



**Paweł Orłowski**

*podsekretarz stanu  
w Ministerstwie  
Infrastruktury i Rozwoju*

## CZAS NA POLITYKĘ MIEJSKĄ

Miasta w coraz większym stopniu napędzają globalny rozwój. To one są największymi rynkami pracy i miejscami, gdzie kreowane są innowacje. To w nich znajdują się szkoły, uniwersytety, instytucje kultury. To wreszcie one są magnesem przyciągającym wykształconych i energicznych ludzi. Z drugiej strony, w miastach koncentruje się też wiele problemów społecznych – m.in. pojawiają się obszary ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem. Na te wszystkie fakty zwraca uwagę moje ministerstwo, a także Komisja Europejska, która coraz bardziej podkreśla potrzebę sformułowania polityki wobec miast. Podzielamy tę opinię. Obecnie ponad połowa ludności Polski mieszka w miastach. Jeśli dodamy do tej liczby także mieszkańców otaczających je obszarów (tzw. miejskich obszarów funkcjonalnych), możemy mówić o znacznej większości społeczeństwa. Dlatego też w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju pracujemy nad

*Miasta w coraz większym stopniu napędzają globalny rozwój. W naszym kraju mieszka w nich ponad połowa ludności, a razem z mieszkańcami miejskich obszarów funkcjonalnych – jest to wyraźna większość społeczeństwa. Polska potrzebuje sformułowania polityki wobec miast.*

pakietem dokumentów, których zapisy będą odnosiły się do rozwoju miast. W jego skład wchodzi: Krajowa Polityka Miejska (KPM), Narodowy Plan Rewitalizacji (NPR) i ustawa o rewitalizacji. Każdy z nich ma wytyczać cele w swoich obszarach, a także środki do ich realizacji. Pomogą w tym bez wątpienia miliardy z funduszy unijnych, które trafią do dyspozycji polskich miast w latach 2014–2020.

### **Polityka miejska – całkowite *novum***

Krajowa Polityka Miejska będzie całkowitym *novum*. Choć rolę ośrodków miejskich w kreowaniu rozwoju dostrzeżono już wcześniej, będzie to pierwszy w Polsce dokument, poświęcony wyłącznie im. Ma on niejako wymiar symboliczny i stanowi jasny sygnał, że rozwój miast to jeden z kluczowych obszarów zainteresowania państwa. Milowym krokiem na drodze do stworzenia tej polityki było nadanie jej rangi ustawowej. W 2014 roku z naszej inicjatywy znowelizowana została w tym kierunku ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W tym czasie trwały już prace nad samym dokumentem. Obecnie jesteśmy na etapie roboczych, nieformalnych jeszcze konsultacji projektu KPM i zbierania opinii różnych środowisk. Z wielu stron słyszymy, że wybrana przez nas ścieżka jest bardziej żmudna, ale dokument taki nie może powstać bez uzgodnień z najbardziej zainteresowanymi, w tym przede

wszystkim samorządami lokalnymi. Na początku roku przedstawimy dojrzały projekt KPM, który będzie już przedmiotem ostatecznych, formalnych konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. Można powiedzieć, że jesteśmy na starcie procesu tworzenia polityki miejskiej w Polsce. Ważne będą podejmowane na jej bazie, przemyślane działania. Przykładowo, nie powinno się dokonywać punktowych zmian w prawie bez uświadomienia sobie wszystkich celów i przygotowania kompleksowego podejścia. Groziłoby to chaosem.

KPM zwraca uwagę, że centralną wartością, łączącą wszystkie wątki polityki miejskiej jest jakość życia obywateli, której nie da się odnieść tylko do wzrostu gospodarczego i wielkości budżetu. Dlatego też silnie akcentuje ona nowe spojrzenie na rozwój ośrodków miejskich, wykraczające poza granice administracyjne. Najczęściej nie oddają one bowiem rzeczywistości – miasto to nie tylko konkretny samorząd w sensie administracyjnym, ale cały organizm, na który składają się także okoliczne mniejsze miejscowości. Ich mieszkańcy uczą się w mieście, pracują tam, chodzą tam do kina, korzystają z transportu publicznego. Takie podejście do rozwoju pozwala

*Jesteśmy na starcie procesu tworzenia polityki miejskiej w Polsce. Ważne, by podejmowane na jej bazie działania były przemyślane i wielokontekstowe. Jeśli będziemy dokonywali punktowych zmian w prawie bez uświadomienia sobie wszystkich celów i przygotowania kompleksowego podejścia, grozi nam chaos.*

*Krajowa Polityka Miejska  
zwraca uwagę, że centralną  
wartością, łączącą wszystkie  
wątki polityki miejskiej jest  
jakość życia obywateli.*

lepiej go planować i efektywniej zarządzać, podejmując np. wspólne decyzje dotyczące gospodarki odpadami czy zakupu energii. Wspólne zarządzanie miejskim obszarem funkcjonalnym może być także skutecznym narzędziem przeciwdziałającym „rozlewaniu się” miast.

