

Warszawa, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 1235

**UCHWAŁA NR 198
RADY MINISTRÓW**

z dnia 20 października 2015 r.

w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej

Na podstawie art. 21c ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.¹⁾) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Krajową Politykę Miejską do 2023 r., zwaną dalej „Krajową Polityką Miejską 2023”, stanowiącą załącznik do uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *E. Kopacz*

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 349, 1240, 1358 i 1890.

Załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów
z dnia 20 października 2015 r. (poz. 1235)



Krajowa Polityka Miejska 2023

Warszawa, październik 2015 r.

Spis treści

Wprowadzenie

Krajowa Polityka Miejska – definicja, założenia	5
Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie	10
Krajowa Polityka Miejska – dokumenty diagnostyczne	11
1. Polskie miasta – wizja	12
2. Zasady prowadzenia polityki miejskiej	12
3. Cele polityki miejskiej	13
Cel strategiczny polityki miejskiej	13
Cele szczegółowe polityki miejskiej	13
4. Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej	17
Jakość życia	17
4.1. Kształtowanie przestrzeni	19
4.2. Partycypacja publiczna	32
4.3. Transport i mobilność miejska	40
4.4. Niskoemisyjność i efektywność energetyczna	55
4.5. Rewitalizacja	64
4.6. Polityka inwestycyjna	74
4.7. Rozwój gospodarczy	82
4.8. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	90
4.9. Demografia	96
4.10. Zarządzanie obszarami miejskimi	103
5. System wdrażania Krajowej Polityki Miejskiej	113
6. Monitorowanie realizacji polityki miejskiej	116

Załączniki

1. Powiązanie celów szczegółowych polityki miejskiej z celami strategii zintegrowanych
2. Podsumowanie konsultacji publicznych
3. Projekty pilotażowe
4. Ubieganie się przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej o przyznanie prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO w roku 2022

Dlaczego potrzebujemy Krajowej Polityki Miejskiej?

Mieszkańcy miast stanowią około 60% ludności Polski. Biorąc pod uwagę także mieszkańców pozostałych terenów podlegających urbanizacji 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 koncentracji nauki, usług publicznych i biznesu oraz kreowania rozwoju gospodarczego. Są węzłami sieci firm, pracowników, wiedzy i umiejętności, co przyczynia się do większej produktywności i dynamiki wzrostu tych obszarów. Miasto, nawet to najmniejsze, stanowi również zjawisko kulturowe i nośnik cywilizacji. Szeroko pojęte zasoby dziedzictwa kulturowego, ich zachowanie i ochrona mają kluczowe znaczenie dla kulturowej identyfikacji i poczucia tożsamości mieszkańców, a także dla sfery gospodarki i edukacji. Przy właściwie prowadzonej polityce rozwoju na wszystkich poziomach, zarówno mniejsze, jak i większe miasta mogą i powinny rozwijać się jako motory rozwoju odpowiednio w skali lokalnej lub szerzej – w skali regionalnej, krajowej i europejskiej.

Z drugiej strony obszary miejskie to miejsca, 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, braku świadomości kulturowej oraz poczucia tożsamości i współodpowiedzialności mieszkańców, ubóstwa, stanu środowiska, zatłoczenia ulic i wielu innych aspektów. Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i podniesienia w nich jakości życia należy te kwestie traktować priorytetowo oraz rozwiązywać w sposób kompleksowy i zintegrowany.

Wprowadzenie

Krajowa Polityka Miejska – definicja, założenia

Definicja

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. 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 mających 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) oraz ich obszarów funkcjonalnych, przy czym ze szczególną uwagą podchodzi do problematyki rozwoju małych i średnich miast.
- ✓ **Podkreśla** konieczność indywidualnego dobrania instrumentów rozwoju do własnej ścieżki rozwoju przez każde z miast, nie przyporządkowując danych zagadnień i rozwiązań tylko miastom określonego typu.
- ✓ **Respektuje** obowiązujący ustrój Polski, którego niezbywalnym elementem jest samodzielność samorządu terytorialnego.
- ✓ **Odnosi** się bezpośrednio do horyzontu czasowego 2023 roku, choć kwestie w niej poruszane i wytyczone kierunki rozwoju będą aktualne także 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. Przekładając dokumenty wyższego rzędu na poziom operacyjny, nie powtarza ich zapisów, ale wskazuje istniejące powiązania jako bazę 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 i położenia. Ma za zadanie wskazać, gdzie i jak możliwe jest zwiększenie efektywności działań podmiotów publicznych, a pośrednio także prywatnych i społecznych, tak, aby sprawniej osiągać cele polityki miejskiej.
- ✓ **Stanowi** – na potrzeby relacji między administracją rządową a samorządem terytorialnym – płaszczyznę odniesienia dla jednolitego rozumienia wyzwań i pożądanych kierunków działania w zakresie rozwoju miast oraz warunki integracji i koordynacji różnych polityk publicznych.

- ✓ **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, w naturalny sposób wymagających większego wsparcia z poziomu centralnego.

Miasta i ich obszary funkcjonalne

Polityka miejska jest adresowana do wszystkich polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych. Jest wyrazem zintegrowanego podejścia terytorialnego i jego uzupełnieniem w wymiarze miejskim. Zintegrowane podejście terytorialne jest odpowiedzią na coraz wyraźniej obserwowaną potrzebę postrzegania terytoriów i planowania ich rozwoju przez pryzmat ich obszarów funkcjonalnych, a nie granic administracyjnych.

Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie.

Należy podkreślić, że fakt adresowania polityki miejskiej nie tylko do samych miast, ale i ich obszarów funkcjonalnych wynika z dostrzeżenia siły powiązań pomiędzy nimi, a nie z dążenia do intensyfikacji urbanizacji na całych tych obszarach. Wręcz przeciwnie, cele i treść dokumentu traktują o konieczności kształtowania miasta zwartego i przeciwdziałania żywiołowej suburbanizacji.

Podmioty i adresaci

Pierwszoplanowym i kluczowym podmiotem i adresatem niniejszego dokumentu są mieszkańcy miast i ich obszarów funkcjonalnych. Patrząc jednak formalnie, podmiotami Krajowej Polityki Miejskiej są instytucje rządowe i jednostki samorządu terytorialnego (JST). Dodatkowo dokument adresowany jest do podmiotów ze sfery pozarządowej, biznesu, nauki oraz organizacji zrzeszających mieszkańców, przedsiębiorców lub JST.

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 zapewnienia kompleksowości działań podmiotów publicznych tak, aby działania podejmowane w ramach zakresu zadań jednych podmiotów nie powodowały negatywnego wpływu na inne sfery. Tylko realnie kompleksowe i komplementarne podejście pozwoli na realizację interesu publicznego w sposób optymalny i całościowy.

Małe i średnie miasta są szczególnym adresatem Krajowej Polityki Miejskiej, ponieważ mają one zwykle wyższą niż duże ośrodki barierę wejścia w nowoczesne działania rozwojowe, która wynika z możliwości finansowych, potencjału instytucjonalnego itd. Dodatkowo, małe i średnie miasta są bardziej narażone na negatywne skutki kryzysu gospodarczego, zmian demograficznych i innych niekorzystnych zjawisk. Dlatego też jest im poświęcony osobny cel Krajowej Polityki Miejskiej, a jej treści, wszędzie gdzie to zasadne, zwracają uwagę na konieczność konkretnych działań i specjalnego traktowania przez instytucje rządowe potrzeb, barier i potencjałów tych ośrodków.

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. Analogicznie treść niniejszego dokumentu powinna być traktowana przez wszelkie jednostki sektora finansów publicznych niepodlegające administracji rządowej.

Równocześnie treść Krajowej Polityki Miejskiej, a zwłaszcza precyzyjnie wskazane zadania do realizacji, w odniesieniu do instytucji rządowych należy traktować jako zobowiązanie adresowane do tych instytucji, z zastrzeżeniem omówionego na końcu tego podrozdziału zróżnicowania sposobu tego zobowiązania, bezpośredniego w odniesieniu do podmiotów podległych organizacyjnie Radzie Ministrów lub pośredniego – w przypadku pozostałych podmiotów – w zakresie możliwości oddziaływania na ich funkcjonowanie przez przedstawicieli administracji rządowej. Instytucje rządowe w swych działaniach mają dążyć do wpisania się w cele Krajowej Polityki Miejskiej i wyznaczone w niej kierunki działań. Zwłaszcza dotyczy to sytuacji, gdy aktywność instytucji przekłada się na jej bezpośrednie działania (np. w roli inwestora) w strukturze przestrzennej czy społecznej miast lub ich obszarów funkcjonalnych. Podobnie powinien być rozumiany fakt zdefiniowania w dokumencie i zaprezentowania stronie samorządowej płaszczyzny odniesienia dla relacji między administracją rządową a samorządem terytorialnym w zakresie związanym z rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to, że instytucje rządowe nie mogą wspierać, finansowo lub organizacyjnie, albo w inny sposób uczestniczyć w działaniach, które w ewidentny sposób stoją w sprzeczności z tym, co postuluje Krajowa Polityka Miejska.

Użyte m.in. powyżej pojęcie „instytucje rządowe” wykorzystuje się na potrzeby niniejszego dokumentu w celu jego uczynienia i łatwiejszego odbioru. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że w Krajowej Polityce Miejskiej należy je rozumieć jako: Radę Ministrów oraz członków Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej, wszelkie organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz urzędy je obsługujące, a także pozostałe instytucje i podmioty pozostające w relacji zależności w stosunku do administracji rządowej, przy czym relacja zależności powinna być rozumiana szerzej niż relacja podległości organizacyjnej. Ta druga dotyczy jednostek organizacyjnie podległych Radzie Ministrów i w ich przypadku jednostki te są bezpośrednio związane treścią Krajowej Polityki Miejskiej jako dokumentu rządowego. Ta pierwsza obejmuje szersze grono podmiotów, które co prawda nie podlegają organizacyjnie Radzie Ministrów, ale administracja rządowa poprzez swoich przedstawicieli ma wpływ (w różnym zakresie zależnym od indywidualnych uwarunkowań) na ich funkcjonowanie. Tym samym, niniejszy dokument rządowy nie wiąże wprost tych podmiotów, ale jest wiążący dla przedstawicieli administracji rządowej wpływających na ich działanie. W konsekwencji te instytucje (w takim zakresie, w jakim wynikać to może z działań przedstawicieli administracji rządowej) oraz indywidualnie przedstawiciele reprezentujący Skarb Państwa w organach tych instytucji (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.

Struktura dokumentu

Na obszarach miejskich zjawiska i problemy o różnym charakterze (gospodarcze, społeczne, infrastrukturalne, środowiskowe i inne) przenikają się i wpływają na siebie, tworząc skomplikowaną strukturę. Logika i konstrukcja Krajowej Polityki Miejskiej odzwierciedla potrzebę zerwania z podejściem sektorowym w prowadzeniu polityk publicznych po to, aby z jednej strony oddać złożoność i wzajemne powiązania występujących w przestrzeni miejskiej uwarunkowań i wyzwań, a z drugiej, aby proponować skuteczną odpowiedź na te wyzwania. Równocześnie jednak, aby w niniejszym dokumencie móc odnieść się w uporządkowany sposób do złożonego charakteru problematyki miejskiej, konieczne okazało się wyodrębnienie wątków tematycznych, wokół których skupiono przekaz. Wybrano wątki, które uznano za szczególnie istotne dla obecnych wyzwań rozwojowych polskich miast, mając jednocześnie świadomość, że nie wyczerpują one w pełni wszystkich aspektów ich funkcjonowania. Część z nich 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. W przypadku każdego z wątków tematycznych zaakcentowano jego najważniejsze powiązania z innymi wątkami.

Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej to: *Kształtowanie przestrzeni; Partycypacja publiczna; Transport i mobilność miejska; Niskoemisyjność i efektywność energetyczna; Rewitalizacja; Polityka inwestycyjna; Rozwój gospodarczy; Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu; Demografia; Zarządzanie obszarami miejskimi.*

Szczególnym i centralnym wątkiem jest „Jakość życia”, gdyż stanowi swoistą klamrę i wspólny mianownik pozostałych wątków. O ile podział na wątki jest sposobem ustrukturyzowania opisu wyzwań i uwarunkowań polityki miejskiej oraz postulowanych kierunków działań, to jednak nie narusza to zintegrowanego i całościowego podejścia do problematyki miejskiej, na jakim opiera się Krajowa Polityka Miejska. Rezultatem podejścia, zgodnie z którym Krajowa Polityka Miejska pod względem merytorycznym jest ustrukturyzowana poprzez wątki tematyczne, jest uporządkowanie jej treści odnoszących się bezpośrednio do administracji rządowej. Tam, gdzie z opisu pożądanych kierunków rozwoju miast wynika, że w odniesieniu do danego zagadnienia dla osiągnięcia celów Krajowej Polityki Miejskiej potrzebne jest nałożenie na instytucje rządowe określonych zobowiązań – informacja w tym zakresie zawarta jest w ramce bezpośrednio w tekście. W ten sposób zachowano spójność dokumentu – wymagane działania/zadania instytucji rządowych są wplecione w główny nurt narracji.

Zobowiązania instytucji rządowych

Uwypuklenie zagadnień, które mają charakter zadań lub zobowiązań adresowanych do poszczególnych instytucji rządowych, nastąpiło poprzez ich pogrupowanie w **centra wiedzy, zmiany przepisów** oraz **działania**.

Centra wiedzy – będą to, zgromadzone w jednym miejscu i udostępniane przez strony internetowe (podmiotowe strony BIP) 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 skupiać w jednym miejscu, dostępnym dla wszystkich użytkowników, aktualną i pełną wiedzę na dany temat. Zadaniem centrów będzie przede wszystkim: informowanie o tematach będących przedmiotem zainteresowania danego centrum; proponowanie i promowanie rozwiązań i dobrych praktyk w dziedzinach, które są zidentyfikowane jako nowe lub trudne; upowszechnianie wzorcowych dokumentów i schematów postępowania. Treści udostępniane przez centra wiedzy będą wytwarzane nie tylko przez właściwe resorty, ale także przez JST i ich korporacje, ekspertów, jednostki naukowe itd. Będą to dokumenty, podręczniki, ekspertyzy, zestawy dobrych praktyk i wszelkie inne informacje, które mogą w danej dziedzinie być przydatne samorządom. Cechą tych informacji będzie to, że poprzez zamieszczenie ich w danym centrum wiedzy będą w pewien sposób autoryzowaną przez dany resort wiedzą w danej dziedzinie, co oznacza że informacja taka jest aktualna, pełna, właściwej jakości oraz zasadniczo zgodna ze strategicznymi celami i kierunkami rządu. Jednym z zasadniczych źródeł informacji oraz wzorców i praktyk do upowszechniania będą projekty pilotażowe, które obok wypracowania wzorcowych rozwiązań, służyć powinny identyfikowaniu barier i problemów, prowadzących do potrzeby 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. Należy podkreślić, że centra wiedzy to nie nowe instytucje, ale specjalne, przejrzyste i stale aktualizowane strony internetowe prowadzone przez właściwe resorty.

Zmiany przepisów – dotyczą wprowadzenia nowych regulacji prawnych lub modyfikacji już istniejących. W zobowiązaniach tych przedstawione są zarówno zagadnienia, które wymagają dalszej analizy i w dalszym kroku wprowadzenia ewentualnych zmian w prawie, jak i od razu konkretne propozycje zmian przepisów.

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

Powiązanie polityki miejskiej z perspektywą finansową UE

Horyzont czasowy Krajowej Polityki Miejskiej – 2023 rok – jest tożsamy z horyzontem czasowym wdrażania programów w ramach bieżącej unijnej perspektywy finansowej. 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 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.

Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie

Od kilku lat polska polityka rozwoju prowadzona jest w sposób silniej ukierunkowany terytorialnie, odpowiadający na specyficzne potrzeby danych terytoriów, bazujący na ich wewnętrznych potencjałach rozwojowych, zasobach i wiedzy oraz dostosowujący się 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 równorzędny z wymiarem gospodarczym i społecznym, i dzięki któremu wymiar terytorialny uwzględniany jest w poszczególnych politykach UE, w tym w polityce spójności. Zrównoważony rozwój miast europejskich jest przedmiotem Karty Lipskiej – dokumentu przyjętego z okazji nieformalnego spotkania ministrów UE ds. rozwoju miast w Lipsku w 2007 r. Ten sam kierunek myślenia znajduje odzwierciedlenie w Strategii Europa 2020. Wśród ważnych dokumentów należy wskazać także raport Komisji Europejskiej na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z 2014 r. („Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach”). Na gruncie polskim ramy nowej polityki regionalnej i przestrzennej wyznaczają: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR) oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030). Bezpośrednią podstawą opracowania Krajowej Polityki Miejskiej są *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 lipca 2013 r.¹⁾

Naturalną konsekwencją wprowadzenia ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju jest wyróżnienie obszarów miejskich jako tych o specyficznych problemach i wyzwaniach, co uzasadnia szczególne ich potraktowanie. Wspomniane polskie dokumenty rządowe określają różne aspekty działań rozwojowych wobec obszarów miejskich. Jednak nie istniał dotąd kompleksowy, odrębny dokument dla prowadzenia spójnej i skoordynowanej polityki wobec miast. 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 na nieformalnym spotkaniu ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w maju 2007 r.*

¹⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: 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) 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 KSRR i KPZK 2030.

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 w samym „Przeglądzie 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, 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 zarówno pionowym, jak i poziomym.

Wśród innych dokumentów, które także stanowią diagnostyczną podstawę treści zapisanych w Krajowej Polityce Miejskiej, 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 i inne dokumenty.

Wszystkie wymienione powyżej dokumenty stanowiły podstawę kolejno: zidentyfikowania wyzwań i uwarunkowań polityki miejskiej, określenia celów Krajowej Polityki Miejskiej, jak i ostatecznie sformułowania zestawu pożądanych kierunków rozwoju miast oraz działań niezbędnych do podjęcia przez instytucje rządowe. Treści te zostały przedstawione w dalszej części dokumentu, przy czym zarówno uwarunkowania, jak i kierunki działań omówiono w poszczególnych wątkach tematycznych.

1. Polskie miasta – wizja

Istotą Krajowej Polityki Miejskiej jest to, aby polskie miasta do 2023 roku uczyniły znaczący krok w kierunku realizacji poniższej, długofalowej wizji ich rozwoju:

*Polskie miasta są przyjazne 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** w skali ponadregionalnej 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 regionalnymi centrami oraz otaczającymi je obszarami wiejskimi, jednocześnie same będąc katalizatorami pożądanых przemian na tych obszarach. Polskie miasta są **spójne** społecznie, ekonomicznie i przestrzennie, również dzięki wysiłkom dotyczącym rewitalizacji najbardziej zdegradowanych ich części, i obsługiwane przez efektywny transport publiczny. Są otwarte i dostępne, rozwijają się w sposób **zrównoważony** w kierunku miast **zwartych** przestrzennie, 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.*

2. Zasady prowadzenia polityki miejskiej

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. Dodatkowo, trzy poniższe zasady należy traktować jako podstawowe dla jej skutecznego prowadzenia:

Zasada integralności: podporządkowanie polityki miejskiej polityce rozwoju

Polityka miejska jest elementem dwóch krajowych polityk: regionalnej i przestrzennej. Jej cele, zadania i instrumenty są z nimi ściśle powiązane i podporządkowane ich celom. Krajowa Polityka Miejska wynika z planów działań dokumentów strategicznych realizujących obie te polityki (odpowiednio z KSRR oraz KPZK 2030).

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego

Polityka miejska, realizując zintegrowane podejście terytorialne, odnosi się do obszarów funkcjonalnych, a nie administracyjnych. Zasada ta oznacza także realizowanie przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii. Zasada ta umożliwia lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych szeroko rozumianych zasobów i specyficznych potencjałów. Tym samym polityka miejska oddziałuje zarówno na gminy miejskie i miasta na prawach powiatu, jak również na wchodzące z nimi w interakcje gminy miejsko-wiejskie i wiejskie.

Zasada wielopoziomowego zarządzania

Zasada wielopoziomowego zarządzania polega na ścisłej współpracy i koordynacji działań między administracją rządową, samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz poziomej współpracy jednostek samorządu terytorialnego 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. Działanie zgodne z tą zasadą przyczynia się do optymalizacji gospodarowania zasobami i realizacji zadań publicznych.

3. Cele polityki miejskiej

Cel strategiczny polityki miejskiej

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

Cel strategiczny polityki miejskiej wynika z obranej wizji rozwoju polskich miast i dotyczy wszystkich miast, niezależnie od ich wielkości czy położenia. Wskazuje na wagę i rolę miast w systemie współczesnej gospodarki – w generowaniu rozwoju gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Rozwój gospodarczy nie może jednak być prowadzony kosztem przyszłych pokoleń, co podkreśla przymiotnik „zrównoważony”. Nie stanowi też celu samego w sobie. Musi kreować miejsca pracy tak, aby – m.in. wraz z przyjazną, harmonijną przestrzenią miejską z dostępem do wysokiej jakości usług publicznych – przekładać się na poprawę jakości życia mieszkańców – centralny element celu strategicznego. Miasta mają być dobrym miejscem do życia i pracy, z którym mieszkańcy identyfikują się, i w którym chcą mieszkać.

Cele szczegółowe polityki miejskiej

Aby osiągnąć sformułowaną wizję rozwoju, wyzwania zdiagnozowane w Krajowej Polityce Miejskiej zostały sformułowane w postaci pięciu celów szczegółowych, realizujących cel strategiczny. Zgodnie z nimi, dążeniem wszystkich aktorów polityki miejskiej musi być tworzenie miasta **sprawnego, zwanego i zrównoważonego oraz spójnego, a w efekcie także konkurencyjnego i silnego**. Tym samym, cele szczegółowe polityki miejskiej podzielone zostały na trzy cele przedmiotowe – dotyczące sposobu kształtowania miast oraz dwa cele podmiotowe – pierwszy adresowany do głównych ośrodków miejskich, drugi do ośrodków subregionalnych i lokalnych. Wszystkie polskie miasta powinny stawać się i coraz silniejsze gospodarczo, i bardziej konkurencyjne, a wyróżnienie odrębnych celów podyktowane jest różnicami w ich wielkości i potencjałach.

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

sprawne

zwarte i
zrównoważone

spójne

konkurencyjne

silne

Cel szczegółowy 1

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.

Ważny cel polityki miejskiej stanowi wypracowanie optymalnych mechanizmów współpracy samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych, które prowadzić będą do wspólnego, a przez to bardziej adekwatnego i efektywnego planowania na tych obszarach, zapewniania infrastruktury i usług publicznych wysokiej jakości.

Istotnym elementem poprawy 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 planowaniu rozwoju miasta oraz realizacji poszczególnych działań.

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.

Cel szczegółowy 2

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 i skoordynowanego dążenia do ładu przestrzennego, przejścia do gospodarki niskoemisyjnej i budowanie miasta „zielonego”, zwiększenia efektywności energetycznej, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu.

Istotnym elementem tych działań jest dążenie do realizacji koncepcji miasta zwanego. Przeciwdziałanie niekorzystnym procesom chaotycznej suburbanizacji i dezurbanizacji odbywać się będzie poprzez podnoszenie jakości i znaczenia planowania przestrzennego, wspieranie współpracy gmin w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, wypracowanie mechanizmów naprawy nieefektywnie zaplanowanych obszarów oraz działania edukacyjne.

Nie mniej ważne są działania dotyczące ochrony środowiska, nakierowane w miejskich obszarach funkcjonalnych w pierwszej kolejności na ochronę powietrza, redukcję miejskiej wyspy ciepła i przeciwdziałanie zasklepieniu powierzchni. Działania te uzupełniane będą aktywnością miast w zakresie adaptacji do zmian klimatu.

Realizacja powyższego celu oznaczać będzie także wspieranie zrównoważonych i efektywnych działań w sektorze transportu, dotyczy to zwłaszcza rozwijania efektywnych i niezawodnych sieci transportu w miejskich obszarach funkcjonalnych ze szczególnym naciskiem na upowszechnianie transportu zbiorowego oraz promowanie ruchu rowerowego i pieszego.

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 systemowej odpowiedzi na wyzwanie, którym jest degradacja społeczna, fizyczna i gospodarcza wielu

dzielnic polskich miast, zarówno małych, jak i największych. Celem działań w zakresie rewitalizacji jest zmiana strukturalna danego obszaru – poprzez modernizację tkanki miejskiej oraz wzmocnienie lub przywrócenie na nim aktywności gospodarczej i społecznej – poprawa jakości życia mieszkańców.

Sprawniejsze osiągnięcie założonego celu możliwe będzie dzięki działaniu w sposób skoncentrowany, dobrze zaplanowany i efektywny. Aby tak się stało odnowa obszarów zdegradowanych musi wpisywać się w całościową politykę rozwoju miasta.

Celem polityki miejskiej w zakresie rewitalizacji jest wypracowanie i wdrażanie skutecznych mechanizmów koordynowania i integrowania zadań i działań różnych podmiotów, w tym prywatnych, w przygotowaniu i prowadzeniu kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Cel szczegółowy 4

Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia (miasto konkurencyjne)

Główne ośrodki miejskie, tj. ośrodki metropolitalne i pozostałe ośrodki wojewódzkie wraz z ich otoczeniem funkcjonalnym, dysponują największym potencjałem rozwojowym. 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 – 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 kulturze), stymulowania innowacyjności oraz kształtowania miasta zapewniającego wysoką jakość życia.

Ważnym kierunkiem działań w zakresie poprawiania konkurencyjności ośrodków wojewódzkich jest rozwijanie sieci powiązań między nimi, z ośrodkami zagranicznymi oraz z obszarem regionu – tak, aby stawały się coraz ważniejszymi węzłami tych sieci.

Konkurencyjność i zdolność do rozwoju głównych ośrodków miejskich budowana będzie także przez stopniowe rozwijanie zarządzania całymi obszarami funkcjonalnymi, co przyczyniać się będzie do synergicznego wykorzystania potencjałów całych obszarów zurbanizowanych i lokalnych rynków pracy. Współpraca samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych przyczyniać się będzie do widocznego wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności głównych ośrodków miejskich Polski z punktu widzenia konkurowania zarówno o kapitał (inwestycje zewnętrzne), jak i o zasoby ludzkie.

Cel szczegółowy 5

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 ośrodków subregionalnych i lokalnych jest wzmacnianie ich siły gospodarczej. Dotyczy to z jednej strony maksymalnego wykorzystania lokalnych potencjałów przy rozwijaniu i absorpcji innowacji nie tylko w nowych branżach, ale także w tradycyjnie wiodących na poziomie lokalnym gałęziach przemysłu i usług. Z drugiej strony chodzi o rozwijanie i zatrzymanie w tych miastach kapitału ludzkiego, zdolnego do kreowania zdywersyfikowanych, rozwijających się lokalnych gospodarek.

Równocześnie celem musi być także odpowiedź na wyzwania demograficzne, polegająca na przeciwdziałaniu depopulacji średnich i małych miast.

We wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich polityka miejska szczególnie uwzględnia dążenie do integracji przestrzennej tych miast z otaczającymi gminami. Współpraca w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych 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. Także rozwój gospodarczy jest kwestią, w przypadku której współpraca może stanowić istotną wartość dodaną dla całego obszaru funkcjonalnego.

Ważnym celem polityki miejskiej jest także kreowanie warunków, aby subregionalne i lokalne ośrodki miejskie stanowiły stymulator rozwoju otaczających je obszarów wiejskich. W tym celu niezbędne jest doskonalenie jakości usług publicznych (w tym edukacji) oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarczej tych miast, umożliwiającej rozwijanie działalności pozarolniczej. Dotyczy to również rozwijania relacji miasto-wieś, zwłaszcza w zakresie lokalnych rynków pracy, poszukiwania lokalnych specjalizacji, kształtowania przestrzeni, lokalnego transportu czy ochrony środowiska.

Kierunki realizacji celów polityki miejskiej

Zgodnie z obraną logiką Krajowej Polityki Miejskiej, realizacja jej celów szczegółowych odbywać się będzie dzięki działaniom opisanym w wątkach tematycznych. Z każdym działaniem (zmianą prawa, centrum wiedzy) skojarzono cele, które ono realizuje. Intensywność powiązań poszczególnych wątków tematycznych z celami szczegółowymi obrazuje tabela nr 1.

Tabela 1. Obszary realizacji celów szczegółowych polityki miejskiej – macierz wątków tematycznych

WĄTKI TEMATYCZNE \ CELE	I Miasto sprawne	II Miasto zwarte i zrównoważone	III Miasto spójne	IV Miasto konkurencyjne	V Miasto silne
Kształtowanie przestrzeni	++	+++	++	++	++
Partycypacja publiczna	+++	+	++	++	++
Transport i mobilność miejska	++	+++	++	++	+
Niskoemisyjność i efektywność energetyczna	+	+++	++	++	++
Rewitalizacja	+	++	+++	++	++
Polityka inwestycyjna	++	++	++	+++	+++
Rozwój gospodarczy	++	+	++	+++	+++
Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	++	+++	+	+	+
Demografia	+++	++	++	+	+++
Zarządzanie obszarami miejskimi	+++	++	+	++	++

4. Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej

Jakość życia

Nadrzędnym elementem celu strategicznego polityki miejskiej jest poprawa jakości życia mieszkańców. Jest ona pochodną szeregu czynników ją determinujących, w tym także zrównoważonego rozwoju miasta oferującego wysokiej jakości miejsca pracy. Patrząc z tej samej perspektywy na całość Krajowej Polityki Miejskiej należy stwierdzić, że każde podejmowane działanie, tak z poziomu centralnego, jak i z poziomu poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (a szczególnie władz miejskich) należy rozpatrywać i oceniać przez pryzmat potrzeb człowieka i jakości jego życia.

Termin „jakość życia” odnosi się do dobrobytu oraz dobrostanu, obejmuje subiektywne i obiektywne strony tego zagadnienia, a wyznaczają ją indywidualne pragnienia i publiczna polityka względem miast. Jakość życia jest trudna do zdefiniowania i trudno mierzalna. Przyjmuje się, że statystyczny pomiar jakości życia powinien obejmować szeroko rozumiane warunki obiektywne (np. materialne warunki życia, zdrowie, edukację, aktywność ekonomiczną i kulturalną, czas wolny i relacje społeczne, osobiste bezpieczeństwo, jakość państwa i jego zdolność do zapewnienia ludziom podstawowych praw, jakość infrastruktury, środowiska przyrodniczego) 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 w 2011 r. zadowolonych z życia było 72-77% 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 tych liczących poniżej 100 tys. mieszkańców²⁾.

Idea ta, streszczająca myśl przewodnią Krajowej Polityki Miejskiej, daje się w sposób naturalny utożsamić z koncepcją „smart cities” w jej najszerszym, a nie wąskim, branżowym rozumieniu. Ideę „smart city” często sprowadza się jedynie do wyposażania miasta w nowoczesne rozwiązania technologiczne, bez towarzyszących im „inteligentnych” działań w innych sferach funkcjonowania. To całościowe podejście akcentuje faktyczne znaczenie słowa „smart”. 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 rzeczywiste wykorzystanie najnowszych technologii (zwłaszcza informacyjnych i komunikacyjnych) 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.

Model miasta, do którego stara się zmierzać Krajowa Polityka Miejska, da się określić jeszcze innym mianem: „liveable city” – miasto „dobrego życia”, które stawia swych mieszkańców w centrum uwagi. Ta wysokiej jakości przydatność do życia musi być udziałem wszystkich grup użytkowników miast – przede wszystkim ich stałych mieszkańców, ale także osób w nich pracujących i odwiedzających je w celach biznesowych i turystycznych.

Na jakość życia w mieście, a przede wszystkim na jej dobrą ocenę, składa się wiele czynników – bezpieczeństwo, dobry dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, w tym zdrowotnych, rynku pracy, oferty mieszkaniowej, oferty spędzania czasu wolnego, oferty kulturalnej, środowiska i transportu

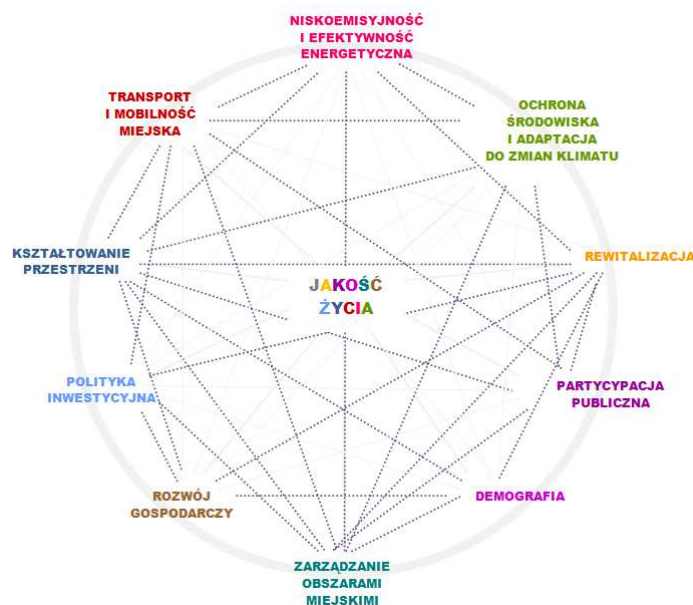
²⁾ ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: „Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce” (GUS, Warszawa, 2013).

publicznego, atrakcyjnych przestrzeni publicznych etc. 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 dostępność i jakość tzw. trzecich miejsc – miejsc spędzania wolnego czasu (aktywności społecznej, towarzyskiej, rekreacji itd.) oraz szersze działania na rzecz poprawy zdrowia publicznego (np. poprzez tworzenie warunków sprzyjających podejmowaniu aktywności fizycznej oraz dokonywania prozdrowotnych wyborów i stylu życia). Niska jakość życia rodzi rozczerowanie, frustrację i odpływ najbardziej aktywnych ludzi. Szczególnie sprzyjającymi uwarunkowaniami do budowania dobrej jakości życia charakteryzują się mniejsze ośrodki miejskie. Życie w nich bywa spokojniejsze, więzi sąsiedzkie silniejsze, tożsamość miejsc lepiej zachowana, a środowisko mniej zanieczyszczone niż w dużych miastach.

Budowanie i przekształcanie miast powinno odbywać się ze zrozumieniem natury, nastawienia i aspiracji jego mieszkańców, w sposób zapraszający ich do interakcji i integracji z miastem. Fizyczne zmiany (degradacja obszaru, zanikanie przestrzeni publicznych) w otoczeniu wpływają destrukcyjnie na ludzkie zachowania. Wraz z ich odradzaniem się w procesie tworzenia przyjaznego do życia miasta, o otwartych i atrakcyjnych przestrzeniach publicznych, zanika poczucie obcości, alienacji i braku wspólnotowości. Rodzi się za to możliwość spotkań, przenikania się różnych grup użytkowników i różnych stylów życia. We „wspólnej przestrzeni” wzrasta nie tylko zdolność do pełniejszego utożsamiania się z miejscem, ale i współpracy i współodpowiedzialności za nie.

W polskich miastach główne wyzwania związane z jakością życia są zróżnicowane w zależności od wielkości miasta, jego funkcji i położenia. W największych miastach są one związane między innymi ze środowiskiem (głównie hałasem i 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. Jakość życia zatem stanowi nie tylko rdzeń strategicznego celu Krajowej Polityki Miejskiej, ale także, mierzony na różne sposoby, wyznacznik sukcesu miasta i efektywności działań jego władz. Świadczy o tym wielość i popularność rankingów poziomu życia w miastach.

Złożoność i różnorodność kwestii składających się na jakość życia w miastach powoduje, że nie można tego zagadnienia traktować jako jeden z wielu wątków polityki miejskiej. Jest on sumą wszystkich tematów – jako przyczyna i cel działania. Podejście zastosowane w Krajowej Polityce Miejskiej ilustruje poniższy schemat.



Tym samym, na każdy z przedstawionych w dalszej części dokumentu wątków tematycznych należy patrzeć także przez pryzmat celu, jakim jest wysoka jakość życia w miastach. Zależności w tym zakresie potrafią być bardzo złożone, co ilustruje choćby przykład działań na rzecz oszczędności czasu mieszkańców związanego z przemieszczaniem się i 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.

4.1. Kształtowanie przestrzeni

4.1.1. Uwarunkowania i wyzwania

W zagospodarowaniu polskich miast zachodzi wiele niekorzystnych zjawisk. Prowadzą one z jednej strony do niespójnego kształtowania przestrzeni centrów miejskich, skutkujących często jej degradacją, a z drugiej rodzących niekontrolowany rozrost tkanki miejskiej na obszarach, zwłaszcza podmiejskich, przeznaczonych dotąd na inne cele (w tym chronionych przed zabudową). W wyniku tego drugiego zjawiska powstają osiedla o niskim standardzie urbanistycznym lub wręcz przyjmuje ono formę chaotycznego rozpraszania zabudowy, kreując rozległe strefy nieposiadające ani pełnych funkcji miasta, ani wsi, o substandardowych warunkach wyposażenia w infrastrukturę i dostępu do usług publicznych. Zjawiska te przybierają na sile, dowodząc w większości przypadków nieskuteczności systemu planowania przestrzennego, który cechuje się daleko posuniętym rozregulowaniem i oparciem na zasadzie „wolności budowlanej”, która nie ma oparcia w obowiązujących przepisach, w tym w Konstytucji RP. Znaczna część przestrzeni polskich miast stała się w efekcie nieprzewidywalna, konfliktogenna, nieefektywna, a przez to nieatrakcyjna. Negatywne skutki odczuwają zarówno poszczególni mieszkańcy, jak i całe społeczności lokalne. Rozproszona zabudowa mieszkaniowa generuje nieracjonalnie wysokie koszty realizacji i utrzymania infrastruktury, ponoszone przez wspólnoty samorządowe. Obok mechanizmów odszkodowawczych, cechujących się nadmiernym automatyzmem, a dotyczących często nieracjonalnie rozległych terenów pod zabudowę wyznaczonych w planach miejscowych, jest to drugi aspekt gospodarki przestrzennej negatywnie odbijający się na finansach gmin. W efekcie zbyt często miasta przyjmują bierną postawę w zakresie planowania przestrzennego, nawet tam, gdzie sformułowanie przez władze miejskie własnej wizji zagospodarowania jest szczególnie potrzebne. Ta bierność uruchamia możliwość wdrażania inwestycji na obszarach nieobjętych planem miejscowym na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, decyzje te nie muszą być zgodne z polityką przestrzenną miasta wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co podważa logikę całego systemu, a dodatkowo ogranicza publiczną kontrolę nad procesami inwestycyjnymi.

Kolejnym wyzwaniem jest chaos przestrzenny, estetyczny i wizualny, który przekłada się na negatywny obraz wielu polskich miast. Niedostatecznie lub nieskutecznie kontrolowana możliwość korzystania z przestrzeni publicznej przez reklamodawców występuje zarówno w obszarach zabudowy miejskiej, nawet będących pod ochroną konserwatorską, jak i w sąsiedztwie głównych arterii komunikacyjnych.

Polskie miasta borykają się także z szeregiem wyzwań związanych z jakością i dostępnością przestrzeni publicznych. Jednym z wyrazów tego problemu jest zawłaszczanie przestrzeni poprzez gromadzenie dużych zespołów mieszkaniowych, w wyniku czego pozbawia się innych (a często też mieszkańców tych osiedli) dogodnego dostępu do przestrzeni publicznych, zieleni czy transportu publicznego. Powoduje to segregację przestrzenną, dezintegrację społeczną, a także niekorzystnie wpływa na zachowania komunikacyjne (samochód osobowy staje się koniecznością), jak również na bezpieczeństwo mieszkańców (np. często utrudnia dotarcie służb ratowniczych). Zarówno w zakresie

przeciwdziałania temu problemowi, jak i chaosowi estetycznemu i wizualnemu, wyzwaniem dla JST jest efektywne i powszechne wykorzystanie narzędzi wprowadzonych przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Niska jakość przestrzeni polskich miast, w szczególności w porównaniu z europejskimi standardami, wymusza konieczność zintensyfikowania działań i zmian przepisów na rzecz zasadniczej poprawy w tym zakresie.

4.1.2. Kierunki działań

W świetle dotychczasowych doświadczeń, obok niewątpliwie koniecznych zmian prawnych eliminujących kluczowe dysfunkcje systemu planowania przestrzennego, niezbędna jest aktywna postawa władz samorządowych w kształtowaniu przestrzeni miejskiej. Niedoskonałe przepisy nie mogą usprawiedliwiać bierności w działaniach planistycznych. Również przyszłe, lepsze rozwiązania prawne nie zapewnią pozytywnej zmiany polskiej przestrzeni bez aktywnej i konsekwentnej postawy władz lokalnych, wspomaganych przez rzetelnych i zaangażowanych profesjonalistów. Przestrzeń miejska to zasób ograniczony, dlatego jego „konsumpcja” w postaci działań w zakresie planowania przestrzennego powinna przede wszystkim zmierzać w kierunku zgodności planowania miast z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Aktywna postawa władz miejskich musi przejawiać się w 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, w szczególności ekonomiczne, demograficzne i środowiskowe, być spójne z całościową strategią gminy oraz być wypracowane w przejrzystych procedurach z aktywnym udziałem obywateli.

