

Ekonomia

Zrównoważony rozwój miast

Polityka i finanse

pod redakcją naukową Beaty Guziejewskiej



Zrównoważony rozwój miast

Polityka i finanse



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Zrównoważony rozwój miast

Polityka i finanse

pod redakcją naukową Beaty Guziejewskiej



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Beata Guziejewska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów, Katedra Finansów Publicznych, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

Magdalena Ziolo

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.06991.15.0.K

Ark. wyd. 13,0; ark. druk. 17,125

ISBN 978-83-7969-813-4

e-ISBN 978-83-7969-814-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wprowadzenie (<i>Beata Guziejewska</i>)	7
I. WYBRANE ASPEKTY POLITYKI ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM MIAST	11
<i>Beata Guziejewska</i> , Krajowa Polityka Miejska a kondycja finansowa miast na prawach powiatu	13
<i>Małgorzata Magdalena Dworakowska</i> , Realizacja inwestycji przez miasta na prawach powiatu jako działanie na rzecz ich zrównoważonego rozwoju	29
<i>Iwona Wojciechowska-Toruńska</i> , Misje i wizje w tzw. <i>smart cities</i>	41
<i>Aneta Tylman</i> , Czy rewitalizacja może stać się kluczowym procesem w rozwoju miast? Założenia dokumentów strategicznych	55
<i>Magdalena Jasiniak</i> , Znaczenie kapitału zagranicznego w rozwoju polskich regionów	67
<i>Radosław Pastusiak</i> , Efektywność samorządów terytorialnych w zakresie stymulowania rozwoju regionalnego. Relacje z inwestorem	81
II. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU MIAST	93
<i>Beata Zofia Filipiak</i> , Dylematy dotyczące dywersyfikacji źródeł finansowania zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem dużych miast	95
<i>Tomasz Uryszek</i> , Zrównoważone finanse lokalne w praktyce. Przykład dużych miast w Polsce	111
<i>Szymon Bryndziak</i> , Sytuacja finansowa miast na prawach powiatu w Polsce i jej determinanty ze szczególnym uwzględnieniem problemu zadłużenia	125

<i>Dagmara Hajdys</i> , Rynek instrumentów dłużnych Catalyst źródłem kapitału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego	139
<i>Zofia Dolewka</i> , Analiza dochodów własnych jednostek samorządowych województwa łódzkiego	153
<i>Magdalena Ślebocka</i> , Podatek od nieruchomości jako źródło finansowania wydatków miast i jego miejsce w procesie prognozy finansowej na przykładzie miast na prawach powiatu województwa łódzkiego	165
III. ROZWÓJ MIASTA ŁODZI I JEGO UWARUNKOWANIA FINANSOWE	179
<i>Katarzyna Kowalska</i> , Fundusze unijne dla zrównoważonego rozwoju Miasta Łodzi – wczoraj i dziś	181
<i>Kamil Borowski</i> , Problemy i wyzwania Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+	193
<i>Vadim Stasiak</i> , Uwarunkowania rozwoju Miasta Łodzi. Próby ekonomicznego pobudzenia miasta po upadku przemysłu lekkiego	207
IV. WYBRANE ASPEKTY SPOŁECZNE FINANSOWANIA MIAST	223
<i>Alina Muzioł-Węclawowicz</i> , Publiczne polityki mieszkaniowe a zrównoważony rozwój miast	225
<i>Katarzyna Miszczyńska</i> , Zdrowie publiczne i wydatki na ochronę zdrowia a rozwój zrównoważony jednostek samorządu terytorialnego	237
<i>Stanisław Wieteska</i> , Wykorzystanie monitoringu wizyjnego do ustalenia sprawców drogowych wypadków komunikacyjnych w Polsce	253
<i>Sharifa Shakirova</i> , Rola ochrony środowiska w procesie zrównoważonego rozwoju w Republice Tadżykistanu	267

