



POLITYKA PAŃSTWA WOBEC MIAST

WYZWANIA i POSTULATY

*Stanowisko Uczestników Konferencji
nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE w latach 2007-2013
Katowice, 11-12 stycznia 2007 r.)*

WPROWADZENIE

1. Miasta są motorem zmian, ośrodkami wiedzy, innowacji i rozwoju, a ich dobra lub zła kondycja wpływa również na rozwój gospodarki regionu. Podstawowym czynnikiem rozwoju jest konkurencyjność miast z punktu widzenia pozyskiwania inwestycji krajowych i zagranicznych, utrzymania lepiej wykwalifikowanego kapitału ludzkiego, generowania przedsięwzięć na rzecz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, pobudzania rozwoju innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw czy też rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

2. W ostatnich latach w różnych gremiach Unii Europejskiej toczyła się ożywiona dyskusja dotycząca roli miast w polityce spójności UE na lata 2007-2013. Efektem tej dyskusji jest znaczące przewartościowanie polityki regionalnej UE. Postanowiono w większym stopniu niż dotychczas uwzględnić znaczenie miast w polityce spójności na lata 2007-2013, biorąc pod uwagę przede wszystkim rolę miast w realizacji celów Strategii Lizbońskiej. W dokonanych ustaleniach uwzględniono bogate doświadczenia związane z funkcjonowaniem w latach 1994-2006 Inicjatywy Wspólnotowej URBAN I i URBAN II, których zasadniczą cechą było upowszechnienie podejścia zintegrowanego do rewitalizacji i rozwoju miast. W ostatecznym kształcie polityki spójności na lata 2007-2013 dostrzeżony został związek pomiędzy kondycją miast a potencjałem rozwojowym regionów i państw członkowskich oraz znaczenie silnych i trwałych relacji miasto-wieś. Zmianie uległo również nastawienie Komisji Europejskiej do finansowego wspierania z funduszy UE społecznego budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, iż wiele państw członkowskich UE dysponuje narodowymi politykami wobec miast, uwzględniającymi ich zasadniczą rolę w stymulowaniu rozwoju cywilizacyjnego, gospodarczego i kulturowego.

3. Uczestnicy Konferencji nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE na lata 2007-2013 (Katowice, dn. 11-12 stycznia 2007 r.) z ubolewaniem stwierdzają, że w Polsce nie wypracowano dotychczas polityki miejskiej, mimo że 61,45% ludności naszego kraju zamieszkuje w miastach. Problematyka rozwoju miast przewija się w strategiach i koncepcjach rozwoju, ale rozwiązania prawne nie wyodrębniają podmiotowo miast. Uważamy, że polska polityka wobec miast powinna uwzględniać owoce debaty przeprowadzonej w UE oraz doświadczenia wynikające z wdrożenia Inicjatywy Wspólnotowej URBAN I i II. Jednocześnie polska polityka wobec miast powinna akcentować policentryczny charakter polskiej przestrzeni, który stanowi wyjątkowy atut w kreowaniu polityki wobec miast.

DIAGNOZA KONDYCJI POLSKICH MIAST

4. Brak realizacji w Polsce polityki wobec miast sprawia, że miasta polskie są w coraz trudniejszej sytuacji, **miejska substancja mieszkaniowa** i niektóre elementy **infrastruktury technicznej szybko się dekapitalizują**, a w wielu dzielnicach kumulują się najtrudniejsze problemy społeczne. Dotyczą one sytuacji osób, rodzin i środowisk, których liczebność – wg różnych danych – sięga już 1/3 mieszkańców miast Polski. W dodatku systematyczne przekazywanie miastom nowych zadań bez wystarczających środków finansowych powoduje, że możliwości inwestycyjne miast są corocznie zmniejszane. Mimo poważnego wzrostu zadłużenia, wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu spadły z ponad 20% do około 14% wydatków budżetowych, czyli niemal o jedną trzecią. Stan ten powoduje **chroniczną niezdolność niektórych miast** do skutecznego **rozwiązywania narosłych trudności strukturalnych**. Jednocześnie nawet te miasta, w których – mimo barier – następuje wzrost atrakcyjności, nie są w stanie sprostać rosnącym oczekiwaniom społecznym, dotyczącym jakości życia. W efekcie jednym z negatywnych zjawisk, nasilających się w ostatnich latach, jest wzrost ujemnego salda migracji w miastach: stopniowo zaczynają się one wyludniać. Zwracamy przy tym uwagę na fakt, iż w latach 2000-2004 wskaźnik urbanizacji w Polsce obniżył się do 61,45%. Jednocześnie notowany od 1998 r. ubytek naturalny ludności miast, od 2000 r. nie jest już kompensowany napływem migracyjnym z obszarów wiejskich. Równolegle następuje niekorzystny z punktu widzenia ładu przestrzennego **proces suburbanizacji**, powodujący dalsze zmniejszanie się potencjału finansowego miast na skutek tego, iż zamożniejsza część mieszkańców przenosi się wraz ze swoimi przedsiębiorstwami do miejscowości podmiejskich.

