

INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW przedstawia:

Ekspertyzy i opracowania badawcze

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

RAPORT REKOMENDACYJNY W KIERUNKU NOWEJ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

REDAKCJA

Karol Janas



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Krajowa polityka miejska 2020/09-1

Spis treści

3	_____	Wprowadzenie
4	_____	Skład grupy
5	_____	I. Krajowa polityka miejska. Definicja i podejście
8	_____	II. Dlaczego potrzebujemy krajowej polityki miejskiej w systemie polityk publicznych?
10	_____	III. Krajowa polityka miejska w Polsce dziś. Przegląd
18	_____	Podsumowanie
19	_____	IV. Główne wyzwania rozwojowe polskich miast – elementy diagnozy
19	_____	Depopulacja miast
21	_____	Suburbanizacja
24	_____	Polaryzacja gospodarcza
25	_____	V. Nowa krajowa polityka miejska. Model globalizacyjno-równoważący
25	_____	Dylemat krajowej polityki miejskiej
26	_____	Założenia i przesłanki do nowej KPM
28	_____	Odpowiedzialna urbanizacja
39	_____	Literatura

Niniejsze opracowanie powstało w wyniku dyskusji podjętej w ramach grupy eksperckiej ds. nowej polityki miejskiej, która miała za zadanie przygotować wstępne rekomendacje Kongresu Polityki Miejskiej 2019 w zakresie kierunków, założeń i zasad dla nowej krajowej polityki miejskiej. Wnioski z dyskusji prowadzonej zarówno w ramach spotkań grupy, jak i płynące z debat prowadzonych podczas kongresu w Kielcach stały się punktem wyjścia i inspiracją dla szeregu rekomendacji i kierunkowych wytycznych zawartych w raporcie, tym niemniej poszczególne części opracowania mają charakter autorski.

Raport składa się z pięciu części. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający i porządkujący kwestie definicyjne polityki miejskiej; zaproponowano w nim również ogólne podejście do tego zagadnienia. Na część drugą składa się lista argumentów przemawiających za zasadnością i potrzebą tworzenia i wdrażania krajowej polityki miejskiej w Polsce – nie jest to bowiem kwestia oczywista. Ponadto wyartykułowanie tych argumentów również może pomóc w procesie formułowania celów nowej KPM w Polsce. Kolejny, nieco obszerniejszy rozdział poświęcony został syntetycznemu przeglądowi realizacji dotychczasowej krajowej polityki miejskiej do roku 2023. W części czwartej przedstawiono elementy diagnozy najważniejszych uwarunkowań, które w znacznej mierze determinują dziś rozwój polskich miast. Diagnoza ta wskazuje również na konieczność terytorializacji nowej KPM – uwzględnienia specyfiki i różnic rozwojowych pomiędzy polskimi miastami – nie tylko z uwagi na tak oczywiste cechy jak wielkość i ranga miasta, ale również położenie geograficzne i szersze uwarunkowania determinujące trajektorie rozwojowe miast. Na końcu zaproponowany został ogólny model i kierunki prowadzenia nowej KPM.

Mamy nadzieję, że raport rekomendacyjny „W kierunku nowej krajowej polityki miejskiej” stanowić będzie istotny głos ekspercki i pomoże nie tylko ukierunkować prace nad polityką państwa wobec miast i urbanizacji, ale również przekona o jej znaczeniu dla całościowej polityki rozwoju. Wyjście z pułapek rozwojowych, zdynamizowanie rozwoju przy jednoczesnym jego równoważeniu wymaga uwzględnienia wyjątkowej roli miast w tym procesie. Swoją rolę mają tutaj do odegrania zarówno duże obszary metropolitalne, które są naszymi lokomotywami rozwojowymi, jak i miasta średnie i małe, zmagające się z licznymi wyzwaniem. Nowa krajowa polityka miejska powinna uwzględnić zróżnicowanie tych wyzwań, ale i potencjałów i dążyć do tego, aby coraz większym stopniu tworzyły one harmonijny i komplementarny system miejski, co jest główną ideą odpowiedzialnej urbanizacji. Nowa KPM winna przełamywać fałszywą alternatywę – wspierać najsilniejszych, czy koncentrować się na tych pozostających w tyle? Przewyciężenie tej dychotomii w myśleniu o rozwoju i roli polityk publicznych nie jest zadaniem łatwym, ale z pewnością warto spróbować robić i jedno, i drugie – najlepiej w sposób skoordynowany i kompleksowy. *Last but not least* – odpowiednio kształtowane i zarządzane miasta są kluczowym elementem w zmaganiach z kryzysem klimatycznym. Przestrzenna koncentracja ludzi i ich działalności, będąca cechą definicyjną miasta, z jednej strony implikuje wiele problemów określanych mianem niekorzyści aglomeracji, jednocześnie stanowi wyjątkową szansę na zmniejszenie antropopresji w obszarach nieurbanizowanych i wdrożenie rozwiązań ograniczających negatywne oddziaływanie człowieka na środowisko dzięki efektowi skali i przestrzennej zwartości.

Karol Janas

Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Wojciech Jarczewski

Dyrektor IRMiR

SKŁAD GRUPY

Prace grupy ds. nowej krajowej polityki miejskiej prowadził dr Karol Janas, Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR. W dyskusję zaangażowani byli również (w kolejności alfabetycznej):

- Artur Celiński, Redaktor Naczelny Magazynu Miasta
- dr Wojciech Jarczewski, Dyrektor IRMiR
- Grzegorz Kubalski, Zastępca Dyrektora Biura, Związek Powiatów Polskich
- Borys Martela, Ekspert Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
- Rajmund Ryś, Ekspert Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR / Projekty Miejskie
- Marcin Skrzypek, Ośrodek Brama Grodzka – Teatr NN
- Jacek Woźniak, Doradca miast Związku Miast Polskich

Dodatkowo pracom przyglądali się również przedstawiciele administracji rządowej, którzy mogli wyrażać swoje opinie względem zaprezentowanych efektów pracy grupowej. Należy jednak podkreślić, że za ostateczne brzmienie wniosków i rekomendacji odpowiadają przede wszystkim redaktorzy oraz eksperci zewnętrzni. Przedstawione wnioski nie reprezentują stanowisk poszczególnych resortów.

Przedstawiciele grupy ds. nowej krajowej polityki miejskiej spotkali się dwukrotnie, w czerwcu i wrześniu 2019 roku. Posiedzenia zostały uzupełnione komunikacją mailową.

Na podstawie przeprowadzonych w ramach grupy eksperckiej dyskusji oraz własnych analiz autorzy przygotowali materiał roboczy, który został upubliczniony, zaprezentowany i poddany pod dyskusję z udziałem zaproszonych ekspertów zewnętrznych oraz publiczności w trakcie Kongresu Polityki Miejskiej. Dodatkowo, materiał można było skomentować do 6 grudnia 2019 roku, przesyłając uwagi do Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

Wnioski z dyskusji oraz uwagi – zebrane zarówno w trakcie, jak i po kongresie – zostały przeanalizowane i w ramach możliwości uwzględnione w materiale przedstawionym na kolejnych stronach.

Raport zostanie przedstawiony Ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, jako rekomendacje przygotowane przez niezależnych ekspertów do rozważenia w trakcie prac nad aktualizacją Krajowej Polityki Miejskiej.

I. KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA. DEFINICJA I PODEJŚCIE

Karol Janas

Choć debaty teoretyczne wokół definicji różnych pojęć bywają dzieleniem włosa na czworo, T. Markowski (2018) zwraca uwagę, że to właśnie nieprecyzyjne rozumienie pojęcia *urban policy*, które spopularyzowane zostało nad Wisłą wraz z pojawieniem się szeregu dokumentów międzynarodowych na ten temat, mogło wpłynąć na znaczne zawężenie perspektywy Krajowej polityki miejskiej 2023 (KPM 2023), która traktuje głównie o „wewnętrznych” problemach obszarów miejskich, rozbijając je na szereg szczegółowych wątków tematycznych, a niemalże całkowicie pomija tematy związane z procesami urbanizacji i kształtowania sieci osadniczej. Zdaniem autora bezkrytyczne wprowadzanie obcych pojęć do języka polskiego, sprawia że: *Pogłębiają one chaos w komunikacji i wręcz prowadzą do jałowych debat i błędnych decyzji naprawczych zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym* (Markowski 2018: 90).

Na wstępie należałoby dokonać zatem rozróżnienia, między tym co Anglosasi określają mianem *politics* oraz *policy*. Choć oczywiście oba rozumienia polityki są w jakiejś mierze ze sobą powiązane, to w niniejszych rozważaniach pisząc „polityka” mamy na myśli przede wszystkim to drugie, a więc **sposób publicznego zarządzania rozwojem** oraz wynikające z tego sposoby działania – interwencje publiczne. Taki sposób, czy też plan działania może zostać sformalizowany w postaci mniej lub bardziej złożonego programu, czy też strategii działania.

W idealnym świecie operacjonalizacja takiego programu oparta powinna być przede wszystkim na przesłankach merytorycznych, w praktyce jednak, jak zauważa Markowski (2018: 92), *pozostaje pod wpływem interesu „politycznego” [politics – red.] rozumianego jako uwarunkowanie i determinanta działań nakierowanych także na utrzymanie się u władzy*. Wyraża przy tym opinię iż: *W polskich warunkach nie podjęto dotąd żadnej próby racjonalizacji polityk publicznych. Traktuje się je jako domenę działań partyjnych, a strukturę i zakres sfery publicznej dowolnie kształtują partie, nie kierując się przy tym żadnymi racjonalnie uzasadnionymi przesłankami społecznymi i ekonomicznymi* (Markowski 2018: 95).

Nie rosząc sobie w tym miejscu prawa do weryfikacji tej surowej opinii, niniejsza dyskusja i przedstawione propozycje rozwiązań w zakresie nowej krajowej polityki miejskiej wychodzą z założenia, że wszelkie polityki publiczne, realizowane na różnych poziomach administracji, powinny w możliwie jak największym stopniu bazować na racjonalnych przesłankach, opartych na wiedzy naukowej i dowodach pochodzących z rzetelnych badań ewaluacyjnych. Jednocześnie uwikłanie polityk publicznych (*policy*) w bieżący interes polityczny (*politics*) również musi być brane pod uwagę jako jedno z istotnych uwarunkowań ich wykonalności, ponieważ **żadna polityka publiczna nie będzie skutecznie realizowana bez odpowiedniej woli politycznej władz za jej realizację odpowiedzialnych**. Wierzmy przy tym, – a wiara ta poparta jest również praktycznymi przykładami – że racjonalne kształtowanie polityk publicznych nie musi wcale stać w sprzeczności z bieżącym interesem politycznym. Natomiast z całą pewnością podejście *evidence based policy* uprzywilejowuje interes publiczny.

Markowski, wskazując na zidentyfikowany deficyt KPM 2023, postuluje dodatkowo wprowadzenie pojęcia polityki urbanistycznej, która obejmowałaby: *zagadnienia odnoszące się do kształtowania sieci osadniczej oraz regulujące morfologię struktur zurbanizowanych, w tym przeznaczanie terenów pod lokalizację inwestycji w powiązaniu z antycypowanymi procesami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi* (Markowski 2018: 98).

W pełni zgadzając się z potrzebą wprowadzenia tych zagadnień w zakres polityk publicznych, uważamy jednak, że nie ma potrzeby wprowadzania nowego pojęcia – tak zresztą

bliskożnacznego z terminem polityka miejska – m.in. z tych przyczyn, o których sam autor wspomina na początku. Zamiast powoływać do życia kolejną politykę, proponujemy aby wskazane elementy polityki przestrzennej związane z kształtowaniem struktury osadniczej, sterowaniem procesami urbanizacyjnymi i kształtowaniem struktury miast, włączyć właśnie w zakres tego co będziemy nazywać nową krajową polityką miejską; nie rezygnując jednocześnie z tego podejścia, jakie zapoczątkowała KPM 2023, czyli ujęcia terytorialnego, nastawionego na rozwiązywanie problemów, z którymi borykają się miasta i miejskie obszary funkcjonalne. **To właśnie połączenie tych dwóch ujęć umożliwi prowadzenie zintegrowanej polityki miejskiej, łączącej sterowanie procesami urbanizacyjnymi z działaniami ukierunkowanymi na rozwiązywanie/łagodzenie problemów w konkretnych miastach, czy grupach miast – będących jednocześnie aktywnymi podmiotami krajowej polityki miejskiej.** Choć samo *stricte* obszarowe ukierunkowanie różnego rodzaju działań i środków musi być również rozważone z punktu widzenia wątpliwej efektywności większości tego typu polityk (zob. Cheshire i in. 2014), na co w skazujemy w dalszej części raportu (cz. V.2, s. 26). Podejście takie jest zgodne z definicją krajowej polityki miejskiej (*National Urban Policy*) jaką przyjmuje agenda ONZ ds. osiedli ludzkich UN-HABITAT.

KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA W ROZUMIENIU UN-HABITAT I NOWEJ AGENDY MIEJSKIEJ

Krajowa polityka miejska, to celowy proces prowadzony przez rząd, koordynujący i łączący działania wielu podmiotów dla osiągnięcia wspólnego celu/wizji urbanizacji w określonym horyzoncie czasowym (20-30-letnim lub dłuższym). W odmiennych kontekstach, krajowa polityka miejska może być również określana mianem polityki rozwoju miast lub polityki urbanizacyjnej kraju itp. Jest to proces wielosektorowy, wielopoziomowy, angażujący wiele różnych podmiotów (aktorów) i skoncentrowany na rozwoju ludzkim, mający na celu transformację obszarów miejskich i innych jednostek osadniczych. Wśród głównych podmiotów i środowisk realizujących ten proces wskazać należy różne departamenty ministerialne, władze lokalne, sektor prywatny, organizacje pozarządowe, instytucje badawcze i akademickie.

KPM w formie dokumentu powinna być powiązana z innymi procesami, takimi jak polityki sektorowe, strategie rozwoju miast czy system planowania przestrzennego. KPM powinna mieć charakter dokumentu rozwojowego, kroczącego, mającego na celu przewidywanie i ukierunkowywanie procesów urbanizacyjnych i rozwoju miast i powinna być aktualizowana wraz ze zmianą uwarunkowań oraz postępów we wdrażaniu założonych rozwiązań. Wdrażanie KPM musi być monitorowane i ewaluowane.

KPM powinna ustanawiać i właściwie identyfikować krajowe priorytety w zakresie rozwoju obszarów zurbanizowanych oraz pozwalać na rozpoznanie największych słabości i zagrożeń dla zrównoważonej urbanizacji.

KPM powinna umożliwiać lepszą koordynację działań między ministerialnymi departamentami oraz pomiędzy różnymi podmiotami zewnętrznymi, w celu realizacji wspólnych celów (*How to formulate...* 2019).

UN-HABITAT jest jednym z głównych promotorów krajowych polityk miejskich, jako jednego z najważniejszych narzędzi realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ (ang. *Sustainable Development Goals*, dalej: SDG). Polityka miejska zyskała obecnie wysoki priorytet również w ramach polityk unijnych – wcześniej kładących zdecydowanie większy nacisk na politykę regionalną i wobec obszarów wiejskich. Świadczy o tym nie tylko zmiana nazwy DG REGIO na Dyрекcję Generalną Polityki Regionalnej i Miejskiej, ale przede wszystkim takie inicjatywy jak pakt amsterdamski z maja 2016 roku¹, czy kolejne modyfikacje priorytetów wprowadzane w ramach europejskiej polityki spójności i nowe mechanizmy (np. ZIT). Jak zauważa J. Szlachta (2018) **jedną z konsekwencji owego przewartościowania na rzecz polityki miejskiej w UE jest oczekiwanie dotyczące przygotowania przez kraje członkowskie dokumentu dotyczącego krajowej polityki**

¹ Pakt amsterdamski ustanawiający agendę miejską dla UE, przyjęty na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. rozwoju miast w Amsterdamie, 30 maja 2016 r.

miejskiej. Pod koniec 2020 r. planowane jest przyjęcie zaktualizowanej Karty Lipskiej z 2007 roku – dokumentu wyznaczającego kierunki i działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich. Dokument ten jak i eklektyczna w swej treści agenda miejska dla UE powielająca 12 obszarów priorytetowych wskazanych w pakcie amsterdamskim, bliższe są z kolei ujęciu jakie prezentuje KPM 2023, a więc raczej **polityki reaktywnej wobec zidentyfikowanych wyzwań i problemów rozwojowych obszarów miejskich** niż tego co Markowski (2018: 99) określa mianem **antycypacyjnego sterowania procesami urbanizacji**.

Jak jednak zauważa I. Sagan w swojej książce poświęconej nowej polityce miejskiej (2017:17) *Pojęcie polityki miejskiej wyrasta z pytania, dlaczego w określonym czasie dane zjawisko zostaje uznane za problem miejski i wymaga publicznej interwencji?* – a więc wymaga działania, które pozwoli nam osiągnąć zamierzenie jakim jest chęć rozwiązania owego miejskiego problemu. Nietrudno zatem skonkludować, że to właśnie zdefiniowanie problemów miejskich ma kluczowe znaczenie dla określenia przedmiotu i celów polityki miejskiej. Badania z zakresu ekonomii miast (*urban economics*) oraz nowej geografii ekonomicznej (Fujita i in. 1999, Krugman 1991) pokazują, że owe problemy dotyczą zarówno ogólnych procesów urbanizacji (rosnące nierówności pomiędzy miastami) jak i tego w jaki sposób rozwijają się obszary miejskie (nierówności wewnątrzmijskie, problem kongestii, zanieczyszczenie środowiska, jakość i koszty życia w miastach).

Liczne międzynarodowe manifesty, karty, memoranda i deklaracje najlepiej świadczą o tym, że rozwiązywanie miejskich problemów ma kluczowe znaczenie dla dobrobytu i rozwoju całych krajów, regionów i świata. Ta rosnąca istotność wynika zarówno z faktu, że coraz większa część mieszkańców planety zamieszkuje obszary zurbanizowane jak i z faktu szczególnej koncentracji intensywności procesów społecznych, gospodarczych zachodzących w miastach. Ta koncentracja nie jest oczywiście przypadkowa – **obecnie głównym czynnikiem sprzyjającym powstawaniu i rozwojowi aglomeracji są korzyści jakie z faktu przestrzennej koncentracji, wielkości i różnorodności miast czerpią działalności gospodarcze generujące wysoką wartość dodaną** – działalności o wysokiej innowacyjności, wiedzochłonne, przemysł zaawansowany technologicznie, oraz różnego rodzaju usługi.

Dlatego właśnie celowe i dobrze zaplanowane krajowe polityki miejskie zostały uznane przez ONZ za jedno z kluczowych narzędzi dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Przekonanie to podziela tak samo Komisja Europejska wskazując, że: *Miasta są nie tylko miejscami, w których wdrażane są polityki i instrumenty europejskie, ale mogą być również aktywnymi aktorami w tworzeniu polityk unijnych, ukierunkowanych na wyzwania, z którymi się mierzą (Report from the Commission... 2017: 5).*

Przyjęcie przez polski rząd w 2015 roku dokumentu pn. Krajowa polityka miejska do roku 2023 z pewnością należy uznać za krok w dobrym kierunku – mimo sygnalizowanych już deficytów i wad. Mimo iż KPM 2023 nie została wdrożona w takim kształcie w jakim została zaprojektowana, szereg elementów polityki miejskiej zostało uwzględnionych w dokumentach programujących politykę rozwoju, co szerzej omówiono w dalszej części raportu (cz. III., s. 10). **Choć problematyka miejska zaczyna być coraz bardziej widoczna w politykach ogólnorozwojowych państwa, takich jak strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, czy krajowa strategia rozwoju regionalnego, wciąż brakuje jeszcze całościowego, kompleksowego podejścia strategicznego, tak w ujęciu zarządzania procesami urbanizacji, jak i wyznaczania preferowanych kierunków i sposobu rozwoju obszarów miejskich.** I być może dobrze, że kwestia ta pozostaje jeszcze otwarta. Jeśli rzeczywiście chcemy, aby nowa krajowa polityka miejska była kształtowana w oparciu o racjonalne przesłanki, a zarazem nie była kolejnym eksperckim dokumentem zalegającym na półce, potrzebujemy wciąż szerokiej debaty pomiędzy różnymi środowiskami na ten temat – debaty, w której uczestniczyć będą nie tylko rząd, administracja rządowa i eksperci, ale także strona społeczna, biznes, i *last but not least* – przedstawiciele miast, które powinny być – nie tyle przedmiotem krajowej polityki miejskiej – ale aktywnie ją współtworzącymi podmiotami.