W wymiarze merytorycznym zaangażowanie władz miejskich w planowanie przestrzenne powinno oznaczać konsekwentne przeciwdziałanie chaosowi przestrzennemu i estetycznemu oraz rozpraszaniu zabudowy i żywiołowej suburbanizacji. Oznacza to tworzenie miasta o wysokiej jakości przestrzeni – zwartej, racjonalnie gospodarującego zasobami, estetycznego, przyjaznego i wygodnego dla mieszkańców oraz przyjezdnych.

O ile obowiązujące przepisy jeszcze w niewystarczającym stopniu obligują do opisanego powyżej postępowania, to dążyć należy, aby uwzględniały je przedsięwzięcia realizowane ze środków publicznych. W szczególności projekty przeznaczone do współfinansowania przez fundusze europejskie powinny być zgodne z tymi wysokimi standardami.

fundusze europejskie 2014-2020

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

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 i sprzyjających zachowaniom niskoemisyjnym,
- uwzględnienia w polityce przestrzennej kwestii adaptacji do zmian klimatu, lokalizacji silnych generatorów ruchu w obszarach obsługiwanych wysokowydajnym transportem miejskim,
- preferowania ponownego wykorzystania terenu i wypełniania zabudowy zamiast ekspansji na tereny niezabudowane (priorytet *brownfield* ponad *greenfield*),
- troski o estetykę poszczególnych przedsięwzięć i ich dopasowanie do otoczenia z poszanowaniem kontekstu przyrodniczego, kulturowego i społecznego,

- zapewnienia szerokiej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji.

Zasady te będą w adekwatny sposób uwzględniane w zasadach i kryteriach wyboru projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Będzie to w praktyce oznaczać np. dodatkowe promowanie projektów w szczególny sposób przyczyniających się do przywrócenia ładu przestrzennego, preferencje dla wyłaniania projektów w drodze konkursów architektonicznych lub urbanistycznych, promowanie projektów komplementarnych itd.

W zakresie ograniczania chaotycznego rozlewania się zabudowy

Wszystkie działania władz miejskich muszą wynikać z dążenia do racjonalizacji wydatków publicznych, oszczędnego gospodarowania dostępnymi zasobami oraz przywrócenia ładu przestrzennego. W planowaniu rozwoju, samorządy lokalne powinny działać zgodnie z ideą miasta zwartego, która – realizując zasady zrównoważonego rozwoju – promuje policentryczną strukturę, przyjmującą formę gęstej i wielofunkcyjnej zabudowy, obsługiwanej komunikacją pieszą, rowerową i publiczną, przy jednoczesnym ograniczaniu konieczności korzystania z indywidualnego transportu samochodowego. Wdrożenie tej wizji wymaga w pierwszym etapie możliwie skutecznego powstrzymywania rozpraszania zabudowy mieszkaniowej, zarówno w granicach danego miasta, jak i w przestrzeni jego obszaru funkcjonalnego. Cechą takiego planowania jest prymat dostępności nad mobilnością.

Konsekwentna postawa władz miejskich pozwoliłaby już dziś realizować proces racjonalnego ograniczania rozwoju przestrzennego miasta – poprzez rzetelne bilansowanie terenów pod zabudowę z faktycznymi potrzebami, uchwalanie na tej podstawie planów miejscowych i eliminowanie tą drogą rozwoju zabudowy niezgodnego z polityką przestrzenną gminy w oparciu o decyzje administracyjne. Niemniej jednak takie działania znacznie ułatwiłyby zmiany obowiązującego prawa wprowadzające mechanizmy przekierowujące aktywność inwestycyjną na przygotowane do inwestowania tereny (tj. z dostępem do infrastruktury technicznej i społecznej) „wewnątrz” miasta. Docelowo te mechanizmy powinny umożliwić jednoznaczne wyznaczanie obszarów do zabudowy tak, aby chronić przed zabudową tereny cenne przyrodniczo, krajobrazowo lub kulturowo, a także tereny szczególnego zagrożenia powodzią. Wspierając taki tok myślenia, miasta powinny akcentować pierwszeństwo finansowania infrastruktury w obszarach zurbanizowanych przed budową nowej infrastruktury w obszarach tzw. greenfield.

zmiana przepisów

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawią propozycje zmian przeciwdziałających niekontrolowanej suburbanizacji. Powinny one zakładać **przywrócenie właściwych relacji między lokalizacją inwestycji w oparciu o plan miejscowy (ogólna zasada) a wykorzystaniem do tego decyzji administracyjnej** (przejściowe narzędzie do czasu uchwalenia planu). Docelowo nowe przepisy powinny zakładać mechanizmy ustanawiania granic urbanizacji dla rozwoju zabudowy.

Zmiana przepisów powinna w szczególności objąć:

- uspołnienie decyzji administracyjnych z polityką przestrzenną gminy,
- niedopuszczenie do lokalizacji inwestycji na terenach do tego nieprzygotowanych (tj. bez dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej),
- wprowadzenie okresu obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy.

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

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 oraz planów miejscowych, szczególnie pod kątem rzetelnego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, przemieszania funkcji oraz zasady lokalizacji intensywnej zabudowy mieszkaniowej i silnych generatorów ruchu wzdłuż tras sprawnego i wydajnego transportu publicznego.

działanie	realizacja celu: miasto sprawne
Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz minister właściwy ds. administracji przedstawi propozycje rozwiązań umożliwiających efektywne i oparte o współpracę gmin planowanie przestrzenne w miejskich obszarach funkcjonalnych , zapewniających spójność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych pod kątem elementów istotnych z punktu widzenia całego obszaru funkcjonalnego.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrem właściwym ds. administracji publicznej	

W celu ograniczenia procesów suburbanizacji władze miast powinny również formułować wyraźne zachęty do osiedlania się w obszarach centralnych miasta. Konieczne jest tworzenie warunków dla uzupełniania i modernizacji zabudowy, a także kształtowanie śródmiejskiej przestrzeni publicznej pod kątem zwiększania jej atrakcyjności i wzbogacania palety aktywności, jakie można w niej realizować. Zwiększanie odsetka ludności zamieszkałej w centrum miasta 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 i tam, gdzie to uzasadnione, połączone z procesami rewitalizacji oraz rozwojem zasobu mieszkaniowego^{3) 4)}.

Niezwykle istotne jest, aby wysiłkom samorządów na rzecz przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji towarzyszyły spójne i konsekwentne działania instytucji rządowych w kierunku maksymalnego ograniczenia tego niekorzystnego trendu – zarówno w zakresie uwzględnienia mechanizmów przeciwdziałania w sektorowych politykach rządu, jak i konkretnych poczynaniach instytucji rządowych, gdy są one aktywne lokalnie (np. jako inwestor lub zbywca nieruchomości).

Obowiązkiem wszystkich instytucji publicznych jest niepodejmowanie działań, które bezpośrednio lub pośrednio prowadzić będą do żywiołowej suburbanizacji. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystywania dla doraźnych celów ułomnego instrumentu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym wyłącznie na potrzeby podniesienia wartości gruntu) umożliwiającego „obchodzenie” wyznaczonych kierunków lokalnej polityki przestrzennej.

działanie	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Instytucje rządowe, występując w roli inwestora budynków lub właściciela nieruchomości na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych, nie mogą – poprzez swe działania i rozstrzygnięcia – przyczyniać się do rozwoju bezplanowej zabudowy rozproszonej lub żywiołowej suburbanizacji.	
odpowiedzialny: instytucje rządowe podległe poszczególnym ministrom, wojewodowie	

działanie	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Właściwi ministrowie dokonają 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 będą stanowiły podstawę modyfikacji i zaproponowania zmian prawnych lub organizacyjnych przeciwdziałających procesom żywiołowej	

³⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: 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.

⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

suburbanizacji.

odpowiedzialny: właściwi ministrowie przy koordynacji ze strony ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, wojewodowie

Dążenie do przeciwdziałania żywiołowej suburbanizacji powinno znajdować odzwierciedlenie w działaniach dotyczących różnych sektorów życia publicznego. Konkretnym przykładem takich działań jest analiza w jaki sposób funkcjonowanie 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 ograniczających ryzyko rozpraszania zabudowy i rozlewania się miast, zwiększone wskutek funkcjonowania takiej sieci drogowej.

działanie**realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone**

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrami właściwymi oraz wojewodami będzie **monitorował prowadzenie polityk publicznych przez instytucje rządowe pod kątem mechanizmów sprzyjających żywiołowej suburbanizacji** i we współpracy z właściwymi ministrami podejmować będzie **działania** legislacyjne i pozalegisłacyjne **w celu ich łagodzenia lub eliminowania**.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, wojewodowie

W zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej wysokiej jakości

Dla osiągnięcia istotnego postępu w przywracaniu ładu przestrzennego w polskich miastach i ich obszarach funkcjonalnych władze samorządowe muszą być głównym autorem wizji 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 planami miejskowymi.

Aktywność i inicjatywa samorządów w prowadzeniu polityki przestrzennej powinna między innymi przejawiać się w dopilnowaniu, aby przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznaczające merytoryczne zasady planowania przestrzennego na obszarach zurbanizowanych (uszczegóławiające zasadę zrównoważonego rozwoju i zapewniające realizację idei miasta zwartego oraz niskoemisyjnego) były jak najpełniej, trafnie merytorycznie i w nieodległej perspektywie czasowej odzwierciedlone w gminnych aktach planistycznych. W kształtowaniu przestrzeni samorządy miejskie powinny propagować lub inicjować projekty zakładające mieszane użytkowanie terenu (ang. *mixed-use*). Wielofunkcyjne przestrzenie i obszary sprzyjają trwałemu i zrównoważonemu użytkowaniu terenu oraz podnoszą jego atrakcyjność; zmniejszają także występowanie obszarów miast funkcjonujących jedynie w określonych porach (np. zamierające wieczorami dzielnice biurowe). Dla realizacji wielofunkcyjnych struktur konieczne jest zapewnienie właściwej gęstości zaludnienia, która ekonomicznie uzasadnia wprowadzenie i utrzymanie funkcji publicznych oraz usług.

Dodatkowo, kształtowanie przestrzeni powinno odbywać się zgodnie z zasadą projektowania uniwersalnego, w wyniku czego powstaje przestrzeń publiczna dostępna, bezpieczna i dedykowana wszystkim użytkownikom. Co więcej, wiele obiektów budowlanych nie jest budowanych lub przebudowywanych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych^{5) 6)}.

⁵⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: 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”.

⁶⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE – DOBRA PRAKTYKA: Zestaw dokumentów europejskich i publikacji na temat projektowania uniwersalnego: www.niepelnospawni.gov.pl/p,100,dostepnosc-projektowanie-uniwersalne.

zmiana przepisów	realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone, spójne
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powinien dokonać przeglądu przepisów i opracować propozycję zmian prawnych pod kątem „uszczelnienia” systemu egzekwowania prawa w zakresie zapewnienia niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa	

Kształtowanie przestrzeni miast powinno być prowadzone z uwzględnieniem znaczenia obszarów zielonych, kształtujących mikroklimat i spowalniających spływ wód opadowych z powierzchni utwardzonych. Istotne jest powstrzymanie presji na zainwestowanie powierzchni biologicznie czynnych w miastach oraz dostępność zielonej infrastruktury dla mieszkańców miast. Zgodnie z Unijną strategią ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., ekosystemy i ich usługi zostaną utrzymane i wzmocnione poprzez ustanowienie zielonej infrastruktury i odbudowę co najmniej 15% zdegradowanych ekosystemów. W ramach realizacji tego zadania prowadzone są działania w zakresie mapowania i oceny stanu ekosystemów oraz świadczonych przez nie usług. Samorządy, przygotowując studia oraz plany zagospodarowania przestrzennego, powinny brać pod uwagę rekomendacje dotyczące wykorzystania koncepcji świadczeń usług ekosystemowych w planowaniu, wypracowane w ramach projektu „Urban MAES – usługi ekosystemowe na obszarach zurbanizowanych” prowadzonego przez Ministerstwo Środowiska. Rekomendacje te mogą być przydatne dla kompleksowego uwzględniania kwestii środowiskowych w planowaniu przestrzeni miast⁷⁾.

Jakość planów zagospodarowania przestrzennego

Wysokiej jakości planowanie przestrzeni miast w obecnych uwarunkowaniach prawnych jest możliwe, choć niełatwe. Wymaga odważnej i konsekwentnej polityki przestrzennej miasta, prowadzonej w stałej konsultacji z mieszkańcami i właścicielami nieruchomości. Stabilna i trwała wizja realizowana przez władze jest warunkiem koniecznym skuteczności procesu i minimalizowania konfliktów przestrzennych.

Władze miejskie powinny zapewniać odpowiednią jakość i treść planów zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to w szczególności stworzenie jasnych ram (o szczegółowości adekwatnej do lokalnych uwarunkowań) dla przyszłego rozwoju danych terenów (chyba, że plan ma funkcję ochronną). Bezwzględnie należy unikać zawierania w planie nierealistycznych treści, które pociągną za sobą realne koszty związane z odszkodowaniami i wykupem nieruchomości, nie dające się sfinansować w racjonalnej perspektywie.

W celu usprawnienia procesów przygotowywania i uchwalania dokumentów planistycznych służących przywróceniu i utrwaleniu ładu przestrzennego w Polsce niezbędne są zmiany prawne⁸⁾.

zmiana przepisów	realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, konkurencyjne
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawią propozycję zmian prawnych zmierzających do:	
▪ racjonalizacji systemu odszkodowawczego przez oparcie go na odpowiedzialności finansowej gmin wyłącznie za własne decyzje planistyczne, co jednocześnie przyczyni się do zniesienia	

⁷⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Komunikat Komisji z dnia 3 czerwca 2011 r. „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.

⁸⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Cel 6.

podstawowej bariery dla aktywności miast w zakresie uchwalania planów miejscowych – z jednoczesnym zapewnieniem poszanowania standardów w zakresie ochrony prawa własności, określonych w umowach międzynarodowych oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,

- wprowadzenia rozwiązań ustanawiających **standardy urbanistyczne** (z uwzględnieniem zróżnicowania na obszary o różnym charakterze), przy czym nie powinno to umożliwiać gminom unikania oparcia planowania o system planów miejscowych,
- wprowadzenia obowiązku **lokalizowania szczególnie „wrażliwych społecznie” inwestycji (OZE, wielkopowierzchniowe obiekty handlowe), jak również inwestycji na „wrażliwych społecznie” terenach (np. tereny przestrzeni publicznych, tereny wymagające scaleń i podziału), w oparciu o plany miejscowe,**
- wprowadzenia skutecznych **mechanizmów** ekonomiczno-prawnych **zapewniających realizację infrastruktury równocześnie z zagospodarowywaniem terenu przeznaczonego pod nową zabudowę,** w tym poprzez dopuszczenie uchwalania planów miejscowych, na podstawie których inwestorzy zobowiązani będą do partycypacji w realizacji niezbędnej infrastruktury,
- **wyeliminowania ograniczeń lub niejednoznaczności w zakresie przedmiotowym planu miejscowego,** uniemożliwiających skuteczne odniesienia się do złożonych kwestii mogących występować w przestrzeni miejskiej,
- **pogłębienia aspektu partycypacyjnego w planowaniu przestrzennym** (konsultacje publiczne, przejrzystość procedur).

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

O jakości aktów planistycznych i rozwiązań urbanistycznych formułowanych na ich podstawie decydują z jednej strony kompetencje opracowujących je profesjonalistów, a z drugiej „świadomość urbanistyczna” wśród przedstawicieli władz miasta - zarówno burmistrza lub prezydenta i podległych mu urzędników, jak i radnych. Paleta możliwych działań, zmierzających do zwiększenia tej świadomości oraz zapewnienia profesjonalizmu wszystkich uczestników procesów planistycznych, jest obszerna – od szczegółowych wymogów zawartych w dokumentach przetargowych na opracowanie projektów aktów planistycznych, przez organizowanie w strukturach miasta własnych wyspecjalizowanych pracowni, które zajmą się przygotowaniem tych aktów, aż do szkoleń, warsztatów, studiów podyplomowych czy publikacji kierowanych do wszystkich zainteresowanych. Jeśli jednak oczekuje się nowej jakości w zakresie aktów planistycznych, to powyższe potencjalne i rozproszone działania muszą zostać wzbogacone o skoordynowane, intensywne i odgórne wsparcie na rzecz doskonalenia kompetencji osób przygotowujących akty planistyczne.

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone, spójne

Właściwi ministrowie przeprowadzą pogłębiony dialog ze stroną samorządową w celu wypracowania optymalnego modelu roli urbanistów w procesie przygotowania aktów planistycznych (zasadniczy dylemat: zewnętrzny ekspert czy urzędnik identyfikujący się z kierunkiem rozwoju miasta), a następnie podejmą działania w celu rozpowszechnienia tego modelu. Niezależnie od tego, jednym z działań na rzecz doskonalenia kompetencji kadr urzędniczych w zakresie szeroko pojętego planowania przestrzennego powinno być systemowe rozwiązanie ukierunkowane na jakość praktycznego kształcenia urbanistów. Jednym z rozwiązań do rozważenia jest zorganizowanie, jako wspólnego przedsięwzięcia strony rządowej i samorządu terytorialnego, krajowej szkoły urbanistyki, o charakterze szkoły podyplomowej, przeznaczonej dla osób zatrudnionych w administracji samorządowej i rządowej, a zajmujących się przygotowaniem aktów planistycznych i zarządzaniem przestrzenią. Rolą takiej szkoły byłoby rozpowszechnianie wiedzy planistycznej spójnej z treścią przyjętych dokumentów strategicznych, a

nieprzyznawanie uprawnień czy certyfikatów do prowadzenia określonych działań. Alternatywnie należałoby rozważyć wprowadzenie, w oparciu o istniejącą sieć szkół wyższych oraz instytutów badawczych, kierunku studiów z programem zapewniającym przygotowanie najwyższej jakości kadr samorządowych i rządowych zajmujących się urbanistyką (przy czym program ten powinien silnie uwzględniać m.in. kierunki prac rządu i treści dokumentów strategicznych).

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

Kształtowanie przestrzeni w obszarach śródmiejskich

Obszary śródmiejskie są kluczowymi elementami miasta, wpływającymi zasadniczo na poczucie ładu przestrzennego i atrakcyjności miasta. Stąd aktywność władz miejskich powinna koncentrować się na zachowaniu funkcji mieszkaniowej w śródmieściu i ochronie spójności miejscowych społeczności lokalnych, a także lokalizowaniu tam projektów, które będą potęgować integrację i aktywność mieszkańców oraz wpływać pozytywnie na wizerunek miasta, do czego mogą wykorzystywać np. instrumenty zarządzania śródmieściem (TCM). Dzięki stosowaniu dla określenia formy tych przedsięwzięć formuły konkursów możliwe będzie realizowanie obiektów reprezentujących wysoki poziom w zakresie architektury i urbanistyki lub innowacyjnych rozwiązań infrastrukturalnych. Nacisk kłaść należy na skupianie w tej strefie obiektów o charakterze centrotwórczym oraz kreowaniu atrakcyjnego systemu ogólnodostępnej miejskiej przestrzeni publicznej, z mocnym priorytetem dla ruchu pieszego i rowerowego oraz maksymalnie ułatwionym dostępem do transportu publicznego. Przy czym równocześnie należy dążyć do zachowania i modernizacji istniejącej zabudowy historycznej śródmieścia, decydującej o odrębnym charakterze każdego miasta i jego wartości kulturowej. Konieczne jest prowadzenie w obszarach śródmiejskich działań dotyczących różnych form aktywności w przestrzeniach publicznych, w tym wprowadzania sztuki i kultury do przestrzeni. Wspieranie w ten sposób przemysłu kreatywnego będzie wpływać na tworzenie tożsamości miejsc. Istotne znaczenie przy kreowaniu lokalnego klimatu muszą zyskać także takie zagadnienia, jak organizowanie handlu indywidualnego, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych w przestrzeń miejską czy wszelkie inne działania zmierzające do uruchomienia aktywności mieszkańców w obszarach śródmiejskich zarówno mniejszych, jak i większych miast.

Kształtowanie systemu przestrzeni publicznych

Polityka przestrzenna władz większych miast powinna być ponadto skierowana na kumulowanie obiektów, usług i rekreacji w przestrzeni, która umożliwia korzystanie ze wszystkich podstawowych usług w dzielnicach miejskich, bez nadmiernych strat czasu na przemieszczanie się. 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, ruch rowerowy i pieszego) oraz społecznej.

Konieczne jest odwrócenie procesu zawłaszczania przestrzeni publicznej. 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 powinien polegać na dopilnowaniu, aby obiekty o charakterze silnych generatorów ruchu (centra handlowe, uczelnie i kampusy, urzędy, zakłady pracy) lokalizowane były wyłącznie w miejscach dobrze obsługiwanych sprawnym i wydajnym transportem publicznym (tam, gdzie to uzasadnione, w miastach posiadających tramwaje, metro lub kolej miejską – optymalnie szynowym)⁹⁾.

⁹⁾ ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA, W zakresie miejskiej polityki transportowej.

W kontekście powyższych spostrzeżeń, konieczne jest efektywne promowanie pozytywnych przykładów w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w miastach. Zadanie to spoczywa na władzach miast, korporacjach samorządowych, jak i administracji rządowej¹⁰⁾.

centrum wiedzy	realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, spójne
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz minister właściwy ds. środowiska będą upowszechniać dobre praktyki, wzorcowe rozwiązania i wskazywać zalecane kierunki działań władz miejskich dla kształtowania ładu przestrzennego w miastach, w tym zwłaszcza na obszarach śródmiejskich i rewitalizowanych (np. mechanizmy zarządzania śródmieściem).	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, minister właściwy ds. środowiska	

Dla skutecznego uzyskania pozytywnych efektów przekształceń przestrzennych niezbędne jest, aby scalanie i podziały nieruchomości, jak również inne działania zmierzające do dostosowania struktury własności do funkcji terenu, stały się faktycznym narzędziem kształtowania przestrzeni, z korzyścią dla społeczności i poszczególnych właścicieli nieruchomości. W tym celu potrzebne są zmiany prawne. Dodatkowo podjęte zostaną działania informacyjne (propagujące wiedzę) na temat korzyści wynikających z procesów re parcelacji gruntów dla mieszkańców (właścicieli nieruchomości). Równocześnie, wprowadzenie mechanizmów umożliwiających gminom większe angażowanie się w wykup nieruchomości, w tym w związku z przeciwdziałaniem spekulacji gruntami na tle procesów planistycznych, ułatwiłoby prowadzenie gminom skutecznych interwencji publicznych.

zmiana przepisów	realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, konkurencyjne
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawia propozycje w zakresie ścisłego powiązania procedur planistycznych z prowadzeniem procesów re parcelacji gruntów zaplanowanych w planach miejscowych .	
Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przeprowadzi projekt pilotażowy identyfikujący problemy i bariery w tym zakresie oraz wypracowujący mechanizmy ich przezwyciężenia.	
Zostaną przeanalizowane warunki i bariery oraz zaproponowane zmiany w zakresie prowadzenia przez gminy kompleksowej gospodarki nieruchomościami dla całościowego zabezpieczenia potrzeb terenowych na rzecz usług i potrzeb publicznych .	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	

Projekty i przedsięwzięcia urbanistyczne

Aktywna rola władz miejskich powinna dotyczyć inicjowania oraz wyznaczania obszarów do realizacji dużych projektów urbanistycznych w lokalizacjach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju miasta. Na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, przy doprecyzowaniu ostatecznego kształtu inwestycji samorządy powinny także aktywnie współpracować z inwestorami, 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	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przygotowują propozycje zmian legislacyjnych w celu wdrożenia rozwiązań ułatwiających realizację dużych założeń	

¹⁰⁾ ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: Publikacja MliR „Wspólna przestrzeń, wspólne dobro. Dobre praktyki w kształtowaniu ładu przestrzennego”.

urbanistycznych, w tym narzędzi z zakresu urbanistyki operacyjnej, które pozwolą na elastyczną **współpracę** władz miasta z inwestorem zewnętrznym, uwzględniającą interesy obu stron, oraz zapewnią **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 i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Strategiczne i duże przedsięwzięcia urbanistyczne powinny być planowane w powiązaniu z istniejącą strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta, dlatego projekty powinny wyznaczać nową jakość oraz stanowić elementy realizacji spójnej wizji rozwoju. 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 i pogłębienia współpracy w interesie publicznym między miastami a instytucjami rządowymi. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że mechanizmy tej współpracy muszą być ciągle doskonalone, aby optymalizować stopień zaspokajania interesu publicznego w procesach inwestycyjnych na terenie nieruchomości, którymi dysponują wspomniane instytucje publiczne¹¹⁾.

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone

Instytucje rządowe w swoich zamierzeniach inwestycyjnych, wynikających z ich zadań, kompetencji i zakresu działania, przewidzianych do realizacji na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych, **będą 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 (minister właściwy ds. rozwoju regionalnego sformułuje szczegółowe zalecenia w tym zakresie).

W szczególności instytucje rządowe będą w swych działaniach inwestycyjnych uwzględniać dążenie **do wspierania dośrodkowego rozwoju miast** (koncepcji „miasta swartego”) 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 decyzji o warunkach zabudowy** i sygnalizować potrzeby objęcia danego obszaru planem miejscowym, aby w tym trybie ustalić warunki zagospodarowania przedmiotowych nieruchomości – jedynie bierność planistyczna gminy będzie stanowiła przyczynę wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.

odpowiedzialny: właściwi ministrowie nadzorujący instytucje rządowe

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone

Właściwe spółki i agencje, tj:

- PKP S.A. i spółki grupy PKP, m.in. Xcity Investment i PKP PLK S.A. w odniesieniu do nieruchomości kolejowych,
- Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. w odniesieniu do nieruchomości należących do spółki,
- Agencja Mienia Wojskowego w odniesieniu do nieruchomości powojennych,
- Inne instytucje rządowe gospodarujące nieruchomościami (np. Agencja Nieruchomości

¹¹⁾ ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA.

Rolnych), będą aktywnie współpracować z władzami samorządowymi w celu wypracowania , zgodnie z zasadami określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej, optymalnych warunków zagospodarowania nieruchomości na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych. odpowiedzialny: odpowiednio minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. gospodarki i minister właściwy ds. obrony narodowej
--

zmiana przepisów	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz minister właściwy ds. transportu wypracują propozycje zmiany przepisów związanych z tworzeniem stref ochronnych terenów zamkniętych, a także z dookreśleniem możliwości lokalizowania zabudowy na obszarze kolejowym i kolejowych terenach zamkniętych, w szczególności pod kątem możliwości realizowania na takich terenach wielofunkcyjnych stref wielkomiejskich.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz minister właściwy ds. transportu	

W planowanie kierunków zagospodarowania przestrzeni należy angażować możliwie wielu przyszłych adresatów, w tym przede wszystkim mieszkańców. Udział mieszkańców i organizacji społecznych w kształtowaniu przestrzeni powinien być prowadzony na wszystkich etapach tego procesu, nie ograniczając go do konsultacji wymaganych przepisami prawa. Szczególne znaczenie ma wstępny etap prac planistycznych – wtedy, gdy rodzą się i są dyskutowane koncepcje. Na tym etapie dyskusje nad wariantami rozwiązań i ich zilustrowaniem przestrzennym ułatwia zrozumienie istniejących na danym terenie problemów oraz kierunków zaplanowanych działań przestrzennych. Udział społeczeństwa na tym etapie może przynieść znacznie większą wartość dodaną niż krytyczne odnoszenie się do gotowych propozycji przedstawianych do publicznego wglądu, dlatego aktywne działania władz miejskich powinny polegać na pozyskaniu wiedzy o występujących problemach, oczekiwaniach, potrzebach i wizjach mieszkańców przed rozpoczęciem prac planistycznych¹²⁾.

zmiana przepisów	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawi propozycje zmian polegających na wprowadzeniu obowiązku konsultacji społecznych w postaci dyskusji publicznej na etapie przystępowania do prac nad planem miejscowym lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	

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 toczącej 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), jednakże przeprowadzone z sukcesem mogą przynieść istotne zmiany społeczne w obecnie dysfunkcjonalnych kompleksach rozproszonej zabudowy na terenach miejskich i podmiejskich.

Planowane kompleksowe działania powinny zmierzać z jednej strony do uzupełniania brakującej infrastruktury, z drugiej – do zagęszczania zabudowy mieszkaniowej (aby zrationalizować podstawy ekonomiczne funkcjonowania zespołów zabudowy), z trzeciej wreszcie – do poprawy oferty usług

¹²⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Formy, narzędzia i instrumenty partycypacji publicznej.

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, w szczególności szynowego, jeśli są takie możliwości) i społecznej, a także zmian w strukturze przestrzennej, takich jak eliminacja tzw. sięgaczy dojazdowych i tworzenie optymalnych siatek ulic, zwiększanie możliwości i bezpieczeństwa ruchu pieszego oraz tworzenie bezpiecznej sieci dróg i pasów rowerowych umożliwiających dostęp do dalej zlokalizowanych obiektów. Ułatwienie realizacji tych działań powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach prawa, które dziś umożliwiają prostsze proceduralnie przygotowanie inwestycji drogowej niż budowy ciągu pieszego, rowerowego lub torowiska tramwajowego nie związanych z jezdnią. Ponadto elementem kompleksowego procesu naprawczego powinno być powstanie lokalnego centrum, a w nim tworzenie 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).

zmiana przepisów	realizacja celów: miasto spójne, zwarte i zrównoważone
Ministrowie właściwi ds. transportu i ds. rozwoju regionalnego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, przedstawiają propozycję zmian polegających na zasadniczym ujednoliceniu procedur przygotowania inwestycji liniowych dla dróg oraz ciągów pieszych, rowerowych oraz torowisk tramwajowych niezwiązanych z jezdnią.	
odpowiedzialny: minister ds. transportu we współpracy z ministrem ds. rozwoju regionalnego	

centrum wiedzy	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
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) sposobie użytkowania terenu.	
Wypracowane na podstawie projektu pilotażowego 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 zwartego i przyjaznego, a także w odniesieniu do jak najpełniejszego i pogłębionego udziału społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego na obszarach substandardowego zagospodarowania.	
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 także kształtowania zachowań i wrażliwości społecznej oraz promocji dobrych wzorców estetycznych.

Reklama w przestrzeni miejskiej

Istotnym 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.

działanie	realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, spójne
Instytucje rządowe nie mogą podejmować działań prowadzących do kryzysu i degradacji stanu estetycznego przestrzeni, które następują m.in. poprzez zasłanianie elewacji budynków reklamami wielkoformatowymi niebędącymi elementem architektury tych budynków.	

odpowiedzialny: właściwi ministrowie nadzorujący instytucje rządowe

W celu uporządkowania tego zjawiska, z wykorzystaniem narzędzi ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, konieczne są działania na szczeblu miast polegające na wypracowaniu racjonalnych kompromisów między środowiskami samorządowymi, branżą reklamową, właścicielami nieruchomości oraz organizacjami i ruchami reprezentującymi mieszkańców. Takie działania pozwolą na wypracowanie szerszej akceptacji ustanawianych zasad dotyczących reklamy zewnętrznej.

centrum wiedzy

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie upowszechniał i promował wzorcowe stosowanie przez JST ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, w tym wzorcowe tzw. lokalne kodeksy reklamowe (uchwały reklamowe).

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

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 działania nielegalne, a więc takie, którym nie zapobiegnie najbardziej nawet aktywna i skrupulatna polityka przestrzenna czy konserwatorska władz samorządowych. Słabość systemu egzekwowania prawa w tym zakresie zachęca do działań, które poprzez samowolę budowlaną lub samowolne wyburzenia 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 przestrzeń), które pozwalają ograniczyć negatywne zjawiska, to nie zawsze są one skuteczne. Dodatkowe narzędzia przewidują przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, które dają gminie uprawnienia do rozstrzygania w uchwale (obejmującej cały obszar gminy) kwestii lokalizacji reklam, ogrodzeń i obiektów małej architektury, a samorządom województwa – efektywne narzędzia ochrony krajobrazu w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu. Samorządy powinny korzystać z tych nowych narzędzi w możliwie najszerszym zakresie.

zmiany prawne

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dokona przeglądu przepisów i opracuje propozycję zmian prawnych pod kątem „**uszczelnienia**” systemu egzekwowania prawa w zakresie **samowoli budowlanych i samowolnych wyburzeń** (m.in. niezgodnych z ustaleniami projektu budowlanego będącego podstawą wydania pozwolenia na budowę), w tym zwłaszcza obiektów zabytkowych.

Wprowadzi dodatkowo **zmiany prawne** związane z:

- **umożliwieniem gminie egzekwowania postanowień planu miejscowego** poprzez wprowadzenie decyzji administracyjnej nakazującej właścicielowi lub użytkownikowi, w przypadku działań niezgodnych z jego ustaleniami, wstrzymanie użytkowania terenu lub przywrócenie poprzedniego stanu zagospodarowania,
- **powiązaniem wyodrębniania samodzielnych lokali mieszkalnych z treścią planu miejscowego lub treścią decyzji o warunkach zabudowy**, a także z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem.

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 edukacji estetycznej użytkowników miasta. Stan polskiej przestrzeni wymaga pogłębiania edukacji w zakresie znaczenia i wartości przestrzeni miejskiej, a szerzej także w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju miast, ich kulturowej i społecznej roli. Potrzebne są tu dwukierunkowe działania. Pierwszy kierunek dotyczy prowadzenia edukacji obywatelskiej na rzecz aktywnego udziału mieszkańców w procesie planowania przestrzennego od najwcześniejszych etapów planowania. Drugi kierunek dotyczy edukacji architektonicznej dzieci i młodzieży, niezbędnej dla wykształcenia postaw, które w przyszłości przełożą się na umiejętność formułowania wizji i oczekiwań względem miasta, w którym się żyje¹³⁾.

Jeśli postulowane działania mają osiągnąć szeroki zasięg, wymaga to prowadzenia powszechnej edukacji architektoniczno-urbanistycznej dla dzieci i młodzieży, realizowanej w ramach zajęć lekcyjnych (w ramach edukacji artystycznej i kulturalnej) 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 i przyrodnicze).

działanie	realizacja celu: <i>miasto zwarte i zrównoważone</i>
Minister właściwy ds. oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy okazji ewentualnej zmiany podstawy programowej zadba o uwzględnienie we właściwym zakresie treści dot. dziedzictwa kulturowego, krajobrazu i ładu przestrzennego oraz architektury i będzie uczestniczył w promowaniu wiedzy nt. wartości architektonicznych, kulturowych oraz uwarunkowań kształtowania przestrzeni, w tym przestrzeni publicznych, ich wpływu na sposób życia, zdrowie oraz rozwój miasta.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. oświaty i wychowania we współpracy z ministrem właściwym ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego	

4.2. Partycypacja publiczna

4.2.1. 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. Szczególne uwarunkowania do rozwoju partycypacji publicznej występują w małych ośrodkach miejskich, gdzie mniejsza anonimowość mieszkańców, silniejsze więzi sąsiedzkie (niż w dużych miastach), a także dobra znajomość miasta i jego problemów sprzyjają podejmowaniu działań będących odpowiedzią na problemy rozwoju miasta, a także powstawaniu oddolnych ruchów społecznych. Pomimo wyrazistej działalności niektórych środowisk, generalnie jednak aktywność obywatelska Polaków pozostaje wciąż na niesatysfakcjonującym poziomie.

Samorządy miast dostrzegają coraz więcej korzyści z dialogu z mieszkańcami, ale w niektórych miastach porzeczają się jedynie na jednostronnym informowaniu na temat przeprowadzonych już działań. Zdarza się, że wyjaśnianie podejmowanych decyzji ma charakter powierzchowny i mało merytoryczny. Wówczas jest to odbierane przez mieszkańców jako pozorne działanie i nie służy budowaniu prawdziwej i stałej współpracy. W procesie konsultacji społecznych w niektórych miastach zwraca uwagę konwencjonalność form komunikacji. W konsultacjach wykorzystuje się

¹³⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji publicznej.

zwłaszcza tradycyjne formy komunikacji, sprowadzające się do spotkań z mieszkańcami i zamieszczaniu informacji na tablicy ogłoszeń. Ta sytuacja wynika 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 utartego zwyczaju. 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 niej¹⁴⁾.

Tym samym, wyzwaniem stojącym przed polskimi miastami jest upowszechnianie partycypacji publicznej, rozumianej jako udział mieszkańców w definiowaniu i rozwiązywaniu problemów lokalnych i podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących wspólnoty lokalnej. W tym kontekście partycypację należy przedstawić jako platformę budowania relacji i więzi na poziomie społeczności lokalnych. Inspirowanie procesu zwiększania znaczenia partycypacji w procesie decyzyjnym leży po stronie władz.

Ważne jest także nadanie właściwej rangi partycypacji publicznej i formalne zobowiązanie się władz miejskich do stosowania partycypacji jako elementu zarządzania miastem. Nastawienie na partycypacyjny sposób podejmowania decyzji powinno znajdować umocowanie w dokumentach strategicznych określających zadania władz i kierunki rozwoju miasta.

4.2.2. Kierunki działań

Celem działań władz samorządowych powinno być budowanie miasta otwartego na dialog, w którym każdy ma poczucie bycia wysłuchanym. Partycypację miasta powinny postrzegać jako metodę zarządzania i codziennego działania na rzecz rozwoju. Zobowiązanie do uwzględnienia partycypacji oraz jej zakres powinny być usankcjonowane na poziomie miejskich dokumentów strategicznych.

Spójne działania miast na rzecz upowszechnienia partycypacji publicznej muszą przyczynić się do:

- poprawy efektywności zarządzania i trafności decyzji poprzez lepsze odpowiadanie na potrzeby mieszkańców, bieżące identyfikowanie i rozwiązywanie pojawiających się problemów oraz pozyskiwanie akceptacji dla wprowadzanych zmian;
- 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 troski o dobro wspólne;
- zwiększenia identyfikacji z miejscem, poczucia odpowiedzialności za otoczenie i lokalną społeczność, a także do wzmacniania potencjału rozwojowego danego obszaru poprzez lepszej jakości, wspólne planowanie jego rozwoju;
- pogłębiania wiedzy i lepszego rozumienia przez mieszkańców uwarunkowań związanych z zarządzaniem miastem, a w konsekwencji do większej akceptacji dla prowadzonych działań.

Partycypacja może wydłużać proces podejmowania decyzji, ale rekompensowane jest to przez szybsze i efektywniejsze realizowanie przedsięwzięć dzięki zminimalizowaniu prawdopodobieństwa konfliktów. Szersza partycypacja publiczna wpływa na wzrost jakości życia w miastach. Dla wysokiej jakości partycypacji publicznej w funkcjonowaniu miasta niezbędne są także działania na rzecz budowy kapitału społecznego, który generalnie prowadzi do zwiększenia zaangażowania i świadomości społecznej mieszkańców.

¹⁴⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Wypracowanie metod efektywnej i skutecznej partycypacji było przedmiotem projektu „Decydujmy Razem” (<http://www.decydujmyrazem.pl>), zarządzanego przez MliR. W ramach tego przedsięwzięcia powstał „Kanon lokalnych konsultacji społecznych” i „Biała księga partycypacji publicznej”. Oba dokumenty służą budowie systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce.

Proces zarządzania rozwojem miasta wymaga od jego obu najważniejszych interesariuszy (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. Mieszkańcy zaś, poprzez fakt wybrania władz miejskich, dają mandat do sprawowania tej władzy, jednocześnie zachowując postawę proaktywną.

Tak rozumiana partycypacja jest spójna z celem „Otwarty rząd” Strategii Sprawne Państwo 2020¹⁵⁾. Jego istotą jest zarządzanie responsywne, które oznacza państwo nie „dla obywatela”, tylko „z obywatelem”. Tak rozumiana rola państwa uwzględnia zasadę pomocniczości, a więc aktywną współpracę i udostępnianie mieszkańcom możliwości podejmowania inicjatywy.

Podstawowe zasady partycypacji publicznej

Partycypacja publiczna pozwala obywatelom na realne branie udziału w procesach decyzyjnych. Jej fundamentalną zasadą powinno być **budowanie obopólnego poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne**, dzięki czemu pojawia się możliwość spojrzenia na zarządzanie miastem z perspektywy szerszej niż tylko przez pryzmat indywidualnych interesów.

Potrzebne są także działania na rzecz **zwiększania świadomości i kompetencji obywatelskich** zarówno po stronie mieszkańców, jak i urzędników miejskich. W przypadku mieszkańców potrzebna jest niejednokrotnie poprawa znajomości zasad funkcjonowania samorządu, ograniczeń i celów jego funkcjonowania, w szczególności w zakresie lokalnej polityki przestrzennej, a także możliwości związanych z finansowaniem zadań. W kontekście urzędników miejskich – kluczowe jest zrozumienie, że partycypacja nie jest jedynie formalnym obciążeniem procesu decyzyjnego, ale może poprawić jakość zarządzania miastem, przez co pozwoli uniknąć wielu błędnych decyzji, których naprawa zabiera czas i generuje koszty.

Aby partycypacja mogła faktycznie przełożyć się na jakość zarządzania miastem, potrzebna jest po obu stronach **otwartość na dialog i poszukiwanie kompromisu**, a także – **dobra wola i zaufanie**. Ostatnie z wymienionych elementów w szczególny sposób koresponduje z transparentnością procedur partycypacyjnych. Samorządy muszą także dbać o utrzymanie właściwej formy komunikacji, która zapewnia jej dwukierunkowość.

