć możliwość zapoznania się z efektami działań zawartymi w raportach i wyrażenia swoich potrzeb oraz uwag w odniesieniu do realizowanych projektów rewitalizacji. Wymienione grupy stanowią niezbędne ogniwo procesu monitorowania rewitalizacji, dostarczając opinię na temat jej niemierzalnych aspektów.

Dodatkowe elementy zwiększające wiedzę o mieście

Uzupełnieniem systemu monitorowania polityki miejskiej, przydatnym zarówno na poziomie krajowym i lokalnym, są dodatkowe elementy zwiększające wiedzę o mieście i umożliwiające podejmowanie optymalnych decyzji co do rozwoju miast. Na uwagę miast zasługują między innymi instrument porównywania miast opracowany przez ESPON (*benchmarking* miast), Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego oraz rozwijająca się gałąź nauki, którą stanowią studia miejskie (*urban studies*).

Porównywanie (benchmarking) miast

Samorządy miast powinny w możliwie szerokim stopniu wykorzystywać wyników badań naukowych i narzędzi badawczych w zakresie planowania terytorialnego opartego na wiedzy.

Benchmarking miast jest jedną z metod analitycznych stosowaną w projektach Programu ESPON, narzędziem kształtowania i ewaluacji polityk rozwoju na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Prostota i łatwość zastosowania benchmarkingu jako narzędzia oceny daje możliwość jego praktycznego wykorzystania przez przedstawicieli administracji publicznej różnych szczebli (krajowy, regionalny, lokalny) oraz ekspertów odpowiedzialnych za opracowywanie i realizację polityk w zakresie planowania przestrzennego. [ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: (www.espon.pl/strona/benchmarking_miast].

Benchmarking to czytelna metoda porównywania miast między sobą – „podobne z podobnym”, dająca równocześnie możliwość autooceny miasta. Benchmarking jest narzędziem oceny poziomu rozwoju miasta i jego pozycji w porównaniu z miastami o podobnej wielkości, specjalizacji, funkcjach itp. Daje możliwość diagnozy potencjału rozwojowego miasta na tle wybranej grupy innych miast, jako punktów odniesienia. Efektem benchmarkingu jest wykazanie czynników, które sprawiają, że dany proces czy działanie miejskie gdzie indziej jest realizowane bardziej efektywnie.

Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego

Jednym z istniejących elementów wspomagających monitorowania polityki miejskiej jest Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index – LHDI*), pokazujący nierówności w rozwoju terytorialnym na szczeblu powiatów. Wskaźnik, bazując na trzech podstawowych zmiennych dotyczących zdrowia, edukacji i zamożności obywateli, może stanowić pomoc dla władz samorządowych w ustalaniu priorytetów działania w kontekście obecnych i przyszłych problemów społecznych. Badanie LHDI jest przygotowywane cyklicznie, jednak nie częściej niż raz na dwa lata ze względu na charakter składowych wskaźnika – zdrowie i edukację, inwestycje które dają efekty dopiero po dłuższym czasie.

[ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE
http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/MRR_wspolnie_z_ONZ_stworzylo_nowatorski_sposob_badania_rozwoju_spolecznego_Polski_130313.aspx]

Studia miejskie

Zarządzanie miastami i obszarami funkcjonalnymi wymaga podejścia uwzględniającego złożone relacje zachodzące w ramach obszarów funkcjonalnych. Studia miejskie (*urban studies*) to nowa dziedzina zajmująca się funkcjonowaniem miast i modelowaniem ich zrównoważonego rozwoju. Jej

wykorzystanie może okazać się użyteczne, ponieważ nie wszystkie zjawiska dziejące się w mieście można skwantyfikować, przeanalizować i wyciągnąć wnioski dające podstawę do jednoznacznie ukierunkowanych interwencji. Studia miejskie mogą dać tę wartość dodatkową, której nie ma w zestawieniach wskaźników – rys historyczny czy ogląd socjologiczny (użyteczność przestrzeni publicznych, zaspakajanie potrzeb mieszkańców itd). Zauważenie procesów długiego trwania w polskiej przestrzeni, w połączeniu z wnioskami z analiz na bazie systematycznie zbieranych „twardych” danych i wiedzy usystematyzowanej, jest podstawą do ustalaniu priorytetów działania i podejmowania trafnych decyzji w zakresie zarządzania miastem.

Podsumowanie konsultacji społecznych

zostanie uzupełnione na ostatnim etapie prac

Wykaz skrótów użytych w dokumencie

*** zostanie uzupełnione na dalszym etapie prac***