

Kongres Polityki Miejskiej 2021

Aktualizacja krajowej polityki miejskiej



Kongres
Polityki Miejskiej

INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW
Warszawa – Kraków 2023

Janas K. (red.), 2023, *Kongres Polityki Miejskiej 2021. Aktualizacja krajowej polityki miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.04>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych
3.0 Polska

ISBN 978-83-67231-25-1

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

©Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.

Kongres Polityki Miejskiej 2021 – założenia i podsumowanie procesu

W dniach 7–8 czerwca 2021 miało miejsce największe w Polsce spotkanie przedstawicieli środowisk zainteresowanych problematyką rozwoju miast w ramach trzeciej już edycji Kongresu Polityki Miejskiej. W wydarzeniu uczestniczyło **257 prelegentów** i blisko **4 tys. uczestników** online.

Kongres organizowany był w ramach programu Obserwatorium Polityki Miejskiej przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Realizacja programu OPM IRMiR, w tym organizacja i przygotowanie Kongresu Polityki Miejskiej dofinansowane zostały w 85% ze środków Unii Europejskiej w ramach Funduszu Spójności, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i 15% z budżetu państwa.

Kongres Polityki Miejskiej jest organizowany zgodnie z metodologią krajowych forów miejskich (National Urban Forums) opracowaną i promowaną przez Program ONZ ds. Osiedli Ludzkich (UN-Habitat). Oznacza to, że **sam kongres w formie dwudniowego wydarzenia jest zaledwie czubkiem góry lodowej – momentem kulminacyjnym znacznie większego procesu, na który w tym roku składała się intensywna praca aż sześciu tematycznych grup eksperckich oraz tzw. grupy horyzontalnej**, w skład której wchodziłi koordynatorzy grup tematycznych oraz przedstawiciele Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej – resortu właściwego ds. programowania i prowadzenia krajowej polityki miejskiej (KPM).

Grupy tematyczne Kongresu Polityki Miejskiej 2021

1. Kształtowanie przestrzeni
2. Transport i mobilność miejska
3. Mieszkalnictwo i polityki społeczne
4. Środowisko i adaptacja do zmian klimatu
5. Gospodarka i rynek pracy
6. Zarządzanie i finanse publiczne

Prace grupy horyzontalnej służyły przepływowi informacji pomiędzy grupami tematycznymi i uzgadnianiu rozwiązań, które są wspólne dla różnych obszarów tematycznych oraz zredagowaniu propozycji kompleksowych rozwiązań do aktualizowanej KPM w oparciu o dorobek grup tematycznych.

W sumie **w pracach uczestniczyło systematycznie 186 ekspertów** (Zał. 1) reprezentujących środowiska naukowo-eksperckie, samorządowe, rządowe, pozarządowe i biznes. Prace realizowane były w ramach cyklicznych spotkań (**51 spotkań warsztatowo-dyskusyjnych w trybie online**), ale również w ramach prac indywidualnych lub w mniejszych grupach zadaniowych prowadzonych pomiędzy spotkaniami plenarnymi. Przedstawiciele administracji centralnej prezentowali założenia resortów dotyczące interwencji w danych sektorach oraz konsultowali wypracowane przez ekspertów propozycje.

Głównym przedmiotem prac grup i konsultacji prowadzonych w ramach interdyscyplinarnych i międzysektorowych grup eksperckich były wyzwania oraz rozwiązania dla KPM, jako wkład do przygotowywanego przez MFIPR projektu aktualizacji KPM.

Prace grup eksperckich jako element przygotowania do Kongresu Polityki Miejskiej 2021 prowadzone były od stycznia 2021 r. i zakończone zostały w czerwcu 2021 r. Ich namacalnym efektem było przygotowanie 42 kart charakteryzujących zidentyfikowane wyzwania dla KPM oraz 121 kart zawierających opisy proponowanych rozwiązań jako odpowiedzi na zidentyfikowane problemy (Zał. 2).

Dorobek kongresu a aktualizacja KPM

Wypracowany przez ekspertów dorobek w postaci wyzwań i rozwiązań został w sposób syntetyczny zaprezentowany podczas Kongresu Polityki Miejskiej 2021 w Katowicach oraz udostępniony do dyskusji i konsultacji na stronie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR: <https://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/>. Nagrania wystąpień i dyskusji prowadzonych w ramach wydarzenia dostępne są również na kanale [YouTube OPM IRMiR](#). Tak przygotowany materiał został przedłożony zespołowi Departamentu Strategii w MFIPR, który bezpośrednio odpowiada za przygotowanie projektu aktualizowanej KPM.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przygotowane przez zespoły eksperckie, pod kierownictwem koordynatorów, wyzwania i rozwiązania, są surowym materiałem autorskim, który – jak mamy nadzieję – okaże się pomocny przy tworzeniu projektu aktualizowanej KPM. Docelowa KPM nie powinna być jedynie zbiorem wyzwań i rozwiązań, lecz przede wszystkim dokumentem o charakterze strategicznym, powiązany z innymi strategiami – w szczególności z koncepcją rozwoju kraju oraz politykami sektorowymi. Ten poziom winien zostać powiązany z konkretnymi działaniami, instrumentami i programami rządowymi, które umożliwią stworzenie mapy drogowej dla realizacji nowej KPM. Na tym poziomie przydatne mogą okazać się prezentowane w niniejszym raporcie rozwiązania. Kluczowy jest jednak ich dobór i czytelne powiązanie z celami KPM. Choć zakres proponowanych wyzwań i rozwiązań jest bardzo szeroki, to z pewnością nie wyczerpują one wszystkich możliwości.

Szczególnie istotne będzie również powiązanie działań w ramach KPM z wymiarem terytorialnym. Choć wiele wyzwań jest wspólnych dla wszystkich polskich miast, to jednak nie można nie brać pod uwagę ogromnego zróżnicowania potrzeb rozwojowych miast wynikającego z wielkości miasta, położenia geograficznego, usytuowania w systemie hierarchii osadniczej i wielu innych, często bardzo indywidualnych czynników.

Kompas odpowiedzialnej urbanizacji

Według ekspertów Instytutu Rozwoju Miast i Regionów Polsce potrzebny jest dziś model odpowiedzialnej urbanizacji, który mógłby opierać się na trzech zasadniczych założeniach. Po pierwsze, na budowaniu silnych i konkurencyjnych regionów metropolitalnych, dzięki którym następowałby awans polskiej gospodarki w globalnych łańcuchach wartości. Po drugie, na uwzględnieniu roli miast mniejszych, w tym peryferyjnych, które stanowiłyby krytyczne ogniwa

spójnego rozwoju kraju. Po trzecie wreszcie – co dotyczy się wszystkich miast – na zrównoważonym rozwoju, wyraźnie akcentowanym we wszystkich lokalnych politykach miejskich. Czy stać nas na urzeczywistnienie tej koncepcji? Przystąpienie do aktualizacji krajowej polityki miejskiej wydaje się właściwym momentem aby postawić takie pytanie.

Pandemia nie uśmierci metropolii

Urbanizacja na najbardziej fundamentalnym poziomie oznacza koncentrację ludności w miastach bądź obszarach o charakterze miejskim. Jest to najczęściej proces żywiołowy, na którego tempo i charakter oddziałuje szereg innych procesów społeczno-ekonomicznych. Skala i charakter urbanizacji, cechy sieci osadniczej, to w jaki sposób miasta funkcjonują, jak są zagospodarowane, jak połączone są z innymi ośrodkami w ramach globalnej sieci przepływów – wszystko to kształtuje rozwój gospodarczy całego kraju, w tym także w aspekcie społeczno-kulturowym czy w zakresie oddziaływania na środowisko naturalne.

Współcześnie miasta pełnią rolę ważniejszą niż kiedykolwiek wcześniej, choć głównym czynnikiem napędzającym rozwój najbardziej dynamicznie rozwijających się metropolii nie jest już tradycyjny przemysł – jak miało to miejsce w wieku XIX i XX – ale wiedza, innowacje i wyspecjalizowane usługi wyższego rzędu. Globalizacja umożliwiła nowy podział pracy, spychając bardziej tradycyjną działalność produkcyjną i pracochłonne gałęzie przemysłu do krajów peryferyjnych. Wysoka jakość kapitału ludzkiego i środowisko sprzyjające absorpcji i wytwarzaniu innowacji stały się cechami zapewniającymi dostęp do działalności sytuowanych wysoko w globalnych łańcuchach wartości dodanej.

Choć wzrost popularności pracy zdalnej w dobie pandemii ożywił dyskusję o deglomeracji, to nic nie wskazuje na to, aby korzyści aglomeracji przestały mieć znaczenie. Nie zmienia to jednak faktu, że zmiana dotychczasowej logiki rozwoju zdaje się jednak wisieć w powietrzu, a pandemia może okazać się katalizatorem zmian o zasięgu globalnym.

Dlatego przystępując do aktualizacji krajowej polityki miejskiej należy uważnie obserwować trendy rozwojowe na świecie i próbować przewidzieć ich konsekwencje dla rozwoju polskich miast. Opracowany w 2020 r. raport Europa 2050 wskazuje kilka głównych ryzyk w kontekście zmian, jakie zachodzą na naszym kontynencie, a wśród nich na pierwszym miejscu wymienia się chaotyczną deglobalizację. Czy zatem metropolie rozumiane jako regiony miejskie o znaczeniu międzynarodowym, nadal będą odgrywały tak istotną rolę w rozwoju gospodarczym poszczególnych krajów? Jak trwała utrata przewag technologicznych wpłynie na pozycję Europy w najbliższej przyszłości? Czy podołamy ambitnym planom, związanym chociażby z zapobieganiem kryzysowi klimatycznemu i dekarbonizacją gospodarki, gdy nasze społeczeństwa się starzeją, a młode pokolenia Europejczyków znajdują się pod coraz większą presją ekonomiczną? Jakie są alternatywy i jak powinniśmy kształtować miasta i system miejski, aby sprostać niejasno rysującym się wyzwaniom przyszłości?

Fałszywy dylemat

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju diagnozuje ryzyko związane z tzw. pułapką średniego dochodu. Obawy o to, że dotychczasowe motory rozwoju ulegają wyczerpaniu, są

uzasadnione. Ujemny przyrost rzeczywisty i przyspieszający proces starzenia się społeczeństwa szczególnie mocno warunkował będzie dalsze losy miast małych i średnich, które kurczą się nie tylko z powodu ubytku naturalnego ludności, ale głównie przez odpływ migracyjny do większych aglomeracji. Nie do końca niestety jeszcze widzimy i potrafimy uświadomić sobie konsekwencje tych trendów. Brak uświadomienia sobie powagi i strukturalnych przyczyn tego kryzysu może wręcz tworzyć ryzyko podejmowania błędnych interwencji, bazujących na scenariuszu wzrostowym.

Pierwsza krajowa polityka miejska (KPM 2023) w Polsce przyjęta została w 2015 r. Dokument ten nie proponuje jednak strategicznego podejścia do rozwiązania zarysowanych wyżej problemów, ogniskując swe cele na podnoszeniu jakości życia. W konsekwencji pomija on całkowicie zagadnienie kształtowania sieci osadniczej. Miasta w Polsce traktowane są jako jednorodny zbiór. Przystąpienie do aktualizacji KPM 2023 i tworzenie dokumentu z perspektywą do 2030 r. powinno stworzyć szansę na przyjęcie polityki, która skupi swą uwagę nie tylko na zaleceniach dotyczących tego, jak kształtować i rozwijać obszary miejskie same w sobie (nie umniejszając znaczenia tego aspektu), ale również jak całościowo ukierunkowywać procesy urbanizacyjne w Polsce.

Jak zatem winien wyglądać nowy model, bardziej zrównoważonej i odpowiedzialnej urbanizacji? Czy pojawiająca się w dyskursie politycznym, ale również publicznym i naukowym dychotomia – prowadzić aktywną politykę metropolitalną czy wspierać obszary peryferyjne, miasta małe i średnie – jest uzasadniona? Z pewnością za jedną i drugą narracją kryje się jakaś celowość, ale w istocie jest to fałszywa alternatywa. Chciałoby się rzec – to czyń, i tamtego nie zaniechuj.

Czy lepiej prowadzić aktywną politykę metropolitalną, czy też wspierać obszary peryferyjne, miasta małe i średnie? Z pewnością za jedną i drugą narracją kryje się jakaś celowość, ale w istocie jest to fałszywa alternatywa.

Trudno marzyć o wybiciu się ze średniego poziomu rozwoju bez planowania rozwoju regionów metropolitalnych w wymiarze międzynarodowym. Jednocześnie nie możemy sobie pozwolić na pozostawienie reszty, w szczególności obszarów bardziej peryferyjnych, samym sobie. Nie tylko z uwagi na imperatyw solidarności społecznej, ale także ze względu na konieczność wykorzystania każdego dostępnego potencjału rozwojowego, dywersyfikację kierunków rozwoju oraz przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji gospodarczej, która w efekcie może grozić destabilizacją całego systemu. W świetle wspomnianych ryzyk globalnych i zmian zachodzących w Europie, lepiej mieć zdywersyfikowane portfolio i poza inwestowaniem w działalności wysokich technologii i usługi globalne, nie zaniechywać rozwoju bardziej tradycyjnych gałęzi gospodarki (które swoją drogą też cechować może wysoka innowacyjność gospodarcza).

Model odpowiedzialnej urbanizacji

Podsumowując, w opinii ekspertów Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, potrzebny nam jest model odpowiedzialnej urbanizacji, składający się z trzech współzależnych kierunków działań:

1. Wzrost udziału Polski w globalnych łańcuchach wartości dzięki silnym i konkurencyjnym regionom metropolitalnym.

Potrzebujemy dużych i konkurencyjnych metropolii o znaczeniu międzynarodowym, bo to tu rozwijają się współcześnie działalności gwarantujące satysfakcjonujące miejsce w globalnych łańcuchach wartości dodanej i to one stanowią węzły włączające gospodarkę krajową w międzynarodowe sieci przepływów gospodarczych. W Polsce istnieje obecnie pięć obszarów posiadających załóżki takiego potencjału. Jednak nawet region stołeczny trudno jeszcze zaliczyć do pierwszej ligi europejskich metropolii.

2. Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne.

Policentryczny charakter sieci osadniczej Polski, będący pochodną uwarunkowań historycznych, jest niezwykle cenny jako osnowa sprzyjająca procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju. Nie można jednak nie zauważać zmian zewnętrznych uwarunkowań, które sprawiają, że wiele ośrodków traci dotychczasową pozycję w hierarchii osadniczej, a historycznie wykształcona gęsta sieć małych i średnich miast, z których część utrzymała relatywnie wysoką pozycję w hierarchii osadniczej dzięki ułomnej urbanizacji okresu PRL-u i koncepcji równomiernego uprzemysłowienia kraju, realistycznie patrząc nie jest dziś do utrzymania. Nie tylko z uwagi na depopulację, ale również z powodu utraty wielu funkcji centralnych wskutek postępu technologicznego. Wiele codziennych potrzeb można dziś zaspokoić bez wychodzenia z domu, inne zaś lepiej realizować w większym ośrodku, którego dostępność nie jest już tak problematyczna jak dawniej.

Należałoby, według ekspertów Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, jednak podjąć refleksję nad tym, które z miast wciąż stanowią będą krytyczne ogniwa w sieci osadniczej z punktu widzenia spójnego rozwoju kraju, i to w pierwszej kolejności im zaoferować strategiczne wsparcie. Pozostałe ośrodki będą natomiast potrzebowały wsparcia zapewniającego kontrolowany *downsizing* i utrzymanie poziomu życia mieszkańców na minimalnym akceptowalnym poziomie w zakresie usług społecznych. Będzie to jednak wymagało zmierzenia się z realiami i zmiany myślenia ukierunkowanego na wzrost, a co za tym idzie – odważnych decyzji politycznych.

3. Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich.

Miasta, choć mają czarny PR związany z ich oddziaływaniem na środowisko i klimat, dzięki swej cesze definicyjnej, jaką jest koncentracja przestrzenna, pozwalają ograniczyć presję na obszary naturalne i stwarzają olbrzymi potencjał dla wdrażania innowacyjnych i efektywnych rozwiązań minimalizujących negatywne oddziaływanie człowieka na środowisko. Odpowiedzialna urbanizacja oczywiście i ten aspekt musi brać pod uwagę w kontekście zmagania z kryzysem klimatycznym.

Piramida polityki miejskiej

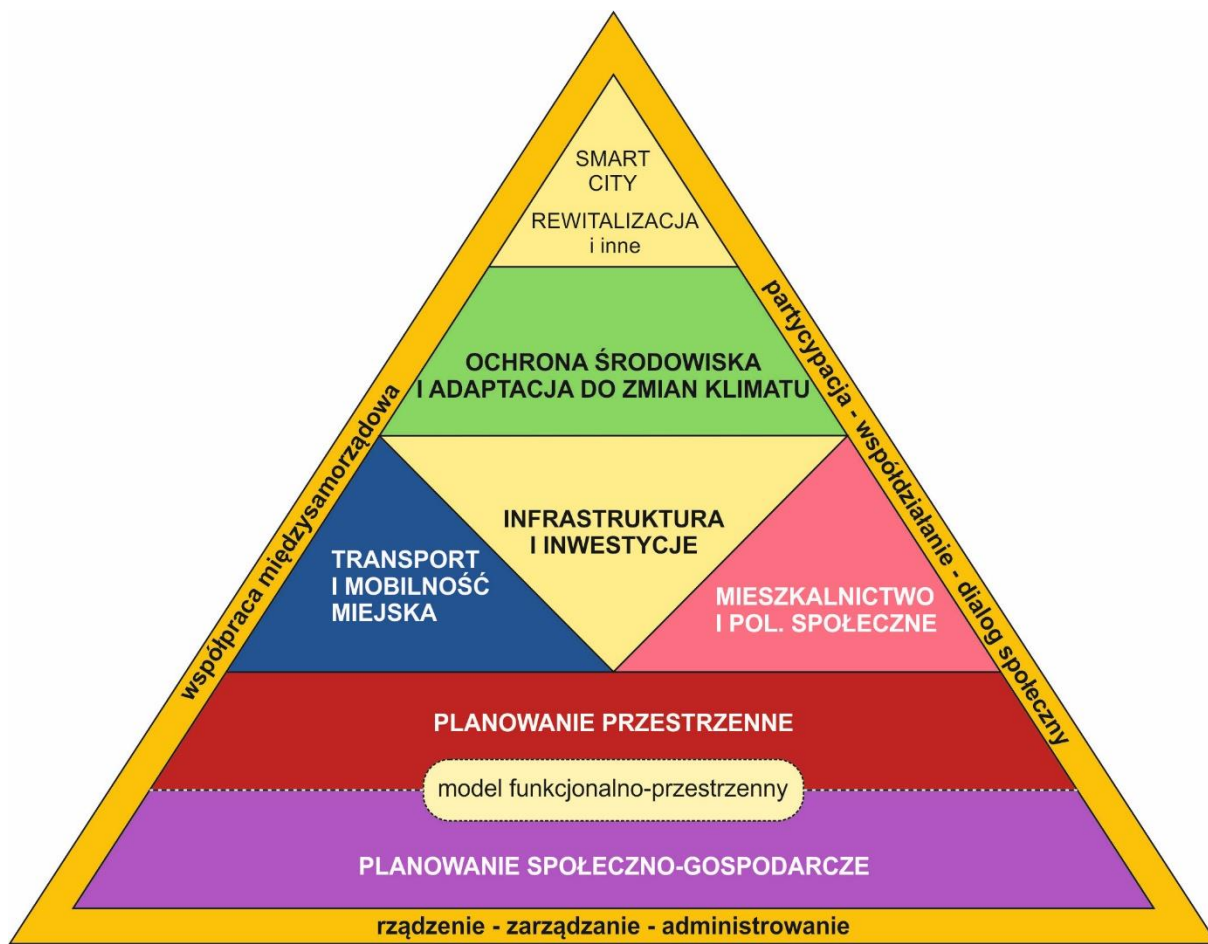
Polityka miejska – podobnie jak jej przedmiot: miasto – obejmuje bardzo złożoną i wszechstronną rzeczywistość, co sprawia, że z praktycznych powodów elementy na nią się składające wymagają przyjęcia pewnej kategoryzacji tematycznej. W ramach prac kongresowych przyjęliśmy kategoryzację opracowaną na potrzeby programu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, wyróżniając sześć obszernych obszarów tematycznych, do których przypisać można niemal każdy szczegółowy aspekt związany z funkcjonowaniem miast. Obszary te w oczywisty sposób nie są w pełni rozłączne i w wielu aspektach zazębiają się ze sobą.

Taka kategoryzacja zawsze rodzi ryzyko fragmentaryzacji, czy wręcz dezintegracji polityki – zwłaszcza gdy zostanie utrwalona w jakiejś zinstytucjonalizowanej formie. Z drugiej jednak strony pozwala znacznie lepiej dostrzec zależności, w tym powiązania przyczynowo-skutkowe pomiędzy różnymi obszarami i elementami polityki miejskiej – zarówno w wymiarze lokalnym jak i krajowym.

Polityka miejska w zależności od aktualnych problemów i wyzwań może mieć różne cele i priorytety – pewne sfery związane z funkcjonowaniem miasta uznawane są za kluczowe, a do innych nie przywiązuje się większej wagi. Niestety często priorytety te nie wynikają ze strategicznego namysłu i rzetelnej diagnozy, ale aktualnie dominujących w dyskursie naukowym i publicystycznym trendów. Dość wspomnieć takie hasła jak miasto inteligentne (*smart city*), rewitalizacja, rezyliencja miejska czy prawo do miasta. Powoli na popularności traci hasło miasta kreatywnego, natomiast za sprawą paryskiego marketingu tryumfy święci hasło miasta piętnastominutowego.

To wszystko są bardzo ważne i aktualne kwestie. Tym niemniej rozwój miasta oraz jego codzienne funkcjonowanie zależy w dużej mierze od tego jak działają wszystkie jego elementy – gospodarka, rynek mieszkaniowy, infrastruktura techniczna, systemy transportowe i komunikacyjne oraz jak sprawny i efektywny jest sposób zarządzania i administrowania miastem. Co więcej – elementy te są wzajemnie uwarunkowane – najlepiej przemyślana strategia adaptacji do zmian klimatu pozostanie zbiorem pobożnych życzeń bez sprawczości na poziomie planowania przestrzennego, i najbardziej zaawansowane rozwiązania IT, będą jedynie gadżetami, jeśli administracja miejska nie będzie gotowa na ich wykorzystanie.

Powyższe konstatacje, jak również zależności, które wyłaniały się w miarę postępu prac grup eksperckich w wyróżnionych obszarach tematycznych stały się impulsem do zaproponowania schematu zależności w postaci piramidy polityki miejskiej. Schemat ten jest oczywiście dużym uproszczeniem i przede wszystkim nie mówi, które z elementów składowych są ważniejsze, a które mniej ważne. Idea piramidy – analogicznie do piramidy żywienia – zasadza się na tym aby wskazać ich wzajemne uwarunkowanie i zależność.



Ryc. 1. Piramida polityki miejskiej

Dlatego u samej podstawy znajduje się planowanie społeczno-gospodarcze i planowanie przestrzenne – procesy, które de facto powinny być całkowicie współzależne. To od jakości planowania rozwoju miasta i skuteczności narzędzi prawno-planistycznych, w ogromnej mierze zależy funkcjonowanie i efektywność wszystkich pozostałych elementów – bez właściwego planowania, trudno zapewnić efektywny i adekwatny do potrzeb rozwijającego się miasta system transportowy, trudno zapewnić zasoby mieszkaniowe odpowiadające potrzebom i możliwościom różnych grup mieszkańców, w końcu trudno zaplanować w efektywny sposób rozwój infrastruktury technicznej (np. kanalizację, sieć ciepłowniczą) i społecznej (np. szkoły, centra usługowe itp.). Z kolei żadne działania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego w mieście i adaptacji do zmian klimatu nie przyniosą realnej poprawy, jeśli nie zabezpieczymy odpowiednio terenów zieleni, klinów napowietrzających, czy obszarów retencji w planach zagospodarowania przestrzennego; jeśli nie zorganizujemy efektywnego systemu transportu zbiorowego, czy dopuścimy do ekstensywnego rozpraszania zabudowy mieszkaniowej. Działania w obszarze technologicznym, czy w zakresie rewitalizacji znalazły się na szczycie piramidy nie dlatego, że są tylko dodatkiem do polityki miejskiej. Przeciwnie – mogą stanowić wielką wartość dodaną, mogą wręcz być swoistym *game changerem* – jednak bez „zdrowych podstaw”, istnieje obawa, że będą jedynie tematem zastępczym, służącym pudrowaniu niezbyt kolorowej rzeczywistości.

To zaś, czy polityka miejska w danym mieście ma solidne podstawy, w największym stopniu zależy od jakości i sposobu rządzenie, zarządzania i administrowania miastem. A na jakość tą składa się również świadomość i zaangażowanie w te procesy mieszkańców miasta.

dr Karol Janas,

kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Podsumowanie prac tematycznych grup eksperckich Kongresu Polityki Miejskiej 2021

Grupa ds. Kształtowania przestrzeni

Łukasz Sykała, Dariusz Mikołajczyk

Skład grupy

Koordynator:

Łukasz Sykała – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Asystent koordynatora:

Dariusz Mikołajczyk – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Członkowie grupy eksperckiej:

- **dr hab. Krzysztof Gwosdz** – Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej
- **Marlena Happach** – Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy
- **dr inż. Agnieszka Labus** – Laboratorium Architektury 60+, Politechnika Śląska, Wydział Architektury
- **dr inż. arch. Tomasz Majda** – Towarzystwo Urbanistów Polskich
- **Przemysław Malczewski** – Centralny Port Komunikacyjny
- **Łukasz Mięka** – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
- **dr Paulina Sikorska** – Biuro Programowania EFRR Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
- **dr inż. arch. Agnieszka Szczepańska-Góra** – Departament Strategii i Polityki Przestrzennej Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
- **dr hab. Jakub Szlachetko** – Instytut Metropolitalny
- **Robert Szymala** – Biuro Rewitalizacji i Planowania Przestrzennego, Urząd Miejski w Wałbrzychu
- **dr inż. arch. Aneta Tomczak** – Towarzystwo Urbanistów Polskich, Politechnika Łódzka
- **Sylwia Widzisz-Pronobis** – Kongres Ruchów Miejskich, Politechnika Śląska
- **Barbara Zagórska** – Kongres Ruchów Miejskich, Politechnika Gdańska
- **dr Maciej Zathej** – dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego

Przedstawiciele resortów uczestniczący w pracach:

- **Dorota Błaszko** – Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Robert Buciak** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Paweł Cybulski** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Patrycja Ciechańska** – Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej
- **Radosław Górecki** – Departament Strategii; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

- **Izabela Jurkowska** – Departament Programów Infrastrukturalnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Grzegorz Kmieciak** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Ewa Kosiorek** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Aleksandra Kułaczowska** – Departament Programów Pomocowych; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Anna Kuna-Kasprzyk** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Justyna Lemiesz** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Justyna Lewandowska** – Departament Strategii, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Emilia Malak-Petlicka** – Departament Strategii, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Filip Maciągowski** – Departament Europejskiego Funduszu Społecznego, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Jan Niemczyk** – Departament Strategii, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Bogumiła Olkowska** – Departament Mecenatu Państwa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- **Agnieszka Pakulska** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Małgorzata Peters** – Departament Mecenatu Państwa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- **Kazimierz Rdzanek** – Departament Programów Infrastrukturalnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Tomasz Wojciechowski** – Departament Planowania Przestrzennego, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
- **Anna Świątecka Wrona** – Departament Współpracy Terytorialnej, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Aleksandra Sztetyło-Budzewska** – Departament Regionalnych Programów Operacyjnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Funduszy i Polityki Regionalnej
- **dr Katarzyna Zbrojskiewicz-Zamecka** – Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Wprowadzenie

Prace grupy ds. Kształtowania przestrzeni służyły zarówno identyfikacji najważniejszych wyzwań i problemów w obszarze planowania przestrzennego, jak również wypracowaniu skutecznych i kompleksowych rozwiązań systemowych na rzecz odpowiedzialnej urbanizacji w Polsce. Za punkt wyjściowy do rozważań w kontekście dalszego programowania rozwoju polskich miast przyjęto **model globalizacyjno-równoważący** (Jarczewski, Janas 2020). Proponowany do wdrożenia model dla nowej Krajowej Polityki Miejskiej ma w swoich założeniach z jednej strony aktywnie wspierać rozwój polskich obszarów metropolitalnych. W tym przypadku celem jest wzmacnianie konkurencyjności polskiej gospodarki w globalnych łańcuchach wartości oraz budowanie zdolności innowacyjnych w warunkach postępującej globalizacji i internacjonalizacji życia gospodarczego (**tzw. komponent globalizacyjny**). Z drugiej strony, za konieczne działanie uznaje się wciąż wspieranie pozostałych ośrodków miejskich, opierając ich rozwój bardziej niż dotąd na endogennych potencjałach i niszach rozwojowych. W tym drugim przypadku celem pozostaje generowanie lokalnych impulsów rozwojowych oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców za pomocą ukierunkowanych interwencji publicznych (**komponent równoważący**).