5. Na tle większości krajów Europy Polska ma jedną z najbardziej korzystnych struktur przestrzennych. Policentryczność sieci osadniczej w Polsce postrzegana jest powszechnie jako pożądana optymalna forma struktury osadniczej, równoważąca procesy koncentracji. Struktura ta wynika m.in. z braku dominacji miasta stołecznego (na tle liczby ludności innych polskich wielkich miast) i względnie równomiernego rozmieszczenia miast na obszarze kraju. Jednak obok niewielu dynamicznych ośrodków występują liczne miasta w fazie stagnacji, a często i gospodarczego regresu. Przyjmując że rozwój gospodarczy w skali kraju zależy w dużej mierze od rangi i konkurencyjności jego głównych ośrodków miejskich (w skali międzynarodowej i międzyregionalnej), koncentracja procesów rozwojowych jedynie w tych ośrodkach powoduje utrwalenie się już dostrzegalnych negatywnych zmian i dalsze **osłabienie spójności policentrycznego systemu przestrzennego**. Pogłębiają się zarazem różnice w poziomie aktywności gospodarczej między dużymi miastami i „obszarami metropolitalnymi”, a większością pozostałych miast, co najostrej odzwierciedla zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy.

6. Miasta polskie szczególnie mocno odczuwają **skutki centralnie narzuconego, wadliwego gospodarowania zasobami mieszkaniowymi** oraz **złych decyzji infrastrukturalnych**, podejmowanych głównie - aczkolwiek nie wyłącznie - przed 1989 r. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż narosłe zaniedbania i zapóźnienia nie są możliwe do nadrobienia przy obecnym systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, rezygnacji Państwa z finansowania miejskiego transportu zbiorowego w aglomeracjach oraz wycofywania się Państwa z subwencjonowania społecznego budownictwa mieszkaniowego.

7. **Deficyt mieszkań** (ilościowy i jakościowy) **dotyka w pierwszym rzędzie miast**, a szczególnie ich najuboższych mieszkańców. Statystyczny deficyt mieszkań, tj. różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań zamieszkałych wynosił w 2002 r. 1.567,0 tys. i był o ponad 314,0 tys. mieszkań wyższy w porównaniu z rokiem 1988. Brak lokali mieszkalnych dla najuboższych jest powszechnie postrzegany jako ogromny problem

społeczny. Obowiązujące przepisy przewidują zakaz eksmisji donikąd, co przy braku wystarczającej liczby lokali socjalnych powoduje wstrzymywanie wykonania wyroków sądowych na całe lata i roszczenia odszkodowawcze właścicieli wobec gmin (w przeważającej części dotyczy to gmin miejskich). Polska jest zapewne jednym z nielicznych państw na świecie, które przewiduje faktyczny obowiązek zapewnienia mieszkań przez Państwo wszystkim swoim obywatelom. W praktyce obowiązek ten został przesunięty na barki samorządów gminnych (głównie miast). Powoduje to ogromne obciążenie budżetów miast odszkodowaniami wypłacanymi właścicielom lokali, przy jednoczesnym postępującym procesie degradacji substancji mieszkaniowej.