Wprowadzenie

Niniejsza monografia jest pokłosiem konferencji naukowej pod tytułem „Finansowanie zrównoważonego rozwoju miast”, zorganizowanej w dniach 23–24 kwietnia 2015 r. w Łodzi przez Katedrę Finansów Publicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Honorowy patronat nad tym wydarzeniem objęła Prezydent Miasta Łodzi Pani Hanna Zdanowska. Konferencja umożliwiła skonfrontowanie poglądów teoretyków i praktyków zajmujących się problemami finansów samorządu terytorialnego, problemami rozwoju miast i różnymi aspektami zrównoważonego rozwoju. Zarówno przebieg konferencji, jak i zawartość referatów – artykułów składających się na niniejsze opracowanie – obrazują wielowątkowość podjętej problematyki, co podkreślone jest również w dokumentach strategicznych, takich jak Krajowa Polityka Miejska.

Duże znaczenie miast i problematyki miejskiej ujęto w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Miasta będą mogły ubiegać się o fundusze unijne z programów krajowych i regionalnych, a także ze specjalnie dla nich przygotowanego nowego instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Przewidywane kierunki działań miast to m.in.: wzmocnienie konkurencyjności firm, walka z ubóstwem i dyskryminacją, włączenie społeczne, przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną, wzmocnienie jakości zatrudnienia i transport zrównoważony. Na szeroko rozumiane programy rewitalizacji miast planowane są zarówno miliardowe środki krajowe, jak i europejskie.

Konferencja rozpoczęła się powitaniem gości oraz otwarciem obrad przez Prorektora ds. współpracy z zagranicą prof. dr hab. Zofię Wysocką i Dziekana Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego prof. UŁ, dr hab. Pawła Starostę. Pani Prorektor podkreślała znaczenie zrównoważonego rozwoju w aspekcie tzw. zielonych miast na szczeblu krajowym i unijnym, oraz podejmowania tej tematyki na uczelniach wyższych. Zwróciła uwagę na fakt, iż Uniwersytet Łódzki znajduje się w rankingu GreenMetric World University Ranking w gronie pierwszych stu uczelni

światowych zajmujących się tym tematem. Następnie przybyłych gości przywitał prof. Paweł Starosta. W swojej krótkiej wypowiedzi przedstawił, w jaki sposób kształtował się zrównoważony rozwój, którego początków można upatrywać w schyłkowej fazie społeczeństwa industrialnego. Idea zrównoważonego rozwoju zakłada stabilny, systematyczny wzrost, który nie będzie przeprowadzany kosztem aktualnych i przyszłych pokoleń. Pan Dziekan uwypuklił też znaczenie wspólnej pracy ekonomistów i socjologów dla rozwijania się tej dziedziny.

W czasie I sesji konferencji miały miejsce szczególnie ciekawe wystąpienia i referaty, prezentowane przez praktyków życia społeczno-gospodarczego. Obradom tej sesji przewodniczyła Pani prof. UŁ dr hab. Beata Guziejewska. Na początku zabrali głos przedstawiciele Urzędu Miasta Łodzi. Jako pierwsza wystąpiła Pani Katarzyna Kowalska z Wydziału ds. Zarządzania Projektami, która wygłosiła referat na temat funduszy europejskich w zrównoważonym rozwoju Miasta Łodzi. Istotnym elementem jej wypowiedzi była prezentacja różnic w finansowaniu w ramach programów operacyjnych 2007–2013 i 2014–2020. Prelegentka podkreślała, iż w nowej perspektywie większy nacisk zostanie położony na wskaźniki służące poprawie efektywności wykonywania projektów, a także zyskają na znaczeniu instrumenty inżynierii finansowej. Zwróciła też uwagę na zmniejszenie wielkości pomocy publicznej dla Łodzi z 50% do 35%, co spowoduje konieczność wkładu własnego na poziomie 65%.