Mamy nadzieję, że właśnie kongresy polityki miejskiej organizowane w formacie i zgodnie z metodologią Krajowego Forum Miejskiego, będą taką przestrzenią do debaty oraz do wymiany praktycznych doświadczeń w zakresie kształtowania i wdrażania polityki miejskiej.

II. DLACZEGO POTRZEBUJEMY KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ W SYSTEMIE POLITYK PUBLICZNYCH?

Karol Janas

Odpowiedź na to pytanie już częściowo wybrzmiała we wcześniejszym rozdziale. Spróbujmy jednak wypunktować najważniejsze przesłanki za tym, aby krajowa polityka miejska była w Polsce polityką publiczną *explicité*:

1) Największe miasta wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, jako ośrodki koncentracji wysoko wyspecjalizowanej działalności gospodarczej i centra innowacyjności mają w dobie zglobalizowanej gospodarki kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju (**ekonomia aglomeracji**²). Stanowią one również istotne węzły włączające polską gospodarkę w globalną sieć przepływów – ich sprawne funkcjonowanie, konkurencyjność i atrakcyjność na rynku globalnym mają kapitalne znaczenie dla rozwoju gospodarki krajowej.

Polskie metropolie, choć rozwijają się dynamicznie, wciąż odstają od światowych liderów. Świadoma polityka identyfikująca ich deficyty i wspierająca globalną konkurencyjność jest zatem potrzebna.

2) Duże miasta cechuje przestrzenna koncentracja działalności ludzkiej. Aglomeracja niesie za sobą wiele korzyści, ale jednocześnie generuje szereg niekorzyści i dysfunkcji. Z uwagi na kompleksowość i złożony charakter, miasto rozumiane jako złożony system społeczno-przestrzenny, wymaga dobrego i zintegrowanego zarządzania, aby niwelować negatywny wpływ **niekorzyści aglomeracji**, takich jak kongestia, zanieczyszczenie środowiska, niższa jakość i wyższe koszty życia, deficyt dostępnego mieszkalnictwa, dysfunkcje związane z nieodpowiednim zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej. Te i wiele innych problemów typowo miejskich wymaga zintegrowanego podejścia – polityki sektorowe, często w niedostatecznym stopniu dostrzegają specyfikę problemów miejskich, a w szczególności nie widzą siebie nawzajem.

3) W miastach i obszarach zurbanizowanych zamieszkuje ponad trzy czwarte ludności polski. Z uwagi na szereg negatywnych zjawisk wynikających z wysokiej koncentracji przestrzennej ludności, zapewnienie wysokiej jakości życia w środowisku miejskim **wymaga sprawnego planowania i zarządzania własnościami wspólną i prywatną w obszarach zurbanizowanych i urbanizujących się** – jest to wyzwanie znacznie trudniejsze niż w przypadku obszarów o niskim poziomie urbanizacji, m.in. z uwagi na samą intensywność i złożoność powiązań przestrzennych. Krajowa polityka miejska powinna uwypuklić ten aspekt uwarunkowań rozwojowych dla miast.

4) Miasta, które nie uczestniczą bezpośrednio w globalnym wyścigu, w tym mniejsze miasta regionalne oraz miasta średnie i małe nie mogą zostać pozostawione same sobie. Poza swoim znaczeniem gospodarczym, tworząc hierarchiczną sieć osadniczą, poprzez zapewnienie dostępu do usług wyższego rzędu, przyczyniają się do większej spójności terytorialnej i zapewniają zrównoważony rozwój – **utrzymanie tej policentrycznej sieci stanowi duże wyzwanie dla polityki miejskiej i regionalnej kraju**. Zwłaszcza, że badania jednoznacznie wskazują, iż wiele klasycznych interwencji obszarowych mających na celu wyrównywanie

² Ekonomia aglomeracji (agglomeration economies) analizuje korzyści i niekorzyści związane z efektem skali i koncentracji przestrzennej ludzi i firm, wskazując na znaczenie jakie owe korzyści aglomeracji mają dla szeregu aktywności gospodarczych i społecznych. Wśród typowych korzyści aglomeracji wskazuje się m.in. dostępność dużego i zróżnicowanego rynku pracy, możliwość bezpośrednich kontaktów i współpracy z innymi firmami (choć po stronie niekorzyści pojawia się wysoki poziom konkurencji), dostępność różnorodnych usług wyższego rzędu, w tym związanych z kulturą i rozrywką, niższe koszty dostępu do infrastruktury komunikacyjnej (szybka kolej, duże porty lotnicze) itd. (zob. Melo i in. 2009).

dysproporcji rozwojowych między miastami rozwijającymi się, a tymi, które stagnują lub znajdują się w kryzysie, jest całkowicie nieefektywna, a w wielu wypadkach kontrproduktywna. **Potrzebujemy nowej polityki miejskiej aby zapewnić bardziej zindywidualizowane podejście do rozwiązywania problemów poszczególnych miast oraz interwencji w większym stopniu zorientowanych na ludzi (*people oriented*) niż miejsca (*area effect oriented*).**

5) W dobie kryzysu klimatycznego i szeregu wyzwań środowiskowych, to właśnie zmiany w sposobie gospodarowania miastami i zarządzanie procesami urbanizacyjnymi będą miały największe znaczenie dla ograniczenia negatywnego oddziaływania człowieka na środowisko. Z jednej strony, miasta jawią się jako miejsca, w których presja ta jest największa, z drugiej jednak, **koncentracja osadnicza, miasto zwarte, stwarza szansę na wdrożenie rozwiązań ograniczających antropopresję w sposób znacznie bardziej efektywny** niż w przypadku osadnictwa rozproszonego.

6) Podejście zintegrowane do zarządzania rozwojem obszarów miejskich jest konieczne, z uwagi na wielokrotnie już przytaczane cechy miast (złożoność i koncentracja przestrzenna). **Sformułowanie krajowej polityki miejskiej jako polityki horyzontalnej zwiększa zdecydowanie szansę na lepsze zintegrowanie, oraz dopasowanie polityk sektorowych** w tym zakresie, który ma istotny wpływ na realizację celów KPM.

Na koniec należy podkreślić, że KPM nie jest tworzona zamiast – tym bardziej w opozycji, do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przeciwnie – powinna być z nią w pełni komplementarna, m.in. uwzględniając budowę efektywnych powiązań miejsko-wiejskich.

Działania postulujące kontrolowanie procesu urbanizacji (zwłaszcza suburbanizacji), policentryczny rozwój sieci osadniczej i wzmacnianie roli miast średnich i małych, mają olbrzymie znaczenie, również dla zrównoważonego rozwoju i zapewnienia odpowiedniego poziomu rozwoju w obszarach wiejskich i peryferyjnych (dostępność usług, dostępność transportu publicznego, ochrona terenów rolniczych i cennych przyrodniczo).

III. KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA W POLSCE DZIŚ. PRZEGLĄD

Rajmund Ryś

Krajowa Polityka Miejska 2023 (KPM 2023) została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 20 października 2015 r. Ramy formalne dla dokumentu określiła ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ma on status aktu kierownictwa wewnętrznego, co oznacza, że jej treść jest wiążąca wyłącznie dla administracji rządowej. Dla administracji samorządowej (w tym władz miast) dokument ma charakter niewiążący.

Powyższe uwarunkowania formalne wpłynęły na sposób sformułowania dokumentu. Obejmuje on w szczególności wskazanie wizji 2023, zasad i celów prowadzenia polityki miejskiej. Uszczegółowienie celów następuje poprzez opis pożądanych kierunków rozwoju polskich miast ustrukturyzowany w formule 10 powiązanych ze sobą wątków tematycznych.

Opis ten służy po pierwsze wskazaniu polskim miastom, wedle jakich reguł powinny się rozwijać w opinii polskiej administracji rządowej. Z racji niewiążącego charakteru dokumentu treść ta nie rodzi bezpośrednich zobowiązań po stronie polskich miast. Po drugie opis podzielony na wątki tematyczne ma za zadanie stworzenie jednolitej płaszczyzny odniesienia dla całej administracji rządowej i podległych jej instytucji (nazywanych w KPM 2023 „instytucjami rządowymi”) w ich działaniach wobec miast, tj. spowodowanie, aby podmioty te „postrzegały” wyzwania i kierunki zmian w miastach w sposób jednolity i zgodnie z tym postrzeganiem w zakresie swojej właściwości działały na obszarach miejskich lub oddziaływały na nie.

Opisowi kierunków rozwoju miast towarzyszą dość szczegółowo sformułowane zadania (wiążące w świetle statusu dokumentu) nałożone na organy administracji rządowej lub instytucje jej podległe dotyczące przeprowadzenia zmian prawnych (wskazanych bardziej lub mniej precyzyjnie – czasami oczekuje się najpierw przeprowadzenia szczegółowej analizy potrzeb), zobowiązania poszczególnych instytucji do działania w określony sposób lub też do organizacji „centrum wiedzy”, a więc tematycznej strony internetowej gromadzącej i upowszechniającej wiedzę z danej dziedziny służącą miastom, zwłaszcza tym mniejszym, w prowadzeniu konkretnych działań rozwojowych zgodnych z duchem KPM 2023.

Dokument definiuje także ramy systemu wdrażania i monitorowania realizacji KPM 2023. Dodatkowo w jednym z załączników KPM 2023 zawiera listę propozycji projektów pilotażowych, jakich przeprowadzenie powinna zainicjować administracja rządowa, aby wzbudzić lub wspomóc przemiany na obszarach miejskich według kierunków wyznaczonych przez KPM 2023.

Ponadto w celu podkreślenia zintegrowanego charakteru polityki rozwoju, jaka powinna być prowadzona wobec miast, dokument wskazuje źródła pozyskania środków europejskich na finansowanie pożądanych działań, a także przedstawia listę powiązań między celami KPM 2023 a celami 9 strategii zintegrowanych.

W zakresie diagnozy KPM 2023 odsyła do wcześniej sformułowanych dokumentów (zwłaszcza „Raportu wprowadzającego (...) na potrzeby krajowej polityki miejskiej w Polsce”) oraz dostępnych publicznie analiz i danych.

W świetle powyżej scharakteryzowanej struktury i roli KPM 2023 kwestia realizacji (wdrażania) tego dokumentu powinna być analizowana w opisanych dalej wymiarach.

UWZGLĘDNIENIE KPM 2023 W INNYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH I W OGÓLNEJ POLITYCE RZĄDU

W odróżnieniu do wielu innych dokumentów i programów KPM 2023 nie straciła na znaczeniu wraz ze zmianą polityczną, jaka nastąpiła po wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Mimo istotnego przemodelowania kierunków rozwoju kraju (poprzez przyjęcie przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku aktualizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju po nazwą **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)** KPM 2023 została włączona w te nowe ramy. A to dlatego, że w SOR w Celu 1. Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów w pkt. 3 Aktywne gospodarczo i przyjazne mieszkańcom miasta stwierdzono m.in., że „działania przewidziane do realizacji są spójne z priorytetami wskazanymi w Krajowej Polityce Miejskiej 2023” oraz, że „w horyzoncie czasowym do roku 2020 cel ten będzie oparty na realizacji działań wynikających z KPM, uzupełnionych o instrumenty wprowadzone przez SOR.”, a także: „horyzontalne działania, w zgodzie z zapisami KPM, podejmowane na rzecz wszystkich miast w ramach SOR, będą dotyczyły sfery regulacyjnej, instytucjonalnej i inwestycyjnej. Będą one podejmowane w powiązaniu z działaniami polityki regionalnej oraz ukierunkowanymi terytorialnie instrumentami polityki krajowej i europejskiej.”

Oznaczało to, że poprzez deklaracje zawarte w SOR istotność treści KPM 2023 została potwierdzona, a ponadto wkomponowano ją w aktualne ramy strategiczne oraz wzbogacono o nowe instrumentarium. I rzeczywiście, w czasie opracowywania Strategii i okresie po jej uchwaleniu rząd przedsięwziął szereg programów i inicjatyw albo o charakterze terytorialnym skierowanych wyłącznie do miast albo też horyzontalnych, ale dotyczących zagadnień szczególnie istotnych dla obszarów miejskich. Wprowadzane działania nie zawsze stanowią bezpośrednią realizację zamiarów zapisanych w KPM 2023, jednak w zdecydowanej większości przypadków treści i zamierzenia zawarte w tym dokumencie znajdują odbicie w tych inicjatywach, z których najważniejsze wymieniono poniżej. W każdym razie dzięki nim polityka miejska rządu uzyskuje praktyczny i konkretny wymiar.

A. Pakiet dla miast średnich

Stanowi jeden z projektów strategicznych SOR i jest ukierunkowany na wyrównanie szans rozwojowych mniejszych ośrodków miejskich, zwłaszcza tych z największymi problemami społeczno-gospodarczymi. Działanie to zbieżne jest z treścią KPM 2023, która akcentuje potrzebę szczególnego wsparcia ośrodków subregionalnych i lokalnych (wyrazem tego jest cel szczegółowy 5). Pakiet dotyczy 255 miast, przy czym priorytetowo traktowane są w nim 122 ośrodki miejskie w największym stopniu narażone na utratę funkcji społeczno-gospodarczych. Pakiet obejmuje z jednej strony wsparcie w podejmowaniu inwestycji publicznych, z drugiej tworzenie warunków dla inwestycji prywatnych.

Wśród mechanizmów wsparcia inwestycji publicznych w ramach Funduszy Europejskich wymienić należy wprowadzenie odpowiednich preferencji w krajowych programach operacyjnych a w zakresie EFS zawarcie ich w wytycznych obszarowych (dot. obszarów rynku pracy, adaptacyjności przedsiębiorstw, edukacji oraz zdrowia). Istotnym elementem Pakietu dla średnich miast jest inicjatywa Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) obejmująca możliwość uzyskania eksperckiej analizy dla maksymalnie 2 projektów, a gdy spełniają one określone kryteria m.in. efektywności ekonomicznej, PFR może zaangażować się jako inwestor z wykorzystaniem Funduszu Inwestycji Samorządowych.

Innym przejawem priorytetowego traktowania w polityce miejskiej rządu miast średnich jest nowa polityka strefowa, w ramach której nowy system przyznawania przedsiębiorcom pomocy publicznej w formie zwolnienia od podatku dochodowego przewiduje łatwiejsze warunki otrzymania tej pomocy przez przedsiębiorców lokalizujących działalność w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Prowadzone są także działania na rzecz rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach. Po przeprowadzaniu na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dawnego: Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju) badania potencjału dla tego typu inwestycji w miastach średnich, w których zlokalizowane są Państwowe

Wyższe Szkoły Zawodowe, uruchomione mają być w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój na programy kształcenia dostosowane do potrzeb rynku pracy. Wymienić należy również programy ARP: „Fabryka”, którego celem jest zapewnienie warunków lokalowych dla rozwoju firm z sektora nowoczesnych usług biznesowych, oraz „Industria” skierowany na rozwój powierzchni biurowych w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Istotnym elementem pakietu jest także program „Rozwój Lokalny” finansowany w ramach Funduszy norweskich i EOG i adresowany wyłącznie do 255 miast średnich. W jego ramach planuje się wdrożenie 15 kompleksowych i zintegrowanych projektów rozwojowych, których rezultaty będą upowszechniane wśród wszystkich samorządów.

B. Program dla Śląska

Jest jednym z projektów strategicznych SOR, co jest pochodną uznania Śląska za jeden z kluczowych obszarów zmagających się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi, wymagający interwencji z poziomu krajowego. Jakkolwiek program ma charakter horyzontalny i obejmuje kierunki działań o zróżnicowanym charakterze, to z uwagi na to, że na Śląsku znajduje się największa w Polsce konurbacja obejmująca liczne ośrodki miejskie, ma on niepoślednie znaczenie z punktu widzenia polityki miejskiej rządu. Co więcej, jeden z celów programu (nr 6) nakierowany jest bezpośrednio na poprawę warunków rozwojowych miast województwa śląskiego.

C. Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM)

Jest jednym z narzędzi służących realizacji SOR i określa politykę mieszkaniową państwa w horyzoncie średniookresowym. Zakłada wprowadzenie wielotorowych rozwiązań zwiększających dostępność mieszkań, zwłaszcza dla rodzin o przeciętnych i niskich dochodach, a także poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Istotnym jej elementem ma być działanie instytucji podległych administracji rządowej w celu budowy osiedli mieszkaniowych, a więc bezpośrednie oddziaływanie na tkankę konkretnych miast. Wprawdzie polityka mieszkaniowa nie została ujęta w KPM 2023 jako wydzielony wątek, niemniej jednak w innych wątkach tematycznych zawarto niemało odwołań do wielu zagadnień, do których odnosi się NPM. Z drugiej strony należy odnotować, że niektóre działania legislacyjne mające służyć usprawnieniu procesu inwestycyjno-budowlanego w mieszkalnictwie, podjęte na bazie NPM, można uznać za kłócące się z zamierzeniami KPM 2023 w zakresie kształtowania przestrzeni.

D. Program Dostępność Plus

Program ujmuje całościowo tematykę dostępności w Polsce. Ma prowadzić do zapewnienia swobodnego dostępu do dóbr, usług oraz możliwości udziału w życiu społecznym i publicznym osobom o szczególnych potrzebach. Koncentruje się na dostosowaniu przestrzeni publicznej, architektury, transportu i produktów do wymagań wszystkich obywateli. Ten zakres tematyczny co najmniej silnie nakłada się na zagadnienia, w których KPM 2023 także zakłada potrzebę zmian i przekształceń, w tym z uwzględnieniem potrzeb różnych grup społecznych.

E. Program „Czyste powietrze”

Celem programu jest ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery powstających na skutek ogrzewania domów jednorodzinnych z wykorzystaniem przestarzałych źródeł ciepła oraz niskiej jakości paliwa. Problem w największym stopniu dotyczy obszarów miejskich i został zaakcentowany w KPM 2023 w wątku „Niskoemisyjność i efektywność energetyczna”. Program oferuje dofinansowanie wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne źródła ciepła spełniające najwyższe normy, jak i przeprowadzenie towarzyszących temu prac termomodernizacyjnych budynku.

F. Human Smart Cities

Konkurs dotacji noszący podtytuł „Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców” finansowany jest w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 i służyć ma

wypracowaniu rozwiązań technologicznych i innowacji społecznych mających na celu lepsze zarządzanie i organizację tkanki miejskiej. Wyniki tych działań mają być potem upowszechniane wśród pozostałych samorządów miejskich. Warunki konkursu oraz poszczególne wyzwania zaplanowane do podjęcia w miastach-beneficjentach silnie korespondują z zagadnieniami poruszonymi w poszczególnych wątkach tematycznych KPM 2023 oraz niektórych zapowiadanych przez KPM projektach pilotażowych (w rezultacie przedsięwzięcia te można uznać za swoisty substytut tych projektów).