8. Choć spełniają się prognozy na temat dostosowywania się wielofunkcyjnych aglomeracji miejskich do otwartej gospodarki rynkowej, to zawodzą one w części dotyczącej roli dużych miast i aglomeracji w **„samoistnym” indukowaniu rozwoju**. Generowane w tych miastach procesy rozwojowe nie znajdują odpowiednich „kanałów” dyfuzji. Zasięg korzystnego oddziaływania dużych ośrodków miejskich nie przekracza 20-30 km. Rozprzestrzenianie się impulsów rozwoju jest z reguły nieciągłe w przestrzeni, często nie jest także zgodne z układem hierarchicznym miast.

9. W sytuacji kryzysu licznych miast następuje jednocześnie **proces przestrzennej urbanizacji**, przybierając patologiczną, żywiołowo postępującą formę zwaną **„suburbanizacją”**. Rozprzestrzenianie się miast poza ustalone granice administracyjne dotyczy jednak prawie wyłącznie zabudowy mieszkaniowej i obiektów handlowo-usługowych. Nie następuje natomiast rozwój innych funkcji typowych dla miast, a potrzeby ludności w tym zakresie realizowane są zwykle w ośrodku centralnym, co wpływa na nasilenie się liczby podróży i obciążenie niewydolnej infrastruktury transportowej. W efekcie **miasta się „rozgęszczają”**, zwiększa się powierzchnia terenów zurbanizowanych (poza granicami gmin miejskich), a maleje intensywność wykorzystania terenów w granicach miast. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że z usług świadczonych przez miasta korzysta większa liczba użytkowników, niż wynika to z liczby mieszkańców. Liczne i kosztowne usługi publiczne (komunalne) są dostępne także dla mieszkańców miejscowości podmiejskich bez nakładów z ich strony.

10. Równolegle w wielu miastach coraz więcej funkcji miejskich, typowych dla dzielnic śródmiejskich (handel, kultura i rozrywka) przenosi się na obrzeża, w efekcie czego **zaczyna zanikać centralna rola śródmieść**. Duże kompleksy handlowo-usługowe, przejmując funkcje centrów życia miejskiego zmieniają dotychczasowy układ funkcjonalny miast, definiują nowe relacje pomiędzy dzielnicami i wzmacniają uzależnienie ich użytkowników od posiadania indywidualnego środka transportu.

11. Przemysł utracił pozycję głównego czynnika miastotwórczego, a wiele terenów przekształciło się w **tzw. ugory miejskie**. Proces konwersji tych terenów napotyka na wiele barier administracyjnych, porządkowanie stosunków własnościowych i likwidacja bądź prywatyzacja upadłych przedsiębiorstw postępuje powoli, często bez uwzględniania potrzeb i koncepcji rozwojowych miast. Brak skutecznej konwersji „ugorów miejskich” przyczynia się z kolei do wyżej wzmiankowanego „rozgęszczania się” miejskiej struktury przestrzennej.

12. Utrzymujące się od lat niskie efekty budownictwa mieszkaniowego (zwłaszcza społecznego) oraz niski wskaźnik stopy remontowej (ok. 0,6% kosztów odtworzenia), przy stale rosnącym udziale jednoosobowych gospodarstw domowych w ogólnej ich liczbie doprowadzi niebawem do **dramatycznego pogłębienia deficytu mieszkaniowego w miastach**. Budownictwo komunalne od roku 2003 stanowi mniej niż 2% realizowanych nowych mieszkań. Brak wolnych lokali komunalnych w miastach wykluczy prowadzenie racjonalnej polityki mieszkaniowej oraz utrudni kontynuowanie prowadzonych w miastach

programów rewitalizacji. Podejmowanie nowych programów rewitalizacji dotyczących obszarów zabudowy mieszkaniowej napotykać będzie na bariery trudne do pokonania, a tzw. „luka remontowa” powiększy się. Przekształcenia własnościowe, a zwłaszcza prywatyzacja oraz odejście od subsydiowania gospodarki mieszkaniowej, będą powodowały silniejsze procesy **segregacji mieszkaniowej w przestrzeni miasta** według poziomu dochodów gospodarstwa domowego.

