POLITYKA MIEJSKA W POLSKICH WARUNKACH PRAWNO - UTROJOWYCH

JERZY J. PARYSEK
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Różne rozumienie polityki

POLITYKA:

Arystoteles:
sztuka rządzenia państwem dla osiągnięcia dobra wspólnego.

Inne definicje:

Działania ludzi o odmiennych interesach dla osiągnięcia wspólnych celów lub konkurencja w realizacji celów indywidualnych

Działalność wyznaczona przez ośrodek decyzyjny sformalizowanej grupy społecznej, zmierzająca do realizacji ustalonych celów za pomocą uwzględnianych środków

Polityka miejska

Polityka miejska:
sztuka rządzenia miastem dla osiągnięcia dobra wspólnego (w interesie ogólnospołecznym)

Dobro wspólne (św. Tomasz z Akwinu):
1) musi posiadać dystrybutywny charakter,
2) musi zakładać wspólne tworzenie ładu społecznego,
3) musi być godziwe tj. dobre w sensie moralnym i odpowiadać wymogom sprawiedliwości społecznej.

Przyjmując punkt widzenia Arystotelesa:
polityka miejska jest zadaniem dla władz.
Jest to zadanie, które polega na działaniu w interesie ogólnospołecznym (tworzenie dobra wspólnego)

- to także działania władz państwowych, regionalnych i lokalnych, prowadzące do realizacji celów rozwojowych służących ogółowi mieszkańców.

Działania prowadzone na podstawie opracowanych i zatwierdzonych, kompleksowych i zintegrowanych programów i planów rozwoju, polegające na: współdziałaniu: władz różnych szczebli, mieszkańców, właścicieli nieruchomości i podmiotów gospodarczych na rzecz rozwoju miasta.

Pogodzenie interesu indywidualnego z ogólnospołecznym.

Na szczeblu lokalnym będą to działania podejmowane na własną odpowiedzialność, w interesie społeczności lokalnej, jednak uwzględniające cele polityki miejskiej Państwa, Unii Europejskiej i władz regionalnych.

Istniejące warunki ustrojowe

Polityka miejska:
prowadzona jest zawsze w realnie istniejących warunkach prawno – ustrojowych, które wyznaczają ramy polityki miejskiej.

Warunki prawno - ustrojowe prowadzenia polityki miejskiej wynikające przede wszystkim z:

- **Konstytucji RP,**
- **Dokumentów Unii Europejskiej,**
- **Krajowych, ustawowych regulacji prawnych** *(Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawa Prawo ochrony środowiska itp.).*

Zapisy Konstytucji RP wyznaczające kierunki działań w zakresie polityki miejskiej:

1) Państwo, jako dobro wspólne obywateli RP,
2) RP jako państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej,
3) Prowadzenie przez rząd polityki wewnętrznej i zagranicznej,
4) Zdecentralizowanie władzy na 3 szczeble terytorialne (samorządowe: województwo, powiat i gmina) oraz podstawowe znaczenie jednostki lokalnej (gminy),
5) Zapewnienie jednostkom samorządowym udziału w dochodach państwa, odpowiednio do przypadających im zadań,
6) Polska jest członkiem Unii Europejskiej.

Cel nadrzędny polityki miejskiej:
tworzenie dobra wspólnego.

Jeśli RP ma być dobrem wspólnym, to władza państwowa musi być odpowiedzialna za tworzenie dobra wspólnego, także w miastach, a zatem i za politykę miejską.

Jeśli państwo ma urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, to musi je urzeczywistniać także w ramach polityki miejskiej.

Odpowiedzialność państwa za politykę wewnętrzną oznacza także odpowiedzialność za politykę miejską.

Zdecentralizowanie państwa oznacza, że polityka miejska musi być prowadzona na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym (szczególnie na gminnym tj. miejskim).

Jeśli polityka miejska ma być zadaniem dla władz miejskich, to państwo musi zabezpieczyć środki na realizację tego zadania. Oznacza to ciążący na państwie, konstytucyjny obowiązek prowadzenia i wspierania polityki miejskiej.

Członkostwo Unii Europejskiej oznacza uwzględnienie Unijnych zaleceń odnośnie realizacji polityki miejskiej.

Polityka miejska jako zdanie wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Polityka miejska jest także przedmiotem zainteresowania i działania Unii Europejskiej.

1) Jest integralnym składnikiem polityki spójności UE na lata 2007 – 2013.

2) Materialnym wsparciem tej polityki są fundusze strukturalne UE.