G. Partnerska Inicjatywa Miast (PIM)

Wsparcie miast w procesach uczenia się i podnoszenie ich zdolności (administracyjnych, obywatelskich, kooperacyjnych) jest między innymi realizowane w ramach projektu strategicznego SOR pn. Partnerska Inicjatywa Miast. Celem tego projektu jest upowszechnianie współpracy, wymiana doświadczeń i wiedzy między miastami przy wsparciu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej na zasadzie analizy wyzwań, rozpoznania dobrych praktyk i wypracowania innowacyjnych rozwiązań. Taka koncepcja zbieżna jest z treścią KPM 2023 postulującą współpracę samorządów, wsparcie potencjału rozwojowego mniejszych miast oraz innowacyjnych pilotażowych przedsięwzięć. Dodatkowo powołane w pierwszej kolejności trzy sieci PIM ściśle korespondują z zagadnieniami ujętymi w wątkach tematycznych KPM 2023 – są to: mobilność miejska, rewitalizacja oraz jakość powietrza.

H. Wsparcie dla projektów realizowanych w formule PPP

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej podejmuje szereg działań na rzecz doskonalenia wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego przy miejskich inwestycjach. W szczególności wyłania projekty (na bazie ciągłego naboru) i zapewnia podmiotom publicznych kompleksowe doradztwo w przygotowaniu i realizacji projektów PPP. Działanie to bez wątpienia wpisuje się w zamierzenia zapisane w wątku KPM 2023 „Polityka inwestycyjna”.

I. Aktywność Polski w debacie międzynarodowej o polityce miejskiej

Równoległe z przyjęciem KPM 2023 polski rząd brał udział w dialogu o polityce miejskiej na szczeblu europejskim i globalnym. W wymiarze europejskim były to prace nad treścią paktu amsterdamskiego, przyjętego w 2016 roku, który ustanowił agendą miejską dla Unii Europejskiej. Dokument ten został przyjęty przez ministrów państw członkowskich UE ds. rozwoju miast podczas nieformalnego spotkania w Amsterdamie. W ramach agendy uruchomiono 14 partnerstw dotyczących obszarów tematycznych priorytetowych dla rozwoju miast i w ten sposób stworzono wielopoziomą strukturę współpracy. Przedstawiciele rządu (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z włoską Bolonią są koordynatorem partnerstwa „Zrównoważone kształtowanie przestrzeni i rozwiązania oparte na środowisku naturalnym”), a także polskich samorządów aktywnie uczestniczą (w 11 z 14 partnerstw) w tych partnerstwach, które działają na rzecz wypracowania rozwiązań i rekomendacji z zakresu poprawy prawodawstwa, finansowania i wiedzy, wzmacniających wymiar miejski w politykach europejskich.

Na poziomie globalnym zwrócić należy uwagę na proces, który rozpoczął się we wrześniu 2015 r., wraz z przyjęciem przez państwa członkowskie ONZ agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju (United Nations 2015), która obejmuje 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju i 169 towarzyszących im zadań. Wśród nich znajduje się cel nakierowany na zrównoważony rozwój miast (Cel 11: Uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu). Operacjonalizację tego celu stanowiła tzw. nowa agenda miejska przyjęta przez UN-Habitat w Quito w październiku 2016 r. Polska jest aktywnie zaangażowana w te procesy, czego przejawem było zgłoszenie gotowości do zaprezentowania przeglądu stanu wdrażania poszczególnych celów, w tym dotyczącego zrównoważonego rozwoju miast. Prezentacja ta nastąpiła w lipcu 2018 r. podczas Forum Politycznego Wysokiego Szczebla ONZ w Nowym Jorku.

Zaangażowanie Polski w zagadnienia polityki miejskiej na szczeblu międzynarodowym zaowocowało przyznaniem naszemu krajowi organizacji 11 edycji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022. Niewątpliwie da to kolejny impuls do rozszerzania i pogłębiania

podejścia do zagadnień miejskich w działaniach administracji rządowej oraz innych interesariuszy tej tematyki.

J. Utworzenie centrum wiedzy o miastach – Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Dofinansowanie przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej długofalowego programu badawczego pn. „Obserwatorium Polityki Miejskiej (OPM) jako podstawa kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę (*evidence-based urban policy*)” jest pierwszym krokiem na drodze do powstania postulowanego w ramach KPM 2023 centrum wiedzy o miastach – instytucji badawczo-wdrożeniowej, której główny celem jest monitorowanie i ewaluacja krajowej polityki miejskiej, ale także pomoc samorządom we wdrażaniu rozwiązań opartych na wiedzy i dobrych praktykach.

K. Pilotażowy Program UrbanLab

MFIPR prowadzi również inne projekty pilotażowe wspierające kompetencje miast. Do ciekawszych z pewnością należą koordynowane przez IRMiR UrbanLab’y (laboratoria miejskie). Mają one na celu budowę potencjału administracyjnego samorządów w zakresie tworzenia i zarządzania projektami (w tym współfinansowanymi ze środków pomocowych UE) zwiększającymi poziom smart w polskich miastach poprzez wypracowanie i pilotażowe wdrożenie w Gdyni i Rzeszowie narzędzia UrbanLab.

REALIZACJA CELÓW KPM 2023. ZMIANY W KIERUNKACH ROZWOJU POLSKICH MIAST

Charakter KPM 2023 – ogólny sposób sformułowania celów tego dokumentu oraz brak przypisania konkretnych wskaźników liczbowych do celów szczegółowych – utrudnia odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu nastąpiła w okresie 2015–19 realizacja tych celów. Należy też pamiętać, że to rządowy dokument, który zakłada zaistnienie pewnych procesów na obszarze miast i ich obszarów funkcjonalnych, w wielu przypadkach w zakresie kompetencji samorządów – tym samym doprowadzenie do realizacji określonych celów jest wielowarstwowym i tym samym nietatwym procesem.

Jakkolwiek analiza trendów w odniesieniu do powyższych parametrów nie uprawnia do jednoznacznego stwierdzenia, że cele KPM 2023 są realizowane, to jednak ta perspektywa nie jest jedyną, z której oceniać można skuteczność tego dokumentu. Pamiętając o tym, że jednym z zadań dokumentu miało być wyznaczenie pożądanego kierunku rozwoju miast, należy odnotować, że w ostatnich kilku latach nastąpiły radykalne zmiany w priorytetach rozwojowych miast i tym, jak władze hierarchizują potrzeby oraz wyznaczają kierunki podejmowanych działań. W szczególności znacznie częściej niż poprzednio w centrum uwagi stawiana jest jakość życia mieszkańców miast – zbiega się to z podejściem zawartym w KPM 2023. Po drugie w różnych formach, czy to poprzez wstępne lub strategiczne deklaracje, czy też już konkretne działania wdrożeniowe swoje miejsce w coraz większej liczbie polskich miast odnajdują rozwiązania stanowiące realizację idei zawartych w KPM 2023. Trudno tu rozstrzygać o sprawczej roli tego dokumentu, choć gdyby oprzeć się na licznych przypadkach cytowania go w różnych lokalnych dokumentach strategicznych, czy też ustnych wypowiedziach zarówno samorządowców, jak i przedstawicieli strony społecznej, to można byłoby wysnuć taki wniosek. Jeśli nawet uznać, że KPM 2023 nie miała bezpośredniego wpływu na zmiany trendów rozwojowych w polskich miastach, to niewątpliwie trafnie je zapowiedziała i wpisała się w ujawniający się trend. Przy czym ewolucja poglądów burmistrzów i prezydentów nie zawsze nadąża za zmianami świadomości społecznej, które potrafią następować szybciej i dogłębniej. Stąd też pojawiają się opinie, że podejście władzy zmienia się tylko w warstwie retorycznej.

Ale to raczej uproszczenie. Wśród obszarów tematycznych, w których nowe rozwiązania zbieżne z postulatami KPM 2023 najintensywniej pojawiają się w miastach, wymienić należy przede wszystkim: podejście do kształtowania przestrzeni publicznych (m.in. priorytet dla pieszych,

uwzględnienie potrzeb osób z ograniczeniami ruchowymi, zieleni, a czasem także woda), nową zabudowę w prestiżowych lokalizacjach (gdzie często powstają wielofunkcyjne inwestycje o miastotwórczym potencjale), mobilność (rozwój transportu publicznego, nowe rozwiązania dla ruchu rowerowego i pieszego), partycypację społeczną (wyraźnie dostrzegalne rozszerzenie i pogłębienie dialogu społecznego w miastach różnej wielkości) oraz rewitalizację (rozszerzenie procesów rewitalizacji na szerokie grono miast z wyraźnie silniejszym zaakcentowaniem wymiaru społecznego tego procesu).

Z drugiej strony konieczne jest odnotowanie, że zasięg dokonujących się zmian w podejściu do zagadnień „miejskich” jest bardzo zróżnicowany – występują zasadnicze różnice pomiędzy poszczególnymi miastami. Co więcej istnieją obszary tematyczne, mocno akcentowane w KPM 2023, w których pozytywne zmiany następują za wolno, albo w praktyce nie następują wcale. Na czoło w tym zakresie wysuwa się kwestia chaotycznego rozpraszania się zabudowy, w tym na terenach podmiejskich. Nie następują też szczególnie wyraźne zmiany w polityce inwestycyjnej miast (priorytety, koordynacja inwestycji, zastosowanie złożonych schematów finansowania). Także trudno zaobserwować, aby powszechnie dochodziło do efektywnej współpracy samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych w celu koordynacji polityk rozwojowych i optymalizacji usług publicznych (a nie tylko wykorzystania środków w ramach ZIT).

Za to w przypadku niektórych zagadnień rzeczywistość szybko wyprzedziła treść KPM 2023 i uzasadnione jest stwierdzenie, że jej treść w stopniu niewystarczającym do dzisiejszych potrzeb, akcentuje określone tematy. To po pierwsze zagadnienia smogu oraz zmian klimatycznych – choć problemy te wyróżniono nawet w tytułach wątków, to skala ich narastania jest tak poważna, że dziś dyskurs publiczny wokół nich sięga daleko poza to, co zapisano w KPM 2023. Inne takie tematy to: elektromobilność, wpływ gospodarki współdzielenia na funkcjonowanie miasta oraz szereg zagadnień technologicznych (big data, internet rzeczy, systemy informacji przestrzennej).

REALIZACJA ZADAŃ KPM 2023 PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ I PODLEGŁE JEJ INSTYTUCJE

Ponieważ KPM 2023 obejmuje w swej treści zestaw zadań legislacyjnych do wykonania przez organy administracji rządowej lub podległe im instytucje, ten element realizacji dokumentu może się wydawać łatwy do weryfikacji. Nie jest tak jednak z dwóch powodów. Po pierwsze w okresie 2015–19 nastąpiły zmiany w kompetencjach ministrów i organizacji ministerstw, co spowodowało, że niektóre zadania zmieniły adresata (lub przy innej konfiguracji kompetencji treść zadania powinna być inaczej sformułowana). Po drugie niektóre zadania w KPM 2023 sformułowane są w sposób ogólny, bez dokładnego sprecyzowania, jakiego rodzaju przepisy miałyby zostać wprowadzone, a nawet z zaleceniem wyprzedzającego przeprowadzenia analizy zasadności zmian przepisów. Tym samym precyzyjna i jednoznaczna ocena, jaki procent zadań legislacyjnych zawartych w KPM 2023 udało się wykonać, nie jest możliwa.

Część proponowanych zmian została wprowadzona w całości lub części, a części nie wprowadzono wcale. Dowodzi to tego, że zmian nie dokonywano w sposób systemowy. Potwierdzać to mogą także przypadki, gdy inicjatorem zmian nie był minister wskazany w KPM 2023 (a także nie posiadający bezpośredniej właściwości w danej sprawie).

Wśród zmian, których dokonano, wymienić należy zliberalizowanie zasad ustalania stawek za parkowanie i kar za brak opłat (przy czym rozwiązanie to wprowadzono tylko dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców) oraz wprowadzenie możliwości ustanawiania stref zeroemisyjnych (w KPM 2023 postulowano „strefy niskiej emisji”). Istotnym obszarem zmian było mieszkalność (choć nie wyróżnione w KPM 2023 jako odrębny wątek), gdzie dokonano zmian w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uelastyczniono przepisy w zakresie wykorzystania środków Funduszu Dopłat (w tym wprowadzenia preferencji „rewitalizacyjnych”) oraz wprowadzono przepisy uniemożliwiające wydzielanie wielu lokali mieszkalnych w budynkach wznoszonych jako budynki jednorodzinne).

Jako obszary, w których brak wprowadzenia postulowanych zmian prawnych było najdotkliwsze wskazać należy kształtowanie przestrzeni oraz transport publiczny. W okresie po przyjęciu KPM 2023 nie nastąpiły praktycznie żadne szersze zmiany prawne w dziedzinie planowania przestrzennego zbieżne z kierunkami wskazanymi w KPM 2023 (mimo znacznego zaawansowania prac w tym zakresie), co więcej nastąpiła jedna istotna zmiana, którą identyfikować należy jako działanie sprzeczne z tymi kierunkami. A mianowicie ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. specustawa mieszkaniowa), w dość zgodnej opinii ekspertów, stanowi istotny czynnik dalszej dezorganizacji systemu planowania przestrzennego podważający i tak ograniczone zaufanie społeczeństwa do tego systemu.

Z kolei w obszarze transportu publicznego nie wprowadzono żadnych postulowanych rozwiązań (organizacyjnych, taryfowych, technicznych), które stwarzałyby lepsze warunki do integracji transportu publicznego (między środkami transportu, przewoźnikami, zarządcami). W szczególności nie udało się znowelizować ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym w duchu zbieżnym z postulatami KPM 2023 r., nie podjęto też żadnych konkretnych prac nad stworzeniem formalnych możliwości stosowania w Polsce tzw. tramwaju dwusystemowego.

Wśród innych niepodjętych kwestii wskazać należy m.in. zaniechanie prac nad wprowadzeniem tzw. własności warstwowej („prawa zabudowy” jak to ujęto w KPM 2023) – rozwiązania umożliwiającego m.in. inwestycje prywatne nad publicznymi gruntami. Za istotne zaniechanie legislacyjne należy uznać także uchylenie obowiązującej ustawy metropolitalnej i zastąpienie jej ustawą dedykowaną wyłącznie metropolii śląsko-zagłębiowskiej oraz nie zaproponowanie żadnego narzędzia współpracy i integracji gmin pozostałych aglomeracji w Polsce.

W zakresie zadań nałożonych na poszczególne organy administracji rządowej określone w KPM 2023 jako „centra wiedzy” stwierdzić należy, że powstały tylko nieliczne strony zapewniające większość założonych w dokumencie funkcjonalności – jak Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji uruchomione przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, jak i portal ppp.gov.pl prowadzony przez ten sam resort. Jako wycinkowe Centra Wiedzy potraktować można także Bazy Wiedzy funkcjonujące na stronach internetowych niektórych instytucji centralnych, np. Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Nie oznacza to jednak, że pozostałe resorty nie prowadziły działań informacyjnych i promocyjnych odnoszących się do zagadnień istotnych z punktu widzenia polityki miejskiej. Wprost przeciwnie, w okresie 2015–19 nastąpiło niewątpliwie zintensyfikowanie tego typu działań – w wielu przypadkach resorty podjęły się promowania konkretnych rozwiązań i sposobów postępowania do zastosowania na szczeblu lokalnym. W większości były to jednak inicjatywy odrębne, których rezultaty nie składały się później na jeden ustrukturyzowany zasób wiedzy w danej dziedzinie, z którego mogą korzystać samorządowcy i inni zainteresowani działaniami w wymiarze lokalnym. Wśród tych inicjatyw przykładowo wymienić należy następujące publikacje: „Niskoemisyjność w planowaniu przestrzennym” oraz „Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym” Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie MR) oraz „Wytyczne bezpiecznego ruchu rowerowego” Ministerstwa Infrastruktury.

KPM 2023 formułuje również wiele instrukcji i zaleceń pod wspólnym hasłem „Działanie” adresowanych do administracji rządowej i podmiotów jej podległych. W przypadku tych zadań weryfikacja stopnia ich realizacji jest jeszcze trudniejsza, gdyż nie istnieje żaden system raportowania o nich, a dotyczą one często podejścia tych instytucji do szeregu zagadnień znajdujących emanację w przestrzeni miejskiej (np. instalacji reklam wielkoformatowych czy lokalizowania oddziałów instytucji). Bazując więc na wybiórczych informacjach stwierdzić należy, że w części przypadków zadania są realizowane. Przykładem tu jest przygotowanie planów adaptacji do zmian klimatu dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców czy też zdecydowana ewaluacja podejścia PKP PLK do realizowanych przez tę spółkę inwestycji na obszarach miejskich. Chodzi z jednej strony o lepsze zrozumienie potrzeb miasta funkcjonującego w czasie przebudowy przebiegającej przez nie linii kolejowej, a z drugiej projektowanie przyszłych rozwiązań z uwzględ-

dnieniem kwestii transportu aglomeracyjnego, integracji środków transportu oraz wpasowania inwestycji kolejowej w strukturę miasta. Są też dziedziny, w których realizacja zadań częściowo (jak kwestia wykorzystania obiektów publicznych pod reklamę wielkoformatową, co niewątpliwie zostało znacznie ograniczone, czy też nadania większego znaczenia tzw. edukacji architektonicznej dzieci i młodzieży). Wskazać też można zadania, których realizacja nie została podjęta (jak np. dążenie do lokowania instytucji podległych administracji rządowej w remontowanych budynkach na obszarach rewitalizacji – co zresztą mogłoby współgrać z programem deglomeracji).

PRZEPROWADZENIE PROPONOWANYCH W KPM 2023 PROJEKTÓW PILOTAŻOWYCH

Jednym z narzędzi realizacji KPM 2023 miały być projekty pilotażowe. Służyć miały „przećwiczeniu” na szczeblu lokalnym przeprowadzenia złożonych lub innowacyjnych działań zbieżnych z celami KPM 2023, przy okazji czego identyfikowane byłyby ewentualne bariery ich realizacji (np. legislacyjne, wymagające interwencji ze szczebla rządowego) oraz wypracowywane byłyby dobre praktyki postępowania w celu ich dalszego upowszechniania wśród innych samorządów. W celu wyłonienia beneficjentów pilotaży preferowane miałyby być procedury konkursowe.

Nie doszło do realizacji projektów pilotażowych w takiej formule, jak opisano powyżej. Nie oznacza to jednak, że nie podejmowano żadnych działań o podobnym charakterze. Przyjęto nieco inne podejście. MFiPR (a wcześniej Inwestycji i Rozwoju) zorganizowało trzy konkursy dotacji dla miast, w ramach których miasta realizowały lub będą realizować ambitne, często nowatorskie działania (Modelowa Rewitalizacja Miast, Human Smart Cities oraz Program „Rozwój Lokalny”). W przypadku ostatniego z nich istotną nowością jest to, że dotacja przeznaczona jest nie tylko na prace koncepcyjne, projektowe i kadrowy (jak co do zasady było w dwóch pierwszych), ale również na etap wdrożeniowy. W każdym wypadku rezultaty projektów, upowszechniane i promowane, mają służyć także innym samorządom – tak, aby było im łatwiej powielić wypracowane mechanizmy lub zainspirować się dla stworzenia własnej wersji działań. Dowodzi tego program Modelowa Rewitalizacja Miast, którego efekty i doświadczenia były głównym źródłem zasilającym Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji.

