

Tezy stanowiska Związku Miast Polskich
w sprawie
polskiej polityki miejskiej na lata 2007-2013

1. Polityka miejska

Miasta są ośrodkami rozwoju – ta oczywista konstatacja jest traktowana jako jeden z aksjomatów dzisiejszej polityki UE i jej państw członkowskich. Dlatego też polityka miejska ma swoje ustalone miejsce w Strategii Lizbońskiej, a także w politykach unijnych i w polityce rozwoju państw europejskich.

Związek Miast Polskich z ubolewaniem stwierdza, że Polska nie opracowała dotychczas i w związku z tym **nie realizuje polityki miejskiej**, mimo że 65,3% ludności naszego kraju mieszka w miastach. Brak tej polityki sprawia, że miasta są w coraz trudniejszej sytuacji, substancja miejska szybko się dekapitalizuje, a w wielu dzielnicach kumulują się najtrudniejsze problemy społeczne. Dotyczą one sytuacji osób, rodzin i środowisk, których liczebność – wg różnych danych – sięga już 1/3 mieszkańców Polski. W dodatku systematyczne przekazywanie miastom nowych zadań bez wystarczających środków finansowych spowodowało, że ich **możliwości inwestycyjne uległy znacznemu zmniejszeniu**: mimo poważnego wzrostu zadłużenia wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu spadły z ponad 20% do około 14%, czyli **niemal o jedną trzecią**. Jednym z negatywnych zjawisk, nasilających się w ostatnich latach, jest wzrost ujemnego salda migracji w miastach: stopniowo zaczynają się one **wyludniać**.

Związek Miast Polskich **domaga się opracowania i przyjęcia założeń polityki miejskiej Polski w najbliższym czasie** – tak, aby mogłaby ona znaleźć swoje odzwierciedlenie w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 oraz w Strategii Rozwoju Kraju. Jednocześnie domagamy się, aby polityka miejska, uwzględniająca rolę miast jako najważniejszych biegunów rozwoju, była uwzględniana w trwających pracach nad aktualizacją **Koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju** oraz w pracach nad strategią zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej, prowadzonych w ramach **sieci ESPON**.

Już dziś, opracowując treść NSRR na kolejny okres, trzeba uwzględnić następujące fakty:

- w miastach jest większa liczba użytkowników świadczonych usług, niż wynika to z liczby mieszkańców; stan ten pogłębia proces suburbanizacji, który powoduje, że liczne usługi publiczne są dostępne także dla mieszkańców gmin podmiejskich bez nakładów ze strony tych gmin, a równocześnie relatywne zubożenie społeczności miast wobec zasobnych przedmieść;
- miasta są skupiskami szybko narastających, specyficznych problemów społecznych, które wymagają specjalnej uwagi;
- w miastach boleśnie odczuwa się skutki centralnie narzuconego, wadliwego gospodarowania zasobami mieszkaniowymi oraz złych decyzji infrastrukturalnych sprzed 1990 roku; narosłe zaniedbania i zapóźnienia cywilizacyjne nie są możliwe do nadrobienia przy obecnym systemie finansowania miast;

- w miastach pojawiają się do wykonania dodatkowe zadania lokalne, wynikające z gęstego zaludnienia, wyższe są koszty jednostkowe wykonywania wielu zadań, droższa jest praca specjalistów, droższe nieruchomości.

Polityka miejska, której domagają się członkowie Związku Miast Polskich, winna przejawiać się w następujących formach:

- specjalnych rozwiązań prawnych (zwłaszcza w zakresie gospodarki nieruchomościami, zarządzania drogami w miastach, statusu miast na prawach powiatu),
- specjalnych programów w ramach NPR, wspierających miejską politykę mieszkaniową, zwłaszcza w zakresie rewitalizacji starej zabudowy i osiedli wielkopłytowych, jest to niezbędne wobec powstrzymania się przez UE od dofinansowywania przedsięwzięć dotyczących mieszkalnictwa;
- specjalnych programów w ramach NPR, wspierających rozwój infrastruktury transportowej w obszarach o małej lub utrudnionej dostępności (w tym na najbardziej niedofinansowanej „ścianie wschodniej”) jako tworzenia warunków dla wzmocnienia funkcji rozwojowych miast i dla poprawy konkurencyjności tych obszarów,
- specjalnych programów w ramach NPR, wspierających rozwój ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych, a zwłaszcza rozwój kultury,
- uwzględnieniu specyficznych potrzeb miast w systemie finansowania samorządów (z uwzględnieniem liczb mieszkańców, wielkości zadań szczególnych - wielkości zabudowy historycznej, przemysłowej i powojkowej, potencjalnej liczby użytkowników usług świadczonych przez miasto).

