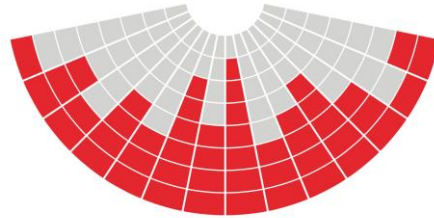


KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA



# Założenia aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023

*Projekt*



## Spis treści

Wstęp .....	3
1 Dotychczasowa realizacja KPM 2023 - miejsce krajowej polityki miejskiej w systemie zarządzania rozwojem kraju .....	4
1.1 Uwarunkowania prawne i instytucjonalne prowadzenia krajowej polityki miejskiej w Polsce	4
1.2 Rola Krajowej Polityki Miejskiej .....	5
1.3 Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych .....	5
2 Postrzeganie problematyki miejskiej z perspektywy światowej i europejskiej .....	6
3 Wyzwania dla polityki miejskiej .....	9
4 Przesłanki aktualizacji KPM 2023 .....	13
5 Zarys celów KPM 2030 .....	17
6 Kluczowe zasady opracowania i wdrażania KPM 2030 .....	20
7 Zarys systemu wdrażania KPM 2030 .....	22
7.1 Koordynacja działań jako warunek realizacji KPM 2030 .....	23
7.2 Instrumenty i narzędzia .....	23
7.3 Monitorowanie polityki miejskiej .....	24

## Wstęp

Obowiązująca „Krajowa Polityka Miejska 2023” (KPM 2023) została przyjęta przez Radę Ministrów jesienią 2015 r. Był to pierwszy dokument odnoszący się do tego tematu w Polsce. Od przyjęcia KPM 2023 nastąpiły zmiany w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju kraju. Wraz z nową średniookresową strategią rozwoju kraju – Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. (SOR) stworzone zostały nowe ramy dla polityki rozwoju, w tym dla polityki miejskiej, uszczegółowione w 2019 r. przez Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030 r. (KSRR). Obecnie trwa proces aktualizacji polityk sektorowych państwa i ich integracji z SOR, dlatego pojawia się również wyzwanie związane z aktualizacją KPM 2023. Zmieniają się także wyzwania formułowane na poziomie międzynarodowym, w tym europejskim, co znalazło odzwierciedlenie w licznych dokumentach takich jak: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju<sup>1</sup> (Agenda 2030), Nowa Agenda Miejska ONZ<sup>2</sup>, Agenda Miejska dla UE<sup>3</sup> czy aktualizowana obecnie Karta Lipska i Agenda Terytorialna 2030<sup>4</sup>. Są to ważne przesłanki uzasadniające podjęcie prac nad aktualizacją KPM 2023, tak aby dostosować ją do aktualnych priorytetów rozwojowych w Polsce oraz międzynarodowych perspektyw i trendów rozwoju obszarów miejskich. Niniejsze Założenia są pierwszym dokumentem w zakresie aktualizacji KPM 2023, a która podlega także przesłankom wynikającym z zapisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 1378 - dalej UZPPR)<sup>5</sup>. W wyniku aktualizacji KPM 2023 stanie się ona Krajową Polityką Miejską z horyzontem czasowym roku 2030 (dalej KPM 2030).

Celem Założeń jest wskazanie przesłanek i potrzeb wprowadzenia zmian do KPM 2023 wynikających z nowych uwarunkowań, zarysowanie celów oraz określenie kluczowych zasad opracowania i wdrażania KPM 2030. Projekt Założeń zostanie poddany szerokim konsultacjom na szczeblu rządowym, samorządowym oraz z partnerami społeczno-gospodarczymi. Efektem konsultacji będzie także wypracowanie sposobu prac nad szczegółowymi rozwiązaniami, które znajdą swoje odzwierciedlenie w zakresie i trybie prac nad KPM 2030.

Cały czas toczy się w Polsce debata nad polityką miejską. Jednym z najważniejszych wydarzeń poświęconych temu tematowi było Krajowe Forum Miejskie zorganizowane w kwietniu 2019 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) we współpracy z UN-HABITAT. Podczas Krajowego Forum Miejskiego przedstawiciele strony rządowej (resortów, których działania mają znaczący wpływ na rozwój miast), przedstawiciele samorządu terytorialnego oraz organizacji miejskich sygnowali *Deklarację o współpracy na rzecz realizacji krajowej polityki miejskiej oraz Nowej Agendy Miejskiej ONZ*. Tym samym potwierdzili potrzebę współpracy zmierzającej do koordynacji różnych działań sektorowych na rzecz spójnego i zrównoważonego rozwoju miast. W listopadzie 2019 r. odbył się także Kongres Polityki Miejskiej zorganizowany przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR) we współpracy z MFIPR. Na potrzeby dyskusji podczas Kongresu powstał Raport ekspercki przygotowany przez interdyscyplinarną grupę ekspertów, który był następnie konsultowany wśród osób i podmiotów zajmujących się polityką miejską. Elementem Raportu jest także przedstawienie przesłanek wskazujących na potrzebę aktualizacji KPM 2023. Pracom nad aktualizacją KPM 2023 towarzyszą prowadzone równoległe prace nad programowaniem perspektywy finansowej UE na lata

<sup>1</sup> Przyjęta w 2015 r. przez 193 państwa członkowskie ONZ, które zobowiązały się tym samym do podjęcia konkretnych działań na rzecz m.in. zlikwidowania ubóstwa, zapewnienia wszystkim pokoju i dobrobytu, a także ochrony planety. Jednym z celów Agendy 2030 jest zrównoważony rozwój miast (Cel 11: Uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjający i włączeniu społecznemu).

<sup>2</sup> Przyjęta w 2016 r. podczas konferencji Agendy ONZ - Habitat III.

<sup>3</sup> Przyjęta w 2016 r. podczas nieformalnego spotkania ministrów UE ds. rozwoju miast.

<sup>4</sup> Planowana do przyjęcia w listopadzie 2020 r., podczas nieformalnego spotkania ministrów UE ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej.

<sup>5</sup> art. 21 b i 21 c ust. 4.

2021-2027 oraz nad reformą planowania przestrzennego. Powiązanie wszystkich tych procesów przyczyni się do zwiększenia efektywności realizacji polityki miejskiej w Polsce.

## 1 Dotychczasowa realizacja KPM 2023 - miejsce krajowej polityki miejskiej w systemie zarządzania rozwojem kraju

### 1.1 Uwarunkowania prawne i instytucjonalne prowadzenia krajowej polityki miejskiej w Polsce

Definicja polityki miejskiej zawarta jest w UZPPR. Zgodnie z art. 21a UZPPR, „polityka miejska stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców.” Jest ona prowadzona przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego<sup>6</sup> na podstawie tworzonej i aktualizowanej przez niego, a przyjmowanej przez Radę Ministrów, krajowej polityki miejskiej – art. 21b i 21c ust. 4 UZPPR, określając planowane działania administracji rządowej oraz uwzględniając cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Krajowa polityka miejska zawiera w szczególności: 1) diagnozę najważniejszych wyzwań rozwojowych skierowanych do miast; 2) podstawowe cele i kierunki działań administracji rządowej, o których mowa w art. 21a; 3) warunki i procedury jej realizacji. Projekt krajowej polityki miejskiej jest opracowywany we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (JST), konsultowany z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz uzgadniany z członkami Rady Ministrów.

Nowelizacja UZPPR z lipca 2020 r.<sup>7</sup> wprowadza zmiany w odniesieniu do polityki miejskiej uchylając, od 1 stycznia 2026 r. poświęcony jej rozdział 3a. W uzasadnieniu do nowelizacji UZPPR wskazano, że uchylenie rozdziału 3a UZPPR nie oznacza pozbawienia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kompetencji w zakresie podejmowania inicjatyw, programowania i prowadzenia polityki miejskiej (wynika on np. z art. 3a pkt 3b UZPPR<sup>8</sup>). Będzie on realizował zadania w tym zakresie, bazując na wprowadzanych niniejszą ustawą przepisach odnoszących się do polityki publicznej<sup>9</sup>, ponieważ jak wskazuje uzasadnienie nowelizacji *„Jej horyzontalny charakter oraz obecność w dokumentach i działaniach Unii Europejskiej wymaga specjalnego, oddzielnego umocowania w przepisach prawnych, tak jak ma to miejsce chociażby w przypadku obszarów wiejskich.”*

Mówiąc o realizacji polityki miejskiej należy pamiętać o ustrojowej zasadzie samorządności oznaczającej, że miasta posiadają kompetencje do kształtowania swojej polityki rozwojowej oraz ponoszą odpowiedzialność i konsekwencje za podejmowane decyzje. Samorząd miejski dysponując własnymi zasobami (m.in. dochody, zasoby ludzkie, infrastruktura) wykorzystuje je do realizacji powierzonych zadań, które są ujęte w ustawie o samorządzie gminnym i ustawach pokrewnych.

<sup>6</sup> wg. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220) dział „rozwój regionalny” obejmuje „programowania i realizacji polityki regionalnej, obejmującej również politykę miejską”

<sup>7</sup> ustawa podpisana przez Prezydenta RP 25 lipca 2020 r., wejdzie w życie 13 listopada 2020 r.

<sup>8</sup> Art. 3a. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych przez: (...) podejmowanie inicjatyw, programowanie i prowadzenie polityki miejskiej;

<sup>9</sup> Art.5. 7b) polityka publiczna – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 2 i 3;

Krajowa polityka miejska ze względu na swój horyzontalny i zintegrowany charakter jest także ściśle powiązana z szeregiem polityk i strategii sektorowych realizowanych przez poszczególne resorty (np.: przestrzenna, środowiska, transportu, energetyki, polityki społecznej, gospodarki). W związku z powyższym jej realizację należy rozpatrywać w szerszym kontekście i uwzględniać także kluczowe regulacje będące domeną innych polityk sektorowych.