Następny prelegent, Pan Tomasz Jakubiec, Dyrektor Biura Strategii Miasta, przedstawił strategiczne projekty dotyczące finansowania zrównoważonego rozwoju Miasta Łodzi. Na początek zaznajomił słuchaczy z opartą na trzech filarach wizją Miasta Łodzi, z którą łączą się m.in. następujące wyzwania dla miasta: poprawa jakości życia, odwrócenie tendencji niskiej demografii, stworzenie zrównoważonej sieci transportowej w Mieście Łodzi i aglomeracji, budowa więzi społecznej oraz partycypacji obywatelskiej wspólnoty samorządowej, sprawne zarządzanie miastem, rewitalizacja przestrzeni miejskiej. Projekty będą realizowane przy wykorzystaniu funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, której wkład wyniesie 85%, zaś wkład Miasta Łodzi będzie oscylował na poziomie 1 mld zł, a 200 mln zł będą stanowiły rezerwy. Pan Dyrektor opisał plany na najbliższe lata. Najważniejsze projekty mają być realizowane w zakresie rewitalizacji, transportu i komunikacji, ochrony środowiska, a także sportu i edukacji. Będą obejmowały m.in. rewitalizację Księżego Młyna, Pałacu Poznańskich, budynków zabytkowej elektrociepłowni EC1.

Z kolei głos zabrał Pan Andrzej Brzozowy, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Jego wystąpienie dotyczyło Krajowej Polityki Miejskiej. Przedstawił dokument określający planowanie działalności rządowej dotyczące poli-

tyki miejskiej, uwzględniające cele i kierunki określone w Strategii Rozwoju Kraju oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Podkreślił, iż celem takiej polityki jest wzmocnienie zdolności miasta i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju, tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Cel główny został podzielony na dziesięć celów szczegółowych. Pan Andrzej Brzozowy przybliżył kilka z nich. Zwrócił uwagę na konieczność lepszego zarządzania zasobami ludzkimi, budowy miasta otwartego na dialog, rozwoju transportu i zwiększenia mobilności miejskiej oraz rozwoju projektów rewitalizacyjnych.

W dalszej kolejności wystąpiła Pani Wiesława Łuczak, Skarbnik Piotrkowa Trybunalskiego oraz Przewodnicząca Forum Skarbników Samorządów Województwa Łódzkiego, która opisała aktualne problemy dotyczące finansów samorządowych. Na samym początku przedstawiła problem nieadekwatnych subwencji oświatowych w porównaniu z wydatkami związanymi z tą dziedziną. Następnie odniosła się do pojawienia się zasady tzw. wielości budżetu w miejsce dawnej nadrzędnej zasady, stanowiącej o jego zupełności i jedności. Przypomniała także art. 243 ustawy o finansach publicznych, który zakłada, że średnia arytmetyczna bieżącej nadwyżki operacyjnej, powiększona o dochody ze sprzedaży mienia w stosunku do dochodu z trzech lat poprzedzających, wyznacza limit dla samorządu dla kwoty, którą można przeznaczyć na obsługę długu w roku planowanym. Prelegentka zaznaczyła, że w jej opinii błędem jest m.in. pozostawienie we wzorze (zamieszczonym w art. 243) dotacji majątkowych, które są koniunkturalne i zmienne oraz brak w owym wzorze środków wolnych i nadwyżek, które również mogą stanowić fundusze na spłatę kredytu. Ostatnia poruszona kwestia dotyczyła próby określenia czynników warunkujących zrównoważony rozwój. Pani Wiesława Łuczak postawiła trzy tezy, podkreślając, że zrównoważony rozwój wymaga:

- 1) mądrej strategii, przejawiającej się powiązaniem jej działań z finansami poprzez adekwatną ilość środków pieniężnych przeznaczonych do realizacji zadań;
- 2) powiązania strategii z wieloletnią prognozą finansową, a więc zarówno z wykazem przedsięwzięć, jak i prognozą długów – nieodzowne jest, aby miasto jednocześnie mogło zapewnić finansowanie strategii w całym planowanym okresie oraz utrzymało zdolność nieprzerwanego, stabilnego, uwzględniającego preferencje finansowania usług publicznych;
- 3) ograniczenia wrażliwości dochodów samorządowych na koniunkturę gospodarczą – elementem dochodu podatkowym na ową wrażliwość są udziały podatku PIT i CIT. Dodatkowo, kwestia dochodu dla samorządów z podatku VAT pozostaje nieuregulowana.