Z tego powodu uważamy, że dopiero po przyjęciu założeń polskiej polityki miejskiej jako ważnej części polityki regionalnej państwa, będzie można odpowiednio uwzględnić ją w ostatecznej treści dokumentów strategicznych.

Jeszcze w ubiegłym roku zgłosiliśmy **szereg uwag do projektu NPR** w zakresie problematyki miejskiej, które podtrzymujemy także wobec NSRR:

a) Szczególnej uwagi w pracach nad projektami **NSRR, SRK** oraz nad ***Koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju*** i w sieci **ESPON** wymagają bieguny rozwoju kraju – **obszary metropolitalne** (ośrodki o znaczeniu europejskim i krajowym) oraz **inne miasta**. Polska jest obecnie określana jako **państwo policentryczne, najkorzystniej pod tym względem ukształtowane w Europie**. **Priorytetem NSRR powinno być utrzymanie i utrwalenie tego stanu rzeczy.** Należy zatem:

- należy w ramach prac sieci **ESPON**, w której Polska uczestniczy, doprowadzić do uzyskania przez **Lublin** oraz dipol **Bydgoszcz-Toruń**, a także **Białystok** i **Rzeszów** **statusu europoli** (miast o znaczeniu europejskim);
- w ***Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*** należy **oczywiście utrzymać listę 12 obszarów metropolitalnych**, które **pełnią zdecydowaną większość funkcji metropolitalnych**;
- **NSRR** powinny zawierać kierunki działań mających na celu **wzmacnianie funkcji metropolitalnych tych wielkich miast, które tego wymagają; lista tych miast nie może być zamknięta**; w badaniach naukowych wskazywane były i są także inne miasta, które już dziś pełnią niektóre funkcje metropolitalne, np. **Częstochowa, Kielce, Wałbrzych** czy **Bielsko-Biała**;

- należy pilnie podjąć prace nad odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi i finansowymi dla **obszarów metropolitalnych** i innych **większych miast** (ponad 50 tys. mieszkańców), będących **centrami rozwoju o znaczeniu regionalnym i subregionalnym (miasta na prawach powiatu; inne miasta liczące ponad 50 tys. mieszkańców muszą także uzyskać ten status)**.

b) Wśród głównych kierunków strategicznych należy uwzględnić: **Rozwój infrastruktury miast i obszarów miejskich**, który winien obejmować co najmniej sześć grup przedsięwzięć:

- wzmocnienie ponadregionalnych ośrodków wzrostu, zwłaszcza w zakresie rozwoju ich funkcji metropolitalnych;
- aktywizacja regionalnych, subregionalnych i lokalnych ośrodków rozwoju – **miast**;
- rozwój infrastruktury technicznej i społecznej małych miast;
- rozwój infrastruktury transportowej i drogowej obszarów metropolitalnych, miast na prawach powiatu i innych miast,
- **rewitalizacja obszarów miejskich** (w tym starej zabudowy historycznej, obszarów przemysłowych oraz „blokowisk”),
- przeciwdziałanie narastającym procesom dezintegracji i wykluczenia społecznego w miastach.

Konieczność uwzględnienia tego kierunku wynika z przyjętej na lata 2007-2013 strategii Unii Europejskiej, która:

- uwzględnia problematykę miejską jako **jeden z głównych priorytetów**,
- wprowadza możliwość realizacji **miejskich programów operacyjnych**,
- stwarza dla miast nowy instrument finansowy – **JESSICA**.

W tej sytuacji polityka regionalna państwa (a nie tylko regionalne programy operacyjne) **winna uwzględniać program rozwoju miast**.

c) **Rewitalizacja obszarów miejskich** powinna zawierać w sobie odniesienia do ***dostępności mieszkań dla obywateli oraz jakości zasobu mieszkaniowego***.. Problem mieszkaniowy wciąż stanowi najpoważniejszą nierozwiązaną kwestię publiczną w Polsce. Jak uczą doświadczenia Inicjatywy wspólnotowej URBAN (realizowanej w ponad 100 miastach), mimo formalnego zdystansowania się Unii Europejskiej od mieszkalnictwa, programy unijne mogą w znacznym stopniu współfinansować rozwój zasobów mieszkaniowych:

- bezpośrednio w ramach dozwolonego limitu,
- dodatkowo w zakresie funkcji towarzyszących zabudowie mieszkaniowej.