## 1.2 Rola Krajowej Polityki Miejskiej

Biorąc pod uwagę definicję ustawową, ale też praktykę realizacji polityki miejskiej należy przyjąć, że istotną rolą krajowej polityki miejskiej, jest koordynacja polityk sektorowych odnoszących się do miast i ich obszarów funkcjonalnych. Zatem rolę krajowej polityki miejskiej traktować należy przede wszystkim jako inicjatora i integratora działań podmiotów różnego szczebla – od krajowego po lokalny na rzecz realizacji celów i wizji rozwoju miejskiego. W tym ujęciu podstawowe aspekty krajowej polityki miejskiej to:

- ⇒ **CELE** realizacji pożądanego kierunku i sposobów rozwoju miast (know-how), określenie wizji rozwoju miast oraz celów do osiągnięcia, które powinny zostać wypracowane w szerokim dialogu z partnerami publicznymi na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym oraz aktorami niepublicznymi, których działania są istotne dla osiągnięcia celów tej polityki.
- ⇒ **INTEGRACJA I KOORDYNACJA NA POZIOMIE KRAJOWYM** – integracja i ukierunkowanie działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju i polityk sektorowych, jak i przez inne podmioty sektora publicznego, których działalność może mieć istotne znaczenie dla osiągnięcia zakładanych celów. Stworzy to przestrzeń dla efektywniejszego prowadzenia działań na rzecz rozwoju miast na poziomie krajowym i do większego współdziałania ze sobą rozproszonych inicjatyw sektorowych realizowanych w ramach różnych horyzontalnych polityk publicznych m.in. klimatu, mobilności, innowacyjności.
- ⇒ **WSPÓŁPRACA Z SAMORZĄDEM REGIONALNYM I LOKALNYM** – wyznaczanie celów rozwoju obszarów miejskich nie oznacza zastępowania roli samorządów. To tworzenie sprzyjającego otoczenia i zachęcanie do stosowania przez samorzady rozwiązań zgodnych z celami i kierunkami ogólnej polityki rozwoju kraju.
- ⇒ **TWORZENIE SPRZYJAJĄCEGO OTOCZENIA PRAWNEGO I ORGANIZACYJNEGO** – określanie takich ram prawnych, systemowych i instytucjonalnych, aby miasta były w stanie realizować założone cele; jeśli istnieje taka potrzeba polityka miejska powinna kierunkować konieczne zmiany prawne dot. np. planowania przestrzennego, finansów publicznych, gospodarki odpadami itd.
- ⇒ **KONKRETNE DZIAŁANIA I PROJEKTY** zaplanowanie i realizacja projektów strategicznych nakierowanych na realizację określonych celów (mechanizm wdrożeniowy na bazie doświadczeń SOR), które będą angażować miasta i inne podmioty oraz pokazywać pożądanego kierunku działań.

## 1.3 Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych

W SOR podkreśla się, że jednym z filarów odpowiedzialnego rozwoju jest rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony, uaktywniający potencjał endogeniczny danego terytorium i oparty na solidarności społecznej. Z efektów podejmowanych działań powinni korzystać wszyscy obywatele. W dokumencie wskazano na konieczność wdrożenia działań służących pełnemu wykorzystaniu potencjału miast w ujęciu horyzontalnym oraz na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym, obejmujących kwestie istotne z punktu widzenia miasta każdej wielkości. 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”. Ponadto, „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.”

Wraz z przyjęciem SOR polityka miejska zyskała dodatkowo na znaczeniu stając się integralną częścią polityki rozwoju. Rząd RP pozyskał realne instrumenty wdrożeniowe w postaci projektów strategicznych skierowanych wyłącznie do miast (np. Program dla miast średnich, Partnerska inicjatywa miast) lub o charakterze horyzontalnym, ale dotyczące zagadnień szczególnie istotnych dla obszarów miejskich (np. Program Czyste powietrze). Dzięki nim polityka miejska rządu uzyskała szerszy i konkretny aspekt wdrożeniowy.

W ślad za SOR w 2019 r. przyjęta została KSRR, która precyzuje zapisy SOR, szczególnie w kontekście celu II „Rozwój społecznie wrażliwy i zrównoważony terytorialnie”. Zarówno SOR, jak i KSRR wskazują na zakresy niezbędnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i wsparcia dla miast średnich tracących swoje znaczenie, wynikające z zachodzących przeobrażeń gospodarczych, społecznych czy administracyjnych.

## **2 Postrzeganie problematyki miejskiej z perspektywy światowej i europejskiej**

### **Działania Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) na rzecz zrównoważonego rozwoju miast**

W ramach ONZ działa wyspecjalizowana agenda tj. Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (ang. United Nations Human Settlements Programme/UN HABITAT), zajmująca się kwestiami urbanizacji i osiedli ludzkich, w tym promocją zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich. UN HABITAT jest organizatorem istotnych konferencji poświęconych wyzwaniom dotyczącym zrównoważonego rozwoju miast, szczególnie istotne z nich to: Habitat I (Vancouver, 1976), Habitat II (Istambuł, 1996) i Habitat III (Quito, 2016)<sup>10</sup>. ONZ apeluje o zmianę podejścia w zakresie planowania, projektowania, finansowania i zarządzania w miastach w dokumencie pn. „Nowa Agenda Miejska”, przyjętym podczas ostatniej konferencji Habitat. Nowa Agenda Miejska przedstawia globalną wizję, cele i priorytety zrównoważonego rozwoju miast na najbliższe 20 lat. Jest to kontynuacja działań ONZ podjętych w ramach Agendy 2030. Realizacja Nowej Agendy Miejskiej jest wkładem we wdrażanie miejskiego wymiaru 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, w szczególności Celu 11 dotyczącego uczynienia miast „bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”. Nowa Agenda Miejska wskazuje na potrzebę współpracy pomiędzy wszystkimi szczeblami administracji w celu umożliwienia osiągnięcia zrównoważonego, zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich. W dokumencie przedstawiono szereg postulatów w wymiarach społecznym, gospodarczym i środowiskowym, nad których wdrożeniem członkowie ONZ zobowiązali się pracować we własnych krajach. Szczegółowe zadania na najbliższe lata zostały zapisane w Planie Strategicznym UN Habitat na lata 2020-2023, który zawiera 4 kierunki działań: 1) Zmniejszenie nierówności przestrzennych oraz ubóstwa w ramach kontinuum miejsko-wiejskiego; 2) Zwiększenie dobrobytu miast i regionów; 3) Wzmocnienie działań w dziedzinie klimatu i lepszego środowiska miejskiego; 4) Skuteczne zapobieganie kryzysom w miastach i reagowanie na nie.

Jednym z narzędzi prowadzenia przez UN Habitat globalnej dyskusji nad kierunkami rozwoju miast jest organizowane co dwa lata wydarzenie pn. Światowe Forum Miejskie, które pozwala na systematyczne śledzenie aktualnych trendów i wyzwań oraz ich uwzględnienie w lokalnych uwarunkowaniach rozwojowych. Dotychczasowe działania naszego kraju w zakresie realizowania

---

<sup>10</sup> Kolejna konferencja ONZ w sprawie mieszkalnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (Habitat IV) jest zaplanowana na 2036 r. i poświęcona będzie m.in. postępowi w realizacji Nowej Agendy Miejskiej.

polityki miejskiej zostały docenione i dlatego Polska organizuje XI edycji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r.

### **Aktywność Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wobec obszarów miejskich**

OECD od lat zajmuje się tematyką rozwoju miast w ramach prac Komitetu ds. polityk rozwoju regionalnego oraz działającej pod jego auspicjami Grupy roboczej ds. polityk miejskich tworząc własne bazy danych, opracowując szereg przeglądów metropolitalnych i miejskich, analiz tematycznych czy sieci wymiany doświadczeń. W 2011 r. OECD przygotowało przegląd miejski dla Polski, który zapoczątkował cykl przeglądów miejskich dla innych krajów. Jako podsumowanie ponad 20 lat prac w tej tematyce w 2019 r. opracowano *“Zasady OECD dla polityk miejskich”*, które zostały następnie przyjęte przez ministrów państw członkowskich UE, w marcu 2019 r., w Atenach.

### **Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (COP) i działania na rzecz miast**

Cykliczne konferencje ONZ w sprawie Zmian Klimatu stanowią największe światowe wydarzenia, którego celem jest wypracowanie wspólnej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Miasta są obszarem szczególnie wrażliwym na skutki zmian klimatycznych. Przełomowym wydarzeniem była konferencja klimatyczna w Paryżu w roku 2015 (COP21). Przyjęte tzw. *Porozumienie paryskie*<sup>11</sup> było pierwszym w historii uniwersalnym, prawnie wiążącym porozumieniem w dziedzinie klimatu. Podkreślono w nim szczególną rolę miast, w tym zarówno samorządów, jak i społeczności lokalnych w budowaniu odporności obszarów zurbanizowanych na niekorzystne skutki zmian klimatu i zmniejszania podatności na zagrożenia związane ze zmianami klimatu. Zasadniczym celem późniejszej konferencji klimatycznej w Katowicach (COP24) było przyjęcie decyzji zapewniającej pełne wdrożenie Porozumienia paryskiego. Tak zwany Pakiet implementacyjny nadaje Porozumieniu paryskiemu realny kształt wyznaczając ścieżkę, którą każde z państw zdecyduje się podążać w zakresie intensyfikacji działań na rzecz ochrony klimatu. Miasta mają istotną rolę do odegrania w tym procesie.

### **Rosnące znaczenie polityki miejskiej w Unii Europejskiej**

Pomimo że Unia Europejska (UE) nie posiada bezpośrednich uprawnień w zakresie polityki miejskiej, bez wątpienia szereg unijnych inicjatyw wpływa na miasta. Kwestie dotyczące roli obszarów miejskich na poziomie europejskim pojawiają się w komunikatach Komisji Europejskiej (KE) już od lat 90. Także ostatnie kilkanaście lat spotkań unijnych ministrów odpowiedzialnych za politykę miejską zaowocowało wieloma przyjętymi dokumentami<sup>12</sup>, określającymi wizję, priorytety i ramy dla tworzenia polityk miejskich na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Podkreśla się potrzebę wzmocnienia roli miast w kształtowaniu przyszłych polityk UE. Obok obszarów metropolitalnych, uważanych w Europie za główne filary gospodarcze i siłę napędową tworzenia nowych miejsc pracy, coraz silniej dostrzega się również istotną rolę oraz potencjał małych i średnich miast w realizowaniu zrównoważonego rozwoju UE. Wymiar miejski jest także sukcesywnie wzmocniany przez KE w ramach różnych inicjatyw, także poprzez propozycje dotyczące pakietu działań i środków *Europejskiego Zielonego Ładu*<sup>13</sup>, mającego na celu przejście ku zrównoważonej, zielonej transformacji i Europie neutralnej klimatycznie. Jednym z ważnych wydarzeń dla europejskiej polityki miejskiej było przyjęcie przez Ministrów Państw Członkowskich UE ds. polityki miejskiej w 2016 r. *Paktu Amsterdamskiego*, będącego odpowiedzią Unii Europejskiej na Cele Zrównoważonego

<sup>11</sup> Przyjęte przez 195 krajów, na konferencji klimatycznej w Paryżu w 2015 r.