Podsumowując, Pani Skarbnik stwierdziła, że sytuacja finansowa samorządów uległa pogorszeniu i nowe wskaźniki, które zostały wprowadzone w 2009 r. w ustawie o finansach publicznych, spotęgowały problemy finansowe wielu samorządów.

Ostatnim z prelegentów I sesji konferencji był Pan Tomasz Kassel, partner w PricewaterhouseCoopers Sp. z o.o., który przybliżył rolę, jaką odgrywa podatek VAT w jednostkach samorządu terytorialnego na tle rozwiązań europejskich. W związku z tym, że VAT wynosi 23%, czyli około 1/5 wartości inwestycji, przesądza o tym, jaki będzie koszt zrealizowanego projektu. Ma to znaczenie, gdyż po stronie podatku naliczonego, czyli kosztów, miasto ma prawo do ich odliczenia. Pan Tomasz Kassel przedstawił trzy modele systemu kompensacji, czyli jak z tym problemem poradziły sobie inne kraje UE. Model pierwszy, wywodzący się z Austrii i odnoszący się do służby zdrowia, przewiduje możliwość zwrotu VAT-u naliczonego, znajdującego się w fakturach kosztowych. Jest to kwota 3–7%. Model drugi, francuski – który prelegent uznał za najlepszy spośród prezentowanych – mógłby być zastosowany w Polsce. Polega on na tym, że jeżeli w gminie istnieją wydatki inwestycyjne, które nie służą działalności komercyjnej (np. drogi), to gmina dostaje 15,482% kwoty wydatków jako zwrot refundowany ze Skarbu Państwa. Natomiast model trzeci, wywodzący się ze Szwecji, jest modelem mieszanym, w którym gminy mają prawo do zwrotu 6% od zakupu dla swoich mieszkańców świadczeń zdrowotnych. W fakturach medycznych występuje nieodliczony VAT, w związku z tym 6% jedynie stanowi rekompensatę w niewielkim stopniu. W Polsce kwestia podatku VAT w samorządach jest niejasna ze względu na przepisy prawne.

W czasie II i III sesji prezentowali swoje referaty pracownicy naukowo-dydaktyczni i doktoranci. To właśnie te wystąpienia składają się na cztery części niniejszej monografii. W części pierwszej zawarto artykuły poświęcone różnorodnym aspektom rozwoju lokalnego i regionalnego, kierunkom polityki miejskiej, koncepcji *smart city*, problemom rewitalizacji miast oraz instrumentom „przyciągania” inwestycji gospodarczych. Część druga dotyczy problematyki bezpośrednio związanej z finansowaniem zrównoważonego rozwoju miast. Część trzecia obejmuje opracowania odnoszące się bezpośrednio do rozwoju Łodzi, czyli miasta o wyjątkowej historii i wielkich wyzwaniach na przyszłość. Natomiast ostatnia, czwarta część zawiera różnorodne rozważania z zakresu tzw. problematyki miejskiej (transport, ochrona zdrowia), a także przykład uwzględnienia aspektów rozwoju zrównoważonego w jednym z krajów azjatyckich.

Beata Guziejewska



**Wybrane aspekty polityki
rozwoju lokalnego i regionalnego
ze szczególnym uwzględnieniem miast**

Krajowa Polityka Miejska a kondycja finansowa miast na prawach powiatu¹

Beata Guziejewska*

Abstrakt. Podstawowym celem rozważań jest przedstawienie i ocena założeń dokumentu będącego elementem polityki regionalnej i przestrzennej w Polsce pt. Krajowa Polityka Miejska. Podkreślono, iż problemy funkcjonowania i rozwoju miast są złożone i wielowątkowe. W dokumencie wyodrębniono dziesięć obszarów tematycznych: kształtowanie przestrzeni, partycypacja społeczna, transport i mobilność miejska, niskoemisyjność i efektywność energetyczna, rewitalizacja, polityka inwestycyjna, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, wyzwania demograficzne, zarządzanie obszarami miejskimi. Założenia tej zintegrowanej polityki skonfrontowano z sytuacją finansową miast na prawach powiatu, która z jednej strony charakteryzuje się dużym zakresem dochodów własnych i samodzielnością finansową, a z drugiej rosnącym stopniem zadłużenia.