13. Procesy migracyjne, rejestrowane i faktyczne będą w dużym stopniu implikowały proces rozwoju miast. Dotąd słabo widoczny **napływ do Polski imigrantów spoza UE będzie się nasilał i koncentrował w miastach**, zwłaszcza dużych. Podobnie jak w starych krajach UE stanowić to może problem społeczno-kulturowy, szczególnie z uwagi na deficyt na rynku mieszkaniowym (wpływający na potencjalnie radykalny wzrost przestępczości, w tym zwłaszcza zorganizowanej).

PRIORYTETY POLITYKI WOBEC MIAST

14. Mając na uwadze powyżej określone, ważniejsze czynniki determinujące kondycję polskich miast uczestnicy Konferencji nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE na lata 2007-2013 uważają, że należy rozpocząć **ogólnokrajową dyskusję nad polityką wobec miast i polityką miejską**, będącą składową debatą europejskiej. Kluczowym wydaje się włączenie w nią nie tylko władz największych ośrodków miejskich, które z reguły szybko odnalazły się w nowej europejskiej rzeczywistości. Konieczna jest także współpraca mniejszych ośrodków w policentrycznej sieci, uwypuklenie związków miast z otaczającymi obszarami i budowanie więzi współpracy. Zwracamy przy tym uwagę na fakt, iż **stan świadomości społecznej** jest aktualnie jednym z elementów ograniczających powstanie **klarownej wizji rozwoju miast w Polsce**. Dotyczy to stosunku do miast, postrzeganych jako stały, zwykły element społeczno-gospodarczej i przestrzennej rzeczywistości oraz **braku traktowania miast jako cennego narodowego zasobu**, wymagającego dbałości i troski, posiadającego jednak podmiotowość prawną oraz zdolność do formułowania własnych celów rozwojowych i ich wdrażania.

15. Konferencja nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE na lata 2007-2013 jest w zamierzeniu Organizatorów i Uczestników ważnym głosem w tej debacie. Uważamy, że istnieją co najmniej dwa istotne motywy wskazujące na potrzebę uruchomienia tej dyskusji i pilnego rozpoczęcia prac nad polską polityką wobec miast. Pierwszym motywem jest rozpoczęcie nowego okresu programowania funduszy strukturalnych (przy czym wsparcie dla miast zostało uwzględnione w głównym nurcie polityki spójności UE), drugim zaś – początek nowej kadencji samorządowej, w której głównym wyzwaniem będzie właściwe wykorzystanie funduszy strukturalnych w celu pokonania – niektórych przynajmniej – barier i słabości rozwojowych polskich miast.

16. Efektem tej debaty powinno być opracowanie i przyjęcie w najbliższym czasie założeń polskiej polityki miejskiej – tak, aby założenia te mogły znaleźć swoje odzwierciedlenie w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO) oraz w Strategii Rozwoju Kraju (SRK). Jednocześnie domagamy się, aby polityka wobec miast, uwzględniająca rolę miast jako najważniejszych biegunów rozwoju, była brana pod uwagę w trwających pracach nad aktualizacją *Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* oraz w pracach nad strategią zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej, prowadzonych w ramach sieci ESPON.

17. **Rozwój miast** powinien być **autonomicznym celem polityki społeczno-gospodarczej Państwa** – który, pozostając w silnej relacji z polityką regionalną – wypełnia obowiązek rozwiązywania przez władze państwowe problemów w zakresie:

- a) jakości życia w miastach;
- b) instrumentów rozwoju gospodarczego i rynku pracy;
- c) wykluczenia i marginalizacji wielu grup społecznych;
- d) kryzysu ośrodków miejskich średniej wielkości i małych miast;
- e) generowania inwestycji wykorzystujących lokalne zasoby i innowacje oraz inwestycji w infrastrukturę zwiększających przestrzenną dostępność i spójność w polskim systemie miast;
- f) jakości i dostępności usług edukacyjnych i kulturalnych oraz dostępności nowoczesnych technik i technologii informacji i komunikacji (ICT) w ramach społeczeństwa informacyjnego;
- g) sprostania wyzwaniom stojącym przed miastami jako ośrodkami obsługi sąsiednich jednostek osadniczych i obszarów wiejskich;
- h) podtrzymania walorów kulturowych, lokalnej specyfiki i tożsamości ośrodków miejskich, jako głównych ogniw zachowania i rozwoju kultury narodowej.