<sup>12</sup> Wśród dokumentów przyjętych przez ministrów znalazły się m.in.: Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Lipsk, 2007 r.; Deklaracja z Toledo, 2010 r.; W kierunku europejskiej agendy miejskiej, Ateny, 2014 r.; W kierunku unijnego programu rozwoju miast, Ryga, 2015 r.

<sup>13</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów ws. Europejskiego Zielonego Ładu, 11.12.2019 r., COM(2019) 640 final.



Rozwoju ONZ. W ramach *Paktu* ustanowiona została *Agenda Miejska dla UE*, która oprócz określenia czternastu priorytetów polityki miejskiej, stworzyła nową, pierwszą tego rodzaju w Europie, platformę współpracy międzyrządowej w ramach partnerstw tematycznych. Skupiają one aktorów różnego szczebla – od instytucji europejskich, poprzez rządy państw członkowskich, po miasta i organizacje miejskie. Ich wspólnym celem jest wypracowanie nowych rozwiązań i rekomendacji dla poprawy danego obszaru rozwoju miast w aspektach: prawodawstwa, mechanizmów finansowania i wymiany wiedzy. Uwzględnienie wyników i zaleceń partnerstw powierza się Komisji Europejskiej przy opracowywaniu lub zmienianiu prawodawstwa, instrumentów i inicjatyw UE oraz państwom członkowskim przy opracowywaniu krajowych polityk miejskich.

W kontekście bieżących działań prowadzonych z poziomu UE na rzecz rozwoju obszarów miejskich należy wskazać na aktualizację *Karty Lipskiej* z 2007 r., której nowa wersja, wskazująca rekomendacje dla polityki miejskiej, przyjęta zostanie przez unijnych ministrów ds. rozwoju miast, w drugiej połowie 2020 r. Aktualizowana *Karta Lipska* podkreśla potrzebę poprawy zarządzania i koordynacji polityk miejskich na wszystkich szczeblach zarządzania. Oprócz wciąż aktualnych postulatów poprzedniej wersji, *Nowa Karta Lipska* silnie podkreśla potrzebę transformacji w kierunku miast: sprawiedliwych, zielonych i produktywnych. Wspomniane trzy wymiary mają przyczyniać się do budowania „miast odpornych”, mogących stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom społecznym, gospodarczym i ekologicznym gwarantując przy tym wysoką jakość życia. Jednocześnie zapewnia ramy realizacyjne niezbędnej transformacji poprzez zintegrowany rozwój miejski oraz wielopoziomowe i partycypacyjne podejście, dostosowane do potrzeb lokalnych. Przyjęcie odnowionej *Karty Lipskiej* ma być impulsem dla państw członkowskich, aby dokonać przeglądu ich własnych polityk miejskich i dostosować je do nowych wyzwań i uwarunkowań.

#### **Inicjatywy wspierające rozwój miast w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020**

W perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w ramach polityki spójności odbywa się poprzez realizację zintegrowanych strategii służących rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Zgodnie z rozporządzeniem ws. EFRR obligatoryjnie co najmniej 5% wsparcia finansowego przeznaczono na działania z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 7 EFRR<sup>14</sup>). Wsparcie zintegrowanych działań w obszarach miejskich umożliwił państwom nowy instrument terytorialny, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne. Komisja wprowadziła również wsparcie innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 8 EFRR<sup>15</sup>) – *Urban Innovative Actions*. W ramach europejskiej współpracy terytorialnej realizowana jest także kolejna edycja programu wymiany wiedzy pomiędzy miastami – URBACT.

#### **Wsparcie miast w perspektywie finansowej 2021-2027**

W perspektywie 2021-2027 w dalszym ciągu wzmocniony będzie miejski wymiar europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dzięki przeznaczeniu co najmniej 6% wsparcia finansowego na całościowe działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 9 EFRR/FS<sup>16</sup>). Kontynuowana będzie tym samym realizacja instrumentów terytorialnych, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Państwa członkowskie otrzymają nową możliwość utworzenia innych instrumentów terytorialnych odpowiednich do ich potrzeb. Współpraca między władzami miejskimi będzie kontynuowana w ramach IV edycji programu URBACT. KE tworzy także nowy instrument pn. Europejska Inicjatywa Miejska (z ang. EUI, art. 10

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006

<sup>15</sup> j.w.

<sup>16</sup> j.w.



rozporządzenia EFRR/FS<sup>17</sup>), zapewniający spójne wsparcie dla miast w obszarach priorytetowych Agencji Miejskiej dla UE. Celem EUI jest wzmocnienie zintegrowanego i partycypacyjnego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz zapewnienie silniejszego powiązania z odpowiednimi politykami UE, w szczególności inwestycjami w politykę spójności.

### 3 Wyzwania dla polityki miejskiej

Biorąc pod uwagę zapisy SOR, KSRR oraz wyniki najnowszych debat i opracowań<sup>18</sup> najważniejszymi wyzwaniami dla polityki miejskiej, które będą uwzględnione w KPM 2030 są:

- **skutki depopulacji i starzenia się społeczeństwa (kurczenia się) miast** – przeobrażenia demograficzne zachodzące w miastach co rodzi także potrzeby w dostosowaniu przestrzeni miast, rozwiązań komunikacyjnych i mieszkaniowych do różnych potrzeb rosnącej grupy osób w podeszłym wieku;
- **niekontrolowana suburbanizacja** (tzw. *urban sprawl*) – nieskoordynowany proces zagospodarowania terenu, mający miejsce w samych miastach i silnie uwidoczniający się na terenach przyległych do miast;
- **polaryzacja rozwoju gospodarczego miast.**

#### Depopulacja (kurczenie się) miast<sup>19</sup>

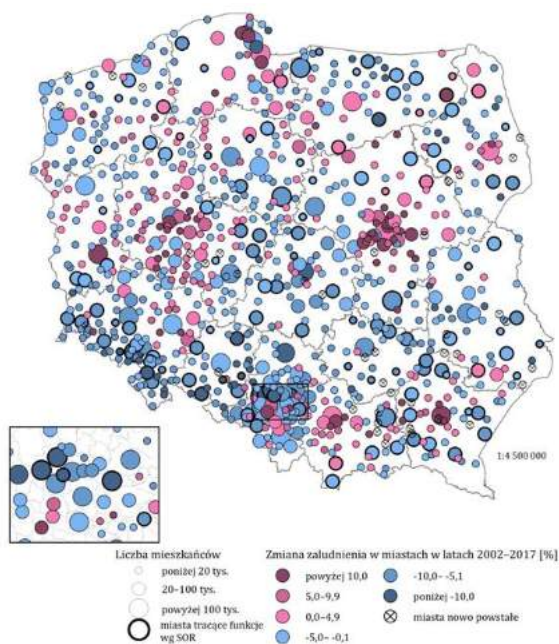
**Polskie miasta coraz wyraźniej wyludniają się, co powoduje** negatywne zmiany społeczno-gospodarcze, jak również niekorzystne przekształcenia w strukturze przestrzennej, instytucjonalnej i środowisku ośrodków miejskich. Z drugiej strony depopulacja może stwarzać szansę m. in. na poprawę dostępności i jakości usług publicznych. Oba te aspekty wymagają **zastanowienia się nad nowym modelem rozwoju miast**. 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. Sosnowcu, Częstochowie, Bytomiu, Gliwicach, Bydgoszczy i Zabrzu).

**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. Natomiast tylko w przypadku 7 z 38 największych miast (powyżej 100 tys. mieszkańców) odnotowano przyrost liczby mieszkańców. Są to miasta wojewódzkie: 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 to zatem bardziej charakter efektu statystycznego). Spośród miast na prawach powiatu największą skalą depopulacji (ponad 10%) odznaczają się: Bytom, Wałbrzych, Sopot, Sosnowiec, Łódź, Częstochowa, Gliwice, Świętochłowice, Zabrze oraz Jelenia Góra.

<sup>17</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności COM (2018) 372

<sup>18</sup> raport z prac grupy roboczej ds. nowej krajowej polityki miejskiej opracowanego na potrzeby Kongresu Polityki Miejskiej - [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07\\_KPM\\_NOWA\\_KRAJOWA\\_POLITYKA\\_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07_KPM_NOWA_KRAJOWA_POLITYKA_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf)

<sup>19</sup> J.w.



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

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS.

**Problem depopulacji dotyczy 70% miast liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców i 67% miast poniżej 20 tys. mieszkańców.**

**Tylko w dwóch województwach (mazowieckim i wielkopolskim) przeważają miasta o rosnącej liczbie ludności.** W pozostałych regionach przeważają miasta, w których następuje depopulacja. 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.