Podobne cele realizuje wspomniany już projekt finansowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014–2020, pn. „Urban Lab jako pilotażowe narzędzie poprawy jakości życia mieszkańców miast zgodnie z ideą smart city”. Pilotażowe wdrożenie tego typu rozwiązania ma miejsce w Gdyni i Rzeszowie.

Istotna różnica powyższych inicjatyw w stosunku do koncepcji projektów pilotażowych polega na tym, że Ministerstwo określa jedynie ogólne ramy co do zakładanych celów i charakteru projektów, a nie narzuca z góry konkrety temat, jaki miałby zostać w ramach projektu podjęty. Nie doszło także na razie do modyfikowania przepisów prawa na bazie doświadczeń zgromadzonych przy realizacji takiego projektu.

REALIZACJA PRZEWIDZIANYCH W KPM 2023 PROCEDUR ZARZĄDCZO-MONITORINGOWYCH

W KPM 2023 przewidziano określony system zarządzania jego wdrażaniem, powiązany z mechanizmami monitoringowymi. Oparty był on o założenie, że wszyscy ministrowie uczestniczą w realizacji KPM 2023 w zakresie swej właściwości, a koordynacja i monitorowanie ich działań odbywa się poprzez Zespół ds. wymiaru terytorialnego, ładu przestrzennego i krajowej polityki miejskiej przy Komitecie Koordynacyjnym do spraw Polityki Rozwoju (KKPR). Głównym polem dialogu rządowo-samorządowego dotyczącego realizacji celów KPM 2023 miała być Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, a szczególnie działający w jej ramach Zespół ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich. W celu oceny skuteczności i trafności działań na rzecz realizacji celów KPM 2023 zakładano dwukrotnie przeprowadzenie ewaluacji –

w 2019 roku oraz po 2023 roku (ewaluacja ex-post). Planowano też ustanowienie systemu monitorowania polityki miejskiej, o charakterze sieciowym scalającego działania szczebla krajowego i regionalnego. Doraźny mechanizm oceny i koordynacji realizacji KPM 2023 polegać miał na bieżącej analizie, prowadzonej przez ministra właściwego ds. rozwoju, rezultatów prac zaangażowanych podmiotów i przedstawianiu jej wyników co pół roku na forum Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju.

Powyżej scharakteryzowany system nie został wdrożony. Zapewne jest to związane ze zmianami politycznymi, które spowodowały reorganizację resortów, zmiany kompetencyjne oraz inne rozłożenie akcentów w prowadzeniu polityki rozwoju. Nie wprowadzono jednak żadnych innych mechanizmów weryfikowania, czy zadania wyznaczone w KPM 2023 są realizowane (i czy w ogóle są aktualne, bo być może zasługiwały na modyfikację). Brak takich mechanizmów miał zapewne wpływ na to, w jakim stopniu te zadania zostały zrealizowane.

Na przestrzeni ostatniego roku uruchomiono nowe mechanizmy mające służyć dialogowi partnerów zaangażowanych w zagadnienia polityki miejskiej oraz koordynacji i monitorowania zmian zachodzących i dokonywanych w tej dziedzinie. MFiPR powołało Krajowe Forum Miejskie (pierwsze spotkanie odbyło się w kwietniu 2019 r.) i ustanowiono Komitet Sterujący skupiający przedstawicieli szerokiego grona instytucji i środowisk zajmujących się różnymi aspektami polityki miejskiej. Krajowe Forum Miejskie stanowi centrum koordynacji i kompetencji wewnątrz administracji rządowej, otwarte na wszystkie środowiska, zajmujące się integrowaniem działań związanych z szeroko rozumianą polityką miejską i rozwojem miast. Jest to także platforma debaty różnych interesariuszy oraz aktorów miejskich na temat prowadzenia zintegrowanej polityki miejskiej w Polsce.

W zakresie monitorowania polityki miejskiej oprócz nowych działań podejmowanych przez Główny Urząd Statystyczny głównie koncentrujących się na miejskiej specyfice (jak badanie procesów rewitalizacyjnych w gminach) najbardziej istotną inicjatywę podjął Instytut Rozwoju Miast (obecnie Instytut Rozwoju Miast i Regionów), który powołał Obserwatorium Polityki Miejskiej. Swe działania Obserwatorium prowadzi w układzie zdeterminowanym przez 10 wątków tematycznych wzbogaconych o temat mieszkalnictwa. Efektem tych działań są raporty tematyczne OPM łączące w sobie analizy o charakterze przekrojowym, studia przypadków („spojrzenie w głąb”) oraz rekomendacje skierowane do różnych grup adresatów.

PODSUMOWANIE

W okresie po przyjęciu KPM 2023 nastąpił niewątpliwy wzrost działań na rzecz obszarów miejskich prowadzonych przez administrację rządową. Wiele z nich stanowiło realizację działań lub kierunków wyznaczonych w KPM 2023, a część wybiegała nawet dalej niż zaplanowano to w KPM 2023. Z drugiej strony odnotować trzeba niepowodzenie w zakresie koordynacji działań oraz ujednoczenia podejścia różnych organów administracji rządowej i podległych instytucji do zagadnień miejskich. Patrząc więc w przyszłość niewątpliwie potrzeba bardziej skutecznych metod i mocniejszej koordynacji, integrowania działań i egzekwowania właściwego podejścia – w ramach administracji rządowej, ale też w relacjach rząd – samorządy miejskie.

IV. GŁÓWNE WYZWANIA ROZWOJOWE POLSKICH MIAST – ELEMENTY DIAGNOZY

Łukasz Sykała

DEPOPULACJA MIAST

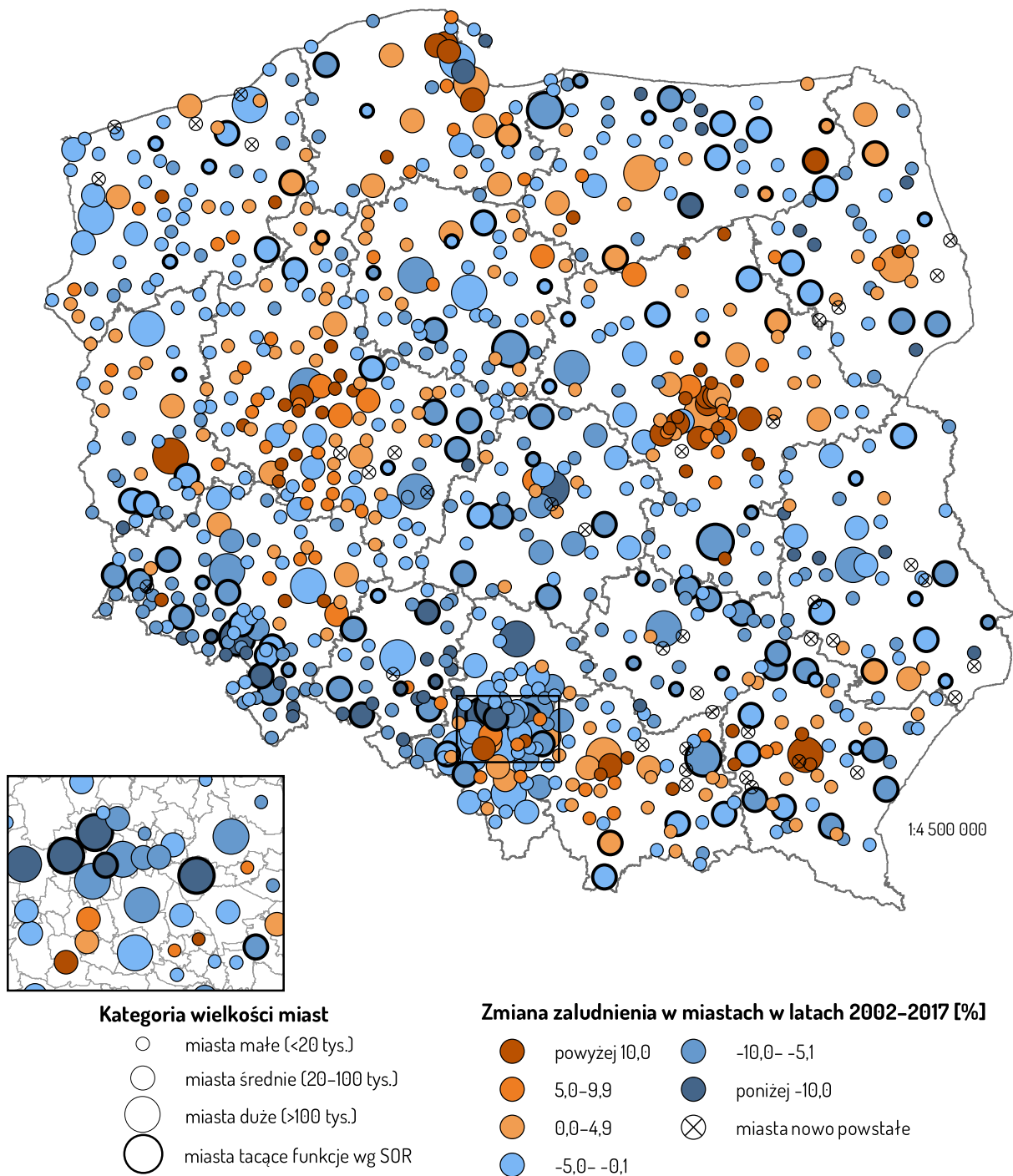
Polskie miasta coraz wyraźniej wyludniają się. Nad tym faktem nie można już przejść do porządku dziennego. Depopulacja większości polskich miast każe nam się zastanowić nad nowym modelem ich rozwoju. Rozwój w warunkach permanentnego wzrostu (zwłaszcza kontekście niekorzystnych prognoz demograficznych i postępującego starzenia się ludności) nie jest dłużej możliwy. W latach 2002–2018 liczba ludności miejskiej zmniejszyła się o blisko 504 tys. (-2,1%). To tak, jakby z mapy Polski zniknęło miasto wielkości Poznania. W badanym okresie spadkiem liczby mieszkańców dotkniętych zostało 600 miast (68% ogółu ośrodków miejskich w kraju). Największą bezwzględną skalą depopulacji cechuje się Łódź, gdzie w stosunku do 2002 roku ubyło prawie 100 tys. mieszkańców. Na kolejnych lokatach plasują się Poznań (-40,1 tys. osób) oraz Katowice (-30,5 tys. osób). Ponad 20 tys. mieszkańców ubyło również w kolejnych sześciu dużych miastach (tj. Sosnowiec, Częstochowa, Bytom, Gliwice, Bydgoszcz i Zabrze).

Postępująca depopulacja jest wspólnym problemem oraz wyzwaniem ośrodków miejskich w Polsce, niezależnie od ich wielkości czy spełnianych funkcji. W latach 2002–2018 spadek zaludnienia nastąpił w większości dużych miast. Tylko w przypadku siedmiu miast tej wielkości (na 38 ogółem) odnotowano przyrost liczby mieszkańców. Są to: Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk, Białystok, Rzeszów i Zielona Góra. W dwóch ostatnich wzrost zaludnienia w głównej mierze należy wiązać z procesem poszerzenia ich granic administracyjnych, poprzez przyłączenie sąsiadujących z nimi miejscowości wiejskich (ma on zatem bardziej charakter efektu statystycznego). Problem depopulacji dotyczy 70% miast średnich (tj. ośrodków liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców) i 67% miast małych (poniżej 20 tys. mieszkańców).

Tylko w dwóch województwach (mazowieckie i wielkopolskie) przeważają miasta o rosnącej liczbie ludności. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w przypadku województwa mazowieckiego ośrodki rosnące demograficznie skoncentrowane są przede wszystkim w obszarze metropolitalnym Warszawy. W pozostałych regionach przeważają miasta depopulujące się. Pod tym względem najgorszą sytuacją charakteryzują się województwa świętokrzyskie, opolskie i lubelskie, gdzie ośrodki wyludniające się stanowią ponad 90% ogółu miast. Ponadto problemem depopulacji dotkniętych jest co najmniej 75% miast w województwach: łódzkim, dolnośląskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim.

Depopulacja jest procesem odzwierciedlającym szersze problemy rozwojowe miast. Potwierdzeniem jest widoczne wyludnienie się miast średnich tracących funkcje społeczno-ekonomiczne. W latach 2002–2018 aż 92% tego rodzaju ośrodków miejskich dotkniętych było spadkiem liczby mieszkańców. Skala problemu depopulacji polskich miast jest silnie zróżnicowana (spadek zaludnienia od 0,1 do 30%). W latach 2002–2018 w 62 miastach (7% ogółu) nastąpił spadek liczby mieszkańców o co najmniej 10%. W kolejnych 254 ośrodkach (29% ogółu) miał miejsce spadek zaludnienia na poziomie co najmniej 5%. Spośród miast na prawach powiatu największą skalą depopulacji (ponad 10%) odznaczają się: Bytom, Wałbrzych, Sopot, Sosnowiec, Łódź, Częstochowa, Gliwice, Świętochłowice, Zabrze oraz Jelenia Góra.

W skrajnych przypadkach depopulacja przybiera postać wielowymiarowego procesu kurczenia się miast. Wówczas znacznej skali wyludniania się towarzyszą negatywne zmiany społeczno-gospodarcze, jak również niekorzystne przekształcenia w strukturze przestrzennej i środowisku ośrodków miejskich.



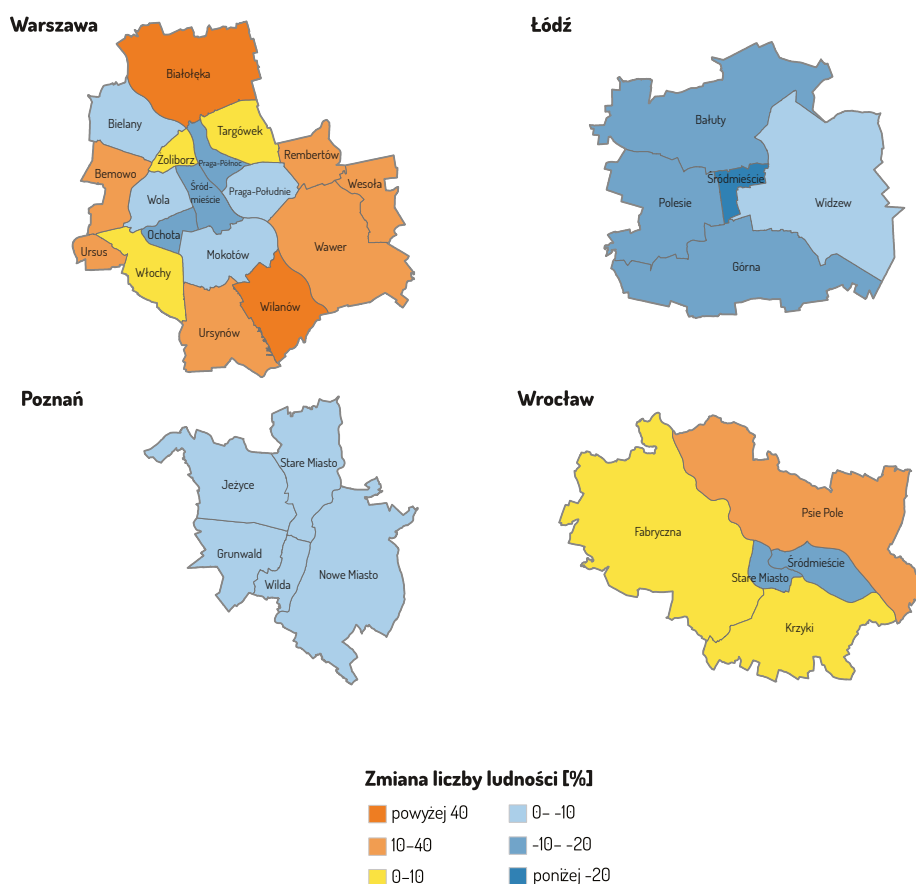
Ryc. 1. Zmiana liczby ludności miast w Polsce w latach 2002–2017

Źródło: opracowanie K. Piech na podstawie danych BDL GUS.

Postępująca depopulacja miast jest procesem ze wszech miar niekorzystnym. Wśród jej negatywnych konsekwencji dla rozwoju ośrodków miejskich wymienia się m.in.: osłabienie ekonomicznych podstaw funkcjonowania usług publicznych i komercyjnych, zmniejszenie poziomu efektywności wykorzystania istniejącej infrastruktury, wzrost liczby pustostanów i terenów zdegradowanych, perforację miejskich struktur przestrzennych, spadek wartości nieruchomości oraz osłabienie zainteresowania inwestorów lokalizacją nowych działalności, wzrost liczby miejsc niebezpiecznych w miastach (Czarnecki 2011). Proces depopulacji nie dotyczy w równym stopniu obszarów całych miast. Wykazuje on tendencję do szczególnego występowania w przestrzeni dzielnic centralnych czy śródmiejskich. Dobitnie ilustrują to dane GUS gromadzone na poziomie dzielnic dla czterech miast (Warszawa, Łódź, Wrocław i Poznań).

W każdym z tych miast, niezależnie od modelu rozwoju demograficznego, obserwowane jest wyraźne wyludnianie się centrów.

Przykładowo skala depopulacja łódzkiego śródmieścia w latach 2002–2018 (spadek zaludnienia o 23,5%) była blisko dwukrotnie wyższa niż przeciętnie w całym mieście (-12,7%). Nawet w przypadku Warszawy, będącej miastem rosnącym demograficznie, obserwujemy widoczny proces depopulacji jej dzielnic centralnych. W rozpatrywanym okresie liczba mieszkańców Warszawy wzrosła o 5,3%. W tym samym czasie liczba ludności jej dzielnic centralnych (Śródmieście, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Wola i Żoliborz) zmniejszyła się o 8,1%. Największym spadkiem zaludnienia (ponad 10%) dotknięte zostały: Śródmieście (-16,4%), Praga-Północ (-14,5%) oraz Ochota (-11,6%). Dla porównania liczba mieszkańców Wilanowa uległa praktycznie potrojeniu, a Białołęki – podwojeniu. Szczególny proces depopulacji śródmieść potwierdzają również dane statystyki miejskiej. Przykładowo w latach 2004–2018 liczba ludności Starego Miasta w Krakowie zmniejszyła się o 36%.



Ryc. 2. Zmiana liczby ludności dzielnic Warszawy, Łodzi, Poznania i Wrocławia w latach 2002–2017

Źródło: opracowanie A. Mucha na podstawie danych BDL GUS.