Słowa kluczowe: polityka miejska, finanse lokalne, miasta na prawach powiatu.

1. Wprowadzenie

Rozwój społeczno-ekonomiczny opiera się współcześnie na planowanych świadomych działaniach państwa, podmiotów ponadpaństwowych, regionalnych i lokalnych. Od wielu lat problematyka rozwoju zarówno w nauce, jak i polityce ukierunkowana jest terytorialnie, gdyż próbuje się uwzględnić specyfikę, problemy oraz potencjał zróżnicowanych miejsc

* Dr hab. prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39.

1 Artykuł powstał w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki pt. *System finansowania samorządu terytorialnego a kreowanie i utrwalanie iluzji fiskalnych. Komplementarność metod jakościowych i ilościowych*, nr 2014/13/B/HS4/00162.

i regionów. W tym kontekście w Unii Europejskiej mówi się przede wszystkim o polityce regionalnej oraz polityce wobec obszarów wiejskich, zaś od kilku lat w sposób szczególny również o polityce wobec miast i ich specyfice. Konsekwencją ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju jest dostrzeżenie problemów obszarów zurbanizowanych również w Polsce i opracowanie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju dokumentu zatytułowanego Krajowa Polityka Miejska (KPM), który jest elementem całego zbioru dokumentów strategicznych związanych z długo- i średnioterminowymi działaniami, mającymi na celu wsparcie zrównoważonego rozwoju kraju. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Krajowa Polityka Miejska jest dokumentem opisującym planowane kierunki działań administracji rządowej w odniesieniu do miast, ale uwzględniające cele i kierunki polityki określone w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK) oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. W kontekście przedmiotowych rozważań warto podkreślić, że KPM „służy celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju”².

2. Rozwój w wymiarze globalnym i lokalnym

Paradoksalnie, podejmując obecnie problematykę rozwoju lokalnego czy regionalnego, nie można abstrahować od wymiaru jeszcze szerszego – globalnego. Podkreśla się nawet, iż zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego, które ze swej istoty mają wymiar lokalny, nie jest współcześnie możliwy bez pewnych działań w skali globalnej. W wyniku gry słów „globalny” i „lokalny” powstało pojęcie – oksymoron „glokalizacja”, co oddaje nierozzerwalność związków pomiędzy zjawiskami w skali ogólnoświatowej, regionalnej oraz lokalnej³. Pojęcie glokalizacji pojawiło się jako reakcja na proces globalizacji i jej skutki, w celu wzmocnienia tożsamości z konkretną jednostką samorządu terytorialnego, zakorzenienia, poczucia więzi i przynależności do określonej wspólnoty (zbiorowości). Na fakt, iż kluczowym elementem procesu globalizacji, w coraz szerszym

2 Krajowa Polityka Miejska, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2013, https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Zalozenia_KPM_20_lipca_po_uwagach_MMN.pdf, s. 5 (dostęp: 1.04.2015).

3 Szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

zakresie, staje się miasto, gmina, region, zwraca się uwagę również w badaniach poświęconych rozwojowi regionalnemu⁴. Interesująca jest konfrontacja klasycznych teorii rozwoju regionalnego i lokalizacji działalności gospodarczej z wyzwaniami w warunkach globalizacji⁵. Wymiar terytorialny nabiera nowego znaczenia właśnie w toku procesów globalizacji. Miasto, gmina, region – dzięki inkorporowanej w nich „bliskości” – stają się uprzywilejowanym miejscem pozyskiwania doświadczeń, wiedzy, umiejętności, informacji, kreatywności. Regiony i miasta stają się w ten sposób miejscem, w którym skupia się kreowanie oraz pozyskiwanie wiedzy i innowacji

Tabela 1. Od regionów produkcji masowej do regionów „uczących się”

