

ANDRZEJ KLASIK

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

TADEUSZ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

FLORIAN KUŹNIK

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PIOTR LORENS

Politechnika Gdańska

MAREK PIENIAŻEK

Główny Urząd Statystyczny, Uniwersytet Warszawski

PIOTR ŻUBER

**STANOWISKO
KOMITETU PRZESTRZENNEGO
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN
W SPRAWIE KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ**

**1. Geneza prac nad stanowiskiem KPZK PAN
w sprawie Krajowej Polityki Miejskiej**

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (KPZK PAN) został zaproszony przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju do dyskusji nad ostatecznym kształtem dokumentu Krajowej Polityki Miejskiej. W celu wypracowania stanowiska powołany został na posiedzeniu Prezydium KPZK PAN zespół roboczy do opracowania przedmiotowej opinii, wynikiem prac którego jest niniejsze opracowanie.

Zespół ten, po zapoznaniu się z przedstawionym do zaopiniowania dokumentem, spotkał się w Krakowie 5 czerwca 2014 r., w trakcie obrad III Kongresu Rewitalizacji. Na bazie tej dyskusji opracowano zasadnicze tezy stanowiska KPZK.

Tezy te zostały następnie przedstawione, przedyskutowane i przyjęte w trakcie posiedzenia plenarnego KPZK PAN, które odbyło się w Warszawie 8 lipca 2014 r. Na bazie dyskusji przeprowadzonej w trakcie tego spotkania opracowano ostatecz-

na redakcję „Stanowiska”, które zostało przedstawione Prezydium KPZK PAN 30 lipca 2014 r. do dalszego procedowania i przekazania właściwym departamentom Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Zespół przygotowujący niniejszą opinię, przystępując do pracy, przyjął założenie, że nie jest jego zadaniem szczegółowa recenzja dokumentu lecz raczej zasugerowanie najbardziej istotnych zmian i uzupełnień w kontekście definicji „miejskiej polityki publicznej” oraz jego charakteru jako istotnego dokumentu programowego. Sugestie te mają wspomóc zespół redagujący finalną wersję dokumentu, w szczególności w odniesieniu do zakresu i formuły jego zapisu. Celem było podpowiedzenie takich zapisów, które w bardziej konsekwentny i czytelny sposób przyczyniały się do zaprezentowania najbardziej kluczowych zagadnień.

2. Uwagi ogólne

Problemy ujęte w dokumencie Krajowej Polityki Miejskiej mają fundamentalne znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju polskich miast. Jednocześnie jego cele i ranga rozbudzają nadzieje samorządów i innych podmiotów zainteresowanych kształtowaniem ich przyszłości. Tym samym dokument KPM potencjalnie może stać się kluczowym wyznacznikiem kierunków kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miast.

Dokument odnosi się do miast – bez próby różnicowania ich skali oraz określania ich związków z regionem i/lub bezpośrednim otoczeniem. Jednocześnie ujęto w nim wiele tzw. wątków tematycznych o zróżnicowanym charakterze, w tym – dotyczących zarówno problemów rozwojowych, jak i sfery zarządzania. Mimo to brak jest w nim odniesień do polityki regionalnej, prowadzonej zarówno przez państwo, jak i przez samorządy – w tym szczebla wojewódzkiego.

Jednocześnie dokument jest bardzo obszerny zarówno co do zakresu poruszanych zagadnień, jak i objętości (obecnie projekt liczy 139 s.). W jego zapisach występują zarówno kwestie o znaczeniu istotnym, fundamentalnym, jak i dotyczące zagadnień szczegółowych. W konsekwencji dokument ma bardziej charakter białej księgi tematów do dyskusji niż ostro zarysowanej polityki.

Zdaniem Komitetu – dokument wymaga przeredagowania, a w szczególności uzupełnienia o szczegółowo rozpisane instrumentarium wdrożeniowe.

3. Struktura dokumentu Krajowej Polityki Miejskiej w kontekście definicji „polityki publicznej”

W kontekście przyjętych założeń szczególną uwagę zwrócono na charakter samego dokumentu i wynikające z tego konsekwencje, w tym – aspekty wdrożeniowe oraz relacje z wszystkimi poziomami interwencji publicznej.