18. Zadania te powinny być również – w zakresie określonym przez kompetencje przypadające województwom samorządowym – istotnym przedmiotem polityki intraregionalnej, kreowanej przez polskie regiony.

19. Misją polskiej polityki miejskiej jest służyć rozwojowi miast jako biegunów wzrostu gospodarczego, kulturowego i społecznego, przy zachowaniu i wspieraniu ich spójności urbanistycznej, integralności społecznej i kulturowej oraz dziedzictwa kulturowego, z poszanowaniem hierarchicznej struktury powiązanych ze sobą ośrodków miejskich oraz policentrycznego układu przestrzennego w skali Polski, umożliwiającego transfer rozwoju na inne obszary kraju, Unii Europejskiej i innych państw. Polityka wobec miast winna być z natury wielosektorowa i wielopodmiotowa. Policentryczny charakter polskiej przestrzeni stanowi wyjątkowy atut w kreowaniu takiej polityki wobec miast, która stwarza realne szanse na przyspieszenie rozwoju kraju w globalnym procesie rozwoju.

20. Do podstawowych priorytetów polityki Państwa wobec miast należą:

- 1) **Rewitalizacja miast oraz przyspieszenie przekształceń funkcjonalnych „ugorów miejskich”;**
- 2) **Upodmiotowienie obszarów metropolitalnych;**
- 3) **Zahamowanie regresu małych miast i miasteczek;**
- 4) **Rozwijanie miejskiej infrastruktury społecznej i technicznej;**
- 5) **Przeciwdziałanie suburbanizacji.**

Ad. 1) Konieczna jest **koncentracja wysiłków Państwa na wspieraniu miejskich programów rewitalizacji** (rozumianych jako wieloletnie zintegrowane programy działania), inicjowanych i koordynowanych przez samorzady gminne, podejmowanych w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego niektórych obszarów miast lub całych mniejszych ośrodków miejskich oraz kompleksowej konwersji terenów przemysłowych i powojaskowych.

Zadania Państwa w tym zakresie obejmować powinny m.in.:

- a) określenie możliwości wsparcia prywatnych właścicieli zaniedbanych budynków;
- b) rozszerzenie kategorii beneficjentów funduszy strukturalnych o np. wspólnoty mieszkaniowe;

- c) wypracowanie zasad i metod rewitalizacji „wielkiej płyty”;
- d) dbałość o utrzymanie spójności przestrzennej poprzez zobowiązanie właścicieli i najemców do wypełniania postanowień planów zagospodarowania przestrzennego;
- e) finansowanie i wspieranie przez Państwo pilotażowych projektów dotyczących rewitalizacji (przynajmniej 5 w skali kraju w okresie 2007-2013).

Z uwagi na kompleksowy i interdyscyplinarny charakter rewitalizacji konieczne jest przygotowanie i uchwalenie ustawy rewitalizacyjnej, określającej niezbędne instrumenty dla miast oraz ustalającej ogólne zasady i procedury postępowania, niezbędne dla sprawnego prowadzenia przez miasta programów rewitalizacji obszarów zurbanizowanych. Ponadto rozwiązana musi zostać jedna z podstawowych barier rewitalizacji jaką jest brak dostępu do środków zapewniających finansowanie programów rewitalizacji. Skuteczne współfinansowanie z funduszy UE programów rewitalizacji wymaga przełożenia na grunt polski regulacji rozporządzeń WE, a szczególnie rozporządzenia dot. EFRR (ERDF), w taki sposób aby uwzględnić zarówno doświadczenia UE (obejmujące obie generacje inicjatywy URBAN), jak i przede wszystkim polskie doświadczenia wynikające z przeprowadzonych lub znacząco zaawansowanych programów rewitalizacji, a później Lokalnych Programów Rewitalizacji (LPR), tworzonych i wdrażanych na podstawie ustaleń ZPORR na lata 2004-2006.

Ad 2) Konieczne jest pilne **upodmiotowienie obszarów metropolitalnych** i wprowadzenie standardów zarządzania tymi obszarami, poprzez jak najszybsze przygotowanie i uchwalenie ustawy metropolitalnej, uwzględniającej specyfikę polskich obszarów metropolitalnych (zwłaszcza takich jak Trójmiasto, około 2-milionowa Aglomeracja Górnośląska czy Aglomeracja Bydgoszcz-Toruń).