Za sporządzenie propozycji do nowej krajowej polityki miejskiej w sferze kształtowania przestrzeni odpowiedzialny był interdyscyplinarny zespół ekspertów, złożony z przedstawicieli środowiska naukowo-branżowego. Konsultacje w tak szerokim gronie pozwoliły ekspertom na wypracowanie szeregu kompleksowych rozwiązań możliwych do wdrożenia przez właściwe organy, w tym szczególnie przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii jako organ wiodący w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jako organ właściwy w zakresie Krajowej Polityki Miejskiej, systemu zarządzania rozwojem kraju, polityki regionalnej i zarządzania systemem wdrażania Funduszy Europejskich. Między styczniem a majem 2021 r. zorganizowano łącznie pięć spotkań plenarnych w formie paneli dyskusyjnych. Z uwagi na uwarunkowania epidemiologiczne wszystkie spotkania odbywały się w formule zdalnej za pośrednictwem systemu telekonferencyjnego. Każdorazowo część dyskusyjną poprzedzała prezentacja Koordynatora grupy – p. Łukasza Sykały, poświęcona różnym aspektom wyzwań i potencjalnym rozwiązaniom z obszaru kształtowania przestrzeni. Należy ponadto podkreślić, że poruszane przez ekspertów kwestie i wygłaszane postulaty w trakcie spotkań plenarnych były na bieżąco komentowane i konsultowane. Nieodłącznym elementem dyskusji były konsultacje mailowe z ekspertami w toku opiniowania przekazywanych materiałów do dyskusji.

Po pierwszym spotkaniu plenarnym na podstawie przeprowadzonej dyskusji grupa sformułowała zasadnicze potrzeby i dwa wzory zrównoważonej urbanizacji:

- Potrzeba oparcia Krajowej Polityki Miejskiej oraz procesu Kształtowania Przestrzeni na **WARTOŚCIACH**
- Potrzeba szerszego uwzględnienia **UWARUNKOWAŃ DEMOGRAFICZNYCH** w Kształtowaniu Przestrzeni
- Potrzeba **TERYTORYALIZACJI** (wykorzystanie instrumentów terytorialnych + rozwiązania szyte na miarę)

- Potrzeba zachowania **BALANSU i ELASTYCZNOŚCI** (zmiennosc otoczenia i nieprzewidywalnosc przyszłości)
- Potrzeba uwzględnienia **PERSPEKTYWY BENEFICJENTÓW PRZESTRZENI** w sferze Kształtowania Przestrzeni
- Potrzeba szerszego wykorzystania **INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH** w sferze Kształtowania Przestrzeni
- Potrzeba **PROGRAMOWANIA** (wiążącego m.in. planowanie przestrzenne i strategiczne oraz finanse)
- Potrzeba wprowadzenia na szerszą skalę **PLANOWANIA FUNKCJONALNEGO** (dla regionów miejskich)
- Potrzeba **UPORZĄDKOWANIA** instrumentów Kształtowania Przestrzeni i podstaw procesu inwestycyjnego
- Potrzeba **EDUKACJI** (na różnych poziomach i w odniesieniu do różnych aktorów polityki przestrzennej)
- **ROZWÓJ ≠ WZROST**
- **MIASTO ZDROWE = MIASTO ZWARTE + MIASTO ZIELONE.**

Końcowy rezultat prac grupy ds. Kształtowania przestrzeni stanowią **karty wyzwań i rozwiązań**, powstałe na bazie cennych uwag i komentarzy oraz głoszonych postulatów w ramach pięciu spotkań plenarnych. Ostatecznie zaproponowano **5 wyzwań**: (1) Kształtowanie miasta zwartego oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji, (2) Integracja planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym (strategicznym), (3) Uspójnienie planowania przestrzennego (i społeczno-gospodarczego) w regionach miejskich, (4) Zapewnienie ładu przestrzennego oraz kształtowanie dostępnych i bezpiecznych przestrzeni publicznych, (5) Wzmocnienie potencjału i zdolności kadr systemu planowania przestrzennego. Odpowiedzią na te wyzwania były rekomendacje zawarte w **11 kartach rozwiązań**, które w założeniach mają korespondować z planowaną reformą systemu planowania przestrzennego. W obszarze kształtowania miasta zwartego wskazano 6 rekomendacji, w obszarze integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego – 2 rekomendacje, w kwestiach związanych z uspójnieniem planowania przestrzennego w regionach miejskich, zapewnieniem ładu przestrzennego i kształtowania przestrzeni publicznych oraz wzmocnieniem potencjału kadr systemu planowania przestrzennego – po 1 kompleksowej rekomendacji. Zostały one pokrótce scharakteryzowane w dalszej części niniejszego raportu.

Zarówno zdefiniowane wyzwania, jak i przepisane im rozwiązania wpisują się w główne cele aktualizowanej Krajowej Polityki Miejskiej. W sposób szczególny wyróżnić należy silne powiązania wyzwań z celem nr 5 – *Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach*, jakim jest realizacja założeń **miasta kompaktowego (zwartego)**.

Wyzwanie problemowe 1: Kształtowanie miasta zwartego oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Suburbanizacja stała się zjawiskiem niemalże powszechnym w skali całego kraju – zachodzi już nie tylko w otoczeniu dużych miast (gdzie wyróżnia się największą dynamiką i intensywnością), ale w coraz większym stopniu uwidacznia się również w sąsiedztwie miast średnich (a nawet niektórych małych). Choć zachodzi w głównej mierze pod wpływem szeregu czynników społeczno-ekonomicznych, to w polskich warunkach dodatkowo potęgowana jest przez liczne słabości i dysfunkcje systemu planowania przestrzennego (szerzej polityki przestrzennej), który nie spełnia obecnie przypisywanej mu roli instrumentu zarządzania oraz kształtowania procesów urbanizacji. Suburbanizacja wiąże się z żywiołowym i zasadniczo niekontrolowanym rozprzestrzenianiem zabudowy, przez co stanowi nie tylko źródło chaosu przestrzennego (i jego negatywnych konsekwencji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych), lecz pozostaje także jedną z głównych przyczyn (obok drenażu mózgów i starzenia się ludności) postępującej depopulacji polskich miast.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Przeciwieństwem miasta rozproszonego, rozwijającego się pod wpływem suburbanizacji, jest model miasta zwartego (ang. *compact city*), określanego również mianem miasta krótkich odległości (ang. *city of short distances*). Obecne dysfunkcje i bariery systemu planowania przestrzennego w Polsce nie sprzyjają kształtowaniu miasta zwartego. Wręcz przeciwnie niestosowanie instrumentów planistycznych, bądź też ich niewłaściwe stosowanie przyczyniają się do pogłębienia problemu chaotycznej suburbanizacji. Zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celu nr 5 – „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje sześć rozwiązań obejmujących swoją problematyką: programy funduszowe, instrumenty fiskalne, instrumenty recyklingu przestrzeni, bilansowanie terenów, decyzje o warunkach zabudowy, zasady kształtowania miasta zwartego (Ryc. 2).

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Kształtowanie modelu miasta zwartego powinno być systemowym i nadrzędnym dążeniem polityki miejskiej i polityki przestrzennej w odniesieniu do wszystkich typów miast (i ich obszarów funkcjonalnych) – niezależnie od ich wielkości i położenia oraz rangi i funkcji w systemie osadniczym. Natomiast działania ukierunkowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w pierwszej kolejności powinny być adresowane do obszarów metropolitalnych oraz miejskich obszarów funkcjonalnych dużych miast, gdzie proces ten zachodzi najbardziej dynamicznie.

	Rekomendacje	Działania szczegółowe
P01 Wyzwanie Kształtowanie miasta zwartego oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji	1 Szersze i bardziej realne powiązanie systemu planowania przestrzennego z programami fundusзовymi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Spójny katalog zasad rozwoju przestrzennego. 2. Operacjonalizacja wypracowanych zasad w ramach programów operacyjnych finansowych ze środków UE. 3. Przeniesienie wypracowanych zasad na inne polityki UE oraz programy finansowane ze środków krajowych.
	2 Wzmocnienie znaczenia i roli bilansu terenów w gospodarce przestrzennej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przegląd praktyk dot. bilansu terenów dla potrzeb SUIKZPG. 2. Wsparcie realizacji projektów badawczych i prac eksperckich dot. metodologii opracowania bilansu terenów. 3. Ujednolicenie oraz wdrożenie do praktyki spójnej (porównanymetodologii opracowania bilansu terenów. 4. Opracowanie oraz systematyczna (coroczna) aktualizacja prognozy demograficznej na poziomie gmin. 5. Nowelizacja art. 10.7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 6. Wprowadzenie opracowania bilansu terenów jako obligatoryjnego elementu diagnozy służącej przygotowaniu strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego. 7. Systematyczny monitoring opracowania bilansu terenów w ramach obu strategii. 8. Wzmocnienie zdolności i potencjału kadr systemu planowania przestrzennego.
	3 Rozwój dotychczasowych i wdrożenie nowych instrumentów recyklingu przestrzeni	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rozpoznanie doświadczeń dotychczasowych projektów recyklingu przestrzeni miejskiej. 2. Wsparcie merytoryczne i finansowe przygotowania kompleksowych koncepcji przekształceń i zagospodarowania terenów typu <i>brownfield</i>. 3. Utworzenie Funduszu Regeneracji i Odnowy Terenów Zdegradowanych. 4. Wprowadzenie systemu zachęt dla inwestorów. 5. Wprowadzenie systemu preferencji w ramach wsparcia rewitalizacji ze środków europejskich. 6. Utrzymanie w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2021–2021 i zwiększenie budżetu działania <i>poprawa jakości środowiska miejskiego</i>. 7. Narzędzia polityki mieszkaniowej ukierunkowane na wykorzystanie i zagospodarowanie pustostanów. 8. Promocja i upowszechnianie PPP. 9. Wprowadzenie preferencji dla przedsięwzięć dotyczących rewaloryzacji, zagospodarowania i adaptacji zdegradowanych obiektów zabytkowych. 10. Wdrożenie instrumentów tzw. <i>rightsizingu</i> i <i>downsizingu</i>.
	4 Ograniczenie możliwości stosowania decyzji o warunkach zabudowy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Doprecyzowanie warunków stosowania decyzji WZ. 2. Doprecyzowanie zasady dobrego sąsiedztwa i kontynuacji zabudowy w ramach procedury wydawania decyzji WZ. 3. Wprowadzenie okresu ważności decyzji WZ.
	5 Wdrożenie do polityki miejskiej i polityki przestrzennej zasad kształtowania miasta zwartego	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przegląd i promocja dobrych praktyk kształtowania modelu miasta zwartego. 2. Zapewnienie i upowszechnienie na gruncie KPM właściwego rozumienia modelu miasta zwartego. 3. Zapewnienie w projektowanej reformie planowania przestrzennego w Polsce rozwiązań sprzyjających kształtowaniu miasta zwartego. 4. Promocja i upowszechnianie racjonalnego podejścia do kształtowania zabudowy jednorodzinnej w miastach - zapewnienie w planach zabudowy zasad jej rozwoju. 5. Zapewnienie w projektowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązań na rzecz partycypacji społecznej w procesie planowania.
	6 Powiązanie systemu planowania przestrzennego z instrumentami fiskalnymi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie opodatkowania w zakresie podatków gruntowych w zależności od przeznaczenia terenów w MPZP. 2. Wprowadzenie wyższej stawki podatku od gruntów niezabudowanych przeznaczonych w MPZP pod zabudowę mieszkaniową lub wskazanych w EGiB jako teren mieszkaniowy. 3. Wdrożenie rozwiązań fiskalnych zniechęcających do inwestowania poza obszarami zwartej zabudowy, zwiększenie partycypacji inwestorów w kosztach rozbudowy i utrzymania infrastruktury.

Ryc. 2. Siatka rekomendacji do wyzwania: Kształtowanie miasta zwartego oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji

Wyzwanie problemowe 2: Integracja planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym (strategicznym)

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

W obecnych warunkach planowanie przestrzenne nie spełnia roli narzędzia kształtowania i zarządzania procesami urbanizacji. W znacznym stopniu wynika to z dychotomii oraz braku integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego (strategicznego). Obecny system planowania rozwoju w Polsce cechuje niespójność między celami strategii rozwoju i dokumentów planistycznych, w efekcie czego dochodzi do dublowania wysiłków, realizacji nietrafionych przedsięwzięć oraz marnotrawstwa potencjałów (Wojnicka-Sycz 2018). Ponadto odrębność planowania przestrzennego i strategicznego wskazywana jest wśród przyczyn chaosu przestrzennego oraz nieoptymalnego wykorzystania zasobów (Markowski 2016; Śleszyński i in. 2018).

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Dychotomia planowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego sprzyja nieracjonalnemu rozwojowi struktur osadniczych i nieefektywnemu zagospodarowaniu przestrzeni. Wskazuje się na potrzebę budowy zintegrowanego systemu planowania rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Założono, że jego realizacja będzie polegać na dokonaniu zasadniczej reformy systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, m.in. poprzez opracowanie zintegrowanych dokumentów strategiczno-planistycznych na każdym poziomie zarządzania procesem rozwoju (krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym i lokalnym). Duże nadzieje na realne powiązanie planowania przestrzennego i strategicznego w procesie programowania oraz realizacji działań rozwojowych należy wiązać z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jest on integralną częścią strategii rozwoju i odnosi się do całej treści tego dokumentu. Model ma stanowić ramę dla prowadzenia procesów rozwojowych przez różnych interesariuszy na danym obszarze. Obecnie głównym wyzwaniem jest precyzyjne określenie relacji między dokumentami strategicznymi i planistycznymi na poziomie gminy (zwłaszcza strategią rozwoju gminy i planem ogólnym). Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście zbliżonych celów i zakresu treści merytorycznej (w tym ustaleń) planu ogólnego i modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celu nr 5 – „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje dwa rozwiązania obejmujące zagadnienia: relacji pomiędzy strategią rozwoju gminy a planem ogólnym oraz konsolidacji i uspołnienienia procesu diagnostycznego w gminie (Ryc. 3).

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Wyzwanie braku rzeczywistej integracji planowania przestrzennego i strategicznego, będąc problemem o charakterze systemowym, jest wspólne dla wszystkich kategorii miast w Polsce (obszarów metropolitalnych, pozostałych dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz miast średnich i małych).



Ryc. 3. Siatka rekomendacji do wyzwania: Integracja planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym (strategicznym)

Wyzwanie problemowe 3: Uspójnienie planowania przestrzennego (i społeczno-gospodarczego) w regionach miejskich

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Istotnym problemem znacznie utrudniającym (wręcz uniemożliwiającym) skuteczne i efektywne zarządzanie procesami urbanizacji i rozwoju przestrzennego miast i stref podmiejskich w Polsce jest brak koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w regionach miejskich – doskwierający zwłaszcza w przypadku obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych dużych miast, odznaczających się szczególnie wysoką dynamiką procesów suburbanizacji. Zasadniczą odpowiedzią na to wyzwanie powinno być wdrożenie ponadlokalnego planowania funkcjonalnego (tj. w skali całych regionów miejskich – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych gmin). Wciąż bowiem widoczny jest prymat podejścia administracyjnego nad planowaniem funkcjonalnym.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Brak szerszej koordynacji polityk przestrzennych gmin w regionach miejskich nie sprzyja kształtowaniu miasta zwarteego. Wręcz przeciwnie przyczynia się do pogłębienia suburbanizacji oraz potęgowania chaosu przestrzennego. Gminy położone w strefie podmiejskiej miast dużych i średnich na ogół charakteryzują się względnie niskim pokryciem planistycznym. W tych warunkach niemalże powszechną podstawą planistyczną procesu inwestycyjno-budowlanego w takich gminach są decyzje o warunkach zabudowy, które nie stanowią skutecznego narzędzia

zarządzania procesami urbanizacji oraz rozwoju przestrzennego. Z drugiej strony, w przypadku stref podmiejskich o relatywnie wysokim pokryciu planistycznym, nie gwarantuje ono zapewnienia racjonalnej koordynacji rozwoju zabudowy. Wynika to ze znacznej nadpodaży (w stosunku do rzeczywistych potrzeb demograficznych) terenów przeznaczanych w lokalnych dokumentach planistycznych pod budownictwo mieszkaniowe. Na chwilę obecną w Polsce, na gruncie polityki przestrzennej, brak jest formalnych narzędzi (wynikających z obowiązujących przepisów prawnych) umożliwiających i stymulujących współpracę różnych samorządów (zwłaszcza w regionach miejskich) w sferze kształtowania i gospodarowania przestrzenią. Realne przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji wymaga szerszej koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w regionach miejskich (z wykorzystaniem ponadlokalnych narzędzi planistycznych) oraz powinno bazować na dostępnych narzędziach i rozwiązaniach planowania strategicznego, a także szerszym niż dotychczas wykorzystaniu instrumentów terytorialnych polityki spójności (zwłaszcza Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). Wobec powyższego bazą dla planowania funkcjonalnego w regionach miejskich w Polsce powinny być przede wszystkim strategia rozwoju ponadlokalnego i tworzony dlań model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celu nr 5 – „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje jedno kompleksowe rozwiązanie zakładające wdrożenie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich (Ryc. 4).

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Brak realnej koordynacji lokalnych polityk przestrzennych jest szczególnie istotnym wyzwaniem i problemem dla obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych dużych miast, gdzie procesy suburbanizacji charakteryzują się największą skalą, dynamiką i intensywnością.



Ryc. 4. Siatka rekomendacji do wyzwania: Uspójnienie planowania przestrzennego (i społeczno-gospodarczego) w regionach miejskich

Wyzwanie problemowe 4: Zapewnienie ładu przestrzennego oraz kształtowanie dostępnych i bezpiecznych przestrzeni publicznych

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

W toczącej się od wielu lat debacie publicznej na temat stanu gospodarki przestrzennej w Polsce, regularnie podnoszone są głosy o konieczności racjonalizacji procesów przestrzennych w oparciu o zmiany systemowe, których zasadniczym celem powinno być harmonizowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych i przeciwdziałanie chaosowi przestrzennemu zwłaszcza w regionach miejskich. Przewidziane ustawą dwa podstawowe instrumenty kształtowania ładu przestrzennego, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mające stanowić remedium na pogłębiający się chaos przestrzenny i nasilające się niekorzystne procesy urbanizacyjne, ostatecznie nie spełniły zakładanej roli. Jednocześnie, podejmując się rozważań w temacie ładu przestrzennego (a właściwie jego braku) oraz w odniesieniu do cech miasta dostępnego (sprawiedliwego) nie sposób nie wspomnieć o sygnalizowanej coraz częściej potrzebie odejścia od stereotypowego myślenia o rozwoju miast w kategoriach rozrostu tkanki miejskiej na rzecz jakościowego rozwoju miast. Dotychczasowe doświadczenia polskich samorządów pokazują jednak, że konieczne jest wprowadzenie regulacji (mechanizmów) prawnych dotyczących poprawy jakości życia mieszkańców miast, w tym kształtowania i ochrony przestrzeni publicznych, które gwarantowałyby realizację deklarowanych kierunków działań w dokumentach szczebla rządowego i unijnego.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Wyzwanie wymaga podjęcia zdecydowanych działań z uwagi na pogłębiający się chaos (bezład) przestrzenny generujący każdego dnia koszty społeczne, gospodarcze i środowiskowe. W rezultacie nasilenie wspomnianych zjawisk prowadzi do obniżenia jakości życia mieszkańców, m.in. poprzez pogorszenie dostępności do przestrzeni publicznych i możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb, w tym korzystania z walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celu nr 4 – „Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje jedno kompleksowe rozwiązanie zakładające wdrożenie pakietu działań na rzecz wysokiej dostępności, bezpieczeństwa i estetyki przestrzeni miejskiej (Ryc. 5).

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Wyzwanie dotyczące ładu przestrzennego i przestrzeni publicznych, będąc problemem o charakterze systemowym, jest wspólne dla wszystkich kategorii miast w Polsce (obszarów metropolitalnych, pozostałych dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz miast średnich i małych).



Ryc. 5. Siatka rekomendacji do wyzwania: Zapewnienie ładu przestrzennego oraz kształtowanie dostępnych i bezpiecznych przestrzeni publicznych

Wyzwanie problemowe 5: Wzmocnienie potencjału i zdolności kadr systemu planowania przestrzennego

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Kluczowy pozostaje rozwój kompetencji kadr zajmujących się szeroko pojętą polityką przestrzenną oraz budowa powszechnej świadomości odnośnie wartości przestrzeni i potrzeby jej ochrony. Myśląc o wzmacnianiu potencjału kadr (w tym planistów, urbanistów, samorządowców, urzędników i studentów) bardzo ważne jest doskonalenie warsztatu urbanistycznego i narzędzi zarządzania miastami, jak również edukowanie i uświadamianie uczestników procesów kształtowania przestrzeni. W tym kontekście niewystarczające jest wyłącznie realizowanie programów szkoleń czy warsztatów adresowanych do planistów i urbanistów. Istotne znaczenie ma budowa świadomości wśród decydentów (władz samorządowych – włodarzy gmin i radnych) oraz docelowych użytkowników przestrzeni (inwestorów, mieszkańców, partnerów społecznych i gospodarczych). Wymaga to długofalowej oraz powszechnej edukacji w obszarze procesów przestrzennych (już od edukacji wczesnoszkolnej).

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

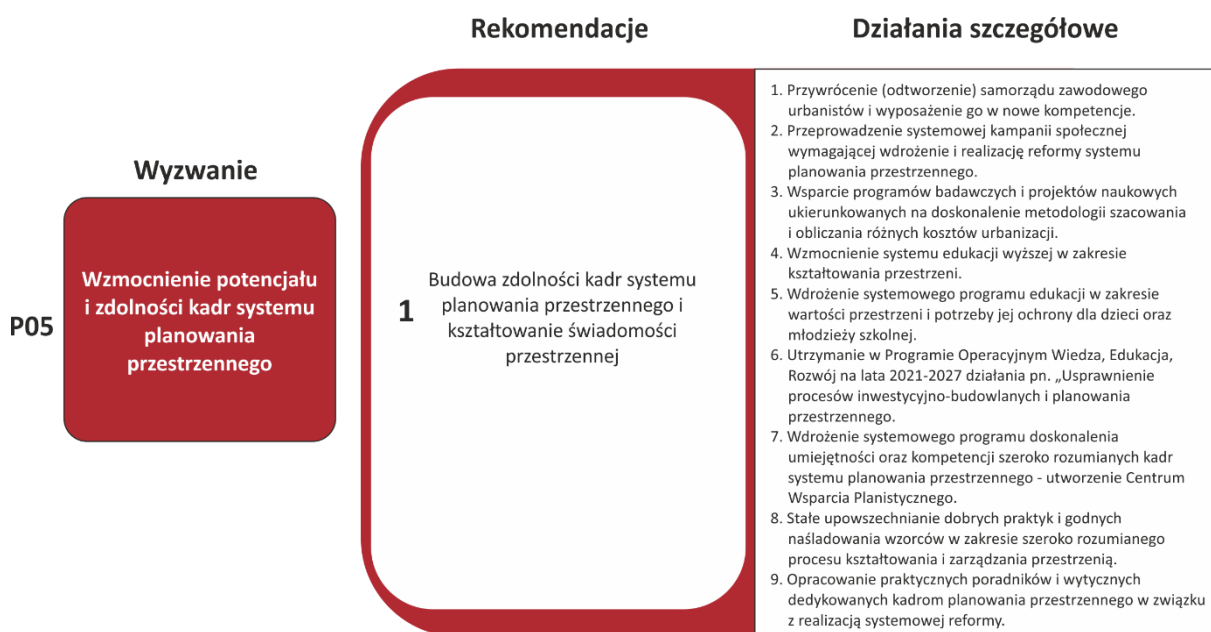
Niezadawaląca jakość warsztatu urbanistycznego oraz brak powszechnej świadomości (decydentów, inwestorów i mieszkańców) odnośnie wartości przestrzeni i potrzeby jej ochrony jest istotną barierą dla zrównoważonej i racjonalnej gospodarki przestrzennej, a co za tym idzie utrudnia przeciwdziałanie negatywnym skutkom niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji. Zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celu nr 5 – „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje jedno kompleksowe rozwiązanie zakładające wdrożenie pakietu działań na rzecz budowy zdolności kadr systemu planowania przestrzennego i kształtowania świadomości przestrzennej (Ryc. 6).

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Potrzeba wzmocnienia kadr systemu planowania przestrzennego, a także konieczność budowy długofalowej i powszechnej świadomości na temat wartości przestrzeni dotyczą wszystkich miast niezależnie od ich wielkości. Niemniej działania wzmacniające kompetencje kadr planistycznych w sposób szczególny powinny być adresowane do miast małych i średnich (w tym tracących funkcje społeczno-gospodarcze). Z kolei potrzeba budowy świadomości przestrzennej jest palącą potrzebą zwłaszcza w obszarach funkcjonalnych dużych miast, ze względu na dynamikę oraz intensywność zachodzącej tam suburbanizacji.



Ryc. 6. Siatka rekomendacji do wyzwania: Wzmocnienie potencjału i zdolności kadr systemu planowania przestrzennego

Źródła

- Jarczewski W., Janas K., 2020, *Nowa krajowa polityka miejska. Model globalizacyjno-równoważący*, [w:] K. Janas (red.), *Raport rekomendacyjny. W kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków, 25–40.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, Mazowsze. Studia Regionalne, 18, 111–119.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Wojnicka-Sycz E., 2018, *Koncepcja i wymiary zintegrowanego planowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zarządzanie i Finanse, 16(1), 257–273.

Grupa ds. transportu i mobilności miejskiej

dr Paweł Pistelok, dr Michał Beim

Skład grupy

Koordinator:

dr Michał Beim, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu/Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Asystent koordynatora:

dr Paweł Pistelok, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Liderzy podgrup roboczych:

- **Łukasz Franek** – dyrektor, Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie (grupa T01a)
- **Marcin Hyła** – wiceprezes Stowarzyszenia Miasta dla Rowerów (grupa T01b)
- **Tomasz Tosza** – zastępca dyrektora, Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jaworznie (grupa T01c)
- **Maciej Lubaś** – niezależny ekspert (grupa T01d)
- **Anna Zielińska** – Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Instytut Transportu Samochodowego (grupa T02)
- **Paweł Engel** – zastępca dyrektora, Departament Analiz Transportowych i Programowania, Centrum Unijnych Projektów Transportowych (grupa T03).
- **Paweł Górny** – przewodniczący Stowarzyszenia Społeczny Rzecznik Pieszych w Bydgoszczy (drugi lider dla grup T01b, T01c i T02)

Członkowie grupy eksperckiej:

- **Hubert Barański** – prezes zarządu, Fundacja Normalne Miasto Fenomen
- **Jacek Grunt-Mejer** – pełnomocnik ds. rewitalizacji, Urząd m.st. Warszawy, Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego (AM)
- **Krzysztof Jałoszyński** – główny specjalista, stanowisko ds. komunikacji rowerowej, Wydział Inżynierii i Ochrony Środowiska, Urząd Miasta Sopotu
- **dr inż. Tadeusz Kopta** – PKE Małopolska
- **dr Bartosz Mazur** – główny specjalista, Wydział Komunikacji, Urząd Miasta Rybnika
- **dr Jakub Nowotarski** – Stowarzyszenie Akcja Miasto
- **Justyna Suchanek** – Samodzielny Referat Projektów Unijnych i Zarządzania Mobilnością, Urząd Miasta Gdyni
- **Karol Trammer** – autor książki „Ostre cięcie”, redaktor naczelny „Z Biegiem Szyn”
- **Roman Walaszkowski** – Dyrektor Biura, Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny
- **Maciej Zacher** – Wydział Rozwoju i Strategii, Urząd Miasta i Gminy w Skawinie
- **Łukasz Zboralski** – redaktor naczelny, BRD24.pl
- **Marta Żakowska** – redaktorka naczelna, Magazyn Miasta

Przedstawiciele resortów uczestniczący w pracach:

- **Karolina Centomirska** – Wydział Programów Pomocowych i Projektów Rozwoju Instytucjonalnego, Departament Programów Pomocowych MFiPR
- **Małgorzata Kubiszewska** – naczelnik, Wydział Wdrażania Sektora Transport 2, Departament Programów Infrastrukturalnych MFiPR
- **Ilona Ligocka** – Wydział ds. Miast i Adaptacji do Zmian Klimatu, Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej MKiŚ
- **Jan Niemczyk** – Wydział Polityki Miejskiej, Departament Strategii MFiPR
- **Michał Nowak** – Departament Regionalnych Programów Operacyjnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Magdalena Ogonowska** – Wydział Innowacyjnej i Zrównoważonej Mobilności, Departament Strategii Transportu MI
- **Dorota Szymczuk** – Wydział Wdrażania Sektora Transport 2, Departament Programów Infrastrukturalnych MFiPR

Wprowadzenie

Transport jest jedną z wielu dziedzin determinujących jakość życia we współczesnych miastach, a związki polityki transportowej z polityką miejską są szczególnie silnie. Widoczne jest to przede wszystkim na relacji między organizacją ruchu w przestrzeniach zurbanizowanych, a funkcjonowaniem nieruchomości położonych przy tej ulicy. Dominacja motoryzacji w takim przypadku wpływa, głównie przez zajmowanie dużej ilości miejsca, na hałas i emisję zanieczyszczeń, pogarszanie się warunków mieszkaniowych czy spadek zainteresowania przyulicznym handlem. Z drugiej strony, poprawa atrakcyjności przestrzeni publicznej poprzez poszerzanie chodników, wytyczanie dróg rowerowych, wprowadzanie zieleni może być impulsem dla oddolnych procesów odnowy substancji budowlanej, co obserwowane jest np. na ul. Św. Marcin w Poznaniu. Działania w sferze transportu, choć są kosztowne i czasochłonne, są w rzeczywistości najszybszym i najtańszym sposobem oddziaływania na zagospodarowanie sąsiednich nieruchomości. Z drugiej strony, wadliwe struktury przestrzenne, np. w postaci chaotycznej suburbanizacji, tworzą problemy transportowe, na których nie da się w sposób prosty (ani tani) rozwiązać. Mieszkańcy domów powstałych w szczerym polu będą zdani na indywidualne samochody, gdyż obsługa takich osiedli transportem publicznym nie będzie efektywna, a odległości do usług publicznych czy miejsc pracy będą zbyt duże, by pokonywać je pieszo czy rowerem.

Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju miast duże nadzieje wzbudzają nowe technologie (np. rozwój pojazdów autonomicznych, wykorzystanie wodoru jako paliwa), nowe metody świadczenia usług wykorzystujące dorobek ekonomii współdzielenia (np. *carsharing*), jak również wzrost udziału aktywnych form mobilności (ruch pieszy i rowerowy, mikromobilność). Technologie mogą się przyczyniać do poprawy warunków w sposób bezpośredni – na przykład przez zastąpienie samochodów, autobusów czy ciężarówek z napędem dieslowskim pojazdami elektrycznymi lub zasilanymi wodorem, dzięki czemu uzyskuje się redukcję emisji hałasu i zanieczyszczeń powietrza, a także w sposób pośredni – np. *carsharing* w modelu bazowym pozwala na zastępowanie kilku samochodów prywatnych jednym autem na wynajem, przez co można lepiej wykorzystywać ograniczoną przestrzeń uliczną.

Miasta stają przed szeregiem nowych wyzwań, a w obszarze transportu miejskiego są to – poza wspomnianym rozpraszaniem zabudowy – również zmiany demograficzne. Z jednej strony zmniejsza się liczba najmłodszych mieszkańców, którzy stanowią grupę najwierniejszych klientów transportu publicznego, z drugiej strony rośnie liczba seniorów, mających większe wymagania (i oczekiwania) mobilnościowe, np. krótsze dystanse do przystanków, zacienienie zielenią chodników oraz doposażenie ich w małą architekturę.

Polityka miejska musi więc zarówno uwzględniać i antycypować zachodzące zmiany społeczne, gospodarcze i technologiczne – także w transporcie, wskazując pożądane kierunki rozwoju, jak i mierzyć się z wyzwaniami znanymi od bardzo wielu lat, jak choćby poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, ograniczaniem emisji zanieczyszczeń czy hałasu. Praktyka pokazuje, że na działania na rzecz zrównoważonego rozwoju transportu składają się kwestie, m.in. edukacja kształtująca zachowania transportowe, inwestycje infrastrukturalne, legislacja. Ważnym jest jednak, aby każde z tych działań cechowała jakość, wynikająca z wiedzy naukowej oraz najlepszej praktyki.

W polityce transportowej, jak zresztą w polityce miejskiej w ogóle, kluczowe jest efektywne zarządzanie dostępnymi zasobami. Skutki ekonomiczne pandemii COVID-19 stawiają

samorządy w szczególnie trudnej sytuacji budżetowej. Wymagane jest więc spojrzenie na strukturę wydatków z innej perspektywy, w szczególności na optymalizację kosztów. Również w tym przypadku, zrównoważony rozwój transportu stwarza szanse. Przykładowo, rozwój infrastruktury rowerowej pozwala w stosunkowo szybki i tani sposób znacząco zmienić strukturę podróży w mieście, walnie przyczyniając się do redukcji kongestii.

Zasadnicze przesłanki istotności transportu i mobilności miejskiej jako obszaru kluczowego dla rozwoju miast nie zmieniły się zatem od czasu pierwotnej *Krajowej Polityki Miejskiej 2023*. Nadal w mocy pozostają też ustalenia z raportu podsumowującego dyskusje na Kongresie Polityki Miejskiej zorganizowanym w 2019 r. w Kielcach (Górny 2020). Autorom rozwiązań, z którymi można się niżej zapoznać przyświecało więc przekonanie, że odpowiednio zorganizowany system transportu jest nieodzowny, jeżeli chcemy zadbać o „kształtowanie obrazu miasta pod kątem jego funkcjonalności, atrakcyjności i konkurencyjności” (MliR 2015: 37). Jednocześnie jednak w toku prac grupy powstało wrażenie, że wiele polskich miast jest wciąż w procesie definiowania najważniejszych wyzwań, z jakimi będzie trzeba się zmierzyć.

Proponowany skład grupy ds. transportu i mobilności miejskiej tworzyli przedstawiciele środowisk samorządowych i naukowych, znaczny był też udział praktyków w dziedzinie planowania i zarządzania transportem miejskim.

W początkowym etapie prac koordynator zespołu wraz z asystentem zaproponowali niektórym uczestnikom rolę liderów podgrupy – osób dysponujących wiodącym głosem w procesie formułowania proponowanych rozwiązań w ramach wyzwań. Takie kandydatury zostały przedstawione i zaakceptowane, aczkolwiek nie bez pewnych zmian na późniejszym etapie prac. Ostatecznie w sześciu grupach tematycznych dyskusjom ton nadawało siedmioro liderów, których listę, wraz z pełnym pierwotnym składem grupy zaprezentowano wyżej. Na jednym z pierwszych spotkań ogólnych, celem zyskania szerszego oglądu, punktem wyjścia uczyniono wyzwanie, które pojawiło się w raporcie powstałym po Kongresie Polityki Miejskiej w Kielcach (Górny 2020). Należy stwierdzić, że choć częściowo zmienił się punkt ciężkości omawianej problematyki, to wiele wątków zostało podjętych ponownie w wyzwaniach predefiniowanych na potrzeby prac, których efekty referuje niniejszy raport.

W okresie od lutego do kwietnia 2021 r. odbyło się łącznie pięć spotkań merytorycznych ogólnych oraz sześć spotkań warsztatowych. Spotkania warsztatowe odbywały się w mniejszych grupach i miały charakter roboczej dyskusji wraz z naborem propozycji uzupełnienia proponowanych rozwiązań, celem spotkań ogólnych była zaś prezentacja wypracowanych rozwiązań całej grupie i zebranie dodatkowych uwag. W dyskusji nad konkretnymi tematami kilkakrotnie wzięli udział również przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, którzy nie byli formalnie członkami niniejszej grupy. Odbywały się też dodatkowe konsultacje, poświęcone szczegółowym sposobom formułowania rozwiązań w kilkuosobowych grupach złożonych z liderów i koordynatorów całej grupy. Cykl dyskusji zamknęło spotkanie podsumowujące w maju, wraz z prezentacją wstępnej wersji niniejszego raportu/rozdziału. Uczestnicy mieli możliwość dokonania uzupełnień i wniesienia dodatkowych uwag.

Efektom prac podzespołu ds. transportu i mobilności jest bogaty katalog rozwiązań dotyczących rozmaitych wymiarów planowania polityki transportowej – uwzględniający alternatywne sposoby zaspokajania potrzeb transportowych i antycypujący nowe trendy w mobilności miejskiej. Pomimo dużej rozpiętości przedkładanych propozycji, spoiwem kierunkowym było szerokie spektrum negatywnego wpływu, jaki jest efektem drastycznego przyrostu liczby samochodów i ruchu drogowego. W ciągu półtorej dekady od wejścia Polski do Unii Europejskiej

liczba zarejestrowanych samochodów podwoiła się – z 11,2 mln w 2004 r. do 24,3 mln w 2019 r. (BDL GUS). Wśród poruszanych tematów wciąż powracało kilka wątków: budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury, integracja taryfowa czy planowanie polityki oparte o rzetelne dane i diagnozę.

Po Kongresie Polityki Miejskiej odbywającym się w Katowicach w dniach 7–8 czerwca 2021 r. Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło uwagi i zastrzeżenia dotyczące niektórych postulatów ekspertów. Uwagi miały generalnie charakter porządkujący terminologię, gdyż w okresie od rozpoczęcia prac nad nową wersją polityki miejskiej do momentu prezentacji kart wyzwania w życie weszła nowelizacja *Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym* definiująca hulajnogi elektryczne, urzędnika transportu osobistego i urzędnika wspomagające ruch. Najważniejszą zmianą jest nakaz korzystania z dróg i pasów rowerowych oraz dróg dla pieszych i rowerzystów przez kierujących hulajnogami elektrycznymi oraz urządzeniami transportu osobistego, dlatego ilekroć mowa jest o potrzebach rowerzystów w zakresie infrastruktury, należy mieć na uwadze również użytkowników hulajnóg elektrycznych i UTO. Przesłane zastrzeżenia Ministerstwa Infrastruktury co do proponowanych rozwiązań, zostały natomiast zaprezentowane pod omówieniami poszczególnych kart.

Odniesienia do innych polityk publicznych Polski

Prace grupy eksperckiej odbywały się w odniesieniu również do innych dokumentów strategicznych przygotowanych na poziomie krajowym przez administrację rządową.

Kluczowym dokumentem strategicznym był *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* przygotowany przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, gdyż polityka klimatyczna w sposób szczególny wpływa na kształt innych dziedzin życia w Unii Europejskiej. Ów plan za jedno z narzędzi budowy gospodarki niskoemisyjnej postrzega w rozwoju efektywnego energetycznie i niskoemisyjnego transportu. Dokument definiuje m.in. następujące działania o charakterze organizacyjnym, inwestycyjnym oraz innowacyjno-technicznym:

- wspieranie rozwiązań powodujących zmniejszenie transportochłonności gospodarki;
- promowanie efektywności energetycznej poprzez rozwój transportu intermodalnego w przewozie ładunków;
- zmniejszanie kongestii transportu, w szczególności w obszarach miejskich poprzez: zwiększanie udziału transportu zbiorowego w przewozie osób, wydzielanie korytarzy transportowych zarezerwowanych dla transportu zbiorowego, zintegrowanie transportu publicznego w miastach oraz obszarach aglomeracji miejskich wraz z budową systemów parkowania P&R i B&R, optymalizację i integrację przewozów miejskich i aglomeracyjnych oraz regionalnych systemów transportu osób, promocję ruchu pieszego i rowerowego, organizację i rozwój systemów dostaw w jednostkach osadniczych (logistyki miejskiej) oraz eliminację ciężkiego ruchu towarowego oraz przewozów masowych ładunków niebezpiecznych przez tereny zurbanizowane, również z wykorzystaniem transportu przyjaznego środowisku jakim jest transport wodny śródlądowy, oddziaływanie na równomierny rozkład przewozów miejskich redukujący zjawisko szczytu transportowego, realizację przewozów z wykorzystaniem różnych gałęzi transportu, zwłaszcza mniej uciążliwych dla środowiska, takich jak transport szynowy oraz wodny;

- upowszechnianie nowych form mobilności społeczeństwa poprzez: dostępność informacji o podróży, zintegrowane taryfy, wydzielanie obszarów zamieszkania oraz stref centralnych z ograniczonym dostępem dla samochodów, działania edukacyjno-informacyjne w zakresie promocji zrównoważonego i zbiorowego transportu, zarządzanie popytem na transport;
- wydzielanie stref o niskiej emisji spalin (ang. Low Emission Zone – LEZ), o zaostrzonym reżimie wjazdu i parkowania pojazdów spalinowych, głównie w centrach miast; rozwijanie systemu opłat i taryf stymulujących pożądane trendy w transporcie, m.in. w zakresie ograniczania presji na środowisko;
- modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej (liniowej i punktowej) w celu poprawy efektywności systemu transportu w sposób odpowiadający unijnym oraz krajowym standardom i wymogom ekologicznym;
- coraz szersze zastosowanie przyjaznych środowisku środków transportu: niskoemisyjnych i efektywnych energetycznie samochodów oraz pojazdów miejskich (np. wykorzystujących ogniwa paliwowe i wodór, napędy: elektryczny, gazowy, hybrydowy, sprężonym powietrzem), wraz z rozwojem infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych i tankowania paliwami alternatywnymi;
- wsparcie ze środków polityki spójności UE systemów publicznego transportu zbiorowego w miastach.

Podobne kierunki działań zostały sformułowane również w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku* opracowanej w 2019 r. przez Ministerstwo Infrastruktury. Dokument ten, ze względu na charakter branżowy, określa bardziej szczegółowo realizację ww. celów klimatycznych w sektorze transportowym. Warto odnotowania są jednak proponowane zasady współpracy z samorządami, które dotyczą m.in.:

- podejmowania działań zmierzających do opracowania mechanizmu wsparcia przejmowania, remontowania i późniejszego utrzymywania przez samorzady lub innych lokalnych zarządców, infrastruktury kolejowej na liniach o znaczeniu regionalnym lub lokalnym;
- budowy w ścisłej współpracy organów administracji rządowej i samorządowej, zarządców infrastruktury oraz przewoźników systemu efektywnego i bezpiecznego transportu publicznego w celu zmniejszenia udziału transportu indywidualnego;
- zapewnienia samorządom optymalnych warunków prawnych w zakresie pozamiejskiego transportu zbiorowego;
- promowania opracowania i wdrażania przez miasta i obszary metropolitalne Planów zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP).

Należy nadmienić, że pewne odwołania do transportu na obszarach miejskich można znaleźć też w innych dokumentach, m.in. w strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” (MSWiA 2020), w „Polityce ekologicznej państwa 2030” – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (MŚ 2019). Pierwszy dokument zwraca uwagę m.in. na:

- monitorowanie usług publicznych,
- zapewnienie dostępności do systemu transportowego poprzez projektowanie uniwersalne,
- wykorzystanie nowych technologii do planowania podróży czy zintegrowanego zarządzania systemem transportowym,

- zapewnienie „gigabitowego dostępu do Internetu dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak szkoły, węzły transportowe (...)”,
- poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Polityka ekologiczna poza podobnymi narzędziami działań na rzecz ograniczania emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych, co wskazane w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu i Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu, wskazuje zarządzanie „błękitno-zieloną” infrastrukturą jako szansę rozwoju ciągów pieszo-rowerowych na obszarach zurbanizowanych.

Reasumując, zidentyfikowane wyzwania i zaproponowane przez grupę ekspercką kierunki rozwiązań są zgodne z celami ww. dokumentów strategicznych. Stanowią jednak pewnego rodzaju identyfikację priorytetów działań i są uszczegółowieniem rozwiązań.

Poniższe odwołania do celów: miasta dostępnego (wcześniej: sprawiedliwego), produktywnego, zielonego i kompaktowego opierają się na definicjach zaczerpniętych z dokumentu *Założenia aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023* przygotowanego w MFIPR (2020). Pod wyszczególnionymi wyzwaniami zamieszczono skrócony opis rozwiązań zaczerpnięty wprost z zaproponowanych i przedłożonych przez uczestników kart, niekiedy przeredagowany.

Wyzwanie problemowe 1: *Car-lite city* – Ograniczenie liczby przemieszczeń z wykorzystaniem samochodów w obrębie miast i MOF

Pierwsze z wyzwań ma charakter klamry, spinającej pod wspólnym szyldem szeregu działań mających na celu ograniczenie wykorzystania samochodu w indywidualnych decyzjach transportowych. W XXI wieku samochód stracił status dobra luksusowego i stał się dostępny dla każdego (Komornicki 2011, za: Gadziński, Goras 2019: 15). Jednocześnie jednak, obok zalet posiadania samochodu coraz wyraźniej dają o sobie znać problemy, jakie ten środek transportu generuje: kongestia, hałas, ograniczenie terenów zieleni i dostępnych przestrzeni publicznych, degradacja środowiska, bezpieczeństwo, zamieranie ruchu pieszego, energochłonność (Wesołowski, Markowski 2017: 14; Gadziński, Goras 2019: 15). Mimo demokratyzacji dostępu do samochodu, należy pamiętać, że z kulturowego punktu widzenia jego posiadanie wciąż jest ważnym znacznikiem statusu (Wesołowski, Makowski 2017: 76).

Ze względu na koszty, jakie ponosi miasto w związku z intensywną obecnością samochodu w przestrzeniach publicznych, konieczne jest podjęcie działań ukierunkowanych na maksymalne wykorzystanie innych dostępnych sposobów przemieszczania się (transport publiczny, aktywna mobilność), rozwój i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury, ograniczanie ruchu samochodowego tam, gdzie nie można go wykluczyć oraz dostrzeganie i umiejętne korzystanie z rozwijających się nowych modalności (mobilność współdzielona). Zakłada się, że prowadzenie skoordynowanych działań w tym zakresie w największym stopniu pomoże w budowie *miasta dostępnego* dla rozmaitych kategorii użytkowników i przysłuży się w procesie

adaptacji miast do zmian klimatu (*miasto zielone*) – poprzez redukcję kongestii, smogu i emisji spalin.

Wyzwanie problemowe 2: Budowa efektywnych systemów transportu publicznego w mieście i MOF

W rezultacie budowy systemu transportu publicznego, który będzie odpowiadał na potrzeby mieszkańców nie tylko miasta, ale i całego MOF zakłada się, że możliwe będzie osiągnięcie celu miasta *kompaktowego i zielonego*. W myśl założeń aktualizacji KPM bowiem, miasto kompaktowe to takie, które racjonalnie gospodaruje infrastrukturą, którą już dziś ma do dyspozycji. Efektywny system transportu publicznego wspomaga „krążenie” zarówno w granicach gminy jak i w całym obszarze funkcjonalnym, odpowiadając na potrzeby zarówno mieszkańców miast pracujących lub uczących się w swojej gminie, jak i migrantów wahadłowych (*commuters*). Liderzy podgrupy rekomendują:

1) Wprowadzenie ustawy o ulgach w publicznym transporcie zbiorowym. Obecnie zasady przyznawania ulg zarówno ustawowych, w różnych systemach transportowych jak i wobec różnych grup społecznych, reguluje kilka aktów prawnych. Dla kolei i przewozów autobusowych jest to *Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*, która jednak nie jest stosowana w komunikacji miejskiej. Tutaj np. ulgi dla studentów wynikają z *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. Generuje to spore bariery w integracji taryfowej systemów kolejowych i regionalnych autobusów z systemami komunikacji miejskich. Jest jeszcze katalog różnych ulg handlowych, stosowanych przez przewoźników lub samorządy. Niezbędna jest unifikacja zakresu stosowanych ulg ustawowych, ale również zamknięcie katalogu ulg handlowych, z ewentualnym pozostawieniem możliwości czasowych kampanii promocyjnych;

2) Szersze wykorzystywanie istniejącego już instrumentu: Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP). To narzędzie o precyzyjnej metodyce, rozpowszechnione już w wielu krajach UE i rekomendowane w ramach *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030* (MI 2019). Nie posiada on jednak umocowania prawnego w polskim ustawodawstwie. Daje to elastyczność w sposobie jego wdrażania przez różne JST, jednak pozostawia też pytania dotyczące możliwości wdrożenia jego postanowień. Jednocześnie dobrze opracowany SUMP podejmuje największe wyzwania miast: wpływ transportu na klimat i zdrowie, multimodalne podejście do mobilności i planowania przestrzennego, podkreślenie roli ruchu pieszego i rowerowego. Pojawiają się natomiast pytania o zależności pomiędzy SUMP a ustawowymi: strategią ponadlokalną, planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, SUIKZ. W ramach prac grupy zaproponowano rozważenie włączenia metodyki SUMP do systemu planowania w zakresie mobilności, przy równoległej rewizji zakresów funkcjonujących dokumentów strategicznych;

3) Wprowadzenie lokalnych Planów Mobilności dla punktów przesiadkowych w ramach systemów aglomeracyjnego transportu zbiorowego – wypracowanie mechanizmu poprawiającego analizy inwestycji na etapie koncepcji, które będą w sposób bardziej konkretny przedstawiały prognozy i efekty danych inwestycji pod kątem podziału zadań przewozowych, ekologii, w tym zmian klimatycznych, a także efekty społeczne i ekonomiczne;

4) Promowanie integracji i usuwanie barier w rozwoju komunikacji publicznej – m. in. poprzez system zachęt dla samorządów do tworzenia zintegrowanych systemów taryfowych. Należy także pamiętać o dalszej możliwości integracji transportu publicznego z indywidualnym, nie tylko poprzez budowę multimodalnych węzłów przesiadkowych, ale także poprzez wielogałęziową integrację w ramach kompleksowego zarządzania mobilnością jako usługą świadczoną na rzecz mieszkańców. Zwiększanie dostępności, atrakcyjności oraz wykorzystania transportu publicznego wymaga zwiększania ilości oferowanych usług – zarówno w komunikacji miejskiej, jak i na kolei oraz poza miastami. W tym trzecim przypadku ważne jest nie tylko „usuwanie białych plam”, ale również zapewnianie konkurencyjnej cenowo, całodzienniej i całorocznej oferty. Samorzady i władze centralne rozwijają wiele projektów kolejowych, ale faktyczna ich efektywność jest ograniczona ze względu na brak integracji pomiędzy transportem kolejowym oraz innymi rodzajami komunikacji publicznej (miejska, autobusy pozamiejskie) – zarówno w sferze biletowej (np. jeden bilet miesięczny na wszystkie środki transportu), jak i pozostałych (np. zintegrowana informacja, dynamiczny system informacji pasażerskiej, powiązane rozkłady jazdy).

Wyzwanie problemowe 3: Zapewnienie wysokiej jakości infrastruktury dla pieszych i rowerzystów

Postulat *miasta dostępnego* realizuje kolejny komponent wyzwania pierwszego, ukierunkowany już ściśle na infrastrukturę. Choć lider grupy zauważył, że rowerzyści mają zupełnie inne potrzeby niż piesi, to jednak trzeba zwrócić uwagę na fakt, że choć każdy z nas może być rowerzystą, to każdy jest przede wszystkim pieszym. Stąd dostępność wyraża się przede wszystkim jako równowaga różnych sposobów korzystania z przestrzeni publicznych – niezależnie od tego, jaki środek transportu wybieramy. Pierwotnie wyzwanie obejmowało również urządzenia transportu osobistego (UTO), ale w związku z niuansami związanymi z niedawną nowelizacją przepisów PoRD (*Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*) problematykę tę przeniesiono w całości do wyzwania T01d.

Niniejsze wyzwanie podjęte zostało w następujących wymiarach – infrastruktura zlokalizowana poza pasem drogi publicznej, przyjazna rowerom organizacja ruchu, powiększanie zasięgu transportu publicznego transportem rowerowym, logistyka „ostatniej mili”. Należy podkreślić, że choć problem braku infrastruktury pieszej i rowerowej ma skalę ogólnopolską, to najbardziej uciążliwy jest w miejskich obszarach funkcjonalnych – gdzie brak chodników, dróg rowerowych, przy jednoczesnych wysokich prędkościach ruchu samochodów skazuje mieszkańców przedmieść na korzystanie z samochodów, lub (zazwyczaj rachitycznej) oferty transportu publicznego. Autorzy w tej podgrupie przygotowali następujące propozycje:

1) Rozszerzenie zakresu obowiązywania *Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych o realizację inwestycji polegających na budowie dróg rowerowych oraz ciągów pieszych*, w przypadku, gdy inwestorem jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Budowa infrastruktury rowerowej zlokalizowanej poza pasem drogi publicznej napotyka na liczne problemy związane z wykupem terenu, uzgodnieniami i pozwoleniami, co utrudnia lub uniemożliwia budowę dróg rowerowych. Często dotyczy to newralgicznych odcinków, których brak oddziałuje na całą sieć lub stawia pod znakiem zapytania sens pozostałej części inwestycji, a ich pominięcie znacząco pogarsza parametry użytkowe

i bezpieczeństwo ruchu drogowego (np. przez prowadzenie inwestycji w pasie drogi publicznej lub zaniechanie budowy w ogóle);

2) Nowelizacja przepisów wykonawczych do ustawy Prawo o Ruchu Drogowym utrudniających dziś realizację polityki rowerowej, co też może się przyczyniać do pogorszenia bezpieczeństwa ruchu lub braku oczekiwanych efektów w postaci zwiększenia ruchu rowerowego i jego struktury rodzajowej¹;

3) Powiększanie zasięgu demograficznego przystanków kolejowych adekwatną infrastrukturą rowerową. Dostęp do peronów w czasie 15 minut rowerem obejmuje potencjalnie szesnastokrotnie większy obszar (liczony w km²) niż analogiczny obszar dostępny pieszo. Wymaga to jednak analiz pod kątem realnej dostępności, w tym potrzeb budowy odpowiedniej infrastruktury ułatwiającej dostęp: skracającej czas dostępu i drogę dostępu. Oznaczać to może np. budowę rozwiązań odległych nawet o dwa kilometry od przystanku kolejowego i linii kolejowej (odcinki dróg dla rowerów, ale też kładki czy tunele umożliwiające przekraczanie przeszkód typu rzeka czy droga szybkiego ruchu). W obrębie samych przystanków konieczna jest taka organizacja ruchu rowerowego, aby nie kolidował on z samochodowym, a rower mógł być bezpiecznie zostawiany na parkingu po drodze na peron (bez wydłużania drogi). To rozwiązanie znacząco przekracza obecną praktykę, sprowadzającą się – w najlepszym razie – do budowy parkingów rowerowych;

4) Pilotażowe projekty dostaw towarów transportem niezmotoryzowanym, wykorzystujące istniejące i nowe strefy ograniczonego ruchu. Projekty obejmą tworzenie punktów przeładunkowych z samochodów dostawczych umożliwiających składowanie towarów i dalszy transport „ostatniej mili” rowerami towarowymi i wózkami rowerowymi. Punkty muszą być łatwo dostępne samochodem dostawczym i znajdować się na granicy obszaru ograniczonego ruchu. Elementem towarzyszącym musi być obszarowa polityka eliminująca tranzyt przez określony obszar, a w newralgicznych miejscach – ograniczająca dostęp (tylko wybrane pojazdy, z zezwoleniem itp.);

5) Pakiet działań poszerzających bezpieczeństwo korzystania z infrastruktury dla pieszych. Bezpieczna i wygodna możliwość przemieszczania się pieszo jest kluczowym warunkiem funkcjonowania w przestrzeni miasta, zapewniając bezpośredni dostęp do jego usług, jak i do środków transportu np. do przystanków komunikacji miejskiej. Dlatego ważne jest uwzględnienie takich warunków, jak m. in.: ciągłość infrastruktury i zapewnienie chodników po obu stronach ulicy, możliwość skrócenia odległości między przejściami dla pieszych czy rezygnacji ze stosowania innych wymogów dotyczących parametrów drogi wynikających z jej klasy, likwidacja bądź ograniczenie stosowania sygnału zielonego jednocześnie dla skręcających pojazdów i przechodzących pieszych, wydłużenie wymaganego minimalnego czasu sygnału zielonego na przejściach dla pieszych (ze względu na starzejące się społeczeństwo). Należałoby również przeprowadzić ogólnokrajowy audyt przejść dla pieszych i pozostałych istotnych elementów infrastruktury pieszej według metodologii ujednoliconej na poziomie rządowym.

Uwagi Ministerstwa Infrastruktury do zaprezentowanego rozwiązania:

Ministerstwo Infrastruktury negatywnie ocenia propozycję rozszerzenia katalogu specustaw o budowę dróg rowerowych i chodników. Specustawa zdaniem MI jest zbyt dolegliwą dla obywateli formą realizacji inwestycji. MI nie kwestionuje jednak samego narzędzia, np.

¹ Pakiet szczegółowych propozycji w załączonej karcie.

stosowania specustawy do budowy lub rozbudowy dróg publicznych, ale jego zastosowanie do budowy samodzielnej infrastruktury pieszej lub rowerowej. Przedstawiciele resortu ponadto argumentują, iż w projekcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych przewidziano szereg rozwiązań ułatwiających realizację inwestycji na ulicach. Wprowadzono m.in. pojęcie tzw. trudnych warunków oraz określono, że jeżeli spełnione są podstawowe wymagania określone w dziale II projektu rozporządzenia, dopuszcza się niestosowanie przepisów działu III, które ograniczałyby możliwość lub uniemożliwiałyby projektowanie ulic w strefach zamieszkania lub w strefach ograniczonej prędkości, w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. Negatywnie oceniono również propozycję wprowadzenia nowego urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego stojaka rowerowego, umożliwiającą jego lokalizację na jezdni wraz z warunkami technicznymi takiego stosowania (na wlotach skrzyżowań, zwłaszcza z pierwszeństwem – w celu zapewnienia pola widoczności i eliminacji nielegalnego postoju pojazdów silnikowych). Zdaniem MI mieć to będzie negatywny wpływ na warunków bezpieczeństwa ruchu w tym ograniczenie widoczności oraz bezpieczeństwo rowerzystów korzystających z takich stojaków.