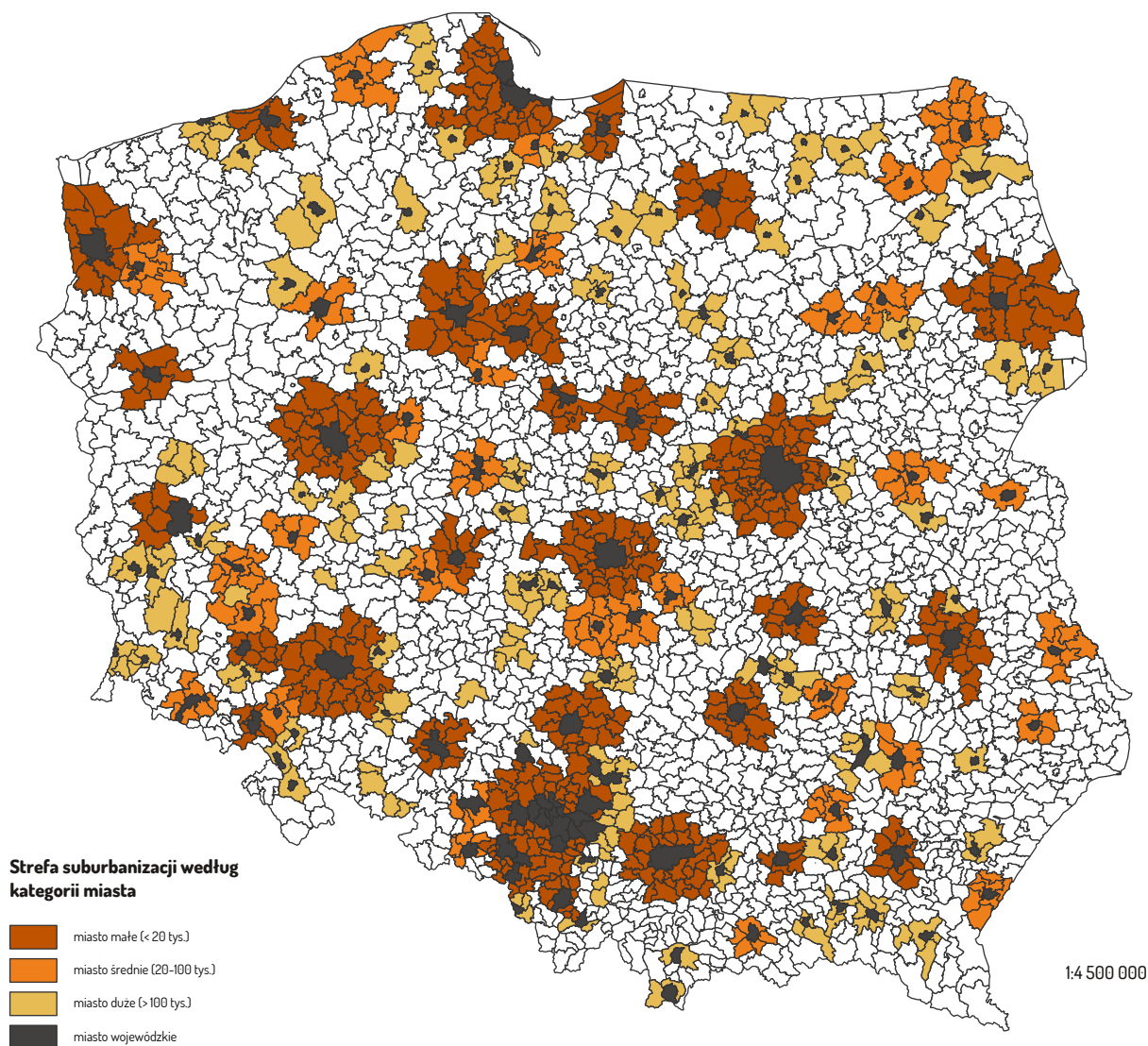
SUBURBANIZACJA

Jedną z przyczyn depopulacji polskich miast są dynamiczne procesy suburbanizacji zachodzące w ich otoczeniu. **Suburbanizacja stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla zrównoważonego rozwoju polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych.** Problem suburbanizacji i związanych z nim wyzwań coraz mocniej akcentowany jest w krajowych dokumentach strategicznych – np. Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2030, Krajowej polityce miejskiej 2023 i koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. W polskich warunkach proces suburbanizacji jest zjawiskiem relatywnie nowym – pojawił się wraz

z transformacją systemową, a jego szczególne nasilenie obserwujemy zwłaszcza od przełomu XX i XXI wieku. Od tego momentu możemy mówić wręcz o nowym modelu rozwoju polskich miast – przejściu od fazy urbanizacji do fazy suburbanizacji (dekoncentracji ludności w obszarach funkcjonalnych miast).

Procesy suburbanizacji w Polsce zachodzą w sposób żywiołowy, chaotyczny i niekontrolowany. Są one nie tylko źródłem rozpraszania zabudowy i chaosu przestrzennego w strefie podmiejskiej, ale również, jak już wcześniej zasygnalizowano, jedną z głównych przyczyn postępującej depopulacji polskich miast. Te dwa równoległe zachodzące i nierozzerwanie ze sobą związane procesy (suburbanizacja i kurczenie się miast) zmniejszą racjonalność i efektywność funkcjonowania systemu osadniczego jako całości.

Suburbanizacja w Polsce to nie tylko problem największych miast i ich obszarów funkcjonalnych – zachodzi ona również w otoczeniu miast średnich, a nawet małych. W świetle badań realizowanych w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów (NewUrbPact) w zasięgu intensywnych procesów suburbanizacji demograficznej miast dużych i średnich znajduje się 846 polskich gmin (1/3 wszystkich). Suburbanizacja zachodzi w warunkach słabości systemu planowania przestrzennego. W niektórych strefach suburbanizacji mamy do czynienia ze skrajnie niskim pokryciem MPZP – w takich warunkach następuje dynamiczny rozwój osadnictwa oraz zabudowy mieszkaniowej. Spośród miast wojewódzkich (w których otoczeniu suburbanizacja zachodzi

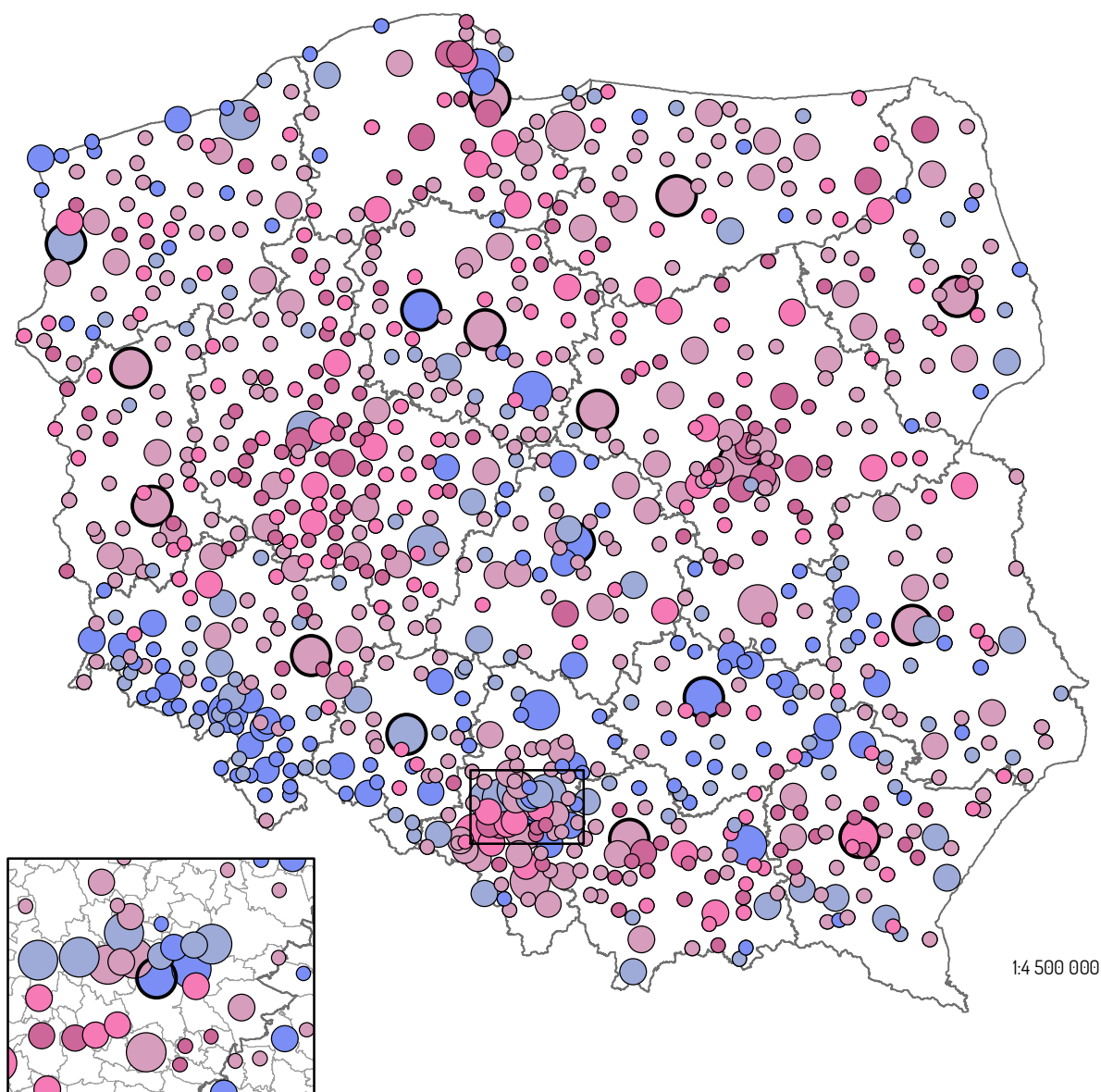


Ryc. 3. Strefy suburbanizacji demograficznej miast dużych i średnich w Polsce

Źródło: opracowanie A. Mucha na podstawie danych GUS.

bardzo dynamicznie) najmniejsze pokrycie planistyczne (mniej niż 10%) cechuje strefy suburbanizacji: Zielonej Góry, Gorzowa Wielkopolskiego, Białegostoku, Torunia, Rzeszowa i Bydgoszczy. **Należy mieć na uwadze, że procesu suburbanizacji na da się całkowicie zatrzymać, niemniej możliwe jest ograniczenie jej skali przez zwiększenie jej sterowalności i kontroli.**

Obok niezrównoważonej urbanizacji (równoległe procesy kurczenia się miast i suburbanizacji) istotnym wyzwaniem dla polityki miejskiej w Polsce jest postępujący proces starzenia się ludności, który dotyka w szczególności ośrodki miejskie. Starzenie się ludności w polskich miastach potęgowane jest przez suburbanizację. Oba te zjawiska współwystępują oraz nakładają się na



Kategoria wielkości miast

- miasta małe (< 20 tys.)
- miasta średnie (20-100 tys.)
- miasta duże (> 100 tys.)
- miasta wojewódzkie

Liczba osób w wieku 65 i więcej lat na 100 osób w wieku 0-14 lat

- 1. bardzo stare (155 i więcej)
- 2. stare (od 140 do 154)
- 3. umiarkowanie stare (od 111 do 139)
- 4. relatywnie młode (od 96 do 110)
- 5. młode (95 i mniej)

Ryc. 4. Współczynnik starości demograficznej polskich miast

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, K. Piech.

siebie. Długotrwały i selektywny odpływ suburbanizacyjny, przy postępującym starzeniu się ludności, może w rezultacie doprowadzić do trwałej deformacji miejskich struktur demograficznych i utraty przez nich zdolności do reprodukcji.

W 2018 roku osoby w wieku 65 i więcej lat przeciętnie w Polsce stanowiły 17,5% ogółu ludności. Udział seniorów w strukturze ludności był wyższy w miastach (19,2%) niż na obszarach wiejskich (15,1%). W polskich miastach coraz wyraźniej uwidacznia się niekorzystna relacja między liczbą ludności w wieku senioralnym a liczbą dzieci i młodzieży. W 2018 roku, w polskich miastach, na każde 100 osób w wieku 0–14 lat przypadało przeciętnie 132 mieszkańców liczących co najmniej 65 lat. W tym samym czasie na terenach wiejskich wartości tego wskaźnika kształtowała się jeszcze poniżej 100 (wynosząc 92).

Polskie miasta są silnie zróżnicowane pod względem skali zaawansowania procesów starzenia ludności. Niemniej wśród nich wyraźnie przeważają ośrodki stare demograficznie. W 2018 roku w 80% miast w Polsce liczba mieszkańców w wieku senioralnym (65+) przewyższała liczbę dzieci i młodzieży w wieku od 0 do 14 lat. W skrajnych przypadkach liczba seniorów jest już ponad dwukrotnie wyższa od liczby dzieci i młodzieży. W niektórych polskich miastach osoby w wieku co najmniej 65 lat stanowią już ponad 1/5 ogółu mieszkańców. W trzech miastach (Sopot, Ciechocinek i Polanica-Zdrój) co czwarty mieszkaniec osiągnął w 2018 roku wiek 65 lat. Najstarszym demograficznie miastem w Polsce jest Sopot, gdzie na każde 100 osób w wieku 0–14 lat przypada blisko 250 osób w wieku senioralnym. Z drugiej strony istnieje w Polsce pewna niewielka grupa miast młodych demograficznie – są to głównie ośrodki zlokalizowane w strefach suburbanizacji dużych polskich miast (np. Siechnice, Marki, Żąbki, Kobyłka czy Niepołomice).

Postępujące starzenie ludności polskich miast jest wyzwaniem dla szeregu polityk sektorowych i polityki miejskiej jako całości. Starzenie ludności wpływa na zmianę struktury popytu generowanego w miastach. Tym samym jednym z wyzwań polityki miejskiej na najbliższe lata będzie dostosowanie miast (w tym ich przestrzeni) do różnych potrzeb rosnącej grupy osób w podeszłym wieku.

POLARYZACJA GOSPODARCZA

Wskaźniki poziomu oraz dynamiki rozwoju przedsiębiorczości wskazują na tendencję do polaryzacji procesów rozwoju gospodarczego polskich miast. Z jednej strony istnieje grupa miast, które cechują się równocześnie bardzo wysokim i wysokim poziomem oraz dynamiką przedsiębiorczości. Tego typu ośrodki miejskie to przede wszystkim stolice województw i położone w ich otoczeniu miasta obszarów funkcjonalnych. Z drugiej strony wskazać można także miasta, w których zarówno poziom, jak również dynamika przedsiębiorczości są relatywnie niskie. Ośrodki te koncentrują się głównie na terenie Polski Wschodniej oraz wzdłuż granic województw (wewnętrzne peryferia rozwoju gospodarczego).

V. NOWA KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA. MODEL GLOBALIZACYJNO-RÓWNOWAŻĄCY

Karol Janas, Wojciech Jarczewski

DYLEMAT KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Przyjęta niedawno Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030 (KSRR 2030) (*Krajowa strategia rozwoju regionalnego...* 2019), nawiązując do strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR) podkreśla najważniejszy kierunek zmian w stosunku do wcześniejszego dokumentu (KSRR 2010–2020), którym jest **odejście od obowiązującego wcześniej modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz rozwoju zrównoważonego terytorialnie**. Jak piszą autorzy strategii: *Oznacza to ukierunkowanie wsparcia na obszary zmagające się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi, zarówno na poziomie regionalnym (wschodnia Polska, Śląsk), jak i ponadlokalnym (obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze z otaczającymi obszarami wiejskimi). W większym niż dotychczas stopniu wykorzystany zostanie potencjał sieci osadniczej obejmującej ośrodki o różnej wielkości, znaczeniu i pełnionych funkcjach, w tym regularna struktura polskiej sieci miast, która sprzyja procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju* (*Krajowa strategia rozwoju regionalnego...* 2019: 39).

Problem nierówności rozwojowych w przestrzeni, przejawiający się m.in. w nierównościach dochodowych, ale także nierównym dostępem do usług publicznych i różną ich jakością w zależności od miejsca zamieszkania, jest oczywiście istotnym problemem społecznym, gospodarczym i politycznym. Wychodząc z założenia, że polityki publiczne (*public policies*) powinny niwelować niedoskonałości rynku (*market failures*), to **niwelowanie przestrzennych nierówności rozwojowych jest niewątpliwie tym obszarem, w którym publiczna interwencja jest konieczna**. Z takiego zresztą założenia wychodzi jedna ze sztandarowych polityk UE jaką jest polityka spójności. Dążenie do łagodzenia nierówności rozwojowych nie jest tylko określonym wyborem politycznym, za którym stoją takie wartości jak solidarność społeczna, ale również działaniem ze wszech miar pragmatycznym. Ostatnie niepokoje społeczne w krajach relatywnie wysoko rozwiniętych, takich jak Francja, czy Chile pokazują, że zbyt wysoki poziom nierówności w dłuższej perspektywie negatywnie wpłynie na cały system gospodarczy. **Jednocześnie jest to zadanie niezwykle trudne, zważywszy na naturę mechanizmów, które owe nierówności powodują. Analizy dotychczasowych polityk miejskich mających na celu niwelowanie dysproporcji rozwojowych, również wskazują na konieczność urealnienia celów i założeń oraz precyzyjnej analizy możliwych konsekwencji i rzeczywistej wartości dodanej planowanych interwencji.**

Skuteczność polityk wyrównujących dysproporcje rozwojowe zależy od przyjętych rozwiązań. Niestety wiele badań wskazuje na niemal całkowitą porażkę klasycznych polityk wspierających rozwój poprzez interwencje obszarowe (*area based interventions*), skierowane do obszarów kryzysowych i miast pozostające w tyle (*cities left behind*) (Larkin, Wilcox 2011; Sissons, Brown 2011; Einio, Overman 2013; Neumark, Kolko 2010; Mayer i in. 2012; Criscuolo i in. 2012; Moretti 2010, 2012; Busso i in. 2013; Bartik 2004). Bywa wręcz, że duże interwencje publiczne prowadzą do całkiem odwrotnych efektów – przynosząc wprawdzie czasową i widoczną poprawę w lokalnym obszarze interwencji, ale jednocześnie generując efekty wymywania w innych miastach i regionach (Janas 2009).

P. Cheshire i in. (2014) podkreślają, że **skuteczna polityka miejska wymaga lepszego zrozumienia przyczyn i konsekwencji nierównomiernego rozwoju miast** (*uneven city performance*) oraz tego jak miasta działają, a w szczególności zwrócenia znacznie większej uwagi na to, jaki planowana interwencja będzie miała wpływ na ludzi, a w mniejszym stopniu na określone miejsca. Nawet jeśli

w danym mieście spadnie bezrobocie i wzrosną średnie zarobki w wyniku lokalizacji określonej inwestycji, jednocześnie może okazać się, że skorzystali na tym w największym stopniu wcale nie lokalni mieszkańcy, którzy nie posiadali odpowiednich kwalifikacji aby móc skorzystać z nowych miejsc pracy. Ba, może okazać się, że „sukces” nowej inwestycji przyczyni się do pogorszenia ich sytuacji życiowej, bo w efekcie zwiększonej konsumpcji wzrosną koszty życia, popyt na rynku mieszkaniowym spowoduje spadek dostępności tanich mieszkań itd. Stracić może również sąsiednie większe miasto, z którego odpłynęła część mieszkańców, zachęcona nowymi możliwościami i relatywnie niższymi kosztami życia (przynajmniej początkowo).

Badania porównawcze krajowych polityk miejskich, które okazały się nieefektywne w realizacji założonych celów, jako główny powód identyfikują fakt, że nierówności (niespójność), która jawi nam się jako przestrzenna – niejednokrotnie w znacznie większym stopniu wynika z cech społeczności, ludzi zamieszkujących te miejsca, niż z cech samego miejsca. Ludzie zaś są mobilni – zwłaszcza ci lepiej wykształceni, posiadający wyższe kwalifikacje, młodszy itd. Przenoszą się do miast, które oferują im lepsze możliwości rozwoju. Potencjał rozwojowy miasta tracącego mieszkańców, zwłaszcza w mechanizmie negatywnej selekcji (zostają ci słabiej wykwalifikowani, mniej mobilni), gwałtownie spada, nie koniecznie dlatego, że brak mu infrastruktury, czy usług – mniejsze miasto wręcz pod wieloma względami może oferować wyższą jakość życia – ale dlatego, że obniża się jakość kapitału ludzkiego, który ma do zaoferowania. W konsekwencji oczywiście z czasem degradacji ulega również infrastruktura, obniża się jakość usług itd. Powstaje niezwykle groźne sprzężenie zwrotne.