Upodmiotowienie obszarów metropolitalnych powinno polegać na:

- a) nadaniu obszarom metropolitalnym statusu prawnego, określeniu ustroju tego podmiotu i jak najszybszym wpisaniu go w system prawny Rzeczypospolitej;
- b) wyposażeniu ich w majątek i ustawowym zapewnieniu finansowania;
- c) włączeniu obszarów metropolitalnych – jako komponentu – w system planowania przestrzennego, bez naruszenia władztwa planistycznego gminy;
- d) nadaniu obszarom metropolitalnym podmiotowości w systemie programowania rozwoju poprzez udostępnienie instrumentów wsparcia dla funkcji metropolitalnych, co najmniej poprzez opracowanie i implementację pożądaných na obecnym etapie rozwoju kraju standardowych form zarządzania.

Jednocześnie wskazane jest wprowadzenie nowoczesnego, zintegrowanego systemu zarządzania kluczowymi zadaniami publicznymi, takimi jak transport zbiorowy, oświata, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo czy planowanie przestrzenne.

Ad 3) Konieczne jest **zainicjowanie przez Państwo** (z uwzględnieniem roli województw samorządowych) **procesu odbudowy gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek**, opartego na endogenicznych walorach tych ośrodków i ich pożądanej funkcji w krajowej policentrycznej sieci miast, skoordynowanie i powiązanie polityki wobec MŚP, polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz procesu gospodarczej transformacji rolnictwa z działaniami samorządów tych miast w zakresie tworzenia nowych źródeł dochodów oraz poprawy warunków życia i gospodarowania w małych miastach i miasteczkach. Konieczne jest także wspieranie samorządu wojewódzkiego w działaniach angażujących społeczności lokalne oraz instytucje rozwoju lokalnego do podejmowania inicjatyw na rzecz rozwoju małych miast i miasteczek oraz współpracy z dużymi ośrodkami miejskimi.

Ad 4) Konieczne jest **ściślejsze powiązanie procesu ustalania przebiegu i realizacji infrastruktury** (technicznej i społecznej) o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym z **planowanymi przedsięwzięciami rozwojowymi w miastach**, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności infrastruktury transportowej. Niezbędne jest wykorzystanie planowanych i realizowanych inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną jako osi rozwoju. Jednocześnie należy uwzględnić zadania związane z odbudową i uzupełnianiem sieci powiązań zbiorowego transportu publicznego między małymi miastami. Uważamy także, iż Państwo powinno zaangażować się w rozwój transportu zbiorowego w miastach, a zwłaszcza na obszarach metropolitalnych (na wzór licznych państw UE). Konieczne jest zlikwidowanie istniejących barier prawnych w celu zapewnienia możliwości jednoczesnego wykonywania robót dotyczących infrastruktury w różnych dziedzinach (np. kanalizacja i światłowody).

Szczególne znaczenie posiada również stymulowanie rozwoju mieszkalnictwa społecznego, w tym zwłaszcza rynku mieszkań na wynajem poprzez prowadzenie polityki propodażowej i włączenie zadań związanych z uzbrajaniem terenów pod społeczne formy budownictwa mieszkaniowego oraz realizację takiego budownictwa mieszkaniowego w zakres działań wspieranych finansowo przez Państwo.

Jednocześnie wysoce wskazane jest dokonanie zasadniczej, systemowej zmiany dotyczącej dotychczasowej praktyki lokowania różnorodnych instytucji i agend państwowych w stolicy Państwa. Umożliwia to aktualny stan zaawansowania nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). Wskazane jest generowanie nowych funkcji społecznych i administracyjnych poprzez lokalizowanie infrastruktury niezbędnej do dalszej dekoncentracji aparatu Państwa w większej liczbie mniejszych ośrodków miejskich, jak również stymulowanie instytucji i organizacji międzynarodowych, szczególnie funkcjonujących w ramach UE do lokalizowania swojej infrastruktury w polskich miastach.

