



# Średnie i małe miasta w Polsce stan i potrzeby

raport przyjęty przez Kongres Miast Małych i Średnich w Wałbrzychu

*projekt*

Wałbrzych, 24 kwietnia 2019

## Wprowadzenie

Niniejszy raport powstał w wyniku szerokiej konsultacji z prezydentami i burmistrzami oraz innymi przedstawicielami małych i średnich miast.

Na przełomie marca i kwietnia br. odbyły się w 9 miastach regionalne konsultacje z udziałem przedstawicieli małych i średnich miast. Materiałami wyjściowymi były:

- wyciąg ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR),
- projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR),
- stanowiska Zarządu Związku Miast Polskich, dotyczące wymienionych dokumentów.

17 kwietnia odbyło się w Warszawie spotkanie podsumowujące, z udziałem przedstawicieli miast, w których zorganizowano konsultacje oraz Biura ZMP. Zebrani dysponowali wnioskami ze spotkań konsultacyjnych w miastach, których przedstawiciele nie mogli przybyć w tym dniu do Warszawy.

Projekt niniejszego raportu został opracowany przez Biuro ZMP i udostępniony w internecie w przeddzień Kongresu. W Kongresie wzięło udział ... osób z ... miast. Po dyskusji raport został przyjęty jako dokument końcowy Kongresu.

Raport formułuje wnioski i rekomendacje przedstawicieli miast do wykorzystania w pracach nad dokumentami strategicznymi i operacyjnymi w ramach Krajowej Polityki Miejskiej (KPM), Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz programami operacyjnymi nowej perspektywy finansowej UE.

\* \* \*

Przyjęta przez rząd w 2015 roku **Krajowa Polityka Miejska** jest dokumentem ogólnym, który nie wskazuje żadnych konkretnych działań operacyjnych, mających na celu jej wdrażanie, a - co za tym idzie - także sposobu finansowania ewentualnych działań realizacyjnych. KPM, spośród pięciu celów szczegółowych, wymienia jako ostatni *„Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu”*, jednak odniesienia do tego celu w rozwinięciu (*„Wątki tematyczne”*) są nieliczne i niekonkretne.

**Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**, przyjęta przez rząd w 2017 roku, zawiera trzy cele szczegółowe, z których drugi to *„Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony”*. Wskazane w jego rozwinięciu cele operacyjne w znacznej części dotyczą miast, stanowiąc operacjonalizację KPM. Są to:

- pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego aglomeracji,
- aktywizacja zasobów i potencjałów miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze,
- rozwój obszarów wiejskich (w tym wzmocnienie małych miast jako lokalnych ośrodków wzrostu),
- aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (w tym wielu miast w tych obszarach).

Ogłoszony wiosną 2017 roku **Pakiet dla miast średnich** jest niewielki i ma charakter pilotażowy. Rząd zapowiedział zamiar jego zwiększenia w ramach wykorzystania krajowej rezerwy wykonania oraz w ramach nowego Programu Mechanizmu Finansowego EOG. Główne działania zaplanowano w nowej perspektywie finansowej funduszy UE.

Projekt **KSRR** zawiera konkretne propozycje realizacyjne działań zapowiedzianych w SOR. Są to:

- wskazanie miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją jako obszarów strategicznej interwencji (OSI) w **Programie 2020+** i w **RPO**,
- przeciwdziałanie kryzysom na obszarach zdegradowanych (rewitalizacja),
- wsparcie infrastruktury dostarczania lokalnych usług publicznych, w tym transportowej, komunalnej i społecznej.

Projekt zapowiada też nowe, bardzo interesujące dla obszarów funkcjonalnych miast narzędzie wsparcia - **porozumienie terytorialne**. Brakuje natomiast ważnej dla aglomeracji nowej formuły ZIT.

## I. Główne czynniki sytuacji miast małych i średnich

### Demografia

Dziś należy wyróżnić dwie grupy małych i średnich miast, których sytuacja - także demograficzna - jest zasadniczo odmienna: miasta położone w obszarach dużych aglomeracji miejskich i miasta leżące poza tymi obszarami. Pierwsze zyskują nowych mieszkańców, wyprowadzających się z miast centralnych, i muszą mierzyć się z nowymi wyzwaniami, drugie tracą mieszkańców, zwłaszcza młodych, co pociąga za sobą spory wzrost obciążenia demograficznego.