Urzędnicy miejscy powinni **włączać mieszkańców w proces planistyczny i decyzyjny na jak najwcześniejszym etapie**, co skutkuje dwojakimi korzyściami – silniejszym zaangażowaniem, gdy ludzie są włączeni w sprawy „od początku”, a z drugiej strony – wyższym poziomem ich wiedzy, co może zaowocować poprawą jakości proponowanych rozwiązań.

W procesie partycypacji publicznej ważne jest zapewnienie równowagi pomiędzy szerokim zaangażowaniem mieszkańców w planowanie i zarządzanie rozwojem miasta a zachowaniem uprawnienia do **podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć po stronie przedstawicieli władz**, ponieważ to na nich spoczywa ostateczna odpowiedzialność za podjęte decyzje. Partycypacja nie zwalnia organów władzy samorządowej z odpowiedzialności za zarządzanie miastem, lecz stanowi instrument wspierający proces decyzyjny.

Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji publicznej

Edukacja

Zarówno władze samorządowe, jak i mieszkańcy muszą być otwarci na „uczenie się” partycypacji. Taki proces edukacyjny powinien rozwijać postawy sprzyjające umiejętności prowadzenia dyskusji, wypracowywania rozwiązań, właściwego komunikowania się oraz wiedzę o tym, jak procesy partycypacji publicznej planować, organizować i podsumowywać. Najwłaściwszym do tego sposobem powinno być „uczenie się w działaniu”, zdobywanie doświadczenia i wyciąganie z niego wniosków.

¹⁵⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: „Strategia Sprawne Państwo 2020” przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r.

centrum wiedzy	realizacja celu: miasto silne
Minister właściwy ds. administracji publicznej oraz minister właściwy ds. rozwoju regionalnego upowszechni przypadki udanych procesów partycypacji publicznej w miastach, szczególnie w skomplikowanych kwestiach i uwarunkowaniach. Istotne będzie także upowszechnianie przykładów działań liderów z małych miast. Efekty tych działań będą 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	

Ten proces powinien być także wspierany poprzez dodatkowe projekty edukacyjne, materiały dla szkół oraz scenariusze zajęć, akcentujące różne zagadnienia dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego i zarządzania miastami¹⁶⁾.

działanie	realizacja celu: miasto sprawne i silne
Minister właściwy ds. oświaty i wychowania dążyć będzie do silniejszego zaakcentowania w procesie edukacji kwestii dotyczących wiedzy obywatelskiej poprzez przekazywanie materiałów informacyjnych dla szkół dotyczących zagadnień związanych z organizacją samorządu terytorialnego, funkcjonowaniem i zarządzaniem miastami, a także wspierać będzie samorządność wśród młodzieży, by kształtować postawy sprzyjające obywatelskiej odpowiedzialności i budowaniu dialogu, a także rozwijać praktyczną wiedzę z partycypacji w zarządzaniu miastami.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. oświaty i wychowania	

fundusze europejskie 2014-2020
Zdobywanie przez gminy doświadczenia w konsultowaniu z mieszkańcami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na wczesnym etapie ich powstawania wspiera Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (działanie 2.19). Ze środków EFS zostanie wspartych dotacjami 500 gmin na terenie całego kraju, które podjęły uchwałę o przystąpieniu do sporządzania dokumentów planistycznych (lub ich zmian) i chcą zastosować innowacyjne metody i narzędzia konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym. Projekty dotyczą merytorycznego wsparcia urzędów gmin w organizacji procesów konsultacyjnych i przyczynią się do nabycia i utrwalenia wśród urzędników nowych umiejętności i wpłyną na poprawę współpracy z mieszkańcami.

Komunikacja dostępna i budująca zaufanie

Ze względu na to, że w procesie partycypacji publicznej bardzo ważna jest dwukierunkowa komunikacja, przedstawiciele władz powinni dbać o prowadzenie komunikacji nastawionej na budowanie wzajemnego zaufania. Mieszkańcy są nie tylko odbiorcami informacji przekazywanych przez samorząd, ale też przedstawiają swoje komunikaty: propozycje, opinie i oceny. Czynna forma komunikacji społecznej ma zadanie umożliwić wszystkim stronom uzyskanie wiedzy na dany temat, wypowiedzenie się i zostanie wysłuchanym. Tak rozumiana komunikacja jest podstawą budowy zaufania. Bardzo ważne jest takie działanie władz samorządowych, by mieszkańcy mieli poczucie, że ich propozycje rozwiązań zostały przeanalizowane i to, co powstało, jest efektem wspólnej pracy. Jeśli zgłaszane propozycje rozwiązań nie znajdują uznania, należy się wobec nich rzetelnie ustosunkować.

Władze miejskie powinny dobierać właściwe do tematu i odbiorców kanały i sposoby komunikacji, np. oparte na technologiach informatycznych (portal internetowy) czy lokalnych mediach (prasa, radio, telewizja). W mniejszych miastach lub społecznościach (np. dzielnicach), gdzie kontakty z mieszkańcami często są bliższe, jak najszerze zastosowanie powinny mieć kontakty bezpośrednie.

¹⁶⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: „Szkoła Współpracy. Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły” <http://www.szkolawspolpracy.pl>.

Władze samorządowe muszą dbać o czytelny język komunikacji (język urzędowy jest często hermetyczny i niezrozumiały), a przekazywane przez nie informacje muszą być rzetelne, aktualne, zrozumiałe, odnoszące się do wszystkich aspektów sprawy¹⁷⁾.

Dobrą praktyką powinno być informowanie o wszystkich konsultacjach społecznych w jednym miejscu (np. na jednej stronie internetowej, a nie różnych podstronach). Należy unikać nadmiernego rozpraszania źródeł informacji. Strony internetowe muszą także uwzględniać regulacje europejskie i krajowe w zakresie dostępności stron internetowych.

Konieczne jest wyznaczanie przemyślanego terminu na zapoznanie się z treścią konsultowanych dokumentów i wniesienie uwag. Z opinii obywateli wynika, że często mają oni ograniczoną możliwość wyrażenia swojego zdania z uwagi na niewystarczający czas trwania konsultacji, niedostosowanie godzin konsultacji oraz miejsc, w których są organizowane. W tym kontekście, np. szkoły, jako instytucje o niskim progu dostępności, powinny być szerzej wykorzystywane, zwłaszcza w małych miastach, jako miejsce realizacji procedur partycypacyjnych.

Władze samorządowe muszą zagwarantować, by wykorzystywane w ramach komunikacji metody i narzędzia były dostępne dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, zapewniając tym osobom możliwość zabrania głosu w sprawach istotnych dla miasta. Równocześnie muszą zapewnić fizyczną dostępność osobom z niepełnosprawnościami (a także innym grupom) poprzez np. przeprowadzanie konsultacji, spotkań itd. w lokalach o łatwej dostępności, przystosowanych do potrzeb tych osób itd.¹⁸⁾.

Przejrzystość

Istotnym czynnikiem budowania realnej partycypacji publicznej i zaufania mieszkańców do władz jest transparentność działań podmiotów publicznych, np. poprzez informowanie, na jakich podstawach podejmowane są decyzje w kluczowych obszarach życia miasta oraz jakie są możliwe warianty rozwiązań.

Rolą administracji publicznej jest zaangażowanie obywateli w realizowane przez nią przedsięwzięcia jeszcze na etapie diagnozowania sytuacji oraz wypracowywania wstępnych rozwiązań. Szczególnie w przypadku procesów inwestycyjnych i kształtowania przestrzeni miejskiej możliwość wyrażenia swojego poglądu jeszcze na etapie dyskusji zmniejsza zagrożenie oprotestowania jej i oporu społecznego na samym końcu procesu (np. już na etapie robót budowlanych). Jednocześnie, jeśli dojdzie do eskalacji konfliktu i przyjmie on taki rozmiar, że dojdzie do zablokowania działań, władze samorządowe muszą ze szczególną uwagą, nie bagatelizując sytuacji i odnosząc się z szacunkiem dla drugiej strony, podjąć jak najszybsze działania na rzecz rozwiązania konfliktu w duchu dialogu, transparentności i rzetelnej informacji¹⁹⁾.

Dobrą praktyką w kierunku zwiększenia przejrzystości działań jest także np. to, by samorządy zwiększały dostępność do informacji publicznej, przede wszystkim w zakresie Systemów Informacji Przestrzennej, w tym informacji o dokumentach w zakresie planowania przestrzennego na wszystkich etapach ich sporządzania, oraz na bieżąco publikowały na stronach internetowych dokumentację techniczną oraz formalną korespondencję związaną z przygotowaniem i realizacją inwestycji^{20) 21)}.

¹⁷⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: „Komunikacja pisemna”, rekomendacje wydane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w ramach Inicjatywy Obywatel.

¹⁸⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, m.in. art. 29.

¹⁹⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Konwencja z Aarhus (Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska, podpisana 25 czerwca 1998 r. w Aarhus).

²⁰⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni.

²¹⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej jest jednym z zamierzeń „Strategii Sprawne Państwo 2020”.

Wspieranie oddolnej aktywności mieszkańców

Władze miast muszą być świadome, że mieszkańcy mogą współpracować z nimi w różnej formie – zarówno na zasadzie kontaktów indywidualnych, jak i oddolnych inicjatyw zawiązywanych na rzecz konkretnej kwestii, także w formie zinstytucjonalizowanych organizacji: rad powoływanych lokalnie, organizacji pozarządowych^{22) 23)}.

Obecność lokalnych liderów (osób, organizacji pozarządowych, grup nieformalnych itd.) jest istotna, zwłaszcza w małych miastach, w których niejednokrotnie dopiero rozwija się aktywność obywatelska, dlatego istotne jest upowszechnianie dobrych praktyk partycypacyjnych z mniejszych ośrodków.

Samorządy powinny także rozważyć obszary i sposoby wzmacniania kompetencji jednostek pomocniczych działających w mieście, takich jak rady dzielnic i osiedli. Z uwagi na usytuowanie na najniższym poziomie samorządności terytorialnej, mogą one być elementem pośredniczącym między społecznością lokalną a władzami. Wykorzystanie potencjału jednostek pomocniczych w rozwoju lokalnym, rewitalizacji, budowie kapitału społecznego czy włączeniu społecznym jest bardzo zróżnicowane w polskich miastach, zróżnicowane są też sposoby finansowania ich działań. Dlatego istotne jest wypracowanie i promowanie najlepszych praktyk związanych z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych w miastach.

działanie	realizacja celu: miasto sprawne
Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, we współpracy z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, będzie upowszechniał i promował dobre praktyki w zakresie funkcjonowania jednostek pomocniczych w miastach, szczególnie w kontekście rozwoju lokalnego i rewitalizacji.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrem właściwym ds. administracji publicznej	

Atrakcyjne metody współpracy

Władze samorządowe muszą podejmować jak największe starania, aby organizacja procesu partycypacji publicznej, a szczególnie procesu konsultacji społecznych, miała charakter zachęcający do udziału. Konsultacje powinny odbywać się przy zastosowaniu aktywizujących i atrakcyjnych metod, sprzyjających efektywności procesu, np. poprzez prowadzenie dyskusji w miejscu, którego ona dotyczy, czy też przedstawienie przestrzennych wizualizacji planowanych inwestycji i ich otoczenia (makiety, modele trójwymiarowe)²⁴⁾.

Doskonalenie umiejętności zarządzania kryzysem w dialogu społecznym

Konflikty pomiędzy przedstawicielami władz a mieszkańcami mogą powstawać w sytuacji nieuwzględniania opinii mieszkańców lub niewystarczającego uzasadnienia podejmowanych decyzji o ważnych aspektach funkcjonowania lokalnej społeczności i przestrzeni. Konflikt nie jest sytuacją, którą z góry samorząd powinien ocenić negatywnie, może on bowiem pomóc stronom w renegotjacji postulatów i możliwości ich realizacji – konflikt może zrodzić się nawet w sytuacji, gdy mamy do czynienia z rozsądnymi i ciekawymi postulatami, ale mieszkańcy przyjmują roszczeniową postawę lub władza nie jest dostatecznie otwarta na kontakty z mieszkańcami.

Jednocześnie, sytuacja kryzysu w dialogu społecznym powoduje, że konflikt jest przewlekły i blokuje przyjmowanie rozwiązań korzystnych dla rozwoju miasta, dlatego kluczowe jest zapobieganie jego

²²⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: *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 określają przepisy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

²³⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: DEMOGRAFIA, Kierunki działań.

²⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie niwelowania chaosu wizualnego i poprawy estetyki miast.

wystąpieniu. Działania, które miasto powinno podejmować w celu uniknięcia sytuacji kryzysowych, to m.in. monitorowanie i reagowanie na kwestie podnoszone w dyskusji lokalnej, upublicznianie analiz, raportów i dokumentów nt. stanu zagospodarowania przestrzennego i inwestycji przewidzianych do realizacji na danym terenie, a przede wszystkim poprzedzanie konsultacjami decyzji mogących budzić sprzeciw mieszkańców. W przeciągającym się kryzysie należy skorzystać z pomocy profesjonalistów w tej dziedzinie (zawodowych mediatorów, osób po odpowiednim przeszkoleniu z zakresu mediacji). Ważne, by informacja o sytuacjach kryzysowych była podawana do publicznej wiadomości, co pokazuje, że władze miejskie dążą do wyjaśniania okoliczności powstania kryzysu. Sprzyja to budowaniu pozytywnego wizerunku miasta.

Do rozwiązania konfliktu miasta muszą dążyć, kierując się zasadą „wszyscy wygrywają” i zarządzać sytuacją konfliktową tak, aby stawała się przejawem udziału mieszkańców w zarządzaniu miastem, a jednocześnie narzędziem edukacji partycypacyjnej.

Budowanie odpowiedzialności i troski o dobro wspólne

Wyzwaniem stojącym przed wszystkimi uczestnikami „miejskiego dialogu” jest prowadzenie go w sposób odpowiedzialny. Dotyczy to 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 zasadą dobra wspólnego ponad partykularnymi interesami. Oznacza ona także, że postulaty nie są zgłaszane w sposób „roszczeniowy”, oderwany od istniejących uwarunkowań, postrzeganych w krótkowzrocznej perspektywie. Ważne jest kształtowanie poczucia wspólnotowości w mieście – zarówno w skali całego miasta, jak i mikroskali pojedynczych osiedli.

Ponadto, dla budowania poczucia odpowiedzialności mieszkańców za miasto, władze samorządowe mogą podejmować działania na rzecz edukacji nt. zasobów kultury, lokalnych tradycji i możliwości ich wykorzystania. Przyczyni się ona do wiązania tożsamości ludzi z tożsamością miejską.

Ocena (ewaluacja) i monitoring

Ważnym elementem partycypacji publicznej jest zapewnienie udziału mieszkańców i innych interesariuszy w ocenie i monitorowaniu realizowanych projektów, programów i innych zmian prowadzonych w mieście. W procesie partycypacji publicznej władze samorządowe powinny również prowadzić cykliczny monitoring i ocenę działań związanych z samą partycypacją i wdrażać wnioski z nich płynące. Ważne jest, by sam proces ewaluacji również miał charakter partycypacyjny. Dobrą praktyką jest powołanie zespołu ds. oceny procesu partycypacji, składającego się z przedstawicieli i samorządu i mieszkańców.

Ewaluację można prowadzić w formie spotkań i warsztatów z udziałem mieszkańców lub poprzez dobrowolne wypełnianie formularzy dostępnych on-line, wywiadów, rozmów z organizatorami procesu, ankiet rozsyłanych przez Internet. Można także łączyć wszystkie dostępne formy – nadrzędnym celem powinno być pełne określenie problemów i wniosków.

Prowadzenie stałego monitoringu partycypacji publicznej na poziomie regionalnym może być włączone do zadań Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT). Prace nad statystyką partycypacji publicznej podjęte zostaną także przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).

Polecanym narzędziem umożliwiającym sprawdzenie i monitorowanie stanu przygotowania gminy do angażowania strony społecznej w proces decyzyjny, jest Licznik Partycypacji²⁵⁾.

Konsultowanie jako podstawowa forma partycypacji społecznej

²⁵⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: <http://www.licznikpartycypacji.pl/>.

Konsultacje społeczne to jeden z podstawowych wyrazów partycypacji publicznej. Jest to proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom informacje dotyczące planowanych przedsięwzięć. Zgodnie z ideą dwukierunkowej komunikacji władze miast muszą prowadzić konsultacje w sposób obejmujący nie tylko przedstawienie planów, ale także wysłuchanie opinii na ich temat, analizę możliwości uwzględnienia postulatów, ich ewentualne zmodyfikowanie i poinformowanie mieszkańców o ostatecznej decyzji. Ważne jest, by po ukształtowaniu i rozwinięciu umiejętności stosowania narzędzia, jakim jest proste konsultowanie decyzji podejmowanych przez władze, miasta przechodziły do modelu współdziałania władzy i mieszkańców.

Na poziomie rządowym, wspólnie z partnerami społecznymi, wypracowany został Kodeks konsultacji społecznych²⁶⁾. Kodeks ten promuje siedem zasad prowadzenia konsultacji przez jednostki rządowe, które mogą stanowić dobry punkt odniesienia dla miast. Są to: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność oraz poszanowanie interesu ogólnego.

Formy, narzędzia i instrumenty partycypacji publicznej

Poniżej wskazano formy, narzędzia i instrumenty, które miasta mogą i powinny stosować w obszarze partycypacji publicznej:

- **Budżety obywatelskie (partycypacyjne).** Tworzenie budżetów partycypacyjnych staje się jedną z najbardziej zaawansowanych i coraz popularniejszych metod udziału mieszkańców w sprawach dotyczących rozwoju miasta. Należy mieć jednak na uwadze, że w celu odniesienia korzyści z tego przedsięwzięcia konieczne jest jasne przedstawienie zasad jego tworzenia. W związku z tym, że środki budżetów obywatelskich nie są środkami dodatkowymi, a wyodrębnionymi z budżetu miasta, przy konstruowaniu budżetów obywatelskich ważne jest uświadomienie mieszkańcom, że równie istotna, co kreatywność i pomysłowość, jest gospodarność i celowość w wydatkowaniu środków publicznych. Istotna jest zatem odpowiednia jakość zgłaszanych inicjatyw. Projekty obywatelskie nie powinny realizować jedynie partykularnych interesów, ale służyć potrzebom jak największej liczby mieszkańców miasta. Istotne w tym procesie jest także nabywanie świadomości obywatelskiej poprzez zdobywanie wiedzy nt. zarządzania miastem i świadomości nt. uwarunkowań i ograniczeń, jakich na co dzień doświadczają samorządy w obszarze zarządzania środkami finansowymi.

Ważne jest także powiązanie tego narzędzia z długofalową strategią rozwoju miasta, aby projekty wybrane do realizacji nie były oderwane od wizji rozwoju danego obszaru i nie generowały dodatkowych kosztów związanych z ich późniejszą eksploatacją. Aby zapewnić spójność projektów obywatelskich z przyjętą strategią rozwoju miasta, a jednocześnie uniknąć sytuacji, w której samorząd ogranicza budżet obywatelski zakresem strategii, konieczne jest włączenie obywateli w planowanie strategiczne.

- **Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza** umożliwia obywatelom wystąpienie z inicjatywą prawotwórczą w ujęciu lokalnym, tj. pozwala na przedstawienie przez jego mieszkańców projektów uchwał rady miasta. To narzędzie przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności mieszkańców za ich miejsce zamieszkania poprzez udział w stanowieniu prawa miejscowego, które potem obowiązuje ich samych. Jest to także okazja do zdobycia lepszej wiedzy nt. instrumentów i środków, jakimi dysponują władze miast oraz poznania prawnych i organizacyjnych uwarunkowań działań.
- **Narzędzia informatyczno-komunikacyjne** (np. konsultacje on-line) zapewniają usprawnienie procesu poprzez zaangażowanie szerokiego grona zainteresowanych oraz szybką formę

²⁶⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Siedem zasad konsultacji, które sformułowano w 2012 r. pod auspicjami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

komunikacji. Powinny być one nastawione na interakcję z użytkownikami, a także uwzględniać specjalne potrzeby komunikacyjne grup defaworyzowanych.

- **Spotkania robocze.** Bezpośredni kontakt z obywatelami powinien być jedną z ważniejszych form budowania zainteresowania społecznego polityką rozwoju miasta, zasięgania opinii i gromadzenia informacji. Spotkania mogą być wydarzeniami łączącymi zbieranie opinii mieszkańców ze specjalistycznymi dyskusjami i prezentacjami.
- **Działania animacyjne towarzyszące konsultacjom.** Aby zachęcić mieszkańców do udziału w konsultacjach i ułatwić dyskusję, warto sięgnąć do rozwiązań towarzyszących konsultacjom (pikniki osiedlowe, wspólne akcje na rzecz najbliższego otoczenia, działania kulturalne i artystyczne), które pozwolą na wyobrażenie sobie potencjalnych zmian i zgłoszenie uwag i pomysłów.
- **Badania ankietowe** odnoszą się do zbierania i analizy opinii mieszkańców opartych na ich percepcji i ocenie lokalnych uwarunkowań. Systematyczne przeprowadzanie oceny różnych działań prowadzonych w mieście może stanowić dobrą podstawę do podejmowania strategicznych decyzji. Szczególnie istotny jest tu dobór próby i zadbanie o reprezentację grup defaworyzowanych.
- **Spacery studyjne** pozwalają na bezpośrednie doświadczanie przestrzeni, które stanowi bodziec do dyskusji. Spacery mogą być elementem konsultacji społecznych. W ich trakcie można poznać opinie, potrzeby, upodobania użytkowników danej przestrzeni, a kontakt między uczestnikami pozwala na budowanie argumentacji wokół stanowisk i poszukiwanie możliwości opracowania kompromisowych rozwiązań. Wnioski mogą być wykorzystane do podjęcia działań służących podniesieniu atrakcyjności danego terenu.
- **Spotkania warsztatowe z użyciem modeli trójwymiarowych** to metoda angażująca obywateli na wczesnym etapie planowania i polegająca na wypracowywaniu rozwiązań dotyczących urbanistyki i architektury z pomocą trójwymiarowego modelu przestrzeni. Analizując trójwymiarowe modele (nie tylko zdjęcia czy mapy), mieszkańcy przedstawiają sugestie zmian w przestrzeni, kierunków jej rozwoju, usytuowania obiektów. Model nie powinien obejmować zbyt dużych obszarów, gdyż narzędzie to ma przede wszystkim umożliwiać czytelne i pozwalające zauważyć detale „poruszanie się” po przestrzeni miejskiej. Atutem tej metody jest możliwość wzięcia pod uwagę wszelkich elementów i cech aranżowanej przestrzeni i wdrożenie rozwiązań kompleksowych, odpowiadających na wszystkie potrzeby. Warsztaty tego typu mają cechy sondażu deliberatywnego. Ich rezultat jest produktem wspólnej pracy specjalistów i mieszkańców. Warsztaty powinny być poprzedzone merytorycznym wprowadzeniem w dane zagadnienie²⁷⁾.

4.3. Transport i mobilność miejska

4.3.1. 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. Dla znaczącej części polskich miast w pełni skuteczne rozwiązanie problemów występujących w tym obszarze jest wyzwaniem.

W Polsce w okresie ostatniego ćwierćwiecza nastąpił gwałtowny wzrost motoryzacji. Przeciętny poziom zmotoryzowania, mierzony liczbą samochodów na tysiąc mieszkańców, przekroczył średnią

²⁷⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie niwelowania chaosu wizualnego i poprawy estetyki miast.

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 degradację przestrzeni miejskiej – motoryzacja wypiera inne funkcje ulic i placów. Żywiłowy wzrost motoryzacji i zwiększający się udział transportu drogowego w przemieszczaniu osób i ładunków wynikający z mniejszej roli transportu kolejowego, rosnącego natężenia ruchu i zwiększającego się obciążenia infrastruktury drogowej miast (co często wiąże się z nakładaniem się ruchu tranzytowego na ruch wewnętrzny) stanowi wyzwanie dla polskich miast. Zjawiska te są źródłem poważnych problemów transportowych miast, którym należy przeciwdziałać zarówno poprzez działania po stronie popytowej, jak również działania po stronie podaży w zakresie inwestycji w niewydolny system transportowy, w tym w infrastrukturę. W szczególności konieczna jest znaczna poprawa systemu transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast. Dodatkowo nieprzyjazna przestrzeń miejska często nie skłania mieszkańców miast do podróży pieszych bądź rowerowych.

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 chaotyczny rozwój przestrzenny miast, zazwyczaj powiązany z procesami niekontrolowanej suburbanizacji, powoduje uzależnienie mieszkańców od korzystania z samochodu osobowego. Jest to tym bardziej istotne, że nie tylko zachowania 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 niemożliwa do udźwignięcia przez budżety inwestycyjne skala potrzeb – często wynikająca z wieloletnich, niezależnych od władz samorządowych, 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). Zaspokajanie w ten sposób wzrastającego popytu jest mało realne, a w większości przypadków niemożliwe.

Dotychczasowy rozwój systemów publicznego transportu zbiorowego w miastach nie spowodował wzrostu jego wykorzystania w przewozach osób, od wielu lat jego udział spada względem indywidualnej motoryzacji. Realizacje inwestycji, w tym współfinansowanych ze środków UE, osłabiają tempo tego spadku. Problemem jest jednak brak integracji poszczególnych jego elementów, nienadążanie za zmieniającymi się potrzebami w zakresie kierunków i częstotliwości odbywanych podróży. Analizując problemy transportowe miejskich obszarów funkcjonalnych nie można zapominać, że działania na rzecz ich rozwiązania wpływać będą nie tylko na te obszary, ale często na funkcjonowanie układów transportowych w skali regionu, całego kraju, a nawet w układzie międzynarodowym. Wynika to z faktu pełnienia przez wiele ośrodków miejskich funkcji węzłów w krajowym czy europejskim systemie transportowym.

4.3.2. 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, wsparcia ze strony innych instytucji publicznych oraz odzwierciedlenia 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 następuje w obszarach miejskich spadek poziomu motoryzacji indywidualnej wynikający ze zmian zachowań transportowych mieszkańców. Osiągnięcie takiego efektu jest możliwe w przypadku koordynacji poczynań w odniesieniu do wszystkich dziedzin oddziałujących na zmiany stylu życia mieszkańców. Działania te nie mogą sprowadzać się do formułowania restrykcji, ale powinny 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, tj. planach zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (przygotowywanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym), powinna jednoznacznie wskazywać osiągnięcie zrównoważonej mobilności jako jej podstawowy cel. Plan zyskuje na wartości jeżeli wykazuje merytoryczne powiązania z innymi formułowanymi dokumentami programowymi i strategicznymi, w tym o charakterze ogólnym 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, przyczyniają się do realizacji celów i zamierzeń sformułowanych w ramach polityki transportowej, a na pewno nie powinny 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.

zmiana przepisów	realizacja celu: miasto konkurencyjne
Zostanie przeanalizowany zakres potrzebnych zmian przepisów odnośnie wzbogacenia obligatoryjnej treści planów transportowych poprzez uwzględnienie w nich zagadnień istotnych dla funkcjonowania gminy, tj. kwestii planowania przestrzennego, demografii, planów gospodarki niskoemisyjnej – w celu planowania przez prymat dostępności nad mobilnością.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego	

Priorytety inwestycyjne w ramach rozwoju systemu transportowego

Układ komunikacyjny zdecydowanej większości miast nie może być uznany za kompletny, nie wymagający modyfikacji lub uzupełnień. Determinuje to 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^{28) 29) 30)}.

Najważniejsze jest aby **inwestycje drogowe** były realizowane według ustalonych zasad. Przede wszystkim skupić się należy na **dokończeniu budowy podstawowego układu transportowego** miasta i w jego obszarze funkcjonalnym, zwłaszcza w zakresie, który umożliwi wyeliminowanie konieczności tranzytu oraz dojazdu samochodów ciężarowych do dzielnic przemysłowych przez centrum. Tak domknięty układ drogowy powinien stać się polem realizacji przez władze samorządowe polityki transportowej, przy wykorzystaniu szeregu instrumentów o różnym charakterze. Dalsza rozbudowa układu drogowego może kolidować z osiągnięciem zamierzeń w zakresie zrównoważonej mobilności, ale przede wszystkim nie przynosić spodziewanych efektów. Samorządy 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. Wynikiem analiz powinno być urealnianie dokumentów planistycznych gmin, np. poprzez obniżenie klasy czy zmianę przekroju planowanych ulic, a nawet rezygnację z inwestycji i zorganizowanie obsługi transportowej w inny sposób.

Drugim równolegle realizowanym kierunkiem inwestycji drogowych powinna być taka **modernizacja istniejącego układu**, 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, brać pod uwagę lokalne uwarunkowania przestrzenne, urbanistyczne, ekonomiczne i inne i być zgodna z zasadami przedstawionymi w wątku tematycznym KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI. Tutaj można zauważyć, że siatka ulic w gęstej i zwartej strukturze zabudowy o wielofunkcyjnej strukturze może być elementem kształtującym styl życia, oparty o lokalne usługi z minimalizowanymi potrzebami transportowymi³¹⁾.

fundusze europejskie 2014-2020

W perspektywie finansowej 2014–2020 transport drogowy jest przedmiotem Celu Tematycznego 7 – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej. W zakresie inwestycji drogowych, w ramach **Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko** w osi priorytetowej IV: infrastruktura drogowa dla miast, możliwa jest budowa obwodnic miast i tras wylotowych w ciągach dróg krajowych, która umożliwi wyprowadzenie nadmiernego ruchu tranzytowego z miast o nieprzystosowanej do tego infrastrukturze drogowej. Sieć drogowa jest przedmiotem interwencji także krajowego **Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**. Program przewiduje przygotowanie inwestycji w zakresie poprawy układów transportowych pięciu miast wojewódzkich, 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

²⁸⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie ogólnego kształtu inwestycji.

²⁹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni.

³⁰⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA, Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji publicznej.

³¹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni.

przeznaczone zostanie m.in. na przebudowę istniejącej sieci drogowo-ulicznej, służącej efektywnemu skomunikowaniu dzielnic i eliminacji wąskich gardel, 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 lub lokalnych 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. W projektach transportowych będzie mogło być wykorzystane również partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) i koncesje, w tym ppp współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Rozwiązania polegające na zmianie **sposobu kształtowania przestrzeni ulic** (czy też organizacji ruchu na tych ulicach), zwłaszcza w obszarach śródmiejskich, przyczyniają się do zmiany zachowań komunikacyjnych na rzecz ograniczania indywidualnego transportu samochodowego. Jednym ze sposobów takiego kształtowania przestrzeni jest tzw. strefowanie prędkości przy wykorzystaniu rozwiązań inżynierskich i organizacyjnych. Samorządy miast zdecydowanie powinny przestawić się na nowe podejście w tym zakresie i rozwiązania zakładające uspokojenie ruchu samochodowego (priorytet bezpieczeństwa ruchu nad szybkością przejazdu przez centrum czy osiedla mieszkaniowe), preferujące ruch rowerowy i zachęcające 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 niezbędne³²⁾.

zmiana przepisów**realizacja celu: miasto konkurencyjne**

Należy opracować nową koncepcję przepisów techniczno-budowlanych dotyczących zarówno budowy, jak i eksploatacji dróg, obejmującą w sposób szczególny drogi na terenach zabudowanych i umożliwiającą kształtowanie przestrzeni ulic jako przyjaznych dla wszystkich użytkowników, z jednej strony preferujących ruch rowerowy i pieszy oraz transport publiczny, a z drugiej pozwalających na lokalizację zieleni, w tym wysokiej. Ponadto należy przeanalizować potrzebę objęcia regulacjami technicznymi obszarów, które dziś nie są nimi objęte, np. publicznie dostępnych dróg wewnętrznych. W celu pełniejszej harmonizacji przestrzeni miejskiej należy także przeanalizować możliwość liberalizacji przepisów odnośnie ruchu pieszego (np. dopuszczenie przekraczania ulic objętych strefą tempo 30 w dowolnym miejscu).

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

Priorytet powinny zyskiwać **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 nakłady w przyszłości na funkcjonowanie systemu, w tym kontekście szczególnej wagi nabiera oparcie decyzji inwestycyjnych na rzetelnym rachunku ekonomicznym i ostrożnych prognozach w zakresie wielkości potoków pasażerskich, jakie wygeneruje inwestycja. Szczególnie ważnym jest wpisanie jej w kontekst rozwoju przestrzennego, koncentrując inwestycje wokół linii szynowego transportu publicznego.

Wprowadzanie w obszarze miasta nowych podsystemów transportu publicznego powinno być poprzedzone szczegółową analizą, czy występujących w mieście problemów nie da się rozwiązać w oparciu o funkcjonujące już podsystemy. Przygotowania do wprowadzenia nowych podsystemów transportowych powinny być uruchamiane tylko w przypadku jednoznacznych wniosków, że nowy

³²⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Poradnik Organizacja przestrzeni ulic w obszarach śródmiejskich, MIIIR 2013.

środek transportu jest niezbędny lub jego wprowadzenie przyczyni się do powstania bardziej perspektywicznego, efektywnego, sprawnego systemu transportu.

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	realizacja celu: miasto konkurencyjne
Zarządcy infrastruktury kolejowej podlegli ministrowi właściwemu ds. transportu we współpracy z władzami samorządowymi 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.	
Ponadto rozważona zostanie potrzeba zmiany przepisów dotyczących obsługi ruchu pociągów w zakresie transportu aglomeracyjnego pod kątem optymalizacji kosztów eksploatacyjnych i warunków funkcjonowania (np. odnoszących się do obowiązku posiadania obsługi konduktorskiej).	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu	

Warunkiem niezbędnym do pomyślnego włączenia różnych 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, budowy systemów „parkuj i jedź”. 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 tak się stało wymaga to wysiłków nie tylko inwestycyjnych, ale także organizacyjnych. Do tej pory miasta rozwijały się bez odniesień i powiązań do linii kolejowych. Dla odwrócenia tego trendu niezbędne 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 zabudowy i powiązania jej obsługi z istniejącym czy rozbudowywanym układem 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	realizacja celu: miasto konkurencyjne
Zarządcy infrastruktury kolejowej 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	

W przypadku niektórych ośrodków miejskich rozwiązaniem przyczyniającym się do integracji układu sieci kolejowej z obsługą obszarów miejskich może być tzw. tramwaj dwusystemowy. Dzięki takiemu rozwiązaniu uzyskuje się możliwość wykorzystania nieużywanych lub słabo używanych lokalnych linii kolejowych czy bocznic w obszarach podmiejskich i usprawnienie możliwości dostania się do centrów miast przez wprowadzenie tramwaju dwusystemowego na sieć linii tramwajowej. Eliminując potrzebę przesiadki, skraca się czas podróży. Integracja tego rodzaju uzależniona jest od zastosowania niezbędnych rozwiązań technicznych i obowiązywania odpowiednich uregulowań prawnych, których wprowadzenie leży w gestii ministra ds. transportu.

zmiany przepisów**realizacja celu: miasto konkurencyjne**

Należy opracować przepisy prawne w zakresie warunków technicznych dopuszczających wprowadzanie do ruchu tramwaju dwusystemowego oraz zaktualizować przepisy dotyczące obsługi ruchu pociągów.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu

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 regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w osi priorytetowej V „Rozwój transportu kolejowego w Polsce” przewidziane jest finansowanie projektów dotyczących inwestycji w kolej aglomeracyjną.

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 suburbanizacji, zwłaszcza w najbardziej chaotycznej formie, negatywnie oddziałującej na środowisko i zwiększającej 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.

Wybudowanie nowej infrastruktury i zapewnienie nowego taboru nie musi gwarantować osiągnięcia zakładanego potoku pasażerów. Na wielkość potoków ma wpływ wiele, czasem drobnych, czynników, o które władze samorządowe i organizatorzy transportu muszą zadbać i jak najlepiej je dopracować, aby skłonić pasażerów do wykorzystania nowej oferty transportowej. Część z tych czynników dotyczy działań organizatorskich, ale inne mają wymiar inwestycyjny, choć ich zakres jest zwykle znacznie

mniej niż inwestycja wiodąca. W tym obszarze działań należy wskazać rozwiązania na rzecz uprzywilejowania transportu publicznego (np. stosowanie buspasów, wydzielonych dróg autobusowych, priorytetów dla ruchu tramwajowego na skrzyżowaniach itp.), przygotowanie i organizację sprawnych węzłów przesiadkowych, zapewnienie wygodnych dróg dostępu do przystanków i stacji, umiejscowienie w racjonalnych lokalizacjach parkingów „parkuj i jedź” (ang. *park and ride* oraz *bike and ride*), budowę infrastruktury rowerowej, czyli elementów znacznie poszerzających oddziaływanie transportu publicznego, a także uruchomienie 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 powinny być tworzenie i rozbudowa innowacyjnych systemów zarządzania ruchem i jego monitoringu – inteligentnych systemów transportowych (ITS) tam, gdzie możliwości zastosowania tańszych rozwiązań (np. pasów dla autobusów, priorytetu dla komunikacji miejskiej, ograniczenia funkcji przelotowej dla samochodów) zostały wyczerpane. Zastosowanie ITS umożliwia 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), otwartością rozwiązań (brak uzależnienia się od jednego dostawcy sprzętu czy oprogramowania), wspierania ciągłości (spójności) usług ITS oraz upublicznieniem danych pomiarowych (natężenia ruchu, prędkości itd.). 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.

ITS powinny wspierać zmianę zachowań komunikacyjnych poprzez rozwój dynamicznej informacji pasażerskiej, ułatwiającej korzystanie z transportu publicznego, zwłaszcza w sytuacji zakłóceń. Szeroka dostępność mobilnych systemów komunikacji pozwoli też 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**realizacja celu: miasto spójne**

Minister właściwy ds. transportu oraz minister właściwy ds. informatyzacji będą promowali nowoczesne, kompleksowe, elastyczne 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.

Wspierane będą działania na rzecz wykorzystania i rozwoju programów do modelowania ruchu wykorzystujących otwarte standardy danych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. informatyzacji

fundusze europejskie 2014–2020

Realizacji inwestycji transportowych towarzyszyć będzie szereg działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa, obejmujących m.in. 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 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*. W RPO przewiduje się inwestycje na rzecz poprawy bezpieczeństwa i przepustowości ruchu na drogach wojewódzkich m.in. w miastach.

Kształtowanie zachowań komunikacyjnych

Niewykle 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 powinny one 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. Kształtowanie popytu na alternatywne, w stosunku do samochodu osobowego, środki transportu odbywać się może poprzez narzędzia zarządzania mobilnością służące planowaniu, koordynowaniu, organizowaniu i kontrolowaniu przemieszczania się ludzi w ramach promowanych przez Komisję Europejską Zrównoważonych Planów Mobilności Miejskiej przygotowywanych przez władze miejskie³³⁾.

Zasadniczym sposobem realizacji powyższego celu jest zapewnienie sprawnej obsługi obszarów zurbanizowanych systemem transportu publicznego, co zmniejsza potrzebę 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 powinno być realizowane przez tworzenie infrastruktury rowerowej zapewniającej dostępność rowerem 100% potencjalnych źródeł i celów podróży. Wysoki priorytet uzyskać powinno inwestowanie w infrastrukturę rowerową na obszarach podmiejskich w ramach „naprawy” dysfunkcyjnych kompleksów rozproszonej zabudowy. Na tych pozbawionych często transportu publicznego terenach istnieje nawet większy potencjał do zmiany środka transportu na rower (np. w dojazdach do stacji kolejowych, szkół, sklepów) niż to ma miejsce w dobrze skomunikowanych obszarach centralnych, a realną barierą, aby ten potencjał wykorzystać, jest brak dróg rowerowych alternatywnych wobec wąskich i niebezpiecznych ulic, prowadzonych czasami po bardzo okrężnych trasach³⁴⁾.

Na infrastrukturę ruchu rowerowego składa się tzw. widzialna infrastruktura: drogi i pasy rowerowe, drogi dla pieszych i rowerzystów, miejsca oraz urządzenia do parkowania rowerów oraz tzw. niewidzialna infrastruktura: strefy uspokojonego ruchu, dopuszczenia ruchu rowerowego na terenach zielonych, ciągach pieszych itp. Charakter stosowanych rozwiązań technicznych powinien wynikać z sytuacji drogowej: natężeń i prędkości rzeczywistych ruchu samochodowego, a także ze

³³⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Zielona Księga „W kierunku nowej kultury mobilności” – KOM (2007) 551 oraz Komunikatu „Plan działań na rzecz mobilności miejskiej” – COM(2009)490.

³⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie naprawy przestrzeni w obszarach substandardowego zagospodarowania.

znaczenia danej trasy dla systemu rowerowego miasta. 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 pożądaných zmian w zachowaniach komunikacyjnych, rozwiązania te powinny być rozwijane przez samorządy, a tam, gdzie bezpośrednie działanie strony publicznej nie jest uzasadnione, przynajmniej szeroko promowane i wspierane.

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 wyrażać się skracaniem do minimum dróg dojścia, instalowaniu udogodnień i niwelowaniu barier, synchronizacją sygnalizacji świetlnej itp. Ruch pieszy musi być traktowany jako równoprawny sposób przemieszczania się. Istotny jest też spójny system informacji dla osób z dysfunkcją wzroku.