3) Komisja Europejska proponuje szersze włączenie się miast w realizację polityki spójności. Istnieją możliwości zarządzania przez miasta częścią programów regionalnych dotyczących miast.

4) Komisja zakłada utworzenie listy miast, które mogłyby korzystać z takich uprawnień.

Unia Europejska zainteresowana jest rozwojem miast, jako generatorów rozwoju społeczno – gospodarczego, a manifestem polityki miejskiej Unii jest *Karta Lipska w sprawie zrównoważonych miast europejskich.*

Polityka miejska UE wypracowana została podczas spotkań w Lille, Rotterdamie i Bristolu.

Miasta ponoszą globalną odpowiedzialność za rozwój ale jednocześnie najbardziej dotkliwie doświadczają problemów: demograficznych, społecznych, środowiskowych, mieszkaniowych i innych.

W związku z tym, w wielu przypadkach nie mogą być generatorami rozwoju i odpowiadać za realizację Strategii Lizbońskiej.

Za rozwój miast odpowiedzialność ponoszą władze: lokalne, regionalne, krajowe, a także Unii Europejskiej – i potrzebna jest koordynacja polityk miejskich z różnych poziomów ich prowadzenia.

Potrzebna jest zintegrowana polityka rozwoju miast.

Unia Europejska zaleca opracowanie i realizację zintegrowanych programów rozwoju miast, jako całości.

Postuluje także rozwój partnerstwa między miastami, zwłaszcza w aglomeracjach i na obszarach metropolitalnych, a także między miastami a obszarami wiejskimi.

Unia Europejska wykazuje, jak na razie, daleko posuniętą powściągliwość w zakresie narzucania konkretnych działań i rozwiązań.

Pozostawiając państwom pełną swobodę w zakresie realizacji polityki miejskiej, zaleca jednak stosowanie postanowień *Karty Lipskiej*. Jednocześnie podkreśla zasadnicze znaczenie polityki miejskiej państwa i jej inspirującej roli.

Wskazuje także na potrzebę rozwoju europejskiej współpracy miast oraz wymiany doświadczeń w zakresie polityki rozwoju.

Kierunki polityki miejskiej wynikające z Karty Lipskiej

Członkowstwo w UE obliguje do uwzględnienia w realizowanej polityce miejskiej zapisu Karty Lipskiej.

Karta ta jest dokumentem państw członkowskich Unii uchwalonym na szczeblu ministerialnym.

Zapis Karty powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w *kierunkach polityki miejskiej RP* czy też *narodowej strategii rozwoju miast.*

Zalecenia dotyczące rozwoju miast wynikające z Karty Lipskiej:

(1)Przyjęcie polityki modelu zintegrowanego rozwoju miast, uwzględniającego jednocześnie: rozwój gospodarczy, społeczny, problematykę ekologiczną oraz rozwój przestrzenny,

Zadania:

- ***analiza czynników i ograniczeń rozwoju,***
- ***koordynacja różnego rodzaju planów rozwoju,***
- ***koordynacja przestrzenna wykorzystania funduszy,***
- ***koordynacja działań na poziomie lokalnym (regionów miejskich) oraz angażowanie w proces rozwoju miejscowych podmiotów gospodarczych i mieszkańców .***

Strategie działania:

- Tworzenie wysokiej jakości przestrzeni publicznych,
- Modernizacja sieci infrastruktury i podnoszenie wydajności energetycznej,
- Innowacyjność i kadry kwalifikowane, jako czynniki rozwoju.

(2) Poświęcenie szczególnej uwagi obszarom problemowym miast.

Strategie działania:

- Podnoszenie jakości środowiska fizycznego,
- Wzmocnienie gospodarki lokalnej oraz rozwiązywanie problemów lokalnych rynków pracy,
- Aktywna polityka edukacji osób młodych,
- Organizacja wydajnego i dostępnego transportu publicznego,

Pryncypia polityki miejskiej:

(1)Wiodąca rola polityki miejskiej państwa (poziomu krajowego),
(2) Możliwości prowadzenie polityki miejskiej w ramach wykorzystania funduszy strukturalnych,
(3) Wykorzystanie funduszy dla rozwiązania głównych problemów rozwoju i funkcjonowania miast,
(4) Dla rozwiązania problemów opracować należy programy zintegrowanego rozwoju miasta,
(5) Rozważenie możliwości uczestniczenia w nowych inicjatywach UE dotyczących rozwoju miast,
(6) Zrozumienie znaczenia miast jako generatorów rozwoju i potrzeby rozwiązywania ich problemów,
(7) Uznanie znaczenia wymiany doświadczeń i wzbogacania wiedzy w kwestiach zrównoważonego rozwoju miast.