### Samodzielne samorządy

KPM ma być docelowo dokumentem wyraźnie określającym planowane działania administracji rządowej wobec miast do 2020 roku. Będzie służyła koordynacji działań podejmowanych przez różne resorty wobec ośrodków miejskich. Uwzględni też tzw. zintegrowane podejście terytorialne, na które – jako ministerstwo – już od wielu lat kładziemy nacisk. Co ono oznacza? Zintegrowane, gdyż będziemy dążyli do integracji i porządkowania działań różnych podmiotów w różnych sferach (np. poszczególnych ministerstw wobec miast). Terytorialne, ponieważ istnieje potrzeba dopasowywania działań do specyficznych problemów i mocnych stron konkretnych obszarów. To taka polityka szyta na miarę – w przypadku KPM, na miarę polskich miast, włączając w to ich problemy i potencjały.

Jednocześnie nie chcemy samorządom niczego narzucać. Pamiętajmy, że ich samodzielność jest określona Konstytucją. KPM będzie dla nich swego rodzaju punktem odniesienia – informacją o pożądanych przez rząd kierunkach rozwoju, zbiorem zaleceń, wytycznych i preferowanych przedsięwzięć. Pozwoli im sprawdzać, czy podejmowane przez nie działania są zgodne z polityką na szczeblu centralnym. KPM wskaże m.in. różne instrumenty, w tym dostępne instrumenty krajowe oraz fundusze unijne

nowej perspektywy, które zwiększą paletę narzędzi, będących w dyspozycji władz miast i zachęcą je do wypełnienia rekomendacji określonych w KPM. Miejmy na uwadze, że zasada pomocniczości jest jedną z podstaw państwa demokratycznego, a sama Konstytucja przywołuje ją jako tę, na której opiera się podział odpowiedzialności poszczególnych organów władzy publicznej.

### Miasta i ich wyzwania

KPM nie będzie zajmowała się szczegółowo wszystkimi elementami rozwoju miast, ale skoncentruje się na najważniejszych kwestiach. Pogrupowaliśmy je w 10 wątków tematycznych, dotyczących: kształtowania przestrzeni, partycypacji społecznej, transportu i mobilności miejskiej, niskoemisyjności i efektywności energetycznej, rewitalizacji, polityki inwestycyjnej, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu, demografii oraz zarządzania obszarami miejskimi.

Najważniejsze jest jednak to, że w centrum polityki miejskiej umieszczaamy człowieka i staranie o jak najwyższą jakość jego życia. KPM ma pomóc w powstrzymaniu żywiołowej suburbanizacji, czyli tzw. „rozlewania się miast”, która generuje ogromne, niepotrzebne koszty. Proponujemy ideę miasta zwartego, które jest przyjazne do życia, zapewnia dobry

*Samodzielność samorządów  
jest określona Konstytucją.  
Krajowa Polityka Miejska  
będzie dla nich swego rodzaju  
punktem odniesienia –  
informacją o pożądanych  
przez rząd kierunkach  
rozwoju, zbiorem zaleceń,  
wytycznych i preferowanych  
przedsięwzięć.*

*Wyzwaniem dla miast jest ograniczenie ich żywiłowej suburbanizacji, która generuje ogromne, niepotrzebne koszty. Postawmy na miasto zwarte – przyjazne do życia, zapewniające dostęp do usług i dóbr publicznych oraz posiadające atrakcyjne przestrzenie publiczne.*

dostęp do usług i dóbr publicznych oraz posiada atrakcyjne przestrzenie publiczne. Wdrożenie polityki miejskiej ma też zwiększyć partycypację społeczną, czyli udział mieszkańców w zarządzaniu miastem i planowaniu jego rozwoju. Jeśli chodzi o rewitalizację, to ma być ona kompleksowa – tzn. odnosić się do różnych sfer życia, a nie ograniczać się jedynie do odnowy infrastruktury (np. remontu miejskiego skweru czy termomodernizacji budynku), która powinna być tylko narzędziem do osiągnięcia zmiany społecznej i gospodarczej. Polskie miasta czeka również nieunikniona zmiana demograficzna. KPM ma im pomóc się do niej przygotować. Podkreślać ona będzie także konieczność racjonalnego gospodarowania zasobami ziemi, wody, środowiska i energii z myślą o przyszłych pokoleniach.

### **Narzędzia Krajowej Polityki Miejskiej**

Aby zrealizować określone zamierzenia, konieczne będą konkretne narzędzia. Projekt KPM proponuje trzy rodzaje instrumentów. Pierwszym z nich jest wskazanie przepisów (oraz podmiotów do tego zobowiązanych), które należy uelastyczyć bądź doregulować. Dotyczą one na przykład planowania przestrzennego, rewitalizacji, prawa budowlanego. Drugim są działania, czyli wszelkie formy aktywności szeroko pojętych instytucji rządowych, które wskazaliśmy jako kluczowe w określonych

10 obszarach. Instytucje te powinny uwzględnić w nich wymiar miejski, tak by polityki ich dotyczące nie były „ślepe terytorialnie”. Po trzecie wreszcie – niezbędne będą centra wiedzy, czyli zgromadzone w jednym miejscu i udostępnione w internecie przez resort odpowiadający za dany obszar, wzorcowe dokumenty, przykłady dobrych praktyk, schematy postępowania, z których będą mogły skorzystać miasta, zwłaszcza te mniejsze.