W obu przypadkach występuje silny wpływ na gospodarkę komunalną i lokalne usługi publiczne: pierwsze muszą rozwijać infrastrukturę i dostosowywać ją do nowych potrzeb, drugie powinny ją raczej „zwijać”, gdyż wraz ze zmniejszeniem liczby odbiorców rosną jednostkowe koszty utrzymania gospodarki komunalnej.

Zachodzące w taki sposób przemiany demograficzne powodują również inne skutki: w tych pierwszych rosną dochody własne (podatek od nieruchomości, udziały w PIT), w drugich zaś finanse gminy ubożeją, za to skala wyzwań rośnie, gdyż trzeba również przemodelować lokalną politykę społeczną.

### Finanse

Poziom **dochodów własnych** JST jest **niewystarczający**, a przecież mógłby być wyższy bez przesunięć z budżetu centralnego, po spełnieniu dodatkowych dwóch warunków, które są notorycznie ignorowane:

- respektowanie zasady rekompensowania ubytków w dochodach własnych, powodowanych przez zmiany prawne (np. zmiany w podatku od nieruchomości, „wywalczone” przez kolejne grupy nacisku),
- przeprowadzenie racjonalizacji podatku od nieruchomości, zwłaszcza jego powiązanie ze sposobem użytkowania gruntów).

Głównym czynnikiem znacznego pogorszenia stanu finansów lokalnych jest rosnące **niedofinansowanie** oświaty, silnie zwiększone w latach 2017-2018. Z analizy danych resortu finansów wynika, że największy stopień niedofinansowania oświaty występuje w małych miastach, liczących ponad 5 tys. mieszkańców oraz w gminach miejsko-wiejskich, liczących powyżej 10 tys. mieszkańców. Jest to efekt obecnego algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Skonstruowany **wadliwie** w roku 2003 **system korekcyjno-wyrównawczy** całkowicie utracił swój pierwotny charakter. Miał on złagodzić różnicowanie zasilania budżetów JST przez system podatkowy, w celu umożliwienia samorządom realizacji obowiązkowych zadań własnych. Tymczasem dzisiaj jego działanie powoduje silne, nieuzasadnione i niesprawiedliwe przesunięcia w poziomie dochodów poszczególnych JST, co zakwestionował Trybunał Konstytucyjny w stosunku do województw, wskazując przy tym konieczność jego przebudowy także dla gmin i powiatów. Prace prowadzone nad nowym systemem przez resort finansów i Bank Światowy nie są niestety oparte na właściwych założeniach, ponieważ biorą za punkt wyjścia „potrzeby wydatkowe” rozumiane jako dotychczasowe wydatki JST na różne zadania. Obrażają one realne możliwości wydatkowe a nie potrzeby wynikające np. z przyjętych standardów realizacji.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że **poziom zadłużenia** wielu JST wzrósł bardzo wyraźnie w latach 2009-2014 (w okresie poprzedniej perspektywy finansowej UE), w wyniku konieczności sfinansowania wkładu własnego oraz kosztów niekwalifikowanych przy realizacji projektów dofinansowanych z instrumentów polityki spójności. Na domiar złego jest on pomijany w retoryce oceny stanu finansów JST na szczeblu centralnym, który posługuje się w tym celu **nadwyżką operacyjną brutto** zamiast **netto**, a tylko ta ostatnia (pomniejszona o obsługę zadłużenia) oddaje realną sytuację finansów gminy czy miasta.

Wszystkie te okoliczności radykalnie **zmniejszają możliwości rozwojowe** gmin, zwłaszcza **małych i średnich miast**, w tym także zdolność absorpcji przez te miasta środków z programów UE.

### Kadry

Jednym ze zdiagnozowanych w SOR i projekcie KSSR problemów jest niska jakość zarządzania i wdrażania polityki rozwoju. Wymaga ona podjęcia działań na rzecz rozwoju i wspierania kadr zarządzających miastami poprzez:

- szeroki program edukacyjny o zróżnicowanym wachlarzu programowym, dostępny w całej Polsce,
- rozbudowany system certyfikowanego doradztwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