Kluczowy zatem problem jaki staje dziś przed krajową polityką miejską wiąże się z dylematem – czy wspierać miasta, które najlepiej rokują sukces, mając świadomość, że ich wygrana na globalnym rynku ma kluczowe znaczenie dla pozycji gospodarczej (a więc i politycznej) całego kraju? – godząc się przy tym, że ich rozwój może przyczynić się do wzrostu nierówności przestrzennych. Czy jednak zorientować działania na tych pozostających z tyłu lub już doświadczających poważnego kryzysu rozwojowego? – zdając sobie sprawę, że możliwości odwrócenia mega-trendów rozwojowych, czy przełamania zależności rozwoju miasta od ścieżki przy pomocy interwencji publicznych są praktycznie zerowe.

ZAŁOŻENIA I PRZESŁANKI DO NOWEJ KPM

a) Przedmiotem i zarazem podmiotem krajowej polityki miejskiej są **miasta wraz z ich obszarami funkcjonalnymi**. Polityka miejska musi również uwzględniać zmiany strukturalne jakie zachodzą na obszarach wiejskich, a które mają istotny wpływ na zmieniającą się rolę ośrodków lokalnych.

b) **Koncepcja polaryzacyjno-dyfuzyjna nie działa** – już badania z lat 70. ubiegłego wieku poddały wątpliwość istnieniu w szerszej skali mechanizmów rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych (*propulsive effects*), które miałyby być indukowane przez większe miasta – tzw. ośrodki wzrostu³ (Gaile 1973; Pred 1973; Hansen 1977;). Niektórzy wprost poddali w wątpliwość zasadność istnienia takiej teorii (Higgins 1983). Teza o bardzo słabej dyfuzji efektów rozwojowych poza obszarem codziennych dojazdów do pracy i do tego ustępujących negatywnym efektem wymywania, została potwierdzona również w przypadku polskich miast w badaniach A. Sobali-Gwosdz (2005).

c) Z drugiej strony **sukces aglomeracji przekłada się na ogólną efektywność całej gospodarki krajowej** i jest kluczowy z punktu widzenia konkurencyjności kraju na arenie globalnej.

d) Dobrobyt i dalszy rozwój największych aglomeracji zależy także od niedopuszczenia do powstawania dużych przestrzennych dysproporcji w poziomie rozwoju i poziomie życia. **Utrzy-**

³ Założenie to bazuje na ekonomicznej teorii biegunów wzrostu F. Perroux (1950, 1955), która początkowo dotyczyła głównie abstrakcyjnej przestrzeni ekonomicznej, dopiero później wytonił się nurt odnoszący tę koncepcję do oddziaływania firm lub całych miast w przestrzeni geograficznej (Boudeville 1966; Parr 1973; Morill 1973; Nichols 1969). Dla rozróżnienia tych perspektyw, miejsca oddziałujące na swoje otoczenie w przestrzeni określano ośrodkami wzrostu.

manie policentrycznej struktury osadniczej jest ważne dla spójności terytorialnej całego kraju.

e) Dążenie do utrzymania policentrycznej struktury osadniczej i zmniejszania przestrzennych nierówności rozwojowych nie oznacza, że struktura ta nie powinna ulec zmianom. Zmiany strukturalne zachodzące w obszarach wiejskich, rewolucja telekomunikacyjna i poprawa infrastruktury transportowej sprawiają, że **wiele ośrodków lokalnych (małe miasta powiatowe) bezpowrotnie utraciło dotychczasowe funkcje i swoje zaplecze gospodarcze.**

f) Negatywne trendy demograficzne i masowy proces kurczenia się większości polskich miast stanowią duże wyzwanie z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego terytorialnie.

g) Kijem rzeki nie zawrócisz – **polityka miejska powinna być realistyczna co do ograniczonej możliwości przeciwdziałania globalnym mega-trendom i mechanizmom rynkowym**, które generują przestrzenne nierówności rozwojowe, jak również co do możliwości skokowej zmiany trajektorii rozwojowych uwarunkowanych strukturalnie i historycznie. Na dużą zależność dalszego rozwoju od ścieżki, wzmacnianą dodatnimi sprzężeniami zwrotnymi wskazują m.in. Krugman i Obstfeld (2003). Gwałtowne zmiany strukturalne w sieci osadniczej zdarzają się stosunkowo rzadko i są raczej nieprzewidywalne (Venables 2006).

h) Jednocześnie polityka miejska musi zmierzyć się z negatywnymi konsekwencjami przestrzennych nierówności rozwojowych – zarówno z powodów społecznych i politycznych jak i czysto pragmatycznych.

i) Przy czym zmniejszanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy miastami i wyrównywanie poziomu rozwoju nie jest celem samym w sobie⁴.

j) Nie istnieje jedna skuteczna recepta, która pozwoliłaby rozwiązać problemy miast pozostających w tyle, czy kurczących się. Analizy różnych polityk miejskich w tym względzie najczęściej wskazują na, w najlepszym razie, ich nieskuteczność. Nieliczne przykłady interwencji, które przyniosły pozytywne efekty cechuje bardzo zindywidualizowane podejście, często wypracowane metodą prób i błędów oraz przy ścisłej współpracy i zaangażowaniu lokalnych władz (Cheshire i in. 2014).

k) Polityka miejska powinna koncentrować swoją uwagę na działaniach, które będą miały największy efekt dodany z punktu widzenia ludzi (*people oriented interventions*), nie miejsc (*area based interventions*), a więc brać pod uwagę mobilność ludzi i firm oraz znaczenie kwalifikacji i wykształcenia w nowoczesnej gospodarce.

l) **Obecnie, gospodarki oparte na usługach i działalnościach innowacyjnych oraz wiedzy, generują najwyższą wartość dodaną** – tego typu działalności premiuje z kolei duże miasta ponieważ w największym stopniu odnoszą one korzyści z efektu skali (ekonomia aglomeracji) – w znacznie większym stopniu niż działalność produkcyjna, przemysłowa (Glaeser 2011; McCann, Acs 2011; Moretti 2012; Cheshire i in. 2014). Co więcej, istnieje szereg badań wskazujących, że owe gospodarki aglomeracyjne (*agglomeration economies*) funkcjonują w stosunkowo małych skalach przestrzennych, preferując zwarte, gęsto zaludnione i silnie zurbanizowane obszary (Rice i in. 2006; Graham 2007; Arzagi, Henderson 2008).

m) Istnieją bezsprzeczne i mierzalne dowody na to, że ludzie, firmy, ale również sektor publiczny są bardziej produktywnie w dużych miastach, właśnie dlatego, że są duże (ekonomia aglomeracji). Korzyści aglomeracji są najistotniejsze z punktu widzenia innowacji, usług, ale najważniejsze są one dla... sektora publicznego. **Stawia to pod znakiem zapytania racjonalność koncepcji deglomeracji centralnych instytucji publicznych.**

n) Deglomeracja sektora usług publicznych do miast drugiego rzędu wpływa pozytywnie

⁴ Gdyby tak było, to najprostszą drogą do jego osiągnięcia byłoby zahamowanie rozwoju miast dobrze się mających i równanie w dół, z czym mieliśmy już do czynienia w ramach gospodarki centralnie sterowanej i doktryny równomiernego uprzemysłowienia kraju – efekt znamy.

na rozwój sektora usługowego (dochodowe efekty mnożnikowe), ale w dłuższym czasie może mieć negatywny wpływ na sektor produkcyjny, zwłaszcza tradycyjny co tłumaczy się dwójako: 1) pojawienie się nowych, lepiej płatnych miejsc pracy winduje oczekiwania płacowe i podnosi koszty mieszkania i usług; 2) Nowa działalność oferująca lepiej płatne miejsca pracy wysysa z lokalnego rynku osoby o najwyższych kwalifikacjach (np. księgowych, kadre zarządzającą itp.) (Faggio 2013, Faggio, Overman 2013).

o) Duże aglomeracje, choć we współczesnej gospodarce czerpią premię rozwojową z samej ich wielkości i różnorodności, generują również szereg niekorzyści, które mogą poważnie ograniczać ich atrakcyjność i konkurencyjność na rynku globalnym, a nawet zahamować ich rozwój.

p) Wśród niekorzyści aglomeracji wskazuje się przede wszystkim na: wysoką rentę gruntową, wysokie ceny i ograniczoną podaż nieruchomości; wysoką konkurencję; ale również szereg kosztów zewnętrznych (*externalities*), wśród których **do najistotniejszych należą: kongestia, zanieczyszczenia i niskiej jakości środowisko życia** (brak dostępu do zieleni, wysokie temperatury, hałas itd.). Fujita i in. (1999) uważają, że **we współczesnej gospodarce to właśnie stosunek owych korzyści do niekorzyści aglomeracji decyduje o przewagach konkurencyjnych miast.**

q) Kluczem do rozwiązania problemu kongestii w aglomeracjach miejskich, a częściowo także niskiej jakości życia i zanieczyszczenia środowiska jest zrównoważona mobilność – rozwój efektywnego transportu publicznego i alternatywnego (rowerowy, pieszy, UTO), przy jednoczesnym ograniczeniu przemieszczeń indywidualnymi samochodami (ograniczenie podaży i zwiększenie kosztu miejsc parkingowych, opłaty kongestyjne).

r) Jedną z większych barier rozwojowych miast jest obecnie nieefektywny, wręcz dysfunkcyjny system planowania przestrzennego, który prowadzi do prywatyzacji zysków przez inwestorów prywatnych i przerzucania kosztów na stronę publiczną i społeczną. Chaos przestrzenny, w szczególności żywiołowa suburbanizacja generuje wymierne straty ekonomiczne oraz szereg kosztów zewnętrznych również w sferze społecznej i środowiskowej.

s) Zwiększanie dostępności komunikacyjnej miast i obszarów peryferyjnych, w szczególności pomiędzy ośrodkami o dużych dysproporcjach rozwojowych ma oczywiście korzyści, ale jednocześnie może generować mniej oczywiste zagrożenia dla słabszych ośrodków skutkujące jeszcze szybszym wyczerpaniem zasobów rozwojowych.

t) Inwestycje w rozbudowę i poprawę infrastruktury są bardzo ważne dla miast rozwijających się, natomiast ich rola w miastach stagnujących (jako czynnik napędzający rozwój) jest przeceniana. Miasta kurczące się natomiast wymagają nie tyle inwestycji w nową infrastrukturę co pomocy w optymalizacji istniejącej, która staje się przewymiarowana i generuje obciążenia finansowe.

ODPOWIEDZIALNA URBANIZACJA

MODEL GLOBALIZACYJNO-RÓWNOWAŻĄCY JAKO PODSTAWA NOWEJ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione założenia i przesłanki bazujące na ekonomii aglomeracji oraz diagnozę głównych problemów rozwojowych polskich miast proponujemy przyjęcie modelu globalizacyjno-równoważącego jako punktu wyjścia dla dalszego programowania rozwoju polskich miast. Model ten odpowiada głównym celom politycznym jakimi są rozwój gospodarczy oraz wzrost poziomu życia wszystkich obywateli i przeciwdziałanie nadmiernym nierównościom społecznym, jak również konieczność zapewnienia trwałego, zrównoważonego rozwoju w kontekście obecnych problemów i wyzwań środowiskowych.

⁵ Niemiecki ekonomista przestrzeni Launhardt już w 1885 roku pisał, że najlepszą ochroną dla zacofanego gospodarczo regionu jest zła droga (za: Cheshire i in. 2014: 209).

Postulowany model nowej KPM składa się z trzech elementów – dwa pierwsze dotyczą bezpośrednio polityki rozwoju obszarów miejskich, trzeci dotyczy aspektu jakościowego tego rozwoju:

- 1) Włączenie w globalizację.** Wzrost partycypacji Polski w globalnych łańcuchach wartości. Aktywne wsparcie rozwoju największych polskich obszarów metropolitalnych, które mają realne szanse na doszlusowanie do europejskiej czołówki i tym samym lepsze włączenie gospodarki krajowej w gospodarkę globalną oraz generowanie innowacji i przyciąganie aktywności o najwyższej wartości dodanej oraz włączanie w globalne łańcuchy wartości dodanej również ośrodków pozametropolitalnych.
- 2) Równoważenie** korzyści rozwojowych generowanych przez metropolie przez szereg działań wspierających rozwój miast drugiego i trzeciego rzędu w celu zapewnienia poziomu życia na akceptowalnym społecznie poziomie, generowania lokalnych impulsów rozwojowych, zwłaszcza w oparciu o wykorzystanie endogennych potencjałów i nisz rozwojowych.
- 3) Stworzenie kompleksowej wizji zrównoważonej urbanizacji** i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających miasta do jej wdrażania w ramach lokalnych polityk miejskich.

Szczegółowe rekomendacje w tym zakresie przedstawione zostały w raportach tematycznych grup eksperckich: środowisko i adaptacja do zmian klimatu; kształtowanie przestrzeni; transport i mobilność miejska oraz mieszkalnictwo. W ramach dalszych prac i przygotowań do kolejnego kongresu polityki miejskiej, planowana jest kontynuacja prac i dodanie dwóch dodatkowych wątków tematycznych: zarządzanie oraz gospodarka; jak również poszerzenie wątku „mieszkaniowego” o inne ważne zagadnienia społeczne.

Bardziej ogólna propozycja dotycząca tego elementu nowej KPM, który zarazem najbliższy jest charakterem obecnie obowiązującemu dokumentowi (KPM 2023) postuluje stworzenie możliwie prostej, czytelnej wizji zrównoważonego miasta, budowanej wokół idei **miasta przyjaznego dzieciom i dla dzieci** – także dla tych, które pojawią się w kolejnych pokoleniach.

Miasto przyjazne dzieciom, to miasto przyjazne wszystkim mieszkańcom, to miasto bezpieczne, zdrowe i sprzyjające rozwojowi społecznych więzi i interakcji.

Działania kluczowe dla realizacji tej wizji powinny mieć na celu:

- 1) Zrównoważenie mobilności miejskiej, poprzez radykalne ograniczenie mobilności z wykorzystaniem samochodu na rzecz efektywnego transportu zbiorowego oraz ruchu rowerowego i pieszego.**
- 2) Kształtowanie bezpiecznej i dostępnej przestrzeni miejskiej.**
- 3) Poprawę warunków środowiskowych – w szczególności w zakresie poprawy jakości powietrza, przeciwdziałania falam upałów i dostępności terenów zielonych.**
- 4) Zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz dostępu do podstawowych usług społecznych.**

WYMIAR TERYTORIALNY NOWEJ KPM

Aby zapewnić większą skuteczność nowej polityki miejskiej powinna być ona w większym stopniu ukierunkowana na indywidualne wyzwania i problemy rozwojowe miast⁶. Tym niemniej postulujemy wyodrębnienie dla celów lepszego ustrukturyzowania planowanych działań trzech

⁶ Takie zindywidualizowane podejście jest właśnie testowane w ramach brytyjskiej polityki wspierania rozwoju obszarów miejskich pod nazwą City Deals (oferty dla miast). Wstępne pozytywne rezultaty takiego podejścia sprawiły, że zostało ono przyjęte również przez rząd australijski.

grup miast/obszarów miejskich, które będą przedmiotem nowej krajowej polityki miejskiej:

1) **Obszary metropolitalne** posiadające największy potencjał rozwojowy, do których zaliczamy:

a) Obszar metropolitalny **Warszawa – Łódź**

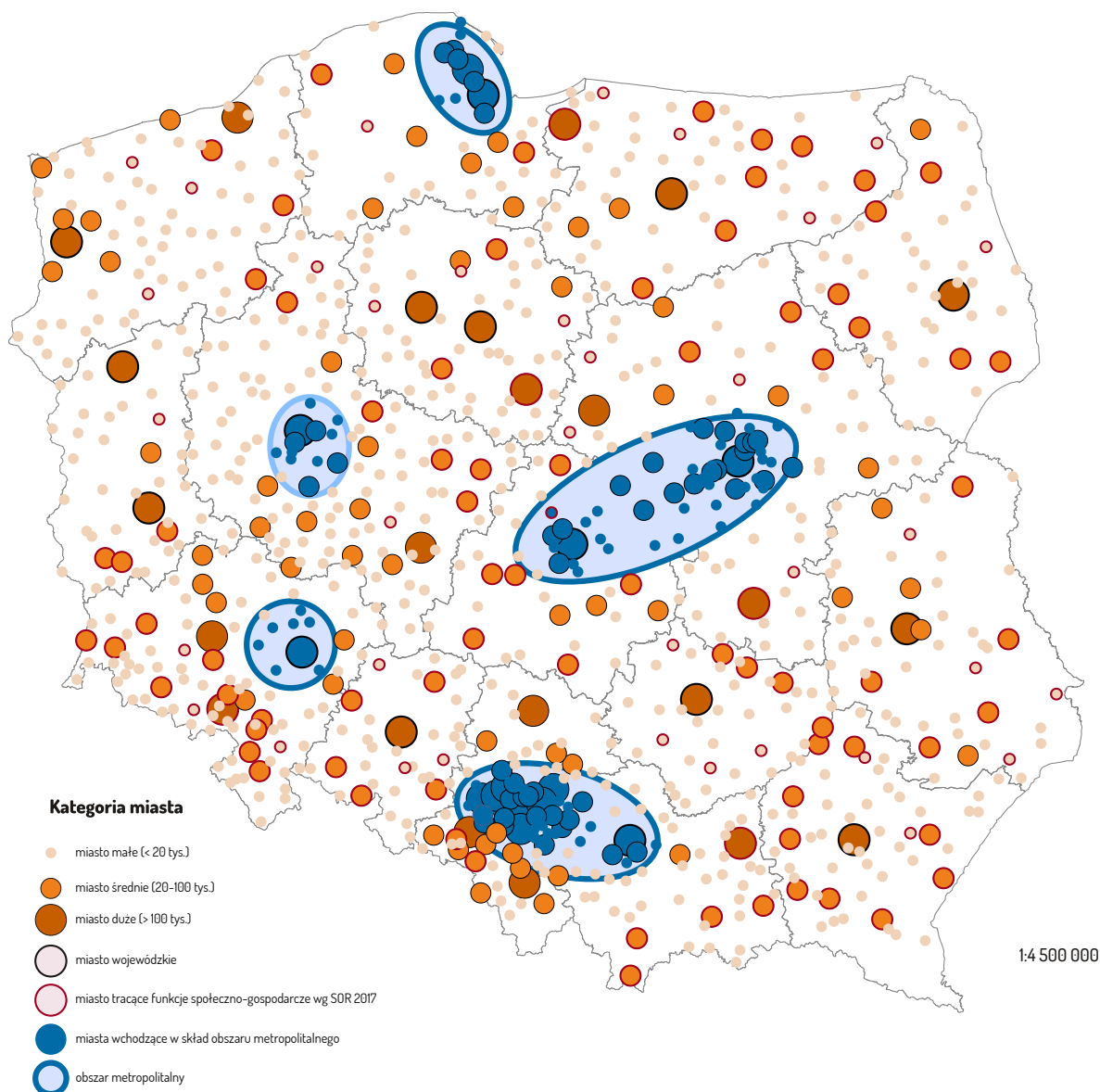
b) Obszar metropolitalny **Kraków – Katowice**

Te dwa bipolarne układy metropolitalne już w tej chwili posiadają potencjał ludnościowy pozwalający na porównywanie ich z liczącymi się metropoliami europejskimi. Ponieważ rozmiar w ekonomii aglomeracji ma kluczowe znaczenie, bardzo istotne jest dążenie do pełniejszej integracji tych układów.

c) Obszar metropolitalny **Gdańsk – Gdynia – Sopot**

d) Obszar metropolitalny **Poznań**

e) Obszar metropolitalny **Wrocławia**

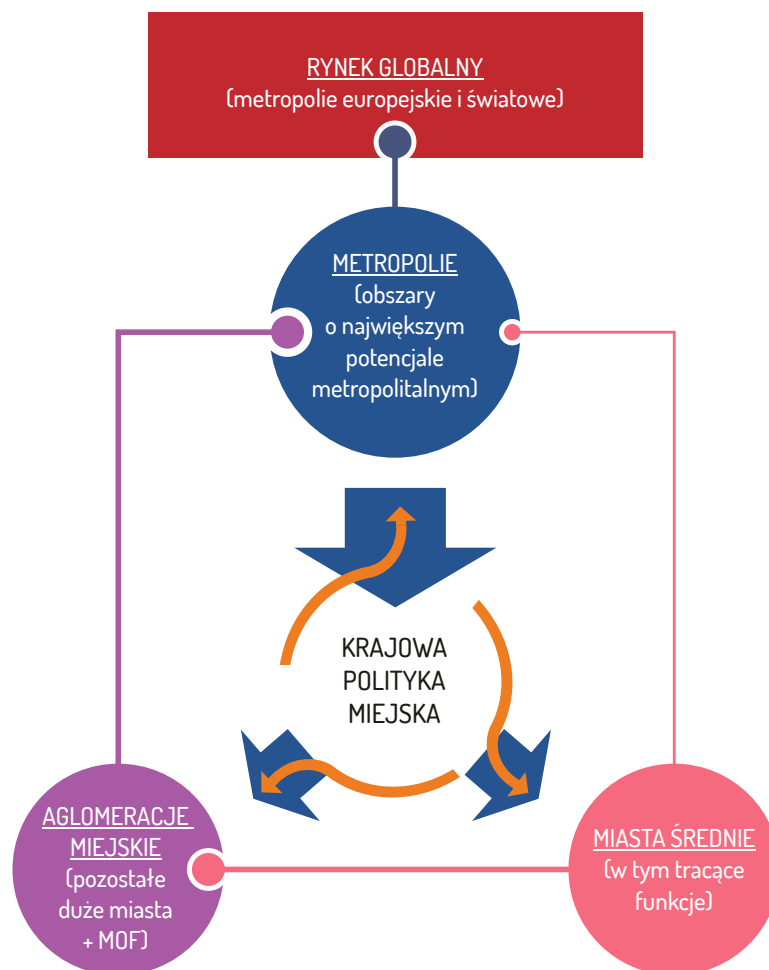


Ryc. 5. Wymiar terytorialny nowej KPM

- 2) Pozostałe **duże miasta** o znaczeniu regionalnym i subregionalnym wraz z ich obszarami funkcjonalnymi (nie należące do ww. obszarów metropolitalnych)
- 3) **Miasta średnie** (nie należące do ww. obszarów metropolitalnych).