Czynniki rozwoju	Region produkcji masowej	Region „uczący się”
Podstawa konkurencyjności	Względna przewaga konkurencyjna oparta na: – zasobach naturalnych, – pracy fizycznej	Trwała (podtrzymywana) przewaga konkurencyjna oparta na: – tworzeniu wiedzy, – ciągłym rozwoju
System produkcji	Produkcja masowa: – praca fizyczna jako źródło wartości, – oddzielenie fazy innowacji i produkcji	Produkcja oparta na wiedzy: – wiedza jako źródło wartości, – połączenie fazy innowacji i produkcji, – ciągłe tworzenie
Infrastruktura wytwórcza	Tradycyjne relacje między dostawcami	Sieć firm i systemy dostawców jako źródło innowacji
Infrastruktura zasobów ludzkich	– niewykwalifikowana i tania siła robocza, – fordowski system pracy, – fordowski system edukacji i kształcenia	– pracownicy intelektualni, – stały rozwój zasobów ludzkich, – ciągły system edukacji, kształcenie ustawiczne
Infrastruktura materialna i komunikacyjna	Infrastruktura materialna ukierunkowana na najbliższe otoczenie	Infrastruktura materialna i komunikacyjna ukierunkowana globalnie
System zarządzania w przemyśle	– relacje rywalizacji, – regulacje oparte na hierarchii i kontroli	– relacje wzajemnej współzależności i współpracy, – organizacja sieciowa, – system regulacji elastycznych

Źródło: R. Florida, *Toward the Learning Region*, „Futures” 1995, vol. 27, no. 5, s. 553.

4 J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.

5 Ibidem, s. 45 i n.

w nowej jakościowo gospodarce⁶. Zestawienie elementów rozwoju lokalnego i kryteria określające tzw. region „uczący się” przedstawił amerykański naukowiec R. Florida w 1995 r. (tab. 1).

Ze względu na liczbę ludności, która zamieszkuje obszary zurbanizowane, miasta są miejscem, gdzie pojawia się klimat do rozwoju kultury, nauki, innowacji, kreatywności i działalności twórczej. Na nowe jakościowo czynniki rozwoju regionów i miast zwrócono uwagę w tzw. Karcie Lipskiej, do której nawiązuje Krajowa Polityka Miejska. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich została przyjęta w związku z nieformalnym spotkaniem ministrów poświęconym rozwojowi miast i spójności terytorialnej w maju 2007 r. w Lipsku. Zwrócono wtedy uwagę na niespotykane wcześniej wyzwania demograficzne, społeczne, środowiskowe, ekonomiczne i przestrzenne, wskazując na konieczność zrównoważonego rozwoju miast. Nawiązuje do tego dokument opracowany w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, w którym wymienia się wiele argumentów uzasadniających konieczność oraz potrzebę wdrożenia krajowej polityki miejskiej. Zwraca się w nim uwagę, iż w Polsce 60% ludności mieszka w miastach, natomiast 75% zamieszkuje tereny podlegające urbanizacji lub z nimi związane.

3. Krytyczna ocena dokumentu pt. Krajowa Polityka Miejska

Krajowa Polityka Miejska to kolejny dokument strategiczny związany z planowaniem rozwoju. Od wielu lat głównym wyzwaniem dla władz publicznych pozostaje spójność licznych dokumentów związanych z planowaniem i strategiami rozwoju.

W 2007 r. dokonano podsumowania oceny rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006. Okazało się, iż w tym okresie Rada Ministrów przyjęła 406 strategii i dokumentów o różnym charakterze strategicznym. Ich przegląd i analizy wykazały, że 140 dokumentów straciło przydatność i należałoby je uchylić, natomiast 146 pozostało obowiązywać ze względu na okres, którego dotyczyły⁷. Dokonany

6 R. Florida, *Toward the Learning Region*, “Futures” 1995, vol. 27, no. 5, s. 527.

7 Porządkowanie Dokumentów Strategicznych, Informacja Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2012, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznnych/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznnych.aspx (dostęp: 1.04.2015).

przegląd dowiódł przede wszystkim braku spójności charakteryzującego wspomniane dokumenty.

Na skutek takiej oceny podjęto proces porządkowania dokumentów strategicznych, czemu miały przyświecać następujące cele:

- kształtowanie polityki rozwoju odpowiadającej współczesnym wyzwaniom,
- ograniczenie liczby dokumentów strategicznych i ich uporządkowanie,
- ściślejsze powiązania głównych, kompleksowych dokumentów strategicznych (Średniookresowa i Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju) z innymi strategiami oraz programami rozwojowymi,
- większa przejrzystość i skuteczność procesu, obejmującego m.in. harmonogramy i wskaźniki realizacji oraz ramy finansowe.