Wyzwanie problemowe 4: Działania ograniczające ruch samochodów (polityka parkingowa, opłaty kongestyjne, zmiany w infrastrukturze drogowej i organizacji ruchu, strefy wyłączone lub z ograniczonym ruchem kołowym)

Ograniczanie wykorzystania samochodu w transporcie indywidualnym jest szansą nie tylko na pożądaną zmianę w kierunku transportu publicznego, roweru czy mobilności współdzielonej. Lider podgrupy postuluje również konkretne rozwiązania ukierunkowane na ograniczenie pozostałego ruchu samochodowego, choć nie pomija też kwestii, które mogą pomóc w promowaniu alternatywy. Założenia zaadresowanie tego wyzwania pomoże w realizacji postulatu *miasta zielonego*, to znaczy zmniejszy się negatywne oddziaływanie skutków ruchu samochodowego na środowisko. Oczywiście oznacza to także potencjalny wzrost bezpieczeństwa innych uczestników ruchu. Proponuje się tu następujące rozwiązania:

1) Wprowadzenie obowiązku tworzenia stref ruchu uspokojonego w gminach i fizyczne uspokojenie ruchu. Wprowadzenie stref ruchu uspokojonego, obejmujących drogi dojazdowe i lokalne w obszarach zabudowy mieszkaniowej, za pomocą organizacji ruchu oraz wprowadzenie fizycznych rozwiązań geometrycznych wymuszających ograniczenie prędkości, zgodnych z oznakowaniem strefowym. Praktyka tworzenia stref Tempo 30 lub 40 wskazuje na częste wyznaczanie stref jedynie za pomocą strefowych znaków ograniczenia prędkości, bez wprowadzania geometrycznych rozwiązań wymuszających rzeczywiste ograniczenie prędkości. Znamiennym jest przypadek strefy w Katowicach, gdzie w śródmieściu wyznaczono obszar strefowy bez rozwiązań geometrycznych. Prędkości spadły, ale nie do obowiązujących w strefie, lecz w ruchu miejskim. Co i tak zmniejszyło ilość zdarzeń drogowych o 40 proc. Teoretycznie cele zostały osiągnięte, ale przypadek pokazuje jakie znaczenie ma skuteczne egzekwowanie aktualnych przepisów dotyczących prędkości maksymalnych w obszarze zabudowanym;

2) Dostosowanie popytu na postój pojazdów osobowych do podaży miejsc postojowych.

Uzależnienie możliwości zarejestrowania nowego pojazdu osobowego od przedstawienia zaświadczenia właściciela nieruchomości lub zarządcy nieruchomości o posiadaniu miejsca postojowego dla pojazdu. Jednym z podstawowych problemów miast jest nadmiar samochodów spowodowany nieuzasadnieniem niskim kosztem postoju pojazdów, najczęściej przerzucanym przez ich właścicieli na gminy. Nie istnieje obecnie żaden mechanizm regulujący kwestie pozostawiania na noc samochodów w przestrzeniach publicznych. W wielu przypadkach dla właścicieli pojazdów jest to bezkosztowe. Wszystkie koszty przerzucane są na stronę publiczną. Występuje oczekiwanie, że gminy zapewnią możliwość pozostawiania na noc pojazdów w przestrzeniach miejskich ich prywatnym właścicielom;

3) Zwiększenie liczby miejsc postojowych dla rowerów. Umożliwienie i wspieranie budowy przydomowych miejsc postojowych dla rowerów (wiat i boksów) zlokalizowanych w pobliżu wejść do budynku, bliżej niż miejsca postojowe samochodów. Podstawowym problemem wpływającym na decyzję o użyciu roweru jako środka krótkiej podróży obowiązkowej jest brak odpowiednio wygodnej infrastruktury do przechowywania rowerów na noc (rowery przechowywane są na balkonach lub w piwnicach). Rozwiązaniem jest umożliwienie i wspieranie budowy przydomowych miejsc postojowych dla rowerów – wiat i boksów – zlokalizowanych w pobliżu wejść do budynku. Proponuje się uruchomienie programu finansowanego ze środków krajowych i unijnych skierowanego do zarządców i właścicieli nieruchomości wielorodzinnych i samorządów na budowę infrastruktury postojowej dla rowerów, na własność i na wynajem, która ma umożliwić postój rowerów w pobliżu wejść do budynków.

Uwagi Ministerstwa Infrastruktury do zaprezentowanego rozwiązania:

Ministerstwo Infrastruktury stoi na stanowisku, że zmuszanie jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania określonych działań przynosi odwrotne skutki od zamierzonych. Wprowadzenie obowiązku powinno być zastąpione zachęcaniem, promowaniem i wspieraniem, a nie zmuszaniem.

Wyzwanie problemowe 5: Harmonijny rozwój mobilności współdzielonej

Coraz większa liczba samochodów w naszych miastach generuje kongestię i skłania do szukania alternatyw. Intuicyjnie, najodpowiedniejszym środkiem transportu na takie odległości byłby rower lub elektryczna hulajnoga. Niewielkie gabaryty tych pojazdów zachęcają do podróżowania transportem zbiorowym, a na ostatnim odcinku właśnie e-hulajnogą. Te i inne czynniki sprzyjają rozwojowi infrastruktury wspierającej alternatywne sposoby zaspokajania swoich potrzeb komunikacyjnych.

Perspektywy rozwoju mobilności współdzielonej współgrają z postulatem *miasta inteligentnego*. Usługi wypożyczenia pojazdów (np. skuterów, rowerów) opierają się na indywidualnym dostępie z poziomu aplikacji i jako takie wykorzystują narzędzia cyfrowe w celu realizacji potrzeb transportowych. W Polsce usługi te wciąż się rozwijają, w nauce zaś podejmuje się badania nad potencjałem, jaki w kontekście niskoemisyjności oferuje ten segment mobilności (zob. np. Moreau i in. 2020). Nowa Krajowa Polityka Miejska powinna też dostrzegać równocześnie pojawiające się wątpliwości – pojawiają się bowiem również głosy,

które przeczą zakładanej przyjazności hulajnóg elektrycznych dla środowiska (Śmietana, Otto 2019). Stąd tylko pod pewnymi względami można mówić o tym wyzwaniu, jako wpisującym się w postulat *miasta zielonego*.

Miasta chcą umożliwić najlepsze i najbardziej optymalne realizowanie potrzeb komunikacyjnych, lecz jak wspomniano już wyżej, alternatywy te generują nowe wyzwania: problemy

z bezpieczeństwem czy zarządzaniem przestrzenią. Zaktualizowane właśnie PoRD, które weszło w życie 20 maja 2021 r. nie uwzględnia wielu kwestii, które wpłyną na bezpieczne i rozsądne zarządzanie mikromobilnością na terenie gmin. Dlatego też, należy monitorować stan prawny i szukać rozwiązań wspólnie z samorządami. Tymczasem, jak ustaliła grupa ekspercka OPM: „Należy ocenić, iż polskie miasta bezwolnie poddały się ekspansji komercyjnych systemów wypożyczalni skuterów czy hulajnóg, lecz nie nadążają za wynikającymi z tego problemami” (Górny 2020: 48).

Pomimo perspektyw, jakie rysowały się w ramach aktualizacji PoRD, niestety najistotniejsze rozwiązania finalnie nie pojawiły się w procedowanej ustawie. Bodaj najważniejsza pożądana zmiana powinna dawać samorządom możliwość podpisywania umów z operatorami na terenie miasta. Obecnie w miastach funkcjonują porozumienia regulujące pewne aspekty funkcjonowania usług, czyli formuła dobrowolna – operator może na to przystać, ale nie musi. Hulajnogi służą mieszkańcom jako środek transportu przede wszystkim na krótkich dystansach – średnio 1,8 km. Wypożyczane są chętnie w okolicach przystanków komunikacji miejskiej, tworząc uzupełnienie na tzw. odcinku ostatniej mili. Gminy powinny zatem mieć narzędzia umożliwiające modelowanie tego środka transportu w przestrzeni.

W ramach aktualizacji PoRD zostają także wydzielone 3 typy środków transportu: Elektryczne Hulajnogi (EH), Urządzenia Transportu Osobistego (UTO) oraz Urządzenia Wspomagające Ruch (UWR), jednak tylko elektryczne hulajnogi oraz UTO zdefiniowane są jako pojazd. Wprowadzenie tak dużej i szerokiej grupy środków transportu może spowodować nieczytelność przepisów. Warto wspomnieć, że głównymi odbiorcami pasa drogowego będą elektryczne hulajnogi. Dlatego precyzowanie i rozbijanie grupy elektrycznych hulajnóg oraz UTO nie przyniesie pożądanego efektu, czyli bezpieczeństwa – w szczególności na drogach dla rowerów oraz infrastrukturze rowerowej. Zaskakujące jest też wydzielenie UWRów, które w istocie winny być przypisane do grupy pieszej.

W związku z powyższym, lider grupy proponuje pakiet składający się z propozycji ustawowych zapisów, narzędzi służących do monitorowania przepisów oraz dobrych praktyk, związanych z budową infrastruktury i zarządzaniem przestrzenią publiczną. Wpłynie on na lepsze funkcjonowanie ruchu hulajnóg elektrycznych, UTO i UWRów w Polsce. Na tej podstawie samorządy otrzymają przejrzyste i spójne przepisy regulujące usługi mikromobilności, które przełożą się na realne modelowanie i zarządzanie tym segmentem. Przykłady niektórych konkretnych propozycji przedłożonych w karcie rozwiązania:

1) Obowiązkowe umowy o współpracy: nadanie miastom uprawnienia do nałożenia wymogu podpisania umowy z operatorem. Dziś władze miast mogą jedynie zabiegać o ustalenie podstawowych warunków współpracy, lecz przystąpienie do takiego porozumienia zależy jedynie od dobrej woli dostawcy usługi. Pozwoliłoby to JST wykonywać swoje „zadania własne”, czyli dbać o ład przestrzenny i bezpieczeństwo mieszkańców. Powszechnym widokiem są dziś

hulajnogi porzucone na trawnikach, zostawione w poprzek chodnika, czy użytkowane z przesadną prędkością;

2) Infrastruktura – dbałość o odpowiednią jakość i bezkolizyjność. Wątpliwości budzi zapis ustawy stanowiący obowiązek z korzystania przez jadących hulajnogą z infrastruktury rowerowej. Hulajnogi mają wyższe wymagania (w szczególności, jeśli chodzi o rodzaj nawierzchni, krawężniki – uskoki podłużne i poprzeczne) od rowerów, zatem hulajnogi obnażają rzeczywistą jakość infrastruktury rowerowej w polskich miastach. Dlatego należy budować tak, aby infrastruktura rowerowa stanowiła spójną sieć o jak najwyższych standardach technicznych;

3) Monitoring: Anna Zielińska z Instytutu Transportu Samochodowego zwróciła uwagę, że nie jesteśmy obecnie w stanie monitorować i analizować wypadkowości z udziałem hulajnóg, ponieważ w bazie danych o wypadkach nie ma takiej kategorii (w bazach międzynarodowych się powoli pojawiają). Dodatkowo podczas pomiarów ruchu oraz w kartach zdarzeń drogowych, należy uwzględnić nowych użytkowników pasa drogowego e-hulajnóg, UTO i UWR;

4) Dopuszczenie możliwości tworzenia parkingów rowerowych oraz dla hulajnóg (zabezpieczonych na krańcach, po obu stronach stojakami). Ażurowa budowa hulajnóg i rowerów nie zakłóca dobrej widoczności, w przeciwieństwie do pojazdu samochodowego, który może zasłaniać pieszego wkraczającego na przejście dla pieszych. W ten sposób zmniejsza się proceder nielegalnego parkowania samochodów, a jednocześnie nie odbiera miejsca pieszym na chodnikach parkingami dla hulajnóg;

5) Dalsze zmiany w PoRD – należy zmienić zapis w aktualizacji ustawy mówiący, że hulajnogi można umieszczać jedynie w miejscach wyznaczonych przez samorządy lub wzdłuż fasady budynków. Druga część zapisu może sprawiać problemu osobom niewidomym, niedowidzącym, z ograniczoną mobilnością w miejscach, gdzie chodniki są wąskie. PRD art. 47 ust. 3.;

6) Minimalny wiek użytkownika. Dyskusyjny jest zapis określający minimalny wiek osoby korzystającej z e-hulajnogi na 10 lat. Urządzenia te lawinowo zyskują na popularności, także jako prezenty komunijne. Ze względu na ich małą wagę połączoną z dużą prędkością, korzystniejszą byłaby granica wiekowa ustalona na poziomie 16 lub nawet 14 lat. Problem ten nie będzie występował w przypadku komercyjnych hulajnóg funkcjonujących w wypożyczalniach, gdyż operator „odgórnie” może zaprogramować maksymalną prędkość urządzenia, także na obszarach wskazanych przez samorządy.

Wyzwanie problemowe 6: Poprawa BRD w miastach

Ludzie mają różne potrzeby i możliwości. Polityka bezpieczeństwa musi uwzględniać ludzi, którzy popełniają błędy, kierowców, którzy nie są w pełni świadomi niebezpieczeństwa, jakie mogą stworzyć swoim zachowaniem, a także osoby młodsze, starsze i niepełnosprawne. Wyzwaniom tym należy sprostać poprzez staranne planowanie, realistyczne zarządzanie, projektowanie uniwersalne i rygorystyczne egzekwowanie przepisów. Bezpieczeństwo ruchu drogowego jest problemem globalnym, w którym miasta mają do odegrania kluczową rolę. Wypadki drogowe i ryzykowne zachowania mają przyczyny strukturalne, na które miasta mogą reagować. Podejście oparte na „bezpiecznym systemie” dotyczy interakcji między użytkownikami dróg, pojazdami i infrastrukturą. Wszystkie elementy tego systemu muszą

„pracować” na wspólny efekt. Jeśli ludzie popełniają błędy lub jedna część systemu zawodzi, uczestnicy ruchu nadal powinni być chronieni.

Osiągnięciu celu, jakim jest *miasto dostępne* służą też zatem rozwiązania wypracowane w ramach odpowiedzi na wyzwanie drugie: bezpieczeństwo w ruchu drogowym (BRD). Liderka grupy uznała, że wyzwania infrastrukturalne, stanowiące osobną kwestię w ramach wyzwania pierwszego (*car-lite city*) w równym stopniu pracują na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W związku z tym w grupie rekomenduje się następujące działania:

1) Dostosowanie prędkości do wymagań niechronionych uczestników ruchu drogowego. Zmniejszenie prędkości jest jedną z najważniejszych rzeczy, jakie miasta mogą zrobić, aby uczynić ulice bezpieczniejszymi. Jazda z nadmierną prędkością utrudnia sytuację kierowcy podczas prowadzenia pojazdu. Kierowca ma mniej czasu, aby prawidłowo rozpoznać, ocenić i zareagować na sytuację drogową, droga hamowania wydłuża się, zwiększa się prawdopodobieństwo utraty kontroli kierowcy nad pojazdem, a inni użytkownicy dróg mają mniej czasu, aby uniknąć wypadku. Dlatego szczególnie w obszarach miejskich należy promować i stosować różne środki uspokojenia ruchu (legislacyjne, planistyczne, infrastrukturalne, organizacyjne). Działania infrastrukturalne powinny być wzmocnione efektywnym nadzorem (fotoradary), modyfikacją systemu nakładania kar i zwiększeniem wysokości mandatów;

2) Zaplanowanie i wdrożenie Wizji Zero – definiowanej jako systemowe, zintegrowane działania mające na celu (w długiej perspektywie) uzyskanie zera ofiar śmiertelnych i ciężko rannych w wypadkach drogowych. Realizacja Wizji Zero polega na ustaleniu celu liczbowego, planu działań, sposobu zaangażowania instytucji miejskich oraz społeczności lokalnych. Skuteczne wdrożenie programu wymaga szeregu konkretnych działań: przygotowania podręcznika opisującego warunki do wdrożenia Wizji Zero na poziomie lokalnym; zapewnienia źródeł finansowania, np. poprzez stworzenie funduszu celowego dla miast realizujących zintegrowane zadania zgodnie z długofalowym planem; dostarczenia samorządom narzędzi do wdrażania działań poprawiających BRD – wytyczne, przykłady dobrych praktyk; stworzenia platformy dla rozpowszechniania informacji i gromadzenia opinii społeczności lokalnej [forma komunikacji z mieszkańcami]; stworzenia modelu (wzorca) miejskiego/lokalnego Obserwatorium Mobilności umożliwiającego systematyczny monitoring realizacji programu, w tym stworzenia zintegrowanego systemu zbierania danych o zagrożeniach w ruchu drogowym; stworzenia sieci miast w Polsce realizujących Wizję Zero (wymiana doświadczeń);

3) Bezpieczna infrastruktura dla pieszych i rowerzystów. Bezpieczeństwo ulicy zależy od bezpieczeństwa zapewnionego jej niechronionym użytkownikom. Poruszanie się pieszo i rowerem po ulicach miast nie wymaga posiadania prawa jazdy i nie podlega ograniczeniom wiekowym. Ulice miejskie wymagają szczególnego podejścia do bezpieczeństwa. Obawy o bezpieczeństwo są często wymieniane jako najważniejsza przeszkoda w częstszym chodzeniu pieszo lub jeździe na rowerze, także przez rodziców, którzy uważają, że muszą odwozić dzieci do szkoły. Poprawa bezpieczeństwa na ulicach uwolni potencjał dla ruchu pieszego, rowerowego, transportu publicznego oraz rosnącej liczby opcji współdzielonej mikromobilności, co przyczyni się także do realizacji celów związanych z klimatem i jakością powietrza.

Do najważniejszych zadań należy: rozpowszechnienie stosowania stref Tempo 30, ograniczenie parkowania na chodnikach wraz z podniesieniem kar za niestosowanie się do tych zakazów, dostosowanie przejść dla pieszych do wymogów bezpieczeństwa (stosowanie wytycznych w

zakresie oświetlenia i lokalizacji) dostosowanie rozwiązań do potrzeb osób starszych (przejścia dla pieszych, sygnalizacja świetlna).

Wyzwanie problemowe 7: Zwiększenie dostępności międzymiastowej, przede wszystkim w oparciu o efektywny transport szynowy z uwzględnieniem hierarchii systemu osadniczego

U fundamentów niniejszego wyzwania leży przede wszystkim przekonanie, że odpowiednia dostępność międzymiastowa jest warunkiem zacieśniania się wzajemnych powiązań gospodarczych między gminami oraz miastami i ich obszarami funkcjonalnymi. Stąd też założenie, że odpowiedzi na niniejsze wyzwanie w największym stopniu przełożą się na realizację celu, jakim jest *miasto produktywne*. Powoduje to, że temat ten jest spójny z wyzwaniem obejmującym kwestie transportu publicznego w mieście i MOF (T01a), jednak tutaj mówimy przede wszystkim o międzymiastowych połączeniach kolejowych.

Jak można zobaczyć, efekty prac grupy obejmują całe spektrum propozycji – od integracji taryfowej, przez gromadzenie kluczowych danych i uspołnienie metodyki ich wytwarzania po otwarcie rynku kolejowego na konkurencję. W ogólności postulaty te dotyczą ważnej i ostatnio na nowo podjętej w dyskursie publicznym problematyki wykluczenia transportowego (Trammer 2019; Gitkiewicz 2019). Lider grupy proponuje:

1) Szersze wykorzystanie potencjału modernizowanych linii kolejowych dla usprawnienia połączeń regionalnych – modernizacji poddawane są linie kolejowe o różnym przeznaczeniu i o różnym typie dominującego ruchu. Zróżnicowanie to powoduje, że osiągnane efekty mogą być różne w odniesieniu do poszczególnych kategorii pociągów i rodzajów przewozów. Określenie rozwiązań, jakie mają mieć zastosowanie na modernizowanej infrastrukturze następuje na etapie sporządzania dokumentacji przedprojektowej (studium wykonalności). Błędy popełnione na tym etapie mogą mieć daleko idące konsekwencje w postaci m.in. spadku przepustowości linii, zamiast oczekiwanego wzrostu. Dla poprawy efektywności wykorzystania linii kolejowych powinny przyczynić się następujące działania:

- przegląd istniejących standardów modernizacji linii kolejowych o różnych kategoriach i różnym przeznaczeniu;
- szersze zastosowanie do przewozów regionalnych taboru o prędkości maksymalnej 160 km/h i wykorzystywanie tej prędkości tam, gdzie jest to możliwe;

2) Stworzenie i promowanie minimalnych standardów obsługi połączeń komunikacyjnych finansowanych ze środków publicznych. Jedną z ważnych barier rozwojowych Polski stało się w ostatnich latach wykluczenie komunikacyjne. Cięcia w regionalnej komunikacji kolejowej dokonane na początku XXI w. i postępujący upadek przedsiębiorstw PKS w kolejnej dekadzie spowodowały, że wiele rejonów kraju pozbawionych jest komunikacji publicznej. Z tego względu jedynym rozwiązaniem dla mieszkańców tych terenów jest zakup własnego samochodu, a bardzo często sytuacja ekonomiczna gospodarstwa domowego umożliwia jedynie zakup używanego pojazdu w zaawansowanym wieku. Organizacja komunikacji publicznej jest zadaniem własnym samorządu różnego szczebla. Należy jednak zaznaczyć, że różne JST podchodzą do tego zagadnienia w różny sposób. Rekomenduje się zatem:

- wypracowanie w porozumieniu z interesariuszami (przede wszystkim JST różnego szczebla) minimalnych standardów obsługi linii komunikacyjnych o różnym charakterze, w tym również połączeń kolejowych na granicach województw,
- stworzenie możliwości, aby minimalne wymogi stały się obowiązkowym elementem dokumentacji niezbędnej do pozyskania np. dofinansowania z FRPA;

3) Wsparcie procesów integracji taryfowej i organizacyjnej w ramach komunikacji miejskiej i regionalnej. Istniejące rozwiązania w zakresie integracji taryfowej opierają się najczęściej na dopłatach ze strony samorządów miast na rzecz przewoźników kolejowych. System ten nie jest możliwy do zastosowania w każdym przypadku, ponieważ dla części jednostek samorządu terytorialnego JST może być to nieosiągalne finansowo. Jednym z możliwych rozwiązań problemu integracji taryfowej i organizacyjnej jest rozszerzenie możliwości zawierania porozumień pomiędzy JST, które odpowiadają za organizację komunikacji na swoich szczeblach. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe zawarcie porozumienia pomiędzy marszałkiem województwa, który jest organizatorem transportu kolejowego, a gminą – organizatorem komunikacji miejskiej. Sugerowane działania to:

- promowanie działań integracyjnych możliwych do wdrożenia w istniejącym stanie prawnym;
- zmiana ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim dopuszczająca możliwość zawierania porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego dowolnego szczebla;
- do rozważenia: ograniczenie liczby organizatorów transportu publicznego (kolej – marszałek; komunikacja miejska – miasto; pozamiejska komunikacja autobusowa – powiaty);

4) Gromadzenie danych o mobilności w obszarach miejskich. Podstawą polityki mobilności w ramach miast powinna być rzetelna analiza potrzeb. Najefektywniejszym narzędziem, które może służyć temu celowi jest tworzenie modeli transportowych opartych o filozofię modelowania czterostopniowego. Jednak do analizy potrzeb, niezależnie od tego, czy będzie ona oparta o model czterostopniowy, czy też będzie wykorzystywać inne, prostsze narzędzia, niezbędne jest posiadanie informacji o przemieszczeniach, jakie odbywają się w ramach miasta i jego obszaru funkcjonalnego. Wadą obecnie stosowanych rozwiązań jest ich niejednorodność – różne podmioty zlecające badania stosują różne metodyki, przez co ich wyniki są nieporównywalne między sobą. Z drugiej strony wiele mniejszych miast nie prowadzi takich badań w ogóle. Proponowane rozwiązanie służyć ma:

- przygotowaniu i wprowadzeniu jednolitego zestawu metodyk, które będą mogły znaleźć zastosowanie przy gromadzeniu informacji o mobilności,
- wprowadzeniu obowiązku cyklicznej realizacji badań, gdyż każdy zestaw metodyk oparty na dobrowolności ich zastosowania nie będzie prowadził do zmiany istniejącego stanu rzeczy;

5) Szersze otwarcie rynku kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Kolejowe przewozy pasażerskie realizowane są co do zasady w oparciu o umowy o świadczenie usług publicznych (PSC). Jedynie niewielka część połączeń realizowana jest w oparciu o zasady komercyjne – dotyczy to przede wszystkim pociągów kategorii premium uruchamianych przez PKP Intercity S.A. Obecnie zawarte umowy o świadczenie usług publicznych mają różny horyzont czasowy, w przypadku umów zawieranych przez marszałków województw jest on co do zasady krótszy niż przy umowie zawartej przez Ministerstwo Infrastruktury z PKP IC.

Otwarcie rynku może doprowadzić do poprawy oferty przewozowej, niemniej należy m.in. zaznaczyć, że przewozy komercyjne będą mogły zafunkcjonować jedynie na głównych ciągach komunikacyjnych. Otwarcie rynku należy rozpatrywać w dwóch segmentach:

- segment przewozów komercyjnych – dopuszczenie większej liczby podmiotów obsługujących połączenia na głównych trasach, realizowanych na zasadach ryzyka biznesowego przewoźnika może wprowadzić do zwiększenia częstotliwości połączeń i wzrost atrakcyjności oferty pasażerskiej,
- szersze kontraktowanie przewozów realizowanych w oparciu o umowy PSC w oparciu o postępowania przetargowe, również podejmowane we współpracy pomiędzy poszczególnymi organizatorami transportu (np. Wspólne przetargi na linie międzywojewódzkie).

Źródła

Uwaga: w przedłożonych kartach rozwiązań znajdują się źródła i literatura właściwe przedstawionym propozycjom. Poniżej wykaz jedynie źródeł przywoływanych w niniejszym raporcie:

- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [data dostępu: 21.05.2021].
- Gadziński J., Goras E. (red.), 2019, *Transport i mobilność miejska. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/04/Transport-i-mobilno%C5%9B%C4%87-miejska-raport-o-stanie-polskich-miast-Gadzi%C5%84ski-Goras-OPM-IRMiR.pdf> [data dostępu: 17.05.2021].
- Gitkiewicz O., 2019, *Nie zdążyć*, Dowody na istnienie, Warszawa
- Górny P., 2020. *Transport i mobilność miejska*, [w:] P. Górny, A. Muzioł-Węclawowicz, R. Ryś, A. Sobol (red.), *Raport tematycznych grup eksperckich Kongresu polityki miejskiej 2019. Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków, 39–50. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/07/raport-wyzwania-i-rekomendacje-krajowa-polityka-miejska-Rajmund-Ry%C5%9B-Pawe%C5%82-G%C3%B3rny-Agnieszka-Sobol-Alina-Muzio%C5%82-Wec%C5%82awowicz.pdf> [data dostępu: 17.05.2021].
- Komornicki T., 2011, *Przemiany mobilności codziennej Polaków na tle rozwoju motoryzacji*, (Prace Geograficzne, 227), Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, 2019, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*, Warszawa. Dostępne na:
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, b.d., *Założenia aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/95365/kpm2023.pdf> [data dostępu: 17.05.2021].
- Ministerstwo Infrastruktury (MI), 2019, *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, dokument przyjęty uchwałą rady ministrów z dn. 24 września 2019 r., Warszawa. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190001054/O/M20191054.pdf> [data dostępu: 20.05.2021].
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR), 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dn. 20 października 2015 r., Warszawa. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf [data dostępu: 17.05.2021].
- Ministerstwo Środowiska, 2019, *Polityka Ekologiczna Państwa 2030*, Warszawa. Dostępne na: <https://bjp.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-ekologiczna-panstwa/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-strategia-rozwoju-w-obszarze-srodowiska-i-gospodarki-wodnej/> [data dostępu: 11.01.2023].
- Moreau H., de Jamblinne de Meux L., Zeller V., D’Ans P., Ruwet C., Achten W.M.J., 2020, *Dockless E-Scooter: A Green Solution for Mobility? Comparative Case Study between Dockless E-Scooters, Displaced Transport, and Personal E-Scooters*, Sustainability, 12(5), 1803. <https://doi.org/10.3390/su12051803>
- Śmietana K., Otto P., 29.05.2019, *Elektryczne hulajnogi wcale nie są eko. Sprzęt z Chin żyje kilka miesięcy i trafia na śmietnik*, Dziennik Gazeta Prawna. Dostępne na: <https://serwis.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1414809,elektryczne-hulajnogi-elektrosmieci-zywnosc.html> [data dostępu: 17.05.2021].
- Trammer K., 2019, *Ostre cięcia. Jak niszczone polską kolej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1138).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, 463, 694, 720).

- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.).
- Wesołowski J., Makowski W., 2017. *Odzyskajmy centra miast*, Instytut Spraw Obywatelskich, Fundacja Po Staremu, Łódź. Dostępne na: http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2018/03/raport_MWR_Odzyskajmy_centra_miast.pdf [data dostępu: 17.05.2021].