Rozwiązania przestrzenne, w tym związane z przystankami i centrami komunikacyjnymi, powinny uwzględniać potrzeby osób o ograniczonej możliwości poruszania się i osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Środki transportu obsługujące obszary miejskie powinny posiadać wyposażenie ułatwiające tym osobom samodzielne korzystanie z nich. 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. Również 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**realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, spójne**

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	realizacja celu: miasto konkurencyjne
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. Minister właściwy ds. transportu wprowadzi nowe rozwiązania dla organizacji i poprawy warunków ruchu rowerowego na jezdniach w odpowiednich rozporządzeniach (rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach).	
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 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 wspomniane wcześniej 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 jest umiejętne połączenie różnorodnych działań na rzecz jednego celu, jakim powinna być atrakcyjność transportu publicznego.

działanie	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Instytucje rządowe, z uwzględnieniem swych zadań, kompetencji i zakresu działania, będą wspierać JST przy organizowaniu kompleksowej i atrakcyjnej oferty transportu publicznego dla podróżujących. Ogólnym celem tego wsparcia jest oddziaływanie instytucji rządowych w różnych sferach na harmonijny rozwój efektywnych systemów transportowych i spójne działania różnych instytucji wpływające na zachowania transportowe obywateli.	
odpowiedzialny: instytucje rządowe podległe poszczególnym ministrom	

Jakkolwiek zadanie organizacji transportu publicznego zostało powierzone w większości przypadków JST (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 w pierwszej kolejności mniejszych ośrodków, ale przy niektórych zagadnieniach dotyczy wszystkich miast. W chwili obecnej wyzwaniem staje się bardzo ograniczona sieć połączeń regionalnych wykonywanych transportem autobusowym i kolejowym. Zasada subsydiarności wymusza w takiej sytuacji podjęcie działań przez inne organy władzy w celu dostarczenia usługi publicznej należytej jakości.

centrum wiedzy	realizacja celu: miasto sprawne
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 zapewnienia dostępu do niezbędnych danych.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu	

Transport publiczny a polityka wobec samochodów osobowych

Nie mniej ważnym elementem budowy atrakcyjności oferty transportu publicznego jest kreowanie warunków użytkowania samochodów osobowych w obszarach śródmiejskich. 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 rozważona, 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 przyczynić się do istotnego ograniczenia szkodliwych emisji w obszarach śródmiejskich, co potwierdzają przykłady z innych krajów europejskich. 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 ma możliwości 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 poszukiwanie 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	realizacja celu: <i>miasto konkurencyjne</i>
Należy dokonać analizy obowiązujących przepisów pod kątem wprowadzenia rozwiązań umożliwiających samorządom lokalnym wykorzystanie szerszej palety instrumentów do prowadzenia polityki transportowej, w tym m.in.: ▪ zwiększenia elastyczności w ustalaniu zasad regulujących płatne parkowania, ▪ zwiększenia skuteczności przeciwdziałania nielegalnemu parkowaniu (w tym mającym na celu uniknięcie opłat za korzystanie ze stref płatnego postoj), ▪ wprowadzenia ram prawnych dla możliwości tworzenia „strefy ograniczonej emisji”, ▪ wprowadzenia możliwości ustalania opłaty kongestyjnej, ▪ formalnego usankcjonowania miejsc postojowych tylko dla dostaw (specjalne oznakowanie, ograniczenia czasowe itp.). 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 we współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska (w zakresie tiret 3).	

Zarządzanie i koordynacja transportu publicznego

Dla osiągnięcia pożądanych 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, systemów „parkuj i jedź”. 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*). Pożądane, aby taka współpraca ulegała stopniowemu zacieśnianiu i przyjmowała formy zinstytucjonalizowane³⁵⁾.

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. Sytuacja taka 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 pozwala jednoznacznie przypisać 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	realizacja celu: miasto konkurencyjne
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, związki transportowe pomiędzy gminami a województwem), ▪ dopuszczenie nowych form organizacyjnych dla zarządów transportu miejskiego oraz aglomeracyjnego, łączące w sobie możliwość przekazywania przez samorzady 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 ministrem właściwym ds. finansów publicznych	

W zakresie planowania przestrzennego

Planowanie transportu częścią planowania przestrzennego

Istnieje silna korelacja między planowaniem przestrzennym a planowaniem transportu. Z jednej strony 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 planowaniu zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie należy m.in. uwzględniać to, że w miastach zlokalizowane są zakłady pracy (np. przemysł wytwórczy) i związane z tym potrzeby transportowe muszą być uwzględniane w budowaniu zrównoważonego i kompleksowego systemu transportowego. W przypadku „miasta zwartego” i rozwijającego się w sposób skoordynowany z rozwojem infrastruktury transportowej, transportochłonność utrzymuje się na racjonalnym poziomie, co przekłada się na efektywność nakładów przeznaczanych na transport i bezpośrednie korzyści dla całej społeczności obszaru funkcjonalnego. W związku z ostatnimi zmianami przepisów, wskazującymi m.in. na konieczność uwzględnienia w planowaniu przestrzennym zagadnień transportowych, w tym dążenia do minimalizowania transportochłonności,

³⁵⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE OBSZARAMI MIEJSKIMI, W zakresie podstawowych zasad współpracy.

umożliwienia maksymalnego wykorzystania transportu zbiorowego oraz stosowania rozwiązań ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, władze samorządowe powinny kłaść nacisk na realne powiązanie zagospodarowania przestrzennego z rozwojem sieci transportowych. Jednocześnie wprowadzony wymóg uwzględniania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bilansowania terenów pod zabudowę czy analizy potrzeb i możliwości gminy, w tym w zakresie finansowania infrastruktury technicznej, będzie sprzyjał bardziej racjonalnemu kształtowaniu systemu transportowego. Dalsze zmiany przepisów powinny zmierzać w kierunku wzmocnienia tych powiązań^{36) 37)}.

zmiana przepisów	realizacja celu: miasto konkurencyjne
Należy sformułować lub doprecyzować przepisy silniej wiążące planowanie przestrzenne z planowaniem transportu, w tym m.in. w zakresie: ▪ 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 ministrem właściwym ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania 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. Decyzje o przeznaczeniu terenu pod zabudowę powinny być powiązane z równoległym zapewnieniem odpowiedniej jakości obsługi transportowej danego obszaru. Powinna ona być od początku 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.

Wprowadzenie ograniczeń w ruchu samochodowym czy jego eliminacja z określonych obszarów z jednoczesnym tworzeniem dogodnych rozwiązań dla ruchu pieszego i rowerowego bezpiecznego powiązania z komunikacją zbiorową przyczynia się do zwiększenia atrakcyjności tych obszarów i lepszego wykorzystania przestrzeni publicznej. Jednocześnie przyczynia się do zmiany w kierunku pożądaných zmian w zachowaniach komunikacyjnych.

Rezerwy terenowe pod szlaki komunikacyjne

Mimo występującej niespójności mechanizmów planistycznych z procedurami lokalizacji korytarzy transportowych samorządy gminne 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

³⁶⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: „Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020”.

³⁷⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni.

racji konieczności zabezpieczenia w takim przypadku kosztów wykupu nieruchomości pod przyszłą inwestycję gminy powinny: po pierwsze przeprowadzić te działania dla priorytetowych przedsięwzięć (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	realizacja celu: miasto konkurencyjne
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 i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministrem właściwym ds. środowiska	

działanie	realizacja celu: miasto konkurencyjne
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	

Wyzwaniem dla Polski jest stworzenie odpowiednich warunków do ukształtowania i rozwoju węzłów miejskich sieci TEN-T w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i wskazaniem ośmiu miast jako węzłów sieci bazowej na europejskich korytarzach transportowych.

4.4. Niskoemisyjność i efektywność energetyczna

4.4.1. Uwarunkowania i wyzwania

Dokonujący się z coraz większą szybkością rozwój cywilizacyjny rodzi coraz bardziej pilną potrzebę oszczędnego gospodarowania zasobami naturalnymi i dbałości o środowisko. To wyzwanie koncentruje się ze szczególną intensywnością w miastach. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, Unia Europejska przyjęła w 2008 roku tak zwany pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 roku, zobowiązujący państwa członkowskie do zmniejszenia o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do roku 1990, zmniejszenia zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla UE na 2020 rok 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). Ponadto na szczycie Rady Europejskiej w 2014 roku uchwalono drugi pakiet

klimatyczno-energetyczny na lata 2020–2030. Rada Europejska zatwierdziła wiążący cel zakładający ograniczenie wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych w UE do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Ponadto ustaliła cel, aby w 2030 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w energii zużywanej w UE wynosił co najmniej 27%, a także ustaliła orientacyjny cel w wysokości co najmniej 27%, dotyczący poprawy efektywności energetycznej w 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii w przyszłości. 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 powinna być świadomość wyczerpywania się zasobów kopalnych, potrzeba racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami oraz konieczność dostosowywania się do zmian systemów zaopatrzenia w energię. Poza emisją gazów cieplarnianych szkodliwych dla klimatu, największą bolączką polskich miast jest tzw. niska emisja z sektora bytowo-komunalnego i transportu, polegająca na zanieczyszczaniu powietrza szkodliwymi dla zdrowia pyłami i substancjami. Badania wykazują znaczący wpływ tych zanieczyszczeń na poziom śmiertelności dorosłych, stan zdrowia dzieci oraz zaburzenia rozwoju dzieci w okresie płodowym.

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 dwutlenek siarki, tlenki azotu, benzo(a)piren, pyły PM10 i PM2,5. W przypadku części polskich miast problemem jest wysoki poziom tak zwanej niskiej emisji pochodzącej ze spalania węgla (często nisko gatunkowego) 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.

4.4.2. 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 samorządy i inne podmioty na terenie miast i miejskich obszarów funkcjonalnych były przygotowywane i realizowane w pełnej koordynacji i dążeniu do zapewnienia optymalnych rezultatów przy racjonalnym gospodarowaniu 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 samorządy – plany gospodarki niskoemisyjnej, które powinny być zgodne z programami ochrony powietrza i założeniami do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. 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 i ich obszarów funkcjonalnych w szeroko przyjętym zakresie poczynąń inwestycyjnych i nieinwestycyjnych 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 poziom efektywności energetycznej. Sposób zagospodarowania przestrzennego warunkuje m.in. sposoby zapatrzenia budynków w ciepło, poziom transportochłonności itp.

Prace nad planem gospodarki niskoemisyjnej powinny być powiązane z kompleksową inwentaryzacją zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych z obszaru JST wraz z analizą możliwości redukcji zużycia energii i oceną efektywności działań pod względem korzyści finansowych i efektów ekologicznych. Sporządzanie planu gospodarki niskoemisyjnej powinno wynikać z chęci realizowania polityki posiadającej ustalone cele i potrzeby, a nie tylko z chęci pozyskania środków unijnych na realizację bieżących zamierzeń niewpisujących 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 gminę planu gospodarki niskoemisyjnej jest niezbędne w przypadku finansowania ze środków UE realizacji niektórych przedsięwzięć na rzecz niskoemisyjności.

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 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, Program Operacyjny Polska Wschodnia), 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, 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 rozwiązywać te kwestie (i konsekwentnie uwzględniać je w planach gospodarki niskoemisyjnej) z perspektywy obszaru funkcjonalnego. Tylko w tej skali, we współpracy sąsiadujących samorządów, możliwa jest realizacja części działań przyczyniających się do zmniejszenia emisji i oszczędności energii (zwłaszcza w zakresie zmniejszenia transportochłonności jako rezultatu powstrzymania rozlewania się miast).

Konieczność podejmowania działań w zakresie ochrony czystości powietrza w celu zmniejszenia narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń w strefach, w których występują znaczne przekroczenia dopuszczalnych zanieczyszczeń (m.in. dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenku węgla, pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5}, ołowiu), wynika z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy oraz przepisów krajowych. Działania w zakresie ochrony powietrza wynikają z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska i ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Spalanie węgla w indywidualnych urządzeniach grzewczych stanowi istotny czynnik wpływający na emisję szkodliwych pyłów i gazów, to znaczy na poziom tak zwanej niskiej emisji. Obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące wytwarzania energii użytecznej z paliw stałych nie ustanawiają mechanizmów aktywizujących mieszkańców używających paliwa stałe w indywidualnych źródłach spalania (instalacje w gospodarstwach domowych, małe obiekty energetyczne: piece, kotły małej mocy) do inwestowania w przyjazne środowisku źródła ciepła. Artykuł 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska daje jednakże sejmikowi województwa możliwość podjęcia uchwały określającej, dla województwa lub jego części, rodzaj lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania na danym obszarze oraz sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. W zależności od lokalnych uwarunkowań stosowane mogą być centralne systemy zasilania w ciepło lub rozwiązania polegające na wykorzystaniu nowych nośników ciepła (np. zamianie węgla na gaz) lub wymianie źródeł ciepła (wymiana starych pieców węglowych na bardziej nowoczesne). Podejmując działania na rzecz wprowadzania tych rozwiązań, należy brać pod uwagę zakres i charakter rozwiązań, jakie wybierane były dotychczas przez mieszkańców danego obszaru, jak też ich dostępność ekonomiczną dla przyszłych użytkowników, zarówno na etapie zakupu czy montażu, jak również przyszłej eksploatacji. W tym kontekście niezbędne jest przeanalizowanie zasad wprowadzania dodatkowych rozwiązań, zabezpieczających przed możliwościami wystąpienia tzw. ubóstwa energetycznego, a tym samym ochrony odbiorcy wrażliwego.

zmiana przepisów**realizacja celu: miasto spójne**

Właściwi ministrowie podejmą prace nad rozwiązaniami umożliwiającymi włączenie osób najuboższych w działania nakierowane na wprowadzanie ekologicznych rozwiązań dot. ogrzewania mieszkań.

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

Jakkolwiek pożądaną 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 będą zapewniały możliwość egzekwowania przez władze samorządowe obowiązku korzystania przez podmioty zlokalizowane w danym obszarze z dostępnych systemów zaopatrzenia w ciepło, mniej uciążliwych dla otoczenia (np. podłączenia do scentralizowanych systemów zaopatrzenia). 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 egzekwowanie takich rozwiązań powinno mieć charakter bezwarunkowy.

zmiana przepisów**realizacja celu: miasto sprawne**

Rozważona zostanie potrzeba i zakres wprowadzenia 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 ministrem właściwym ds. gospodarki

W zakresie działań na rzecz efektywności energetycznej

Zobowiązanie sektora publicznego do pełnienia wzorcowej roli w oszczędnym gospodarowaniu energią jest jednym z dziesięciu kluczowych działań państwa na rzecz poprawy efektywności energetycznej, wskazanych w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2009 r. pt. *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*

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. Działania na rzecz ochrony i właściwego utrzymania tych obiektów muszą być podejmowane w celu powstrzymania ich dalszej destrukcji. Głęboka termomodernizacja budynków powinna być połączona z optymalizacją źródła ciepła (w obszarach miejskich może się to wiązać z potrzebą przyłączenia do scentralizowanego źródła) lub stosowania innych rozwiązań przyczyniających się do zmniejszania emisji zanieczyszczeń. 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 idei

kompleksowego i zintegrowanego zarządzania miastem nakierowanego na optymalizację całościowego rezultatu, ale i z pragmatycznego powodu. Szeroka dostępność środków na wspieranie działań w zakresie gospodarki niskoemisyjnej powoduje, że to właśnie te środki mogą być istotnym źródłem finansowania działań rewitalizacyjnych³⁸⁾.

fundusze europejskie 2014-2020

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz w ramach regionalnych programów operacyjnych w Celu Tematycznym 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”.

Władze samorządowe, jako lokalny promotor efektywności energetycznej i niskoemisyjności, 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 nałożonych na państwa członkowskie UE przez dyrektywy odnoszące się kwestii efektywności energetycznej czy jakości powietrza. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. 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. 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 wymaga 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. Ponieważ zasady postępowania są podane do powszechnej wiadomości, spełnianie wymagań technicznych i technologicznych powinno być uwzględniane w planach prac 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 samorządy w ramach szeroko pojmowanych programów rewitalizacji, będzie długoterminowa strategia wspierania inwestycji w renowację krajowych zasobów budynków mieszkalnych i użytkowych, do której zobowiązuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. Niewątpliwie elementem tych działań będzie przegląd wszystkich dostępnych źródeł finansowania takich zadań, zarówno krajowych (w tym Funduszu

³⁸⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie szczegółowej analizy i wyboru działań rewitalizacyjnych oraz określenia sposobów i warunków ich realizacji.

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 powstał *Krajowy plan mający na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii*, który swoją treścią obejmuje zasady finansowania oraz polską definicję budynku o niemal zerowym zużyciu energii.

działanie	realizacja celu: miasto sprawne, zrównoważone i zwarte
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	realizacja celów: miasto sprawne, zrównoważone i zwarte
Wypracowanie i skoordynowanie rozproszonych mechanizmów wsparcia procesów termomodernizacji tak, aby zwiększać motywację do podejmowania tych działań, a zarazem zapewnić osiągnięcie optymalnych 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, ministrem właściwym ds. gospodarki oraz ministrem właściwym ds. środowiska	

Oprócz bezpośrednich działań inwestycyjnych miasta powinny oddziaływać na podnoszenie świadomości i potrzeb w zakresie efektywności energetycznej i poszanowania energii. W oparciu o narzędzia 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 dostępnych rozwiązań 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 partnerstwa publiczno-prywatnego w formule ESCO (*Energy Saving Company*). Wykorzystanie tego mechanizmu jest szczególnie atrakcyjne w sytuacji braku odpowiedniej kadry i wiedzy specjalistycznej, niezbędnej do opracowania pożądanego rozwiązania, oraz środków finansowych. Kontrakt na przeprowadzenie projektu (tzw. 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. Potrzeba i celowość edukacji oraz propagowania rozwiązań na rzecz oszczędności energii znajduje swe potwierdzenie chociażby w kwestii włączania niewielkich firm (niedysponujących odpowiednią wiedzą) w działania na rzecz oszczędności energii i zmniejszenia zanieczyszczeń. Firmy te w sumie, w skali miasta, mogą posiadać znaczący udział w poziomie emitowanych zanieczyszczeń czy zużyciu energii. Ważne jest, aby podmiotom tym dostarczyć profesjonalne doradztwo i wsparcie ze strony wyspecjalizowanych instytucji i organizacji specjalizujących się w pracach na rzecz efektywności energetycznej i niskoemisyjności. 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**realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone**

Minister właściwy ds. gospodarki i podległe mu instytucje rządowe, a także minister właściwy ds. środowiska, propagując wiedzę o poszanowaniu energii, efektywności energetycznej, niskoemisyjności, będzie akcentował treści dotyczące działań, jakie w tym zakresie powinny podejmować miasta. Działania nakierowanych zarówno na struktury samorządowe, jak i na rozszerzanie grona uczestników tych procesów, które nakierowane będą na jak najsukuteczniejsze 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 właściwy ds. gospodarki, minister właściwy ds. środowiska

fundusze europejskie 2014-2020

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

Samorządy lokalne są zobowiązane prawem energetycznym 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 wyznaczone cele i działania na rzecz ich realizacji, służące rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Sporządzenie założeń 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. Przepisy prawa budowlanego, wprowadzające system wystawiania świadectw energetycznych, powinny przyczynić 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 aktywne 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 (na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – 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 poprzez rozwiązania organizacyjno-prawne, zmierzające do przejęcia kontroli właścicielskiej gminy nad majątkiem oświetleniowym. Lepszym warunkom dostawy służyć także mogą rozwiązania organizacyjne, np. zawieranie porozumień

międzygminnych wzmacniających potencjał odbiorców przy ustalaniu warunków dostaw z przedsiębiorstwami zaopatrującymi w energię elektryczną³⁹⁾.

Całość działań podejmowanych przez samorządy lokalne w zakresie poprawy funkcjonowania transportu, zmiany zachowań komunikacyjnych i wykorzystywania innych środków transportu niż indywidualny transport samochodowy należy kwalifikować jako przyczyniające się do poprawy efektywności energetycznej i zmniejszania 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, powinno się mieć na uwadze rozwiązania ułatwiające i promujące ruch rowerowy czy pieszy. Nie mniej ważne jest ustanowienie możliwości wyznaczania „stref ograniczonej emisji”, tj. stref, do których możliwy jest wjazd jedynie dla pojazdów spełniających określone normy emisji spalin^{40) 41)}.

Jako dalej idące i bardziej zaawansowane niż „strefy ograniczonej emisji” działania, wpływające na stosowanie bardziej ekologicznych pojazdów, należy uznać promowanie używania m.in. samochodów elektrycznych oraz pojazdów zasilanych gazem ziemnym CNG. Miasta mogą włączać się w organizowanie sieci miejsc do ładowania akumulatorów takich pojazdów lub urządzeń do tankowania pojazdów zasilanych napędami i paliwami alternatywnymi. 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 stałych, dla ponoszenia których uzasadnienie występuje dopiero przy większej skali wprowadzonych rozwiązań. 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 samochodowego w centrach miast, poprawy warunków użytkowania rowerów.

Cechą działań podejmowanych przez samorządy 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 może sprzyjać innowacyjności wprowadzanych rozwiązań, co powinno przekładać się na jakość i efektywność stosowanych rozwiązań oraz ich dostosowanie do lokalnej specyfiki. Jednocześnie posiadanie dokładnej wiedzy o źródłach zanieczyszczeń oraz możliwych kierunkach działań będzie wzmacniało miasta w negocjacjach z dostawcami urządzeń, technologii czy dostawcami energii. Aby samorządy posiadały większy potencjał wiedzy w tym zakresie, celowe jest, aby wykorzystywały do tego dedykowane jednostki organizacyjne lub osoby posiadające odpowiednią wiedzę, odpowiedzialne za

³⁹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE, W zakresie podstawowych zasad współpracy.

⁴⁰⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA, W zakresie organizacji i zarządzania transportem.

⁴¹⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020, Zadanie 46.2. wspieranie modernizacji miejskiego transportu zbiorowego w kierunku transportu przyjaznego dla środowiska.

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.

4.5. Rewitalizacja

4.5.1. Uwarunkowania i wyzwania

Od czasu transformacji ustrojowej polskie miasta znacząco się zmieniły. Procesy modernizacyjne nie rozłożyły się jednak równomiernie. Wiele miast, w tym zwłaszcza mniejszych, które utraciły swe dotychczasowe funkcje, dotknął splot negatywnych zjawisk oraz uwarunkowań do dziś nie pozwalający im powrócić na ścieżkę wzrostu. Z kolei inne miasta dotyka problem znacznych, wewnętrznych dysproporcji w poziomie rozwoju. Są tereny, na których skala kumulacji problemów społecznych, zapaści gospodarczej i degradacji infrastruktury czy środowiska sprawia, że znajdują się one w głębokim kryzysie. Miasta i miasteczka z enklawami biedy i wykluczenia, o substandardowych warunkach życia, nie mają szansy być konkurencyjnymi i dynamicznymi, a ich potencjał rozwojowy pozostaje niewykorzystany.

Problem degradacji dotyczy istotnej części terenów zurbanizowanych w polskich miastach. Czynniki degradacji są często negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze (bezrobocie, ubóstwo, niski poziom przedsiębiorczości, koncentracja zjawisk i zachowań patologicznych skutkująca segregacją społeczną i dziedziczeniem biedy, depopulacja) oraz niekorzystne zmiany infrastrukturalno-przestrzenne (dekapitalizacja tkanki miejskiej, zanieczyszczenie środowiska, ułomna struktura urbanistyczna), występujące najczęściej w historycznych częściach miast, w tym obszarach śródmiejskich, choć mogą dotyczyć także innych dzielnic, np. wielorodzinnych kompleksów mieszkaniowych, tzw. blokowisk. Degradacja techniczna i zanieczyszczenie środowiska to problem także wielu obszarów o charakterze przemysłowym, pokolejowym czy powojkowym, które niewątpliwie powinny podlegać ponownemu wykorzystaniu, choć nie zawsze zyska ono miano rewitalizacji. O tym, czy będą one przedmiotem bezpośredniej reurbanizacji lub reindustrializacji, czy też złożonych i wieloetapowych działań rewitalizacyjnych o charakterze społeczno-infrastrukturalnym, decydować będą lokalne uwarunkowania i indywidualny kontekst przedsięwzięć.

Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych w Polsce, często ich niewystarczająca skuteczność wynikała z braku należytej kompleksowości, zbyt małej terytorialnej koncentracji interwencji (skutkującej nadmiernym rozproszeniem środków) i nieadekwatnością wdrażanych rozwiązań w stosunku do zidentyfikowanych negatywnych zjawisk. Przejawiało się to chociażby w arbitralnym wyznaczaniu obszarów przeznaczonych do rewitalizacji w oderwaniu od obiektywnych wskaźników dotyczących zagadnień społecznych, które zasadniczo zawsze powinny mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia skutecznego prowadzenia procesów rewitalizacji. Nazbyt często rewitalizacja utożsamiana była wyłącznie z modernizacją lub remontem, podczas gdy jej zakres i znaczenie muszą być znacznie szersze. Z drugiej strony nawet tam, gdzie starano się prowadzić rewitalizację w sposób zintegrowany i całościowy, procesy te niejednokrotnie natrafiały na bariery o charakterze formalnym, organizacyjnym czy finansowym. W efekcie tylko część ze zrealizowanych dotąd projektów można uznać za rewitalizacyjne w pełnym tego słowa znaczeniu.

Degradacja obszarów zurbanizowanych przekłada się na pogorszenie jakości życia, a więc zmniejsza atrakcyjność 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 jego pozycji konkurencyjnej⁴²⁾.

4.5.2. Kierunki działań

Podmiotem inicjującym procesy naprawy miast powinny być ich władze, a działania dla odnowy każdego z nich powinny mieć indywidualnie określoną formułę, charakter i zakres przyczyniający się do zmiany strukturalnej miasta. Muszą one także optymalnie wykorzystywać lokalne potencjały, inicjatywę społeczną i partnerów gospodarczych.

Najbardziej zaawansowanym procesem przemian jest kompleksowa rewitalizacja, realizowana na obszarach zdegradowanych, odnosząca się do konkretnego, wyznaczonego w oparciu o obiektywne kryteria, terytorium i łącząca wysiłki różnych podmiotów, których suma ma spowodować trwałe ożywienie społeczne i gospodarcze obszaru, zwiększenie jego atrakcyjności dla mieszkańców i przedsiębiorców oraz poprawę jakości życia. W ten sposób należy wypracować przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i powstające we współpracy z lokalną społecznością. Rewitalizacja jest ważną częścią myślenia o rozwoju miasta – powinna stać się kluczowym programem społecznym i gospodarczym miasta w odniesieniu do jego obszarów problemowych. Równocześnie jest ona procesem długotrwałym, kosztownym i wymagającym zachowania ciągłości oraz konsekwencji. Co więcej, wymaga trafnego zidentyfikowania i uruchomienia lokalnych potencjałów, co często jest trudnym wyzwaniem.

Ze względu na to, że celem rewitalizacji jest równoczesna odnowa społeczna, gospodarcza, kulturowa, przestrzenna (w tym także techniczna) oraz środowiskowa, nadanie nowych funkcji, remonty lub modernizacja techniczna infrastruktury muszą być środkiem, a nie celem rewitalizacji. Podobnie konieczne jest, by działania rewitalizacyjne w mieście nie były działaniami punktowymi, ale by ujęte były w ramy kompleksowego i zintegrowanego podmiotowo i przedmiotowo programu rewitalizacji⁴³⁾.

Włączanie lokalnych społeczności i przedsiębiorców w procesy programowania oraz realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest niezbędne dla ich powodzenia. Bez konsekwentnego i otwartego dialogu z tymi, których rezultaty rewitalizacji mają dotyczyć, nie uda się zapewnić trwałej poprawy obszaru⁴⁴⁾.

Rewitalizacja, poprzez poprawę jakości życia na obszarach zdegradowanych, w tym śródmiejskich, sprzyja także realizacji innych wyzwań rozwojowych, m.in. w zakresie demografii czy realizacji idei miasta zwartej. Odpływ mieszkańców na obszary podmiejskie lub do innych miast może być powstrzymany przez, będące rezultatem udanej rewitalizacji, zmiany jakościowe tworzące lepsze warunki do życia i zamieszkania^{45) 46)}.

Planowanie i programowanie rewitalizacji, poprzedzone rzetelną i pogłębioną diagnozą, prowadzone powinno być w oparciu o trzy procesy, które prowadzone powinny być równolegle (bo każdy z nich może mieć wpływ na zakres pozostałych):

⁴²⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: KSRR – zaleca podjęcie kompleksowych działań rewitalizacyjnych, od przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym, po pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawę jakości życia na obszarach zdegradowanych.

⁴³⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: DOBRA PRAKTYKA: Seria wydawnicza „Rewitalizacja miast polskich” (Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010).

⁴⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Cel partycypacji publicznej i korzyści z niej płynące.

⁴⁵⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: DEMOGRAFIA, Uwarunkowania i wyzwania.

⁴⁶⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie ograniczania chaotycznego rozlewania się zabudowy.

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

Każdy z wymienionych elementów wymaga partnerskiego (samorząd we współpracy z obywatelami, podmiotami społecznymi i gospodarczymi), strategicznego zaplanowania, a następnie skoordynowanej realizacji. W efekcie powinien zaistnieć i zostać spisany w formie programu rewitalizacji właściwy dobór interwencji, „szytych na miarę” uwarunkowań i potrzeb obszaru i beneficjentów planowanych działań. Program rewitalizacji jest więc uchwalonym przez samorząd lokalny wieloletnim programem działania w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzennej i technicznej, określającym rodzaj, zakres i etapy działań rewitalizacyjnych.

W zakresie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego

Dla właściwego zidentyfikowania i przygotowania obszaru do rewitalizacji potrzebna jest pełna diagnoza problemów – zarówno w skali całego miasta (obszar/obszary zdegradowane), jak i w uszczegółowionej formie dla obszaru rewitalizacji, i na jej podstawie następować powinno określenie wizji zmiany (odnowy) obszaru, która powinna obejmować kwestie:

- społeczne, które są 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 grup zagrożonych wykluczeniem, wsparcie rodzin wychowujących dzieci, wsparcie rodzin osób długo pozostających bez pracy, uczestnictwo w życiu publicznym i kulturalnym, sport, działania na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem, wsparcie osób z niepełnosprawnościami, wsparcie rodzin wielodzietnych itd., działania na rzecz prozdrowotnych wyborów mieszkańców dotyczących stosowania substancji psychoaktywnych, w tym alkoholu i narkotyków 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 itd.),
- środowiskowe (remediacja, rekultywacja, obniżenie szkodliwych emisji, tworzenie nowych i odnowa terenów zielonych lub innych terenów o wartości ekologicznej, zieleń miejska itd.),
- techniczne (przeciwdziałanie degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, energooszczędność, rozwój i modernizacja sieci ciepłowniczych itp.),
- związane z kulturą (z działaniami kulturalnymi i infrastrukturą kultury) oraz z zachowaniem i ochroną dziedzictwa kulturowego – materialnego (m.in. zabytki) i niematerialnego,
- funkcjonowania miasta (np. 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, gospodarki lokalnej, ochrony środowiska przyrodniczego, gleb, powietrza, wody, adaptacji do zmian klimatu oraz wykorzystania potencjału nowych technologii.

Obszary zdegradowane powinny być identyfikowane w procesie porównania wewnętrznego stopnia zróżnicowania wskaźników degradacji. Zasady i kryteria wyboru takich obszarów powinny być

transparentne i odpowiednie dla danego miasta. Władze gminy są odpowiedzialne za przeprowadzenie właściwych, obiektywnych analiz dla obszarów przeznaczonych do rewitalizacji, identyfikację problemów i barier, diagnozę ich przyczyn oraz określenie kierunku i zakresu działań dla ich przezwyciężenia oraz rozwoju.

W celu zapewnienia sprawnego realizowania programu rewitalizacji władze miasta ustanowić muszą skuteczny system wdrożeniowy, który z jednej strony zapewni dobrą koordynację między poszczególnymi aktorami (w tym jednostkami organizacyjnymi gminy), z drugiej strony będzie dostosowany do uwarunkowań instytucjonalnych, skali działań rewitalizacyjnych itd. Możliwe są różne formy i rozwiązania, a jednym z nich może być wyłonienie jednostki, która będzie odpowiadała za prowadzenie i koordynację działań rewitalizacyjnych (operator rewitalizacji).

Zadaniem rządu jest tworzenie warunków umożliwiających skuteczne prowadzenie różnorodnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Dotyczy to niwelowania barier oraz wypracowania instrumentów prawnych, instytucjonalno-organizacyjnych i mechanizmów finansowania dla skutecznego i kompleksowego przeprowadzania procesu przemian. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji uporządkowała prawnie pojmowanie rewitalizacji oraz wyposażyla samorządy lokalne w narzędzia ułatwiające skuteczne i efektywne prowadzenie rewitalizacji. O ile w ostatnim czasie poprzez uchwalenie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji nastąpił zasadniczy krok w kreowaniu sprzyjających ram prawnych dla prowadzenia rewitalizacji, to jednak ze strony administracji rządowej wciąż potrzebna jest gotowość do reagowania na ewentualne potrzeby w zakresie zmian legislacyjnych na rzecz sprawnej i kompleksowej rewitalizacji.

działanie	realizacja celów: <i>miasto spójne, konkurencyjne</i>
Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie prowadził na bieżąco monitorowanie prowadzenia działań rewitalizacyjnych i stosowania przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, a w przypadku stwierdzenia barier systemowych, luk w przepisach lub nieoptymalnego działania zawartych w ustawie rozwiązań, podejmował będzie działania w celu wprowadzenia niezbędnych zmian.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	

Immanentną cechą skutecznej rewitalizacji jest to, że jest planowana z aktywnym udziałem społeczeństwa. W partnerskim określaniu wizji ważne jest poznanie społecznych oczekiwań mieszkańców obszaru rewitalizacji i całego miasta oraz osiągnięcie generalnej akceptacji dla planowanych zmian zarówno ze strony obywateli, jak i innych aktorów. Na każdym etapie planowania działań rewitalizacyjnych władze miasta powinny dbać o zapewnienie równowagi pomiędzy działaniami służącymi lokalnej społeczności a interesem ogółu mieszkańców miasta oraz wyważenie interesu publicznego z prywatnym. Takim działaniom powinno służyć powołanie na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji Komitetu Rewitalizacji. Przy zapewnieniu jego reprezentatywności i dobrym zorganizowaniu prac to doradcze ciało może spełniać rolę podstawowego forum dialogu i współpracy, wspierającego proces rewitalizacji na wszystkich etapach^{47) 48)}.

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

Kluczową płaszczyzną szczegółowych analiz i wyboru działań rewitalizacyjnych jest sfera społeczna, która następnie musi być przedmiotem koordynacji i integrowania działań rewitalizacyjnych (synchronizowania interwencji – projektów) w tym i innych obszarach. Dotyczy to np. równoczesnych i spójnych, a przez to bardziej efektywnych, w tym finansowo, działań społecznych (np. łączenie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 z aktywizacją zawodową rodziców z grup zagrożonych

⁴⁷⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE : USTAWA z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

⁴⁸⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Priorytety w zakresie rozwijania partycypacji publicznej.

marginalizacją), czy inwestycyjnych (np. synchronizowania działań związanych z efektywnością energetyczną budynków z poprawą infrastruktury komunalnej i przestrzeni publicznych).

Wymogi związane z poprawą efektywności energetycznej, które na Polskę nakładają dyrektywy UE wraz z wiążącą się z tym dostępnością funduszy na określone działania inwestycyjne na rzecz niskoemisyjności, powodują, że w każdym przedsięwzięciu rewitalizacyjnym powinno się brać pod szczególną uwagę istniejące uwarunkowania. Podniesienie efektywności energetycznej budynku, wiążące się z obniżeniem zużycia i kosztów energii, staje się w naturalny sposób jednym z celów rewitalizacji. Z uwagi na charakter i stan zabudowy standardowe rozwiązania w tym zakresie nie zawsze okażą się technicznie wykonalne i ekonomicznie racjonalne, stąd konieczne może się okazać poszukiwanie innowacji. Aby zapewnić koordynację działań pro-niskoemisyjnych i innych inwestycji infrastrukturalnych oraz budowlanych, należy dokonywać analizy większego obszaru miasta. Analiza powinna dotyczyć przeglądu planowanych oraz potencjalnie możliwych inwestycji publicznych i prywatnych (sieci energetyczne, ciepłote, telekomunikacyjne, wodociągowe i kanalizacyjne, budynki mieszkalne i użytkowe). Powinno to prowadzić do optymalizacji końcowych efektów, łączenia prac i działań w zintegrowane wielobranżowe projekty (wiązki projektów), i oszczędności związanych z eliminacją zbędnych kosztów⁴⁹⁾.

Planując rewitalizację, analizować również należy możliwość lokowania instytucji publicznych i innych obiektów użyteczności publicznej w odnawianych budynkach. Wzmacnia to szanse poprawy sytuacji społecznej i zwiększenia znaczenia obszaru rewitalizacji w strukturze całego miasta, a dodatkowo może stanowić impuls dla inwestorów prywatnych do lokowania własnej działalności i siedzib na obszarach rewitalizacji.

działanie	realizacja celów: miasto spójne, zwarte i zrównoważone
Instytucje rządowe, rozważając zmianę swoich siedzib lub podmiotów podległych (a także ulokowanie nowej instytucji po raz pierwszy), preferować będą lokalizacje w obszarach rewitalizacji.	
odpowiedzialny: właściwi ministrowie, nadzorujące instytucje rządowe, wojewodowie	

W prowadzeniu rewitalizacji istotną rolę pełni kultura i dziedzictwo kulturowe, które są ważnym elementem budowania wartości i tożsamości miasta oraz planowania społeczno-gospodarczego rozwoju. Przedsięwzięcia w sferze kultury są ważnym spoiwem więzi społecznych na obszarze i mogą być ważnym elementem rewitalizacji w zakresie włączenia społecznego, budowania tożsamości, zwiększania atrakcyjności obszaru itd. Równocześnie należy dążyć do skutecznego łączenia działań rewitalizacyjnych z ochroną zabytków.

Historyczne centra miast należy traktować jako zjawisko kulturowe, często o ponadlokalnym zasięgu. Stąd też np. zespoły zabytkowe i parki kulturowe (jak też, w odpowiednio mniejszej skali, pojedyncze zabytki, instytucje kultury lub pomniki historii) mogą być potencjalnym istotnym czynnikiem katalizującym rewitalizację. Tam gdzie jest to uzasadnione, powinna być sporządzana diagnoza konserwatorska na potrzeby opracowania programu rewitalizacji. Osiągnięcie celów odnowy wymaga często przekształceń funkcji obiektów, co nakłada na wszystkich uczestniczących w tym procesie dodatkowe uwarunkowania i wymagania. W szczególności organy ochrony zabytków powinny wspierać działania rewitalizacyjne przez niezbędną pieczę konserwatorską oraz wsparcie merytoryczne. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, aby wymagany zakres i sposób prowadzenia prac konserwatorskich oraz wskazania niezbędnych do zastosowania materiałów i technologii określane były w takim zakresie, w jakim jest to potrzebne, nie wywołując przy tym nieuzasadnionych kosztów podważających tym samym logikę działań rewitalizacyjnych.

działanie	realizacja celu: miasto spójne
Minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wyda wytyczne	

⁴⁹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: NISKOEMISYJNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA, W zakresie działań na rzecz efektywności energetycznej.

(zalecenia/rekomendacje) dla konserwatorów zabytków w zakresie zasad prowadzenia współpracy z samorządami lokalnymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w proces rewitalizacji, dotyczącej realizacji ochrony, przekształceń lub zagospodarowania obiektów zabytkowych w ramach rewitalizacji.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego

W zakresie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Każde przedsięwzięcie rewitalizacyjne wymaga finansowania. Dlatego tak ważnym zadaniem samorządu jest analiza pod kątem wszystkich możliwości finansowania, a następnie skonstruowanie montażu finansowego dla wszystkich interwencji.

Pierwszym źródłem finansowania interwencji rewitalizacyjnych służących interesowi publicznemu powinien być budżet miasta. Jednak z powodu szerokiego zakresu i kosztochłonności takich działań, samorząd lokalny musi pozyskiwać dodatkowe środki z różnych źródeł. Rolą władz miejskich powinno być nie tylko pozyskiwanie środków zewnętrznych (np. z funduszy europejskich, środków funduszy ochrony środowiska itd.), ale także angażowanie w proces kapitału prywatnego (przedsiębiorstw, mieszkańców, wspólnot mieszkaniowych, banków), jak i wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp). Samorząd gminny powinien zachęcać do szerokiego udziału przedsiębiorców i mieszkańców (wspólnot mieszkaniowych) w procesie rewitalizacji poprzez tworzenie warunków współpracy oraz wskazanie dostępnych zachęt finansowych.

Rewitalizacja centralnych obszarów miast tworzy warunki do osiągania korzyści z inwestycji komercyjnych, które powinny być konstruowane w formule ppp. Wynagrodzeniem inwestora za wkład w inwestycję publiczną może być tutaj prawo do korzystania z określonych preferencji i zysków (atrakcyjna lokalizacja, powiązanie z dużymi potokami ludzi, lokalizacja w „odnowionym centrum” itp.).

Najbardziej znaczącym źródłem wspierania działań rewitalizacyjnych miast w perspektywie roku 2020 są fundusze europejskie wydatkowane w ramach Umowy Partnerstwa.

fundusze europejskie 2014-2020

Działania rewitalizacyjne są realizowane przez dotacje i instrumenty zwrotne. Promowaną formą wsparcia są projekty hybrydowe, łączące fundusze europejskie z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego.