## Własne potencjały

Potencjał gospodarczy, który utrzymywał przy życiu średnie i małe miasta, był sztucznie podtrzymywany przez scentralizowane struktury zarządzania państwem z okresu gierkowskiej *prosperity na kredyt*. Szybko okazały się one niewydolne, ponieważ nie prowadzono działań mających na celu systemowe unowocześnianie rodzimego przemysłu. Kryzys, stan wojenny i będąca jego skutkiem izolacja Polski w latach 1981-89, spowodowały dalszą degradację wielu branż gospodarki, które na początku okresu transformacji nie zdołały jej przetrwać. Nowe centrum polityczne nie dysponowało założeniami przemysłanego interwencjonizmu ani środkami na prowadzenie działań osłonowych, niezbędnych w warunkach nazbyt szybkiego urynkowania gospodarki. Na żadnym szczeblu decyzyjnym nie dysponowaliśmy kadrami, które byłyby w stanie zmierzyć się z wyzwaniami transformacji. Samorządy gminne, zgodnie ze swoimi kompetencjami, zajęły się odrabianiem zapóźnień cywilizacyjnych w lokalnej infrastrukturze komunalnej, którą *nota bene* w wielu miejscach budowano na wyrost, nie przewidując kierunku zmian demograficznych, jakie przyniosła odzyskana wolność, widocznych dopiero później.

Dopiero okres przedakcesyjny i członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowały rozpoczęcie kształtowania się polityki rozwoju, która początkowo ograniczała się głównie do reagowania na wymogi wynikające z zasad i priorytetów polityki UE. (Ewidentnym potwierdzeniem tej tezy są dwie pierwsze wersje ustawy regulującej politykę regionalną, a nawet uchwalona w grudniu 2006 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, będące *de facto* opisem sposobu wykorzystania funduszy unijnych). Stopniowe poszerzanie rozumienia polityki rozwoju następuje po roku 2010, a jednym z jego wyrazów jest wprowadzenie do ustawy nowego rozdziału „**Polityka miejska**” (2014).

Wyzwania demograficzne i słabnące finanse miast małych i średnich powodują, że lokalne działania mają najczęściej charakter doraźnych reakcji na dynamicznie zmieniającą się sytuację, wykorzystując (tam, gdzie to możliwe) doraźnie pojawiające się możliwości (np. dotacje z RPO, WFOŚ itp.).

W tych warunkach **uruchamianie własnych potencjałów** staje się zadaniem, które wymaga szczególnego wsparcia ze strony podmiotów dysponujących odpowiednimi instrumentami.

Potencjały te są często nieuświadomione (rzadko identyfikowane w opracowywanych przez słabe firmy doradcze diagnozach do strategii rozwoju), a także trudne do uruchomienia bez interwencji z zewnątrz albo wyjątkowo sprzyjających okoliczności zewnętrznych (np. renta lokalizacyjna).

Są jednak przykłady miast, które swój potencjał potrafiły ocenić i - mimo niesprzyjających okoliczności - konsekwentnie rozwinąć, co przyniosło sukces w postaci dynamicznego rozwoju. Miasta te powinny służyć za model postępowania, który może być powtórzony w wielu innych miejscach. Są to m.in. **Nowa Sól**, **Wyszków** i **Zator** (dwa ostatnie opisane w opracowaniach Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w Krakowie).

Punktem wyjścia był **zasób nieruchomości komunalnych**, bardzo silnie rozdrobniony, nieatrakcyjny dla rynku nieruchomości ani dla potencjalnych inwestorów. W obu miastach podjęto działania konsolidacyjne (w tym także zakup nieruchomości), w wyniku których w ciągu kilku lat powstały strefy aktywności gospodarczej, wyposażone w podstawową infrastrukturę, które dziś tętnią życiem (częściowo w formule SSE), przynosząc społeczności lokalnej liczne korzyści. Początki nie były łatwe, wymagały bowiem **nakładów finansowych i konsekwencji w działaniu**, niełatwej do utrzymania w kadencyjnym rytmie życia władz lokalnych. Okazuje się jednak, że wyobrażenia lokalnych liderów i poparcie mieszkańców umożliwiają prowadzenie aktywnej polityki rozwoju przez same miasta. Niezbędne jest także **działanie zintegrowane**, w tym wzmacnianie lokalnego kapitału ludzkiego (Zator) i rozwój infrastruktury społecznej (Nowa Sól). Niewątpliwie **aktywna gospodarka nieruchomościami**, których polskim miastom i gminom przekazano wyjątkowo dużo w procesie komunalizacji, to główny kierunek uruchamiania własnego potencjału.