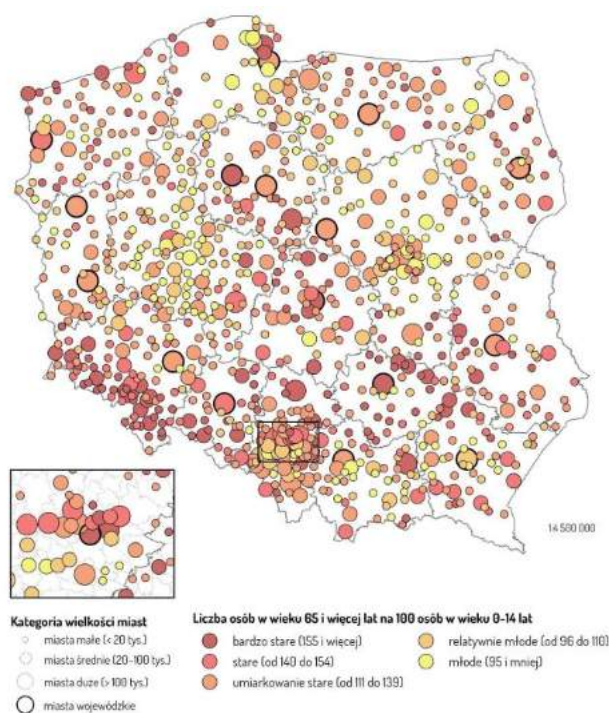
**Proces depopulacji jest zróżnicowany wewnątrz miast.** Dobitnie ilustrują to dane GUS gromadzone na poziomie dzielnic dla czterech miast (Warszawa, Łódź, Wrocław i Poznań). Przykładowo skala **depopulacji łódzkiego śródmieścia w latach 2002-2018 (spadek zaludnienia o 23,5%) była blisko dwukrotnie wyższa niż przeciętnie w całym mieście (-12,7%).** 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%. Szczególny proces depopulacji śródmieść potwierdzają również dane statystyki miejskiej. Przykładowo w latach 2004-2018 **liczba mieszkańców Starego Miasta w Krakowie zmniejszyła się o 36%.** Proces wyludniania się dzielnic centralnych połączony jest często ze zmianą pełnionych przez nie funkcji (z mieszkaniowej na biznesową i turystyczną).

Depopulacja jest procesem odzwierciedlającym szersze problemy rozwojowe miast. Potwierdzeniem jest **widoczne wyludnienie się miast średnich tracących funkcje społeczno-ekonomiczne wskazanych w SOR.** W latach 2002-2018 aż 92% tego rodzaju ośrodków miejskich dotkniętych było spadkiem liczby mieszkańców. **W skrajnych przypadkach depopulacja przybiera postać wielowymiarowego procesu kurczenia się miast.**

Proces depopulacji nie dotyczy w równym stopniu obszarów całych miast. Wykazuje on **tendencję do szczególnego występowania w dzielnicach centralnych czy śródmiejskich,** co szczególnie doświadczają duże ośrodki miejskie.

### Postępujące starzenie się społeczeństwa

Obok depopulacji istotnym wyzwaniem dla polityki miejskiej w Polsce jest **postępujący proces starzenia się społeczeństwa,** który dotyka w szczególności ośrodki miejskie. Długotrwały i selektywny odpływ suburbanizacyjny przy postępującym starzeniu się społeczeństwa, może w rezultacie **doprowadzić do trwałej deformacji miejskich struktur demograficznych i utraty zdolności do reprodukcji.**



Ryc. 2 Współczynnik starości demograficznej polskich miast

Źródło: Opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS.

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 bardzo zróżnicowane pod względem skali zaawansowania procesów starzenia się społeczeństwa. **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 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 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 się 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 i świadczonych usług) do różnych potrzeb rosnącej grupy osób w podeszłym wieku.

## Suburbanizacja

**Jedną z przyczyn depopulacji polskich miast są też dynamiczne procesy suburbanizacji zachodzące w ich otoczeniu.** Suburbanizacja stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla zrównoważonego rozwoju polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych. To także wyzwanie rozwojowe w skali całego kraju, ponieważ dotyka większości miast różnej wielkości.

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 (koncentracji ludności w obszarach funkcjonalnych miast).

Procesy suburbanizacji w Polsce zachodzą w większości przypadków w sposób żywiołowy, chaotyczny i niekontrolowany. Są one źródłem wspomnianej depopulacji miast, ale również rozpraszania zabudowy i chaosu przestrzennego w strefie podmiejskiej. **Te dwa równoległe zachodzące i nierozdzielnie 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 (w projekcie NewUrbPact) w zasięgu intensywnych procesów suburbanizacji demograficznej miast dużych i średnich znajduje się 846 polskich gmin (1/3 wszystkich).

**Suburbanizację nasila słabość systemu planowania przestrzennego.** W niektórych strefach suburbanizacji mamy do czynienia ze skrajnie niskim pokryciem miejscowymi planami zagospodarowanie przestrzennego. W takich warunkach następuje dynamiczny rozwój osadnictwa oraz zabudowy mieszkaniowej. Spośród miast wojewódzkich (w których otoczeniu suburbanizacja zachodzi 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 nie da się całkowicie zatrzymać, jednak możliwe jest ograniczenie jej skali przez zwiększenie jej sterowalności i kontroli.

Należy pamiętać o rozpatrywaniu procesu suburbanizacji w kontekście powiązań miast z ich obszarem funkcjonalnym. Dlatego też ważnym wyzwaniem jest znalezienie optymalnego sposobu zarządzania obszarem funkcjonalnym, w tym rozpatrywanie korzyści oraz kosztów suburbanizacji.

### 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 poziomem oraz dynamiką przedsiębiorczości. Tego typu ośrodki miejskie to przede wszystkim stolicy województw i pobliskie miasta położone w ich obszarze funkcjonalnym. 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 wschodniej Polski oraz wzdłuż granic województw (wewnętrzne peryferia rozwoju gospodarczego). Grupą obszarów o szczególnej koncentracji problemów rozwojowych są **miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze** (wskazane w SOR i KSRR). Miasta te cechuje regres w rozwoju i utrata funkcji społeczno-gospodarczych i administracyjnych, odpływ ludności (zwłaszcza wykształconej w wieku produkcyjnym) do dużych ośrodków, upadek tradycyjnych lokalnych przemysłów, starzejącego się społeczeństwa zmieniającego popyt na niektóre usługi, jak również niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy. Problemem tej kategorii obszarów jest także niezadowalająca dostępność terytorialna, w tym niedostateczne powiązania transportowe z innymi miastami i z obszarem funkcjonalnym w zakresie odpowiedniej jakości połączeń drogowych, kolejowych czy siatki połączeń w transporcie zbiorowym. Wskazane problemy skutkują znaczącym i postępującym osłabieniem bazy ekonomiczno-finansowej samorządów, grożąc dalszym pogarszaniem się warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej.

### Nowe wyzwania

Zmieniający się świat stawia jednocześnie nowe wyzwania lub uwypukla niektóre z już istniejących. Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19 na pierwszy plan wysunęła **kwestie odporności miast** (ang. *urban resilience*) na zdarzenia nagłe i nieprzewidziane. Kluczowe staje się efektywne zarządzanie kryzysowe. Wprowadzone obostrzenia w przemieszczaniu się i ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie usługowej, będą czynnikami silnie rzutującymi na kondycję finansową nie tylko osób ją prowadzących, ale również budżetów miast i związaną z tym możliwość realizacji zaplanowanych wcześniej działań, zarówno inwestycyjnych, jak i społecznych. Jednocześnie ograniczenia, jak i samo zagrożenie epidemiologiczne, będą bardzo silnie oddziaływać na miasta uzależnione od wpływów z turystyki. Kwestie odporności miast należy rozpatrywać także szerzej, nie tylko w kontekście COVID-19, jako odporność na różnego rodzaju „szoki” i odpowiednie przygotowanie miast do nich w bardzo szerokim zakresie: polityki gospodarczej, transportowej, społecznej czy przestrzennej.



Oprócz wymienionych wyzwań, do trendów coraz silniej oddziałujących na miasta można zaliczyć stosowanie tzw. inteligentnych rozwiązań w myśl **koncepcji SMART CITY**. Koncepcja ta obejmuje nie tylko wprowadzanie inteligentnych technologii oraz innego rodzaju innowacji, ale przede wszystkim powiązanie ich z codziennym życiem mieszkańców w celu generowania dodatkowych korzyści.

W parze z koncepcją inteligentnych miast idzie również szeroka **koncepcja MIASTA ZIELONEGO**, która nie dotyczy tylko publicznie dostępnych obszarów zieleni zarządzanych przez administrację miejską, ale również m.in. sektora budownictwa mieszkaniowego i komercyjnego, poprzez zapewnienie odpowiednio dużej ilości powierzchni czynnych biologicznie np. na dachach budynków czy promowania działań nisko i zero-emisyjnych w transporcie i ciepłownictwie czy w obszarze tzw. zielonych zamówień publicznych. Realizacja tej koncepcji stanowi również odpowiedź na rosnące wyzwania klimatyczne. W ostatnich latach obserwujemy coraz szybciej postępujące zmiany klimatu. Nasilają się ekstremalne zjawiska pogodowe takie jak gwałtowne burze, powodzie, fale upałów, czy brak opadów śniegu, co potęguje występującą już w Polsce suszę hydrologiczną i tworzenie się w miastach „wysp ciepła”. Poprawy wymaga również jakość powietrza w miastach. Biorąc pod uwagę fakt, że ponad 60% Polaków mieszka w miastach, to obszary zurbanizowane w istotnym stopniu oddziałują na środowisko. Dlatego też zrównoważona urbanizacja, w ramach koncepcji Miasta Zielonego polegająca na planowaniu przestrzennym, włączaniu terenów zielonych w tkankę miejską oraz propagowaniu i umożliwianiu zmian zachowań transportowych, daje największą szansę na ograniczenie tego negatywnego wpływu.

## 4 Przesłanki aktualizacji KPM 2023 <sup>20</sup>

KPM 2023 skierowana jest do wszystkich kategorii miast i z jednej strony formułuje szereg rekomendacji i zaleceń dla samorządów lokalnych w zakresie prowadzenia działań w różnych aspektach rozwoju miast, a z drugiej strony ma stanowić narzędzie do koordynacji polityki wobec miast na poziomie instytucji rządowych. Postrzeganie oraz ukierunkowywanie aktualnych problemów miejskich, opinie adresowane do MFiPR w trakcie konferencji, spotkań roboczych i dyskusji prowadzonych z interesariuszami, wnioski i związane z przygotowaniem i wdrażaniem KPM 2023 – wskazują na potrzebę aktualizacji obecnej KPM 2023. Zgłaszane do MFiPR sugestie, postulaty i opinie pochodziły zarówno od przedstawicieli władz samorządowych, jak również reprezentantów środowisk eksperckich, ministerstw i innych instytucji publicznych. Poniższe przesłanki uwzględniają także punkt widzenia ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wynikający z całokształtu doświadczeń wokół działań podejmowanych w obszarze polityki rozwoju w kraju (uwzględniający także inicjatywy legislacyjne w zakresie zmian UZPPR).