Grupa ekspercka: Mieszkalnictwo i polityki społeczne

dr Alina Muzioł-Węclawowicz, dr Kamil Nowak

Skład grupy

Koordinator:

dr Alina Muzioł-Węclawowicz, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Asystent koordynatora:

dr Kamil Nowak, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Redaktorzy kart wyzwań i rozwiązań:

- dr Alina Muzioł-Węclawowicz – Instytut Rozwoju Miast i Regionów
- dr hab. Ryszard Szarfenberg, prof. UW – Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Mikołaj Herbst, prof. UW – Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Agata Twardoch – Politechnika Śląska
- Katarzyna Przybylska – Fundacja Habitat for Humanity
- dr Radosław Cyran – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
- Piotr Górka – doradca Związku Miast Polskich
- dr inż. arch. Agnieszka Cieśla – Politechnika Warszawska
- Piotr Olech – Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
- dr Kamil Nowak – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Pozostali członkowie grupy eksperckiej:

- Piotr Mync – zastępca prezydenta m. Stargard
- Grażyna Szotkowska – prezes zarządu Szczecińskiego TBS
- dr Rafał Iwański – Uniwersytet Szczeciński
- dr hab. Paweł Kubicki, prof. UJ – Uniwersytet Jagielloński
- Marek Goluch – Urząd m.st. Warszawy
- Magdalena Ruskowska-Cieślak – prezes zarządu Fundacji Habitat for Humanity
- Wojciech Daniel – prezes zarządu Tarnowskiego TBS
- dr Marta Jaskulska – Kongres Ruchów Miejskich

Przedstawiciele resortów biorący udział w pracach:

- Zuzanna Lulińska – Departament Mieszkalnictwa, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
- Daniel Wąsik – Departament Strategii Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej
- Magdalena Zawalich – Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej, Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- Joanna Bogaj-Maciejewska – Departament Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

- **Jacek Przydróżny** – Departament Programów Pomocowych Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Izabela Mroczkowska-Białasek** – Departament Analiz Ekonomicznych, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
- **Patrycja Kujawa** – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
- **Olgierd Podgórski** – Departament Polityki Rodzinnej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
- **dr Magdalena Witkowska** – Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Polityki Demograficznej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

Wprowadzenie

Przed polityką państwa wobec miast w sprawach społecznych stoi wiele pilnych wyzwań. W grupie eksperckiej poświęconej mieszkalnictwu i politykom społecznym z konieczności ograniczono zakres analiz. Sporo uwagi poświęcono mieszkalnictwu, ponieważ zapewnienie obywatelom prawa do mieszkania tworzy konieczny warunek ich dobrostanu i zarazem pomyslniej realizacji innych polityk społecznych. W mieszkalnictwie odniesiono się do zagadnień sfery mieszkalnictwa społecznego, w szczególności z myślą o dwóch grupach obywateli – ludzi młodych i osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem². Młodzi ludzie nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na rynku, a ułatwienie pozyskania pierwszego samodzielnego mieszkania może pomóc nie tylko im samym, ale również całemu społeczeństwu. Dla wielu młodych ludzi mieszkanie jest warunkiem podjęcia ważnych decyzji życiowych, np. o migracji, założeniu rodziny, posiadaniu potomstwa. Z kolei osobom w trudnej sytuacji życiowej pomoc mieszkaniowa otwiera szansę na godne życie.

Wyzwania nie dotyczą sektora mieszkalnictwa rynkowego, ponieważ ten w miastach rozwija się dynamicznie³. Nie podjęto części wyzwań wymagających systemowych reform, np. zagadnienia pomocy finansowej w ponoszeniu kosztów najmu mieszkań. Prezentowane wyzwania nie są kompletne, warte debaty miejskich partnerów społecznych z rządem są sprawy reform i zwiększenia aktywności spółdzielczości mieszkaniowej, włączenia inwestorów prywatnych do realizacji inwestycji mieszkaniowych w formule PPP, reforma stosunków najmu w kierunku ich uproszczenia z zachowaniem jednolitej ochrony najemców.

Polityka społeczna jako dziedzina działalności państwa jest realizowana przez różne polityki szczegółowe. I w tym zakresie prace ograniczono do kilku polityk: oświatowej, opieki nad dziećmi do lat 3, pomocy społecznej. Nie podjęto zagadnień dotyczących ochrony zdrowia, ponieważ ta dziedzina wymaga pilnych, systemowych reform w skali całego kraju. Polityką rynku pracy zajmował się inny zespół ekspertów. Niewątpliwie spore wyzwania stoją przed polityką wobec miast w zakresie polityki rodzinnej, upowszechniania kultury, walki z patologiami społecznymi. Warto pamiętać, że polityka społeczna nie sprowadza się do transferów socjalnych, a te nie są najbardziej efektywnymi działaniami w osiągnięciu takich celów jak zwiększenie wskaźnika urodzeń, wyrównywanie szans społecznych, decyzje o wyborze miejsca do życia (decyzje o migracji wewnętrznej lub zagranicznej).

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, iż polityka społeczna w Polsce jest zorganizowana nie według statusu/potrzeb miejscowości a poprzez pryzmat jednostek administracyjnych. Określone zadania w sferze społecznej są wskazane dla gmin, powiatów, czy województw. W takiej strukturze część tych jednostek to miasta – gminy miejskie, miasta w gminach miejsko-wiejskich i miasta na prawach powiatu. Te ostatnie są szczególne, bo mają zadania społeczne powiatu i gminy – co jest przesłanką wskazującą, że mogłyby w większym stopniu koordynować te obszary. Brak jest bardziej złożonego podejścia, uwzględniającego duże zróżnicowanie zjawisk społecznych w miastach. Trudno wymagać od wszystkich gmin tego samego – taka polityka ograniczona do jednego sposobu wydaje się błędna. Traktujmy miasto jako jednostkę

² Prace grupy miały miejsce przed ogłoszeniem „Polskiego Ładu”.

³ W 2020 r. oddano do użytku 221,4 tys. mieszkań, z tego 98,1% stanowiły mieszkania budowane indywidualnie i na sprzedaż lub wynajem (ten ostatni w znikomej proporcji). Źródło: *Budownictwo w 2020 r.*, GUS.

i wobec zbioru miast, w tym miast o podobnej skali i strukturze problemów społecznych, prowadźmy miejską politykę społeczną.

O tym, że mamy sporo do zrobienia świadczy to, że 64% najmłodszych dorosłych Polaków – w wieku 18–29 lat – wolałoby żyć i pracować poza Polską (Danielewski 2020). Miast dotyczą bardzo niekorzystne dane demograficzne. Doświadczają one spadku urodzeń poniżej zastępowalności pokoleń, rosnących wskaźników zgonów i intensywnego przyrostu osób w wieku 65 i więcej lat. Te ostatnie zjawiska wiążą się z wchodzeniem w wiek dojrzały pokolenia powojennego wyżu demograficznego. Dodatkowo na wzrost liczby zgonów wpływa stan służby zdrowia w okresie pandemii COVID-19. Czynnikiem różnicującym sytuację demograficzną miast są migracje. Należy prowadzić inną politykę wobec miast tracących ludność, a same te miasta również powinny swe działania strategiczne nastawić na obniżenie tempa strat ludnościowych. Przed polityką miejską stoją wyzwania związane z adresowaniem potrzeb społecznych mieszkańców, świadczenia usług w społeczności lokalnej osobom potrzebującym wsparcia. Do grup wymagających szczególnego wsparcia należą seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, osoby doświadczające bezdomności, osoby z problemami zdrowia psychicznego, usamodzielniająca się młodzież, imigranci, w tym obcokrajowcy przybywający do Polski za pracą. W miastach występuje koncentracja wyzwań, które wymagają rozwiązania na poziomie lokalnym, ale przy odpowiednim centralnym wsparciu legislacyjnym, finansowym i organizacyjno-instytucjonalnym. Adekwatna odpowiedź na te wyzwania pozwoli miastom prężniej się rozwijać. Natomiast brak odpowiedzi doprowadzi do znacząco trudniejszej sytuacji, np. ze względu na depopulację, zmiany demograficzne, czy zmiany klimatyczne.

Wiele polskich miast zmagają się z postępującym procesem kurczenia się i ubytkiem mieszkańców. Kurczenie się miast, to obecnie jedno z ważniejszych wyzwań zachodzących na obszarach miejskich, które dotyka jednocześnie aspektów społecznych, przestrzennych i gospodarczych (Musiał-Malago 2018). To sytuacja, w której niejednokrotnie celnym rozwiązaniem może okazać się zagospodarowywanie pustostanów w centralnych częściach miasta, podejmowanie działań remontowych, czy nawet wyburzenia obiektów, których modernizacja jest ekonomicznie nieuzasadniona.

Starzenie się społeczeństwa wydaje się być sprawą niedocenianą przez władze publiczne. Zmienia się model opieki nad seniorami. Stworzenie efektywnej oferty wsparcia dla seniorów opartej na usługach świadczonych w społeczności lokalnej jest potrzebne już teraz, a potrzeby w zakresie usług wsparcia dla seniorów w różnych formach będą coraz większe. Przyjęty kierunek deinstytucjonalizacji opieki społecznej wymaga dużych wysiłków w tworzeniu sieci instytucji i form wsparcia. Brak zmian doprowadzi do konieczności szybkiego tworzenia znaczącego zasobu placówek instytucjonalnych w najbliższych latach, co nie jest właściwym rozwiązaniem. Podobnie, potrzebne jest udzielenie wsparcia mieszkaniowego osobom doświadczającym bezdomności w sposób, który pozwoli wyjść z kryzysu bezdomności i zreintegrować się społecznie, zapewnienie wsparcia mieszkaniowego usamodzielniającej się młodzieży, które pozwoli ukończyć edukację czy podjąć pracę. Ci młodzi ludzie będą korzystali ze wsparcia przez pewien czas, do chwili usamodzielnienia się. Inne grupy będą wymagać długotrwałego wsparcia, zmieniającego się zakresem, np. osoby starsze, osoby chore, z niepełnosprawnościami.

Charakterystyka prac grupy

Grupę ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych tworzyli przedstawiciele środowisk naukowych, samorządowych, organizacji pozarządowych oraz osoby z ramienia poszczególnych ministerstw. Po wstępnej dyskusji zakresu merytorycznego wyzwań w obszarze polityk społecznych i mieszkalnictwa w ramach aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej, uzgodniono podział pracy między członkami grupy. Część osób zaangażowała się bezpośrednio w szczegółowe opracowanie treści wyzwań i rozwiązań, część natomiast pełniła rolę pomocniczą jako doradcy i recenzenci.

W okresie od lutego do maja 2021 r. odbyło się łącznie osiem spotkań merytorycznych, z czego pierwsze miało charakter wprowadzający, trzy dotyczyły wypracowania wyzwań i nakreślenia działań w pracy nad możliwymi rozwiązaniami. Po podziale zakresu zadań pomiędzy poszczególnych członków zespołu, nastąpił okres wypracowywania roboczych wersji kart wyzwań i rozwiązań, które następnie były przedmiotem dyskusji na kolejnych czterech spotkaniach. Każde zdiagnozowane wyzwanie i zaproponowane rozwiązanie zostało omówione, skonsultowane przez członków grupy i przyjęte na zasadzie braku sprzeciwu.

Efektom prac podzespołu ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych jest katalog 10 wyzwań i 31 rozwiązań dotyczących ważnych aspektów polityk społecznych, włączając politykę mieszkaniową, w ich miejskim wymiarze. Uwzględniają one m.in. problematykę pomocy społecznej, edukacji, recyklingu przestrzeni, adaptacji miast, a ściślej zabudowy miejskiej, do zmian klimatu, stabilności dochodów miast, zwiększenia ład przestrzennego oraz – pośrednio – ochrony obszarów niezabudowanych, dzięki intensyfikacji remontów i modernizacji zabudowy mieszkaniowej oraz adaptacji budynków o innym przeznaczeniu na cele mieszkaniowe. Zwraca się uwagę na założenia Zielonego europejskiego ład i pilną konieczność zmniejszenia zużycia energii na cele mieszkaniowe. Dużo uwagi poświęcono zwiększaniu dostępności do czynszowych mieszkań społecznych, w tym mieszkań wspomaganych. Proponujemy, wzorem regulacji w państwach zachodnioeuropejskich włączenie sektora prywatnego do produkcji mieszkań dostępnych.

Pod wyszczególnionymi wyzwaniami zamieszczono skrócony opis rozwiązań zaczerpnięty z zaproponowanych i przedłożonych przez członków grupy kart.

Wyzwanie problemowe 1: Ustanowienie standardów finansowania oświaty i racjonalizacja finansowania zadań oświatowych przez państwo

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

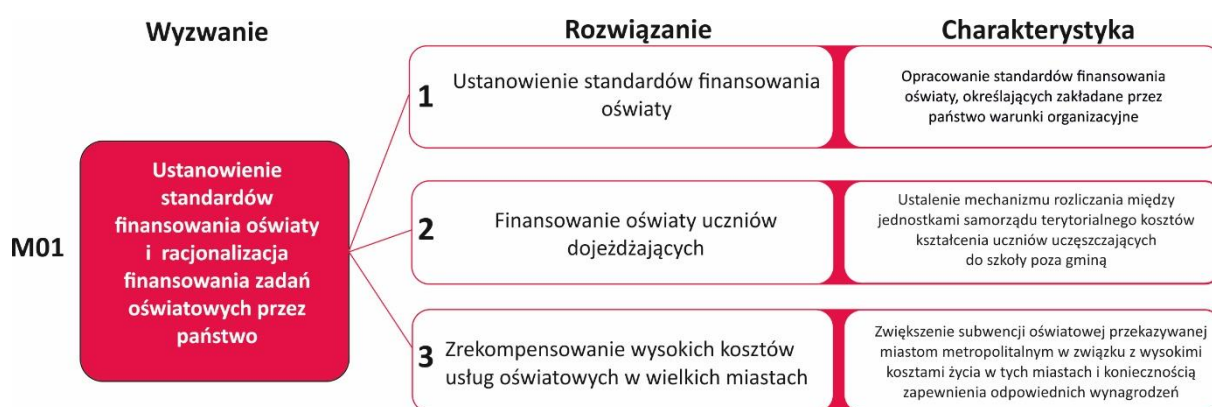
Problem braku standardów finansowania oświaty ma charakter systemowy i dotyczy wszystkich samorządów terytorialnych w Polsce, choć skala obciążenia finansowego jest zróżnicowana. Obecnie w większości miast otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej nie wystarcza na pokrycie wynagrodzeń w oświacie. Skala problemu jest największa w miastach dużych i średnich, nie dotyczy w zasadzie najmniejszych miast i wsi, które otrzymują subwencję wyrównawczą.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Spośród zdefiniowanych celów głównych KPM działania służące rozwiązaniu problemu współfinansowania oświaty przez państwo przybliżą realizację dwóch celów: „budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców” oraz – w ujęciu perspektywicznym – „podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Pakiet rozwiązań zakłada wprowadzenie trzech zasadniczych rozwiązań w szkolnictwie podstawowym. Pierwszym jest ustanowienie standardów finansowania oświaty. Drugim – ustalenie mechanizmu pozwalającego na rozliczanie kosztów nauczania w szkołach uczniów zamieszkujących poza gminą. Trzecim – zrekompensowanie wysokich kosztów usług oświatowych w wielkich miastach.



Ryc. 7. Siatka rekomendacji do wyzwania: Ustanowienie standardów finansowania oświaty i racjonalizacja finansowania zadań oświatowych przez państwo

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Brak standardów finansowania oświaty uderza najmocniej w miasta średnie i duże ze względu na model podziału subwencji oświatowej. W tej grupie miast największy jest również problem

finansowania dojazdów uczniów do szkół, ze względu na znaczną migrację wahadłową uczniów, a także na migrację rodzin do miast bez zmiany adresu zameldowania. Zwiększone koszty zatrudnienia nauczycieli powiązane z wyższymi kosztami życia są domeną największych miast, głównie metropolii.

Wyzwanie problemowe 2: Przeciwdziałanie nierównościami w oświacie

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

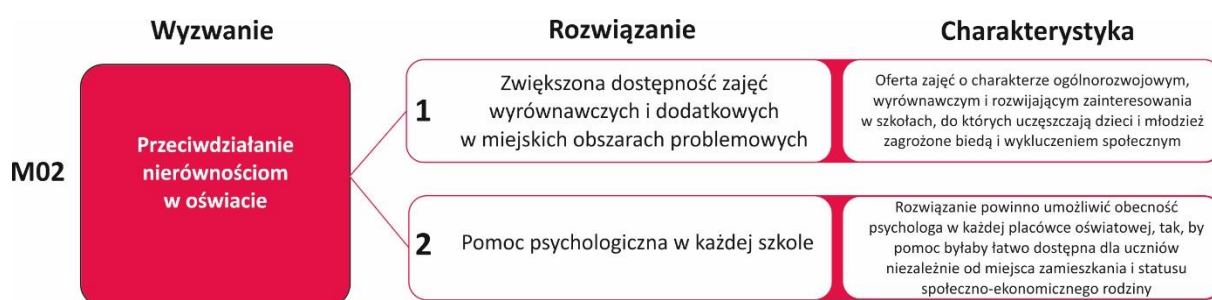
Nierówny dostęp do edukacji skutkuje pogłębianiem się wykluczenia wybranych grup społecznych i segregacji przestrzennej, co z kolei powoduje napięcia społeczne, pogorszenie się bezpieczeństwa publicznego oraz dodatkowy koszt w postaci świadczeń społecznych. Najważniejszymi czynnikami wyzwania są: ogniska biedy w dużych miastach (gettoizacja szkół), znaczne koszty prywatnej edukacji mimo jej formalnej bezpłatności i ograniczona pomoc psychologiczna, w szczególności w mniejszych ośrodkach miejskich.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Działania służące rozwiązaniu problemu przeciwdziałania nierównościami w oświacie wpłyną na realizację dwóch celów zdefiniowanych w KPM, są to: „budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców” oraz – perspektywicznie – „podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Pakiet rozwiązań zakłada wprowadzenie dwóch zasadniczych rozwiązań. Pierwszym jest zwiększona dostępność zajęć wyrównawczych i dodatkowych w miejskich obszarach problemowych. Drugim – pomoc psychologiczna w każdej szkole.



Ryc. 8. Siatka rekomendacji do wyzwania: Przeciwdziałanie nierównościami w oświacie

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Problem ograniczonej pomocy psychologicznej dotyczy w największym stopniu miast małych. Natomiast segregacja przestrzenna (w tym segregacja szkolna) dotyczy przede wszystkim miast dużych i metropolii. Tam także najsilniej uwidaczniają się dodatkowe koszty kształcenia (korepetycje, zajęcia pozaszkolne, koszt korzystania z pomocy edukacyjnych).

Wyzwanie problemowe 3: Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

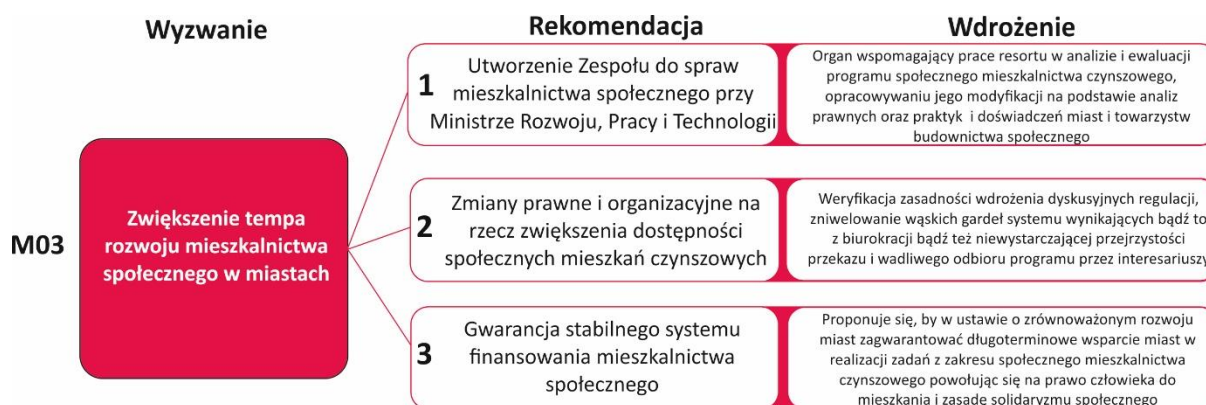
Mieszkalnictwo społeczne ma strategiczne znaczenie dla dążenia do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach polityki państwa wspierającej dostępność mieszkań dla mniej zamożnych obywateli oraz obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej ze względu na wiek, relacje rodzinne, niepełnosprawność, wykluczenie społeczne. Większy zasób mieszkań społecznych to większa dostępność mieszkań dla ludzi młodych, a to oznacza lepsze warunki do założenia rodziny i posiadania potomstwa, rozwijania aspiracji i aktywności społecznych. Obecny zasób i nowe budownictwo w mieszkalnictwie społecznym całkowicie nie odpowiadają realnym potrzebom, które największe są w miastach, szczególnie w miastach dużych i w obszarach funkcjonalnych dużych miast.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Działania na rzecz zwiększenia tempa budownictwa społecznego (komunalnego i TBS) służą bezpośrednio celowi polityki miejskiej „budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców” oraz celowi „podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast”. Niemniej, również pozostałe cele są tu ujęte, ponieważ społeczne zasoby czynszowe trzymają standardy techniczne względem efektywności energetycznej, są z reguły lokalizowane w centralnych częściach miast, co sprzyja przeciwdziałaniu rozlewaniu się miast (cel 5) i działaniom na rzecz ochrony klimatu (cel 3).

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Rekomendowane są trzy rozwiązania o różnym charakterze. Utworzenie Zespołu do spraw mieszkalnictwa społecznego przy Ministrze Rozwoju i Technologii posłuży wypracowywaniu spójnych rozwiązań szczegółowych w przedmiotowym zakresie i umożliwi spójną współpracę stron zaangażowanych w mieszkalnictwo społeczne. W latach 2018–2020 miała miejsce seria zmian prawnych w ustawach dotyczących mieszkalnictwa społecznego, należy kontynuować debatę nad niektórymi przyjętymi, kontrowersyjnymi rozwiązaniami oraz proponować dalsze zmiany w kierunku uproszczenia i uspołnienia przepisów i wprowadzania ułatwień organizacyjnych. Dla zapewnienia dynamicznego wzrostu sektora społecznych mieszkań czynszowych wskazane jest gwarantowanie przez państwo odpowiedniej do potrzeb podaży środków finansowych. Proponuje się dwukierunkowe gwarancje w postaci programu wieloletniego i w stosownych zapisach w projektowanej ustawie o zrównoważonym rozwoju miast.



Ryc. 9. Siatka rekomendacji do wyzwania: Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Potrzeby w zakresie rozwoju społecznego mieszkalnictwa czynszowego notują wszystkie miasta duże i średnie. U części miast rozwój tych zasobów jest lub też powinien być elementem strategii rozwoju.

Wyzwanie problemowe 4: Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Zgodnie ze strategią Fala renowacji na potrzeby Europy, opublikowaną przez Komisję Europejską w 2020 r., przed krajami członkowskimi stawia się cel co najmniej dwukrotnego zwiększenia wskaźników renowacji w ciągu 10 lat. Tymczasem skala zaniedbań w zakresie remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych w polskich miastach jest znacząca. Konsekwencją narastających zaniechań remontowych jest zwiększanie się liczby pustostanów, czyli mieszkań, które nie są zamieszkiwane przez legalnych lokatorów. Według danych GUS w 2018 r. z zasobach gmin w Polsce znajdowało się 54,2 tys. pustostanów, co stanowiło wzrost o 10% w stosunku do 2016 r. Większość z nich znajdowała się na terenie miast. Ponadto zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego 2011 r. (*Mieszkania – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*) liczba mieszkań substandardowych w Polsce wynosiła 1,3 mln, w których zamieszkiwało 5,3 mln osób.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Podjęcie na większą skalę działań związanych z poprawą warunków mieszkaniowych, przy uwzględnieniu założeń Europejskiego Zielonego Ładu (2019), jakim jest renowacja zasobów budynków w UE powiązana ze zwiększeniem efektywności energetycznej, to ważny krok do realizacji celu budowy miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników. Remonty i modernizacje budynków mieszkaniowych pomogą jednocześnie w osiągnięciu celu związanego z adaptacją miast do zmian klimatu i zwiększeniem wykorzystania rozwiązań opartych na naturze.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Rekomenduje się trzy zasadnicze działania. Pierwszym z nich jest stworzenie Rewitalizacyjnych Funduszy Mieszkaniowych (RFM), drugim utworzenie wieloletniego programu wsparcia i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych, trzecim ograniczenie zużycia energii i emisji zanieczyszczeń w zasobach mieszkaniowych.



Ryc. 10. Siatka rekomendacji do wyzwania: Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Problem ma charakter ogólnokrajowy i dotyczy wszystkich miast w Polsce. Skala problemu w zasobach gminnych największa jest w miastach dużych oraz tych cechujących się relatywnie wysokim udziałem mieszkań komunalnych.

Wyzwanie problemowe 5: Rozwijanie opieki, integracji społecznej oraz aktywizacja zawodowa wybranych grup społecznych

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Miasta borykają się z niskim poziomem podaży usług opieki zapewnianej w mieszkaniach, które zapobiegają przedwczesnemu przeniesieniu osób wymagających pomocy do instytucji opieki stacjonarnej. Deficyty w tym zakresie przyczyniają się do izolacji i segregacji osób starszych. Ponadto mała podaż usług aktywizacji społecznej dla osób z niepełnosprawnościami również przyczynia się do ich marginalizacji. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych prawie w Polsce wynosił średnio 17% (średnia z kwartałów 2018–2020 do III kwartału wg danych z badania aktywności ekonomicznej GUS), gdy dla osób sprawnych w tym samym czasie było to 80%.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Wyzwania w zakresie opieki nad osobami starszymi oraz aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami i korzystających z pomocy społecznej są kluczowe dla realizacji idei miasta sprawiedliwego, czyli celu: „budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Rekomenduje się trzy zasadnicze działania. Pierwszym z nich jest wprowadzenie zmian w programie „Opieka 75+”, drugim aktywizacja zawodowa osób zdolnych do pracy i korzystających z pomocy społecznej, a trzecim powołanie nowego rządowego programu wieloletniego pod nazwą „Ścieżka do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami” na wzór proponowany przez Fundację Aktywizacja.



Ryc. 11. Siatka rekomendacji do wyzwania: Rozwijanie opieki, integracji społecznej oraz aktywizacja zawodowa wybranych grup społecznych

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Pomoc powinna być adresowana priorytetowo dla miast, w których dany problem cechuje się ponadprzeciętnym natężeniem w odniesieniu do pozostałych jednostek miejskich. Zwiększone wsparcie powinno więc dotyczyć m.in. miast z relatywnie wysokim odsetkiem:

- seniorów,
- osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym (i trudniejszą sytuacją a rynku pracy),
- osób zdolnych do pracy, które długotrwale korzystają z pomocy społecznej.

Wyzwanie problemowe 6: Rozwój różnorodnych form wczesnej edukacji i opieki dla dzieci

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

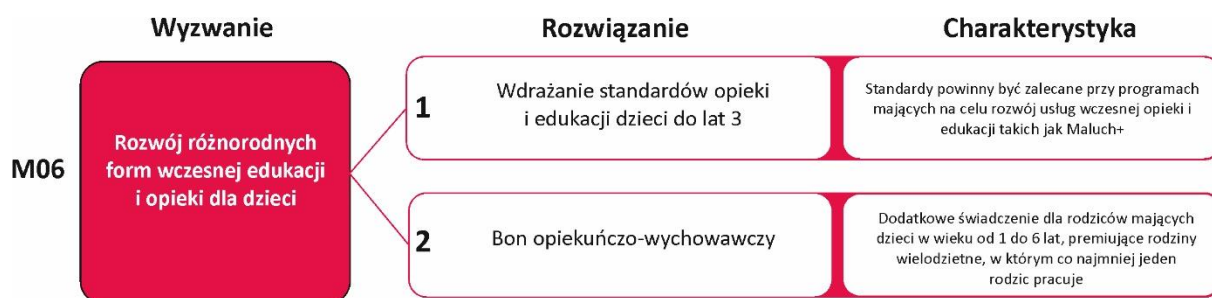
Według zasady 11 Europejskiego Filaru Praw Socjalnych dzieci mają prawo dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki, a dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mają prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans. W tym kontekście wyzwaniem jest za niski poziom upowszechnienia usług wczesnej edukacji i opieki dla dzieci w wieku do lat 3, a także brak lub niedorozwinięte specjalne programy w zakresie usług wczesnej edukacji i opieki dla rodzin ze specjalnymi problemami. Wyzwanie to jest szczególnie istotne dla miast z większymi potrzebami, a jednocześnie z mniejszą podażą różnych form opieki.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Spośród zdefiniowanych celów głównych KPM działania służące rozwijaniu różnorodnych form wczesnej edukacji i opieki dla dzieci mają przyszłościowy wpływ na realizację dwóch celów: „budowy miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców” oraz „podniesienia konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Pakiet rozwiązań zakłada wprowadzenie dwóch zasadniczych rozwiązań. Pierwszym jest wdrożenie standardów opieki i edukacji dzieci do lat 3. Drugim – wprowadzenie dodatkowego świadczenia dla rodziców dzieci w wieku od 1 do 6 lat w postaci bonu opiekuńczo-wychowawczego.



Ryc. 12. Siatka rekomendacji do wyzwania: Rozwój różnorodnych form wczesnej edukacji i opieki dla dzieci

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Priorytet dla miast z dużym odsetkiem dzieci w wieku 0–3 lata i z małą ofertą różnorodnych form opieki. Priorytetem są miasta z większymi potrzebami i mniejszą podażą, a więc z większym deficytem usług wczesnej edukacji i opieki dla dzieci.