Pogarszający się szybko stan polskich miast wymaga pilnych i kompleksowych działań. Podkreślamy, że dotychczasowy brak polityki miejskiej w Polsce spowodował, że rewitalizacja została ujęta w ZPORR na lata 2004-2006 w sposób wadliwy. Najdobitniejszym tego przykładem jest fakt, iż obowiązek posiadania lokalnego programu rewitalizacji wprowadzono dla miast ubiegających się o dofinansowanie w ramach działania 3.3 ... w uzupełnieniu do ZPORR (!). Tymczasem taki program **winien od dawna być częścią studium** uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, a specyfika działań rewitalizacyjnych winna być

uwzględniona w odnośnych przepisach prawa, dotyczących: planowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami, Prawa budowlanego i finansów publicznych. Niezbędne jest także ujęcie problematyki rewitalizacyjnej w działaniach podejmowanych w ramach **partnerstwa publiczno-prywatnego**.

Trzeba tu przypomnieć, że pod hasłem rewitalizacji ujęto w ZPORR na lata 2004-6 zadania i środki finansowe, stanowiące inicjatywę wspólnotową **URBAN**. Należy zagwarantować, aby środki te, które są w istocie pieniędzmi „znaczonymi” dla miast, były wydatkowane zgodnie z traktatem akcesyjnym.

d) Priorytet **tworzenia i rozbudowy nowoczesnej sieci transportowej** winien zawierać:

- w zakresie dróg ujęcie także **modernizacji dróg międzyregionalnych** oraz **dróg powiatowych (lokalnych)**;
- w zakresie infrastruktury kolejowej ujęcie także modernizacji **połączeń regionalnych** oraz układów **komunikacji podmiejskiej w dużych aglomeracjach** miejskich;
- w zakresie transportu lotniczego: **budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotnisk (głównego i regionalnych)**;
- w zakresie gospodarki morskiej: rozwój i modernizacja **infrastruktury portów morskich** i dostępności miast portowych.

Konieczne jest także **uznanie za priorytetowe na planowanej liście inwestycji drogowych**, dróg wymienionych w opiniach 43 miast, w tym zwłaszcza:

- budowę **stałego połączenia wyspy Uznam** z resztą kraju;
- modernizację dróg **równoległych do A2 i A4**, łączących różne części Polski **z zachodu na wschód**, np.:
 - modernizację **drogi S22**, łączącej Gorzów przez Pomorze, Malbork z Elblągiem;
 - modernizację **drogi S46** łączącej Kłodzko przez Opole, Częstochowę i Kielce z Lublinem.
- modernizację dróg **równoległych do A1, A3 i Via Baltica**, łączących różne części Polski **z północy na południe**, np.:
 - modernizację **drogi S11**, łączącej środkowe Wybrzeże z Poznaniem;
 - modernizację **drogi 65**, łączącej przejście graniczne w Gołdapi z Via Baltica (S19).

2. Zmiany instytucjonalne

Związek Miast Polskich stwierdza, że diagnoza stanu instytucji państwa, zawarta w nowej wersji wprowadzenia, jest zasadniczo zgodna z rzeczywistością. Niestety nie znajduje ona odzwierciedlenia w wielu tezach, zawartych obecnie w rozdziale **Organizacja terytorialna państwa**.

Podtrzymujemy twierdzenie, że niewydolność niektórych ogniw ustrojowych państwa, o której mowa we wprowadzeniu, nie wynika z ich struktury. **Jest ona wyłącznie rezultatem niewłaściwego wyposażenia samorządu terytorialnego, zwłaszcza regionalnego, w odpowiednie kompetencje i środki finansowe**. Spór między postawą decentralizacyjną a scentralizowaną (resortową), o którym mowa we **Wprowadzeniu**, polega właśnie na tym, że obrońcy **Polski resortowej** ustawicznie twierdzą, że tylko pozostawienie zadań i kompetencji w

ręku ministerstw i podległych im administracji specjalnych umożliwi skuteczne zarządzanie państwem. O tym, jak mylnie jest to twierdzenie, dobitnie przekonują nas skutki recentralizacji systemu ubezpieczeń zdrowotnych, finansowania policji i inne zmiany, wprowadzone w latach 2001–2004.

Wypada zatem przypomnieć, iż:

- **podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina, a samorząd powiatowy jest uzupełniającym ogniwem samorządu lokalnego,**
- **samorząd województwa jest podmiotem polityki regionalnej, gospodarzem województwa.**

Niestety te podstawowe założenia reformy ustrojowej państwa nie tylko **nie są honorowane**, ale wielokrotnie podlegają zlekceważeniu, a nawet złamaniu. Przykłady takich działań są niestety liczne. Ze smutkiem podkreślamy, że jest to wynikiem niezrozumienia przez wielu polityków zasady pomocniczości państwa i będącej jej rezultatem decentralizacji instytucji państwa. Często formułują oni opinie świadczące o tym, że nie pamiętają, iż **samorząd terytorialny jest częścią państwa** (art. 15 i 16 Konstytucji).