### 1. Pojawienie się nowych wyzwań i obszarów tematycznych

KPM 2023 dobrze zdiagnozowała wyzwania i wskazywała pożądane kierunki działań. Skoncentrowała się na dziesięciu wątkach tematycznych, które zostały uznane za szczególnie istotne dla istniejących wyzwań rozwojowych. Poruszone zagadnienia są wciąż aktualne, choć niektóre z nich wymagają aktualizacji do obecnych wyzwań rozwojowych lub szerszego ujęcia. Na przestrzeni pięciu lat od przyjęcia KPM 2023, wzmocniły się pewne trendy w polityce miejskiej i innych politykach sektorowych, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w KPM 2030. W szczególności należy wskazać zagadnienia jakości powietrza oraz zmian klimatycznych. Problemy te są obecne w treści KPM 2023, ale ich zakres i ranga podejmowanych działań ulega ciągłemu zwiększeniu. W sposób niewystarczający zostały ujęte zagadnienia związane z szerokim i wieloaspektowym rozumieniem pojęcia SMART CITIES zarówno w kontekście pozyskiwania i wykorzystywania baz danych informacyjnych, jak i korzystania z nowoczesnych technologii, usprawniających zarządzanie miastem

---

<sup>20</sup> Wynikające także z publicznych dyskusji prowadzonych w ramach Krajowego Forum Miejskiego 1-2.04.2019 oraz kontynuowanej podczas Kongresu Polityki Miejskiej 11.2019 w Kielcach.

i oddziaływujących na życie mieszkańców. Z punktu widzenia efektywności polityki miejskiej uważa się za ważne podejmowanie wszelkiego rodzaju działań poprawiających w sposób bezpośredni warunki i jakość życia mieszkańców. W tym kontekście za szczególnie istotne uważa się podejmowanie działań w kontekście mieszkalnictwa oraz wieloaspektowej roli zieleni w mieście (infrastruktura niebieska, zielona).

KPM 2023, podobnie jak większość dokumentów o charakterze strategicznym, przygotowana była w oparciu o diagnozę oraz ekstrapolację trendów rozwojowych. Jednak dynamika wielu zjawisk silnie oddziałujących na ośrodki miejskie zmusza do bardziej pogłębionych analiz procesów i czynników rozwojowych.

#### Wnioski dla aktualizacji KPM 2023

- ⇒ potrzebna jest analiza dynamiki procesów rozwojowych z uwzględnieniem możliwych zmian, a także umiejętność wariantowego spojrzenia w przyszłość;
- ⇒ polityka miejska powinna w większym niż dotychczas stopniu uwzględniać potrzebę wzmacniania odporności miast na różnego rodzaju kryzysy i szoki zarówno społeczno-gospodarcze jak i natury środowiskowej (ang. *urban resilience*).

## 2. Potrzeba uwzględnienia kontekstu wyzwań formułowanych na szczeblu międzynarodowym

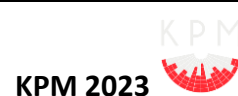
KPM 2023 uchwalona została przed przyjęciem *Nowej Agendy Miejskiej ONZ* oraz *Agendy Miejskiej dla UE*. Wraz z zakończeniem prac większości partnerstw tematycznych prowadzonych w ramach Agendy Miejskiej dla UE i sformułowanych rekomendacjami dla polityk miejskich na poziomie krajowym i lokalnym istnieje możliwość ich ujęcia w zakresie rozwiązań czy uregulowań stosowanych w Polsce. Odniesienie się do zapisów zaktualizowanej *Karty Lipskiej* pozwoli na pełniejszą koordynację działań krajowej polityki miejskiej z polityką unijną, przyczyniając się do szybszego wprowadzania postulowanych kierunków działań co będzie sprawiać zwiększanie konkurencyjności polskich miast na arenie międzynarodowej i szybsze reagowanie na zauważane wyzwania.

#### Wnioski dla aktualizacji KPM 2023

- ⇒ potrzebna jest pogłębiona analiza i uwzględnienie zaleceń i rekomendacji wynikających z dokumentów o znaczeniu międzynarodowym, sygnowanych lub akceptowanych przez Polskę w ostatnim czasie;
- ⇒ wykorzystanie wniosków wynikających ze współpracy międzynarodowej (sieci współpracy, najlepsze praktyki itp.).

### **3. Potrzeba integracji i dostosowanie szeregu działań realizowanych w ramach polityk sektorowych do zindywidualizowanych potrzeb miast (zintegrowane podejście)**

Z uwagi na kompleksowość i złożony charakter, miasto rozumiane jako system społeczno-przestrzenno-gospodarczy wymaga dobrego i zintegrowanego zarządzania, aby niwelować negatywny wpływ takich zjawisk jak kongestia, zanieczyszczenie środowiska, niższa jakość i wyższe koszty życia, deficyt dostępnego mieszkalnictwa, dysfunkcje związane z nieodpowiednim zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej. Wielodyscyplinarny charakter polityki miejskiej wymaga zintegrowanego podejścia. Polityki sektorowe często w niedostatecznym stopniu dostrzegają specyfikę problemów miejskich i „nie widzą” siebie nawzajem. Podejście zintegrowane do zarządzania rozwojem obszarów miejskich jest konieczne z uwagi na immanentne cechy problemów miast (złożoność problemów i ich wzajemne uwarunkowania). Polityka miejska traktowana jako polityka horyzontalna zwiększa szansę na lepsze zintegrowanie oraz dopasowanie polityk sektorowych w takim zakresie, w którym mają one istotny wpływ na realizację celów krajowej polityki miejskiej.



Na bazie zapisów KPM 2023 nie powstał jasny system realizacji, koordynacji działań oraz uwspólniania i ujednoczenia podejścia różnych organów administracji rządowej i podległych instytucji do zagadnień miejskich, pomimo że w dokumencie wskazano rekomendacje dla władz krajowych (innych resortów oraz agend rządowych) dotyczących propozycji rozwiązań prawnych, systemowych oraz instytucjonalnych (choć miały one często ogólny lub inicjujący charakter). Dlatego te ustalenia zostały wdrożone jedynie w niewielkim zakresie. Samorządy traktowały KPM 2023 głównie jako źródło inspiracji i „wytyczne” do tworzenia dokumentów strategicznych/programowych w zgodzie z wizją proponowaną przez rząd np. w obszarze rewitalizacji.

#### **Wnioski dla aktualizacji KPM 2023**

- ⇒ potrzeba skuteczniejszych metod koordynacji, integrowania działań i egzekwowania właściwego podejścia – w ramach administracji rządowej, ale też w relacjach rząd – samorządy miejskie;
- ⇒ w kontekście koordynacji działań oznacza to wzmocnienie istniejących form współpracy obejmującej wszystkich kluczowych decydentów i interesariuszy.

### **4. Miasta wymagają sprawnego zarządzania i ściślejszej współpracy z obszarami przyległymi**

W miastach i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarach zurbanizowanych zamieszkuje około trzy czwarte ludności Polski<sup>21</sup>. Z uwagi na zachodzące w tych obszarach silne wzajemne relacje i uwarunkowania konieczne jest dążenie do ciągłego i zintegrowanego zarządzania tymi obszarami. W obszarach takich z racji narastania często negatywnych skutków koncentracji jak i powstawania szczególnych, nowych potrzeb istnieje silna potrzeba szerokiego współdziałania na różnych szczeblach władz w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom i wykorzystywania zgromadzonego potencjału. Szczególnie w obszarach aglomeracji potrzebne jest przeciwdziałanie dalszemu

<sup>21</sup> Dane GUS wskazują, że w 2019 r. stopień urbanizacji wyniósł 60,01% (udział ludności miejskiej w ogóle ludności), jednak biorąc pod uwagę obszary zurbanizowane wokół miast eksperci szacują, że jest to ponad 70%.



nieracjonalnemu wykorzystaniu przestrzeni, podnoszenie dostępności wszelkiego rodzaju usług, obniżanie kosztów zarządzania takim obszarami i kosztami życia ich mieszkańców.

#### **5. Potrzeba wsparcia średnich i małych miast – utrzymanie policentrycznej sieci osadniczej – dla odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju kraju**

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, przyczyniają się do większej spójności terytorialnej i zapewniają zrównoważony rozwój – utrzymanie tej policentrycznej sieci stanowi duże wyzwanie dla polityki miejskiej i regionalnej kraju. Działania postulujące policentryczny rozwój sieci osadniczej i wzmacnianie roli miast średnich i małych mają olbrzymie znaczenie, dla zrównoważonego rozwoju i zapewnienia odpowiedniego poziomu rozwoju w obszarach wiejskich i peryferyjnych.



KPM 2023 adresowana jest do wszystkich miast, jednak duża część zagadnień odnosi się w większym stopniu do zagadnień istotnych dla metropolii i dużych ośrodków miejskich. Problemy miast średnich oraz małych nie są uwzględnione w wystarczającym stopniu. Sformułowany w SOR oraz KSRR model rozwoju zrównoważonego terytorialnie wskazuje na potrzebę znacznego ukierunkowania działań rozwojowych na obszary wymagające wsparcia – zwłaszcza miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją (głównie miasta małe oraz powiązane z nimi funkcjonalnie obszary wiejskie).

#### **Wnioski dla aktualizacji KPM 2023**

- ⇒ aktualizacja KPM 2023 będzie dostrzegać średniookresowe cele polityki rozwoju oraz w większym stopniu uwzględniać potrzebę realizacji rozwoju zrównoważonego terytorialnie;
- ⇒ uwzględnienie potrzeb miast średnich i małych, w szczególności będących w niekorzystnej sytuacji i tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze.