Obecnie dokument KPM obejmuje siedem zasadniczych rozdziałów. Punktem wyjścia dla jego konstrukcji jest określenie definicji, założeń, podmiotów i adresatów KPM oraz podsumowanie diagnozy stanu obecnego w przedmiotowej dziedzinie. Na tej bazie autorzy dokumentu określili najważniejsze wyzwania stojące przed obszarami miejskimi, wizję oraz cele i zasady prowadzenia KPM. Elementy te zostały następnie rozpisane na tzw. wątki tematyczne, których motywem przewodnim stała się JAKOŚĆ ŻYCIA. Podsumowanie dokumentu stanowi system wdrażania i monitorowania KPM oraz skrótowe określenie wniosków płynących z konsultacji społecznych dokumentu.

Najbardziej istotnym elementem dokumentu są cele strategiczne KPM oraz tzw. wątki tematyczne, zawierające szczegółowo rozpisane aspekty ww. celów. Cel strategiczny KPM sformułowany został przez autorów dokumentu w sposób następujący:

„Wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW”.

Jednocześnie rozwinięciem tego zapisu jest wiele celów szczegółowych, sformułowanych jako:

- Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia.
- Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) przez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu.
- Odbudowa zdolności do rozwoju przez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.
- Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji.
- Stworzenie warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

Uszczegółowienie problematyki zasygnalizowanej w ww. celach zostało ujęte w zapisach dziesięciu tzw. wątków tematycznych, obejmujących następujące zagadnienia:

- **Kształtowanie przestrzeni**
- **Partycypacja społeczna**
- **Transport i mobilność miejska**
- **Niskoemisyjność i efektywność energetyczna**
- **Rewitalizacja**
- **Polityka inwestycyjna**
- **Rozwój gospodarczy**
- **Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu**

– **Demografia**

– **Zarządzanie obszarami miejskimi**

Zapisy te skonfrontowano z przyjętą definicją „polityki” jako dokumentu pozwalającego na określenie sposobu postępowania w określonej sprawie/dziedzinie. Zgodnie z nią prawidłowo skonstruowana „polityka” powinna obejmować:

- a. Założenia
- b. Cele
- c. Strategię osiągnięcia/realizacji celów
- d. Instrumentarium realizacji
- e. Instrumentarium monitoringu

Jednocześnie polityka powinna być konstruowana w odniesieniu do różnych horyzontów czasu oraz w odniesieniu do perspektywy zarówno ogólnokrajowej, jak i regionalnej czy lokalnej.

W kontekście ww. definicji można stwierdzić, że przedstawiony do zaopiniowania **projekt Krajowej Polityki Miejskiej obejmuje wszystkie istotne elementy dokumentu „polityki”**. Natomiast odmienny stopień szczegółowości kolejnych rozdziałów oraz nie w pełni satysfakcjonujące wyważenie proporcji pomiędzy poszczególnymi jej komponentami powoduje, że przedstawiony dokument **nie ma charakteru kompletnej, szczegółowo opisanej polityki miejskiej, nie jest też dokumentem jedynie programowym**. Ocena ta wynika z tego, że zdaniem Komitetu:

- brak jest w dokumencie odróżnienia zagadnień programowych, strategicznych od kwestii operacyjnych;
- w dokumencie nie rozróżniono zagadnień o charakterze bieżącym od średnio- i długookresowych.

Tym samym dokument Krajowej Polityki Miejskiej – aby spełniał wymogi stawiane przed tego typu dokumentami – powinien zostać uporządkowany oraz uzupełniony o ww. zagadnienia.

4. Pozostałe uwagi merytoryczne dotyczące zapisów dokumentu Krajowej Polityki Miejskiej

Niezależnie od ww., zespół opiniujący uznał za konieczne podniesienie następujących wątpliwości dotyczących dokumentu:

- **brak jednoznacznego odniesienia do wcześniej przyjętych założeń** – co dotyczy w szczególności dokumentu z lipca 2013 r.;
- **nadmierna szczegółowość zapisów dokumentu** – w obecnej redakcji treść poszczególnych rozdziałów (w tym w szczególności w odniesieniu do wątków tematycznych) jest nadmiernie rozbudowana o szczegółowe zapisy, co utrudnia przekazanie zasadniczych treści; przykładowo, w odniesieniu do ww. wątków tematycznych – ujęto w nich zarówno zagadnienia problemowe, jak i realizacyjne;