Ad 5) W celu ochrony ładu przestrzennego w Polsce konieczne jest pilne i skuteczne zahamowanie **procesu rozprzestrzeniania się zabudowy na terenach podmiejskich** oraz promowanie **intensywnego wykorzystania terenów zurbanizowanych** poprzez nowe rozwiązania administracyjne i fiskalne, ułatwiające proces inwestycyjny w miastach. Konieczne jest także wprowadzenie mechanizmu partycypacji w finansowaniu usług komunalnych.

Przeciwdziałaniu suburbanizacji sprzyjałaby również poprawa jakości zamieszkiwania w miastach poprzez usunięcie barier hamujących rozwój budownictwa mieszkaniowego na wynajem, wprowadzenie mechanizmów stymulujących działania remontowe w istniejącym zasobie mieszkaniowym oraz adaptację istniejących obiektów na nowe funkcje. Równolegle konieczne jest przeciwdziałanie powstawaniu stref wielofunkcyjnych na obrzeżach miast oraz stymulowanie władz miejskich do intensyfikowania wykorzystania terenów i utrwalania granic miast.

21. Jednocześnie należy zwrócić szczególną uwagę na następujące **kierunki i formy polityki Państwa, wspierającej odnowę i rozwój miast:**

- 1) Usprawnienie systemu planowania, w tym planowania przestrzennego;
Należy zmodyfikować istniejące rozwiązania prawne co najmniej w następującym zakresie:
 - a) wyeliminowanie niekonstytucyjnych przepisów regulujących aktualnie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy;
 - b) wprowadzenie do systemu planowania instrumentów urbanistyki operacyjnej;

- c) wprowadzenie planowania rozwoju infrastruktury technicznej na analogicznych zasadach jak obowiązujące obecnie w prawie energetycznym dla gestorów mediów energetycznych (plany zaopatrzenia w media).
- 2) Dokonanie modyfikacji **systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST)**;
Należy kontynuować modyfikację systemu finansowania JST i wprowadzić rozwiązania umożliwiające m.in.:
- a) wprowadzenie efektywnego systemu wyrównawczego (aktualny - od 1999 r. częściowo oparty na wpłatach „bogaty” JST do budżetu Państwa to tzw. janosikowe);
 - b) skuteczne przestrzeganie przez Parlament i Rząd konstytucyjnej zasady adekwatności środków do zadań (sposób ustalania środków niezbędnych do realizacji nowych zadań, rekompensata zwolnień i ulg ustawowych w podatkach i opłatach - dochodach własnych);
 - c) wprowadzenie systemowego rozwiązania finansowania dróg publicznych w Polsce;
 - d) wprowadzenie podziału budżetu JST na część operacyjną (bieżącą) i kapitałową (majątkową), z uwzględnieniem określenia źródeł dochodów i wydatków;
 - e) wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym część podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) przysługiwałaby miastu, na terenie którego osoba fizyczna pracuje, nie będąc jego mieszkańcem (jest to uzasadnione faktem ponoszenia przez miasto kosztów wynikających z korzystania z niektórych usług komunalnych i infrastruktury przez tę kategorię osób).
- 3) Udzielanie miastom pomocy technicznej w tworzeniu i realizacji **kompleksowych programów rozwojowych**, opartych o struktury funkcjonalno-przestrzenne, dla uzyskania efektu synergii przy wykorzystaniu wspólnego potencjału wynikającego z położenia geograficznego i wspólnoty interesów.
- 4) Elementem wdrażania polityki miejskiej powinno być przygotowanie i realizacja **programu rozwoju mieszkalnictwa jako wieloletniego programu rządowego**. Konieczna jest zmiana polityki mieszkaniowej Państwa (zwłaszcza czynszowej) w kierunku odtworzenia wartości substancji mieszkaniowej oraz zmiana państwowego systemu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, a także wypracowanie zasad wsparcia finansowego dla wspólnot mieszkaniowych. Narastający w ostatnim okresie problem mieszkań socjalnych dla osób eksmitowanych nie powinien stanowić jedynie problemu gmin. Konieczne jest uwzględnienie w budżecie Państwa środków na ten cel.
- 5) Udzielanie pomocy technicznej dla samorządu wojewódzkiego przy podejmowaniu i prowadzeniu **prac nad zintegrowanymi planami rozwoju miast** i przy ich wdrażaniu oraz dla działań pozwalających na formułowanie regionalnych polityk mieszkaniowych, nastawionych na zwiększanie przestrzennej mobilności (przy jednoczesnym przeciwdziałaniu jej negatywnym konsekwencjom).
- 6) Stworzenie warunków prawnych, instytucjonalnych i finansowych służących skutecznemu **zwiększeniu zainteresowania miast inwestycjami w formułach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)**.