Głównym źródłem wsparcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych z funduszy UE są środki w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO), natomiast dodatkowym, komplementarnym źródłem finansowania są środki krajowych programów operacyjnych (KPO). W ramach *Celu Tematycznego 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*; rewitalizacji dedykowano Priorytet Inwestycyjny 9.b *Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*. Oprócz Priorytetu Inwestycyjnego 9b na projekty rewitalizacyjne mogą zostać przeznaczone środki z innych priorytetów inwestycyjnych zarówno RPO jak i KPO, w szczególności bezpośrednio związane z rewitalizacją: 2a, 2c, 3a, 4iii, 4c, 4e, 4v, 6c, 6e, 6iv, 7d, 8i, 8ii, 8iii, 9a, 9i, 9iv, 9v.

Ponadto, w ramach Kontraktów Terytorialnych dla wszystkich województw, została przeznaczona specjalna pula środków z budżetu państwa na dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych.

Specjalnym instrumentem w ramach programów operacyjnych, ukierunkowanym na rozwój obszarów miejskich (obszarów funkcjonalnych miast) są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Działania rewitalizacyjne mogą być częścią zamierzeń realizowanych poprzez ZIT. W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 wspiera się finansowanie działań planistycznych i strategicznych na poziomie lokalnym. Udzielane dotacje przeznaczone są na przygotowanie lub aktualizację programów rewitalizacji. W ramach programów Europejskiej

Współpracy Terytorialnej z udziałem Polski, w ramach komponentów transnarodowego i międzyregionalnego, realizowane są przedsięwzięcia związane z rewitalizacją. W programie transnarodowym *Europa Środkowa 2014–2020* planuje się działania m.in. dla poprawy gospodarki niskoemisyjnej. W programie międzyregionalnym *INTERREG Europa* będzie wspierana współpraca instytucji publicznych (również szczebli regionalnego i lokalnego) w realizacji projektów rewitalizacyjnych.

Wsparciem programowania i prowadzenia procesów rewitalizacji poprzez ujednolicenie warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych są horyzontalne *Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*. Celem Wytycznych jest wsparcie Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi w zintegrowanym i efektywnym projektowaniu i wdrażaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Wytyczne formułują zasady i określają warunki wsparcia projektów rewitalizacyjnych środkami UE w poszczególnych celach tematycznych i priorytetach inwestycyjnych⁵⁰⁾.

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, spójne, konkurencyjne

Bieżące prowadzenie monitorowania stosowania *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, a w przypadku stwierdzenia potrzeby zmian lub uzupełnień dokonanie ich aktualizacji.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Skala środków na cele rewitalizacyjne pochodzących z funduszy unijnych w perspektywie 2014–2020 jest znacząca, jednak w miarę wyczerpywania się środków europejskich zwiększać się będzie znaczenie finansowania krajowego. W przedsięwzięciach rewitalizacyjnych mogą mieć zastosowanie instrumenty dłużne (np. kredyty, pożyczki, obligacje miejskie), poręczenia i gwarancje. Istotnym elementem, który należy także uwzględniać w strukturze finansowania rewitalizacji, są środki na działania społeczne, którymi dysponują urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, centra oraz instytucje wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej i inne. Podobnie należy postrzegać instytucje rządowe i samorządowe oraz ich oddziały, dysponujące instrumentami i środkami mogącymi stanowić ważny komponent w finansowaniu rewitalizacji (np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Dopłat, program Mieszkanie dla Młodych, program społecznego budownictwa mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, rządowy program wsparcia budownictwa socjalnego, programy typu: LEMUR, KAWKA, BOCIAN, SOWA, środki wspierające przedsiębiorczość, Program „Świetlica-Dzieci-Praca”, projekty pilotażowe „Aktywny samorząd” itd.). Fundusze krajowe powinny być koordynowane ze sobą i powinny preferować projekty będące elementem działań kompleksowych.

Nie należy planować działań przekraczających możliwości finansowych beneficjenta lub w oparciu o niepewne środki finansowe i nieracjonalnie wysokie prognozy przychodów z planowanych inwestycji. Projekty obejmujące cele publiczne powinny posiadać zabezpieczenie wkładu finansowego w wieloletniej prognozie finansowej i uwzględniać rezerwy dla nieprzewidzianych wydatków przy modernizacji zdekapitalizowanej zabudowy⁵¹⁾.

Na poziomie krajowym będą podejmowane działania na rzecz możliwości budowy i rozwijania krajowego systemu finansowania rewitalizacji, zwłaszcza po zakończeniu perspektywy finansowej 2014–2020. Należy dążyć do wypracowywania i upowszechniania nowych oraz rozwijania dotychczasowych instrumentów finansowych, które będą służyć samorządom i innym interesariuszom w realizacji procesów rewitalizacji.

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, spójne

⁵⁰⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: WYTYCZNE w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020.

⁵¹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie przygotowania inwestycji.

Rząd podejmie działania w celu zwiększenia palety możliwości krajowego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym dotyczących infrastruktury mieszkaniowej. Przeprowadzona zostanie analiza 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

Programy rewitalizacji

Pod pojęciem programu rewitalizacji rozumie się gminny program rewitalizacji (zgodnie z ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji) lub inne programy rewitalizacji (lokalne, miejskie itp.), przygotowane w oparciu o inne przepisy niż ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, a podlegające okresowi przejściowemu zgodnie z tą ustawą. Program rewitalizacji musi być bezpośrednio powiązany z innymi dokumentami dotyczącymi rozwoju gminy. Powinien on bazować na aktualnej diagnozie społeczno-gospodarczej miasta.

Program rewitalizacji musi przedstawiać pełną wizję zmian i sposób realizacji tej wizji. Powinien wyraźnie definiować zakres zadań oraz obszary odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Musi posiadać realny plan finansowy, horyzont czasowy, przejrzysty system monitoringu i elastyczny system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zachodzące zmiany oddziałujące na program. Dla jego właściwej realizacji konieczne będzie wsparcie instytucjonalne oraz eksperckie, które nie powinno jednak zastępować zadań samorządu.

Uwzględniając postulat spójności działań, należy dążyć do uspołnienienia programowania rewitalizacji z planowaniem przestrzennym i gminną polityką społeczną, a także, co również bardzo istotne, z zadaniami z zakresu edukacji oraz z polityką kulturalną gminy. To pierwsze zadanie może być realizowane przy wykorzystaniu narzędzia, jakim jest miejscowy plan rewitalizacji, które pozwala na zastosowanie rozwiązań, które powinny przyczyniać się do zwiększenia skuteczności działań rewitalizacyjnych.

Program rewitalizacji powinien uwzględniać „zarządzanie” procesami gentryfikacji, czyli zmiany społecznej dokonującej się na zrewitalizowanym obszarze. Do pewnego stopnia jest to proces nieunikniony, jednak dążąc do osiągnięcia na danym obszarze miksu społecznego, nie można pozwolić, aby był to proces żywiołowy (prowadzący do pozbycia się z obszaru rewitalizowanego „problemowych” lokatorów). W przypadku przemieszczania takich mieszkańców poza obszar rewitalizacji program rewitalizacji nie powinien „tracić ich z oczu” i jego celem musi być wyprowadzenie z wykluczenia społecznego także tych ludzi. W innym wypadku gentryfikacja doprowadzić może do silnej segregacji przestrzennej i tworzenia w mieście „wysp” dobrobytu, a więc efektów z definicji sprzecznych z ideą rewitalizacji.

Filary systemu wsparcia rewitalizacji

Rolą władz centralnych jest umożliwianie i upowszechnianie działań rewitalizacyjnych w najbardziej zdegradowanych obszarach miast, różnej wielkości i o różnej skali problemów. Dlatego na poziomie krajowym zidentyfikowana została potrzeba rozwijania ram prawnych oraz inicjowania efektywnych rozwiązań systemowych i wzbogacania palety źródeł finansowania, a także upowszechniania wiedzy i modelowego prowadzenia rewitalizacji.

Na system wsparcia rewitalizacji składają się filary obejmujące:

- rozwiązania legislacyjne polegające na zmianach obowiązujących regulacji oraz stworzeniu nowych regulacji,
- instrumenty wspierania rewitalizacji, obejmujące szczególnie włączanie działań w ramach poszczególnych polityk publicznych w realizację kompleksowych, zintegrowanych programów rewitalizacji (poprzez mechanizmy preferencji, terytorialne różnicowanie instrumentów itd.). Dotyczy to takich sfer jak np. mieszkalnictwo, ochrona środowiska, edukacja, rynek pracy, ochrona zabytków, kultura, sport itd.,
- finansowanie działań w ramach kompleksowych programów rewitalizacji,
- informacja i wsparcie merytoryczne, obejmujące m.in. projekty pilotażowe w zakresie rewitalizacji, będące wsparciem dla samorządów poprzez wypracowanie modelowych rozwiązań w prowadzonych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, z których bazy korzystać będą mogli zainteresowani interesariusze rewitalizacji.

działanie**realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone**

Rząd podejmie zespół działań w kierunku upowszechnienia rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniający trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-instytucjonalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji. Rewitalizacja dotyczy obszarów zdegradowanych, ale jednocześnie ukierunkowana jest 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. Takie podejście oznacza podejmowanie wielu działań w kierunku upowszechnienia rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast.

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

W zakresie mieszkalnictwa

Ponieważ poprawa warunków zamieszkania na obszarach zdegradowanych stanowi jeden z ważniejszych elementów procesów rewitalizacyjnych, programy rewitalizacji muszą obejmować konkretne działania dotyczące poprawy jakości substancji mieszkaniowej.

Rząd realizując politykę mieszkaniową musi na bieżąco analizować funkcjonowanie instrumentów wsparcia pod kątem wkomponowania ich w przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Nowelizacja ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi oraz ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw kreuje lepsze warunki dla włączania mieszkalnictwa w programy rewitalizacji, niemniej jednak spodziewane upowszechnienie procesów rewitalizacyjnych wymaga pogłębiania tych działań.

działanie/zmiana przepisów**realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone , spójne**

Przygotowane zostaną analizy barier w obszarze mieszkalnictwa, które utrudniają uwzględnianie w jak najszerszym zakresie tej problematyki jako elementu rewitalizacji. Dotyczy to m.in. rozwiązań w zakresie zwiększenia możliwości gmin w dysponowaniu zasobem mieszkań komunalnych pod kątem możliwości realizowania założonych celów społecznych rewitalizacji.

Przeanalizowana zostanie możliwość rozwijania instrumentów pozwalających na intensyfikację remontów i modernizacji, adaptacji i przebudowy obiektów na cele mieszkaniowe, uzupełnienia i dogęszczenia zabudowy mieszkaniowej, w tym z zastosowaniem preferencji dla przedsięwzięć w ramach programów rewitalizacji (np. zwiększenie zakresu wsparcia i wielkości środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz Funduszu Dopłat) Opisane działania dotyczyłyby także placówek noclegowych dla osób bezdomnych.

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

Gminy mogą w sposób bezpośredni oddziaływać na rynek mieszkaniowy, utrzymując i rozwijając w obszarach rewitalizacji ofertę mieszkań o niewygórowanych czynszach. W szczególności część dostępnych cenowo lokali może być przeznaczana dla określonych grup najemców wymagających wsparcia, co wpłynie będzie na przemieszanie różnych grup społecznych i wiekowych. Inny aspekt dotyczy poprawy sytuacji mieszkaniowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Tworzenie w ramach programów rewitalizacji mieszkań chronionych i treningowych połączonych z pakietem usług społecznych, w tym aktywizacyjnych, daje szansę na uzyskanie samodzielności społecznej, zawodowej i ekonomicznej m.in. przez osoby bezdomne.

Wsparciem rewitalizacji w zakresie mieszkalnictwa może być szereg różnorodnych, innowacyjnych form zaspokajania celów mieszkaniowych, które nie są obecnie powszechne. Dotyczy to na przykład oddolnego tworzenia tzw. kooperatyw mieszkaniowych, powoływanych przez osoby dobrowolnie zrzeszające się w tym celu. Do głównych zalet tego modelu należy niższy koszt uzyskania mieszkania (podobnie jak w przypadku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, nie pokrywa się marży zysku podmiotów sprzedających mieszkania na zasadach komercyjnych), możliwość samodzielnego zaprojektowania rozkładu mieszkania czy wyboru odpowiednich materiałów, sposób zagospodarowania przestrzeni wokół budynków itd. Istnieją jednocześnie ryzyka związane z organizacją i finansowaniem tego typu przedsięwzięć, obniżające atrakcyjność i powszechność tego rozwiązania. Aby zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu takich przedsięwzięć i rozpowszechnić je jako jedną z atrakcyjnych ścieżek do uzyskania własnego mieszkania, także jako element działań rewitalizacyjnych, samorządy mogą zapewnić kooperatywom istotne wsparcie – nie tylko poprzez udostępnianie gruntów na preferencyjnych zasadach, ale także w zakresie organizacyjnym.

działanie

realizacja celu: miasto spójne

Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa włączy się w upowszechnianie innowacyjnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poprzez promowanie dobrych praktyk, a także zainicjuje projekt pilotażowy w tym zakresie.

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

Rola samorządu województwa

Samorząd województwa powinien wspomagać procesy rewitalizacyjne i udzielać wsparcia merytorycznego realizującym je podmiotom, szczególnie w zakresie spójności i realizacji celów strategii rozwoju województwa.

Dysponując środkami funduszy europejskich na rewitalizację (w ramach regionalnego programu operacyjnego) samorząd województwa powinien wpływać na koordynację przedsięwzięć rewitalizacyjnych na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym oraz formułować dokumenty implementacyjne umożliwiające zróżnicowaną, dopasowaną terytorialnie interwencję na poziomie lokalnym. Powinien stworzyć zestaw odpowiednich mechanizmów (nabory wiązek projektów, kryteria konkursowe), zapewniających skoncentrowanie i zsynchronizowanie oraz kompleksowość procesu rewitalizacji.

W zakresie upowszechniania wiedzy

Rewitalizacja to złożony proces przemian, który wymaga merytorycznego wsparcia. Organizatorzy i uczestnicy tego procesu powinni móc korzystać z eksperckiej wiedzy oraz doświadczeń (krajowych i zagranicznych), jak i modelowych rozwiązań organizacyjnych, technicznych, finansowych itd.

Realizacja projektów pilotażowych dotyczących rewitalizacji ma prowadzić do zaprogramowania zintegrowanych, kompleksowych i efektywnych działań rewitalizacyjnych, które będą stanowiły

odpowieź na specyficzne potrzeby obszarów kryzysowych i jednocześnie wpisywały się w wizję rozwoju miast. Wyznaczenie w miastach obszarów pilotażowych, szczegółowy zakres działań oraz ich charakter będą wynikały z potrzeb miast w zakresie rewitalizacji, ich specyfiki oraz lokalnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podejmuje inicjatywy konkursów dotacji w zakresie rewitalizacji, czego przykładem jest „Modelowa rewitalizacja miast”. Konkurs polega na wsparciu JST w procesie opracowywania programów rewitalizacji i modelowych działań w zakresie rewitalizacji na obszarach miejskich. Opracowane lub zaktualizowane w jego ramach programy rewitalizacji mają mieć wzorcowy charakter. Przygotowane modelowe rozwiązania wzbogacające warsztat prowadzenia rewitalizacji będą stanowić wzór dla innych miast realizujących własne projekty.

centrum wiedzy**realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, spójne**

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie promować i upowszechniać wiedzę na temat kompleksowego podejścia do rewitalizacji. Udostępnione zostaną informacje – skierowane w pierwszym rzędzie do mniejszych miast – dotyczące z jednej strony istoty prowadzenia działań rewitalizacyjnych, doświadczeń, modelowych rozwiązań, ryzyk i zagrożeń, a z drugiej - możliwości i instrumentów wsparcia procesów rewitalizacji.

Centrum wiedzy o rewitalizacji na poziomie krajowym udzielać będzie wsparcia merytorycznego (także poprzez programy szkoleniowe) dla JST i innych podmiotów oraz będzie koordynować gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji o przebiegu i wynikach programów rewitalizacyjnych w miastach (baza dobrych praktyk).

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie inicjować i wspierać projekty pilotażowe dotyczące różnych aspektów rewitalizacji. Będzie przeprowadzać bieżący monitoring i prace analityczne.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

4.6. Polityka inwestycyjna

4.6.1. 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 niestaranności wykonania. Jednocześnie 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 miast natrafiają na rosnące problemy w zabezpieczaniu środków na prowadzenie działań inwestycyjnych. W ostatnich latach, głównie ze względu na poważne wysiłki inwestycyjne, wiele samorządów znacząco zwiększyło swoje zadłużenie lub zbliżyło się do jego dopuszczalnej granicy. Spowolnienie gospodarcze i zmniejszone wpływy z podatków dodatkowo ograniczyły wielkość budżetów inwestycyjnych. Co więcej, poczynając od roku 2014 reguła wydatkowa istotnie ogranicza gminom możliwość zaciągania dalszych kredytów. Nie obejmuje ona jednak znacznej części wydatków na współfinansowanie projektów unijnych w nowej perspektywie budżetowej UE (dotyczy to projektów lub zadań finansowanych w co najmniej 60% ze środków europejskich). Środki, jakie trafią do polskich miast w ramach budżetu UE 2014–2020, stanowić będą

więc istotne wsparcie dla działań 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 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 osiągania celów związanych z realizacją zadań publicznych.

4.6.2. 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 maksymalne wykorzystanie istniejącej już infrastruktury (co czasem może wymagać niewielkich działań inwestycyjnych lub modyfikacji systemu, aby móc te możliwości wykorzystać). Dopiero gdy są one niewystarczające, należy planować realizację 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. Spójność ta powinna być zapewniona nie tylko na poziomie 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 sferze polityki inwestycyjnej tak samo istotne muszą być działania stricte infrastrukturalne, jak i te służące osiągnięciu celów polityki społecznej, polityki zdrowotnej, kulturalnej i edukacyjnej. Równocześnie, dla pogodzenia wyzwań ze wszystkich tych sfer kluczowe jest: racjonalne gospodarowanie budżetem, odpowiadanie na dobrze zdiagnozowane potrzeby mieszkańców oraz koordynacja działań ze wszystkich sfer funkcjonowania miasta. A zatem bardzo ważne jest, aby samorządy, planując i podejmując działania inwestycyjne, w pierwszym rzędzie dążyły do zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców. Oznaczać to powinno m.in. priorytet inwestycji w zasób mieszkaniowy gminy nad inwestycjami dotyczącymi potrzeb wyższego rzędu.

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 (ewentualnych ubytków) w przychodach gminy wywołanych ich zrealizowaniem.

Decyzje inwestycyjne powinny mieć swe źródło w rezultatach 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.

Ważne jest także, aby zamierzenie inwestycyjne było zrozumiałe dla mieszkańców i nie rodziło wątpliwości co do braku 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 (na wszystkich etapach poprzedzających proces realizacji inwestycji), kierując się zasadami opisanymi w wątku tematycznym Krajowej Polityki Miejskiej dot. partycypacji. 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 podejmowanie decyzji o procesie inwestycyjnym. Ta powinna być zawsze skoncentrowana w rękach władz samorządowych⁵²⁾.

W zakresie poszukiwania źródeł finansowania inwestycji

Władze miast powinny prowadzić stałe działania na rzecz poszukiwania mechanizmów, które pozwolą na realizację niezbędnych inwestycji z udziałem środków zewnętrznych tak, aby zmaksymalizować własne możliwości inwestycyjne. W chwili obecnej źródłem poszukiwania takich środków są fundusze europejskie, przy czym należy pamiętać, że w perspektywie budżetowej 2014–2020 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. Jednocześnie władze samorządowe powinny unikać sytuacji, w której będą decydowały się na realizację określonych rodzajów inwestycji jedynie z racji stosunkowo łatwego dostępu do środków przeznaczonych na określony rodzaj przedsięwzięć.

fundusze europejskie 2014–2020

Okres programowania 2014–2020 to wzmocnienie wymiaru miejskiego i szczególna koncentracja interwencji na obszarach miejskich. Podstawowym dokumentem systematyzującym wsparcie środkami europejskimi jest Umowa Partnerstwa, w oparciu o której zapisy można wskazać podstawowe kierunki inwestycyjne funduszy europejskich w obszarach 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 *Celu tematycznym 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej*. W ich ramach podejmowane mają być szczególnie działania na rzecz rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego

⁵²⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA.

miasto i jego obszar funkcjonalny/najbliższe otoczenie oraz poprawa dostępności transportowej do głównych ośrodków miejskich w kraju czy ośrodków regionalnych, realizacja planów gospodarki niskoemisyjnej. W *Celu tematycznym 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji*; *Celu tematycznym 3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP*; *Celu tematycznym 5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem*; *Celu tematycznym 6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami* oraz *Celu tematycznym 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 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 regionalnych programów operacyjnych 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 oraz Program Operacyjny Polska Wschodnia, wspierają działania komplementarne, które preferują realizację projektów ważnych dla osiągania celów rozwojowych na terenie dużych ośrodków miejskich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

W ramach regionalnych programów operacyjnych miasta wspierane są szczególnie w zakresie budowania kultury partnerstwa i poprawy koordynacji zarządzania na miejskich obszarach funkcjonalnych, tak aby skutecznie rozwiązywać wspólne problemy (np. dostęp do usług dla mieszkańców, przedsiębiorców czy efektywne wykorzystywanie zasobów). Na obszarach miejskich szczególną rolę odgrywa rewitalizacja.

Uzupełnieniem działań dla miast są środki Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna służące planowaniu działań rewitalizacyjnych, umacnianiu działań partnerskich w tych ośrodkach i budowaniu trwałej współpracy JST w obszarach funkcjonalnych.

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

Równocześnie samorządy miast powinny aktywnie angażować się w wypracowywanie innych mechanizmów, które pozwolą im zwiększyć własny potencjał inwestycyjny. 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. Podstawą współpracy powinien być racjonalny podział ryzyk inwestycyjnych między partnerów – dokonany w taki sposób, aby na każdego z nich przypadły te ryzyka, które może w największym stopniu i najbardziej efektywnie kontrolować. Należy podkreślić, że nie istnieją przeciwwskazania, aby łączyć wykorzystanie funduszy europejskich z realizacją inwestycji w formule ppp – wręcz przeciwnie, beneficjenci są zachęceni do realizacji takich projektów (nazywanych projektami hybrydowymi).

Projekty 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 obciążąłyby 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 (lub rozłożonych w latach) wydatkach z budżetu 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 samorządy, 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 obszaru, w którym miałyby być lokalizowane inwestycje 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 prywatnego⁵³⁾.

Dla zwiększania popularności inwestycji w formule ppp konieczne jest zapewnienie kompleksowego wsparcia dla jednostek sektora finansów publicznych planujących realizację projektów ppp. Powyższe działanie powinno wpłynąć na upowszechnienie stosowania formuły ppp przy realizacji inwestycji publicznych, zwłaszcza w przestrzeni miejskiej, mającej kluczowe znaczenia dla rozwoju rynku ppp w Polsce. Wypracowane dobre praktyki, zdobyta wiedza na temat konkretnych rozwiązań, jakie mogą i powinny być stosowane, powinny być upowszechniane poprzez udostępnianie wzorców umów, modeli i innych dokumentów dotyczących projektów, które zostały z powodzeniem wdrożone. Ważne jest również identyfikowanie barier prawnych i pozaprawnych, na które te projekty natrafiają i podejmowanie działań na rzecz ich usunięcia.

centrum wiedzy**realizacja celu: miasto sprawne**

Minister właściwy ds. gospodarki upowszechnia i promuje ppp oraz dokonuje analiz i ocen funkcjonowania ppp, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego. Wspiera wymianę informacji i doświadczeń między jednostkami sektora finansów publicznych (w tym samorządami) oraz organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza w ramach prac międzyresortowego Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego. Poprzez upowszechnianie międzynarodowych i krajowych publikacji z zakresu ppp, przygotowanie dokumentów wzorcowych dotyczących projektów oraz prowadzenie Bazy projektów ppp, wspiera prace w zakresie przygotowania i wdrażania przedsięwzięć gospodarczych w tej formule. Poprzez szkolenia działa na rzecz dobrego przygotowania kadr. Na podstawie zdobytych doświadczeń prowadzi sprawy dotyczące nowelizacji ustawy ppp.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego udziela wsparcia dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządów w przygotowaniu i realizacji inwestycji w formule ppp i koncesji, zwłaszcza projektów hybrydowych. W szczególności inicjuje i wspiera pilotażowe projekty ppp/koncesje oraz dostarcza pomocy eksperckiej m.in. w zakresie weryfikacji przyjętych założeń realizacji projektów. 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,

⁵³⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI.

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/koncesyjnych.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego

W przestrzeni miejskiej, a zwłaszcza w gęsto zabudowanych obszarach śródmiejskich, z punktu widzenia interesu publicznego uzasadnione jest, lub wręcz konieczne, aby partnerstwo publiczno-prywatne wykorzystywane było przy tzw. zabudowie warstwowej, tj. aby nad lub pod gruntami, szczególnie należącymi do Skarbu Państwa lub JST, 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. Brakujące obecnie prawne uregulowanie warunków realizacji zabudowy warstwowej pozwoli na efektywną działalność inwestycyjną na terenach potencjalnie uznanych za trudne do zainwestowania (chodzi m.in. 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

realizacja celu: miasto sprawne

Potrzebne jest pilne wprowadzenie systemowych rozwiązań, umożliwiających realizowanie 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 oraz ministrem właściwym ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

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 planowe przeprowadzenie wszystkich działań, które będą potrzebne na dopracowanie kształtu przedsięwzięcia, warunków realizacji i późniejszej eksploatacji.

Kształt i zakres przygotowywanej inwestycji powinien zachowywać 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 (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 wcześniejszych zamierzeń i eliminację ewentualnych błędów, a tym samym uprawdopodobni, że ostateczny kształt inwestycji będzie 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 stosowana głównie w odniesieniu do prac architektonicznych czy rzeźbiarskich, rzadziej urbanistycznych. Tymczasem nie ma przeciwwskazań, aby wykorzystać ją szerzej. Organizacja konkursu, obok zalety w postaci możliwości poszerzenia przedstawiania profesjonalnych różnorodnych wariantów rozwiązań danego zagadnienia, stwarza warunki do upublicznienia dyskusji na temat kierunku możliwych działań, 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 i realizacji 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 dokumentacja i rezultaty mają być szeroko udostępniane. Z racji tego, że barierą przystąpienia, zwłaszcza przez miasta mniejsze, do 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	<i>realizacja celu: miasto sprawne</i>
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

Przygotowanie i projektowanie inwestycji powinno zapewniać ograniczanie utrudnień dla funkcjonowania miasta i jego mieszkańców 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 równoczesnego przygotowania wielu inwestycji niezbędne jest także ich koordynowanie, aby wywołane przez nie uciążliwości się nie kumulowały. Koordynacja tych działań musi być prowadzona przez miasto, ale wszyscy inwestorzy publiczni powinni aktywnie współuczestniczyć w tym procesie.

Działanie	<i>realizacja celu: miasto sprawne</i>
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

realizacja celu: miasto sprawne

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w porozumieniu z właściwymi 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 Urzędu Zamówień Publicznych

Na etapie prowadzenia inwestycji, na bieżąco powinien być prowadzony 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.). W przypadku wystąpienia nieprzewidzianych komplikacji czy opóźnień skutkujących zwiększeniem niedogodności, niezwłocznie powinny być podejmowane działania zaradcze minimalizujące skalę i czas trwania tych dodatkowych utrudnień. Mieszkańcy na bieżąco muszą być rzetelnie informowani o utrudnieniach, czasie ich trwania i sposobach ich minimalizowania.

Odrębnym zagadnieniem powiązanim 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).

4.7. Rozwój gospodarczy

4.7.1. Uwarunkowania i wyzwania

Miasta stanowią kluczowy element rozwoju gospodarczego państwa, tworzenia nowych miejsc pracy, jak również są miejscami koncentracji usług podstawowych oraz wyższego rzędu. Stąd ich rozwój leży w interesie całego państwa. Rozwój gospodarczy państwa zależy nie tylko od największych ośrodków miejskich, ale od potencjału rozwojowego wszystkich polskich miast. Postęp globalizacji oraz integracji europejskiej zaostrza między państwami, regionami, a także miastami konkurencję o zasoby rozwojowe rozumiane jako nowe funkcje, inwestycje oraz wykwalifikowaną kadrę. Istotnym wskaźnikiem ogólnej pozycji państwa w skali globalnej jest międzynarodowa ranga ośrodków miejskich. Polskie ośrodki miejskie często ustępują miastom Europy Zachodniej i Europy Północnej, ze względu na niską konkurencyjność oraz niedostatecznie rozwinięte funkcje.

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 deficyt dobrych jakościowo miejsc pracy na niektórych obszarach dochodzi do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. Wyzwaniem polityki miejskiej jest rozwijanie powiązań funkcjonalnych między różnymi miastami oraz pomiędzy miastami a ich otoczeniem tak, aby w jak największym stopniu wykorzystać ich potencjał i zwiększyć możliwości absorpcji procesów rozwojowych. Równie istotne wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego stanowią negatywne konsekwencje procesów demograficznych dla rynku pracy, w tym w szczególności starzenia się społeczeństwa i odpływu z miast osób w wieku produkcyjnym.

4.7.2. 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 rozwoju, koncentrując się przede wszystkim na mocnych stronach lokalnej gospodarki oraz przewidywanych trendach rozwoju. Prowadzenie działań w tym zakresie powinno odbywać się we współpracy z samorządami województw, odpowiedzialnymi za prowadzenie regionalnych polityk rozwoju, oraz pozostałymi gminami w ramach m.in. 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. Małe miasta, zwłaszcza te oddalone od głównych ośrodków, pełnią bardzo ważną rolę w równoważeniu tempa rozwoju regionów, stanowią także lokalne centra rozwoju i zapewniania usług dla obszarów wiejskich. Mniejsze miasta powinny korzystać z rozwoju dużych ośrodków miejskich poprzez wykorzystywanie tworzonych tam innowacji, podnoszenie kompetencji, zwiększanie możliwości zatrudnienia oraz poszerzanie ścieżek edukacyjnych. Realizacji działań sprzyjać będzie poprawa w zakresie infrastruktury transportowej oraz upowszechnianie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a także infrastruktury społecznej oraz infrastruktury kultury, sprzyjających kreowaniu konkurencyjnej pozycji miasta jako miejsca atrakcyjnego do życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Czynnikiem wymagającym wzmocnienia są przede wszystkim: innowacyjność, jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, możliwości instytucjonalne oraz efektywność infrastruktury. Podejmowane przez samorządy działania 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 oraz procesów globalizacyjnych.

Polityka miejska ma na celu budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów miejskich o niższych zdolnościach rozwoju oraz wykorzystywanie potencjału każdego z terytoriów. Ważną rolę w tym procesie odgrywa dostęp do wysokiej jakości usług i dóbr publicznych, a także tworzenie warunków do kreowania wysokiej jakości miejsc pracy. Szczęólnego potraktowania i wzmocnienia w tym zakresie wymagają mniejsze ośrodki miejskie. Istotne jest więc zwiększanie dostępności komunikacyjnej, rozwój instytucji otoczenia biznesu, wspieranie regionalnych oraz lokalnych specjalizacji, podejmowanie działań horyzontalnych w zakresie kapitału intelektualnego i społecznego, wykorzystywanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym zachowaniu priorytetu miasta zwartego i zahamowaniu zjawiska żywiłowej suburbanizacji. Samorządy powinny wzmacniać funkcje ośrodków miejskich poprzez integrację w ramach obszarów funkcjonalnych, m.in.: wspieranie zintegrowanych i kompleksowych rozwiązań w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych oraz rynku pracy.

W zakresie wsparcia wykorzystania lokalnego potencjału, pozyskiwania inwestorów oraz promowania innowacyjności

Podnoszenie konkurencyjności polskich miast w wymiarach lokalnym, regionalnym oraz globalnym uzależnione jest w dużym stopniu od umiejętnego wykorzystywania i aktywnego promowania wewnętrznych zasobów i potencjałów. Samorządy miast powinny skoncentrować się na możliwie szerokim zidentyfikowaniu i rozwijaniu lokalnych specjalizacji, wyznaczając kierunki rozwoju lokalnego rynku pracy, edukacji, technologii oraz innowacji, uwzględniając uwarunkowania społeczne i gospodarcze, jak również oddziaływanie otoczenia. Szczęólnie znaczenie w identyfikowaniu lokalnych specjalizacji mają takie aspekty jak: bliskość głównych szlaków transportowych (w tym także tych, które mają być zrealizowane w niedłgiej przyszłości), dobre warunki ekologiczne, zasoby wysoko wykwalifikowanej kadry pracowniczej, pozytywne doświadczenia przedsiębiorców, wizerunek miast.

Określając lokalną specjalizację należy jednak dochować szczególniej staranności, ponieważ dokonanie nietrafnego bądź nieprecyzyjnego wyboru, bez zapewnienia jakiegokolwiek alternatywy dla rozwoju miasta, może okazać się działaniem powodującym zbytnie uzależnienie od monokultury gospodarczej lub od jednego dużego pracodawcy, co doprowadzić może do szczególnie niekorzystnej sytuacji w obliczu dynamiki zmian współczesnej gospodarki. Ponadto, społeczności miast, których rozwój gospodarczy zdominowany jest przez jedną funkcję (dominujący zakład pracy, monokultura przemysłowa itp.) są częściej bardziej narażone na negatywne skutki kryzysu, cykli koniunkturalnych itd. i mniej elastyczne na rynku pracy. W znacznym stopniu ogranicza to rozwój rynków lokalnych. W szerokim horyzoncie czasowym władze miast powinny dążyć do uzyskania zdywersyfikowanej struktury gospodarki opartej na nowoczesnych, wysokowydajnych usługach oraz przemysłach i technologiach. W ramach zintegrowanego i kompleksowego podejścia do rozwoju, lokalne specjalizacje powinny być identyfikowane w ścisłej współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi prowadzącymi działalność przede wszystkim w ramach tego samego obszaru funkcjonalnego, a także samorządami województw i regionalnymi agencjami rozwoju, w odniesieniu do specjalizacji regionalnych.

Lokalne specjalizacje, tam gdzie to uzasadnione, powinny być wspierane przez klastry powiązane z dominującymi branżami w danym obszarze funkcjonalnym. Wpływa to pozytywnie na potencjał samego klastra, a przede wszystkim angażuje zasoby oraz możliwości gospodarcze lokalnego środowiska. Klastry, sprzyjając rozpowszechnianiu innowacji, mogą okazać się szczególnie korzystnym rozwiązaniem zwłaszcza dla mniejszych ośrodków. Są one korzystnym rozwiązaniem również dla małych podmiotów, które nie posiadają wystarczającego potencjału do realizacji zadań, np. promocji międzynarodowej czy prowadzenia działalności innowacyjnej. Współpraca z podmiotami z branży

pozwala uzyskać efekt synergii i lepiej wykorzystać własny potencjał. Klastry stanowią również jedną z możliwych form wzmocnienia partnerstwa między środowiskiem naukowym a biznesem.

fundusze europejskie 2014-2020

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 wzmocnienia 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.

Innowacje tworzone są i wykorzystywane przede wszystkim w ośrodkach miejskich charakteryzujących się najwyższym potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki. Przedsiębiorstwa zdolne do wdrażania innowacji mogą skuteczniej konkutować na rynku. Władze miast powinny wspierać i zachęcać lokalnych przedsiębiorców do poszukiwania i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań, rozważając możliwość stosowania instrumentów finansowych, np. funduszy typu venture capital, funduszy załączkowych, czy tworzenia sieci „aniołów biznesu”.

Współcześnie innowacyjność gospodarki należy interpretować nie tylko jako rozwijanie nowoczesnych technologii i branż, ale również przez pryzmat innowacji w zakresie usług publicznych, zarządzania itd. Istotnym elementem systemu innowacji jest rozwinięty sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych. Z jednej strony stanowi on efekt połączenia pracy naukowej i przedsiębiorczości, a z drugiej przyczynia się do tworzenia zupełnie nowych segmentów rynku, zapewniając sprawny i szybki przepływ informacji, a tym samym umożliwiając tworzenie społeczeństwa wiedzy. Sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych, ekologii i efektywnego wykorzystania energii pełni funkcję katalizatora innowacyjności w gospodarce.

Wykorzystując lokalny potencjał gospodarczy samorządy powinny wspierać przedsiębiorców w kreowaniu produktów lokalnych oraz świadczeniu unikalnych usług (np. w obszarach o wysokich walorach krajobrazowych, przyrodniczych, turystycznych), a następnie aktywnie promować oraz popularyzować, 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).

Samorządy powinny współpracować z lokalnym środowiskiem naukowo-badawczym w określaniu, wdrażaniu, monitorowaniu lokalnych polityk sektorowych oraz podejmowaniu i inicjowaniu działań w tym zakresie. Dla władz lokalnych i przedsiębiorców, szczególnie w mniejszych ośrodkach, szkoły wyższe oraz inne placówki edukacyjne mogą pełnić rolę centrów badawczo-rozwojowych oferujących zarówno zaplecze techniczne (laboratoria), jak i wykształconą oraz kompetentną kadrę specjalistów. Samorządy powinny wdrażać mechanizmy promujące i ułatwiające współpracę przedsiębiorstw z jednostkami badawczo-naukowymi i uczelniami w zakresie transferu i absorpcji innowacji oraz nowych technologii, a także dbać o zatrzymanie w mieście absolwentów i pracowników o najwyższym poziomie kompetencji zawodowych jako potencjału intelektualnego i rozwojowego miasta.

fundusze europejskie 2014-2020

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR), jak również regionalne programy operacyjne w *Celu tematycznym 3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw* przewidują interwencję mającą poprawić pozycję konkurencyjną sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W zakresie rozwoju kapitału ludzkiego

Dla rozwoju miast istotne znaczenie mają kwalifikacje i kompetencje ich mieszkańców. Współcześnie wiele miast, szczególnie małych, dotyka problem odpływu wykwalifikowanych pracowników do większych ośrodków miejskich. Samorządy powinny kłaść szczególny nacisk na wsparcie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy poprzez m.in. uczestniczenie w kształtowaniu programów edukacyjnych uwzględniających specyfikę lokalnego rynku pracy i zapotrzebowanie zgłaszane przez pracodawców.

Szczególny nacisk należy położyć na przeciwdziałanie odpływowi mieszkańców posiadających najwyższe kompetencje i kwalifikacje oraz wysoki potencjał rozwojowy (określanych mianem klasy kreatywnej), np. poprzez oferowanie staży, stypendiów, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, wspieranie projektów typu *start-up*, *spin-off* i *spin-out*. Samorządy, chcąc rozwijać długofalowo ten rodzaj kapitału, powinny oferować swoim mieszkańcom możliwie wysoki standard życia, gwarantować swobodę realizowania własnych pasji oraz możliwość kreatywnego i innowacyjnego kształtowania miasta, w którym żyją.

Ważnym aspektem wspierania konkurencyjności gospodarki jest nie tylko umiejętność zatrzymania, ale też optymalnego wykorzystania potencjału ludzkiego. Aktualnie wśród krajów OECD Polska zajmuje jedno z czołowych miejsc pod względem rocznego przeciętnego czasu pracy w przeliczeniu na jednego pracownika. Dla poprawy konkurencyjności gospodarki ważne jest przeniesienie punktu ciężkości z wymiaru ilościowego pracy (wydłużanie czasu pracy) na rzecz wymiaru jakościowego (zwiększanie efektywności pracy).

Edukacja na poziomie lokalnym powinna być opracowywana z myślą o miejscowym rynku pracy, odpowiadając na zapotrzebowanie zgłaszane przez lokalnych przedsiębiorców. Samorządy oraz lokalne organizacje pozarządowe powinny prowadzić aktywne działania na rzecz współpracy ze szkołami, aby w ramach edukacji uwzględniać lokalne uwarunkowania, a także promować postawę zdobywania wiedzy i uczenia się przez całe życie w celu zwiększania konkurencyjności jednostek na rynku pracy. Jednocześnie, w celu dostosowania kompetencji uczniów/studentów do lokalnych rynków pracy istotne jest zapewnienie współpracy podmiotów edukacyjnych z ich otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym zwłaszcza z lokalnymi przedsiębiorcami, np. w formie staży.

działanie	realizacja celów: <i>miasto sprawne, konkurencyjne i silne</i>
Przy okazji ewentualnej zmiany podstawy programowej minister właściwy ds. oświaty i wychowania zadba o silniejsze zaakcentowanie kwestii edukacji dotyczącej regionalnych i lokalnych uwarunkowań oraz specjalizacji, pod kątem budowania lokalnej tożsamości i świadomości gospodarczej. 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. oświaty i wychowania, minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego	

fundusze europejskie 2014-2020
Działania ukierunkowane na zapewnienie trwałej współpracy na rzecz dostosowywania kształcenia do potrzeb rynku pracy, a także włączenia pracodawców w praktyczną edukację uczniów i studentów możliwe są do sfinansowania ze środków EFS. W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) wypracowane zostaną mechanizmy umożliwiające nawiązanie i prowadzenie dialogu z pracodawcami, inspirowanie ich do włączania się w proces kształcenia, upowszechnianie dobrych praktyk w tym zakresie, wreszcie monitorowanie rozwoju tej współpracy. Planowane jest także opracowanie ram jakości staży i praktyk, modelowych programów praktycznej nauki zawodu czy systemu zachęt dla pracodawców angażujących się w proces kształcenia zawodowego.