- **odniesienie do polityki regionalnej państwa** – zapisy dokumentu nie odnoszą się w sposób jednoznaczny do bieżącego (2014–2020) oraz kolejnych okresów programowania polityki rozwoju regionalnego, co czyni jego zapisy nie w pełni osadzonymi w realiach finansowych;
- **odniesienie do skali regionalnej i ponadlokalnej** – obecne zapisy dokumentu odnoszą się głównie do relacji między państwem a miastami, co jest sprzeczne z przyjętymi założeniami celami, tymczasem KPM może (i powinna) otwierać możliwości wielopoziomowego współdziałania w dziedzinie zarządzania obszarami miejskimi, co wymaga pełnego współdziałania wszystkich podmiotów działających w przedmiotowej dziedzinie na wszystkich poziomach;
- **odniesienie do różnych typów miast i obszarów miejskich** – obecne zapisy dokumentu sugerują, że odnosi się on głównie do miast dużych; brak jest natomiast określenia sposobu sformułowania zapisów polityki zarówno w odniesieniu do miast mniejszych (ośrodków subregionalnych i lokalnych), jak i do obszarów funkcjonalnych miast różnej wielkości (gdzie zachodzi wiele procesów wykraczających poza granice administracyjne poszczególnych ośrodków);
- **przeformułowanie celu generalnego KPM** – w kontekście dalszych zapisów dokumentu powinien on zostać przeformułowany i w większym stopniu dotyczyć jakości życia oraz warunków do rozwoju społecznego i gospodarczego;
- **przeformułowanie zapisów dotyczących wątków tematycznych** – wskazane byłoby ich zastąpienie tzw. obszarami tematycznymi, obejmującymi zagadnienia przestrzenne (w tym związane z suburbanizacją i rewitalizacją), społeczne (w tym demograficzne), gospodarcze (w tym rozwój gospodarczy i polityka inwestycyjna) i infrastrukturalne (w tym obejmujące zagadnienia związane z transportem, ochroną środowiska oraz energetyką); zapisy dotyczące każdego z tych obszarów tematycznych powinny być uszeregowane i obejmować takie kwestie, jak cele, priorytety, kierunki działań, instrumentarium realizacyjne i kwestie monitoringu;
- **przeniesienie kwestii dotyczących zarządzania do rozdziału dotyczącego realizacji KPM** – co wynika z tego, że dotyczą one wszystkich ww. obszarów tematycznych; tym samym rozważyć należy podział dokumentów na dwie części – „strategiczną” (wyznaczającą kierunki działań) oraz „operacyjną” (obejmującą zagadnienia realizacyjne); w odniesieniu do ww. kwestii szczególnie dotkliwym brakiem jest w obecnej wersji dokumentu nieobecność sugestii dotyczących zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi, co stanowi w praktyce zarządzania jeden z najistotniejszych problemów; równie istotnym brakiem jest nieobecność kompletnego rejestru instrumentów wdrażania celów KPM;
- **rozbudowanie wątków dotyczących monitoringu i ewaluacji** – co wiąże się z ponownym przemyśleniem roli statystyki publicznej w monitorowaniu zjawisk zachodzących na poziomie lokalnym; dotyczy to także roli GUS-u w proce-

się monitorowania realizacji KPM; w konsekwencji ponownego przemyślenia wymaga całość zagadnień związanych z monitoringiem i ewaluacją KPM;

- **oddzielenie kwestii wyjaśniających od zasadniczej części dokumentu** – w tym rozważenie przeniesienia większości zagadnień o charakterze opisowym do aneksu, co da możliwość uczynienia zasadniczej jego części bardziej zrozumiałą;
- **jasne wyartykułowanie zobowiązań rządowych w stosunku do miast i miejskich obszarów funkcjonalnych** – w tym w odniesieniu do poszczególnych obszarów tematycznych i z uwzględnieniem już obecnie realizowanych polityk w różnych obszarach. Dotyczyć to powinno także katalogu prac studialnych – jasno powinno być powiedziane czy prace te mają stać się integralną częścią KPM.

Powyżej wymienione zagadnienia odnoszą się jedynie do najważniejszych kwestii. Zespół przygotowujący niniejsze stanowisko postanowił nie odnosić się do kwestii szczegółowych, dotyczących zapisów w kolejnych rozdziałach i podrozdziałach dokumentu. Niemniej jednak należy uznać, że działania takie będzie konieczne po uporządkowaniu struktury całego dokumentu.

Podsumowanie

Krajowa Polityka Miejska ma szansę stać się kluczowym dokumentem określającym i porządkującym politykę państwa w stosunku do miast. Dokument ten może, a nawet powinien, obejmować jasno określony katalog zobowiązań rządowych w stosunku do miast oraz miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym – porządkujący obecny stan interwencji publicznej w tym zakresie. Jeśli tego zabraknie, dokument KPM może stać się jedynie zestawem „dobrych rad” dla samorządów, bez większego wpływu na realne procesy zachodzące w przestrzeni.