Polityka miejska Państwa

(polityka na szczeblu centralnym)

Podstawowym zadaniem Państwa jest wyznaczenie kierunków polityki miejskiej względnie generalnej strategii rozwoju miast *(w ramach krajowego systemu osadniczego).*

Potrzebne są także regulacje prawne, które określą warunki i sposoby rozwiązywania problemów rozwoju I funkcjonowania miast.

Prawdopodobnie potrzebna jest *ustawa o miastach*, która określi zasady funkcjonowania miast oraz sposoby rozwiązywania problemów.

Pilnie potrzebne są regulacje prawne pozwalające powstrzymać degradację substancji materialnej miast oraz zahamować chaos przestrzenny (ustawa rewitalizacyjna i nowa ustawa o planowaniu przestrzennym)

Pilnie potrzebne są także rozwiązania prawne pozwalające miastom:

- **zagospodarowywać zdegradowane tereny, zwłaszcza będące własnością Skarbu Państwa,**
- **prowadzić racjonalną gospodarkę nieruchomościami,**
- **racjonalnie gospodarować zasobami mieszkaniowymi,**
- **rozwijać budownictwo komunalne,**
- **utrzymać i rozbudowywać drogi miejskie,**
- **rozbudowywać infrastrukturę miejską,**
- **utrzymać w należytym stanie obiekty dziedzictwa kultury materialnej,**
- **rozwijać kulturę i sztukę,**
- **wspierać finansowo miasta w rozwiązaniu najbardziej palących problemów (degradacja materialna i deprywacja społeczna, zaniedbania cywilizacyjne itp.)**

Szczebel regionalny polityki miejskiej

Szczebel regionalny powinien pełnić rolę pomostu pomiędzy polityką miejską państwa, a polityką rozwojową miast (lokalna polityka miejska).

Ważnym składnikiem polityki miejskiej na tym szczeblu powinno być określenie roli miast w strategii rozwoju społeczno – gospodarczego oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Elementem regionalnej polityki miejskie będzie także uwzględnienie znaczenia potrzeb miast w procesie rozpatrywania wniosków o dotacje z funduszy unijnych i wykorzystania funduszy strukturalnych,

Regionalna polityka miejska powinna także uwzględniać rolę ośrodka regionalnego, jako generatora rozwoju i likwidować „antagonizm" ośrodek regionalny – reszta regionu.

Polityka miejska na szczeblu lokalnym

Szczebel lokalny:

- podstawowym poziomem realizacji polityki miejskiej,
- miejscem integracji polityki miejskiej Unii Europejskiej, państwa, władz regionalnych i polityki lokalnej,
- miejscem podejmowania decyzji dotyczących rozwoju gospodarczego miasta oraz jego rozwoju przestrzennego,
- miejscem, w którym ujawnią się efekty polityki miejskiej.

W literaturze spotkać można pogląd, że polityka miejska jest działalnością władz lokalnych prowadzoną wspólnie z innymi podmiotami działającymi w mieście.

Celem tej działalności jest rozwój społeczno – gospodarczy miasta i zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Dwa wymiary polityki miejskiej:
(1) polityczny,
(2) planistyczno – decyzyjny.

Wymiar polityczny: prowadzić należy taką politykę, która uzyska aprobatę mieszkańców, a partii politycznej będącej przy władzy, pozwoli przedłużyć społeczny mandat rządzenia miastem.

Wymiar planistyczno – decyzyjny oznacza podejmowanie takich działań, które:

1) zapewnią dalszy rozwój bazy ekonomicznej miasta,

2) doprowadzą do uzyskania przewagi konkurencyjnej,

3) zapewnią jak najlepsze warunki obsługi ludności oraz jak najwyższy standard życia mieszkańców,

4) przyciągną do miasta poważnych inwestorów,

5) podniosą poziom atrakcyjności i konkurencyjności miasta oraz wzrost jego znaczenia, jako ośrodka gospodarczego, kulturalnego, naukowo – technicznego, chętnie odwiedzanego przez interesantów i przybyszów oraz wybieranego jako miejsce zamieszkania i pracy.

Istnieje konieczność uzyskania zbieżności politycznego i planistyczno – decyzyjnego wymiaru polityki miejskiej.