Pierwszy etap prac rozpoczęto 27 listopada 2009 r., kiedy to Rada Ministrów przyjęła Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju. Reasumpcję tej i kolejnych decyzji przyjęto w lipcu 2012 r. Obowiązujące 42 dokumenty ograniczono do 9 nowych strategii rozwoju, w ramach których ma być realizowana Średnio- i Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Koncepcja taka wynikała z zasad przyjętych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸, mających na celu opracowanie spójnej hierarchii dokumentów strategicznych oraz określenie ich wzajemnych zależności. Efektem ma być bardziej efektywne i nowoczesne zarządzanie rozwojem.

Zgodnie z informacją ministerstwa zaproponowano opracowanie 9 zintegrowanych strategii rozwoju, które mają być podstawą realizacji ŚSRK. W przypadku każdej określono koordynatora⁹:

1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator: Minister Gospodarki).
2. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (koordynator: Minister Pracy i Polityki Społecznej).
3. Strategia rozwoju transportu (koordynator: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej).
4. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator: Minister Gospodarki).
5. Sprawne państwo (koordynator: Minister Administracji i Cyfryzacji).

8 Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

9 Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem/Porzadkowanie_dokumentow_strategicznyc/Documents/Plan_reasumpcja_decyzji_12_07_2012.pdf (dostęp: 1.04.2015).

6. Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego).
7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego: regiony – miasta – obszary wiejskie (koordynator: Minister Rozwoju Regionalnego).
8. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (koordynator: Prezes Rady Ministrów).
9. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa (koordynator: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Wymienione obszary tematyczne stanowiły tzw. strategie zintegrowane. Koordynatorzy przyporządkowali do nich wszystkie aktualne oraz planowane dokumenty strategiczne. Wśród dokumentów zabrakło na przykład Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, natomiast do strategii innowacyjności i efektywności gospodarki przyporządkowano Strategię Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2009–2011 oraz Aktualizację do Średniookresowej Strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 2013 r. (w sumie przypisano 14 obowiązujących strategii oraz 5 opracowywanych lub planowanych do opracowania). Może to wskazywać na kierowanie się występowaniem w nazwie dokumentu czy opracowania określenia „strategia”.

Polityka miejska jest elementem dwóch polityk krajowych: regionalnej i przestrzennej. Jej logiką jest podejście zintegrowane do wszelkich problemów związanych z urbanizacją, natomiast cel strategiczny został sformułowany w sposób następujący: „Strategicznym celem krajowej polityki miejskiej jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców”¹⁰. Wśród celów szczegółowych, dla których opisano sposoby i narzędzia ich osiągnięcia, wymieniono następujące:

- poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia (miasto konkurencyjne),
- 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 (miasto silne),
- odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich (miasto spójne),

10 Krajowa Polityka Miejska, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2013, https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Zalozenia_KPM_20_lipca_po_uwagach_MMN.pdf (dostęp: 1.04.2015), s. 16.

- wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (miasto zwarte i zrównoważone),
- stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych (miasto sprawne).

Problemy funkcjonowania i rozwoju miast są złożone oraz wielowątkowe, dlatego działania w ramach KPM podzielono na 10 obszarów tematycznych. Celem było z jednej strony uporządkowanie, a z drugiej – nadanie szeroko zakrojonym działaniom pewnych priorytetów. Jako zasadnicze wątki KPM wymieniono następujące:

- kształtowanie przestrzeni,
- partycypacja społeczna,
- transport i mobilność miejska,
- niskoemisyjność i efektywność energetyczna,
- rewitalizacja,
- polityka inwestycyjna,
- rozwój gospodarczy,
- ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu,
- wyzwania demograficzne,
- zarządzanie obszarami miejskimi.