- 7) Uwzględnienie zalecanych przez UE **instrumentów zarządzania i finansowania rozwoju miast** oraz **tworzenie tzw. Urban Development Funds (UDF)**, proponowanych w opinii o inicjatywie wspólnotowej JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). Stworzyłyby to dodatkowe możliwości finansowania projektów poprzez korzystne warunki kredytowania.
- 8) Istnieje potrzeba przygotowania i realizacji przez Rząd **projektów pilotażowych** w odniesieniu do nowych, innowacyjnych instrumentów polityki wobec miast, jakie prawdopodobnie niebawem powstaną. Powinno to być warunkiem upowszechnienia tych instrumentów. W szczególności za wysoce uzasadnione uważamy finansowanie i wspieranie przez Państwo pilotażowych projektów dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich (przynajmniej 5 w skali kraju w okresie 2007-2013).
- 9) Biorąc pod uwagę cenne doświadczenia programu URBACT w latach 2000-2006 wskazane jest **inspirowanie powstawania z aktywnym udziałem polskich miast kolejnych sieci tematycznych miast europejskich** (pod auspicjami programu URBACT II w latach 2007-2013), dedykowanych zagadnieniom istotnym dla budowania instrumentów polityki wobec miast. Dotychczasowe wyniki pracy takich sieci mogą stanowić ważną podstawę do formułowania zasad wspierania rozwoju miast w skali kraju.
- 10) Istotnym warunkiem wdrażania skutecznej polityki miejskiej jest stałe prowadzenie **monitoringu rozwoju miast**.
- 11) Należy zalecić, by z uwagi na znaczenie rozwoju miast dla rozwoju regionów oraz zgodnie z możliwościami fakultatywnego ustalania tej kwestii przez poszczególne państwa członkowskie wszystkie polskie Regionalne Programy Operacyjne zawierały **zintegrowany plan rozwoju miast**. Ponadto optymalnym rozwiązaniem stabilizującym proces realizacji RPO w zakresie oddziaływania polityki rozwoju regionu na rozwój miast oraz korzystnym dla miast z uwagi na planowanie wydatków w budżetach byłoby przyjęcie zasady subdelegacji na rzecz władz miejskich (lub podregionów wysoce zurbanizowanych) za pomocą tzw. grantów globalnych.

22. Po wypracowaniu polityki Państwa wobec miast konieczne jest uwzględnienie podstawowych celów tej polityki (nawiązujących do powyżej określonych priorytetów, kierunków i form) w postanowieniach podstawowych dokumentów strategicznych Państwa. W szczególności konieczne jest uwzględnienie celów i priorytetów polityki wobec miast w programach operacyjnych przygotowywanych przez Rząd.

Niniejszy dokument został przygotowany przez Biuro Śląskiego Związku Gmin i Powiatów na podstawie opracowania p. arch. Dagmary Mliczyńskiej-Hajda pn. „Polityka wobec miast – rewitalizacja i rozwój. Koncepcja oddziaływania na rozwój miast w Polsce” (wrzesień 2006). Organizatorzy Konferencji nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE w latach 2007-2013 (Katowice, 11-12 stycznia 2007 r.) dziękują p. arch. Dagmarze Mliczyńskiej-Hajda za udostępnienie swego opracowania i wyrażenie zgody na wykorzystanie jego tez i fragmentów w niniejszym dokumencie. W dokumencie tym uwzględniono również niektóre uwagi zawarte w opracowaniu p. Andrzeja Porawskiego, Dyrektora Biura Związku Miast Polskich, pn. „Tezy Związku Miast Polskich w sprawie polskiej polityki miejskiej na lata 2007-2013” (2006) oraz tezy niektórych stanowisk Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.