#### **6. Potrzeba prowadzenia świadomej polityki wspierającej międzynarodową konkurencyjność największych miast w Polsce**

Największe miasta wraz z ich obszarami funkcjonalnymi jako ośrodki koncentracji wyspecjalizowanej działalności gospodarczej i centra innowacyjności, mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju. Stanowią istotne węzły włączające polską gospodarkę w międzynarodowe sieci przepływów. Ich sprawne funkcjonowanie, konkurencyjność i atrakcyjność na rynku globalnym mają ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki krajowej. Nawet jeśli w wyniku doświadczeń związanych z pandemią koronawirusa weryfikacji ulegnie globalna „optymalizacja” działalności produkcyjnych, to prawidłowości, które opisuje ekonomia aglomeracji, pokazują że nadal będą one miały znaczenie dla wzmacniania konkurencyjności polskiej gospodarki. Polskie największe aglomeracje, choć wciąż jeszcze odstają od światowych i europejskich liderów, rozwijają się dynamicznie, potrzebują jednak różnego rodzaju wsparcia, aby procesy rozwojowe przebiegały w sposób niezakłócony. Świadoma polityka identyfikująca ich deficyty i wspierająca międzynarodową konkurencyjność jest zatem potrzebna i jest jednym z elementów wpisujących się w realizację SOR. Aby uniknąć pułapek identyfikowanych w SOR, potrzebujemy silnych, sprawnych i atrakcyjnych aglomeracji miejskich, które będą pełniły rolę lokomotyw, centrów innowacji, kół zamachowych polskiej gospodarki.

## 7. Potrzeba zindywidualizowanego podejścia do różnych miast z większym uwzględnieniem lokalnych potrzeb ludzi (wymiar terytorialny)

Potrzebujemy aktualizacji polityki miejskiej, aby zapewnić bardziej zindywidualizowane podejście do rozwiązywania problemów różnego rodzaju miast oraz w większym stopniu zorientowaniu interwencji ukierunkowanej na potrzeby ludzi (*people oriented*). Ta zasada jest zgodna z zasadą *place-based approach*, która postulowana jest m.in. w Nowej Karcie Lipskiej. KPM 2030 w większym stopniu powinna uwzględniać zróżnicowanie miast, proponując rozwiązania „szyte na miarę”.



KPM 2023 była skierowana „do wszystkich polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych” i nie różnicowała działań i instrumentów polityki miejskiej do miast różnej wielkości czy pełniących różne funkcje (ośrodki wypoczynkowe, ośrodki subregionalne, ośrodki powiatowe, itp.), jak również ich położenia (przygraniczne, peryferyjnie położone, na obszarach wiejskich, na terenie OF innych większych miast itp.).

### Wnioski dla aktualizacji KPM 2023

- ⇒ istnieje potrzeba większego zróżnicowania działań i instrumentów w zależności od specyficznych uwarunkowań miast, w tym w stosunku do ich wielkości, specjalizacji, potencjałów;
- ⇒ należy także lepiej dopasować proponowane rozwiązania do dwóch dodatkowych wymiarów – „poniżej” i „ponad” gminnego (sąsiedztwa/osiedla/dzielnice/centra lokalne oraz miejskie obszary funkcjonalne).

## 8. Ograniczenia negatywnego oddziaływania miast na środowisko i ich adaptacja do zmian klimatycznych

Rozwój miast nie przebiega w sposób neutralny na środowisko a zarazem podlega jej oddziaływaniom. Miasta są jednocześnie ogromnymi konsumentami zasobów naturalnych, odpowiadają za najwyższy poziom zużycia energii i emisji zanieczyszczeń. Podjęcie działań na rzecz zmniejszenia tych negatywnych efektów może przynieść pozytywne rezultaty nie tylko w skali danego miejsca (lokalnie), ale również regionu czy państwa. W dobie kryzysu klimatycznego i szeregu wyzwań środowiskowych to właśnie zmiany w sposobie zarządzania miastami i korzystaniu ze środowiska naturalnego będą miały największe znaczenie dla ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Z jednej strony miasta jawią się jako miejsca, w których presja ta jest bardzo duża, z drugiej jednak koncentracja osadnicza i miasto zwarte stwarzają szansę na wdrożenie rozwiązań ograniczających antropopresję w sposób znacznie bardziej efektywny niż w przypadku osadnictwa rozproszonego.

## 5 Zarys celów KPM 2030<sup>22</sup>

KPM 2030 sformułuje propozycje rozwiązań dotyczących kształtowania i prowadzenia krajowej polityki miejskiej w Polsce. Nadrzędnym celem KPM 2030 jest **zrównoważona transformacja polskich miast w kierunku silnych i odpornych, zapewniających wysoką jakość życia mieszkańców**.

<sup>22</sup> Opracowano z wykorzystaniem zapisów projektu „Nowej Karta Lipska: Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra”

W obliczu obecnych i narastających wyzwań, przed którymi stoją miasta w Europie i na świecie, konieczne jest wzmocnienie zdolności miast do planowania i reagowania na różnego rodzaju sytuacje kryzysowe. **Miasto odporne** (ang. *urban resilience*) to takie, które radzi sobie z nagłymi zmianami, kryzysami, zarówno społeczno-gospodarczymi jak i natury środowiskowej oraz gwarantuje mieszkańcom bezpieczeństwo i wysoką jakość życia. Miasta muszą się umiejętnie dostosowywać do zmieniających się uwarunkowań rozwojowych, planować z wyprzedzeniem, ciągle ewoluować i być gotowe na nieprzewidywalne zjawiska i wydarzenia. Umiejętności te wzmocnią odporność i zdolność do utrzymania ciągłości funkcjonowania w obliczu kryzysów oraz jednoczesnego adaptowania się i transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju. **Miasta silne** gospodarczo zapewniają miejsca pracy i dobre warunki dla rozwoju biznesu. To ośrodki wykorzystujące swoje własne potencjały i potencjały rynków lokalnych, zwiększające konkurencyjność i innowacyjność gospodarki oraz zapewniające wysokiej jakości usługi publiczne. Miasto silne jest sprawnie zarządzane, potrafi przewidywać długofalowe skutki podejmowanych decyzji i planowanych inwestycji z uwzględnieniem kosztów ich utrzymania oraz wpływu na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Realizacja tego nadrzędnego celu następować będzie poprzez podniesienie jakości i efektywności polityk miejskich na szczeblu samorządowym oraz poprzez lepsze ukierunkowanie działań służących realizacji samej KPM 2030. Działania te zostaną wypracowane na etapie prac nad aktualizacją dokumentu, we współpracy z interesariuszami oraz na podstawie kompleksowej diagnozy w czterech wymiarach: społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego, tj. różnych kategorii wielkościowych miast.

Zaproponowane poniżej cele KPM 2030 są ważne dla wielu aktorów miejskich – poczynając od administracji krajowej, poprzez władze regionalne i lokalne, a skończywszy na tych, którzy z przeprowadzonej transformacji skorzystają najbardziej, czyli na samych mieszkańcach. Cele te będą realizowane w myśl syntetycznie sformułowanych zasad opracowania i wdrażania KPM 2030, ze szczególnym uwzględnieniem modelu odpowiedzialnej urbanizacji.

Przy nakreśleniu celów i wizji jakimi powinny być polskie miasta, uwzględniono odniesienia do kierunków rozwoju ujętych w dokumentach międzynarodowych, szczególnie unijnych, a także wzięto pod uwagę opinie przedstawiane na forach krajowych, oraz obserwacje zjawisk i analizy tendencji zachodzących w okresie ostatnich pięciu lat. Dyskusja i uzgodnienie celów na etapie *Założeń aktualizacji KPM 2023* będzie ukierunkowywało zakres i problematykę prac prowadzonych przy aktualizacji dokumentu.

## **CEL 1. Budowa miast dostępnych i przyjaznych dla wszystkich jego mieszkańców**

- ⇒ **MIASTO SPRAWIEDLIWE** – oznacza, że wszystkie miasta niezależnie od ich wielkości i położenia zapewniają równe szanse, sprawiedliwość i są dostępne dla wszystkich, niezależnie od wieku, płci, statusu społeczno-ekonomicznego, nikogo nie wykluczając. Sprawiedliwe miasto pozwala wszystkim mieszkańcom w pełni uczestniczyć w życiu społeczności. Wszystkie grupy społeczne, włącznie z tymi najbardziej wrażliwymi, mają mieć równy dostęp do podstawowych usług publicznych, takich jak usługi społeczne, ochrona zdrowia i kultura. Odpowiednie, bezpieczne i dostępne cenowo zasoby mieszkaniowe i zaopatrzenie w energię nie uciążliwą dla środowiska powinno zabezpieczać potrzeby różnych grup w społecznościach. Organizacja przestrzeni powinna zapewniać integrację międzypokoleniową. Wszyscy mieszkańcy powinni być wspierani w zdobywaniu nowych umiejętności i edukacji. Wymaga to dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej i szkolnej, szkoleń i nauki

zawodu dla młodych ludzi, jak również stworzenia możliwości kształcenia ustawicznego, szczególnie w dziedzinie cyfryzacji.

## **CEL 2. Podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast**

- ⇒ **MIASTO PRODUKTYWNE** – opiera rozwój na zdywersyfikowanej gospodarce, która zapewnia mieszkańcom miejsca pracy, tworząc solidną inwestycyjną podstawę zrównoważonego rozwoju miejskiego. Miasta jako atrakcyjne, innowacyjne i konkurencyjne lokalizacje dla firm potrzebują wykwalifikowanej siły roboczej, infrastruktury społecznej, technicznej i logistycznej, jak również dostępnej cenowo i transportowo przestrzeni. Tworząc optymalne warunki dla podejmowania aktywizacji gospodarczej należy torować drogę dla gospodarki o obiegu zamkniętym. Przemiany cywilizacyjne i technologiczne sprzyjają transformacji centrów miast w atrakcyjne, wielofunkcyjne przestrzenie poszerzając możliwości rozwojowe poprzez zróżnicowane ich wykorzystanie jako miejsce zamieszkania, pracy i rekreacji.

## **CEL 3. Adaptacja miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze**

- ⇒ **MIASTO ZIELONE** – uczestniczące w walce z globalnym ociepleniem, odbudowy zagrożonych ekosystemów i promowania wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Wymaga to kompleksowych inwestycji w systemy ekologiczne oraz fundamentalnej zmiany w modelach konsumpcji i przemieszczania – podjętej zarówno przez podmioty gospodarcze, jak i mieszkańców. Wykorzystanie energii neutralnej dla środowiska, promowanie zrównoważonej mobilności miejskiej, czy istnienie budynków o niemal zerowym zużyciu energii i budynków neutralnych pod względem wykorzystania paliw kopalnych przyczynią się do znaczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia efektywności energetycznej. Adaptacja do zmian klimatu, zmniejszenie oddziaływania ich skutków oraz przeciwdziałanie katastroficznym zjawiskom atmosferycznym są podstawowymi elementami zapewniającym bezpieczeństwo i wysoką jakość życia.