Inne ważne działania mogłyby polegać na aktywnym wsparciu podmiotów, które dysponują odpowiednimi narzędziami (np. lokalizowanie nowych inwestycji, instytucji obsługi terytorialnej itp.). Jest to przedmiotem zaproponowanego przez prof. P. Śleszyńskiego procesu **deglomeracji**.

Wspieranie uruchamiania lokalnych potencjałów powinno być priorytetem wszystkich **programów rządowych i regionalnych**, a także większości **centralnych i wojewódzkich funduszy celowych**.

## II. Główne problemy i wyzwania, zgłoszone przez lokalne władze w ramach konsultacji

### 1. Problemy, które wymagają pilnego działania:

- a) pogarszający się stan finansów miast;
- b) pogarszający się stan starej zabudowy wielu centrów małych i średnich miast;
- c) nieskuteczność nowych części polityki mieszkaniowej (Mieszkanie +, specustawa mieszkaniowa);
- d) brak narzędzi zintegrowanego planowania rozwoju przestrzennego, społecznego i gospodarczego;
- e) brak rozwiązań systemowych w zagospodarowaniu odpadów stałych;
- f) korekta planu wdrożenia wskaźników elektromobilności / transportu niskoemisyjnego;
- g) przeciwdziałanie nieuzasadnionemu, skokowemu wzrostowi cen energii, opłat za wodę, odpady.

### 2. Delimitacja miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, przyjęta w SOR, utraciła swą aktualność ze względu na dynamiczne zmiany wskaźników, na których została oparta w 2013 r.

### 3. Wyzwania stojące przed miastami:

- a) brak polityki transportowej, zapewniającej połączenia niezbędne dla funkcjonowania obszarów funkcjonalnych oraz subregionów,
- b) zanieczyszczenie powietrza, wynikające z nieefektywnych rozwiązań w polityce energetycznej, transportowej i przestrzennej,
- c) depopulacja połączona ze starzeniem się społeczeństwa,
- d) brak mieszkań, które dla części młodych mieszkańców mogłyby stanowić zachętę do pozostania,
- e) utrata części tradycyjnych funkcji miastotwórczych, ukształtowanych w okresie PRL,
- f) upadek wielu lokalnych gałęzi gospodarki w latach 80. i 90. ubiegłego wieku.

## III. Wnioski i rekomendacje

### 1. Stabilizacja finansów miast jako warunek ich dalszego rozwoju:

- a) wzrost kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, w tym zrekompensowanie jej niedoszacowania w latach 2017 i 2018, a także powiązanie algorytmu jej podziału ze zmianami zakresu zadań oświatowych; przejście przez budżet centralny wypłaty wynagrodzeń w oświacie;
- b) podjęcie prac nad racjonalizacją podatku od nieruchomości (w tym powiązanie ze sposobem użytkowania gruntów, określonym w mpzp);
- c) przywrócenie zasady rekompensowania ubytków w dochodach własnych JST, spowodowanych przez zmiany ustawowe;
- d) wprowadzenie udziału JST w podatku VAT, poprzez zwrot nieodliczonego VAT-u od inwestycji dot. zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz projektów unijnych w nowej perspektywie UE;
- e) przebudowę systemu korekcyjno-wyrównawczego, który łagodziłby zróżnicowanie potencjału finansowego gmin w stopniu umożliwiającym wykonywanie obowiązkowych zadań własnych na poziomie wynikającym z przyjętych standardów;
- f) zgodne z prawem finansowanie realizacji zadań zleconych, wg zaleceń Najwyższej Izby Kontroli;
- g) urealnienie wskaźnika pozwalającego na zaliczenie inwestycji do kategorii projektów unijnych (w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych).

### 2. Program wsparcia dla miast małych i średnich (Program 2020+) powinien być:

- a) wydzielonym programem operacyjnym, zarządzanym na poziomie kraju<sup>1</sup>;
- b) otwarty na miasta, które nie są ujęte na liście miast przyjętej w SOR, ale obecnie spełniają kryteria wzięte pod uwagę przy ustalaniu tej listy (przyjęte wskaźniki ulegają dynamicznym zmianom; należy też rozważyć aktualność samej listy wskaźników);
- c) oparty na koncepcji deglomeracji, w tym dekoncentracji administracji rządowej i regionalnej;
- d) oparty na zaproponowanej w projekcie KSRR zasadzie traktowania miast i obszarów wskazanych w tym Programie jako obszarów strategicznej interwencji (OSI), obowiązkowo uwzględnianych w RPO, programach sektorowych i w innych programach rządowych oraz funduszach celowych;
- e) wspierać rozwój przemysłu i usług miastotwórczych;
- f) objąć wszystkie miasta na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją
- g) objąć miasta stanowiące centra rozwoju lokalnych usług dla obszarów wiejskich.