W ramach dwóch ostatnich grup można oczywiście wyodrębnić w oparciu o szczegółową analizę podgrupy miast z uwagi na zróżnicowany poziom i tempo rozwoju/kurczenia się, tudzież inne bardziej specyficzne grupy problemów wymagające interwencji publicznej. Do grup tych należą w większości miasta, które utraciły swoje funkcje i są już objęte programem rządowym dla miast średnich tracących funkcje. Tym niemniej podział na miasta duże i średnie jest uzasadniony z uwagi na odmienny potencjał, jak i problemy wynikające ze skali miasta. Pozostałe duże miasta (te poza największymi układami metropolitalnymi) choć posiadają mniejszy potencjał bezpośredniego włączenia w globalną sieć gospodarczą – generują mniejsze korzyści aglomeracji – wciąż z racji swej wielkości generują szereg niekorzyści aglomeracji, których zmniejszanie jest ważne dla ich dalszego rozwoju, utrzymania bądź podniesienia poziomu życia.

Obszary metropolitalne dużych miast wymagają zaplanowania – obszary te powinny uwzględniać nie tylko istniejące powiązania, ale również antycypowane i pożądane kierunki rozwoju. Dotyczy to w szczególności obszarów bipolarnych Warszawa – Łódź, w którym niebawem pojawi się zwornik w postaci Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) i planowanego wokół niego miasta lotniskowego (*airport-city*) oraz układu Kraków – Katowice, który wymaga działań zwiększających naturalną synergię między konurbacją górnośląsko-zagłębiowską a aglomeracją



Ryc. 6. Schemat funkcjonowania modelu globalizacyjno-równoważącego nowej KPM

krakowską oraz zintegrowania z tym układem miast pomiędzy – Jaworzna, Trzebini, Chrzanowa i innych. Oba te układy cechuje silna nierównowaga jeśli chodzi o trendy rozwojowe uwarunkowana różnymi ścieżkami rozwojowymi – głębsza integracja tych układów rodzi pewne zagrożenia, ale również szanse dla słabszych ośrodków. Niewątpliwie rolą krajowej polityki miejskiej powinno być wzmocnienie owych szans.

Nadal pilnego rozwiązania wymaga kwestia zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi. Obecne rozwiązania bazujące na dobrowolnej współpracy między-samorządowej nie pozwalają na sprawne zarządzanie obszarami metropolitalnymi, czego dowodzą m.in. badania przeprowadzone w ramach raportu OPM IRMiR o zarządzaniu w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (Janas, Jarczewski 2017)

Miasta małe, choć niewątpliwie posiadają swoją specyfikę, nie powinny być bezpośrednio podmiotem polityki miejskiej, ale raczej regionalnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. W większości przypadków ośrodki te funkcjonują podobnie jak inne miejscowości gminne posiadające status gminy wiejskiej. Wyjątkiem są te małe miasta i gminy wiejskie, które współtworzą obszary metropolitalne oraz należą do obszarów funkcjonalnych dużych miast. Nic nie stoi oczywiście na przeszkodzie, aby grupa ta była objęta jakimś dodatkowym programem dla miast małych, ale należy sobie zdawać sprawę, że o ich „miejskości” decyduje często jedynie formalny status i zaszczoły historyczne odzwierciedlone np. w zachowanym układzie urbanistycznym. Głębokie przemiany cywilizacyjne dotyczą także obszarów wiejskich i to w ich wyniku małe miasta utraciły w znacznej mierze swoją dawną rolę ośrodków targowych (rozlokowanych w zasięgu dostępności dziennej wozu konnego), a w związku z postępującą cyfryzacją coraz bardziej maleje też ich rola jako ośrodków usługowych. Ambitne plany rozwoju sieci 5G w całej Polsce z pewnością pogłębią ten trend.

NOWA KPM DLA METROPOLII

Mając na uwadze obecne trendy gospodarcze i ambicje Polski aby zmienić swoją pozycję w systemie światowym z kraju półperyferyjnego na kraj rdzenia (zob. Wallerstein 2007), największe polskie miasta (wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi) są niewątpliwie kluczem do tego celu. To one generują największe korzyści aglomeracyjne, które są obecnie najważniejszym czynnikiem lokalizacji i powstawania aktywności gospodarczych generujących najwyższą wartość dodaną w gospodarce – jednym słowem metropolie są zbyt ważne, aby Państwo mogło sobie pozwolić na brak polityki w tym względzie. Polityka ta – mając na uwadze wcześniej omówione przesłanki teoretyczne i doświadczenia – powinna koncentrować się na dwóch wymiarach:

- 1) Wzmacnianiu przewag konkurencyjnych i integrowaniu zarządzania w tych obszarach
- 2) Przeciwdziałaniu, niwelowaniu niekorzyści aglomeracji

ad1) Szczegółowe działania dla każdej z metropolii wymagają pogłębionej analizy, w jakich obszarach **wparcie z poziomu krajowej polityki miejskiej** jest potrzebne i zasadne, biorąc pod uwagę indywidualne uwarunkowania. Co do zasady działania te mogą obejmować wszelkie przedsięwzięcia zwiększające globalną atrakcyjność i funkcje metropolitalne miast, jak np.:

- **Przyciąganie i lokalizacja siedzib lub filii dużych instytucji międzynarodowych i krajowych** – zarówno publicznych, jak i prywatnych. W tym kontekście można rozważyć również postulat deglomeracji centralnych instytucji publicznych – przykładem może być lokalizacja siedziby NCN w Krakowie.
- **Zwiększenie globalnej dostępności polskich ośrodków metropolitalnych** – krokiem w tym kierunku będzie niewątpliwie budowa CPK, jednocześnie postulat rozwoju zrównoważonego terytorialnie wymaga aby również porty lotnicze ośrodków metropolitalnych odpowiadały potrzebom globalnej gospodarki. Port lotniczy w Krakowie, pomimo rozbudowy już zbliża się do granic swojej przepustowości.

- **Budowa efektywnych i szybkich połączeń kolejowych pomiędzy metropoliami** – szybka kolej powinna być podstawą powiązań między wszystkimi największymi ośrodkami, najpilniej takie inwestycje potrzebne są w układach bipolarnych takich jak Warszawa – Łódź, czy Kraków – Katowice. Szybka kolej powinna zapewniać też włączenie do sieci europejskiej (Berlin, Praga, Budapeszt, Wiedeń, Kijów).
- W zależności od indywidualnych i dobrze uzasadnionych potrzeb – **wsparcie w realizacji kluczowych elementów dużej infrastruktury**. Inwestycje w infrastrukturę w dużych miastach cechuje wysoka stopa zwrotu, zwłaszcza jeśli towarzyszy im wprowadzenie efektywnych opłat kongestyjnych.
- **Inwestycje i wsparcie wiodących ośrodków naukowych i technologicznych** – w wyniku reformy nauki i przeprowadzonego konkursu wyłoniono osiem wiodących uniwersytetów, z których tylko jeden położony jest poza obszarem wskazanych metropolii.
- Nowa KPM powinna być również powiązana z identyfikacją **nisz specjalizacyjnych**, w których polskie metropolie miałyby największą szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Z pewnością olbrzymią szansą w tym względzie będzie szybkie wdrożenie **technologii 5G**.

ad2) Zwiększanie potencjału i atrakcyjności obszarów metropolitalnych powinno również odbywać się dzięki ograniczaniu niekorzyści aglomeracji, a więc takiemu kształtowaniu tych układów osadniczych, aby zapewniały wysoką jakość życia oraz sprawne funkcjonowanie systemu wewnątrzmetropolitalnego. Szereg działań w tym zakresie zostało już wskazanych w ramach KPM 2023, proponujemy jednak ich uporządkowanie oraz uzupełnienie w oparciu o trzy zasadnicze grup działań:

- **Stworzenie warunków brzegowych dla zrównoważonego i efektywnego rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych⁷**, w szczególności podjęcie działań zmierzających do porządkowania i kontroli żywiołowych procesów urbanizacji, w oparciu o nowe prawo planistyczne, ale również przywrócenia funkcjonalności układów wewnątrzmiastowych i kształtowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na znaczenie terenów zieleni w obszarach zurbanizowanych. Należy podkreślić, że bariery związane z brakiem skutecznej polityki przestrzennej prowadzą do wymiernych strat ekonomicznych (Kowalewski in. 2014, Burchell i in. 1998). Problematyka kształtowania przestrzeni ma również bezpośrednie przełożenie na możliwości rozwiązywania problemów w innych obszarach, w tym związanych ze zrównoważoną mobilnością, środowiskiem i adaptacją do zmian klimatycznych, czy mieszkalnictwem.
- **Przeciwdziałanie niekorzyściom związanym z problemem kongestii⁸** – przede wszystkim poprzez tworzenie nowych rozwiązań prawnych wspierających wdrażanie zasad zrównoważonej mobilności oraz wsparcie dla dużych projektów infrastrukturalnych w zakresie rozwoju efektywnego transportu publicznego takich jak metro lub/i kolej aglomeracyjna. Obszar ten ma olbrzymie znaczenie dla poziomu i jakości życia, ale również wpływa bezpośrednio na kwestie środowiskowe i mieszkaniowe.

⁷ Bardziej szczegółowe propozycje w tym zakresie przedstawione zostały przez grupę ekspercką kongresu ds. kształtowania przestrzeni zurbanizowanej. Szczególnie interesujące mogą być również wyniki projektu NewUrbPact: „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego”, realizowanego m.in. przez MR, IRMiR i Uczelnię Łazarskiego w ramach programu Gospostrateg.

⁸ Bardziej szczegółowe propozycje w tym zakresie przedstawione zostały przez grupę ekspercką kongresu ds. transportu i mobilności miejskiej (bit.ly/wywyzwania_i_rekomendacje_KPM).

⁹ Bardziej szczegółowe propozycje w tym zakresie przedstawione zostały przez grupę ekspercką kongresu ds. ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatycznych (bit.ly/wywyzwania_i_rekomendacje_KPM).

¹⁰ Bardziej szczegółowe propozycje w tym zakresie przedstawione zostały przez grupę ekspercką kongresu ds. Mieszkalnictwa (bit.ly/wywyzwania_i_rekomendacje_KPM). Szereg rekomendacji zawartych zostało również w raporcie OPM IRMiR o mieszkalnictwie społecznym w polskich miastach ([Muzioł-Weclawowicz, Nowak 2018](#)).

- **Przeciwdziałanie niekorzyściom związanym z zanieczyszczeniem i degradacją środowiska⁹** – wśród najważniejszych wyzwań w tym obszarze jawi się obecnie problem zanieczyszczenia powietrza oraz szereg elementów związanych z adaptacją do zmian klimatu. Na działania te należy patrzeć nie tylko przez pryzmat globalnej odpowiedzialności i podnoszenia jakości życia w mieście, ale również jako element podnoszący innowacyjność miejskiej gospodarki i zwiększający jej efektywność.
- **Przeciwdziałanie niekorzyściom związanym z nie zrównoważonym rozwojem rynku mieszkaniowego i polaryzacją społeczną¹⁰** – Należy również pamiętać, że efektem ubocznym ekonomii aglomeracyjnej jest wzrost nierówności nie tylko w skali kraju i całego systemu osadniczego, ale również w miastach „sukcesu”. Choć miasto jako całość „rośnie”, szereg grup mieszkańców, którzy nie są powiązani bezpośrednio z działalnościami napędzającymi wzrost, nawet jeśli ich zarobki są bezwzględnie wyższe niż w mniejszych miastach, czy na terenach wiejskich, to relatywnie ich sytuacja jest gorsza. Ich zarobki nie są bowiem na tyle wysokie, aby skompensować wyższe koszty życia (zwłaszcza mieszkanie, usługi) – dotyczy to nie tylko osób o niskich kwalifikacjach, ale również pracowników sektora publicznego (budżetówka).

Brak dostępnego mieszkalnictwa nie tylko wpływa na obniżenie poziomu życia wielu grup społecznych, ale także na ograniczenie atrakcyjności miasta dla pracowników wchodzących na rynek pracy. W związku z tym, że w miastach sukcesu znaczna część rynku nieruchomości przeznaczana jest na cele inwestycyjne lub najem krótkoterminowy (zwłaszcza w miastach atrakcyjnych turystycznie), ograniczona podaż mieszkań ma również negatywny wpływ na przyciąganie i retencję wysokokwalifikowanych pracowników, którzy są najważniejszym zasobem działalności gospodarczych o wysokiej wartości dodanej.

Niestety w przypadku dużych miast, które nie posiadają odpowiedniego zasobu komunalnego, rozwiązanie tego problemu jest bardzo trudne, choć podejmowane są takie próby (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018).

NOWA KPM DLA POZAMETROPOLITALNYCH MIAST DUŻYCH I ŚREDNICH

Druga część proponowanego modelu odpowiada zasadniczo postulatowi rozwoju zrównoważonego terytorialnie, przy czym należy zaznaczyć, że z punktu widzenia teorii oraz wiedzy na temat sukcesów i porażek polityk publicznych ukierunkowanych na wyrównywanie przestrzennych nierówności rozwojowych, jest to zdecydowanie część bardziej wymagająca.

Niewątpliwie chodzi o to, aby wspomóc redystrybucję zasobów generowanych przez ograniczoną liczbę obszarów metropolitalnych, natomiast nie ma jednej słusznej odpowiedzi jak robić to skutecznie – tzn. nie tyle jak skutecznie redystrybuować, ale jak sprawić, aby owa redystrybucja w sposób rzeczywisty przyczyniała się do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju i poziomie życia oraz aby przyczyniała się do wspierania impulsów rozwojowych w miastach drugiego i trzeciego rzędu.

Istnieją bardzo silne przesłanki mówiące, że formułowane w ramach polityk publicznych cele „odwrócenia negatywnych trendów”, „generowania impulsów rozwojowych”, „zwiększania innowacyjności” wobec miast będących w trwałym, wielowymiarowym kryzysie (utrata funkcji, kurczenie się, wymywanie zasobów itd.) **są utopijne** – zwłaszcza jeśli chce się je osiągać tradycyjnymi interwencjami obszarowymi. W Polsce nie istnieje niestety żaden system ewaluacji tego typu interwencji i oceny wpływu w szerszym kontekście społecznym i ekonomicznym. **Nowa krajowa polityka miejska powinna taki system mieć szczegółowo zaprojektowany i przemyślany już na etapie planowania działań.**

Uświadomienie sobie mechanizmów zewnętrznych i prawidłowości rządzących obecnie rozwojem miast oraz realistyczna ocena możliwości przeciwdziałania ich negatywnym konsekwencjom, do których zaliczyć z pewnością można rosnące nierówności przestrzenne, wcale nie zmniejsza zasadniczego dylematu polityki miejskiej, czyli tego **jak skutecznie pomagać**

miastom, a właściwie mieszkańcom miast, którym trudno czerpać korzyści z korzyści globalnej gospodarki.

Podobnie jak w przypadku działań wobec metropolii, również polityka wobec miast pozametropolitalnych, w szczególności średnich tracących funkcje, powinna być silnie zindywidualizowana. Oczywiście w tym wypadku rolę koordynującą w większym stopniu powinien odgrywać region. Poniżej proponujemy pewne typy działań w ramach części równoważącej nowej krajowej polityki miejskiej:

- **Wyznaczanie i dążenie do zapewnienia minimalnego akceptowalnego standardu usług publicznych w miastach dużych i średnich** – założenie, że bez względu na miejsce zamieszkania, każdy obywatel ma dostęp do takiego samego standardu usług wydaje się ze wszech miar słuszne i piękne, ale jeśli powrócimy do postulatu większego realizmu w politykach publicznych, niestety musimy stwierdzić, że na dzień dzisiejszy nie jest ono jeszcze spełnione.
 - Biorąc jednak pod uwagę fakt, że Polska jest już krajem względnie bogatym oraz zakładając, że dynamiczny rozwój metropolii owo bogactwo pozwoli powiększać, można rozważyć ustalenie pewnego minimalnego, akceptowalnego społecznie standardu jakości i dostępności usług publicznych w polskich miastach. To oczywiście wymaga bardziej szczegółowych badań i analiz, ale z pewnością jest możliwe do wypracowania – pomocny w tym względzie może być projekt SMUP.
 - Działania redystrybucyjne polegałyby na zapewnieniu tego standardu we wszystkich miastach – w szczególności tych, które z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną, nie są w stanie takiego standardu zapewnić samodzielnie. Mechanizmy udzielania takiego wsparcia powinny być precyzyjnie określone.
- **Wspierania działań na rzecz lokalizacji inwestycji przemysłowych, produkcyjnych** – tego typu działalności czerpią znacznie mniejsze korzyści z efektów aglomeracji, a więc są bardziej skłonne do lokowania się wokół miast pozametropolitalnych, zwłaszcza jeśli mogą liczyć tam na dostępność stosunkowo tańszej siły roboczej. Należy jednak pamiętać, że czynnik płacowy odgrywa coraz mniejszą rolę w przypadku Polski. Rośnie natomiast znaczenie kwalifikacji i umiejętności – także w przypadku bardziej tradycyjnych gałęzi przemysłu.