## **CEL 4. Technologie cyfrowe wsparciem w procesach zarządzania miastem i optymalizacji dostępu do usług publicznych**

- ⇒ **MIASTO INTELIGENTNE** – prowadzi do uzyskiwania korzyści co najmniej przez trzy strony: zarządzających miastem, mieszkańców i przedsiębiorców. Cyfryzacja jako główny międzysektorowy trend wpływa na wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju miejskiego. Należą do nich rozwiązania informatyczne i wysokiej jakości usługi publiczne oraz biznesowe, także związane z zarządzaniem miastem, takie jak mobilność miejska w wersji smart, efektywność energetyczna, zrównoważone mieszkalnictwo, usługi publiczne, handel, zaopatrzenie w artykuły pierwszej potrzeby i zarządzanie oddolne. Inteligentne miasto to takie, w którym jakość życia jest wysoka, ze względu na dostępność i standard usług publicznych, w którym otaczająca nas przestrzeń przyciąga mieszkańców, a za nimi inwestorów. W tym samym czasie cyfryzacja może doprowadzić do powiększania podziałów czy to przestrzennych, czy społecznych. Transformacja cyfrowa powinna być zatem prowadzona dla zapewnienia dobra wspólnego, w oparciu o wartości takie jak: włączenie, koncentracja na człowieku, transparentność.

## CEL 5. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach

⇒ **MIASTO KOMPAKTOWE** – czyli takie, które rozwija się w sposób zrównoważony i odpowiedzialny, racjonalnie wykorzystując przestrzeń i dostępne zasoby. To miasto, które stawia sobie jako priorytet przeciwdziałanie niekorzystnym procesom chaotycznej suburbanizacji i dezurbanizacji poprzez podnoszenie jakości i znaczenia planowania przestrzennego, efektywnie i w sposób przemyślany gospodaruje dostępnymi zasobami naturalnymi i przestrzeni. Prowadzi działania na rzecz ponownego wykorzystania niezagospodarowanej przestrzeni miejskiej i tworzenia przestrzeni wielofunkcyjnych, czerpie i proponuje korzyści z współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, wypracowuje mechanizmy naprawy nieefektywnie zaplanowanych obszarów oraz prowadzi działania edukacyjne.

\*\*\*

Cele dla miast wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Dlatego do ich realizacji niezbędne jest współdziałanie na wielu płaszczyznach oraz z wieloma podmiotami, interesariuszami rozwoju miejskiego.

## 6 Kluczowe zasady opracowania i wdrażania KPM 2030

Złożoność polityki miejskiej i jej efektywne wdrażanie wymaga współpracy i realizacji poniższych zasad na wszystkich szczeblach zarządzania przez bezpośrednio zaangażowane podmioty i instytucje oraz pozostałych interesariuszy (administracji publicznej, strony pozarządowej i innych).

### 1. Zintegrowane podejście

Wszystkie obszary polityki miejskiej muszą być koordynowane pod względem przestrzennym, sektorowym i czasowym. Podejście zintegrowane polega na równym i obiektywnym braniu pod uwagę wszystkich aspektów i interesów związanych z rozwojem miejskim – społecznych, środowiskowych i gospodarczych. W ten sposób w każdym podejmowanym działaniu powinno się mobilizować wszystkie strony przedsięwzięcia i równoważyć odmienne, częściowo sprzeczne, interesy i oczekiwane efekty. Miasta muszą opracować koncepcje zintegrowanego rozwoju miejskiego i zapewnić ich wdrażanie zarówno dla samego miasta, jak i jego otoczenia. Podejście to oznacza realizowanie przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii.

### 2. Partycypacja i współtworzenie (w planowaniu, implementacji i monitorowaniu)

Zintegrowane podejście nie może być rozpatrywane w oderwaniu od zaangażowania podmiotów o różnym charakterze na wszystkich szczeblach zarządzania. Szczególnie na szczeblu lokalnym mieszkańcy powinni mieć zagwarantowaną możliwość wypowiedzi na temat procesów mających wpływ na ich codzienne życie. Dlatego należy wspierać nowe formy partycypacji społecznej, takie jak współtworzenie i współprojektowanie we współpracy z mieszkańcami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami lokalnymi i prywatnymi przedsiębiorstwami. Może to pomóc w przewyższeniu rozbieżnych interesów, dzieleniu się odpowiedzialnością, znajdowaniu innowacyjnych rozwiązań. Rozwiązania wypracowywane z udziałem wszystkich interesariuszy mają zdecydowanie większe szanse akceptacji, aniżeli odgórne decyzje podejmowane bez konsultacji z lokalnymi władzami i społecznościami. Podejmowanym decyzjom powinno przyświecać spojrzenie z perspektywy ich odbiorcy, czyli lokalnych społeczności, przedsiębiorców czy innych użytkowników przestrzeni miejskich.

### 3. Zarządzanie wielopoziomowe pionowe i poziome

Każdy poziom zarządzania – lokalny, regionalny, krajowy – ma swój specyficzny zakres odpowiedzialności za miasta w oparciu o zasadę subsydiarności i proporcjonalności. Wyzwania powinny być uzgadniane przez wszystkie poziomy administracji. Wymaga to koordynacji działań między administracją rządową, samorządową w układzie pionowym oraz poziomym - współpracy - pomiędzy różnymi resortami czy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Istotą w tym zakresie jest zapewnienie właściwej realizacji interesu publicznego, który musi być rozumiany wspólnie.

### 4. Podejście terytorialne/lokalne wykorzystujące endogeniczne zasoby i potencjały

Polityka miejska i jej działania, powinny być oparte na rzetelnej analizie konkretnej sytuacji lokalnej, endogenicznych potencjałów, ograniczeń i interesariuszy. Pozwoli to wyzwolić endogenne potencjały transformacyjne w mieście i zredukować lokalne nierówności społeczno-ekonomiczne. Zasada ta umożliwi lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystywanych szeroko rozumianych zasobów i specyficznych potencjałów.

### 5. Odpowiednia skala działań (wymiar „ponadgminny” i „wewnątrzgminny” polityki miejskiej)

Polityka miejska musi uwzględniać nie tylko zróżnicowanie miast, ale także uwarunkowanie, że kluczowe procesy dla rozwoju miast często wykraczają poza ich granice administracyjne lub dotyczą jedynie części ich terytorium. Dlatego polityka miejska odnosić się powinna do miejskich obszarów funkcjonalnych, a nie tylko do granic administracyjnych pojedynczych miast. W przygotowaniu i realizacji KPM 2030 ważna jest optyka różnych perspektyw – powiązań jej z otoczeniem i podmiotami, które będą ją realizowały. Skuteczność działań w ramach polityki miejskiej często zależy również od umiejętności identyfikacji zasięgu terytorialnego zjawisk problemowych wewnątrz miasta. Przykładem tego jest rewitalizacja, która w założeniu dotyczy nie całych miast, a precyzyjnie zidentyfikowanych i zdelimitowanych obszarów zdegradowanych/rewitalizacji. Budowa kapitału społecznego również zaczyna się na poziomie integracji i zacieśniania więzi na najniższym poziomie – osiedla lub dzielnicy. W zależności od charakteru wyzwania, określane będą metody oraz poziom terytorialny, na którym można je rozwiązać najskuteczniej.

### 6. Aspekty środowiskowe w rozwoju i funkcjonowaniu miast

Ze względu na to, że obszary miejskie w dużej mierze odpowiadają za zanieczyszczenie środowiska (emisję gazów cieplarnianych, zanieczyszczenie powietrza, konsumpcję energii czy produkcję odpadów)<sup>23</sup> wszelkie działania skierowane do miast oraz prowadzone na obszarach miejskich od planowania przestrzennego, poprzez inwestycje infrastrukturalne aż po świadczenia usług publicznych, powinny uwzględniać rozwiązania poprawiające jakość środowiska, chroniące istniejące zasoby, uwzględniające adaptację i przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej czy neutralności klimatycznej. Należą do nich między innymi: rozwiązania oparte na środowisku, w tym zielona i błękitna infrastruktura, gospodarka o obiegu zamkniętym, promocja zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji, czy promowanie zmian zachowań transportowych. Przy stosowaniu tej zasady należy brać pod uwagę potrzeby grup najwrażliwszych i narażonych np. na ubóstwo energetyczne czy na zmiany klimatyczne. Zasada ta wpisuje się w opublikowaną przez Komisję Europejską politykę „Europejskiego Zielonego Ładu” i dążenie do neutralności klimatycznej, w tym skierowane do zarządzania miastami oczekiwania Strategii Różnorodności Biologicznej 2030 (Com (2020) 380 final).

---

<sup>23</sup> Według OECD Cities contribute to climate change. Cities account for: 70% of GHG emissions; 2/3 of global energy consumption oraz 50% of the production of solid waste (OECD Principles on Urban Policy z 2019 r.)



## 7. Model odpowiedzialnej urbanizacji

Realizacja tego modelu, będącego rozwinięciem ogólnego modelu odpowiedzialnego rozwoju przedstawionego w SOR, koncentruje się na podejmowaniu takich działań, które wspierają sprawiedliwy oraz zrównoważony terytorialnie wzrost gospodarczy, poprzez dążenie do utrzymania policentrycznej i hierarchicznej struktury osadniczej kraju oraz tworzenie bardziej efektywnych powiązań sieciowych między miastami. Szczególnej uwagi i dopasowanych działań wymagają miasta średnie i małe. Policentryczny układ osadniczy Polski i względnie równomierne rozłożenie największych aglomeracji oraz powiązanego z nimi układu innych dużych i średnich miast o znaczeniu regionalnym i subregionalnym oraz gęstej sieci miast małych, jest szczególnym dziedzictwem, które w naturalny sposób sprzyja bardziej zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu. Działania prorozwojowe powinny koncentrować się więc zarówno na wspieraniu przewag konkurencyjnych największych aglomeracji, tak aby skutecznie mogły one konkurować gospodarczo na arenie międzynarodowej, jak i stymulowaniu rozwoju ośrodków niższego rzędu – miast średnich, w tym przede wszystkim tych tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz małych, będących ważnym ogniwem w budowaniu efektywnych powiązań miejsko-wiejskich i zapewnieniu dostępności do podstawowych usług.