<sup>1</sup> zdanie odrębne miast z woj. pomorskiego, które uważają, że program powinien być częścią RPO;

### 3. Porozumienia terytorialne:

- a) powinno stać się ważnym narzędziem realizacji Programu 2020+;
- b) powinno być oparte na elastycznych rozwiązaniach instytucjonalnych, nastawionych na realizację wspólnie zaplanowanych i uzgodnionych celów rozwojowych;
- c) powinno być podstawą wspierania programów rozwoju wyodrębnionych, subregionalnych obszarów funkcjonalnych.

### 4. Polityka transportowa:

- a) należy zapewnić komplementarność Funduszu Rozbudowy Dróg Lokalnych i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (część białych plam na mapie połączeń transportu publicznego jest efektem braków w infrastrukturze drogowej);
- b) należy rozwijać program budowy obwodnic miast, zwłaszcza w ciągach dróg krajowych i wojewódzkich, w celu wyeliminowania tranzytu, zwłaszcza pojazdów ciężarowych;
- c) należy wspierać budowę dróg umożliwiających uruchomienie nowych terenów rozwojowych, w tym modernizację dróg na terenach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich.

### 5. Program „Czyste powietrze” i programy prosumenckie:

- a) gminy powinny zostać uznane za jednego z potencjalnych beneficjentów (zgodnie z zapowiedzią min. J. Emilewicz podczas Krajowego Forum Miast);
- b) gminy powinny zostać zaangażowane w obsługę indywidualnych beneficjentów (mieszkańców), dzięki czemu zostanie przezwyciężona obecna niewydolność WFOŚiGW.

### 6. Współdziałanie w obszarach funkcjonalnych:

- a) należy wprowadzić ustawowe rozwiązania ułatwiające współdziałanie miast i gmin w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych;
- b) należy wprowadzić rozwiązania umożliwiające koordynację rozwoju przestrzennego, gospodarki komunalnej i polityki transportowej w całych obszarach aglomeracji miejskich;
- c) należy wspierać tworzenie międzygminnych CUW, obejmujących całe obszary funkcjonalne;
- d) należy umożliwić normalny rozwój 152 miastom, które zostały sztucznie oddzielone od swego naturalnego otoczenia, poprzez połączenie tych miast z gminami „obwarzankowymi”.

### 7. Rewitalizacja zdegradowanych centrów miast - ściśle centra małych i średnich miast, często objęte ochroną konserwatorską, powinny być uznane za obowiązkowe OSI w Programie 2020+ oraz w RPO.

### 8. Polityka mieszkaniowa:

- a) objęcie budownictwa mieszkaniowego z dojściem do prawa własności gwarancjami państwa;
- b) wprowadzenie programu **Mieszkanie komunalne+**,
- c) korekta specustawy mieszkaniowej (wprowadzenie szybkiej ścieżki zmiany lub uchwalenia mpzp w celu realizacji budownictwa komunalnego i społecznego).

### 9. Edukacja powiązana z wymogami rynku pracy (wspieranie szkół kształcących w innowacyjnych zawodach, ważnych dla rozwoju lokalnego i regionalnego).

### 10. Ochrona środowiska:

- a) wsparcie małych i średnich miast w ochronie znajdujących się w granicach miast lasów i jezior (specjalna linia programowa w NFOŚiGW);
- b) wsparcie małych i średnich miast w zagospodarowaniu wód opadowych, w tym małej retencji.

### 11. Polityka społeczna państwa powinna objąć także:

- a) systemowe wsparcie lokalnej polityki senioralnej, w tym „srebrnej gospodarki”;
- b) wsparcie nie tylko budowy ale i utrzymania żłobków (program Maluch+).

### 12. Polityka rolna musi gwarantować ułatwienia w zakresie lokalizacji inwestycji w miastach (zbędna ochrona tzw. gruntów rolnych w granicach miast).

### 13. Zarządzanie miastami:

- a) wprowadzenie jednolitego zarządzania drogami i ruchem drogowym w granicach miasta przez burmistrza (z zapewnieniem finansowania przejętych dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych);
- b) otwarcie dla miast średnich możliwości uzyskania statusu miasta na prawach powiatu.