Każdemu z powyższych aspektów poświęcona jest odrębna część KPM, zawierająca zakres niezbędnych działań, konieczne zmiany przepisów prawa oraz wskazująca podmiot odpowiedzialny za ich koordynację. Charakterystyczną cechą zestawienia filarów polityki jest pominięcie finansowych aspektów i uwarunkowań jej realizacji. Jej autorzy podnoszą natomiast, że dokument można traktować jako bazę wiedzy i rozwiązań, kierowanych zwłaszcza do miast średniej i małej wielkości. W logice polityki miejskiej uwypukla się w założeniach jej twórców istotę, złożoność i powiązania wszelkich kwestii miejskich.

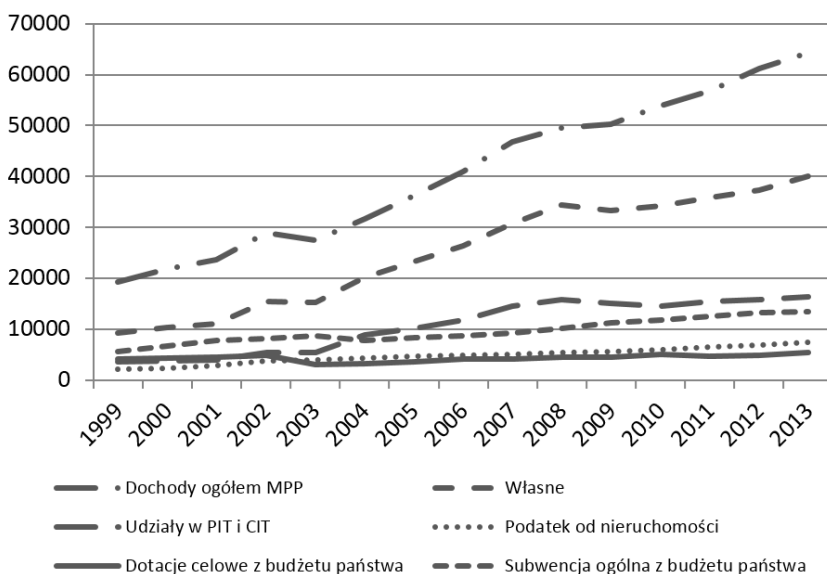
Niezwykle ważnym elementem KPM jest system jej wdrażania. W ramach wymienionych 10 tematów określono trzy filary: centra wiedzy, zmiany przepisów i działania. Szczególną rolę w zakresie inicjowania, programowania i prowadzenia polityki miejskiej przypisano ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz zespołowi konsultacyjnemu do spraw polityki miejskiej i reformy systemu planowania przestrzennego przy Komitecie Koordynacyjnym do spraw polityki rozwoju, który został powołany ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wśród głównych aspektów krytyki wokół omawianego dokumentu należy wymienić cel jego powstania oraz finansowo-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju miast, związane zarówno z wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi źródłami ich finansowania.

4. Kondycja finansowa miast na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu mają odrębną pozycję ustrojową, gdyż oprócz zadań przypisanych gminom realizują zadania powiatów. W praktyce są to największe miasta, nazywane często powiatami grodzkimi. Obecnie funkcjonuje w Polsce 66 jednostek samorządu terytorialnego o takim statusie (z miastem stołecznym Warszawa). Ogólna sytuacja finansowa miast na prawach powiatu na tle innych jednostek samorządu oceniana jest dobrze ze względu na korzystniejszy, wyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów oraz wysokość dochodów *per capita*. Dane dotyczące wysokości dochodów miast na prawach powiatów zawarte są w tab. 2.

Analiza szeregów czasowych dochodów miast na prawach powiatów wskazuje na stałe tendencje w strukturze źródeł finansowania, z wyjątkiem udziałów w podatkach PIT i CIT, które wzrosły od 2004 r. i przekroczyły wpływy z subwencji ogólnej. Podobna sytuacja ma miejsce w ostatnich latach w odniesieniu do wpływów z podatku od nieruchomości, które przewyższają nieco wpływy z dotacji celowych. Obie tendencje należy ocenić pozytywnie (rys. 1).



Rys. 1. Dochody miast na prawach powiatu w latach 1999–2013 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.