Jak pokazuje raport OPM IRMiR o sytuacji gospodarczej polskich miast (Dej 2016) ponad 80% miast średnich i dużych posiada strefy inwestycyjne, jednak tylko nieliczne z tej grupy odniosły sukces na polu przyciągania nowych inwestycji, co pokazuje, że nie jest to przedsięwzięcie łatwe oraz że wymaga ono odpowiednich zasobów i umiejętności również po stronie lokalnych władz i administracji. Opisany w przywołanym raporcie przykład sukcesu inwestycyjnego miasta Zatora z Małopolski pokazuje jednak jak umiejętne i konsekwentne działania mogą przynieść spektakularne efekty nawet w przypadku małego, stosunkowo peryferyjnie położonego miasteczka, wcześniej obsługującego przyległe tereny rolnicze (Dej 2016: 97-115). Coraz większe znaczenie ma natomiast stwarzanie możliwości rozwojowych dla małych, a czasem nawet mikro firm lokalnych, które stopniowo rozwijając się przyczyniają się do poprawy sytuacji gospodarczej swoich miast.

- **Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa dostępnego** – ten postulat jest z pewnością kontrintuicyjny, bo wszak po co budować mieszkania w miastach wyludniających się? Istnieją jednak przesłanki (zob. Twardoch 2018; Silverman 2016), że dostępność zasobu mieszkaniowego w odpowiednim standardzie może być silnym czynnikiem hamującym odpływ mieszkańców – zwłaszcza tych o wyższych kwalifikacjach. Co prawda miasta kurczące się posiadają nadwyżkę lokali mieszkaniowych (pustostany), ale ich wykorzystanie w praktyce może być niemożliwe – bądź to z powodów własnościowych, a częściej w związku z ich niskim standardem i koniecznymi nakładami.
 - Oczywiście zanim podejmie się decyzję o wsparciu nowych inwestycji mieszkaniowych, należy zweryfikować popyt oraz możliwości zagospodarowania w pierwszej kolejności

istniejących już zasobów poprzez ich modernizację. Pierwsze doświadczenia rządowego programu Mieszkanie Plus wskazują jednak na bardzo duże zainteresowanie – także w miastach krzysowych. Zagadnienie zarządzania zdekapitalizowanym zasobem mieszkaniowym i przewymiarowaną infrastrukturą w miastach kurczących się jest odrębnym, ważnym zagadnieniem.

- Warto również zauważyć, że mówiąc o nierównościach ekonomicznych powinniśmy brać pod uwagę nie tylko różnice w dochodach mieszkańców, ale uwzględniać również w tym bilansie koszty życia, ale i trudniej uchwytnie, choć ważne elementy jakości życia (jak np. czas spędzany na dojazdach do miejsca pracy). Może wówczas okazać się, że bezwzględna różnica w poziomie zarobków maleje, gdy uwzględnimy niższe koszty życia w mniejszym mieście. O ile możliwości wpływania polityk publicznych na poziom płac i poziom bezrobocia jest ograniczony, to polityka mieszkaniowa jest (powinna być) niewątpliwie tym obszarem, w którym skuteczne interwencje są możliwe – zwłaszcza w przypadku miast średnich, w których nawet pojedyncze inwestycje mogą mieć względnie duże znaczenie (w przeciwieństwie do metropolii, w których nawet większe przedsięwzięcia zawsze wydają się być kroplą w morzu potrzeb).
- **Prowzrostowa gospodarka nieruchomościami** – samorząd gminny (szczególnie w miastach średnich), ma wszelkie potencjalne instrumenty, żeby stać bardzo poważnym graczem na lokalnym rynku nieruchomości i realizować prowzrostową politykę gospodarowania nieruchomości. Najważniejsze narzędzia to:
 - Istniejący w wielu miastach istotny, a w niektórych bardzo istotny, stan posiadania – nieruchomości. Nieruchomości znajdujące się w posiadaniu miast stanowią znaczący majątek mogący być punktem wyjścia do gry na rynku nieruchomości. Aktywna gra na rynku nieruchomości może być szansą wykorzystania słabości w kurczących się miastach, gdzie nieruchomości, szczególnie typu *brownfield* są zazwyczaj relatywnie tanie.
 - Możliwość uchwalania planów zagospodarowania. Miasta mogą uchwalać przeznaczenia działek, które posiadają, lub które nabywają.
 - Dostępność kredytów – banki chętnie pożyczają pieniądze miastom, a szczególnie na projekty dotyczące pozyskiwania nieruchomości.
 - Odpowiedzialność/obowiązek budowy infrastruktury technicznej. To władze lokalne są odpowiedzialne za wodociągi, kanalizację, drogi, czasem ciepłownictwo.

Dysponując tymi narzędziami władze lokalne mogą pozyskiwać interesujące nieruchomości mające potencjał inwestycyjny, poprzez ich przekształcanie, rozwijanie i dostarczanie na rynek. Taka prowzrostowa gospodarka nieruchomościami w wielu gminach była podstawą sukcesu w rozwoju gospodarczym. Aby miasta mogły w sposób bardziej aktywny gospodarować posiadanym zasobem nieruchomości w celu realizacji celów rozwojowych potrzebna jest zmiana przepisów w tym zakresie, aby nie budziły wątpliwości co do zasadności i legalności tego typu działań (zob. Dej 2016: 117-139).

- **Zwiększenie dostępności miast pozametropolitalnych poprzez odbudowę hierarchicznej sieci transportu publicznego**, umożliwiającego łatwy dostęp również do ośrodków metropolitalnych. W jak największym stopniu należy w tym względzie wykorzystać infrastrukturę kolejową – program Kolej Plus jest niewątpliwie krokiem w tym kierunku. Należy rozważyć możliwość włączenia kwestii dostępności transportu publicznego do zestawu minimalnych akceptowalnych standardów poziomu życia dla ośrodków pozametropolitalnych, o których była mowa w pierwszym punkcie.
- **Cyfryzacja i rozwój sieci 5G oraz działania zwiększające umiejętności i potencjał lokalnych przedsiębiorców i firm do wykorzystania możliwości jakie niesie ze sobą nowa technologia** – trudno dziś przewidzieć wszystkie pozytywne i negatywne konsekwencje jakie niesie ze sobą

rozwój technologii 5G, można jedna domniemywać, że otworzy to wiele nowych możliwości pozwalających na częściowe uniezależnienie pewnych innowacyjnych działalności gospodarczych od lokalizacji, a tym samym prowadzenie ich również w miejscach oddalonych fizycznie od metropolii. Warunkiem lepszego wykorzystania tej szansy jest jednak podniesienie kompetencji cyfrowych lokalnych przedsiębiorców.

- **Pakiet ukierunkowanych działań podnoszących kwalifikacje i kompetencje mieszkańców miast kryzysowych** – takie działania z zakresu polityki społecznej wskazywane są w literaturze (Cheshire i in. 2014) jako znacznie bardziej efektywne z punktu widzenia celu jakim jest zmniejszanie nierówności, gdyż obecnie to przede wszystkim indywidualne umiejętności i kwalifikacje wpływają w największym stopniu na poziom dochodów. Działania w tym zakresie wymagają jednak reformy i przemyślenia obecnego systemu wsparcia społecznego, w szczególności programów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy.

Istnieje oczywiście ryzyko, że pozytywne efekty takich działań nie przełożą się wprost na poprawę sytuacji w danym mieście, bo osoby, które podniosą swoje kwalifikacje mogą to miasto opuścić. Jednak nawet w takim przypadku efekt interwencji należy uznać za korzystny – ostatecznie chodzi wszak o ludzi. Realizacja wcześniejszych postulatów – zwłaszcza w zakresie nowych miejsc pracy, zwiększa szanse na zatrzymanie tych osób w mieście dotychczasowego zamieszkania.

- **Ciągłe podnoszenie kompetencji lokalnej administracji i dostarczanie know-how** – jest to niezwykle ważne działanie, gdyż od potencjału władz i administracji zarządzającej miastami kryzysowymi zależy zdolność do efektywnego wykorzystania wsparcia udzielanego w ramach działań redystrybucyjnych jak również możliwość kreatywnego wykorzystania endogennych potencjałów. Mamy w Polsce już szereg przykładów miast, które swój sukces rozwojowy w zdecydowanej mierze zawdzięczają właśnie wizji i dobremu zarządzaniu rozwojem (np. Niepołomice, Wyszaków, Zator, Nowa Sól, Wałbrzych i... nie tak wiele innych).

W tym obszarze realizowanych jest już szereg przedsięwzięć m.in. w ramach programu operacyjnego Pomoc Techniczna, czy Funduszy Norweskich – dobre doświadczenia z tych programów powinny służyć wypracowaniu bardziej systemowej i trwałej formy wspierania i szkolenia kadr samorządowych.

Ta lista możliwych działań wspierających rozwój i zapewniających odpowiedni poziom życia w miastach kryzysowych z pewnością może być jeszcze wydłużona, jednak nie o to chodzi aby ustalić sztywny katalog standardowych działań – powinny być one dobierane i stosowane w takim zakresie w jakim są potrzebne. W tym celu konieczne będzie wypracowanie również kryteriów, wg których oceniana będzie zasadność interwencji i jej skala. W tym względzie z pewnością dużą rolę do odegrania miałyby samorządy regionalne, które są w stanie najlepiej ocenić sytuację i potrzeby rozwojowe miast – w tym miejscu otwiera się również pole dla tworzenia regionalnych polityk miejskich. Ważne jednak aby podstawowe kryteria ustalane były jednakowo dla wszystkich regionów.

Nie chodzi też oczywiście o to aby zakres możliwych działań prorozwojowych ograniczać do jakiegoś zamkniętego katalogu. Jeśli okaże się, że istnieje możliwość przyciągnięcia, do któregoś z miast pozametropolitalnych inwestora np. z branży wysokich innowacji, to wszelkie takie pozytywne impulsy zastęgują na wsparcie.

Miasta duże, które z uwagi na mniejszy potencjał ludnościowy nie kwalifikują się dziś do kategorii ośrodków metropolitalnych, mogą w przyszłości taki potencjał również wygenerować – nie jesteśmy nigdy w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności i możliwości, które dopiero z perspektywy historycznej można określić mianem kluczowego czynnika rozwojowego, punktu przetamania ścieżki rozwojowej, czy po prostu gejmczendżera – takim wydarzeniem dla Katowic było np. zlokalizowanie węzła kolejowego.

Duże miasta pozametropolitalne również wymagają bardzo indywidualnego podejścia, ponieważ skala ich wyzwań rozwojowych i potencjały są bardzo zróżnicowane. To co z pewnością odróżnia

te miasta od miast średnich jest skala, która choć niewystarczająca dla generowania korzyści aglomeracyjnych w skali europejskiej, jest wystarczająca aby generować szereg uciążliwości typowych dla miast metropolitalnych. Stąd postulujemy, aby nowa KPM również dla tych miast oferowała wsparcie w zakresie niwelowania niekorzyści aglomeracji – oczywiście odpowiedni do potrzeb (metro dla każdego miasta powyżej 100 tys. mieszkańców niekoniecznie będzie racjonalnym rozwiązaniem).

SUGEROWANE ZASADY PROWADZENIA NOWEJ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Poniższa lista zawiera kilka sugestii dotyczących sposobów realizacji nowej KPM, nie jest to jednak jeszcze zbiór wyczerpujący:

- Interwencje publiczne planowane w ramach nowej KPM powinny opierać się o zasadę polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*), a więc szukać racjonalnych przesłanek dla planowanych działań oraz dokonywać oceny możliwych konsekwencji planowanych działań (również ubocznych).
- Tym niemniej, złożoność i kompleksowość rzeczywistości miejskiej uniemożliwia precyzyjne przewidzenie konsekwencji planowanych działań, nie zawsze też rozwiązania sprawdzone w danym kontekście będą funkcjonowały równie dobrze w innym miejscu i czasie. Bardzo często jedynym i najlepszym sposobem sprawdzenia efektywności planowanych rozwiązań jest metoda prób i błędów.
- Dlatego wszelkie nowe rozwiązania, o ile to możliwe, powinny być wcześniej wdrażane pilotażowo w bardzo ograniczonej licznie miast i na bieżąco monitorowane, tak aby modyfikować na bieżąco pierwotne założenia. Dopiero po szczegółowej ewaluacji, jeśli rozwiązanie okaże się satysfakcjonujące, można rozważyć jego szersze, bardziej systemowe zastosowanie.
- Aby taki tryb prowadzenia interwencji publicznych w ramach nowej KPM był możliwy, konieczne jest uwzględnianie ewaluacji już na etapie projektowania rozwiązań oraz prowadzenie jej w sposób rzetelny i metodyczny.
- Zasady i wytyczne dotyczące monitorowania działań wdrażanych przez władze regionalne powinny być ujednoczone, tak aby możliwe było porównywanie efektów interwencji. Obecnie działające regionalne obserwatoria terytorialne prowadzą całkowicie odrębne programy badań.

LITERATURA

- Arzagi M., Henderson J. V., 2008, Networking of Madison Avenue, *Review of Economic Studies* 75, s. 1011-1038.
- Bartik T., 2004, Economic Development, [w:] *Management Policies in Local Government Finance*, Upjohn Institute for Employment Research, s. 355-390.
- Boudeville J., 1966, *Problems of regional economic planning*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Burchell R. W., Shad N. A., Listokin D. A., Phillips H., Downs A., Seskin S., Davis J. S., Moore T., Helton D., Gall M., 1998, *The Cost of Sprawl – Revisited*, Transit Cooperative Research Program Report 39, Transportation Research Board, National Academy Press, Washington.
- Busso M. J. G., Kline P., 2013 Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy, *American Economic Review Papers and Proceedings* 103, s. 897-947.
- Cheshire P. C., Nathan M., Overman H. G., 2014, *Urban Economics and Urban Policy. Challenging Conventional policy Wisdom*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA).
- Criscuolo Ch., Martin R., Overman H. G., Van Reenen J., 2012, *The Causal Effects of an Industrial Policy*, SERC Discussion Paper 0098, SERC, London.
- Czarnecki B., 2011, Przejawy i konsekwencje depopulacji polskich miast. Zarys problemu, *Architecturae et Artibus*, nr 4.
- Dej M., 2016, *Raport o stanie polskich miast 2016. Rozwój gospodarczy*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Einio E., Overman H., 2013, *The effects of Spatially Targeted Enterprise Initiatives : Evidence from UK LEGI*, London School of Economics, London.
- Faggio G., 2013, relocation of Public Sector Workers: The local labour market impact of the Lyons review, *European Summer Symposium in Labour Economics 2013*, IZA, Amersee.
- Faggio G., Overman H., 2013, *The effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets*. SERC Discussion paper 111, SERC, London.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 1999, *The Spatial Economy: Cities, regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge MA.
- Gaile G., 1973, Notes on the concept of “spread”, Department of Geography, University of California, Los Angeles.
- Glaeser E., 2011, *The Triumph of the City*, Pan Macmillan, London.
- Graham D., 2007, Identifying urbanisation and localisation externalities in manufacturing and service industries, *Papers in Regional Science* 88, s. 63-84.
- Hansen N., 1977, The economic development of border regions, *Growth and Change*, October, s. 2-8.
- Higgins B., 1978, *Development poles: do theory exists* [w:] Fu-chen L., Salih K. (red.), *Growth pole strategy and regional development policy: Asian experience and alternative approaches*, Pergamon Press, Oxford.
- How to formulate a National Urban Policy: A practical guide, 2019, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi. [dostęp online 2019-01-11]: https://new.unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/how_to_formulate_a_nup.pdf.
- Janas K., 2009, *Rewitalizacja w Newcastle upon Tyne i Gateshead* [w:] Guzik R. (red.), *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 138-180.
- Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Reguński J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny.
- Krajowa Polityka Miejska do roku 2023, 2015, Warszawa, Monitor Polski, Poz. 1235, Warszawa.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa. [dostęp: 2019-11-05]:

- <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>
- Krugman P., 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge MA.
- Larkin K., Wilcox Z., 2011, *What would Maggie do? Why the Government's Policy on Enterprise Zones Needs to be Radically Different to the Failed Policy of the 1980s*, Centre for Cities, London.
- Markowski T., 2018, *Polityka urbanistyczna państwa – koncepcja, zakres i struktura instytucjonalna w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem*, Studia KPZK PAN, t. 138, s. 89-101.
- Mayer T., Mayneris F., Py L., 2012, *The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishments' Location Decisions: Evidence from French ZFUs*, Centre for Economic Policy and Research (CEPR) Discussion Paper 9074.
- McCann P., Acs Z. J., 2011, *Globalization: countries, cities and multinationals*, *Regional Studies* 45, s. 17-32.
- Melo P., Graham D., Noland R., 2009, *A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies*, *Regional Science and Urban Economics* 39, s. 332-342.
- Moretti E., 2010, *Local Labor Markets*, [w:] Ashenfelter O., Card D. (red.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier
- Moretti E., 2012, *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston.
- Morill R., 1973, *On the size and spacing of growth centers*, *Growth and Change*, April, s. 21-24
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków – Warszawa.
- Neumark D., Kolko J., 2010, *Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise program*, *Journal of Urban Economics*, vol. 68, s. 1-19.
- Nichols V., 1969, *Growth poles: an evaluation of the propulsive effects*, *Environment and Planning*, 1, s. 193-208.
- Parr J., 1973, *Growth poles, regional development and central place theory*, *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 31, s. 172-212.
- Perroux F., 1950, *Les espaces économiques*, *Économie Appliquée*, III, 2, s. 225-224.
- Perroux F., 1955, *Note sur la notion de "pole de croissance"*, *Économie Appliquée*, VIII, 1-2, s. 307-320.
- Pred A., 1973, *The growth and development of systems of cities in advanced economies*, [w:] Pred A., Trnqvist G., *Systems of cities and information flows*, The Royal University of Lund, *Studies in Geography*, Series B, No. 38, s. 9-82.
- Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU, 2017, European Commission, Brussels. [dostęp online 2019-10-29: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/celex3a52017dc06573aen3atxt.pdf>]
- Rice P., Venables A. J., Patacchini E., 2006, *Spatial determinants of productivity: analysis for the regions of Great Britain*, *Regional Science and Urban Economics* 36, s. 727-752.
- Sagan I., 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Silverman R. M., 2016, *Affordable Housing in US Shrinking Cities: From Neighborhoods of Despair to Neighborhoods of Opportunity?*, Policy Press Shorts Research, Bristol.
- Sissons A., Brown Ch., 2011, *Do Enterprise Zones Work?*, The Work Foundation, London.
- Sobala-Gwosdz A., 2005, *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
- Szlachta J., *Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce*, 2013, Studia KPZK PAN, t. 138, *Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce*, Studia KPZK PAN, t. 186, s. 58-66.
- Twardoch A., 2019, *Affordable Housing as a Spatial Planning Tool for Shrinking Cities. Case of Poland*, [w:] Charytonowicz J., Falcão Ch., 2019, *Advances in Human Factors, Sustainable Urban Planning and Infrastructure*, Springer, Cham.
- United Nations, 2015, *The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York. Dostęp online: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

Redakcja: Karol Janas

Autorzy: Karol Janas, Wojciech Jarczewski, Rajmund Ryś, Łukasz Sykała

Skład i łamanie: Piotr Salata-Kochanowski

ISBN 978-83-65105-53-0



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

OBSERWATORIUM POLITYKI MIEJSKIEJ

INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast.

Nasze badania dostarczają informacji jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

03-728 Warszawa, Targowa 45

www.irmir.pl

Więcej na temat polskich miast:

www.obserwatorium.miasta.pl