Ponadto PO WER w ramach kształcenia na poziomie wyższym będzie umożliwiał współpracę uczelni z pracodawcami już na etapie tworzenia programu kształcenia na danym kierunku, a następnie w trakcie jego realizacji (np. poprzez organizację staży dla studentów czy przez prowadzenie praktycznych zajęć dla studentów).

W ramach RPO możliwe jest finansowanie inicjatyw dotyczących współpracy szkół z pracodawcami, w tym m. in. w zakresie: wspólnego przygotowywania programów nauczania, zwiększenia udziału pracodawców w organizacji praktyk i staży dla nauczycieli kształcenia zawodowego. Jednocześnie środki RPO będą wzmacniały działania prowadzone w systemie dualnym, obejmującym realizację praktycznej nauki zawodu w formule „on the job”, w ramach praktyk i staży zawodowych.

Samorządy powinny także wykorzystać potencjał osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, m.in. tworząc przyjazny klimat do rozwoju ekonomii społecznej. Pomocne są tu narzędzia ekonomii społecznej, spółdzielnie socjalne zakładane przez JST, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej czy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne działające w celach społecznych, dzięki którym można nie tylko tworzyć miejsca pracy, ale także realizować część zadań publicznych. Ważne jest, aby samorządy dostarczały podmiotom ekonomii społecznej wsparcia np. poprzez zlecenie tym podmiotom realizacji zadań publicznych i zamówień publicznych (m.in. z wykorzystaniem klauzul społecznych) czy udostępnianie im lokali, budynków lub działek na potrzeby prowadzenia ich działalności.

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 zatrudnienie⁵⁴⁾.

zmiana przepisów

realizacja celów: miasto sprawne, konkurencyjne i silne

Minister właściwy ds. rynku pracy podejmie działania na rzecz analizy zasadności zmian przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji rynku pracy lub wprowadzenia innych działań w kierunku umożliwienia większego wpływu władz miasta 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

W zakresie promowania i wspierania przedsiębiorczości

Działania podejmowane przez samorządy powinny być skoncentrowane na promowaniu postaw przedsiębiorczych, tworzeniu warunków dogodnych do rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej, również prowadzonej w ramach przedsiębiorstw społecznych oraz aktywizacji mieszkańców poprzez zapewnienie kompleksowego wsparcia osobom lub podmiotom zainteresowanym rozpoczęciem lub rozwijaniem działalności gospodarczej.

Skuteczne wsparcie mogą stanowić tworzone przez samorządy, we współpracy z podmiotami prywatnymi i publicznymi, dedykowane obsłudze przedsiębiorców centra, wspierające osoby chcące założyć działalność gospodarczą, które, obok świadczenia poradnictwa merytorycznego w zakresie księgowości, marketingu oraz doradztwa prawnego, udostępniałyby powierzchnie biurowe, oferowały warsztaty i szkolenia.

⁵⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: DEMOGRAFIA, W zakresie adresatów i działań.

Wspieranie lokalnej przedsiębiorczości może odbywać się poprzez wprowadzanie programów partnerskich, oferujących mieszkańcom zniżki przy zakupie dóbr i usług u lokalnych przedsiębiorców. W zamian samorząd mógłby zaoferować przedsiębiorcom świadczenia w zakresie reklamy i promocji. Ważne są również elementy wizerunkowe wspierające markę, jak np. przyznawanie nagród liderom w zakresie działań proekologicznych czy wspierających kulturę.

Prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej i marketingowej jest jednym z obowiązków spoczywających na JST, co w dobie konkurencji o inwestorów nabiera szczególnej wagi. Lokalne samorządy powinny tworzyć bądź rozwijać już istniejące centra usług informacyjnych, doradczych, szkoleniowych. W szczególności w mniejszych ośrodkach działalność instytucji otoczenia biznesu powinna być dostosowana do lokalnych warunków, uwzględniających posiadane potencjały oraz możliwości ich wykorzystania poprzez np. powoływanie klastrów edukacyjnych, skupiających przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu, samorządy, lokalne szkoły wspierające edukację zawodową, tak aby odpowiadała na potrzeby lokalnego rynku pracy.

Samorządy 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. W tym kontekście istotne jest tworzenie platform współpracy, np. w postaci lokalnego forum gospodarczego czy rady gospodarczej przy wójcie, burmistrzu albo prezydencie miasta. 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.

działanie	realizacja celu: <i>miasto sprawne i konkurencyjne</i>
Bieżące dokonywanie przeglądu efektywności i skuteczności funkcjonowania sieci lokalnych instytucji otoczenia biznesu oraz usprawnienia systemu oraz uzupełnienie „białych plam” w tym zakresie.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. gospodarki (we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych)	

fundusze europejskie 2014-2020
Rozwój przedsiębiorczości jest wspierany przez fundusze europejskie w ramach EFS (PO WER i RPO). Głównymi instrumentami są dotacje, instrumenty zwrotne (na uruchomienie działalności gospodarczej), wsparcie szkoleniowe i doradcze.
Szczególnymi adresatami wsparcia EFS są osoby pozostające bez pracy, szczególnie młode do 30 roku życia, starsze po 50 roku życia, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotne oraz o niskich kwalifikacjach.
Dodatkowo EFS wspiera także rozwój przedsiębiorczości społecznej (tworzenie miejsc pracy, nowych przedsiębiorstw społecznych oraz wsparcie zatrudnienia w już istniejących podmiotach).

W zakresie ułatwień na rzecz planowania i prowadzenia inwestycji

Wyjściem naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców jest niwelowanie deficytów w zakresie planowania przestrzennego (określającego przeznaczenie terenu i charakter zabudowy), które wpływają na nieuzasadnione zwiększanie ryzyka inwestycyjnego, utrudniają ocenę rentowności inwestycji, wydłużają terminy uzyskania pozwolenia na budowę, utrudniają racjonalną rozbudowę sieci drogowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, energetycznej. Wykazując dbałość o zrównoważony rozwój miasta, władze samorządowe powinny w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczać tereny przeznaczone pod działalność gospodarczą (w tym z uwzględnieniem specyfiki małych i średnich przedsiębiorstw) w ramach wielofunkcyjnych zespołów miejskich oraz lokalizować duże i kluczowe dla rozwoju miasta inwestycje z zachowaniem poszanowania ładu przestrzennego. Planując miejskie inwestycje, samorządy powinny z odpowiednim wyprzedzeniem przewidywać możliwość wystąpienia w

czasie ich realizacji negatywnych skutków dla przedsiębiorców. Identyfikacja takiego ryzyka powinna prowadzić do zaproponowania rozwiązań łagodzących te skutki, tak aby publiczne inwestycje nie uderzały w prowadzenie działalności gospodarczej⁵⁵⁾.

Władze miast powinny w zakresie własnych możliwości i kompetencji czynić starania, aby procedury związane z realizacją inwestycji dla inwestorów zewnętrznych i lokalnych przedsiębiorców, przebiegały maksymalnie sprawnie. W tym zakresie również na szczeblu ogólnokrajowym konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do modyfikowania przepisów prawa budowlanego, m.in. w kierunku wprowadzenia zmian usprawniających procesy inwestycyjne.

działanie	realizacja celu: miasto sprawne i konkurencyjne
Propozycje kompleksowej zmiany przepisów zmierzającej w kierunku wzmocnienia ładu przestrzennego (m.in. poprzez zwiększenie kontroli samorządów nad procesami przestrzennymi) oraz na usprawnienie procesu inwestowania w budownictwie.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	

Poza działaniami na szczeblu centralnym miasta również powinny usprawniać własne procedury dla inwestorów zarówno zewnętrznych, jak i lokalnych. Należy także wzmocnić działania edukacyjne i promocyjne dotyczące estetyki przestrzeni i umiejętności wkomponowania inwestycji w istniejącą zabudowę oraz kontekst architektoniczny, kulturowy i funkcjonalny.

Celem ułatwienia planowania i prowadzenia inwestycji, a przez to podniesienia atrakcyjności miast (a właściwie całych ich obszarów funkcjonalnych) dla inwestorów zewnętrznych, samorządy mogą 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, pokolejowych, powojennych (promowanie realizowania inwestycji typu „brownfield”). Tereny typu „brownfield” mają często bardzo atrakcyjną lokalizację i po zagospodarowaniu mogą pełnić nowe, istotne dla mieszkańców funkcje. Stąd samorządy miast powinny budować rozwój i potencjał gospodarczy miasta na obszarach zdegradowanych, które powinny zostać poddane rewitalizacji, przy zachowaniu równowagi pomiędzy poszczególnymi jej aspektami, m.in. społecznym, gospodarczym, przestrzennym⁵⁶⁾.

Istotnym czynnikiem, poprzez który władze samorządowe mogą aktywnie wpływać na lokalny rozwój gospodarczy, są publiczne wydatki i inwestycje realizowane poprzez system zamówień publicznych. Władze miasta mogą mieć tym samym jeszcze większy wpływ na aktywizację gospodarczą poprzez inicjowanie projektów realizowanych w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, zwłaszcza tych bardziej zaawansowanych, które, przynajmniej częściowo, zakładają wynagrodzenie wykonawcy w innej postaci niż transfery od publicznego zamawiającego⁵⁷⁾.

Równocześnie jednak, planując miejskie inwestycje, samorządy 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 miasta⁵⁸⁾.

Unikalnym, aczkolwiek często niedocenianym zasobem każdego miasta jest jego przestrzeń oraz teren, na którym zostało zlokalizowane. Władze miast powinny opracowywać jasną i spójną politykę planistyczną oraz programy, w ramach których będzie ona konsekwentnie realizowana. Samorządy lokalne powinny w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczać tereny przeznaczone pod działalność gospodarczą w ramach wielofunkcyjnych zespołów miejskich oraz

⁵⁵⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie wpływu realizacji inwestycji na funkcjonowanie miasta.

⁵⁶⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA.

⁵⁷⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie poszukiwania źródeł finansowania inwestycji.

⁵⁸⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA, W zakresie wpływu realizacji inwestycji na funkcjonowanie miasta.

lokalizować duże i kluczowe dla rozwoju miasta inwestycje z poszanowaniem ładu przestrzennego wpisującego się w strukturę przestrzenną⁵⁹⁾.

W zakresie podnoszenia atrakcyjności miast

O atrakcyjności miast dla mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców oraz potencjalnych inwestorów decyduje szereg czynników zarówno tak jednoznacznych jak np. łatwość dotarcia do miasta, dostępność usług, zaplecze naukowe, kapitał ludzki, jak i tych związanych z subiektywnym odbiorem, m.in.: sposobem podejścia i traktowania inwestorów przez lokalną administrację, pierwszym wrażeniem z pobytu czy reputacją miasta tworzoną przez podmioty już prowadzące działalność gospodarczą.

Dla tworzenia pozytywnego wizerunku miasta niezbędne jest budowanie przyjaznej dla mieszkańców, przedsiębiorców oraz inwestorów przestrzeni miejskiej z jej edukacyjnym, naukowo-badawczym, zdrowotnym oraz kulturalnym i sportowo-rekreacyjnym zapleczem. Samorządy uwzględniając wielowymiarowość procesów, muszą umiejętnie dostosowywać się do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Istotna jest zdolność przewidywania oraz szybkość i elastyczność reagowania na zmiany. Ważne jest również rozwijanie sektorów gospodarki opartej na wiedzy i umiejętne pozyskiwanie kapitału inwestycyjnego, a wraz z nim nowych profesjonalistów, których przyciągnie atrakcyjność miasta.

Stąd też, samorządy lokalne powinny dbać o dobry wizerunek miasta, traktując go jako unikalny zasób, wzmacniać go i promować wśród przedsiębiorców, inwestorów, turystów i samych mieszkańców. Jednym z warunków skuteczności działań w tym zakresie jest znajomość potencjału inwestycyjnego własnego miasta i umiejętne definiowanie najbardziej perspektywicznych branż, dla których lokalizacja w mieście byłaby optymalna. Zwłaszcza w przypadku małych miast istotne jest wykorzystanie kapitału bazującego na lokalnych zasobach, m.in. dziedzictwie kulturowym, lokalnym kapitale społecznym czy przyjaznej obsłudze przedsiębiorców.

Samorządy powinny prowadzić działania mające na celu budowanie tożsamości miasta wśród lokalnej społeczności. Ważne jest, aby osoby, które miasto opuściły, nadal się z nim identyfikowały, utrzymując kontakt i pełniąc funkcję jego „ambasadorów”. Jednocześnie perspektywa powrotu powinna stanowić dla nich atrakcyjną alternatywę.

Samorządy miast powinny uwzględniać znaczenie małych, rodzinnych biznesów w kreowaniu miejsc i tożsamości miast oraz tworzyć mechanizmy, aby ci przedsiębiorcy mogli utrzymać się w centrach miast i wzdłuż ważnych ulic, m. in. poprzez odpowiednie zarządzania handlem i usługami, w tym np. w zakresie regulowania czynszów na głównych traktach handlowych miast.

Promocji pozytywnego wizerunku miasta sprzyja rozwój branży turystycznej, w tym turystyki kulturowej, biznesowej, również zdrowotnej. Samorządy, również małych miast, zlokalizowanych przy szlakach komunikacyjnych, powinny dążyć do tworzenia, we współpracy z sąsiednimi samorządami, spójnej i zintegrowanej oferty zawierającej wykaz lokalnych atrakcji (np. zabytków, zbiorników wodnych, parków edukacyjnych etc.). Ważne jest tworzenie lokalnego produktu turystycznego, który uwzględniałby sezonowość ruchu turystycznego, dając więcej stabilnych miejsc pracy. Miasta, we współpracy z samorządami województw, w celu zwiększania konkurencyjności oferty turystycznej i wzmocnienia lokalnych gospodarek, powinny starać się budować system jednolitych oznaczeń, wspólne punkty informacyjne, elektroniczne bazy danych, aplikacje mobilne prezentujące lokalne zasoby.

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. Przykładem działań w tym zakresie jest zakładanie i prowadzenie miejskich forów dyskusyjnych, kampanii informacyjno-edukacyjnych i promocyjnych w mediach społecznościowych.

⁵⁹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni.

Samorządy powinny angażować różnorodne podmioty na rzecz rozwoju miasta, jak również wykorzystywać lokalny potencjał twórczy oraz dziedzictwo kulturowe, wprowadzając w przestrzeń publiczną różne rodzaje sztuki, które dzięki atrakcyjnej formie i estetyce będą wpływały na wrażliwość mieszkańców (obiekty małej architektury, murale itp.). Służyć temu mogą przedsięwzięcia, w których wspiera się artystów już na etapie planowania dzieła i jego przyszłej aranżacji. Istotnym elementem takiej aktywności mogą być organizowane przez samorządy konkursy na zagospodarowanie lub zaaranżowanie przestrzeni publicznych. W tym zakresie władze lokalne i regionalne powinny propagować projekty pozwalające na włączenie lokalnych twórców, artystów oraz ich dzieł w obieg kulturalny i gospodarczy. Konsekwentne działania w tym obszarze przyczynią się do budowania wizerunku miasta jako ośrodka twórczości i kreatywności. Wydatki samorządów ponoszone z tego tytułu należy traktować w kategorii inwestycji w rozwój miasta⁶⁰⁾.

4.8. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu

4.8.1 Uwarunkowania i wyzwania

Gęsto zaludnione obszary zurbanizowane wpływają na środowisko przyrodnicze i przyczyniają się do zmiany klimatu. Jednocześnie ponoszą dotkliwe konsekwencje tych zmian, które mogą powodować zmniejszenie zasobów dostępnej przestrzeni i nasilenie negatywnych zjawisk przyrodniczych (często o katastrofalnych skutkach), a także wpływają na zdrowie i życie ludzkie oraz generują konflikty społeczne. Miasta muszą sprostać zmianom środowiska, które często stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia oraz pogarszają jakość pracy, zamieszkania i wypoczynku mieszkańców.

Miejska wyspa ciepła jest efektem specyficznego przebiegu procesów wymiany energii między podłożem a atmosferą. Wpływ na jej powstawanie ma ograniczenie ruchu powietrza, spadek wilgotności i zmieniony bilans cieplny obszarów zabudowanych. Temu zjawisku sprzyja występowanie powierzchni kumulujących ciepło (np. asfalt, beton, pokrycia dachów itp.) oraz zmniejszanie udziału terenów biologicznie czynnych w strukturze miast.

Zmiany klimatu pociągają za sobą zaburzenie stosunków wodnych i powstawanie coraz częstszych gwałtownych zjawisk pogodowych (np. burze, gradobicia, trąby powietrzne). Obecnie największe straty powodziowe powstają nie w dolinach rzek w wyniku rzecznych fal powodziowych, lecz na terenach miast w rezultacie tzw. szybkich powodzi (*flash floods*) tworzonych przez deszcze nawalne. Do intensyfikacji tych zjawisk przyczyniają się m.in. intensywność zabudowy i pokrycie terenu materiałami nieprzepuszczalnymi. Polska charakteryzuje się wyższym od średniej europejskiej wskaźnikiem zasklepienia powierzchni, czemu sprzyja żywiołowa zabudowa terenów otwartych (suburbanizacja).

Intensyfikacja zabudowy przyczynia się również, obok wzmożonego ruchu drogowego, działalności przemysłowej i indywidualnych źródeł ciepła, do zwiększenia zanieczyszczenia powietrza (szczególnie tlenkiem siarki, tlenkami azotu i pyłami). Problem pogłębia postępująca zabudowa terenów otwartych, np. dolin rzecznych, która zatrzymuje przewietrzanie miast i usuwanie zanieczyszczeń.

Należy pamiętać, że zjawiska przyrodnicze są ze sobą wzajemnie powiązane. Interwencja w jednej sferze powoduje reakcję całego środowiska, zatem konieczne jest długookresowe planowanie. Tereny otwarte stają się coraz ważniejszym i docenianym elementem struktury miasta, gdyż chronią przed negatywnymi zjawiskami przyrodniczymi i wpływają na jakość środowiska, która ma kluczowe znaczenie dla dobrostanu psychofizycznego człowieka, szczególnie w gęsto zaludnionych obszarach miejskich. Dlatego dbałość o nie staje się ważnym wyzwaniem zarówno dla władz, jak i mieszkańców.

⁶⁰⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, Kształtowanie przestrzeni w obszarach śródmiejskich.

4.8.2. Kierunki działań

Zmiany klimatu wymagają nowego podejścia w myśleniu o rozwoju miast. Kluczową rolę odgrywają tu samorządy lokalne, bowiem zarządzają infrastrukturą, transportem oraz ochroną środowiska. Na tle całej administracji publicznej władze miast są najbliższe obywateli, stąd mają najwięcej możliwości wpływu na promowanie proekologicznych postaw konsumentów. Należy przy tym pamiętać, że korzyści wynikające z takich działań pojawiają się często dopiero w długiej perspektywie. Aby przystosować obszary intensywnej urbanizacji do skutków zmian klimatycznych, a jednocześnie wpłynąć na integrację tych obszarów ze środowiskiem naturalnym, dbając o jego ochronę, potrzebne są skoordynowane działania na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Przystosowanie miejskiej polityki przestrzennej do zmian klimatycznych jest jednym z najważniejszych wyzwań dla administracji szczebla lokalnego. Szczególną wagę należy przyłożyć do zagospodarowania terenów otwartych, które korzystnie wpływają na lokalne warunki klimatyczne oraz na jakość życia mieszkańców. **Działania samorządów na rzecz ochrony środowiska powinny uwzględniać szerokie spektrum długofalowych oddziaływań przyrodniczych oraz być zgodne z ideą błękitno-zielonej infrastruktury.** Ważne jest minimalizowanie konfliktów na styku rozwoju infrastruktury i ochrony przyrody.

W zakresie gospodarki wodnej

Miasta z jednej strony przyczyniają się do zaburzeń w cyrkulacji wodnej, z drugiej same borykają się z ich efektami: powodzią i suszami. Przeciwdziałania powinny prowadzić do ograniczenia wielkości spływu wód opadowych i ich zatrzymania, a także zwiększania ich retencji na terenach otwartych. Samorząd powinien promować retencję w różnych skalach (od podwórka do lasu miejskiego) i wykorzystywanie nadmiaru wód opadowych oraz dbać, aby struktura miasta tworzyła mozaikę terenów otwartych i zabudowanych, przy unikaniu dużych, jednolitych przestrzeni nieprzepuszczalnych.

zmiana przepisów

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

Przegląd regulacji prawnych w zakresie wyposażenia samorządów w instrumenty zachęcające właścicieli nieruchomości do retencji i wykorzystania wód opadowych, a także w zakresie właściwego utrzymania i zapobiegania degradacji systemów hydrologicznych.

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

Idea błękitno-zielonej infrastruktury podkreśla niezbędną integrację obszarów zielonych z siecią hydrograficzną, przy jednoczesnym dostosowaniu do kontekstu społeczno-gospodarczego. Formą jej realizacji jest tzw. zwrot miast ku rzekom, który dotyczy przede wszystkim nadania nowych funkcji nabrzeżom czy stworzenie linearnego systemu parków w oparciu o układy hydrograficzne. Zagospodarowanie dolin rzecznych i nabrzeży daje szansę na utworzenie przyjaznych mieszkańcom przestrzeni publicznych, które mają duży potencjał w zakresie rozwoju lokalnego, a ponadto pozytywnie wpływają na system przyrodniczy miasta, o ile są powiązane z innymi obszarami otwartymi w mieście.

Jednocześnie potrzebne są działania ograniczające skutki powodzi i podtopień. Szczególną rolę w tym zagadnieniu ma planowanie przestrzenne. Tereny zagrożone powodzią lub podtopieniem powinny być zagospodarowywane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz mapami zagrożenia powodziowego.

działanie

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

Zaprogramowanie w politykach krajowych inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych środków europejskich 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). Rząd włączy działania wspierające zarządzanie ryzykiem powodziowym w krajowe polityki sektorowe, w tym realizację infrastruktury krytycznej.

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

W zakresie gospodarki przestrzennej i budownictwa

Prowadzenie zrównoważonej polityki przestrzennej jest narzędziem, które pozwala uwzględniać potrzeby i zagrożenia środowiskowe w kontekście potrzeb gospodarczych i społecznych. Pożądaną zasadą postępowania jest ograniczanie ekspansji rozwojowej na obszarach otwartych, w szczególności cennych przyrodniczo. Intensywność użytkowania powinna rosnąć na terenach już zagospodarowanych lub zdegradowanych, które straciły swoje dotychczasowe funkcje. Polityka władz lokalnych w tym zakresie powinna być wspierana dokumentami planistycznymi, strategicznymi czy programowymi poziomu regionalnego i krajowego.

Nowoczesna infrastruktura i zabudowa powinny sprzyjać ochronie zasobów naturalnych i minimalizować ewentualny negatywny wpływ na otoczenie. Poleca się stosowanie energooszczędnych i niskoemisyjnych rozwiązań oraz promowanie transportu publicznego i rowerowego⁶¹⁾.

Zrównoważony rozwój przestrzenny wymaga mieszania funkcji i przeznaczenia terenów w mieście. Zagospodarowanie terenów zurbanizowanych musi uwzględniać kształtowanie spójnej sieci zieleni miejskiej, terenów wodnych, zielonych pierścieni i klinów napowietrzających – zielonej infrastruktury, która korzystnie wpływa na zdrowie mieszkańców, poprawę jakości powietrza, zmniejszenie hałasu, ułatwia migracje zwierząt oraz poprawia atrakcyjność miast dla mieszkańców i inwestorów, nadając specyficzny charakter ich dzielnicom. Zarządzanie „błękitno-zieloną” infrastrukturą powinno łączyć funkcje ekologiczne z rekreacyjnymi (integracja z małą infrastrukturą, ciągami pieszo-rowerowymi, skwerami itd.). Istnieje także konieczność stosowania w procesach planowania, projektowania i realizacji ciągów komunikacyjnych kompleksowych rozwiązań uwzględniających zieleni wysoką jako elementu zielonej infrastruktury, mającego ogromny wpływ na jakość przestrzeni i życia mieszkańców. Nowo sadzone rośliny (najlepiej gatunki rodzime) nie powinny być tylko estetyczne. Należy stosować rośliny niewywołujące reakcji alergicznych, a także budować siedliska miejskie przyjazne dla ptaków i owadów. Roślinność może pojawiać się nie tylko na terenach zielonych, ale również wzdłuż ulic, na dachach i ścianach budynków, na gruntach tymczasowo wyłączonych z użytkowania czy w formule tzw. rolnictwa miejskiego⁶²⁾.

zmiana przepisów

realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone

Przegląd regulacji prawnych w zakresie prawa budowlanego związanych z oddziaływaniem na pożądane i optymalne sposoby zasilania budynków w energię, ciepło, chłód oraz w zakresie zapewnienia odporności budynków oraz infrastruktury budowlanej i technicznej na zmiany klimatu. 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

Zmiany klimatu należy postrzegać jako potencjalne ryzyko, które powinno być brane pod uwagę np. przy tworzeniu mechanizmów regulacyjnych i planów inwestycyjnych, podobnie jak ryzyka o charakterze makroekonomicznym czy geopolitycznym. Charakterystyczną cechą inwestycji proekologicznych są wysokie koszty początkowe oraz uzyskanie korzyści głównie dzięki późniejszym

⁶¹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA, NISKOEMISYJNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA.

⁶²⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI.

oszczędnościom. Logika ta wymaga planowania długofalowego, stąd istotne jest prowadzenie wśród przedsiębiorców działań promocyjno-informacyjnych w tym zakresie^{63) 64) 65)}.

W zakresie poprawy jakości środowiska przyrodniczego w miastach

Samorządy mają wpływ na ograniczenie hałasu przede wszystkim przez kształtowanie układu komunikacyjnego i struktury transportu publicznego. Rozwiązania techniczne pozwalają na stosowanie cichych nawierzchni i torowisk, zagłębianie ciągów komunikacyjnych, stosowanie izolacji roślinnej lub wałów ziemnych czy instalowanie ekranów dźwiękochłonnych (przy uwzględnieniu estetyki przestrzeni publicznej). Również organizacja ruchu pozwala zmniejszyć dokuczliwość hałasu poprzez zmniejszenie dopuszczalnej prędkości i wyznaczenie stref ruchu uspokojonego. Parametry ekologiczne powinny być również brane pod uwagę przy zakupie taboru transportu zbiorowego. Miasta powinny dywersyfikować rodzaje środków komunikacji i wspierać ciche rozwiązania⁶⁶⁾.

Władze miast, zwłaszcza tych największych, powinny położyć nacisk na upowszechnianie wyników analiz i dokumentów dotyczących problemów z hałasem. Istotne znaczenie ma także terminowe i rzetelne wywiązywanie się przez samorządy z obowiązku przygotowania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem. Dobrą praktyką byłoby wykorzystanie map akustycznych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

działanie	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Dla ułatwienia samorządom sporządzania map akustycznych należy opracować i wprowadzić metodologię ustalania terenów oraz populacji mieszkańców narażonych na hałas, a także dążyć do określenia wskaźników obrazujących skutki szkodliwego oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska, minister właściwy ds. zdrowia	

zmiana przepisów	realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone
Nowelizacja prawa w celu wprowadzenia instrumentów egzekwowania od organów samorządu terytorialnego terminowej realizacji obowiązku sporządzania i udostępniania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska	

Na jakość miejskiego powietrza wpływa przede wszystkim sposób zagospodarowania przestrzennego, technologie grzewcze oraz transport. Tereny otwarte połączone w ciągłe korytarze pełnią funkcję miejskiego systemu regeneracji i wymiany powietrza. Aby proces napowietrzania miasta był skuteczny, system musi uwzględniać warunki przyrodnicze, np. dominujące kierunki wiatru, układ dolin rzecznych. Ważne, aby tereny otwarte pełniące rolę klinów napowietrzających były zagospodarowane w sposób, który jest atrakcyjny dla mieszkańców. Ogranicza to presję zabudowy oraz przeciwdziała degradacji.

Technologie grzewcze, a także źródła zaopatrzenia w energię, to często najważniejsi emitenci miejskich zanieczyszczeń. Samorządy powinny ograniczać wykorzystywanie przy ogrzewaniu materiałów szkodliwych (szczególnie paliw stałych, np. węgla), jak też rozbudowywać miejską sieć ciepłowniczą.

⁶³⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: RADA UNII EUROPEJSKIEJ STRATEGIA UE W ZAKRESIE PRZYSTOSOWANIA SIĘ DO ZMIANY KLIMATU (2013).

⁶⁴⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: KOMISJA EUROPEJSKA ADAPTACJA DO ZMIAN KLIMATU: EUROPEJSKIE RAMY DZIAŁANIA. BIAŁA KSIĘGA (2013).

⁶⁵⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: STRATEGICZNY PLAN ADAPTACJI DLA SEKTORÓW I OBSZARÓW WRAŻLIWYCH NA ZMIANY KLIMATU DO ROKU 2020 Z PERSPEKTYWĄ DO ROKU 2030.

⁶⁶⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT.

Okres przejściowy przy wprowadzaniu ograniczeń i akcje informacyjno-edukacyjne powinny ograniczać niechęć mieszkańców do zmian, a jednocześnie przybliżyć w czasie efekty środowiskowe⁶⁷⁾.

Ruch uliczny jest kolejnym istotnym źródłem zanieczyszczeń powietrza w miastach. Samorząd może niwelować jego wpływ przez wprowadzanie stref ruchu uspokojonego, odpowiedni dobór roślinności pochłaniającej szkodliwe substancje czy wprowadzanie „ekostref” o ograniczonej dostępności dla pojazdów. Istotne znaczenie mają również technologie stosowane w transporcie publicznym⁶⁸⁾.

działanie	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Nadzorowanie wdrażania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) Część 7) GAZELA - Niskoemisyjny transport miejski”, w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji, którego celem jest ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla poprzez dofinansowanie przedsięwzięć polegających na obniżeniu zużycia energii i paliw w transporcie miejskim.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska	

W zakresie wspierania działań i postaw proekologicznych

Działania wspierające aktywizację rynku na rzecz ochrony środowiska obejmują rozwój świadomych postaw konsumenckich, upowszechnianie zrównoważonych wzorców konsumpcji, stosowanie „zielonych” zamówień publicznych, a także promowanie „zielonych” miejsc pracy. Na rynku lokalnym należy wspierać proekologiczną produkcję, co warto uwzględnić poszukując lokalnych specjalizacji i kreując produkty regionalne, a także wspierać działania na rzecz eliminowania wyrobów szkodliwych dla środowiska, np. azbestu⁶⁹⁾.

Miasta mogą poszerzać świadomość ekologiczną mieszkańców, szczególnie przez współpracę z wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi. Działania edukacyjne powinny być skierowane do różnych odbiorców, a ich treść – dostosowana do grupy docelowej. Do najskuteczniejszych metod należą praca z dziećmi czy upowszechnianie dobrych praktyk i innowacji przyjaznych środowisku, np. w postaci konkursów na proekologiczne zagospodarowanie podwórek⁷⁰⁾.

W zakresie koordynacji działań

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 środowiska przyrodniczego, ale również wzrost gospodarczy. Samorządy odpowiadają za terytorialną koordynację działań adaptacyjnych. Zgodnie ze SPA 2020 niezwykle istotne jest opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Skuteczność planów będzie większa, gdy obejmą zasięgiem obszary funkcjonalne miast. Jednocześnie zachęca się do opracowania tego typów planów także mniejsze miasta⁷¹⁾.

działanie	realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone
Minister właściwy ds. środowiska opracuje plany adaptacji do zmian klimatu dla miast powyżej	

⁶⁷⁾ ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: NISKOEMISYJNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA, W zakresie działań na rzecz niskoemisyjności.

⁶⁸⁾ ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE: TRANSPORT, W zakresie miejskiej polityki transportowej.

⁶⁹⁾ ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: PROGRAM OCZYSZCZANIA KRAJU Z AZBESTU NA LATA 2009–2032.

⁷⁰⁾ ODWOŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA.

⁷¹⁾ ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: STRATEGICZNY PLAN ADAPTACJI DLA SEKTORÓW I OBSZARÓW WRAŻLIWYCH NA ZMIANY KLIMATU DO ROKU 2020 Z PERSPEKTYWĄ DO ROKU 2030.

100 tys. mieszkańców.

Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne sektory (szczególnie: budownictwo, transport, infrastruktura energetyczna, gospodarka wodna) opracowują sektorowe plany adaptacyjne. Ponadto minister właściwy ds. środowiska przygotowuje (w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej) *Poradnik przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe*.

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

Odpowiedzią na dylematy środowiskowe powinny być programy ochrony środowiska, które uwzględniają lokalną specyfikę przyrodniczą i potrzeby społeczno-ekonomiczne. Przy tym szczególnie istotna jest efektywna współpraca między administracją rządową i samorządową różnych szczebli⁷²⁾.

centrum wiedzy

realizacja celów: zwarte i zrównoważone

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.

Będzie wspierał, promował i upowszechniał informacje o dobrych praktykach oraz realizowanych programach pilotażowych dotyczących adaptacji do zmian klimatu (np. poprzez portal KLIMADA).

odpowiedzialny: minister właściwy ds. środowiska

Działania w zakresie ochrony środowiska powinny być przeprowadzane w zgodzie z ideą partycypacji. Mieszkańcy powinni mieć możliwość konsultowania procesu planowania przestrzennego, w szczególności w odniesieniu do zielonej i błękitnej infrastruktury oraz innych działań mających na celu adaptację ich najbliższego otoczenia do zmian klimatu. Ważne jest także zapewnienie możliwie szerokiego udziału pozarządowych organizacji ekologicznych we wszystkich gremiach podejmujących decyzje dotyczące ochrony środowiska.

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone

Wzmocnienie mechanizmów zapewniających udział organizacji pozarządowych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska, w tym ulepszanie procesów konsultacji społecznych w obszarze ochrony środowiska.

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

W zakresie monitoringu i ostrzegania o zagrożeniach środowiskowych

Samorządy, które współtworzą państwowy system monitoringu środowiska, powinny rozbudowywać własne systemy monitorowania zjawisk przyrodniczych. Na tej bazie konieczne jest wzmocnienie lokalnych i regionalnych systemów wczesnego ostrzegania i reagowania na zagrożenia, szczególnie gwałtowne zjawiska pogodowe, w kontekście zmian mikro- i mezklimatycznych.

Na terenach zurbanizowanych, gdzie grunt obciążony jest masowymi budowlami, poddany drganiom wynikającym z ruchu drogowego oraz zagrożony eksploatacją wód podziemnych, nasila się zjawisko subsydencji, czyli stałego, powolnego osiadania fragmentów powierzchni ziemi. Ważne jest w związku z tym monitorowanie zagrożeń geologicznych: trzęsień ziemi, osuwisk, ruchów gruntu spowodowanych eksploatacją wód podziemnych, procesów krasowych, deformacją ilów, spętyzowaniem i obrywaniem skał. Istotne jest także podejmowanie działań na rzecz zapewnienia drożności kanalizacji, systemów

⁷²⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE NA OBSZARACH FUNKCJONALNYCH MIAST, W zakresie podstawowych zasad współpracy.

odwadniania budowli podziemnych, powiększanie zdolności retencji, przeciwdziałanie możliwościom zanieczyszczenia wody, powietrza itp.

działanie	realizacja celu: <i>miasto zwarte i zrównoważone</i>
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 oraz ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego	

Samorządy powinny pamiętać, że część wpływu działalności człowieka na środowisko pozostała jeszcze niezbadana naukowo. Dotyczy to takich zagadnień jak zanieczyszczenie sztucznym światłem, które wpływa na zwiększanie się potencjału zmian w całych ekosystemach. Miasta powinny tworzyć warunki do elastycznego reagowania i przewidywania ewentualnych zagrożeń w zakresie zmian środowiskowych, np. poprzez wspieranie współpracy z sektorem naukowo-badawczym.

fundusze europejskie 2014–2020
Tematyka adaptacji do zmian klimatu jest w perspektywie 2014–2020 szeroko poruszana i stanowi jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed państwami UE. Niniejsze zagadnienia mieszczą się w Celu Tematycznym 5: <i>Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem</i> oraz Celu Tematycznym 6: <i>Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami</i> . Środki na poziomie krajowym są dostępne zarówno przez Regionalne Programy Operacyjne, jak również krajowy PO Infrastruktura i Środowisko. Ważnymi partnerami w zakresie projektów środowiskowych są Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

4.9. Demografia

4.9.1 Uwarunkowania i wyzwania

Struktura ludności w miastach zmienia się pod względem ilościowym i jakościowym. Obecnie obserwowane zmiany demograficzne stawiają przed miastami dwa szczególnie istotne wyzwania. Pierwszym z nich jest malejąca ogólna liczba ludności miast – w skrajnych przypadkach przyjmująca formę depopulacji i kurczenia się miast (tzw. *shrinking cities*). Zgodnie z opublikowaną w 2014 r. prognozą GUS, do roku 2050 ludność Polski zmniejszy się o około 4,5 miliona mieszkańców, a spadek niemal w całości będzie dotyczył liczby mieszkańców miast.

Drugim kluczowym wyzwaniem jest starzenie się społeczeństwa. Zmiana struktury wieku populacji miast wynika z trzech głównych przyczyn: rosnącej długości życia, spadku liczby urodzeń oraz procesów migracyjnych. Prognozy GUS przewidują w latach 2013–2050 ubytek ludności w wieku produkcyjnym rzędu 5,5 mln osób.

Spadek liczby ludności w miastach niesie ze sobą skutki dotyczące ich rozwoju i funkcjonowania: kształtowania budżetów (związanego z większymi wydatkami, zwłaszcza w zakresie ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, a spadkiem dochodów z powodu zmniejszania bazy podatkowej), odpowiedniej organizacji usług publicznych, projektowania przestrzeni miejskiej, ułatwień w dostępie do odpowiedniej jakości mieszkań, partycypacyjnego modelu rozwiązywania pojawiających się problemów itd. Nie pozostaje to także bez wpływu na rynek pracy i potencjał gospodarczy miast.

Ze względu na to, że w procesach migracyjnych uczestniczą głównie ludzie młodzi, występuje zagrożenie miejscowym odpływem przedsiębiorczych jednostek oraz pogłębianym spadkiem

przyrostu naturalnego. Powoduje to jeden z większych problemów rozwojowych w małych i średnich miastach. Z drugiej strony miasta, zwłaszcza największe, stoją przed wyzwaniem zapewnienia odpowiednich warunków życia osobom migrującym do nich w związku z pracą.

Obserwowane zmiany demograficzne, przy jednoczesnym intensywnym występowaniu w Polsce zjawiska suburbanizacji, będą w najbliższej przyszłości powodowały w wielu miastach konieczność utrzymania infrastruktury i zapewnienia usług publicznych dla rozległych obszarów zurbanizowanych.

Wyzwaniem jest stworzenie odpowiednich warunków do życia i aktywności dla wszystkich grup mieszkańców. Szczególnie istotne jest wykorzystanie potencjału rosnącej populacji osób starszych oraz podjęcie działań w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i pasywności.

4.9.2 Kierunki działań

Należy podkreślić, że choć wiele kwestii i wyzwań demograficznych to horyzontalne wyzwania stojące przed Polską, będące przedmiotem polityk krajowych, jednak część z nich odnosi się bezpośrednio do miast i wymaga od nich podjęcia działań, które przyczynią się do adaptacji bądź przeciwdziałania zachodzącym zmianom.

Przedstawione na wstępie zjawiska demograficzne powinny być traktowane jako wyzwania i dopiero od reakcji władz miejskich zależy, czy staną się one barierami rozwojowymi, czy też procesami, które należy wykorzystać do zredefiniowania koncepcji rozwoju miasta. **W zjawisku depopulacji miasta mogą upatrywać szans na zastąpienie „rozwoju nastawionego na ilość” „rozwojem nastawionym na jakość”.**

Pierwszym krokiem do odpowiedzi na te wyzwania 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, a także stworzenie kompleksowego, opartego o diagnozę lokalnych uwarunkowań, pomysłu na działania adaptacyjne wobec zachodzących zmian lub przeciwdziałanie im. Wszystkie obszary obejmowane działaniami przez samorządy miejskie muszą być „filtrowane” pod kątem zjawisk demograficznych. Ponadto, w celu zapewnienia trafniejszego i bardziej kompleksowego uwzględniania kwestii demograficznych w planowaniu strategicznym oraz programowaniu interwencji publicznych (wraz z niezbędnymi analizami kosztów i korzyści), ważne jest wspieranie wymiany wiedzy i doświadczeń między miastami i różnymi aktorami miejskimi, w szczególności – mieszkańcami i władzami.

Wsparciem w tak prowadzonym zintegrowanym planowaniu strategicznym powinny być „wewnętrznie” bazy danych dotyczące sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, pomocne w planowaniu i monitorowaniu skutków wdrażanych rozwiązań. Pozyskiwanie wiarygodnych i porównywalnych danych powinno następować w jak najmniejszych jednostkach terytorialnych. Potrzebne jest zatem wypracowanie systemu, który będzie obligował instytucje państwowe do udostępniania danych „zanonimizowanych”, pozwalających na badanie różnicowań wewnętrznych w celu dopasowania odpowiednich instrumentów do problemów⁷³⁾.

Tryb pracy powinien uwzględniać szeroką partycypację publiczną, ponieważ to od pojedynczych decyzji podejmowanych przez mieszkańców (np. na temat zmiany miejsca zamieszkania) zależy przyszłość wielu miast. Sposobem angażowania mieszkańców może być m.in. tworzenie ciał mających konsultacyjny, doradczy i inicjatywny charakter, np. rad seniorów czy rad młodzieży⁷⁴⁾.