Wyzwanie problemowe 7: Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Mieszkalnictwo wspomagane jest niezbędnym, podstawowym komponentem zdeinstytucjonalizowanego systemu świadczenia usług społecznych. Obowiązkiem Polski (zarówno w świetle ratyfikowanych konwencji międzynarodowych, prawa unijnego, jak i poszanowania praw człowieka) jest zapewnienie, że osoby potrzebujące wsparcia będą mogły je uzyskać w społeczności lokalnej. Obecne uregulowania prawne oraz finansowe i organizacyjne nie pozwalają na stworzenie odpowiedniego – co do liczby i jakości – zasobu mieszkań wspomaganych, dlatego niezbędne są zdecydowane działania w tym zakresie.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

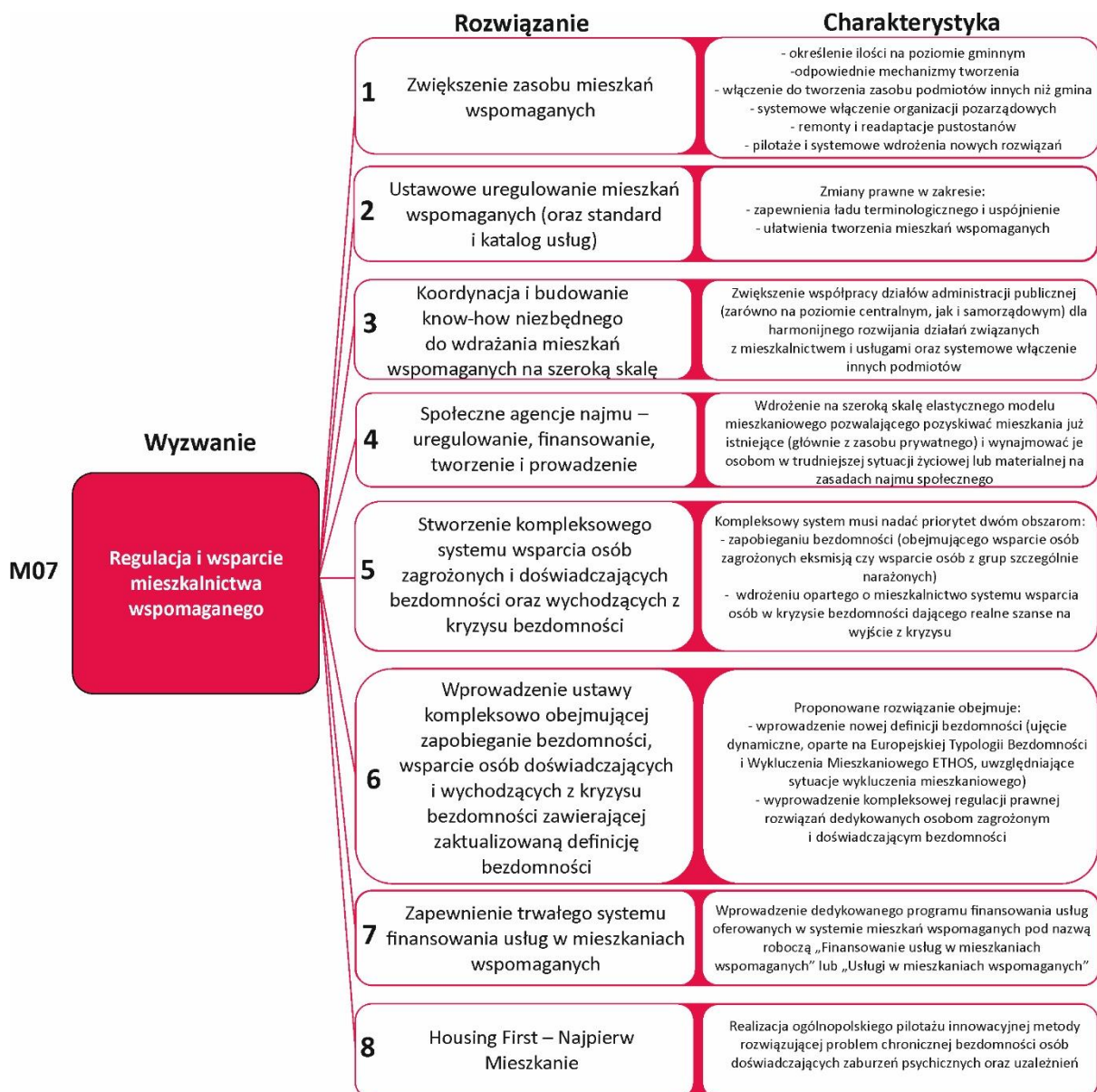
Potrzeba porządkowania systemu i nadania mu nowej dynamiki rozwojowej jest jedyną drogą pozwalającą w perspektywie najbliższych lat odpowiedzieć na wyzwania cywilizacyjne wobec problemów osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem.

Mieszkalnictwo wspomagane jest czynnikiem realizacji dwóch celów polityki miejskiej: „budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców” oraz „podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

W kartach rozwiązań (por. Ryc. 13) zostały opisane m.in. działania, które pozwolą stworzyć znaczący zasób mieszkań wspomaganych (1, 7), niezbędne zmiany legislacyjne (2, 6), działania związane z budowaniem wiedzy, *know-how* oraz relacji i partnerstw (3), budowanie odpowiedniej bazy dostępnych cenowo mieszkań, w których mogą być świadczone usługi (społeczne agencje najmu)(4), kompleksowy system wsparcia osób doświadczających bezdomności (5), w tym zakrojony na szeroką skalę program pilotaży metody Najpierw Mieszkanie (8).

W pierwszej kolejności należy pogłębić badania i diagnozy w obszarze problemów społecznych m.in. w miastach oraz przeprowadzić niezbędne zmiany legislacyjne i zbudować odpowiedni system finansowania. Następnie należy budować na szeroką skalę, adekwatną do potrzeb, zasób mieszkań wspomaganych oraz system wsparcia dla osób doświadczających bezdomności. System należy poddawać stałej weryfikacji i modyfikować jeśli zostanie zdiagnozowana taka potrzeba.



Ryc. 13. Siatka rekomendacji do wyzwania: Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

To zadanie będzie ciążyło przede wszystkim na miastach, które borykają się z problemami społecznymi na znaczną skalę. Miasta powinny tworzyć adekwatny zasób mieszkań wspomaganych, w których osoby potrzebujące wsparcia będą mogły je uzyskać.

Wyzwanie problemowe 8: Kształtowanie warunków zamieszkiwania – osiedle zrównoważone

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Nowa zabudowa powstaje na terenach niezagospodarowanych, często cennych przyrodniczo, w miejscach niedostępnych przy użyciu komunikacji publicznej, bez koniecznej infrastruktury społecznej, bez przestrzeni publicznych. Nowe zespoły zabudowy to osiedla homogeniczne społecznie i nadal często osiedla grodzone. Tymczasem możliwe jest takie sterowanie rozwojem by nowa zabudowa mieszkaniowa, także prywatna deweloperska, powstawała w sposób zrównoważony, z poszanowaniem przestrzeni i zasobów środowiskowych oraz potrzeb społecznych, czyli w sposób zapewniający wysoką jakość życia.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Realizacja nowej zabudowy zgodnie z założeniami osiedla zrównoważonego przyczyniłaby się w znacznym stopniu do celu jakim jest budowa miast otwartych dla wszystkich jego użytkowników (między innymi ze względu na troskę o zrównoważenie społeczne), można ją traktować także jako krok w stronę miasta przyjaznego, ze względu na troskę o zrównoważoną komunikację oraz priorytet ruchu pieszego i rowerowego. Ponadto zmierzenie się z wyzwaniem odwołuje się do kwestii środowiskowych, związanych z adaptacją miast do zmian klimatu. Jest również zbieżne z celem wskazującym na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponownym wykorzystaniem przestrzeni w miastach.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?



Ryc. 14. Siatka rekomendacji do wyzwania: Kształtowanie warunków zamieszkiwania – osiedle zrównoważone

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Wyzwanie obejmuje cały obszar kraju, jednak w różnych jednostkach osadniczych problemy rozkładają się inaczej. Ważne jest zatem żeby prowadzić bieżącą diagnozę i znajdować rozwiązania z uwzględnieniem lokalnej specyfiki.

Wyzwanie problemowe 9: Włączenie sektora prywatnego do mieszkalnictwa społecznego (prowizje społeczne)

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Zabudowa deweloperska prowadzona jest na dużą skalę w wielu polskich miastach, bez zachowania standardów jakościowych w kwestii dbałości o ład przestrzenny. Powoduje to pogarszanie jakości życia mieszkańców i jakości środowiska naturalnego, a prywatni inwestorzy nie ponoszą kosztów z tym związanych. W obecnym systemie prawnym istnieje niewiele narzędzi, w ramach których możliwe byłoby wymaganie od zarabiających na inwestycjach przestrzennych przedsiębiorstw i osób wkładu finansowego w ład przestrzenny i dobro wspólne.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Bez zadbania o większe zróżnicowanie społeczne powstających zespołów mieszkaniowych, rozwarstwienie społeczne będzie wzrastać i pogłębiać będą się podziały społeczne – jedynym problemem mieszkaniowym w Polsce nie jest tylko niska dostępność mieszkań, ale także ich jednorodność społeczna i dochodowa ich mieszkańców. Podjęcie działań odpowiadających na wyzwanie przyczyni się do realizacji celu budowy miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?



Ryc. 15. Siatka rekomendacji do wyzwania: Włączenie sektora prywatnego do mieszkalnictwa społecznego (prowizje społeczne)

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Wyzwanie dotyczy obszaru całego kraju. Tylko jeżeli proponowane rozwiązanie będzie konsekwentnie stosowane we wszystkich miastach, nie spowoduje obniżenia konkurencyjności inwestycyjnej miast, które zdecydują się na stosowanie tego typu rozwiązań. Forma (wysokość) prowizji powinna być jednak uzależniona od atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru, tj. przed inwestorami budującymi zespoły mieszkaniowe w metropoliach i obszarach rozwijających się można stawiać wyższe progi prowizji, niż przed inwestującymi w regionach wyludniających się i mniej atrakcyjnych.

Wyzwanie problemowe 10: Strategiczne wzmocnienie mieszkalnictwa

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Wyzwanie ma charakter wyzwania parasolowego, jest w pewien sposób nadrzędnym do pozostałych wyzwań mieszkaniowych. Strategiczne wzmocnienie mieszkalnictwa to wyzwanie dla rządu by trwale i na odpowiednim do potrzeb miast poziomie zaangażowania wspierał miasta w realizacji ich zadań i celów mieszkaniowych, tych obligatoryjnych jak i tych fakultatywnych, wynikających z lokalnych uwarunkowań rozwojowych. Depopulacja i starzenie się społeczeństwa, suburbanizacja, wyzwania klimatyczne, znaczne potrzeby remontowe przy kurczących się możliwościach finansowych to tylko niektóre z wyzwań, które powodują potrzebę nowego szerszego spojrzenia na mieszkalnictwo z poziomu miast. W tym kontekście zaproponowano wprowadzenie tematów mieszkaniowych do projektowanej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast. Wyzwaniu przypisano bezpośrednio trzy rozwiązania, mają one charakter uzupełniający w stosunku do rozwiązań proponowanych w pozostałych wyzwaniach.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

W zasadzie wyzwanie odpowiada wszystkim celom Krajowej Polityki Miejskiej, jednak w najwyższym stopniu celowi „budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?



Ryc. 16. Siatka rekomendacji do wyzwania: Strategiczne wzmocnienie mieszkalnictwa

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Wyzwanie dotyczy wszystkich miast, w szczególności miast dużych i średnich. Działania 2 i 3 są rekomendowane dla miast podejmujących intensywne działania w zakresie rozwoju mieszkalnictwa na swoim terenie, w wyniku szczegółowej diagnozy lokalnych potrzeb i potencjałów.

Podsumowanie

Wybór dziesięciu wyzwań wynikał bardziej z ograniczeń czasowych i kompetencyjnych członków grupy eksperckiej niż z orientacji w rzeczywistych wyzwaniach stojących przed miastami w zakresie szczegółowych polityk społecznych i całego systemu mieszkalnictwa. Wyzwania i propozycje rozwiązań zdiagnozowanych problemów z reguły mają złożoną strukturę, odnoszą się do regulacji prawnych, instrumentów finansowych (nowych lub zintensyfikowanych istniejących) oraz działań informacyjnych i organizacyjnych. Proponowane rozwiązania finansowe obejmują wprowadzenie kilku programów wieloletnich opierających się na *Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, regionalnego funduszu pożyczkowego, zmian w finansowaniu zadań realizowanych przez samorządy terytorialne. Proponowane są nowe regulacje prawne, np. ustawy o bezdomności, mieszkalnictwie wspomaganym oraz zakresy merytoryczne w planowanej ustawie o zrównoważonym rozwoju miast. Sporo propozycji dotyczy wsparcia doradczego dla miast, ustanowienia standardów określonych działań oraz wzmocnienia kompetencji miast w realizacji zadań z zakresu polityk społecznych.

Zwraca się uwagę, że w obszarze mieszkalnictwa szereg rozwiązań przypisanych do poszczególnych wyzwań ma wpływ na rozwiązywanie problemów wskazanych w innych wyzwaniach. Dla przykładu, społeczne agencje najmu przypisano wyzwaniu 7 – Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego, ale społeczne agencje najmu mogą obsługiwać również najemców nie wymagających dodatkowych usług wsparcia, np. osób z luki czynszowej. Mieszkalnictwo wspomagane zostało ujęte w osobnym wyzwaniu, ale w praktyce jest ono częścią społecznego mieszkalnictwa czynszowego. Remonty i modernizacje mieszkań ujęto jako oddzielne wyzwanie, ale tego typu działania są potrzebne w realizacji mieszkań społecznych, w tym mieszkań wspomaganych. Czasami trudno w szczegółowych propozycjach rozwiązywania problemów wykazać systemowe powiązania w mieszkalnictwie.

Źródła

- 10 kart wyzwań i 31 kart rozwiązań, wraz z bibliografią przypisaną kolejnym kartom.
- Danielewski M., 09.12.2020, *Sondaż, który szokuje: 64 proc. młodych „wolałoby żyć i pracować poza Polską”*, OKO.press. Dostępne na: <https://oko.press/sondaz-ktory-szokuje-64-proc-mlodych-chcialoby-zyc-za-granica/> [data dostępu: 21.05.2021].
- Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2021, *Budownictwo w 2020 roku*, informacja sygnałna. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-w-2020-roku,13,9.html> [data dostępu: 21.05.2021].
- Komisja Europejska, 11.12.2019, *Europejski Zielony Ład*, komunikat komisji, Bruksela. Dostępne na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [data dostępu: 11.01.2023].
- *Mieszkania – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, 29.05.2013. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/mieszkania-narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2011,18,1.html> [data dostępu: 11.01.2023].
- Musiał-Malago M., 2018, *Wybrane aspekty kurczenia się miast w Polsce*, *Studia Miejskie*, 29, 61–75.

Grupa ekspercka: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu

dr Agnieszka Sobol, Piotr Ogórek

Skład grupy

Koordinator:

dr Agnieszka Sobol – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Asystent koordynatora:

Piotr Ogórek – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Członkowie grupy eksperckiej:

- **prof. Anita Bokwa** – Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński
- **Piotr Barczak** – Instytut Spraw Obywatelskich
- **Patryk Białas** – Stowarzyszenie Bomiasto, Katowice
- **Zbigniew Gieleciak** – Regionalne Centrum Gospodarki Wodno-Ściekowej
- **dr Justyna Gorgoń** – Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych
- **dr Małgorzata Hajto** – Instytut Ochrony Środowiska
- **Marta Jamontt** – starszy specjalista ds. klimatu, Urząd Miasta Wrocławia
- **prof. Justyna Kobylarczyk** – Katedra Kształtowania Środowiska Mieszkaniowego, Politechnika Krakowska
- **dr Paulina Legutko-Kobus** – Instytut Ochrony Środowiska
- **Tomasz Ożóg** – wiceburmistrz Skawiny
- **Ewa Palma** – Departament Monitoringu Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
- **Łukasz Pawlik** – Zarząd Zieleni Miejskiej, Urząd Miasta Krakowa
- **Bartosz Piłat** – Polski Alarm Smogowy
- **dr hab. Jacek Schindler** – Uniwersytet Wrocławski
- **prof. Barbara Szulczewska** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Przedstawiciele resortów biorący udział w pracach:

- **Wojciech Augustowski** – Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej
- **Dorota Błaszko** – Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Piotr Czarnocki** – Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej
- **Piotr Ochnio** – Departament Programów Infrastrukturalnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Jacek Przydróżny** – Departament Programów Pomocowych Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Wiktoria Saganowska** – Departament Strategii Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

- **Daniel Wąsik** – Departament Strategii Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Anna Świątecka Wrona** – Departament Współpracy Terytorialnej; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Wprowadzenie

Członkowie grupy ds. środowiska i adaptacji do zmian klimatu zmierzali się z wieloma wyzwaniem ogniskującymi wokół kategorii jakości życia w miastach. Tematyczną oś prac wyznaczył cel „miasta zielonego” aktualizowanej Krajowej Polityki Miejskiej. Niemniej powiązania i efekty synergiczne podejmowanych zagadnień wpisują się także w inne cele, w tym zwłaszcza cel „miasta produktywnego”.

Ideą przewodnią pracy Zespołu było podkreślenie, że miasta stają się inicjatorem zmian i realnych działań na rzecz ochrony środowiska i budowania odporności na zmiany klimatu. Kluczowe było wyznaczenie ścieżki pożądanego kierunku i konkretnych zadań, tak aby wszystkie miasta i społeczności lokalne w Polsce objęte zostały pakietem rozwiązań środowiskowych i proklimatycznych wpisanych w Krajową Politykę Miejską.

Członkowie Zespołu spotykali się na forum plenarnym (6 spotkań) oraz w ramach podgrup (6 spotkań) w okresie styczeń – maj 2021 r. Z uwagi na ograniczenia pandemiczne dyskusje prowadzone były w trybie zdalnym. Poza organizowanymi spotkaniami odbywał się ciągły proces konsultacji zarówno z członkami Grupy, jak i z ekspertami zewnętrznymi w przypadku analizowanych tematów specjalistycznych i branżowych.

Członkowie Zespołu reprezentowali różne grupy zawodowe, dziedziny wiedzy, branże, instytucje i szczeble administracji. Zapewniło to interdyscyplinarne ujęcie dyskutowanej problematyki. Ponadto opracowany materiał poprzedzony został szeroką kwerendą literatury przedmiotu, opracowań i dokumentów, źródeł internetowych oraz analizą studiów przypadku. Ważny materiał diagnostyczny stanowił *Raport o stanie miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu* (2021) opracowany w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

Na podstawie przeprowadzonej kwerendy oraz dyskusji w gronie członków Zespołu zidentyfikowano i scharakteryzowano pięć wyzwań (Ryc. 17). W ramach każdego z nich sformułowano rekomendacje, o bardzo różnorodnym charakterze, zapisane w „kartach rozwiązań”. W sumie wypracowano dwadzieścia pięć kart rozwiązań. Przedstawione rekomendacje dotyczą działań programowych, zmian legislacyjnych, instrumentów finansowych, wsparcia technicznego i organizacyjnego, czy działań edukacyjnych. Część rekomendacji z uwagi na złożone problemy ma charakter kompleksowych programów, które hybrydowo łączą różne rodzaje instrumentów i proponowanych działań, a także przenikają inne rozwiązania w ramach pozostałych wyzwań, czy nawet innych grupach tematycznych.



Ryc. 17. Wyzwania krajowej polityki miejskiej dla obszaru środowisko i adaptacja do zmian klimatu

Wyzwanie problemowe 1: Rozwój błękitno-zielonej infrastruktury w miastach

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Przyjęcie koncepcji błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) jako podstawy kształtowania wszystkich terenów zieleni i innych terenów pokrytych roślinnością lub wodami w miastach oznacza, że tworzyć one będą spójną sieć wielofunkcyjnych obiektów, dostępnych dla mieszkańców, także w bezpośrednim sąsiedztwie ich miejsc zamieszkania. Sieć ta sprzyjać będzie funkcjonowaniu terenów o wysokich wartościach przyrodniczych, w tym o wysokiej różnorodności biologicznej, a przez to istotnie wpływać na jakość środowiska miejskiego, w tym na warunki klimatyczne (m.in. ograniczanie zjawiska wyspy ciepła) i jakość powietrza. Przyjęcie tej koncepcji ma również na celu nadanie błękitno-zielonej infrastrukturze należytej wysokiej rangi nie mniejszej niż każda inna infrastruktura w mieście.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Rozwój BZI w ujęciu ochrony, kształtowania i rozwoju terenów zieleni wpisuje się w koncepcję „Miasta zielonego” szeroko zarysowanego w projekcie „Założeń aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023”. Kierunek rozwoju BZI jest w szczególności powiązany z celem nr 1 aKPM – „Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników” oraz celem nr 3 –

„Adaptacja miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze”. Zarówno wyniki badań, jak i doświadczenia miast wskazują, że „zielone miasta” postrzegane są jako bardziej atrakcyjne, co znajduje przełożenie w znaczeniu budowania ich pozycji konkurencyjnej i rozwoju społeczno-gospodarczym. Widoczny jest zatem wpływ na cel nr 2 – Podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast. Ponadto, wprowadzanie zieleni w różnorodnych formach i lokalizacjach do przestrzeni terenów zurbanizowanych (w tym śródmiejskich) poprawia ich atrakcyjność i warunki życia. Błękitno-zielona infrastruktura ma zatem potencjał przeciwdziałania zjawisku rozlewania się miast i migracji mieszkańców na tereny podmiejskie, a zatem ma związek z realizacją celu nr 5 – Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje cztery rozwiązania o różnorodnym charakterze:

Rozwój błękitno-zielonej infrastruktury w miastach	
rekomendacja	wdrażanie
Wprowadzenie planu zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą miasta (dalej plan zarządzania BZI) jako realizacji rekomendacji opracowania „planu zazieleniania”, zawartej w Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 UE	Plan ma na celu optymalne wprowadzenie BZI w układ strukturalno-funkcjonalny miasta i zapewnienie mu prawidłowego funkcjonowania. Pomyślany jest jako narzędzie koordynacji i monitorowania przedsięwzięć rekomendowanych i podejmowanych na podstawie obowiązujących dokumentów strategicznych i planistycznych.
Wprowadzanie standardu ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych	Stworzenie podstaw legislacyjnych oraz instytucjonalnych i organizacyjnych w zakresie standardów ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych w miastach. Zmiany legislacyjne mają zapewnić właściwe traktowanie zieleni w dokumentacji budowlanej. Ponadto upowszechnieniu najlepszych praktyk oraz wsparciu samorządów w realizacji oddolnych inicjatyw.
Zmiany legislacyjne zwiększające możliwości rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) w terenach intensywnie zagospodarowanych	Tworzenie spójnej sieci BZI na terenach, w których mogłyby występować konflikty z istniejącą infrastrukturą techniczną, drogową oraz budynkami. W celu poprawy jakości przestrzeni publicznych w ramach tego rozwiązania proponowane są także zmiany przepisów prawnych dotyczących wprowadzania małej architektury i organizowania miejsc rekreacji.

Program rozwoju zielonych dachów i zielonych ścian w miastach	Zielone dachy i ściany stanowią uzupełnienie terenów zieleni w miastach, zwłaszcza w intensywnie zabudowanych dzielnicach. Proponowane rozwiązanie rekomenduje upowszechnianie idei oraz wsparcie realizacji zielonych dachów i ścian, w tym uporządkowanie podstaw prawnych.
---	---

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Rozwój BZI wydaje się szczególnie istotny w miastach dużych z uwagi na jej znaczenie dla poprawy warunków życia mieszkańców. Nie oznacza to jednak, że w miastach mniejszych nie należy rozwijać tej idei. Na taką potrzebę wskazuje *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030*, w której Komisja Europejska wzywa miasta liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców do opracowania planów zazieleniania obszarów miejskich do końca 2021 r.

Wyzwanie problemowe 2: Racjonalizacja gospodarowania wodą w miastach

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Pogodzenie celów wynikających z potrzeby racjonalizacji gospodarowania wodą w miastach obejmującej zarówno gospodarowanie wodą niezbędną dla pozyskiwaną do celów komunalnych i gospodarczych, jak i wodą opadową. Przeciwdziałanie nadmiarowi wody i zapobieganie jej niedoborowi wymaga stosowania rozmaitych, wzajemnie komplementarnych rozwiązań i metod. Miasta potrzebują działań ukierunkowanych zarówno na przeciwdziałanie powodziom jak i skutkom suszy. Powinny być więc wzmacniane procesy prowadzące do poprawy i przywracanie naturalnych warunków obiegu wody oraz wzmacnianie naturalnej retencji.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Racjonalizacja gospodarowania wodą w miastach wpisuje się w koncepcję „Miasta zielonego” szeroko zarysowanego w projekcie „Założeń aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023”. „Ochrona zasobów wodnych w przestrzeni oraz oszczędność wody w działalności człowieka” jest w szczególności powiązana z celem nr 1 aKPM – „Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników” oraz celem nr 3 – „Adaptacja miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje cztery rozwiązania o różnorodnym charakterze:

Racjonalizacja gospodarowania wodą w miastach	
rekomendacja	wdrażanie
Gospodarowanie zasobami wodnymi z uwzględnieniem powiązań z układem zlewniowym	Postulowane jest opracowywanie zintegrowanej strategii gospodarowania wodą w układzie zlewniowym, wykorzystującej środki: techniczne (np.

	system kanalizacji zrównoważonej, w tym tworzenie systemu rozproszonej retencji; nietechniczne (w tym planowanie przestrzenne) oraz przede wszystkim naturalne możliwości środowiska przyrodniczego.
Zmiany legislacyjne w zakresie przeciwdziałaniu powodziom miejskim i ich skutkom	Uwzględnienie w legislacji krajowej oraz dokumentach strategicznych powodzi miejskich, powodowanych głównie przez intensywne, krótkotrwałe deszcze. Ograniczenie ich negatywnych skutków poprzez odpowiednie zapisy w dokumentach planowania przestrzennego.
Zmiany legislacyjne w zakresie opłat za zmniejszenie naturalnej retencji, przepisów dotyczących powierzchni biologicznie czynnej oraz ustanowienie funduszu celowego na inwestycje z zakresu małej retencji	Wprowadzenie zmian przepisów wykonawczych w zakresie opłat za zmniejszoną retencję, w tym zwłaszcza zmianę relacji udziału we wpływach z tytułu opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na rzecz samorządów.
Program rozwoju inwestycji z zakresu małej retencji w miastach	Rozwój rozproszonego system retencionowania wody – na terenach i obiektach publicznych oraz prywatnych. Rozwiązanie wskazuje m.in. potrzebę aktualizacji i rozwoju krajowego programu „Moja Woda” wspartego organizacyjnie, technicznie i finansowo na poziomie samorządów.

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Racjonalizacja gospodarowania wodą dotyczy wszystkich kategorii miast wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. Uzasadnieniem dla intensyfikacji terytorialnej działań w tym zakresie jest lokalizacja geograficzna i problemy związane z procesami społeczno-gospodarczymi, a nie wielkość miast.

Według danych Państwowej Służby Hydrogeologicznej Państwowego Instytutu Geologicznego zjawiskiem niżówki hydrogeologicznej w największym stopniu dotknięte są obszary województw wielkopolskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego oraz obszary na zachodzie i południowym zachodzie województwa mazowieckiego.

Wyzwanie problemowe 3: Rozwój miejskiej gospodarki o obiegu zamkniętym

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ) zwana także gospodarką cyrkularną (*circular economy*) jest jednym z priorytetów polityki Unii Europejskiej i ważnym elementem polityki „Zielonego Ładu”. Ważnym aspektem GOZ jest minimalizacja negatywnej presji na środowisko i działania na rzecz neutralności klimatycznej, a także optymalizacja łańcucha dostaw i powiązane z nią obniżanie kosztów prowadzonej działalności.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Jak wskazano w założeniach aktualizowanej KPM: „...miasta są istotnymi konsumentami zasobów naturalnych, odpowiadają za najwyższy poziom zużycia energii i emisji zanieczyszczeń, a podjęcie działań na rzecz zmniejszenia tych negatywnych efektów może przynieść pozytywne rezultaty nie tylko w skali danego miejsca (lokalnie), ale również regionu czy państwa”. Rozwój miejskiego GOZ przenika wszystkie cele KPM, w tym bezpośrednio wiąże się z: podniesieniem konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast; adaptacją miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze; przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach (recykling przestrzeni).