„Odpolitycznienie polityki miejskiej” czyli bezwzględny priorytet celów polityki miejskiej nad celami politycznymi partii sprawujących władzę, z bezwzględnym (ponadpartyjny klimat na rzecz rozwoju miasta).

Opracowanie kierunków polityki miejskiej powinno być procesem uspołecznionym, zaś kierunki tej polityki, konsensusem społecznym mieszkańców, właścicieli nieruchomości, inwestorów i władzy lokalnej.

W ramach każdej polityki miejskiej wypracować należy instrumenty jej realizacji.

W wypracowaniu instrumentów uwzględnić należy punkt widzenia nauki na rozwój społeczno – gospodarczy miast i na ich rozwój przestrzenny.

Uwarunkowania realizacji polityki miejskiej

Realizacja polityki miejskiej wymaga uprzedniego opracowania strategii.

Rolę taką odegrać także może opracowywana przez władze miast strategia rozwoju społeczno – gospodarczego konkretnego miasta (dobra strategia)

Strategia ogólna (generalna) i strategie sektorowe.

***Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* – jako strategia realizacji miejskiej polityki przestrzennej.**

Strategia przyjąć może standardową strukturę dokumentu strategicznego tj. z analizą stanu (SWOT), wyznaczeniem celów i zadań, wizją docelową, opracowaniem programów rozwojowych, wskazaniem wykonawców, systemem monitoringu i oceny itp.

Realizację polityki miejskiej utrudni brak potrzebnych regulacji prawnych oraz brak środków na jej realizację.

W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o regulacje prawne dotyczące:

- **statusu oraz zasad funkcjonowania i wspierania rozwoju miast (Ustawa o miastach),**
- **planowania, finansowania i realizacji procesu rewitalizacji miast,**
- **zagospodarowania przestrzennego miast (jako część regulacji dotyczących planowania przestrzennego),**
- **gospodarki nieruchomościami,**
- **rozwoju i utrzymania infrastruktury komunalnej,**

W drugim zaś, o uwzględnienie tego faktu, że miasta będące miejscami koncentracji ludności, są jeszcze większymi miejscami koncentracji majątku trwałego, podmiotów gospodarczych, instytucji i placówek usługowych, kadr kwalifikowanych oraz tego, że każde z miast obsługuje nie tylko mieszkańców otaczających terenów wiejskich, ale i innych miast (mniejszych).

Są zarówno generatorem rozwoju jak i miejscem Nagromadzenia problemów.

Fakt ten oznacza konieczność wypracowania zasad i środków finansowego wspierania przez państwo lokalnej polityki miejskiej oraz partycypacji miast w unijnych funduszach strukturalnych.

Uwagi końcowe

Polityka miejska nie jest rzeczą nową, choć nigdy nie była autonomicznym zadaniem dla władz różnego szczebla.

Nowego znaczenia i wymiaru nabrała po integracji Polski Z Unia Europejską.

Przedtem kierunki polityki miejskiej określone były:

- na szczeblu krajowym: w strategiach i planach rozwoju społeczno – gospodarczego oraz planach zagospodarowania przestrzennego kraju i koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,

- na szczeblu regionalnym: w strategii rozwoju społeczno – gospodarczego oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa

- na szczeblu lokalnym: w strategii rozwoju społeczno – gospodarczego gminy oraz w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta.

Nigdy jednak nie była:
- polityką autonomiczną,
- realizowaną w sposób zintegrowany,
- prowadzoną systemowo w układzie hierarchicznym jednostek terytorialnego podziału kraju,
- potraktowaną priorytetowo,
- powadzoną w wymiarze ponadnarodowym (wg zaleceń Unii Europejskiej), z uwzględnieniem zapisów Karty Lipskie oraz Zielonej Księgi (w sprawie spójności terytorialnej i przekształcenia różnorodności terytorialnej w siłę).

Dziś polityka miejska jest zadaniem, które powinno być prowadzone w sposób zintegrowany na wszystkich szczeblach terytorialnego podziału kraju,
w tym szczególnie na szczeblu krajowym i lokalnym.

Kluczowa rolę w tym względzie odgrywa jednak musi polityka miejska państwa, będącego dobrem wspólnym wszystkich mieszkańców, w tym także mieszkańców miast.

Do państwa należy przede wszystkim:

- określenie kierunków krajowej polityki miejskiej,
- zagwarantowanie prawnych podstaw jej realizacji,
- zapewnienie finansowego wsparcia realizacji jej celów na poziomie lokalnym: poziomie konkretyzacji celów, ich realizacji oraz odczuwalnych skutków.

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