⁷³⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: MONITOROWANIE REALIZACJI POLITYKI MIEJSKIEJ.

⁷⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Wspieranie oddolnej aktywności mieszkańców.

Działania podejmowane wobec wyzwań demograficznych powinny wspierać i uzupełniać ogólnokrajowe polityki, systemowe rozwiązania z poziomu rządowego oraz inicjatywy regionalne. Taki sposób pracy wymaga współpracy i bieżącej koordynacji aktywności różnych podmiotów⁷⁵⁾.

W zakresie adresatów i działań

Adresatami działań podejmowanych przez władze publiczne w obszarach związanych z wyzwaniami demograficznymi powinni być wszyscy mieszkańcy miast. W sytuacji malejącej liczby ludności miast, działania powinny być również skierowane do potencjalnych nowych mieszkańców. Poza podażą miejsc pracy, to jakość życia (warunkowana m.in. dostępem do usług publicznych i kultury, atrakcyjność przestrzeni publicznych i jakość terenów zielonych) staje się coraz ważniejszym czynnikiem wpływającym na decyzje o osiedleniu się w danym miejscu oraz pozostawaniu w nim.

Jak zaznaczono powyżej, miasta w swoich działaniach powinny identyfikować i odpowiadać na lokalne wyzwania i problemy, jednocześnie wspierając i uzupełniając polityki i programy rządowe. Drogą do sprostania wyzwaniom demograficznym będzie przede wszystkim stymulowanie wzrostu wskaźnika dzietności, aktywizacja zawodowa, w szczególności kobiet oraz osób w wieku 50+, prowadząca do maksymalnego wykorzystania dostępnych zasobów pracy, wydłużanie aktywności zawodowej, a także stworzenie systemu wspierającego podnoszenie kwalifikacji i uczenie się przez całe życie.

Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 określają cele, kierunki i działania oraz dotyczą rozwiązań medyczno-opiekuńczych, kwestii bezpieczeństwa, kształtowania przestrzeni oraz aktywizacji osób starszych. Wyzwania demograficzne i działania w ich zakresie są także przedmiotem wielu innych dokumentów rządowych, np. Strategii Rozwoju Kraju (SRK) i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. W ramach wspierania i uzupełniania działań na poziomie krajowym, miasta powinny szczególną uwagę skierować na osoby starsze i rodziny z dziećmi⁷⁶⁾.

Miasta przyjazne seniorom

Miasta przyjazne seniorom powinny uwzględniać różnorodność potrzeb osób starszych, aby przeciwdziałać ich wykluczeniu, promować wnoszony przez nie wkład w życie społeczne i kształtowanie tożsamości miasta, szanować ich decyzje i sposób życia, a także 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 powiązanych ze sobą obszarów kluczowych, które powinny zostać objęte spójnymi działaniami. Są to: przestrzeń publiczna, transport/komunikacja, mieszkalnictwo, partycypacja publiczna, integracja społeczna, aktywność obywatelska i zatrudnienie, komunikowanie się i informacja oraz wspieranie społeczności i usługi zdrowotne⁷⁷⁾.

Dla dobrej jakości życia seniorów potrzebne jest zwiększenie podaży i dostępności usług zdrowotnych i opiekuńczych oraz tworzenie i popularyzacja działań umożliwiających aktywne starzenie się (np. w zakresie kultury czy edukacji)⁷⁸⁾. Należy także podejmować działania na rzecz międzypokoleniowej współpracy, poznawania się i czerpania z wzajemnych doświadczeń.

⁷⁵⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Projekt Założeń Polityki Ludnościowej Polski 2013.

⁷⁶⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: 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.

⁷⁷⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Poradnik Światowej Organizacji Zdrowia *Global Age-Friendly Cities: A Guide. Ageing and Life Course, Family and Community Health*, 2007 r.

⁷⁸⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Aktywne starzenie się, zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia ONZ, jest procesem umożliwiającym jednostkom oraz grupom społecznym zagospodarowanie ich potencjału z perspektywy całego życia, zachowanie dobrostanu psychicznego i fizycznego, aktywności zawodowej, społecznej, a także niezależności i samodzielności.

centrum wiedzy**realizacja celów: miasto sprawne, spójne i konkurencyjne**

Stworzone zostanie „senioralne” centrum wiedzy, które zawierać będzie informacje i dobre praktyki dotyczące aktywizacji osób starszych oraz tzw. srebrnej gospodarki, a także promować rozwiązania umożliwiające likwidację barier architektonicznych. Centrum wspierać będzie samorządy w projektowaniu działań ukierunkowanych na efektywne wykorzystanie potencjału osób starszych i integracji międzypokoleniowej.

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

Potrzebne jest rozwijanie usług (zwłaszcza opieki długoterminowej) dla osób starszych, przede wszystkim w ich domach, ale także w innych formach opieki świadczonych w lokalnej społeczności (w tzw. formach zdeinstytucjonalizowanych). Biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie wsparcia rodzin możliwe jest ustanowienie przez gminę świadczeń na rzecz rodziny w formie bonu opiekuńczo-wychowawczego. Usługi świadczone w lokalnej społeczności to usługi umożliwiające osobom starszym prowadzenie niezależnego życia w domach i w innych placówkach o określonych cechach (m.in. niewielka liczba mieszkańców, zindywidualizowane usługi, warunki życia jak najbardziej zbliżone do warunków domowych i rodzinnych wraz z możliwością decydowania o sobie i własnym planie dnia). Dodatkowym zadaniem jest rozwijanie dziennych form opieki dla osób starszych, dzięki którym rodziny takich osób nie będą musiały rezygnować z zatrudnienia w celu sprawowania opieki, a jednocześnie nie będą zmuszone umieszczać swoich rodziców w formach opieki całodobowej. Przejście na świadczenie usług świadczonych w lokalnej społeczności (tzw. proces deinstytucjonalizacji) wymaga nowego podejścia samorządów. Przede wszystkim zmiany sposobu myślenia o sposobie zaspokojenia potrzeb osób starszych, ale także innych zmian: odpowiedniego przygotowania infrastrukturalnego, zmian w strukturze finansowania usług prowadzenia polityki kadrowej w ramach podległych podmiotów (np. zatrudnienie ekspertów przygotowujących i realizujących lokalne plany dotyczące deinstytucjonalizacji usług, ale także przygotowanie zasobów kadrowych bezpośrednio do świadczenia usług dla osób starszych, np. opiekunów, rehabilitantów, animatorów itp.) i szerokiej współpracy z innymi lokalnymi podmiotami (np. organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami społecznymi) świadczącymi usługi opiekuńcze⁷⁹⁾.

fundusze europejskie 2014-2020

Działania z zakresu deinstytucjonalizacji usług świadczonych w lokalnych społecznościach będą realizowane przede wszystkim w RPO. EFS i EFRR będą umożliwiały finansowanie infrastruktury wspierającej proces deinstytucjonalizacji (EFRR), jak i usług zwiększających liczbę miejsc opieki w formach zdeinstytucjonalizowanych (EFS).

W ramach PO WER będą ponadto wypracowywane nowe rozwiązania z zakresu dziennych form opieki medycznej świadczonych w środowisku lokalnym, z których docelowo będą korzystać przede wszystkim osoby starsze po procesie hospitalizacji, ale wciąż wymagające usług medycznych.

Jednym ze środków aktywizacji gospodarczej i społecznej seniorów jest idea międzypokoleniowych przedsiębiorstw społecznych. Miasta powinny promować i wspierać powstawanie takich przedsiębiorstw jako podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, która ma wyraźną orientację na społecznie użyteczny cel, a przy tym oddolny, obywatelski i wspólnotowy charakter. Przedsiębiorstwa te jednocześnie oddziałują na rzecz włączenia społecznego poprzez pracę oraz rozbudowę kapitału społecznego.

⁷⁹⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Wieloletni program finansowany ze środków z budżetu państwa „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 zakłada tworzenie Dziennych Domów i wspieranie ich funkcjonowania. Jego głównym celem jest poprawa jakości życia osób starszych poprzez świadczenie w tego typu placówkach m.in. działań opiekuńczych, aktywizacyjnych, edukacyjnych, kulturalnych czy rekreacyjnych.

Miasta przyjazne rodzicielstwu

Miasta powinny prowadzić działania zmierzające do zwiększania dostępności usług opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci, m.in. poprzez zwiększanie liczby miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych, przedszkolach oraz rozwijanie infrastruktury w tym zakresie z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań demograficznych. Zwiększeniu dostępności ekonomicznej usług w zakresie opieki nad dziećmi, także z niepełnosprawnościami, towarzyszyć powinno zapewnienie ich dostępności lokalizacyjnej i organizacyjnej (wprowadzanie elastycznych godzin pracy, dostępność przez cały rok).

fundusze europejskie 2014-2020

Na działania związane z poprawą dostępu do usług opieki nad dziećmi do lat 3 miasta mogą pozyskiwać środki EFS. Wsparcie udzielane jest w ramach RPO w dwóch obszarach: tworzenie nowych miejsc w żłobkach i innych formach opieki nad dziećmi do lat 3 oraz bezpośrednie wsparcie dla rodziców, którzy chcą powrócić na rynek pracy.

Miasta mogą również korzystać z funduszy europejskich na działania związane z tworzeniem miejsc przedszkolnych.

Dla umożliwienia realizacji aspiracji związanych z rodzicielstwem ważne jest wspieranie aktywności zawodowej kobiet jako czynnika istotnego dla ekonomicznej stabilności gospodarstwa domowego. Urzędy i instytucje publiczne, jako pracodawcy, powinny promować najlepsze wzorce i rozwiązania, ułatwiające łączenie funkcji zawodowych i rodzinnych dla kobiet i mężczyzn.

działanie**realizacja celu: miasto konkurencyjne**

Minister właściwy ds. pracy i minister właściwy ds. rodziny będzie rozwijał rozwiązania stwarzające warunki do łączenia ról zawodowych i rodzinnych oraz równego podziału odpowiedzialności i obowiązków między rodzicami.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. pracy i minister właściwy ds. rodziny

Konieczne jest także obniżanie bezpośrednich kosztów związanych z urodzeniem i wychowywaniem dziecka. W tym celu miasta powinny wspierać rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w tym rodziny wielodzietne, poprzez różnego rodzaju preferencje o charakterze zintegrowanym, międzypokoleniowym i dostosowanym do rzeczywistych potrzeb, np. w formule samorządowych świadczeń na rzecz rodziny (np. bon opiekuńczo-wychowawczy). W odniesieniu do rodzin wielodzietnych wskazać należy w szczególności na samorządowe „karty rodzin” oraz ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny, które uprawniają rodziny wielodzietne do bezpłatnego lub preferencyjnego korzystania z usług publicznych, m.in. transportu, kultury, sportu i rekreacji⁸⁰⁾.

działanie**realizacja celu: miasto konkurencyjne**

Intensywniej promowane będą rozwiązania i dobre praktyki w zakresie wspierania rodzin, w tym wielodzietnych. W szczególności potrzebne jest dalsze wzmacnianie działań mających na celu stworzenia spójnego i kompleksowego systemu wsparcia rodzin wielodzietnych w ramach ogólnopolskiej inicjatywy Karta Dużej Rodziny i kart samorządowych.

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

⁸⁰⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny; Informator dla samorządów „Jak wprowadzić lokalną Kartę Dużej Rodziny?”.

W zakresie przyjaznej przestrzeni miejskiej

Uwarunkowania demograficzne powinny znajdować swoje wyraźne odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym i polityce inwestycyjnej miast⁸¹⁾.

Należy zdecydowanie zapobiegać sytuacji, w której obecnie tereny przeznaczone pod zabudowę wskazane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego czy studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zezwalają na osiedlanie się zbyt dużej w stosunku do faktycznych potrzeb danej gminy. Skutkuje to niekontrolowaną suburbanizacją i szeregiem niekorzystnych zjawisk z niej wynikających. Uchwalanie obu tych dokumentów musi być poprzedzone rzetelnymi analizami trendów demograficznych w całych obszarach funkcjonalnych miast, nie tylko w pojedynczych jednostkach administracyjnych. Wnioski z nich płynące stanowią podstawę koordynacji planowania rozwoju zabudowy, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji na terenach już zagospodarowanych.

Miasta, w zakresie przyjazności przestrzeni, powinny także tworzyć warunki sprzyjające i zachęcające do podejmowania aktywności fizycznej. Dotyczy to np. inwestycji w zaplecze sportowe, utrzymanie terenów zielonych i terenów rekreacji.

W zakresie mieszkalnictwa

Stabilna sytuacja mieszkaniowa przyczynia się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i umożliwia mieszkańcom realizację aspiracji życiowych (np. posiadanie dzieci). Mieszkalnictwo stanowi jeden z głównych obszarów działań zmierzających do odwrócenia negatywnych trendów demograficznych. W decyzjach inwestycyjnych dotyczących mieszkalnictwa należy uwzględniać prognozy demograficzne⁸²⁾. Ważne jest zwiększanie dostępności mieszkań, szczególnie dla tych grup społecznych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku (osób i rodzin o niskich dochodach oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym). Obok rozwijania gminnych zasobów mieszkaniowych (np. dzięki wykorzystaniu grantów z Funduszu Dopłat), ważne jest również racjonalne zarządzanie istniejącym zasobem⁸³⁾.

działanie	realizacja celów: miasto sprawne, zwarte i zrównoważone
Minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przygotowuje, na bazie analiz rynku mieszkaniowego, propozycje zmian regulujących sposób zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym oraz funkcjonowania prywatnego rynku najmu.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa	

Rząd w swoich działaniach będzie rozwijał inicjatywy ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa socjalnego rodzin poprzez pomoc w realizacji fundamentalnej potrzeby, jaką jest mieszkanie⁸⁴⁾.

Samorządy powinny także korzystać z możliwości, które daje rozwijany sektor budownictwa czynszowego (społecznego i prywatnego). W jego ramach mogą być szczególnie wspierane wybrane grupy docelowe, np. osoby młode oraz rodziny z dziećmi⁸⁵⁾. Konieczne jest prowadzenie dalszych

⁸¹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej wysokiej jakości.

⁸²⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: POLITYKA INWESTYCYJNA.

⁸³⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI.

⁸⁴⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi – MdM, przewidujący preferencje dla rodzin wielodzietnych.

⁸⁵⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw.

działań regulacyjnych i finansowych na rzecz tworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań i upowszechnienia tej formuły realizacji potrzeb mieszkaniowych⁸⁶⁾.

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 bliską perspektywę wystąpienia tego problemu, niezbędne jest podjęcie działań na rzecz optymalizacji funkcjonowania usług publicznych i infrastruktury miejskiej – podjęcie korekt i dopasowanie istniejących zasobów (ang. *right-sizing*). Zadaniem miast w odniesieniu do generalnego zjawiska malejącej liczby ludności musi być dopasowanie się do prognoz demograficznych, poprzez m.in.: budowanie infrastruktury w sposób modułowy (umożliwiający rezygnację lub rozbudowanie pewnych modułów zależnie od zmian w liczbie ludności), a także tworzenie obiektów w sposób pozwalający na zmianę ich funkcji i przeznaczenia. Kompleksowe myślenie strategiczne pozwoli na uniknięcie potencjalnych problemów budżetowych, gospodarczych i społecznych.

W sytuacji już istniejącego problemu depopulacji i ryzyka obniżenia popytu globalnego w miastach, należy szukać możliwości pozyskania nowych klientów i odbiorców usług. Dlatego samorządy miast powinny współpracować z otaczającymi gminami tworzącymi obszar funkcjonalny 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 oraz prowadzenie rzetelnej diagnozy procesów demograficznych, opartej o wiarygodną prognozę demograficzną.

W kontekście możliwości pozyskiwania nowych odbiorców produktów i usług należy przeanalizować możliwość wzmocnienia działań w obszarze polityki migracyjnej na rzecz przyciągania kapitału ludzkiego, np. poprzez stosowanie różnego rodzaju zachęt dla obcokrajowców do podejmowania nauki na polskich wyższych uczelniach oraz pozostawania w Polsce. Ważne są także programy ukierunkowane na wsparcie powracających emigrantów, np. w postaci umarzalnych pożyczek i uproszczeniu procedur związanych z powrotem do kraju⁸⁷⁾.

Wyzwania demograficzne jako impuls do zredefiniowania ścieżki rozwoju mniejszych miast

Lokalne trendy demograficzne powinny być traktowane przez samorządy miast jako ważne przesłanki planowanych działań, a w niektórych przypadkach także jako impulsy do zredefiniowania wizji strategicznej. Istotnym zadaniem jest powstrzymanie odpływu młodych, przedsiębiorczych jednostek poprzez stworzenie im dogodnych warunków do aktywności zawodowej i rodzinnej.

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 absorbująca potencjał ekonomiczny i zawodowy osób starszych. W gospodarce tej występuje rosnąca podaż miejsc pracy w sektorach związanych z produkcją i usługami odpowiadającymi na potrzeby starszych konsumentów (m.in. w obszarze kultury, rekreacji, ułatwień życia codziennego, opieki i rehabilitacji). Przemiany rynkowe muszą być wspierane odpowiednimi działaniami systemowymi z poziomu rządowego, np. poprzez rozwój sektora usług opiekuńczych i zdrowotnych świadczonych dla osób starszych.

Dla miast położonych w atrakcyjnej pod względem przyrodniczym i kulturowym lokalizacji dodatkową, nową ścieżkę rozwoju może stanowić wykorzystanie elementów koncepcji *slow city*,

⁸⁶⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: REWITALIZACJA, W zakresie mieszkalnictwa.

⁸⁷⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: ZARZĄDZANIE OBSZARAMI MIEJSKIMI, W zakresie zintegrowanego podejścia do rozwoju.

dotyczącej kreowania wizerunku miast dbających w sposób szczególny o kwestie wspierające wysoką jakość życia: jakość środowiska przyrodniczego, atrakcyjność i dostępność przestrzeni, promowanie produktów regionalnych, rozwój infrastruktury preferującej transport pieszy i rowerowy.

4.10. Zarządzanie obszarami miejskimi

4.10.1 Uwarunkowania i wyzwania

Niezbędnym warunkiem zwiększenia konkurencyjności i atrakcyjności regionów jest modernizacja systemu zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wciąż 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 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 (nie tylko te największe) są motorami gospodarczego rozwoju kraju i poszczególnych regionów.

Obecnie współpraca między JST w celu wspólnej realizacji zadań realizowana jest w różnych formach. Są to głównie związki międzygminne i międzypowiatowe tworzone na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Istnieją również możliwości współpracy w formach stowarzyszeń komunalnych tworzonych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, na zasadzie umownej – w oparciu o porozumienia międzygminne, w oparciu o ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (porozumienia komunalne) oraz wykorzystywaniu również innych możliwości organizacyjno-prawnych, w tym przede wszystkim spółki prawa handlowego. W wielu przypadkach współpraca ta przynosi dobre efekty, jednak są również obszary, w których jest ona niewystarczająca⁸⁸⁾.

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 tym 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 często 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 z

⁸⁸⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: Cele dla polityki miejskiej w zakresie zarządzania obszarami miejskimi wynikają m.in. z następujących dokumentów: KSRR, Strategia Sprawne Państwo 2020, Biała Księga Obszarów Metropolitalnych, KPZK 2030.

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.

4.10.2 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, jest wzmacnianie współpracy. **Co do zasady dobrowolna współpraca w zarządzaniu miastami i obszarami funkcjonalnymi powinna prowadzić do stałego poprawiania jakości tego zarządzania, które prowadzi do lepszej alokacji zasobów, większej dostępności i wyższej jakości usług publicznych, a przez to do podniesienia jakości życia mieszkańców i konkurencyjności miast.**

Poprawa jakości zarządzania powinna się odbywać 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.

zmiana przepisów	realizacja celów: miasto sprawne, konkurencyjne i silne
Zostanie przeprowadzony przegląd przepisów dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, a następnie zaproponowane będą zmiany, których efektem powinno być:	
▪ uruchomienie nowoczesnych mechanizmów zarządzania rozwojem ukierunkowanych na efektywność i racjonalną gospodarkę zasobami i włączanie do niego partnerów społecznych i gospodarczych, ▪ zapewnienie stabilnego i trwałego rozwoju gospodarczego, ▪ wzmocnienie partycypacji publicznej w działalności samorządowej.	
odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrami właściwymi, w tym z ministrem właściwym ds. administracji publicznej	

Zarządzanie miastami i ich obszarami funkcjonalnymi powinno odbywać się w oparciu o **zasadę partnerstwa**, która charakteryzuje się wspólnym określeniem i realizacją celów rozwojowych danego obszaru funkcjonalnego. Ponadto kluczowe jest stosowanie, ważnej dla całej Krajowej Polityki Miejskiej, **zasady 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 JST i innych podmiotów w miejskim obszarze funkcjonalnym (środowisk biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, mieszkańców) wszystkich partnerów, których działania mogą być istotne dla osiągania 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. Dużym wsparciem i ułatwieniem w procesie włączania mieszkańców w zarządzanie miastami może być wzmocnienie kompetencji jednostek pomocniczych gminy działających w mieście (rady osiedli czy rady dzielnic)⁸⁹⁾.

Sieciowanie się miast i podejmowanie stałej, długofalowej współpracy jest szczególnie ważne w przypadku sąsiadujących mniejszych ośrodków miejskich. Dla tych miast zasadnym polem współpracy

⁸⁹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Wspieranie oddolnej aktywności mieszkańców.

jest racjonalny podział funkcji w celu np. lepszej realizacji usług publicznych i efektywniejszego gospodarowania budżetem.

W zakresie podstawowych zasad współpracy

Poprawianie jakości zarządzania obszarami funkcjonalnymi miast, służące realizacji celów Krajowej Polityki Miejskiej, odbywać się będzie przez następujące kierunki działań:

Wprowadzenie **elastycznych mechanizmów współpracy** JST, przy czym podstawowymi zasadami powinny być:

- zasada dobrowolności współpracy – przy dążeniu do zapewnienia jak najtrwalszych mechanizmów współpracy, należy samorządom pozostawić wybór modelu zarządzania obszarem funkcjonalnym (przemawia za tym zróżnicowana struktura miejskich obszarów funkcjonalnych, tradycje współpracy, różnorodność problemów wymagających wspólnych działań itd.);
- 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;
- umożliwienie różnych modeli funkcjonowania komunikacji, w tym zarządzania komunikacją przez spółkę samorządową (również przez operatora zewnętrznego);
- możliwość ujednolicenia zasad stosowania, uznawania i rozliczania ulg obowiązujących np. w transporcie publicznym.

działanie

realizacja celów: miasto sprawne, konkurencyjne i silne

Ministrowie właściwi dokonają oceny funkcjonowania przepisów dotyczących mechanizmów współpracy JST oraz zbadają potrzebę w zakresie dostosowania przepisów prawa.

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

Istotą i celem wprowadzanych zmian powinno być pogłębianie i rozwijanie istniejących rozwiązań w kierunku skuteczniejszej współpracy. Ww. przepisy umożliwiać będą efektywną instytucjonalizację współpracy w obszarach funkcjonalnych miast – zarówno tych największych (metropolii), jak i średnich i mniejszych ośrodków.

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 i podnoszące jakość usług.

Obecnie system finansowania samorządów nie wspiera w sposób dostateczny mechanizmów współpracy JST zmierzających do optymalnej 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 jest wypracowanie mechanizmów finansowych zachęcających JST 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

realizacja celów: miasto konkurencyjne, silne

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 z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych),
- premiowania, 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 we współpracy z ministrem właściwym ds. administracji publicznej oraz ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego

Fundusze europejskie 2014-2020

realizacja celów: miasto konkurencyjne, silne

W ramach **Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna** JST oraz ich związki 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) 370 mln euro z EFRR. Z tych środków będą wspierane działania obejmujące badania i projekty pilotażowe mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie nowych rozwiązań odnoszących się do zagadnień zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, istotnych na poziomie Unii.

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 JST, 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.

W zakresie uwzględniania miejskiej polityki kulturalnej

Bardzo ważnym elementem w zarządzaniu miastem i jego obszarem funkcjonalnym jest konsekwentne prowadzenie spójnej miejskiej polityki kulturalnej. Kultura to nie tylko budowanie wizerunku miasta, ale także ważny element gospodarki miasta oraz czynnik mający rzeczywisty wpływ na jakość życia mieszkańców całego obszaru funkcjonalnego.

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 suburbanizacji⁹⁰.

Ważnym zagadnieniem, gdzie powinno być stosowane 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 swoim terenie, niezależnie od ich kategorii (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) mógłby być szerzej stosowany we wszystkich miastach – w zależności od indywidualnego wyboru władz miasta uzależnionego od poczucia ich gotowości do przejęcia takiego zadania oraz w porozumieniu z zarządcami dróg. 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 dopuszczającego 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 budowania trwałej platformy zarządzania obszarem funkcjonalnym miasta, są **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)** – nowy instrument Polityki Spójności UE, zaimplementowany przez rząd do wsparcia rozwoju na obszarach funkcjonalnych miast. Jednym z ważniejszych celów realizacji ZIT jest promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych obszaru funkcjonalnego poprzez realizację wspólnych i zintegrowanych przedsięwzięć, które odpowiadają w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. To nowe rozwiązanie należy traktować nie tylko jako element polityki spójności, ale jako swojego rodzaju znaczący pilotaż budowy efektywnej, zinstytucjonalizowanej współpracy w obszarach funkcjonalnych. Wnioski i doświadczenia z realizacji ZIT będą podstawą wypracowania efektywnych i trwałych modeli zarządzania obszarami funkcjonalnymi w Polsce.

Fundusze europejskie 2014-2020

Warunkiem otrzymania wsparcia w ramach instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, adresowanego do obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, jest udokumentowanie chęci JST do współpracy, która wyraża się zawianiem zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, a następnie przygotowaniem Strategii ZIT – dokumentu wskazującego wspólne wyzwania, cele, ale też

⁹⁰) ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie ograniczania chaotycznego rozlewania się zabudowy.

propozycje konkretnych projektów.

Niezbędne jest stałe działanie na rzecz lepszego wykorzystania krajowych środków publicznych (będących w posiadaniu różnych ministrów sektorowych czy funduszy celowych) oraz regionalnych (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^{91) 92)}.

działanie

realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, konkurencyjne, silne

W realizacji strategii zintegrowanych w systemie realizacji dokumentów strategicznych będą uwzględniane cele Krajowej Polityki Miejskiej w odpowiednich elementach realizacji tych strategii.

odpowiedzialny: ministrowie odpowiedzialni za realizację strategii zintegrowanych, koordynacja: Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju

Bardzo istotne dla realizacji interesu publicznego oraz rozwoju współpracy z JST 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 Miejskiej⁹³⁾.

działanie

realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, konkurencyjne, silne

Minister Skarbu Państwa w ramach polityki informacyjnej wobec przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych i pełnomocników wspólnika będzie informował o kierunkach działań i celach określanych w Krajowej Polityce Miejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień zrównoważonego rozwoju i jakości życia.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. Skarbu Państwa

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.

⁹¹⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: CELE POLITYKI MIEJSKIEJ.

⁹²⁾ ODESŁANIE ZEWNĘTRZNE: SYSTEM WDRAŻANIA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ.

⁹³⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI, W zakresie zwiększania jakości planowania i kształtowania przestrzeni.

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 przepisów*realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone*

Należy dokonać analizy obowiązujących przepisów i zaproponować regulacje dla stworzenia odpowiednich ram prawnych do prowadzenia dialogu między rządem i miastami.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego***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.

działanie*realizacja celu: miasto zwarte, sprawne, konkurencyjne i zrównoważone*

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z ministrem właściwym ds. administracji przeprowadzi pilotażowe działania, mające na celu analizę obligatoryjnych dokumentów strategicznych przygotowywanych przez gminę oraz ich faktycznego wykorzystania i przydatności przy wykonywaniu ustawowych obowiązków gminy.

odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

W opracowaniu dokumentów dotyczących rozwoju gminy, na każdym etapie prac konieczne jest zapewnienie aktywnego udziału społeczności lokalnej. Umożliwienie jak najszerzego włączenia uczestników spoza administracji pozwoli mieszkańcom odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu swojego bezpośredniego otoczenia⁹⁴⁾.

Posiadanie wysokiej jakości dokumentów dotyczących rozwoju gminy przyczyniać się będzie do integrowania planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym (mpzp) na poziomie lokalnym.

zmiana przepisów*realizacja celu: miasto zwarte i zrównoważone*

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

⁹⁴⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Konsultowanie jako podstawowa forma partycypacji publicznej.

paliwa gazowe, strategia rozwiązywania problemów społecznych itd.)

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

Wsparciem dla samorządów i administracji centralnej w zakresie planowania przestrzennego może być powołanie na poziomie centralnym krajowej szkoły adresowanej do osób zatrudnionych w administracji samorządowej, która umożliwi szkolenie analityków, planistów będących profesjonalnym zapleczem w procesie planowania przestrzennego⁹⁵⁾.

W zakresie tworzenia centrów wiedzy, wymiany doświadczeń oraz promowania dobrych praktyk

Zintegrowane podejście do rozwoju wymaga stałej wymiany wiedzy i możliwości 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

realizacja celów: miasto zrównoważone i konkurencyjne

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. rozwoju regionalnego

Obok centrów wiedzy 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 efektów tych projektów, a także stworzenie platformy współpracy pomiędzy osobami formułującymi kierunki polityki miejskiej oraz praktykami w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Od 2002 r. Program URBACT stanowi forum wymiany doświadczeń, szczególnie przydatnych w zakresie szerzenia wiedzy na temat zintegrowanego zarządzania miejskiego. Wykorzystanie doświadczeń Programu URBACT ma miejsce także w zainicjowanej przez Komisję Europejską w październiku 2014 r. platformie UDN (Urban Development Network), skupiającej przede wszystkim samorządy miejskie.

działania

realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, konkurencyjne, silne

Program URBACT jest programem Europejskiej Współpracy Terytorialnej, współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej (w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz państw członkowskich. Jest programem wymiany wiedzy i doświadczeń promującym zrównoważony rozwój miejski. Pomaga miastom wypracować praktyczne, innowacyjne i zrównoważone metody, łączące wymiary ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Umożliwia im dzielenie się dobrymi praktykami i

⁹⁵⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI.

zdołanymi doświadczeniami ze wszystkimi profesjonalistami zaangażowanymi w politykę miejską w Europie.

Poprzez uczestnictwo we wspólnych projektach (tzw. sieci tematyczne) miasta starają się znaleźć możliwe do implementacji rozwiązania ważnych dla siebie kwestii, takich jak np. wsparcie przedsiębiorczości, rozwój mieszkalnictwa, wzmocnienie marki miasta czy usprawnienie realizacji instrumentów takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Z jednej strony partnerzy projektu biorą udział w międzynarodowych spotkaniach, gdzie mogą wymieniać się doświadczeniami, z drugiej strony każdy partner projektu musi wypracować przy wsparciu lokalnej grupy wsparcia tzw. lokalny plan działania.

Budżet Programu wynosi 74 mln euro pochodzące ze środków EFRR oraz 22 mln euro pochodzące ze składek państw członkowskich (w sumie 96 mln euro).

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 na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych. Umożliwi to sukcesywne tworzenie baz informacji (ilościowych i jakościowych), co jest ważne dla decydentów, aby mogli podejmować decyzje dotyczące zarządzania miejskim obszarem funkcjonalnym na podstawie 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 miastach, w których ww. instrumenty nie były dotąd stosowane⁹⁶⁾.

W celu zwiększenia efektywności zarządzania miastami, przekładającej się na wzrost jakości życia i efektywności finansowej samorządów, miasta 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 i rozwijania platformy informatycznej, w ramach której gromadzone byłyby dane na temat infrastruktury miasta oraz procesów w nim 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, gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, komunikacja z mieszkańcami (zarówno w zakresie partycypacji publicznej w procesach zarządzania miastem, jak i doraźnego przekazywania informacji istotnych dla mieszkańców). Podstawą funkcjonowania takiej platformy musi być sprawnie 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 mieszkańców⁹⁷⁾.

Rozwój i zastosowanie nowych technologii 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 przedsięwzięć z zakresu nowoczesnych technologii (w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych obejmujących m.in. upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego internetu, nowoczesne zarządzanie wartościami zasobami danych

⁹⁶⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: MONITOROWANIE REALIZACJI POLITYKI MIEJSKIEJ.

⁹⁷⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: PARTYCYPACJA PUBLICZNA, Konsultowanie jako podstawowa forma partycypacji publicznej.

(np. *big data*, chmura obliczeniowa) oraz wprowadzenie e-usług publicznych w proces zarządzania nowoczesnymi miastami), które pozwolą zwiększyć efektywność działania struktur miejskich i jakość świadczonych usług, co będzie oddziaływało na poprawę warunków życia mieszkańców.

działanie***realizacja celów: miasto zwarte i zrównoważone, konkurencyjne, silne***

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

5. System wdrażania Krajowej Polityki Miejskiej

Realizacja Krajowej Polityki Miejskiej wpisuje się w system realizacji KSRR, KPZK 2030 i SRK. 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 KSRR⁹⁸⁾. Oznacza to, że wszyscy właściwi **Ministrowie** uczestniczą w realizacji Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie swoich kompetencji, szczególnie przez adresowanie i dopasowywanie polityk sektorowych do zróżnicowanych 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 Krajowej Polityki Miejskiej. Koordynacja ta polega na:

- 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.

Płaszczyznę koordynacji działań instytucji rządowych realizujących politykę miejską stanowi **Zespół ds. wymiaru terytorialnego, ładu przestrzennego i krajowej polityki miejskiej** przy Komitecie Koordynacyjnym do spraw Polityki Rozwoju (KKPR). Zadaniem Zespołu będzie stałe monitorowanie i koordynowanie realizacji celu strategicznego i poszczególnych celów szczegółowych Krajowej Polityki Miejskiej. Zespół, a także cały KKPR, koordynując realizację strategicznych celów rozwoju kraju wyrażonych w SRK i dziewięciu strategiach zintegrowanych, będzie dążył do optymalnego uwzględniania miejskiego wymiaru tych strategii, z naciskiem na uwarunkowania rozwojowe średnich i małych miast.

Główną płaszczyznę strategicznego dialogu rządowo-samorządowego dotyczącego realizacji celów Krajowej Polityki Miejskiej 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. Doskonalenie podejścia kontraktowego, z uwzględnieniem postanowień i celów Krajowej Polityki Miejskiej, pozwoli na coraz trafniejsze i efektywniejsze, partnerskie decydowanie o głównych inwestycjach i przedsięwzięciach. Ma to ogromne znaczenie z punktu widzenia zarówno celu głównego Krajowej Polityki Miejskiej w kontekście jakości życia i zrównoważonego rozwoju miast, jak również z punktu widzenia konieczności racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

⁹⁸⁾ ODESŁANIE WEWNĘTRZNE: ZAŁĄCZNIK 1.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w ramach centrum wiedzy 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. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego prowadzi również dodatkowe działania informacyjne i promocyjne dotyczące realizacji celów i Krajowej Polityki oraz prowadzi projekty pilotażowe w tym zakresie⁹⁹⁾.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, aktywnie uczestnicząc w debacie na temat określenia i realizacji Agendy Miejskiej Unii Europejskiej, dąży do synergii i komplementarności Krajowej Polityki Miejskiej i Agendy Miejskiej, na etapie jej tworzenia, realizacji i ewentualnego przeglądu po 2020 roku.

W realizacji polityki miejskiej uczestniczą wszystkie **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 współpracy JST. Do realizacji Krajowej Polityki Miejskiej 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. Stosowanie zapisów Krajowej Polityki Miejskiej powinno skutkować stworzeniem i ciągłym rozwijaniem platformy do partnerskiego dialogu między instytucjami rządowymi a miastami oraz lepszych warunków instytucjonalno-prawnych dla wspólnej, wielopodmiotowej realizacji działań rozwojowych miast.

W realizacji Krajowej Polityki Miejskiej istotną rolę pełnić mogą organizacje samorządów lokalnych, zarówno te o zasięgu krajowym, jak i regionalnym. Są one ważnymi podmiotami dyskusji o rozwoju miast, regionów i kraju oraz, co ważne z punktu widzenia celów i filozofii Krajowej Polityki Miejskiej, są ważnymi partnerami przedstawiającymi konkretne propozycje kierunków działań i zmian legislacyjnych, a także stanowią ważne węzły sieci informacji.

Samorząd województwa

Na poziomie regionalnym istotna dla realizacji celów Krajowej Polityki Miejskiej jest 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 w realizacji strategii rozwoju województwa powinni uwzględniać wymiar miejski oraz rolę miast (również małych i średnich) jako czynników rozwoju.

⁹⁹⁾ ODEŚLANIE WEWNĘTRZNE – Załącznik 2.

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 kategorii miast w województwie dla właściwego ukierunkowania działań województwa na rzecz wykorzystania potencjału miast w rozwoju regionu. 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. Regionalne polityki miejskie mogą stać się ważną podstawą określania polityki rozwoju regionów po roku 2020 (w tym priorytetów wsparcia w ramach następnej puli funduszy europejskich i w ramach następnej edycji kontraktów terytorialnych).

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 Krajowej Polityki Miejskiej 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 mieszkańców i innych użytkowników miast, 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 społecznych, 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 Krajową Polityką Miejską. Przygotowanie i dyskusja nad Krajową Polityką Miejską zbiegły się w czasie z dynamicznym rozwojem tzw. ruchów miejskich, w których można upatrywać potencjał do stawania się ważną stroną dyskusji o mieście – nie tylko na poziomie lokalnym, ale także na poziomie krajowym i regionalnym.

Ocena realizacji Krajowej Polityki Miejskiej

W celu zapewnienia skuteczności, trafności i efektywności działań rządu na rzecz realizacji celów określonych w Krajowej Polityce Miejskiej, dwukrotnie przeprowadzona zostanie ewaluacja realizacji Krajowej Polityki Miejskiej, w 2019 roku oraz po 2023 roku (ewaluacja ex-post). Ponadto będzie prowadzona bieżąca ocena realizacji Krajowej Polityki Miejskiej w oparciu o informacje poszczególnych resortów i urzędów centralnych, urzędów wojewódzkich, opinie samorządów i organizacji branżowych, badania, ewaluacje i inne dokumenty, a jej wynik przedstawiany będzie co pół roku na forum Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju. Ocena realizacji Krajowej Polityki Miejskiej stanowi część ciągłego procesu stałej oceny efektywności polityk publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem Polski. Za organizację procesu oceny i wdrożenia wniosków odpowiedzialny jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

6. Monitorowanie realizacji polityki miejskiej

Cele monitorowania

Dynamiczny rozwój miast, ich wewnętrzne zróżnicowanie oraz procesy w nich zachodzące powodują zmiany – często o dużej skali i natężeniu – w przestrzeni i krajobrazie miejskim. Zmiany te oraz ich skutki są wprawdzie rejestrowane, ale często w sposób niepełny lub rozproszony, co przekłada się na niewystarczający poziom wiedzy do wykorzystania w procesie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, a tym samym w celu podejmowania prawidłowych decyzji rozwojowych związanych z użytkowaniem przestrzeni, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Celem monitorowania działań z zakresu polityki miejskiej jest postawienie prawidłowej diagnozy stanu rozwoju miasta, w oparciu o dane wewnątrzmięskie, oraz uzyskanie rzeczowej informacji zwrotnej na temat efektów działań podejmowanych w miastach, które w swojej złożoności są adresatami i miejscem krzyżowania się działań różnych polityk.

Wnioski z monitoringu polityki miejskiej powinny być bazą dla tworzenia długookresowych strategii miejskich, sygnalizować pojawiające się trudności oraz być źródłem wiedzy na temat zachodzących i projektowanych zmian dla społeczności lokalnych. Etapem budowy systemu monitorowania realizacji 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 uwzględnieniem lokalnych potrzeb).

Wypełnienie ww. warunku będzie możliwe dzięki realizacji dwóch celów cząstkowych:

1. **sformułowanie/zwiększanie zestawu danych w przekroju terytorialnym wewnątrz miast i budowanie na tej podstawie baz danych** umożliwiających np. identyfikację obszarów zdegradowanych i formułowanie względem nich trafnej interwencji. Podstawowym działaniem dla osiągnięcia tego celu jest pozyskiwanie i integracja szerokiej gamy **istniejących** danych (pochodzących z rejestrów miejskich, urzędów skarbowych, urzędów marszałkowskich, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i innych.), umożliwiających analizy zróżnicowań wewnętrznych w miastach. Dodatkowo, w możliwym zakresie, prowadzone będą działania ukierunkowane na rozwijanie zestawu pozyskiwanych danych i realizację przez GUS odrębnych badań dedykowanych obszarom zurbanizowanym.
2. **stworzenie możliwości pozyskiwania potrzebnych, obecnie niedostępnych, danych dla miast (w tym małych i średnich).** Należy dążyć do pogłębiania poziomu (do poziomu dzielnic czy jednostek urbanistycznych) i poszerzania katalogu danych gromadzonych na przykład w Banku Danych Lokalnych GUS lub w oparciu o rozbudowę systemu STRATEG. Należy dążyć do stworzenia dostępu do podstawowych danych do przygotowania wiarygodnej diagnozy czy prognozy demograficznej dla obszarów zurbanizowanych, przede wszystkim na potrzeby wykonania rzetelnego bilansu terenów pod zabudowę.