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje siedem rozwiązań o różnorodnym charakterze:

Rozwój miejskiej gospodarki o obiegu zamkniętym	
rekomendacja	wdrażanie
Systemowa racjonalizacja gospodarki odpadami	Wskazania dotyczące legislacji, skalowania inwestycji zgodnie z kryteriami środowiskowymi, możliwościami i potrzebami rynku; poprawę jakości selektywnej zbiórki odpadów, wzrost znaczenia recyklingu i wzrost zagospodarowania odpadów biodegradowalnych; systemowe rozwiązania w zakresie monitoringu gospodarki odpadami; wprowadzenie systemowych rozwiązań z zakresu rozszerzonej odpowiedzialności producentów oraz systemu kaucyjnego dla opakowań.
Program rozwoju systemów napraw, wymiany i współdzielenia oraz rozwoju produkcji i usług bezodpadowych	Systemowe wsparcie miast (w tym badania i technologie) w zakresie odpowiedzialnego i oszczędnego gospodarowania posiadanymi zasobami oraz wielokrotnego ich użycia w procesie wymiany czy zmiany zastosowania. Rozwój ekonomii współdzielenia, która

	sprzyja optymalizacji wykorzystania surowców w procesach społecznych
Zmiany legislacyjne w zakresie zwiększenia skuteczności w przeciwdziałaniu marnotrawstwu żywności	Wzmocnienie regulacji z zakresu przeciwdziałania marnotrawstwu żywności o systemowe zabezpieczenia organizacyjne i finansowe; także ustalenie roli partnerstwa, w tym niezbędnego zaangażowania samorządów.
Wzrost znaczenia biogazu w gospodarce miast	Wsparcie legislacyjne, programowe i finansowe w zakresie wzrostu wykorzystania biogazu z oczyszczalni ścieków oraz z beztlenowej fermentacji selektywnie zebranej frakcji organicznej odpadów komunalnych oraz biomasy.
Kompleksowy program racjonalizacji gospodarki wodno-ściekowej	Stworzenie lokalnych podstaw organizacyjnych oraz programowych w zakresie zarządzania potrzebami wodnymi m. in. poprzez: wdrażanie zamkniętych obiegów wody, stosowanie recyklingu wody oraz kształtowanie potrzeb wodnych ludności i gospodarki w kierunku ograniczenia śladu wodnego, powiązanie gospodarki wodno-ściekowej z gospodarką przestrzenną i przeciwdziałanie zjawisku suburbanizacji; wprowadzenie rozwiązań fiskalnych ukierunkowanych na oszczędność wody.
Kompleksowe wsparcie rozwoju lokalnej energetyki rozproszonej i obywatelskiej	Systemowe wsparcie nowej architektury rynku energetycznego z uwzględnieniem rozwoju lokalnych sieci energetycznych w oparciu o zróżnicowane, rozproszone źródła. Likwidacja ograniczeń proceduralnych tworzenia klastrów i spółdzielni energetycznych.
Wzrost znaczenia recyklingu przestrzeni	Systemowe wsparcie samorządów zwłaszcza legislacyjne oraz finansowe w zakresie regulacji spraw własnościowych oraz zagospodarowania nieużytkowanych przestrzeni miejskich. Rozwiązanie wskazuje na potrzebę inwentaryzacji zagospodarowanych i nieużytkowanych terenów. Ponadto przywracanie do użytkowania luk budowlanych, pustostanów i terenów poprzemysłowych zgodnie z potrzebami rozwoju lokalnego.

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Miejski GOZ w różnym ujęciu i skali wskazany jest do wdrażania we wszystkich miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych.

Wyzwanie problemowe 4: Ochrona jakości powietrza w miastach

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Polskie miasta borykają się z dużym problemem jakości powietrza. Należą do najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie. Główną przyczyną niskiej jakości powietrza w polskich miastach są procesy spalania paliw stałych w paleniskach domowych.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Ochrona jakości powietrza w miastach stanowi jedno z kluczowych wyzwań w projekcie „Założeń aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023”. Zapewnienie zdrowych, przyjaznych i dostępnych miast wymaga spełnienia elementarnego warunku jakim są parametry jakości powietrza w miastach odpowiadające wynikom badań w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Ochrona jakości powietrza w szczególności powiązana jest z celem nr 1 aKPM – „Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników” oraz celem nr 3 – „Adaptacja miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze”. Ponadto jakość powietrza jest nabierającym na znaczeniu czynnikiem lokalizacji wielu procesów społeczno-gospodarczych, co wiąże się z realizacją celu nr 2 – „Podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast”.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje sześć rozwiązań o różnorodnym charakterze:

Ochrona jakości powietrza w miastach	
rekomendacja	wdrażanie
Integracja planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach	Wyposażenie samorządów w systemowe instrumenty wsparcia programowego, instytucjonalnego i finansowego umożliwiające wdrażanie wypracowywanych lokalnie rozwiązań ochrony powietrza. Aktywizacja samorządów w zakresie planowania energetycznego poprzez obowiązki wykonania dokumentów planistycznych w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz integracji z pozostałymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi.
Intensyfikacja działań w zakresie inwentaryzacji, monitoringu i kontroli jakości powietrza w miastach	Systemowa poprawa uwarunkowań działania samorządów w obszarze ochrony powietrza w zakresie działań inwentaryzacyjnych, monitoringowych i kontrolnych.

<p>Program rozwoju miejskich systemów ciepłowniczych</p>	<p>Systemowe wsparcie kształtowania lokalnej gospodarki energetycznej w kierunku rozwoju ciepła systemowego i sieci ciepłowniczej. Wymaga to dokapitalizowania ze źródeł zewnętrznych, w tym wsparcia z budżetu państwa. Konieczne jest także wsparcie techniczne samorządów w opracowywaniu dokumentów strategicznych z tego zakresu oraz w planowaniu inwestycji.</p>
<p>Program przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu</p>	<p>Systemowe podejście w zakresie przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w kierunku integracji rozwiązań polityki społecznej i wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii. Konieczny jest monitoring potrzeb w zakresie wsparcia na poziomie miast i opracowanie adekwatnych programów operacyjnych na poziomie lokalnym.</p>
<p>Program wsparcia termomodernizacji i efektywności energetycznej w miastach</p>	<p>Program wsparcia termomodernizacji i efektywności energetycznej wpisuje się w kierunek neutralności klimatycznej, a wymierzony jest bezpośrednio w cel poprawy jakości powietrza w miastach. Rozwiązanie zakłada program kompleksowej termomodernizacji budynków publicznych oraz wsparcie dla gospodarstwach domowych.</p>
<p>Działania przeciwdorowe w miastach, w tym wprowadzenie podstaw prawnych w zakresie standardu odorowego i narzędzi dla samorządów</p>	<p>Kierunek ochrony przed dyskomfortem odorowym wymaga szeregu działań legislacyjnych, technicznych, monitoringowych, kontrolnych i edukacyjnych. Kluczowe jest zakotwiczenie potrzeby ograniczania tego zjawiska w działalności przemysłowej i wzrost świadomości mieszkańców w tym zakresie. Konieczne jest uwzględnianie potencjalnych uciążliwości zapachowych w procesie planowania przestrzennego oraz umocowanie w tym zakresie w przepisach.</p>

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Dobrej jakości powietrze jest elementarnym prawem wszystkich mieszkańców miast. Rozwiązania w różnym ujęciu i skali wskazane są do wdrażania we wszystkich miastach oraz w ich obszarach funkcjonalnych. Uzasadnieniem dla intensyfikacji terytorialnej działań w tym zakresie jest lokalizacja geograficzna i problemy związane z procesami społeczno-gospodarczymi.

Wyzwanie problemowe 5: Rozwój aktywnych społeczności miejskich i odpornych miast

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Zmiany klimatu determinują szereg procesów bezpośrednich i pośrednich wywołujących złożone skutki społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Miasta jako kluczowe podmioty tych procesów – zarówno po stronie sprawców, jak i odbiorców są niezbędne w budowaniu neutralności klimatycznej.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Z uwagi na złożony wpływ na poprawę jakości życia rozwój aktywnych społeczności miejskich i odpornych miast jest szczególnie istotny z perspektywy realizacji celów KPM.

W założenia aktualizacji KPM wpisane są ponadto nowe formy partycypacji społecznej, takie jak współtworzenie i współprojektowanie. Konieczne jest nawiązanie współpracy z mieszkańcami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami lokalnymi i prywatnymi przedsiębiorstwami, a przez to podniesienie świadomości obywatelskiej, w tym ekologicznej wszystkich interesariuszy.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje cztery rozwiązania o różnorodnym charakterze:

Rozwój aktywnych społeczności miejskich i odpornych miast	
rekomendacja	wdrażanie
Edukacja w zakresie ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu	Kompleksowy projekt edukacyjny mający na celu zwiększanie odporności miast. Zakłada różnorodne i systematyczne działania edukacyjne, doradztwo i szkolenia, wymianę wiedzy oraz dobrych praktyk.
Utworzenie, bieżąca aktualizacja i promocja „narzędziownika” partycypacji w ochronie środowiska i adaptacji do zmian klimatu	Utworzenie narzędzia (platformy) dla zbierania, prezentowania, promowania kompleksowych informacji nt. procesów partycypacji związanych z obszarem tematycznym środowisko i adaptacja do zmian klimatu.
Kompleksowe działania w zakresie przeciwdziałania zjawisku zanieczyszczenia światłem sztucznym w miastach	Zmiany legislacyjne, kompleksowe działania prewencyjne oraz działania ukierunkowane na wzrost świadomości społecznej w zakresie zanieczyszczenia światłem sztucznym w miastach.
Program rozwoju oraz promocji zielonych/zrównoważonych zamówień publicznych w polityce miejskiej.	Zmiany legislacyjne dotyczących jednoznacznego nadania wagi kryteriom środowiskowym w całym procesie udzielania zamówień publicznych. Wprowadzenie działań programowych obejmujących szereg

	przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, w tym kampanie społeczne i promocję systemów „zielonej” sprawozdawczości pomiotów publicznych.
--	---

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Rozwój aktywnych społeczności miejskich i odpornych miast dotyczy wszystkich rodzajów miast na terytorium całego kraju. Uwzględnia dwa kluczowe podejścia tj. lokalne zakorzenienie, wsparcie lokalnej specyfiki i rozwój lokalnych potencjałów (*place-based approach*) oraz rozwiązania oparte o przyrodę (*nature-based approach*). Ponadto oś mechanizmów zrównoważonego rozwoju miast wyznacza zarządzanie partycypacyjne włączające szerokie grono użytkowników miast, w tym uznające kluczową rolę mieszkańców.

Podsumowanie

Przedstawiony pakiet rekomendacji obejmuje kluczowe i aktualne wyzwania polskich miast. Z pewnością problemów środowiskowych i klimatycznych z jakimi borykają się miasta w Polsce jest dużo więcej. Członkowie Zespołu mieli jednak świadomość ograniczeń wynikających z perspektywy czasowej Krajowej Polityki Miejskiej, a także konieczności podjęcia najpilniejszych zadań. W obliczu skumulowanych wyzwań inwestycyjnych, a także coraz bardziej rygorystycznych standardów środowiskowych wynikających ze zobowiązań międzynarodowych skoncentrowaliśmy się na rozwiązaniach dla przedstawionych pięciu wyzwań.

Z całą mocą podkreślamy także, że współcześnie – w obliczy kryzysu klimatycznego i dramatycznej degradacji środowiska przyrodniczego – ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu są elementami funkcjonowania miast w każdym jego aspekcie.

Wypracowany materiał jest efektem konsensusu członków grupy ds. środowiska i adaptacji do zmian klimatu. Poszczególne części opracowania były wkładem autorskim członków Zespołu lub powstały w wyniku uwag i propozycji zmian treści w materiale roboczym oraz jego kolejnych wersjach przygotowanych przez koordynatora Zespołu.

Wskazać ponadto należy, że realizowane przez grupę prace na potrzeby aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej i organizowanego w jej ramach Kongresu Miejskiego w Katowicach w 2021 r. stanowią kontynuację działań podjętych już w 2019 r. Zapoczątkowane wówczas zostały prace pierwszej edycji grupy ds. środowiska i adaptacji do zmian klimatu, która wypracowała zestaw wyzwań oraz generalnych rekomendacji na potrzeby organizowanego w Kielcach Kongresu Miejskiego. Prace tamtego Zespołu stanowiły solidny fundament dla materiału Zespołu tegorocznej edycji (Ryś i in. 2019).

Koordynator grupy ds. środowiska i adaptacji do zmian klimatu w imieniu organizatorów prac Zespołu składa serdeczne podziękowanie wszystkim zaangażowanym w przygotowanie zaproponowanych rozwiązań na potrzeby aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej.

Źródła

- Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P., 2021, *Raport o stanie miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków.
- Ryś R., Górny P., Sobol A., Muzioł-Węclawowicz A. (red.), 2020, *Wyzwania i rekomendacje dla Krajowej Polityki Miejskiej*, raport tematycznej grupy eksperckiej Kongresu Polityki Miejskiej 2019, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl/raport-wyzwania-i-rekomendacje-dla-krajowej-polityki-miejskiej/> [data dostępu: 11.01.2023].
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), 2020, *Założenia aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023*, Warszawa.
- *Unijna strategii na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia*, 2020, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela. Dostępne na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380> [data dostępu: 11.01.2023].
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, b.d., *Założenia aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/95365/kpm2023.pdf> [data dostępu: 17.05.2021].

Grupa ds. zarządzania i finansów publicznych

dr Aleksandra Jadach-Sepioło, Borys Martela

Skład grupy

Koordynator:

dr Aleksandra Jadach-Sepioło

Asystent koordynatora:

Borys Martela

Redaktorzy kart wyzwań i rozwiązań:

- **dr hab. Michał Bitner** – Uniwersytet Warszawski
- **Artur Celiński** – Magazyn Miasta
- **Michał Ciesielski** – Biuro Rozwoju Wrocławia oraz Uniwersytet Opolski
- **Szymon Ciupa** – ekspert ds. Smart City i GIS
- **Izabela Domogała** – członek Zarządu Województwa Śląskiego
- **Adam Głębski** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów, stała współpraca ze Związkiem Miast Polskich
- **dr Mirosław Grochowski** – Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego
- **dr Irena Herbst** – Centrum PPP
- **prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek** – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza,
- **Wojciech Kłosowski** – niezależny ekspert
- **Łukasz Konarski** – prezydent Zawiercia
- **Grzegorz Kubalski** – Związek Powiatów Polskich
- **dr Michał Kudłacz** – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- **Wojciech Łachowski** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów
- **Agata Miazga** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów
- **Bartosz Mysiorski** – Centrum PPP, Dentons
- **Bogdan Nawrocki** – Urząd m. st. Warszawy
- **dr hab. prof. ZUT Maciej Nowak** – Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
- **dr hab. inż. prof. PG Aleksander Orłowski** – Politechnika Gdańska
- **Andrzej Porawski** – Związek Miast Polskich
- **Elżbieta Rabin-Szubert** – NGL Legal
- **dr Maciej Zathej** – dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego

Przedstawiciele resortów biorący udział w pracach:

- **Monika Dragańczuk** – Departament Wspierania Polityk Gospodarczych, Ministerstwo Funduszy

- **Małgorzata Gala** – naczelnik Wydziału Sprawozdawczości, Departament Budżetu Państwa, Ministerstwo Finansów
- **Janusz Kot** – dyrektor Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, Ministerstwo Finansów
- **dr Katarzyna Zbrojkiewicz-Zamecka** – Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Marta Zimny** – Departament Strategii Rozwoju, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Wioletta Zwara** – Departament Architektury Informacyjnej Państwa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Wprowadzenie

Prace grupy ds. zarządzania i finansów publicznych stanowią próbę odpowiedzi na wyzwania związane z kreowaniem warunków do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w Polsce oraz stabilnego finansowania inwestycji samorządowych. Implementacja modelu globalizacyjno-równoważącego, wskazywanego jako podstawa nowej Krajowej Polityki Miejskiej, nie będzie możliwa bez właściwych narzędzi w zakresie zarządzania i finansowania działaniami obszarów miejskich. Łączenie elementu globalizacyjnego – włączającego polskie metropolie w sieć globalnych powiązań oraz równoważącego – wspierającego miasta niższego rzędu wymaga zmian w obecnym sposobie postrzegania i funkcjonowania miast. W celu zrównoważenia obu czynników niezbędne jest określenie istniejących barier utrudniających wykorzystanie potencjałów rozwojowych sieci osadniczej. Jednakże samo określenie wyzwań jest niewystarczające, dlatego prace grupy zmierzały przede wszystkim do wypracowania rozwiązań ułatwiających efektywne pokonywanie zdefiniowanych barier. Prace grupy w pierwszej kolejności skupiały się na określeniu hamulców rozwojowych występujących w zróżnicowanych strukturalnie, jak i funkcjonalnie miastach małych, średnich i dużych, jak również obszarach metropolitalnych. Szeroki przekrój problematyki wynikający z uwzględnienia wymiaru terytorialnego skutkowało opracowaniem rozwiązań odpowiadającym zróżnicowanym potrzebom rozwojowym. Wypracowane rekomendacje zawierają propozycję zmian prawnych w zakresie funkcjonowania i finansowania działalności samorządów. Wiążą się z zacieśnianiem współpracy pomiędzy miastami, szczególnie w miejskich obszarach funkcjonalnych. Wydajna kooperacja samorządów jest niezbędnym czynnikiem realizacji postulowanego modelu.

Działania grupy obejmowały serię spotkań angażujących liczne grono ekspertów, specjalizujących się w różnych dziedzinach. Wstępem do szczegółowych prac, były spotkania poruszające ogólną problematykę do zdefiniowanych wcześniej wyzwań, przed którymi stają polskie miasta. Były to:

1. Integracja zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych,
2. Możliwość oddziaływania z poziomu krajowego na politykę inwestycyjną miast,
3. Zintegrowane zarządzanie danymi i rozwój usług cyfrowych,
4. Polityka fiskalna jako element zarządzania rozwojem i gospodarowania przestrzenią.

W celu uszczegółowienia, zarówno wyzwań, jak i rekomendacji podjęto debatę w podgrupach poświęconym poszczególnym problemom. Zaproszeni do współpracy goście przedstawili praktyczne strony wyzwań i wspólnie poszukiwali optymalnych rozwiązań. Zespół miał charakter interdyscyplinarny. Znaleźli się w nim wybitni specjaliści reprezentujący różne środowiska (korporacje samorządowe, samorządy, środowisko eksperckie i naukowe).

Konsultacje w tak szerokim gronie pozwoliły ekspertom na wypracowanie rozwiązań możliwych do wdrożenia przez właściwe organy, odpowiadające zróżnicowanej problematyce. Spotkania odbywały się między lutym a majem 2021 r. Z uwagi na obecne uwarunkowania epidemiologiczne realizowane były zdalnie, w formie telekonferencji oraz przy pomocy narzędzi zdalnej komunikacji, umożliwiło to zaangażowanie osób z całego kraju. Efektem pracy grupy było zdefiniowanie 14 szczegółowych kart wyzwań. Odpowiedzią na te wyzwania były rekomendacje zawarte w 15 kartach rozwiązań, których wdrożenie – mamy głęboką nadzieję – pozwoli na poprawę funkcjonowania polskich miast. W dziedzinie integracji MOF wskazano 4 rekomendacje, w kwestii oddziaływania z poziomu centralnego na politykę miast – 5 rozwiązań,

tematyce cyfryzacji poświęcono 2 rekomendacje, natomiast problemowi polityki fiskalnej poświęcono 4 karty rozwiązań.

Specyficzny charakter zagadnień z zakresu zarządzania i finansów publicznych, spajający różne dziedziny sprawił, że wiele kwestii znalazło powiązania z problematyką poruszaną przez inne grupy. Wspólnymi elementami z grupą ds. rozwoju gospodarczego i rynku pracy były mechanizmy finansowania samorządów, cyfryzacji zarządzania na szczeblu samorządowym oraz ucyfrowienia gospodarki. Również z zespołem ds. kształtowania przestrzeni zostały zdefiniowane zbieżne kwestie związane z reformą metropolitalną oraz polityką fiskalną, w tym szczególnie propozycją podatku od nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Opisane przypadki były przedmiotem dyskusji i uzgodnień między zespołami.

Wyzwanie problemowe 1: Integracja zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

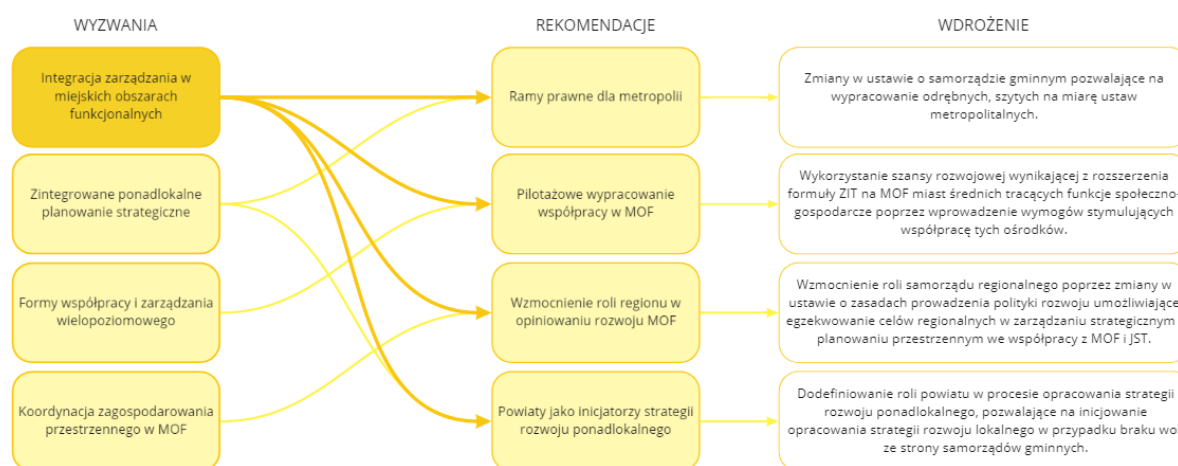
Istotny wpływ na rozwój gospodarczy danego obszaru ma właściwe zarządzanie dostępnymi zasobami oraz efektywne pokonywanie napotykaných barier rozwojowych. Zintegrowane zarządzanie MOF i współpraca przy dostarczaniu usług publicznych na poziomie MOF stanowi kluczowy czynnik poprawy rozwoju gospodarczego, jakości życia oraz podniesienia efektywności wydatków samorządów współpracujących w ramach MOF.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Pomimo oddolnych inicjatyw oraz zainicjowania współpracy w ramach ZIT lub ich subregionalnych odpowiedników, często brakuje woli wśród samorządów oraz narzędzi w celu podjęcia i utrzymania trwałej współpracy w ramach MOF. Wobec polaryzacji między ośrodkami miejskim różnej wielkości, współpraca międzygminna to szansa na wyrównywanie szans w obszarach funkcjonalnych miast oraz równoważenie rozwoju policentrycznej struktury osadniczej kraju.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje cztery rozwiązania odpowiadające na składowe elementy wyzwania, czyli poprawę warunków i wymogów w zakresie zintegrowanego ponadlokalnego planowania strategicznego, zarządzania wielopoziomowego i koordynacji zagospodarowania przestrzennego w miejskich obszarach funkcjonalnych.



Ryc. 18. Siatka rekomendacji do wyzwania Integracja zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Charakter wyzwań oraz rekomendacji jest bezpośrednio związany ze wszystkimi ośrodkami miejskimi w kraju. Obecnie każde miasto swym obszarem funkcjonalnym sięga poza granice administracyjne. Na miastach stanowiących siłę napędową rozwoju spoczywa zadanie

kreowania i pobudzania współpracy, zaś na samorządzie wojewódzkim weryfikacji zgodności podejmowanych działań z celami regionu.

Wyzwanie problemowe 2: Możliwość oddziaływania z poziomu krajowego na politykę inwestycyjną miast

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

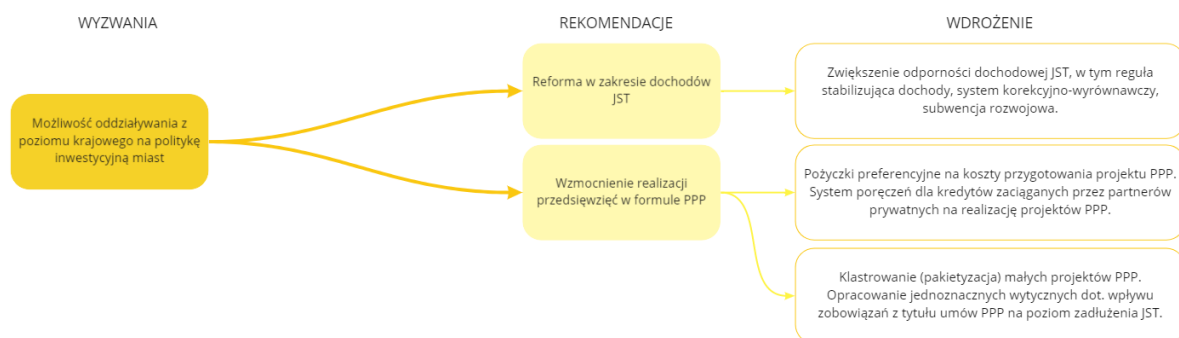
O potencjale gospodarczym i zdolności do rozwoju społeczno-gospodarczego państwa świadczy sprawny rozwój na poziomie lokalnym. Realizacja zadań inwestycyjnych wymaga znacznych środków finansowych, których części samorządów brakuje.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

W polskich samorządach można zaobserwować systematyczny wzrost kosztów i zadłużenia w stosunku do dochodów własnych gmin. Wynika to m.in. z rosnącej liczby zadań własnych samorządów, gdzie nowym kosztom nie towarzyszą zasilenia nowymi strumieniami środków finansowych. Wsparcie polityki inwestycyjnej samorządów pozwoli na rozwój w modelu globalizacyjno-równoważącym, który jest wskazywany jako podstawa nowej krajowej polityki miejskiej. Dlatego kluczowe jest tworzenie przejrzystego systemu wspierania rozwoju samorządów lokalnych z poziomu centralnego, m.in. poprzez zwiększanie stabilności dochodowej, a także optymalizację kosztów świadczenia usług publicznych poprzez upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje dwa rozwiązania, odpowiadające na wskazane wyzwania w zakresie rozszerzenia katalogu zachęt do prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej, rzadkiego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w strategiach inwestycyjnych oraz niskiego wykorzystania instrumentów zwrotnych w finansowaniu inwestycji.



Ryc. 19. Siatka rekomendacji do wyzwania Możliwość oddziaływania z poziomu krajowego na politykę inwestycyjną miast

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Głównymi beneficjentami poprawy odporności dochodowej JST mają być jednostki o dochodach poniżej średniej krajowej. Jednakże zmiany sposobie naliczania rocznych dochodów prowadzące do większej stabilizacji wpłyną pozytywnie na wszystkie JST. Z kolei na usprawnieniach funkcjonowania przedsięwzięć PPP zyskają ośrodki miejskie realizujące małe

inwestycje, którym koszt przygotowania projektu PPP obecnie uniemożliwia podjęcie realizacji zamówień w tej formule.

Wyzwanie problemowe 3: Zintegrowane zarządzanie danymi i rozwój usług cyfrowych

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

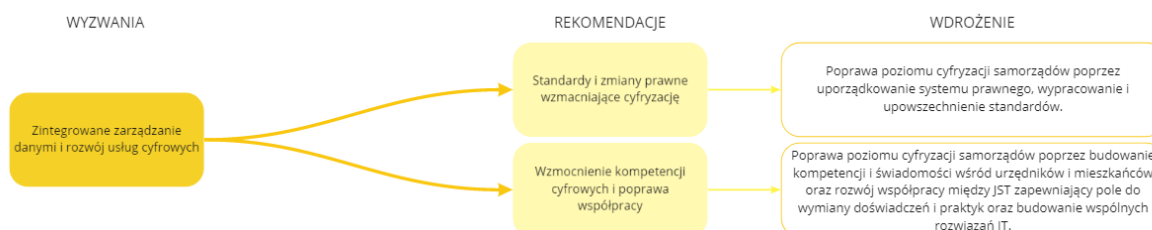
Obecny stan cyfryzacji polskich urzędów znacząco odbiega od potrzeb i możliwości, jakie oferują technologie ICT. Funkcjonowanie nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki oraz dążenie do systematycznej poprawy jakości życia mieszkańców miast wymaga wdrażania najnowszych rozwiązań technologicznych również w sferze administracji publicznej.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Prowadzone działania często rozwiązują doraźne problemy, nie przekształcając się w wizję cyfrowej administracji, korzystającej z różnorodnych danych w celu optymalizacji usług publicznych. Epidemia SARS CoV-2 dobitnie pokazała braki w poziomie cyfryzacji polskich urzędów, jak i możliwości drzemiące w e-administracji. Zakłada się stworzenie rekomendacji, wytycznych i standardów ułatwiających cyfryzację urzędów gmin. Niezbędna jest pogłębiona analiza istniejących barier i wąskich gardeł utrudniających sprawny proces cyfryzacji, w tym zapewnienie elastyczności w dostosowywaniu rozwiązań do lokalnych potrzeb. Potrzeba szkoleń skierowany do pracowników urzędów, a także działań edukacyjne i współpraca z mieszkańcami. W kooperację zaangażowana powinna być również strona rządowa, poznając w ten sposób potrzeby JST oraz strona biznesowa zapewniająca dostęp do wiedzy eksperckiej oraz sprawdzonych rozwiązań technologicznych. Rekomenduje się również utworzenie regionalnych centrów wiedzy koordynujących działania cyfryzacyjne oraz doradztwo dla samorządów.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje dwa rozwiązania stanowiące pierwszy krok na drodze do poprawy cyfryzacji urzędów. Proponowane rekomendacje obejmują opracowanie standardów wzmacniających cyfryzację oraz zwiększenie kompetencji cyfrowych i poprawę współpracy między samorządami.



Ryc. 20. Siatka rekomendacji do wyzwania Zintegrowane zarządzanie danymi i rozwój usług cyfrowych

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Z uwagi na niski poziom cyfryzacji cechujący polską administrację zarówno wyzwania jak i rekomendacje dotyczą ogółu JST. Część samorządów z powodzeniem stosuje rozwiązania

cyfrowe, jednakże proponowane zmiany legislacyjne, jak i określenie standardów, będzie wymagać dostosowania się wszystkich JST. Również działania kompetencyjne skierowane są do ogółu samorządów, jak również do mieszkańców.