Ważną formą wsparcia dla miast są też pilotaże. Dla przykładu, współpracujemy obecnie z Miastem Łodzią, pomagając mu przygotować się do rewitalizacji. Wart 4 mln zł projekt obejmie badania społeczne, analizy gospodarcze, przygotowania do remontów kamienic, a także duży program edukacyjny dla łódzkich szkół. Potrwa rok, a w jego wyniku powstaną modelowe rozwiązania, które ułatwią włączenie w rewitalizację różnych partnerów. Wśród nich widzimy też przedsiębiorców, mogących uczestniczyć w przedsięwzięciach służących rozwojowi miast, np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Już teraz planujemy kolejne pilotaże, podręczniki dobrych praktyk i inne formy wsparcia.

KPM wskazuje także na możliwość wykorzystania krajowych środków. Są to np. fundusze w zarządzie Banku Gospodarstwa Krajowego czy instrumenty Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W pracach nad finalną wersją KPM będziemy dyskutowali z resortami o ich rozwijaniu lub tworzeniu nowych, tak aby miasta każdej wielkości mogły liczyć na wsparcie instytucji rządowych w odpowiedzi na lokalne wyzwania.

*Polityka miejska nie jest elementem systemu wdrażania funduszy unijnych, ale można ją traktować jako pomoc w ich optymalnym inwestowaniu.*

*Naszym celem jest, by wszystkie miasta były dobrym miejscem do życia, z dostępem do wysokiej jakości usług zdrowotnych, edukacyjnych, transportowych, kulturalnych czy administracji publicznej. Rewitalizacja to wspólny wysiłek w kierunku wydzwignięcia ich z sytuacji kryzysowych w najbardziej potrzebujących wsparcia obszarach*

### Wsparcie rewitalizacji

Horyzont czasowy Krajowej Polityki Miejskiej to 2020 rok, czyli zakończenie obecnej unijnej perspektywy finansowej. Nie oznacza to jednak, że będzie to dokument związany bezpośrednio ze środkami europejskimi. Polityka miejska nie jest elementem systemu wdrażania funduszy unijnych, ale można ją traktować jako pomoc w ich optymalnym inwestowaniu, m.in. poprzez wskazywanie powiązań pomiędzy różnymi obszarami (np. planowania przestrzennego i działań na rzecz niskiemisyjności), czy zasad racjonalnego inwestowania.

Dokumentem, który będzie stanowił logiczną kontynuację KPM oraz w większym stopniu dotyczył funduszy UE jest Narodowy Plan Rewitalizacji (NPR). Większość środków dostępnych na rewitalizację w najbliższych latach będzie pochodziło

właśnie z funduszy europejskich w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz z programu krajowego. W Umowie Partnerstwa uzgodniliśmy z Komisją Europejską, że rewitalizacja będzie jednym z pięciu obszarów, w które zainwestujemy szczególnie mocno. Jak wskazują szacunki Instytutu Rozwoju Miast, aż 20 proc. obszarów miejskich w Polsce, zamieszkałych przez około 2,4 miliona mieszkańców, jest zdegradowanych i wymaga pilnych działań. Opracowaliśmy robocze założenia planu, który ma być dokumentem tworzącym przyjazne warunki dla prowadzenia rewitalizacji w Polsce, np. poprzez projekty zmian w prawie, stworzenie spójnego systemu i określenie źródeł finansowania rewitalizacji, promowanie dobrych praktyk, dzielenie się wiedzą czy wypracowanie wzorcowych dokumentów. Jego adresaci to przede wszystkim samorządy, ale też społeczności lokalne, przedsiębiorcy i organizacje.

Aby rewitalizacja była kompleksowa i bardziej skuteczna, musi mieć silne oparcie w przepisach. W listopadzie skierowaliśmy na ścieżkę legislacyjną projekt założeń ustawy o rewitalizacji. Prowadzimy właśnie uzgodnienia i konsultacje tego dokumentu. Ustawa stworzy – brakujące obecnie – ramy prawne dla przeprowadzania tego procesu w Polsce, a także zachęci do niego więcej samorządów. Cel, do którego zmierzamy jest jasno określony: wszystkie miasta mają być dobrym miejscem do życia, z dostępem do wysokiej jakości usług zdrowotnych, edukacyjnych, transportowych, kulturalnych czy administracji publicznej. Dlatego trzeba podjąć wspólny wysiłek w kierunku wydzwignięcia ich z sytuacji kryzysowych w najbardziej potrzebujących wsparcia obszarach.

### O AUTORZE:

Paweł Orłowski jest podsekretarzem stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, gdzie odpowiada m.in. za przygotowanie Krajowej Polityki Miejskiej. Przed objęciem stanowiska był m.in. posłem na Sejm RP oraz wiceprezydentem miasta Sopotu odpowiedzialnym za wykorzystanie funduszy europejskich, opracowywanie strategii rozwoju, gospodarkę nieruchomościami i politykę społeczną. Jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.