W tym celu minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym będzie rozwijał zakres działań statystyki publicznej ukierunkowany na:

- zwiększanie możliwości monitorowania dynamiki rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych,
- zwiększanie możliwości badań zróżnicowań wewnątrzmięskich,

- identyfikację i monitorowanie obszarów zdegradowanych,
- pomiar potencjału ekonomicznego obszarów miejskich.

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, która określiła podstawy dla systemu. Jednym z celów monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym jest wspieranie prowadzenia polityki miejskiej na każdym poziomie zarządzania, a także bieżąca weryfikacja na bazie gromadzonych i analizowanych danych.

Dla skutecznej realizacji polityk rozwojowych, w tym polityki miejskiej, oraz zapewniania jej obiektywnej i pełnej informacji (*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 oraz regionalne jednostki ewaluacyjne) – przy założeniu poszerzenia istniejącej bazy danych o dane umożliwiające ocenę zmian w wyniku realizacji celów polityki miejskiej. 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 więcej uwagi zostanie poświęcone monitorowaniu tendencji i zjawisk w miastach oraz w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Docelowo zostanie ustanowiony **system monitorowania polityki miejskiej**, mający charakter sieciowy, który będzie scalać działania podmiotów szczebla krajowego i regionalnego. Istotne 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 tym procesie wiodąca – obowiązek statystyczny nałożony na gminy oraz inne jednostki i instytucje zaangażowane w proces dostarczania danych, wiarygodność danych i dostosowanie ich szczegółowości 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 polityki opartej na dowodach.

Dodatkowym elementem wspierającym monitorowanie polityki miejskiej będą wyniki badań instytucji badawczych i naukowych o profilu miejskim, przestrzennym i ewaluacyjnym – wnosząc wiedzę, analizy i ocenę umożliwiające zapewnienie trafności i efektywności realizacji działań z zakresu polityki miejskiej.

Źródła danych

Z uwagi na istnienie w zasobach instytucji publicznych, ale poza statystyką publiczną, różnych źródeł informacji, zbiorów danych, wskaźników, rejestrów danych przestrzennych, w tym zwłaszcza danych istotnych dla miast (gromadzonych na różnych poziomach i w różnych skalach przestrzennych), kluczowym zadaniem w procesie budowy systemu monitorowania polityki miejskiej jest stałe dążenie do systematyzowania, porządkowania i łączenia lub koordynowania tych zasobów oraz nadanie im interoperacyjnego charakteru. Wiele podmiotów publicznych i pozarządowych podjęło inicjatywę, których celem jest scalenie istniejącej wiedzy i jej udostępnienie. Na potrzeby systemu monitorowania polityki miejskiej konieczne jest rozwijanie systemu pozyskiwania informacji z różnych źródeł (szczególnie publicznych) i współpraca ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z m.in. Głównym Urzędem Statystycznym, ministrem właściwym ds. administracji publicznej, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii.

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 tworzone) to: Geoportal 2, STRATEG, system monitorowania usług publicznych, 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+, Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach, *Urban Audit* i inne.

Funkcjonalność bazy STRATEG dotycząca przeglądu i analizy danych w różnych przekrojach terytorialnych w miarę możliwości będzie rozszerzana o dane dla miejskich obszarów funkcjonalnych i obszarów współpracy (obejmujących np. zintegrowane inwestycje terytorialne).

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 i raportach okresowych w tym zakresie. Ocena (ewaluacja) realizacji celów polityki miejskiej w kontekście zjawisk zachodzących w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych umożliwia dostosowanie polityk skoncentrowanych na zagadnieniach miejskich w celu lepszego ukierunkowania terytorialnego, na poziomie krajowym i regionalnym.

Dodatkowe elementy zwiększające wiedzę o mieście

Uzupełnieniem systemu monitorowania polityki miejskiej, przydatnym zarówno na poziomie krajowym i lokalnym, są dodatkowe narzędzia zwiększające wiedzę o mieście i umożliwiające podejmowanie optymalnych decyzji co do sposobów rozwoju miast. Na uwagę zasługuje między innymi instrument porównywania miast opracowany przez ESPON (*benchmarking* miast), Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego oraz rozwijająca się gałąź nauki – studia miejskie (*urban studies*).

Porównywanie (benchmarking) miast

Samorządy miast powinny w możliwie szerokim stopniu wykorzystywać wyniki 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 oraz ekspertów odpowiedzialnych za opracowywanie i realizację polityk w zakresie planowania przestrzennego¹⁰⁰⁾.

Benchmarking to czytelna metoda porównywania miast między sobą – „podobne z podobnym”, dająca równocześnie miastu możliwość autooceny. *Benchmarking* jest narzędziem oceny poziomu rozwoju miasta i jego pozycji w porównaniu z miastami o podobnej wielkości, specjalizacji, funkcjach itp. Umożliwia dokonanie 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 są realizowane bardziej efektywnie.

¹⁰⁰⁾ ODEŚLANIE ZEWNĘTRZNE: <http://citybench.espon.eu/>.

Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego

Jednym z istniejących elementów wspomagających monitorowanie 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, edukację i inwestycje – które dają efekty dopiero po dłuższym czasie.

Studia miejskie

Zarządzanie miastami i obszarami funkcjonalnymi wymaga podejścia uwzględniającego złożone relacje zachodzące w ramach obszarów funkcjonalnych. Studia miejskie (*urban studies*) to stosunkowo 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 efektywnych działań władz miasta i innych podmiotów. 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, stanowić powinno jedną z podstaw ustalania priorytetów działania i podejmowania trafnych decyzji w procesie zarządzania miastem.

Załącznik 1. Powiązanie celów szczegółowych polityki miejskiej z celami strategii zintegrowanych

Poniższe zestawienie wskazuje najważniejsze cele strategii zintegrowanych, które będą osiągnięte dzięki realizacji poszczególnych celów Krajowej Polityki Miejskiej:

Cel 1. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych [*miasto sprawne*]

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 5. Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli

Strategia Rozwoju Transportu 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 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 roku)

- 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)

Cel 2. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji [*miasto zwarte i zrównoważone*]

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 Transportu 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

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 roku)

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 3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich [miasto spójne]

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 roku)

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

Cel 4. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia [miasto konkurencyjne]

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 wykluceniem społecznym

Strategia Rozwoju Transportu 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 roku)

- 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 5. 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]

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 2. Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych
- Cel 3. Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluceniem 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 roku)

- 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)

Załącznik 2. Podsumowanie konsultacji publicznych

Podstawa prawna

Zgodnie z art. 21c ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.) projekt krajowej polityki miejskiej podlega konsultacjom z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz jest uzgadniany z członkami Rady Ministrów.

I etap prac nad Krajową Polityką Miejską – nieformalna debata

Formalnym początkiem i podstawą prac nad Krajową Polityką Miejską były Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020, przyjęte przez Radę Ministrów 16 lipca 2013 roku.

Po przyjęciu ww. Założeń uruchomiono prace nad pierwszym projektem Krajowej Polityki Miejskiej. Z uwagi na obserwowany wzrost zainteresowania miastami i zagadnieniami związanymi z szeroko rozumianą polityką miejską różnych środowisk lokalnych i regionalnych, przyjęto założenie, że należy dążyć do opracowania dokumentu zintegrowanego, odpowiadającego w sposób kompleksowy na potrzeby mieszkańców i użytkowników miast. W odpowiedzi na to założenie starano się przygotować dokument w jak największym stopniu we współpracy z szerokim gronem partnerów zewnętrznych: przedstawicielami miast, korporacji samorządowych, ekspertów samorządowych, resortów, środowisk naukowych, organizacji społecznych i gospodarczych. W tym celu zorganizowano cykl warsztatów z udziałem przedstawicieli różnych branży i środowisk, poświęconych dyskusji nad głównymi wątkami tematycznymi Krajowej Polityki Miejskiej. Na tym etapie prac szczególny nacisk został położony na współpracę z wyspecjalizowanymi ekspertami tak, aby dalszym konsultacjom poddawany był już materiał o wysokim poziomie merytorycznym. Wypracowane wspólnie pomysły na uczynienie polskich miast konkurencyjnymi, silnymi, spójnymi, zwartymi i zrównoważonymi oraz sprawnymi posłużyły do szczegółowego opracowania treści wątków tematycznych.

Prezentacja pierwszej wersji dokumentu odbyła się podczas ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w dniu 7 kwietnia 2014 roku. Konferencja była poświęcona omówieniu dokumentu, dotychczasowych prac oraz dalszych, planowanych działań. Wydarzenie to zainauguowało nieformalną szeroką debatę publiczną na temat polityki miejskiej i przyszłości polskich miast. Deбата ta trwała od kwietnia do września 2014 roku. Przeznaczenie na nią kilku miesięcy uzasadniał fakt, że w Polsce po raz pierwszy podjęta została próba sformułowania kompleksowej polityki miejskiej i była to okazja nie tylko do wypracowania zapisów samego dokumentu, czyniąc go bardziej zakorzenionym w istniejących uwarunkowaniach, ale także szerzej – podjęcia szerokiej dyskusji o polskich miastach i pożądanym kierunkach ich rozwoju.

W ramach debaty publicznej zorganizowano trzy tematyczne konferencje regionalne w celu przedyskutowania zawartości poszczególnych wątków tematycznych Krajowej Polityki Miejskiej. Ponadto projekt Krajowej Polityki Miejskiej był prezentowany i omawiany na wielu innych konferencjach, wydarzeniach i spotkaniach bilateralnych, organizowanych zarówno przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, jak również przez inne podmioty, miasta i organizacje. Dyskusję prowadzono we współpracy ze środowiskami profesjonalistów, samorządowców i pozostałymi partnerami chętnymi do włączenia się w ten proces. Jednocześnie prowadzono dodatkowe działania nastawione na dotarcie z informacją o powstawaniu Krajowej Polityki Miejskiej do jak największej liczby jej adresatów i zaangażowanie ich w powstawanie tego dokumentu – m.in. poprzez publikacje w mediach.

II etap prac nad Krajową Polityką Miejską – konsultacje publiczne

Wnioski i opinie zebrane podczas nieformalnej debaty na temat Krajowej Polityki Miejskiej, dotyczące szerokiego spektrum zagadnień rozwoju miast oraz treści, formy i zakresu dokumentu, zostały wykorzystane przy opracowaniu drugiego jej projektu.

Proces formalnych konsultacji publicznych projektu Krajowej Polityki Miejskiej rozpoczął się w dniu 27 sierpnia 2015 roku, a uwagi można było zgłaszać do dnia 10 września 2015 roku.

W ramach konsultacji zgłoszono ok. 600 uwag. Zostały one zgłoszone m.in. przez: samorządy miejskie, wojewódzkie i powiatowe, partnerów społeczno-gospodarczych, korporacje samorządowe, aktywistów miejskich, szkoły wyższe, izby gospodarcze, ekspertów, naukowców, organizacje branżowe i osoby prywatne. Uwagi dotyczyły całości dokumentu, natomiast najlichniesze odnosiły się do wątków tematycznych dotyczących kształtowania przestrzeni, partycypacji publicznej, rewitalizacji, transportu i mobilności miejskiej oraz niskoemisyjności i efektywności energetycznej. Uwzględnienie uwag wiązało się z nadaniem większej czytelności zapisom dokumentu oraz jego uzupełnieniem, w mniejszym zakresie – z nadmierną rozbudową treści. Przyjęto uwagi, które poprawiają zrozumiałość tekstu Krajowej Polityki Miejskiej oraz doprecyzowują jego przekaz. Uzyskano dzięki temu podniesienie jakości dokumentu i jego spójności wewnętrznej.

W ramach konsultacji publicznych projekt podlegał także zaopiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej) i dnia 17 września 2015 roku uzyskał jej pozytywną opinię.

Załącznik 3. Projekty pilotażowe

Wprowadzanie pewnych rozwiązań legislacyjnych, informacyjnych i organizacyjnych, a także rozbudowa narzędzi i instrumentów konieczne są do realizacji przedsięwzięć zaplanowanych w Krajowej Polityce Miejskiej.

W celu zwiększenia efektywności zarządzania miastami Krajowa Polityka Miejska wskazuje, iż miasta powinny korzystać z innowacyjnych i efektywnych narzędzi zarządzania miastem i jego obszarem funkcjonalnym. Celem projektów pilotażowych jest wypracowanie modelowych rozwiązań dla poszczególnych działań związanych z wykorzystaniem tych narzędzi. W rezultacie mają zostać wypracowane dobre praktyki w rozwiązywaniu konkretnych problemów, przeciwdziałaniu barierom itd., przynoszące określone, pozytywne rezultaty dla funkcjonowania miast, które będą mogły być wykorzystywane przez inne JST.

Poniższa indykatorywna lista projektów pilotażowych wskazuje główne kierunki wypracowania modelowych i efektywnych rozwiązań w nowych lub złożonych kwestiach związanych z rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych, które wynikają z Krajowej Polityki Miejskiej. Zakres i możliwości realizacji poszczególnych pilotaży będą zależne od dostępnych środków finansowych, możliwości organizacyjnych i instytucjonalnych. Szczegółowe zasady wyłaniania JST realizujących projekty pilotażowe, jak również podmiotów je koordynujących określone będą na etapie wdrażania zapisów Krajowej Polityki Miejskiej, jednak ze względu na chęć zapewnienia możliwie najszerszego udziału samorządów preferowany będzie tryb konkursowy. Na etapie wdrażania KPM lista projektów pilotażowych i prowadzących je resortów będzie ustalana i aktualizowana w ramach KKPR.

W zakresie, który przyczyniał się będzie do zwiększania efektywności inwestowania środków polityki spójności w perspektywie 2014–2020 oraz który przyczyniał się będzie do przygotowania do wdrażania środków polityki spójności po roku 2020 (w której można zakładać utrzymanie lub wzmocnienie akcentu na zrównoważony i kompleksowy rozwój miast), w miarę dostępności środków wybrane pilotaże będą finansowane ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

Projekt	Zmiana struktury własności dla lepszego kształtowania przestrzeni
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie przeprowadzania procedury scalania i podziału nieruchomości na terenach, na których struktura własności uniemożliwia odpowiednie zagospodarowanie terenu zgodnie z polityką przestrzenną miasta.
Zakres	Przeprowadzenie w powiązaniu z procedurą planistyczną procedury scalenia i podziału nieruchomości w celu umożliwienia realizacji zamierzeń przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Procedurę należy przeprowadzić co najmniej dla trzech przypadków, wybranych zależnie od etapu procedury planistycznej, w tym procedury po uchwaleniu planu miejscowego lub rozpoczęte jeszcze przed jego uchwaleniem (dla obszarów rewitalizacji). Procesowi powinny towarzyszyć działania wspierające, w tym doradztwo w zakresie PR, komunikacji, negocjacji, wypracowania koncepcji inwestycyjnych oraz podsumowanie z wnioskami z porównania procedur, a także opracowanie publikacji umożliwiającej upowszechnienie wypracowanych rozwiązań.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Naprawa rozlewania się miast („urban sprawl”)
Cel	Wypracowanie modelowych metod w zakresie szczegółowej analizy obszaru objętego procesami chaotycznego rozpraszania zabudowy podmiejskiej oraz konkretnych rozwiązań w celu wykreowania warunków do realnej naprawy przestrzeni, relacji międzyludzkich i warunków życia na danych obszarach.
Zakres	Opracowanie koncepcji naprawy negatywnego zjawiska rozlewania się miast zawierającego analizę i diagnozę stanu istniejącego, w tym uwarunkowań przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, uwzględniającego bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, oraz

	proponowane rozwiązania do poprawy sytuacji tych obszarów, a także wdrożenie ich w opracowywane akty i dokumenty gminne, w szczególności do treści dokumentów i aktów planistycznych. W kontekście właściwej diagnozy i poszukiwania modelowych rozwiązań, projekt powinien obejmować tereny w trzech wariantach: • relatywnie ograniczony powierzchniowo obszar na terenie dużego miasta centralnego, • obszar obejmujący częściowo teren miasta centralnego i gminy podmiejskiej, • obszar obejmujący kilka gmin podmiejskich.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Niskoemisyjność i efektywność energetyczna</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka inwestycyjna</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Demografia</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Współpraca samorządów w ramach tworzenia spójnej polityki przestrzennej
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie współpracy samorządów (miasta i gmin sąsiadujących) nad opracowaniem spójnej polityki przestrzennej.
Zakres	Przeprowadzenie procedury zmiany lub opracowania nowych dokumentów oraz aktów planistycznych w sposób zapewniający ich skoordynowanie, uspoźnienie i urealnienie oraz umożliwiającą wypracowanie spójnej polityki przestrzennej zapewniającej harmonijny rozwój w szerszym ujęciu terytorialnym. Projekt jest adresowany w szczególności do gmin w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych. Wskazana jest również rola samorządu wojewódzkiego jako koordynatora działań odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne w województwie.
Wątki tematyczne	<i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Niskoemisyjność i efektywność energetyczna</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Demografia</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Urbanistyczne przedsięwzięcie publiczno-prywatne
Cel	Przygotowanie pod względem planistycznym oraz realizacyjnym dużego założenia urbanistycznego (na terenie brownfield) o kluczowym znaczeniu rozwojowym dla miasta.
Zakres	Wypracowanie modelu współpracy publiczno-prywatnej i modelu finansowania przedsięwzięcia (opracowanie projektów umów, porozumień, aktów prawnych). Stworzenie koncepcji zagospodarowania terenu (konkurs urbanistyczny). Opracowanie dokumentów planistycznych. Wsparcie działań z zakresu partycypacji społecznej.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i>

Projekt	Wzmocnienie roli zintegrowanego węzła przesiadkowego jako elementu miastotwórczego
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie projektowania węzłów przesiadkowych w sposób zapewniający właściwy rozwój funkcji miastotwórczej.
Zakres	Opracowanie koncepcji zintegrowanego węzła przesiadkowego wokół dworca kolejowego, w tym koncepcji programowo-przestrzennej, studium wykonalności/biznes planu zapewniającego finansową wykonalność przedsięwzięcia, tak aby pełni on rolę istotnego elementu miastotwórczego z wyraźnym i umiejętnie zaprogramowanym komponentem komercyjnym zapewniającym jego efektywność ekonomiczną. Przygotowanie niezbędnych dokumentów planistycznych. Projekt będzie uwzględniał przygotowanie przedsięwzięcia pod kątem możliwości zastosowania mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekt ma wdrażać idee zrównoważonej mobilności, niskoemisyjności, „powrotu do centrum”, miasta zwarteo, przyjaznego i atrakcyjnego do życia.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Lepszy transport
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań na rzecz realizacji idei miasta zwartego i niskoemisyjnego, w zakresie ukształtowania struktury urbanistycznej oraz projektowania i planowania transportu dla wybranego obszaru zgodnie z zasadą zrównoważonej mobilności.
Zakres	Opracowanie koncepcji nowego podejścia do obsługi transportowej małego lub średniego miasta oraz dla dzielnic dużego miasta, uwzględniającego kształtowanie wielofunkcyjnych obszarów zabudowy, skracanie tras przejazdów, priorytetu transportu publicznego oraz przemieszczania się pieszo i rowerem, z wypracowaniem szczegółowych rozwiązań dla newralgicznych obszarów, miejsc, węzłów przesiadkowych, uwzględniającej w swoim zakresie zarówno kwestie infrastrukturalne i organizacyjne.
Wątki tematyczne	<i>Kształtowanie przestrzeni ♦ Transport i mobilność miejska ♦ Niskoemisyjność i efektywność energetyczna ♦ Rewitalizacja ♦ Rozwój gospodarczy ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	Zwiększenie dostępności komunikacyjnej
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie zwiększenia dostępności komunikacyjnej dla wybranego obszaru.
Zakres	Opracowanie koncepcji zasadniczej zmiany dostępności i obsługi transportowej (istotna zmiana podziału międzygałęziowego ze skokowym zwiększeniem znaczenia transportu publicznego) zespołu małych miast/osiedli o charakterze turystycznym, połączonej z przekształceniem ich układu transportowego skorelowanego z tą zmianą.
Wątki tematyczne	<i>♦ Kształtowanie przestrzeni ♦ Transport i mobilność miejska ♦ Polityka Inwestycyjna ♦ Rozwój gospodarczy ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	Innowacyjne przedsięwzięcie z zakresu transportu publicznego
Cel	Opracowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie organizacji, funkcjonowania, badania lub planowania transportu publicznego, stanowiących podstawę do ich powielenia w innych miastach lub miejskich obszarach funkcjonalnych.
Zakres	Zróżnicowany zakres badań, analiz, opracowań, dokumentów, dokumentacji technicznej w zależności od szczegółowego tematu przedsięwzięcia, przy czym powinien on koncentrować się na takich zagadnieniach, jak integracja środków transportu, integracja taryfowa, związki transportowe, organizacja transportu publicznego.
Wątki tematyczne	<i>♦ Transport i mobilność miejska ♦ Niskoemisyjność i efektywność energetyczna ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	Wzmocnienie spójności polityk lokalnych
Cel	Wskazanie kierunku zmian niezbędnych do uspołnienienia i lepszej koordynacji polityk lokalnych dla podniesienia ich efektywności na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania miasta.
Zakres	Przeprowadzenie analizy lokalnych dokumentów sektorowych oraz planów i programów, a także dokumentów i aktów planistycznych, sporządzanych na podstawie różnych przepisów, oraz wskazanie propozycji zmniejszania obciążenia w zakresie ilości dokumentów, które gmina musi opracować (wskazanie kierunków inwestycyjnych, np. w strategii rozwoju gminy), wzmocnienia ich spójności, integralności, a przez to także ich jakości i efektywności. Dla uzyskania możliwie pełnego obrazu niezbędnych zmian projekt należy przeprowadzić w co najmniej 3 miastach, w tym w przynajmniej jednym małym lub średnim mieście.
Wątki tematyczne	<i>♦ Kształtowanie przestrzeni ♦ Partycypacja publiczna ♦ Transport i mobilność miejska ♦ Niskoemisyjność i efektywność energetyczna ♦ Rewitalizacja ♦ Polityka Inwestycyjna ♦ Rozwój gospodarczy ♦ Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	Łączenie gmin dla wzmocnienia ich potencjału
Cel	Przeprowadzenie modelowej procedury dobrowolnego łączenia gmin – małego miasta wraz z gminą wiejską otaczającą, dla wzmocnienia potencjału całego obszaru oraz ukierunkowania działań związanych z rozwojem miasta w szerszym kontekście terytorialnym i przedmiotowym.
Zakres	Wsparcie samorządu w procedurze łączenia się gmin, w tym w zakresie zmian prawnych, zmian aktów i dokumentów planistycznych, zmian dokumentów strategicznych, w celu wypracowania spójnych rozwiązań dla obszaru gminy powstałej z połączenia małego miasta i gminy otaczającej.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Niskoemisyjność i efektywność energetyczna</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Przeciwdziałanie negatywnym skutkom zjawiska kurczenia się miast
Cel	Opracowanie programu działań niezbędnych do przeciwdziałania negatywnym skutkom zjawiska kurczenia się miast.
Zakres	Opracowanie kompleksowego, wielosektorowego programu/strategii działań niezbędnych do przeciwdziałania negatywnym skutków zjawiska kurczenia się miast na rzecz optymalizacji funkcjonowania usług publicznych i infrastruktury miejskiej, takich jak: • dopasowanie zakresu planowanych inwestycji do prognoz demograficznych, • budowanie infrastruktury w sposób modułowy, umożliwiający rezygnację z pewnych modułów, gdy liczba populacji spada, lub rozbudowywanie, gdy liczba ta rośnie, • tworzenie obiektów w sposób umożliwiający łączenie lub zmianę funkcji i przeznaczenia, • działania społeczne na rzecz seniorów, • działania na rzecz zwiększenia atrakcyjności miast jako miejsca zamieszkania. Program powinien służyć wypracowaniu wskazań do pozostałych powiązanych dokumentów i aktów gminnych. Projekt dedykowany jest w szczególności małym i średnim miastom.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Demografia</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Innowacyjne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w miastach
Cel	Wsparcie, wypracowanie i upowszechnienie mechanizmów prowadzących do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych o różnym charakterze (własność, najem, formy pośrednie), które – z racji swojej innowacyjności – posiadać będą przewagę (o charakterze ekonomicznym, organizacyjnym, formalnym itd.) nad klasycznymi rozwiązaniami.
Zakres	Zróżnicowany zakres badań, analiz, opracowań, dokumentów, dokumentacji technicznej, modeli finansowych, wsparcia działań organizacyjnych w zależności od szczegółowego tematu przedsięwzięcia.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Demografia</i>

Projekt	Ulepszenie systemu zieleni miejskiej
Cel	Wypracowanie standardu rozwiązań w zakresie analizy dostępności, jakości i atrakcyjności terenów zieleni dla mieszkańców oraz konkretnych rozwiązań w celu utworzenia spójnego systemu terenów zieleni (z wykorzystaniem greenway, blueway) dostępnych, atrakcyjnych i chętnie użytkowanych przez mieszkańców miast.
Zakres	Analiza obszaru miasta i wytypowanie obszarów niedostatecznie wyposażonych w tereny zieleni (o niedostatecznym stosunku terenów zieleni i powierzchni biologicznie czynnych do obszarów zabudowanych oraz liczby i potrzeb mieszkańców), uwzględniająca również kwestie dostępności, jakości, atrakcyjności tych terenów. Opracowanie koncepcji spójnego systemu terenów zieleni poprzez: • zwiększenie udziału terenów zieleni i powierzchni biologicznie czynnych z wykorzystaniem/uwzględnieniem zróżnicowanych warunków (w tym własności terenów)

	i z wykorzystaniem alternatywnych form zwiększenia udziału zieleni, • tworzenie powiązań funkcjonalno-przestrzennych pomiędzy terenami zieleni oraz zwiększenie ich dostępności, ze szczególnym uwzględnieniem interakcji z systemem komunikacyjnym miasta, • poprawy jakości oraz zwiększenia atrakcyjności terenów zieleni (nacisk na lokalny kontekst), • opracowanie wytycznych do zarządzania terenami zieleni. Koncepcja powinna zawierać/uwzględniać m.in.: • kontekst przyrodniczy, • jakość i trwałość (np. dobór gatunków, operat pielęgnacyjny), • użyteczność i dostępność dla mieszkańców (z uwzględnieniem lokalnych potrzeb), • zaangażowanie różnych uczestników (np. formy zachęt, akcji z udziałem mieszkańców, instytucji – na etapie formułowania potrzeb, koncepcji czy realizacji). Koncepcja powinna służyć wypracowaniu wskazań do pozostałych powiązanych dokumentów i aktów gminnych. Dla właściwej diagnozy i poszukiwania uniwersalnych rozwiązań projekt powinien obejmować tereny w trzech wariantach: • relatywnie ograniczony powierzchniowo obszar na terenie dużego miasta centralnego, • obszar obejmujący częściowo teren miasta centralnego i gminy podmiejskiej, • małe miasto – cały obszar
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Demografia</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Zarządzanie wodą w mieście, z wykorzystaniem układu hydrograficznego w układzie miejskim oraz zwiększeniem możliwości retencyjnych obszarów miejskich
Cel	Wypracowanie standardu rozwiązań w zakresie analizy oraz konkretnych rozwiązań w zakresie zarządzania wodą w mieście, uwzględniających lepsze wykorzystanie układu hydrograficznego w układzie miejskim, zwiększenie możliwości retencyjnych obszarów miejskich i przeciwdziałanie zasklepieniu się gleb.
Zakres	Opracowanie koncepcji zarządzania wodą w mieście. Koncepcja powinna uwzględniać: • zwiększenie retencyjności obszaru (z uwzględnieniem opadów nawałnych), w tym lokalne uwarunkowania przyrodnicze i antropogeniczne, różnorodność form zwiększania retencji (m.in. ogrody deszczowe), przeciwdziałanie zasklepieniu gleb oraz zastępowanie nawierzchni nieprzepuszczalnych przepuszczalnymi, symulację modelu hydrologicznego przed i po wprowadzeniu proponowanych rozwiązań, • bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, • walory ekologiczne, • atrakcyjność dla mieszkańców i/lub atrakcyjność turystyczna, • wykorzystanie w układzie komunikacyjnym. Koncepcja powinna służyć wypracowaniu wskazań do pozostałych powiązanych dokumentów i aktów gminnych. Projekt może obejmować obszar całego miasta lub nie mniejszy niż obszar obejmujący daną jednostkę hydrologiczną z uwzględnieniem zasięgu zlewni, poszerzony o obszary objęte koncepcją.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Integracja danych i wiedzy o mieście – utworzenie platformy informatycznej do gromadzenia danych o mieście
Cel	Utworzenie platformy informatycznej, w ramach której gromadzone i udostępniane byłyby dane na temat infrastruktury miasta oraz procesów w niej zachodzących.
Zakres	W ramach 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 publicznej w procesach zarządzania miastem, jak i doraźnego przekazywania informacji istotnych dla mieszkańców). Podstawą funkcjonowania takiej platformy musi być sprawnie 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.
Wątki tematyczne	<i>♦ Kształtowanie przestrzeni ♦ Partycypacja publiczna ♦ Transport i mobilność miejska ♦ Polityka inwestycyjna ♦ Rozwój gospodarczy ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	„Główna ulica” lub „Rynek 2.0” lub kwartał śródmiejski
Cel	Wypracowanie modelowego zakresu zintegrowanych i kompleksowych działań służących rewitalizacji z uwzględnieniem zagadnienia przywrócenia znaczenia głównej ulicy/rynkom jako ważnego centrum funkcjonalnego i miejsca spotkań.
Zakres	Wybrane miasto/miasta powinny aktywnie zacząć sterować procesami zagospodarowania lokali handlowo-usługowych na wybranych obszarach głównej ulicy lub rynku. Celem pilotażu powinno być wsparcie rozwoju w tych obszarach funkcji „miastotwórczych” – czyniących z tych obszarów atrakcyjne miejsca do spędzania czasu dla mieszkańców i gości miasta. W ramach pilotażu miasta powinny określić listę pożądaných działalności, np. usługi gastronomiczne, kulturalne i rozrywkowe, usługi publiczne, rzemiosło, wybrane typy handlu. Rozwiązania, których zastosowanie wymaga rozważenia, to wspieranie rozwoju ww. działalności poprzez proponowanie znacząco niższych niż rynkowe stawek najmu ¹⁰¹⁾ oraz aktywne pozyskiwanie przez miasto lokali usługowo-handlowych.
Wątki tematyczne	<i>♦ Kształtowanie przestrzeni ♦ Partycypacja publiczna ♦ Rewitalizacja ♦ Polityka Inwestycyjna ♦ Rozwój gospodarczy ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	Podmioty ekonomii społecznej w rewitalizacji
Cel	Wypracowanie, w ramach kompleksowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji, modelowych ścieżek współpracy i trwałych zleceń na świadczenie usług w obszarach rewitalizowanych przez podmioty ekonomii społecznej zatrudniające osoby bezrobotne, zagrożone wykluczeniem lub wymagające wsparcia z obszarów rewitalizowanych.
Zakres	Wypracowanie wzorców stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w stosunku do podmiotów ekonomii społecznej, które zatrudniają osoby z obszarów rewitalizacji. Odbiorcami wsparcia powinny być nie tylko podmioty ekonomii społecznej, ale też pracownicy JST oraz ich jednostek budżetowych, którzy zlecają świadczenie prostych usług.
Wątki tematyczne	<i>♦ Kształtowanie przestrzeni ♦ Partycypacja publiczna ♦ Rewitalizacja ♦ Polityka Inwestycyjna ♦ Rozwój gospodarczy ♦ Zarządzanie obszarami miejskimi ♦</i>

Projekt	Kodeks reklamowy dla małego lub średniego miasta
Cel	Wypracowanie modelowego przykładu uchwały reklamowej w celu rozpowszechniania go wśród innych miast.
Zakres	Przeprowadzenie niezbędnych analiz, prac koncepcyjnych, wsparcie konsultacji publicznych, przygotowanie merytoryczne i formalne projektu uchwały rady gminy.
Wątki tematyczne	<i>♦ Kształtowanie przestrzeni ♦ Rewitalizacja ♦ Rozwój gospodarczy</i>

Projekt	Estetyka i wizerunek miasta
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań w kwestii tworzenia tożsamości i wizerunku miasta, w szczególności w wymiarze wizualnym i estetycznym.

¹⁰¹⁾ W wielu miastach dotkniętych kryzysem funkcji usługowych w centrum – szczególnie małych i średnich, a także w większych miastach tracących funkcje przemysłowe – powinien być możliwy zakup tego typu lokali, szczególnie, jeżeli część lokali nie może znaleźć najemców.

Zakres	Opracowanie koncepcji tworzenia tożsamości i wizerunku miasta w wymiarze wizualnym, mającej na celu m.in.: • wypracowanie wizerunku zgodnego z polityką i strategią rozwoju miasta, • łatwiejszą identyfikację przestrzeni, pozwalających na poprawę orientacji w terenie, • tworzenie <i>genius loci</i>, • podniesienie stopnia utożsamiania się użytkowników z przestrzenią, a przez to również ich odpowiedzialności za podejmowane w niej działania, • porządkowanie przestrzeni publicznej. Opracowanie wytycznych do uwzględnienia w powiązanych dokumentach i aktach gminnych.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Niskoemisyjność i efektywność energetyczna</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Dogęszczanie zabudowy mieszkaniowej w śródmieściach
Cel	Wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie kompleksowej rewitalizacji, z uwzględnieniem potrzeby rozwoju budownictwa mieszkaniowego w obszarach śródmiejskich.
Zakres	We współpracy z partnerami prywatnymi, TBS, deweloperami w ramach pilotażu powinny zostać uruchomione projekty wsparcia finansowego uzupełniania zabudowy mieszkaniowej (wraz z częściami usługowymi na parterach). Z uwagi na znaczące środki niezbędne do realizacji tego typu pilotażu – powinien on uwzględniać specyfikę lokalnych rynków nieruchomości, a wymaganym dokumentem powinien być szczegółowy biznesplan. Przewidywane wymagane wsparcie publiczne na poziomie 25–30% wartości inwestycji.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Niskoemisyjność i efektywność energetyczna</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Podniesienie jakości życia w osiedlach wielkopłytowych
Cel	Wypracowanie standardów postępowania poprawiającego jakość życia w blokowiskach znajdujących się na obszarach rewitalizowanych w małych i średnich miastach. Blokowiska często nie należą do obszarów zdegradowanych, ale jakość życia w nich często jest niska lub niezadowalająca, stąd potrzeba wypracowania modeli poprawy jakości życia.
Zakres	Szerokie konsultacje społeczne z lokalnymi organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami dotyczące potrzebnych zmian, możliwość wykorzystania konkursu urbanistyczno-architektonicznego jako narzędzia pozwalającego na przeformułowanie struktury przestrzennej i funkcjonalnej blokowisk. Założenie finansowania drobnych inwestycji modernizacyjnych.
Wątki tematyczne	♦ <i>Kształtowanie przestrzeni</i> ♦ <i>Partycypacja publiczna</i> ♦ <i>Transport i mobilność miejska</i> ♦ <i>Niskoemisyjność i efektywność energetyczna</i> ♦ <i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Polityka Inwestycyjna</i> ♦ <i>Rozwój gospodarczy</i> ♦ <i>Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu</i> ♦ <i>Zarządzanie obszarami miejskimi</i> ♦

Projekt	Rewitalizacja – dodatkowe pilotaże
Cel	Projekty pilotażowe uzupełniające do projektów w ramach konkursu pn: „Modelowa rewitalizacja miast” oraz pilotaży w Łodzi, Bytomiu i Wałbrzychu.
Zakres	Projekty pilotażowe dotyczące zagadnień, które nie zostały w pełni lub wystarczająco szczegółowo rozwiązane w toku wcześniejszych projektów pilotażowych.
Wątki tematyczne	<i>Rewitalizacja</i> ♦ <i>Pozostałe wątki</i>

Załącznik 4. Ubieganie się przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej o przyznanie prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO w roku 2022

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej ubiega się o przyznanie prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO w Łodzi w roku 2022. Międzynarodowa Wystawa EXPO to organizowana cyklicznie wystawa tematyczna, tzw. „małe EXPO”, prezentująca cywilizacyjny i techniczny dorobek świata, za której organizację odpowiedzialne jest Międzynarodowe Biuro Wystaw z siedzibą w Paryżu. Zgodnie z jego zasadami, podmiotem ubiegającym się o przyznanie prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO jest rząd państwa, w którym miałyby zostać zorganizowana.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zaaprobował ideę organizacji Międzynarodowej Wystawy EXPO jako wpisującą się w sposób postrzegania Rzeczypospolitej Polskiej jako lidera przemian w tej części Europy. Jej motywem przewodnim będzie kompleksowa i zintegrowana rewitalizacja obszarów miejskich, stanowiąca jedno z kluczowych wyzwań rozwojowych miast, które w najbliższych latach zyskiwać będzie na znaczeniu.

Problem rewitalizacji centrów miast dotyka wielu aglomeracji na całym świecie. Łódź jest miastem wymagającym kompleksowej rewitalizacji, w którym skala wyzwań w tym zakresie jest ogromna. Jednocześnie Łódź jest miastem, w którym przeprowadzono i nadal prowadzonych jest szereg przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co stanowi szansę zaprezentowania dotychczasowych dokonań z zakresu rewitalizacji i polityki rozwoju miasta.

Koncepcja Międzynarodowej Wystawy EXPO wpisuje się w poszczególne wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej, a tym samym promowane z poziomu krajowego podejście do rozwoju miast i ich rewitalizacji, poprzez m.in.: zlokalizowanie wystawy w centrum miasta a nie jak to jest zazwyczaj, na przedmieściach; wpisanie wystawy w szerszą strategię rozwoju miasta i promocji kraju, a nie traktowanie w kategoriach jednostkowego wydarzenia; propagowanie idei wystawy maksymalnie wykorzystującej już istniejącą infrastrukturę oraz zakładającej perspektywiczne planowanie inwestycji pod kątem przyszłych możliwości ich zaadaptowania i wykorzystania po jej zakończeniu.

Stąd, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 12 listopada 2013 roku przyjął Informację dla Rady Ministrów dotyczącą ubiegania się o przyznanie Miastu Łodzi prawa organizacji Międzynarodowej Wystawy EXPO w roku 2022. Ubieganie się o przyznanie prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO w Łodzi w roku 2022 odbywa się w ścisłej współpracy strony rządowej oraz strony samorządowej. Ze strony administracji rządowej koordynatorem procesu jest Minister Infrastruktury i Rozwoju, we współpracy z Ministrem Gospodarki oraz Ministrem Spraw Zagranicznych. Po stronie samorządowej głównym partnerem jest Miasto Łódź.

Współpracę Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Prezydenta Miasta Łodzi sformalizował List intencyjny w sprawie współpracy mającej na celu uzyskanie przez Rzeczpospolitą Polską prawa organizacji Międzynarodowej Wystawy EXPO w Łodzi w roku 2022, podpisany przez Strony w dniu 11 lutego 2014 roku.

Współpraca między stroną administracji rządowej oraz stroną samorządową została formalnie ustrukturyzowana i usystematyzowana zarządzeniem nr 56 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 roku w sprawie Komitetu Sterującego do spraw EXPO 2022 (M.P. z 2015 r. poz. 598). Zadaniem utworzonego Komitetu jest prowadzenie prac mających na celu uzyskanie przez Rzeczpospolitą Polską prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO w Łodzi w roku 2022, w szczególności: inicjowanie, nadawanie kierunku, dokonywanie przeglądu stopnia ich zaawansowania. Utworzenie Komitetu umożliwiło również zaangażowanie innych podmiotów kluczowych ze względu na prowadzone prace.

Skład Komitetu odzwierciedla wieloaspektowy charakter przedsięwzięcia, jakim jest wystawa typu EXPO, jak również wybraną jej tematykę – rewitalizację, będącą procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzonym w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki,

skoncentrowane terytorialnie. Członkami Komitetu są Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Prezydent Miasta Łodzi, pełniący funkcje współprzewodniczących, oraz Minister Administracji i Cyfryzacji, Minister Finansów, Minister Gospodarki, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Skarbu Państwa, Minister Sportu i Turystyki, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Zdrowia, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Wojewoda Łódzki, jak również Sekretarz Komitetu. Zgodnie z treścią zarządzenia do udziału w pracach Komitetu, na prawach członka, zaprasza się: Marszałka Województwa Łódzkiego, Prezydenta Miasta Łodzi jako współprzewodniczącego, oraz przedstawiciela Zarządu PKP S.A. oraz przedstawiciela Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Ponadto formuła Komitetu przewiduje możliwość zapraszania do udziału w pracach Komitetu, z głosem doradczym, innych osób, właściwych ze względu na poruszaną tematykę. Obsługę Komitetu zapewnia Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Ubieganie się o przyznanie prawa do zorganizowania Międzynarodowej Wystawy EXPO wpisuje się w cele i kierunki określone w Krajowej Polityce Miejskiej i może stać się zwieńczeniem działań podejmowanych w ramach określonego w niej horyzontu czasowego, dając możliwość zaprezentowania dorobku miasta Łodzi oraz innych polskich miast w zakresie ich rozwoju oraz rewitalizacji. Starania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej mogą doprowadzić do zrealizowania pierwszego tego typu międzynarodowego wydarzenia w Polsce oraz w tej części Europy.