1. Głównym działaniem winno być **wzmocnienie samorządu województwa**, w tym jego **organu wykonawczego**. Rozumiemy przez to **realne wzmocnienie kompetencji i finansów województw w ramach dzisiejszego katalogu kompetencji**, przy jednoczesnej **likwidacji nonsensownego dualizmu** w województwach, który osiągnął swoiste apogeum w postaci prawa **veta** wojewodów wobec inwestycji samorządowych. **Wojewoda** winien pozostać **wyłącznie organem nadzoru prawnego** wobec samorządów oraz szefem służb i inspekcji niezdecentralizowanych.

2. Ograniczenie liczby powiatów jest pomysłem **nieuzasadnionym** – **nie wynika on z żadnych konkretnych analiz funkcjonowania tego ogniw**a ustroju państwa. Jest natomiast oparty na fałszywych przesłankach, jakoby część powiatów nie miała „*wystarczającego potencjału ekonomicznego*”. Trzeba zatem przypomnieć, iż powiat realizuje przede wszystkim zadania **obsługi administracyjnej obywateli** w zakresie ponadgminnym (nadzór budowlany, geodezja, komunikacja itp.). Wykonuje także **usługi publiczne** w pomocy społecznej, oświacie, kulturze, zdrowiu, przeciwdziałaniu skutkom bezrobocia itp. Funkcje te są związane z polityką społeczną. Zarówno obsługa administracyjna, jak i wymienione usługi publiczne **nie są związane z potencjałem ekonomicznym obszaru**, którego dotyczą. Funkcje te **muszą być wykonywane** na poziomie gwarantowanym obywatelom przez Konstytucję i ustawy, zapewniającym **równy do nich dostęp wszystkim mieszkańcom powiatu**. Takie funkcje są finansowane na całym świecie z redystrybucji środków publicznych, a zatem **nie są i nie mogą być związane z potencjałem ekonomicznym obszaru**. Spośród zadań powiatu tylko utrzymanie dróg powiatowych i kilka innych mniej istotnych kompetencji ma ewentualny związek z potencjałem ekonomicznym powiatu, dlatego też obecny udział dochodów własnych w finansach powiatowych stanowi odbicie charakteru realizowanych przez nie zadań publicznych.

W kwestiach dotyczących powiatów Związek:

- **popiera** stanowisko **Związku Powiatów Polskich**, dotyczące ich wzmocnienia,
- przedstawia inne **postulaty**, które są **o wiele ważniejsze** z punktu widzenia skuteczności funkcjonowania instytucji państwa niż ponowne wszczynanie batalii o liczbę powiatów:

a) Należy umożliwić grupie średnich miast polskich równy z innymi dostęp do **statusu miasta na prawach powiatu**. Status ten umożliwia zarządzanie przez samorząd miejski wszystkimi sprawami lokalnymi w miastach, które niewątpliwie mają wystarczający potencjał do wykonania zadań zarówno gminnych, jak i powiatowych. **Nie ma żadnego uzasadnienia dla faktu, że np. Biała Podlaska jest miastem na prawach powiatu, a Inowrocław nie jest.** Pragniemy podkreślić, że samorządy miast posiadających dzisiaj status miasta na prawach powiatu efektywnie realizują oba typy zadań, dobitnie udowadniając, że **sprawy lokalne mogą i powinny mieć jednego gospodarza**. Proponowanie zmniejszenia liczby miast na prawach powiatu jest sprzeczne z tymi oczywistymi faktami i nieuzasadnione w żaden racjonalny sposób. **Status ten powinien być dostępny dla wszystkich miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców.**

b) Należy **przywrócić gminom** możliwość realizacji – po spełnieniu stosownych warunków – tych zadań powiatowych (a więc lokalnych), które do niedawna z powodzeniem wykonywały, a które odebrano im w wyniku recentralizacyjnej postawy administracji rządowej. Dotyczy to zwłaszcza zadań z zakresu **nadzoru budowlanego i komunikacji**.

c) Należy wprowadzić **jednolity zarząd dróg (ulic) w miastach** – wszystkie drogi wojewódzkie i powiatowe w granicach miast muszą być zarządzane przez miasta. Przekazanie tych zadań miastom musi nastąpić wraz z odpowiednim transferem środków na ich sfinansowanie.

d) Należy **przywrócić zdecentralizowany sposób finansowania policji** oraz wprowadzić identyczny sposób finansowania straży pożarnej. Zadania te są zadaniami powiatowymi, zatem powrót do hierarchicznego modelu ich finansowania jest niezgodny z ustrojem państwa.