Wyzwanie problemowe 4: Polityka fiskalna jako element zarządzania rozwojem i gospodarowania przestrzenią

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

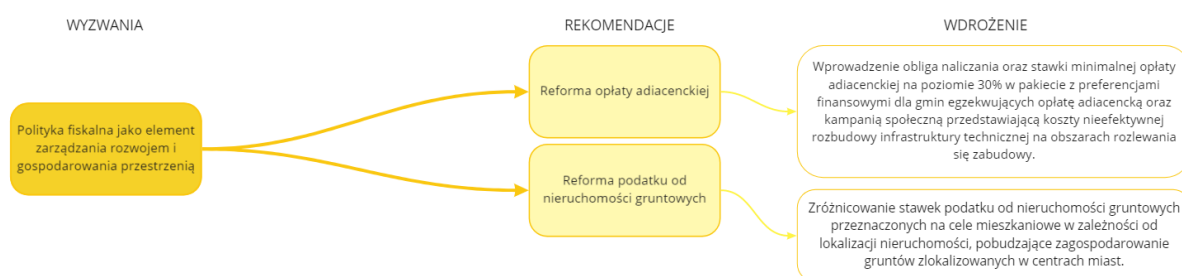
Efektywność zarządzania przestrzenią powinna być fundamentem oceny gospodarności JST. Obecny system gospodarowania przestrzenią w Polsce nie sprzyja rachunkowi efektywnościowemu i stymuluje obciążenie samorządów kosztami (sub)urbanizacji.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Obowiązujący system planowania przestrzennego stymuluje rozlewanie się zabudowy, nie ułatwia także przeciwdziałania temu procesowi w gminach, gdzie podejmowane są próby jego ograniczenia. Niskie koszty zagospodarowania nowych terenów na przedmieściach powodują dużą presję urbanizacyjną stanowiącą wyzwanie środowiskowe i finansowe. Internalizacja kosztów suburbanizacji poprzez wzmocnienie opłaty adiacenckiej może być pierwszym krokiem do racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Drugim z rozwiązań jest zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości mieszkaniowych w zależności od ich lokalizacji. Grunty śródmiejskie pozostają często nie zagospodarowane, pomimo ich atrakcyjności i dobrego dostępu do infrastruktury komunalnej. Bardzo niskie opodatkowanie gruntów o charakterze mieszkaniowym w centrach miast sprawia, że właściciele nie odczuwają presji finansowej, aby podejmować inwestycje, co sprzyja usztywnieniu podaży mieszkań w obszarach centralnych miast przy zwiększającej się podaży na obrzeżach.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje dwa rozwiązania – zmiany w opłacie adiacenckiej oraz podatku od nieruchomości gruntowych.



Ryc. 21. Siatka rekomendacji do wyzwania Polityka fiskalna jako element zarządzania rozwojem i gospodarowania przestrzenią

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Niska ściągalność opłaty adiacenckiej czy suburbanizacja dotyczy wszystkich JST w różnej skali, przy czym obserwowane są sprzeczne zjawiska. Z jednej strony występuje zauważalny spadek liczby mieszkańców, z drugiej miasta ulegają rozproszaniu. Bezpośrednie koszty tych zjawisk odbijają się na budżetach samorządów. Malejące możliwości rozwojowe, a za tym spadająca konkurencyjność w stosunku do największych miast wzmacniają wyludnianie się mniejszych

miast. Z kolei napływ nowych mieszkańców do dużych ośrodków miejskich często pociąga ze sobą wzrost kosztów bez równoważnego przyrostu dochodów.

Grupa ds. rozwoju gospodarczego i rynku pracy

dr Agnieszka Sobala-Gwosdz, Piotr Czakon

Skład grupy

Koordynator:

dr Agnieszka Sobala-Gwosdz, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Asystent koordynatora:

dr Piotr Czakon, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Redaktorzy kart wyzwań i rozwiązań:

- **Piotr Augustyński** – prezes Miejskiego Zarządu Budynków w Tarnowie
- **Grażyny Czajkowska** – Kongres Ruchów Miejskich
- **dr hab. Adam Drobnik** – Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice
- **Beata Dudzińska** – zastępca prezydenta miasta Piła
- **dr hab. Wojciech Dziemianowicz** – Uniwersytet Warszawski
- **Konrad Frontczak** – KNFR
- **Piotr Głowski** – prezydent miasta Piła
- **Jarosław Gracel** – członek zarządu, dyrektor ds. przemysłu 4.0, ASTOR
- **Katarzyna Gruszecka-Spychała** – wiceprezydent miasta Gdynia
- **dr Robert Guzik** – Uniwersytet Jagielloński
- **Jolanta Jaworska** – Wiceprezes ABSL, Dyrektor ds. Publicznych i Regulacyjnych IBM Polska & Kraje Bałtyckie
- **Danuta Kamińska** – wiceprzewodnicząca Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii
- **Tomasza Mackiewicz** – kierownik Centrum Badań i Rozwoju Nowoczesnych Technologii, Września
- **Agata Miazga** – ekspertka ds. cyfryzacji zarządzania danymi, Instytut Rozwoju Miast i Regionów
- **Łukasz Mońka** – EU Industrialization and Advanced Manufacturing Engineering Director, Lear Company
- **Rafał Nawrat** – dyrektor zarządzający ArcelorMittal Distribution Solutions Poland Sp. z o. o.
- **Wojciech Przybylski** – prezes zarządu Krakowskiego Parku Technologicznego
- **dr hab. Sławomir Sitek** – Uniwersytet Śląski
- **dr hab. Maciej Smętkowski** – Uniwersytet Warszawski
- **Jacek Terebus** – zastępca prezydenta Miasta Płock
- **Robert Tomasiewicz** – prezes ELPLC S.A.
- **Jacek Wiśniowski** – burmistrz Lidzbarka Warmińskiego
- **prof. Dariusz Wójcik** – University of Oxford
- **Witold Żerański** – dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Mławie

Przedstawiciele resortów biorący udział w pracach:

- **Joanna Drobińska** – Departament małych i średnich przedsiębiorstw, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Aleksandra Guzowska** – Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo funduszy i Polityki Regionalnej
- **Radosław Górecki** – Departament Strategii; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- **Konstancja Piątkowska** – Departament Rynku Pracy, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Magdalena Sweklej** – Departament Prawa Pracy, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- **Paweł Targoński** – Departament Rynku Pracy, Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Wprowadzenie

W podjętych pracach staramy się zmierzyć z możliwością implementacji **modelu globalizacyjno-równoważącego**, który z jednej strony ma wzmocnić metropolie krajowe umożliwiając im dalszy rozwój, wykorzystanie pojawiających się okien sposobności i włączenie w globalne łańcuchy wartości (**komponent globalizacyjny**) a równocześnie wesprzeć pozostałe ośrodki miejskie za pomocą ukierunkowanych interwencji publicznych (**komponent równoważący**). Komponent równoważący pozwoli na złagodzenie istniejących i potencjalnych dysproporcji (wyrównanie szans rozwojowych), poprzez powiązania z krajowym i subregionalnymi biegunami wzrostu co przełoży się na większą spójność terytorialną. Zaproponowane wyzwania i wypracowane do nich rekomendacje wpisują się w główny cel Krajowej Polityki Miejskiej, jakim jest realizacja idei Miasta Produktywnego i Miasta Sprawiedliwego, poprzez **wsparcie zrównoważonego terytorialnie wzrostu gospodarczego, przez dążenie do utrzymania policentrycznej i hierarchicznej struktury osadniczej kraju oraz tworzenie bardziej efektywnych powiązań sieciowych między miastami** (Jarczewski, Janas 2020). Kładziemy też duży nacisk na **wymiar terytorialny** proponowanych rozwiązań. Wśród zaproponowanych rekomendacji, oprócz rozwiązań przygotowanych dla wszystkich miast, proponujemy dedykowane rozwiązania dla miast różnej wielkości i pozycji w sieci osadniczej (metropolii, subregionalnych biegunów wzrostu, węzłowych miast powiatowych). Bardzo silnie podkreślamy jak duże znaczenie, w kontekście rozwoju gospodarczego miast różnej wielkości, ma możliwość oddziaływania miasta rdzeniowego na miejski obszar funkcjonalny, a z kolei spójność tego systemu wpływa na jego siłę jako ośrodka węzłowego i dalszy jego rozwój. Uważamy, że celem interwencji publicznej powinien być samopodtrzymujący się rozwój regionów słabych w oparciu o mobilizację czynników wewnętrznych (endogenicznych) bez trwałego uzależnienia od pomocy zewnętrznej (Gorzela, Smętkowski 2019). Dlatego w ramach rozwiązań rekomendujemy zmiany prawne i finansowe które zlikwidują główne bariery współpracy miast rdzeniowych w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych oraz pokazujemy już istniejące dobre przykłady takiej współpracy. W przypadku wyzwania dotyczącego „Cyfrowej gospodarki”, które nawiązuje do celu „Inteligentnego miasta” pokazujemy w jaki sposób ośrodki miejskie mogą wykorzystać lokalny i regionalny potencjał gospodarczy innowacyjnych firm technologicznych do budowania nowych bardziej zaawansowanych kompetencji, wpływać na rozwój kapitału ludzkiego i przedsiębiorczości, a równocześnie **zwiększyć efektywności zarządzania miastem z zachowaniem demokratyzacji tego procesu**.

Wyzwania i rekomendacje podzespołu ds. gospodarki i rynku pracy KPM 2021 zostały opracowane w ramach serii spotkań plenarnych, spotkań warsztatowych oraz procesu ciągłych konsultacji z członkami powołanego zespołu ekspertów oraz z ekspertami zewnętrznymi w ramach już poszczególnych wyzwań i rekomendacji. Pierwsza ze wspomnianych form współpracy pozwoliła członkom podzespołu (przy współudziale specjalnie zaproszonych gości) na nakreślenie najistotniejszych gospodarczych problemów rozwoju polskich miast, możliwych względem nich rozwiązań oraz spotykanych już dobrych praktyk. Spotkania grup roboczych stanowiły natomiast płaszczyznę, w ramach której węższe grono ekspertów mogło wypracowywać swoje propozycje względem konkretnych i bardziej zawężonych wątków zagadnieniowych. Dwie wcześniej nakreślone formy w sposób permanentny uzupełniane były bezpośrednimi konsultacjami – to wszystko w celu możliwie najpełniejszego doprecyzowania treści przedkładanych w czasie kongresu problemów i rozwiązań.

Za sporządzenie propozycji do nowej krajowej polityki miejskiej w sferze gospodarki i rynku pracy odpowiedzialny był szeroki i interdyscyplinarny zespół ekspertów reprezentujących różne kategorie potencjalnych interesariuszy wprowadzanych zmian. Byli to przedstawiciele samorządu, biznesu, naukowcy i eksperci oraz przedstawiciele resortów rządowych: Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

Ze względu na pandemiczne obostrzenia wszelkie kontakty członków zespołu odbywały się za pośrednictwem systemu telekonferencyjnego. Między listopadem 2020 r. a kwietniem 2021 r. zorganizowano łącznie pięć zdalnych posiedzeń plenarnych oraz pięć wirtualnych spotkań grup roboczych. Łączny czas wszystkich zarchiwizowanych nagrań opiewa na ponad 27 godzin. Przygotowane przez ekspertów wypowiedzi, jak i poczynione przez nich głosy w dyskusji na bieżąco przetwarzane były na materiały podsumowujące: prezentacje, mapy myśli, infografiki.

Co jednak najważniejsze, bezpośredni i najbardziej doniosły produkt prac podzespołu stanowią karty wyzwań oraz karty rekomendacji. Na pierwszym spotkaniu zaprezentowano siedem kluczowych wyzwań wskazywanych przez interesariuszy jako kluczowe w kontekście gospodarki i rynku pracy. W ramach późniejszych prac lista ta została skomasowana do czterech punktów: 1) Polaryzacja vs. dyfuzja; 2) Przyciąganie i wzmacnianie potencjału ludzkiego; 3) Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego; 4) Wspieranie transformacji w kierunku cyfrowej gospodarki. Należy przez to rozumieć, że wstępnie obecne w dokumentacji podzespołu problemy tj. wzrost potencjału międzynarodowego polskich obszarów metropolitalnych, wzmacniania subregionalnych biegunów wzrostu, roli spółek skarbu państwa i instytucji państwowych we wzmacnianiu konkurencyjności i innowacyjności gospodarczej miast oraz wzmacniania odporności gospodarek (rezyliencji) ze względu na merytoryczną bliskość włączone zostały do powyższych czterech kluczowych wyzwań.

Tak zdefiniowane problemy stały się dla zespołu kanwą, na której zbudowane zostały rekomendacje. Podzespół łącznie sporządził 17 kart kompleksowych rozwiązań. Siedem z nich stanowi odpowiedź na pierwsze zagadnienie problemowe (polaryzacja vs. dyfuzja). Sześć zostało przyporządkowanych do problemu przyciągania i wzmacniania potencjału ludzkiego (zatrzymywania talentów). Potrzeba wypracowania instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego (rozwoju przedsiębiorczości i polityki proinwestycyjnej) znalazła swoje rozwinięcie w trzech kartach rozwiązań. Jedna karta rozwiązania została natomiast przyporządkowana do zagadnienia wspomaganie transformacji w kierunku cyfrowej gospodarki.

Ze względu na szeroki zakres problemowy tematyki gospodarczej w sposób naturalny odnotowano zbliżenie się pojedynczych wniosków podzespołu ds. gospodarki i rynku pracy z niektórymi myślami rekomendacyjnymi wystosowanymi przez pozostałe podzespoły KPM 2021. Najwięcej tego typu punktów wspólnych zidentyfikowanych zostało względem produktów obrad podzespołu ds. zarządzania i finansów publicznych. Są to zagadnienia i propozycje w zakresie mechanizmów finansowania samorządów, powoływania metropolii, datafikacji zarządzania na szczeblu samorządowym, ucyfrowienia gospodarki (zob. rekomendacje podzespołu ds. zarządzania i finansów publicznych: *Poprawa poziomu cyfryzacji samorządów poprzez budowanie kompetencji i świadomości w zakresie cyfryzacji wśród urzędników i mieszkańców oraz rozwój współpracy między JST zapewniający pole do wymiany doświadczeń i praktyk oraz budowanie wspólnych rozwiązań IT; Zwiększenie odporności (rezyliencji)*

dochodowej JST; Odrębne ustawy metropolitalne). Pewien zakres zbieżności został również odnotowany względem podzespołu ds. kształtowania przestrzeni. Mianowicie chodzi o wizję gospodarki przestrzennej, wizję miasta zwarte, ideę miasta 15 minutowego (zob. rekomendacja podzespołu ds. kształtowania przestrzeni: *Wdrożenie do polityki miejskiej i polityki przestrzennej zasad kształtowania miasta zwarte*). Pokrywanie się horyzontu problemowego dotyczy również podzespołu ds. transportu i mobilności miejskiej (kwestia wykluczenia transportowego obszarów peryferyjnych (Guzik, Kołoś 2021), podzespołu ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych (reformacja polityki komunalnej i polityki świadczeń społecznych) oraz podzespołu ds. środowiska i klimatu (znaczenie środowiska jako determinanty rozwoju sektorów wiedzochłonnych). Co ważne, wszystkie opisane przypadki zostały przedyskutowane między podzespołami. Wszystkie zgłaszane uwagi czy wątpliwości zostały zebrane w ostatnim punkcie rekomendacji.

Wyzwanie problemowe 1: Polaryzacja vs. dyfuzja

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Równość czy efektywność rozwoju? To bardzo często zadawane pytanie w kontekście polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Stanowi ono odzwierciedlenie jednego z najważniejszych dylematów rozwoju regionalnego – koncentrować czy rozpraszać wsparcie publiczne? (Wysocka 1994; Bański 2007; Gorzelak 2009, 2014; Dziemianowicz i in. 2011; Komornicki 2019; Olechnicka, Herbst 2019; Domański 2021).

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

W ramach nowelizacji Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2030 proponuje się odejście od opartego w większości na rynkowych mechanizmach modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz rozwoju w oparciu o model globalizacyjno-równoważący (Jarczewski, Janas 2020). Ten drugi model, podkreśla znaczenie dwóch równoległych kierunków interwencji: wzmacnianie silnych metropolii o międzynarodowym znaczeniu oraz wsparcie pozostałych ośrodków miejskich w stosunku do których ukierunkowane interwencje publiczne, zwłaszcza w ramach polityki mieszkaniowej i społecznej, mają łagodzić istniejące i potencjalne dysproporcje, co umożliwi większą spójność terytorialną. W większym niż dotychczas stopniu, w zapewnieniu zrównoważonego terytorialnie rozwoju ma pomóc policentryczna struktura sieci miast w Polsce, która sprzyja procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju (RM 2019).

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje siedem rozwiązań koherentnych z dwoma składowymi celami wyzwania, czyli wzrostem potencjału metropolii oraz wzmacnianiem ośrodków subregionalnych.

uczniów szkół średnich i studentów/absolwentów lokalnych uczelni. To bardzo dobry kierunek, który wymaga dalszego rozwoju oraz dopracowania.

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje sześć rozwiązań w sposób przekrojowo odnoszących się do zagadnień zatrzymywania posiadanego potencjału ludzkiego, jego wzmocnienia, lecz także przyciągania potencjału zagranicznego:



Ryc. 23. Siatka rekomendacji do wyzwania przyciąganie i zatrzymywanie kapitału ludzkiego

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Problem związany jest z odpływem talentów dotyczy wszystkich miast, ale w szczególności miast średnich i małych. Odpływ ludności za granicę lub do innego regionu kraju wpływa w szczególności na depopulację obszarów pozametropolitalnych, prowadząc do zmian w strukturze wieku ludności, zwłaszcza w grupie 18–44 lata, czyli w wieku produkcyjnym mobilnym. Problemem tym są w szczególności zagrożone te obszary, które w przeszłości były uzależnione od tradycyjnych branż przemysłowych (Sitek 2016). Dotyczy to zarówno obszarów pozametropolitalnych (np. okręg sudecki, staropolski) jak i metropolitalnych (np. konurbacja katowicka i aglomeracja łódzka).

Wyzwanie problemowe 3: Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego, rozwoju przedsiębiorczości i polityki proinwestycyjnej

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

Jakość lokalnej polityki prorozwojowej jest najważniejszym z tzw. **miękkich czynników lokalizacji nowych inwestycji** oraz wzmocnienia zakorzenienia już działających na danym obszarze przedsiębiorstw (Jerschina i in. 2010; Jarczewski 2012). Pod pojęciem jakości lokalnej polityki należy rozumieć zdolność władz samorządowych do sprostania wyzwaniom gospodarczym, zwłaszcza w obszarze pozyskiwania nowych inwestycji i wspierania rozwoju przedsiębiorczości. W złożonej rzeczywistości gospodarczej o skuteczności podejmowanych działań przez jednostki samorządu terytorialnego decyduje umiejętność stosowania kompleksowych rozwiązań. **Skuteczna polityka proinwestycyjna** wymaga współcześnie podejmowania działań uwzględniających różne oczekiwania i potrzeby inwestorów na etapie przed, w trakcie i po inwestycyjnym, a dodatkowo rozróżniających potrzeby firm ze względu na ich wielkość, poziom zaawansowania technologicznego czy pochodzenie kapitału (Gwosdz i in. 2019). Wiele samorządów nie posiada jednak ani zasobów kadrowych, ani kompetencji w tym zakresie.

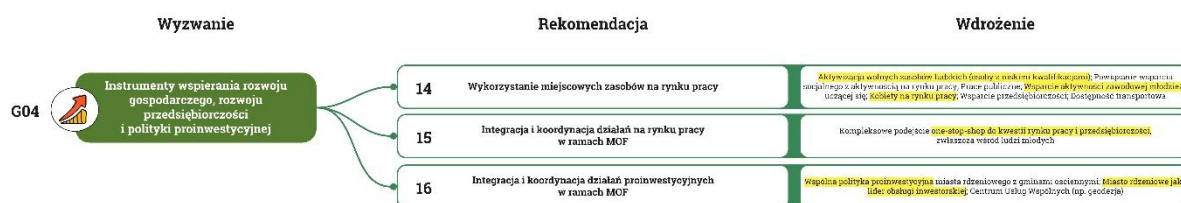
Odczuwalny jest ponadto niedobór zintegrowanych działań, zwłaszcza miękkich, nakierowanych na wzmacnianie potencjału inteligentnych specjalizacji regionalnych we współpracy z sektorem badawczo-rozwojowym i naukowym.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

Zaproponowane wyzwanie wpisuje się w główny cel Krajowej Polityki Miejskiej, jakim jest realizacja idei Miasta Produktywnego i Miasta Sprawiedliwego, poprzez wsparcie zrównoważonego terytorialnie wzrostu gospodarczego, przez dążenie do utrzymania policentrycznej i hierarchicznej struktury osadniczej kraju oraz tworzenie bardziej efektywnych powiązań sieciowych między miastami (Jarczewski, Janas 2020).

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje trzy rozwiązania odnoszące się do kwestii aktywizacji potencjalnych uczestników rynku pracy, kompleksowej koordynacji działań na rynku pracy w ramach MOF oraz integracji działań proinwestycyjnych w ramach MOF.



Ryc. 24. Siatka rekomendacji do wyzwania instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego, rozwoju przedsiębiorczości i polityki proinwestycyjnej

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Problem związany jest z przejściem od zarządzania administracyjnego (w obrębie gminy) na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. W ten sposób poprawie ulega efektywność działań poprzez efekt skali.

Wyzwanie problemowe 4: Wspomaganie transformacji w kierunku cyfrowej gospodarki

Dlaczego to jest kluczowe wyzwanie dla miast?

W obecnych uwarunkowaniach na wdrożenie kompleksowych i zaawansowanych rozwiązań technologicznych mogą pozwolić sobie nieliczne, duże organizacje i podmioty – szczególnie w sektorze prywatnym (Ioannous, Wójcik 2021a, 2021b). Według opracowanego przez Komisję Europejską indeksu cyfrowej gospodarki i społeczeństwa (DESI), Polska na tle innych państw UE jest sytuowana na dalekich pozycjach (25 w 2019 r.). Problem relatywnie niskiego poziomu kompetencji cyfrowych dotyczy szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw (*Przemysł 4.0 Rewolucja już tu jest...* 2016) oraz instytucji publicznych. Dalece niewystarczająca jest koordynacja na szczeblu rządowym, jak i samorządu regionalnego w zakresie tworzenia wspólnych przedsięwzięć cyfrowych. W krajach europejskich szybki rozwój technologii informatycznych (ICT) przy występującym kryzysie demograficznym (starzenie się społeczeństwa) tworzy okno sposobności dla rozwoju gospodarki. Transformację cyfrową upatruje się jako jedną z szans reindustrializacji Europy.

W jaki sposób zmierzenie się z tym wyzwaniem przyczyni się do realizacji celów przedstawionych w założeniach nowej KPM?

W ramach celów Krajowej Polityki Miejskiej, ważnymi wyzwaniami stają się zadania związane z dalszą poprawą jakości życia mieszkańców miast i zwiększeniem efektywności zarządzania nimi m.in. poprzez wdrażanie koncepcji *smart city*. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy jesteśmy w stanie wykorzystać doświadczenie krajowych integratorów zaawansowanych technologii teleinformatycznych (Gwosdz i in. 2022) do wykreowania w miastach polskich rozwiązań *smart city*. W początkowym etapie, mogą to być mniej zaawansowane struktury, które można określić jako *smart city 2.0*, gdzie wiodącą rolę administracji publicznej jest wykorzystania rozwiązań technologicznych do poprawy życia (Cohen 2015). Docelowo można postulować rozwój rozwiązań *smart city 3.0*, czyli wdrażające w ciągłym procesie oddolne innowacje miejskie (start-upy).

Jakie rozwiązania zostały zarekomendowane przez grupę?

Grupa rekomenduje dwa rozwiązania w zakresie cyfrowej transformacji miast – w tym jedno wspólne z podzespołem ds. zarządzania i finansów publicznych:



Ryc. 25. Siatka rekomendacji do wyzwania wspomaganie transformacji w kierunku cyfrowej gospodarki

Charakterystyka wymiaru terytorialno-funkcjonalnego

Nowe technologie przyczyniają się do nasilenia polaryzacji miast. Najbardziej rozwinięte obszary metropolitalne wprowadzają najwcześniej innowacje, kumulują zasoby materiałowe i wiedzy. Osłabienie a nawet zniwelowanie tej polaryzacji wymaga współpracy i tworzenia

warunków dla niej zarówno pomiędzy samorządami, między samorządami a administracją centralną (poziome i pionowe partnerstwa publiczno-publiczne) oraz pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym.

Źródła

Uwaga: Poniższy wykaz zawiera jedynie źródła i literaturę przywołaną w niniejszym raporcie będącym syntezą zaproponowanych Wyzwań i Rekomendacji w ramach komponentu Gospodarka i rynek pracy. Poszczególne karty Wyzwań i Rekomendacji zawierają szerszą literaturę związaną z prezentowaną problematyką.

- Aleksandrowicz T.R., 2020, *Kluczowe megatrendy w bezpieczeństwie państwa XXI wieku*, Difin, Warszawa.
- Bański J., 2007, *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie?*, Przegląd Geograficzny, 79(1), 49–79.
- Bean C., 2016, *Independent Review of UK Economic Statistics*, HM Treasury, Cabinet Office. Dostępne na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507081/29049_36_Bean_Review_Web_Accessible.pdf [data dostępu: 11.01.2023].
- Cabrita M., Cabrita C, Matos F., Muñoz Dueñas M.P., 2015, *Entrepreneurship Capital and Regional Development: A Perspective Based on Intellectual Capital*, [w:] R. Baptista, J. Leitão (red.), *Entrepreneurship Capital and Regional Development* (International Studies in Entrepreneurship, 31), Springer, 15–28.
- Churski P., 2019, *Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe?*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa, 112–131.
- Cohen B., 10.08.2015, *The 3 generations of smart cities. Inside the development of the technology driven city*, Fast Company. Dostępne na: <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> [data dostępu: 03.03.2021].
- Domański B., 2021, *Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych*, Studia Regionalne i Lokalne, 2(84), 109–116.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigielska-Rawska K. (red.), 2011, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Uniwersytet Warszawski Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- Gorzelak G., 2009, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, 2(36), 5–27.
- Gorzelak G., 2014, *Polityka spójności a rozwój – pierwsze oceny*, [w:] A. Kukliński, W. Woźniak (red.), *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, 317–334.
- Gorzelak G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny i polityka regionalna*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- Guzik R., Kołós A., 2021, *Dostępność obszarów wiejskich do miast powiatowych w Polsce transportem publicznym w 2019 roku*, Przegląd Geograficzny, 93(2), 181–206. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2021.2.3>
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., Hetmańczyk K., 2022, *Cyfrowi przedsiębiorcy przemysłu 4.0 w przestrzeni Polski*, Przegląd Geograficzny, 94(3), 327–349.
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., Górecki J., Jarzebiński M., Rotter-Jarzebińska K., Fiedień Ł., 2019, *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D, Analiza, ocena i rekomendacje*, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- Hansen H.K., Winther L., 2014, *Regional development and the impact of the public sector in Denmark: Employment growth and human capital*, Geografisk Tidsskrift–Danish Journal of Geography, 114, 156–168.
- Hashimoto T., Wójcik D., 2020, *The geography of financial and business services in Poland: Stable concentration and a growing division of labour*, *European Urban and Regional Studies*, 28(2), 85–91.
- Ioannous S., Wójcik D., 2021a, *Finance and growth nexus: An international analysis across cities*, *Urban Studies*, 58(1), 223–242.
- Ioannous S., Wójcik D., 2021b, *Finance, globalisation and urban primacy*, *Economic Geography*, 97(1), 34–65.
- Jarczewski W., 2012, *Przyciąganie inwestorów do gmin*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jarczewski W., Janas K., 2020, *Nowa krajowa polityka miejska. Model globalizacyjno-równoważący*, [w:] K. Janas (red.), *Raport rekomendacyjny. W kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków, 25–40.

- Jerschina J., Beźnic S., Lalik-Budzewska D., Lesińska E., Pytliński Ł., 2020, *Standardy obsługi inwestorów w Małopolsce. Poradnik*, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Gospodarki i Społeczeństwa Informacyjnego, Kraków.
- Komornicki T., 2019, *Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służą inwestycje transportowe w Polsce?*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa, 112–131.
- Rada Ministrów (RM), 2019, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, Warszawa.
- Micek G., Gwosdz K., Kwiatkowski T., Panecka-Niepsuj M., 2017, *Nowe branże gospodarki w Krakowie: czynniki i mechanizmy rozwoju*, *Studia Ekonomiczne*, 320, 18–45.
- Olechnicka A., Herbst M. (red.), 2019, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa.
- *Przemysł 4.0 Rewolucja już tu jest. Co o niej wiesz?*, 2016, ASTOR, Kraków. Dostępne na: https://www.astor.com.pl/images/Industry_4-0_Przemysl_4-0/ASTOR_przemysl4_whitepaper.pdf [data dostępu 22.03.2021].
- Schwab K., Sala-i-Martin X. (red.), 2016, *The global competitiveness report 2015-2016*, World Economic Forum, Genewa.
- Sitek S., 2016, *Rynek pracy modernizującego się regionu miejskiego*, [w:] M. Závodná, *Restrukturyzacja regionów ostrawskiego i katowickiego jako możliwość współpracy czesko-polskiej*, Uniwersytet Ostrawski, Ostrawa, 129–151.
- Sobala-Gwosdz A., 2005, *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
- Wysocka E., 1994, *Sieć osadnicza Polski w świetle integracji europejskiej*, [w:] A. Stasiak (red.), *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, Biuletyn KPZK PAN, 167, 71–74.