Odpowiedzialna urbanizacja to jednak nie tylko proces zapewniający rozwój społecznie wrażliwy i zrównoważony terytorialnie, ale również gwarantujący trwałość efektów rozwojowych. Istotne jest więc odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Choć bezpośredni wpływ na zrównoważony rozwój miast mają same samorządy poprzez działania, jakie realizują w ramach swoich lokalnych polityk rozwoju, to rola KPM w tym względzie również jest bardzo istotna. Sprowadza się ona nie tylko do wskazywania pożądanych kierunków i sposobów rozwoju miast (know-how), ale przede wszystkim do tworzenia sprzyjającego ich realizacji otoczenia prawnego i organizacyjnego.

\*\*\*

Wymienione zasady powinny koncentrować się zarówno na wspieraniu przewag konkurencyjnych największych aglomeracji, tak aby skutecznie mogły one konkurować gospodarczo na arenie międzynarodowej, jak i stymulowaniu rozwoju ośrodków niższego rzędu – miast średnich (w tym przede wszystkim tych tracących funkcje społeczno-gospodarcze) oraz małych, będących podstawą policentryczności naszego kraju oraz ważnym ogniwem w budowaniu efektywnych powiązań miejsko-wiejskich i zapewnieniu dostępności do podstawowych usług mieszkańcom obszarów peryferyjnych. Tym samym mogą przyczyniać się do większej spójności terytorialnej i zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Kluczowe jest jednak wykorzystanie w pełni specyficznego dla poszczególnych miast potencjału rozwojowego.

Policentryczny układ osadniczy Polski i względnie równomierne rozłożenie największych aglomeracji oraz powiązanego z nimi układu innych dużych i średnich miast o znaczeniu regionalnym i subregionalnym oraz gęstej sieci miast małych, jest szczególnym dziedzictwem, które w naturalny sposób sprzyja bardziej zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu. Utrzymanie tego układu zależy w dużej mierze od zdolności ograniczenia negatywnych zjawisk, takich jak stopniowa utrata funkcji społeczno-gospodarczych czy marginalizacja mniejszych ośrodków miejskich. Takie podejście jest zgodne ze strategicznym kierunkiem wskazanym w SOR, jakim jest zwiększenie koncentracji polityki regionalnej na obszarach problemowych i potencjałach terytorialnych obszarów miejskich i wiejskich.

## 7 Zarys systemu wdrażania KPM 2030

System wdrażania i realizacji krajowej polityki miejskiej oparty będzie na sprawnie funkcjonujących instytucjach publicznych, wyposażonych w odpowiednie kompetencje koordynacyjne oraz instrumenty wykonawcze. Jego uzupełnieniem będzie kompleksowy monitoring. Ponadto system



wdrażania KPM 2030 będzie tak skonstruowany, aby nadać polityce miejskiej więcej operacyjności poprzez określenie konkretnych celów wraz z przypisanymi im konkretnymi instrumentami realizacyjnymi, aktorami odpowiedzialnymi za ich wdrażanie oraz wskaźnikami realizacji. Pozwoli to na monitorowanie realizacji KPM 2030, a tym samym np. na wskazaniu jak Polska wpisuje się w realizację priorytetów UE czy celów ONZ.

Polityka miejska ma unikalny charakter jako polityka przekrojowa i wielowątkowa, aby jej cele były w pełni realizowane, wymaga nie tylko odpowiedniego zaplanowania polityk lokalnych, ale także dobrej koordynacji działań na poziomie krajowym. W tym celu MFiPR powołało Zespół ds. aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023 aby w sposób kompleksowy prowadzić prace nad kształtem tej polityki. W skład Zespołu włączeni zostali przedstawiciele resortów oraz organizacji miejskich, umożliwi to bardziej całościowe i spójne ujęcie zagadnień oddziaływujących na realizację miejskiej oraz lepszą integrację wypracowywanych działań.

Koordinacja realizacji oraz wdrożenie rozwiązań ujętych w aktualizowanej Krajowej Polityce Miejskiej 2023 powierzone zostanie Radzie Wykonawczej ds. Krajowej Polityki Miejskiej 2030.

## **7.1 Koordynacja działań jako warunek realizacji KPM 2030**

Z punktu widzenia złożoności polityki miejskiej oraz jej wdrażania istotna jest identyfikacja kluczowych podmiotów zaangażowanych w jej realizację. Kompetencje koordynujące w jej zakresie na poziomie krajowym pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, natomiast na poziomie województwa władze regionu – marszałek województwa. Równorzędnym partnerem i istotnym podmiotem polityki miejskiej są władze poszczególnych miast (wszystkich kategorii) oraz gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych. Ważną rolę, w systemie prowadzenia polityki miejskiej, pełnią także instytucje reprezentujące obszary funkcjonalne miast.

Koordinacja na szczeblu krajowym powinna uwzględniać między innymi:

- ⇒ harmonizowanie możliwie szerokiego spektrum jednoczesnych działań rozwojowych różnych sektorów na rzecz obszarów miejskich;
- ⇒ inicjowanie mechanizmów zwiększających miejski wymiar polityk publicznych;
- ⇒ zwiększaniu efektywności i skuteczności działań na rzecz miast w różnych sektorach;
- ⇒ formułowanie wniosków/rekomendacji do krajowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (ustalenia do strategii podporządkowanych strategii średniookresowej).

## **7.2 Instrumenty i narzędzia**

### **Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych**

Ramy legislacyjne polityki miejskiej określa przede wszystkim UZPPR oraz szereg innych ustaw warunkujących funkcjonowanie JST. Do kompetencji władz lokalnych należy podejmowanie większości decyzji dotyczących rozwoju miast, władze krajowe oferują do dyspozycji szereg instrumentów i rozwiązań systemowych, które pozwolą skutecznie realizować przyjęte cele rozwojowe miast.

Dodatkowo ambicją KPM 2030 będzie kierunkowe wskazanie niezbędnych dla jej wdrażania propozycji zmian w innych ustawach warunkujących funkcjonowanie miast, dotyczący między innymi: planowania przestrzennego, rewitalizacji, gospodarki odpadami czy finansów lokalnych. KPM 2030 może także inicjować i wskazywać potrzebne dodatkowe inicjatywy legislacyjne np. dot. tworzenia i rozwoju obszarów metropolitalnych. Zmiany zaproponowane w polityce miejskiej, skonsultowane z szerokim gronem interesariuszy, i te które wymagać będą zmian legislacyjnych, będą następnie wprowadzane w prawie.

## Instrumenty wdrożeniowe

Wśród instrumentarium realizacji zaproponowanych w KPM 2030 znajdują się również narzędzia programowe i wdrożeniowe, np. wynikające z UZPPR, takie jak programy – ukierunkowane terytorialnie działania, zorientowane na rozwiązywanie konkretnych problemów określonych miast np. dla miast średnich czy porozumienia terytorialne odnoszące się do miast różnej wielkości.

Ponadto KPM 2030 czerpiąc z doświadczeń wdrożeniowych SOR oraz KSRR może proponować różnego typu projekty strategiczne takie jak obecnie np. *Partnerska Inicjatywa Miast* czy *Program dla miast średnich*. Innego rodzaju instrumentami wdrożeniowymi mogą być np. projekty pilotażowe dla przetestowania innowacyjnych i modelowych rozwiązań, sieci współpracy służące wypracowywaniu i upowszechnianiu dobrych praktyk, a także wymianie doświadczeń, czy wzmacnianiu potencjałów administracyjnych miast czy wytyczne/rekomendacje/zalecenia jako „miękkie” formy wpływu na zarządzanie obszarami miejskimi.

## Powiązania polityki miejskiej z finansowaniem polityki rozwojowej

Preferowane kierunki działań na poziomie obszarów miejskich powinny być uwzględniane przy programowaniu środków polityki rozwoju. W związku z tym KPM 2030 powinna w szczególności zawierać propozycje zasad oraz warunków wsparcia dla miast w ramach wieloletniej perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027, np. tworzenie dedykowanych działań, kopert finansowych lub kryteriów konkursowych dla określonej grupy miast lub realizujących określone cele KPM 2030 w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Istotne będzie także uwzględnienie zasad warunkujących udzielanie wsparcia poprzez np. uzależnienie od przestrzegania zasad dotyczących m.in. ochrony środowiska naturalnego, czy zwiększania dostępności. W KPM 2030 powinny być zawarte rekomendacje dotyczące zastosowania kryteriów konkursowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, dla wsparcia projektów, które realizować będą odpowiednie postulaty i standardy polityki miejskiej.

### 7.3 Monitorowanie polityki miejskiej

W kontekście monitorowania polityki miejskiej należy dostrzegać dwie perspektywy: monitorowanie i analiza mechanizmów prowadzenia polityki miejskiej (system) oraz monitorowanie rozwoju miejskiego – zmiany, tendencje w odniesieniu do poszczególnych miast lub kategorii miast.

Kluczową sprawą dla prowadzenia polityki miejskiej na każdym jej poziomie jest diagnoza stanu wyjściowego, zrozumienie tendencji i procesów zachodzących w miastach (urbanistycznych, demograficznych, społecznych, gospodarczych, przyrodniczych i innych). Taka wiedza pozwala na trafne formułowanie i aktualizowanie polityki miejskiej oraz stwarza podstawę do optymalizowania procesu decyzyjnego. Stałym elementem polityki miejskiej będzie zdolność do adekwatnego reagowania na zmiany i nowo pojawiające się wyzwania. Okresowe raporty i analizy stosowanych rozwiązań instytucjonalnych, prawnych i finansowych, mających wpływ na rozwój miast oraz w zakresie przebiegu procesów rozwojowych w miastach, będą wykorzystywane na potrzeby aktualizacji krajowej polityki miejskiej.



Więcej informacji

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Departament Strategii

Wspólna 2/4

00-926 Warszawa

[miasta@mfipr.gov.pl](mailto:miasta@mfipr.gov.pl)

