

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(91)/2023
© Authors 2023



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499519101

Przemysław Ciesiółka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; e-mail: przemko@amu.edu.pl; ORCID 0000-0001-9478-0500

Łukasz Mikuła

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; e-mail: mikuła@amu.edu.pl; ORCID 0000-0001-9276-4574

Paweł Churski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; e-mail: chur@amu.edu.pl; ORCID 0000-0002-4152-1211

Bartłomiej Kołsut

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; e-mail: bartkol@amu.edu.pl; ORCID 0000-0002-9248-4780

Streszczenie

W artykule zaprezentowany został model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego, który jest próbą przełożenia na grunt polski założeń nowego paradygmatu planistycznego, określanego w literaturze światowej jako strategiczne planowanie przestrzenne (*spatial planning*). Wykorzystano w tym względzie nowe regulacje prawne, określone w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, które z uwagi na swoją dużą ogólność pozwalały na autorskie podejście do ich interpretacji i implementacji. Przedstawiono różne wymiary prób integracji planowania strategicznego i przestrzennego podejmowanych w polskim systemie prawnym na przestrzeni lat, aż do czasów współczesnych. Ponadto zdefiniowano rolę strategii rozwoju ponadlokalnego w zintegrowanym planowaniu rozwoju w Polsce, a także opisano różne typy obszarów funkcjonalnych, stanowiące punkt wyjścia do różnicowania zakresu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Następnie pogłębiono opis najważniejszych elementów modelu, a także przedstawiono inne elementy wymiaru przestrzennego w nowych strategiach rozwoju ponadlokalnego. Wskazano na wartość dodaną integracji sfery planowania strategicznego i przestrzennego, która ma duże znaczenie dla poprawy ich skuteczności i efektywności oraz dla zwiększenia akceptacji społecznej wobec podejmowanych działań.

Słowa kluczowe

model struktury funkcjonalno-przestrzennej, strategia rozwoju ponadlokalnego, planowanie strategiczne, planowanie zintegrowane, wymiar przestrzenny strategii

Model of Functional and Spatial Structure in the Strategy of Supra-Local Development

Abstract

The article presents a model of functional-spatial structure in the strategy of supra-local development, which is an attempt to translate the assumptions of the new planning paradigm, referred to in the world literature as strategic spatial planning, into Polish ground. In this regard, the new legal regulations set forth in the Act of July 15, 2020 on amending the Act on the principles of development policy and certain other acts were used, which, due to their high generality, allowed the authors' approach to their interpretation and implementation. The paper presents the various dimensions of integration of strategic and spatial planning undertaken in the Polish legal system over the years up to the present day. In addition, the role of supra-local development strategies in integrated development planning in Poland is defined, and different types of functional areas are described, which are the starting point for

differentiating the scope of the functional-spatial structure model. Then the description of the most important elements of the model was deepened, and other elements of the spatial dimension in the new supra-local development strategies were presented. The added value of integrating the spheres of strategic and spatial planning was pointed out, which is important for improving their effectiveness and efficiency, as well as for increasing public acceptance of the measures taken.

Keywords

model of functional and spatial structure, supra-local development strategy, strategic planning, integrated planning, spatial dimension of the strategy

Wprowadzenie

Strategia rozwoju ponadlokalnego jest nowym dokumentem w polskim systemie planowania rozwoju, wprowadzonym w ramach pierwszego etapu reformy zmierzającej do pełnego zintegrowania zarówno procesu, jak i dokumentów planistycznych w Polsce. Jej ramy określono ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UOZUZPPR). Strategia stanowi jeden z instrumentów zintegrowanego planowania rozwoju, który znajdzie swoje zastosowanie w operacjonalizacji współpracy jednostek samorządu terytorialnego na obszarach funkcjonalnych. Nadrzędnym celem integracji planowania rozwoju jest połączenie planowania strategicznego i przestrzennego (Markowski, Drzazga 2015; Parysek 2016) zmierzające do integracji jego przedmiotów, poziomów oraz dokumentów. Wiąże się ono również z integracją wymiarów planowania, zmierzając do komplementarnego uwzględniania wymiaru ekonomicznego, społecznego, przestrzennego, ekologicznego oraz instytucjonalno-politycznego, co osadza je na fundamencie założeń rozwoju zrównoważonego (Turner, Pearce 1992). Zintegrowane planowanie rozwoju należy także rozpatrywać w powiązaniu z procesem postępującego odchodzenia współczesnego społeczeństwa od koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na prostym wzroście ilościowym na rzecz zmian o charakterze jakościowym. Takie właśnie podejście jest podstawą polityki rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej oraz jej państw i regionów (*Zrównoważona Europa...* 2001; *Europa 2020...* 2010; *Europejski Zielony Ład* 2019). Zintegrowane planowanie strategiczne należy także analizować w kontekście prawidłowości procesów rozwoju, które różnicują się w przestrzeni w zależności od dominujących na poszczególnych obszarach czynników i uwarunkowań (Churski, Kołsut 2017; Kołsut 2018; Churski i in. 2020; Kołsut i in. 2021). Kompleksowy dokument, jakim powinna być strategia, ma w efekcie zapewnić koordynację przestrzenną działań planowanych w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego.

Zawarte w UOZUZPPR regulacje w zakresie tworzenia strategii rozwoju pomimo szczytnych założeń są jednak dotychczas bardzo ogólne. Dotyczy to szczególnie nowego elementu strategii wprowadzonego tymi przepisami, niezwykle istotnego z punktu widzenia integrowania rozwoju, ale odnoszącego się przede wszystkim do wymiaru przestrzennego, a mianowicie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Ten brak jest szczególnie dotkliwy w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego, ponieważ w tym wymiarze terytorialnym w dotychczasowym systemie nie funkcjonował typowy dokument planowania przestrzennego, jak ma to miejsce w przypadku gmin (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) czy też województw (plany zagospodarowania przestrzennego województwa). W tym stanie rzeczy Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zleciło autorom niniejszego artykułu przygotowanie materiału eksperckiego do operacyjnego wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego, które zamierzają, zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi, opracować i realizować strategię rozwoju ponadlokalnego (Churski i in. 2021). Przygotowana ekspertyza stała się podstawą do wydania przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w marcu 2022 r. poradnika praktycznego *Strategia rozwoju ponadlokalnego*, w którym opisano poszczególne elementy takiej strategii i etapy prac nad jej przygotowaniem. Inspirację dla autorów stanowił dorobek naukowy w zakresie integrowania rozwoju oraz analizowania struktur funkcjonalno-przestrzennych, a także wydany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w lutym 2021 r. poradnik dotyczący zasad tworzenia strategii rozwoju gmin. Podjęta praca była w dużej mierze nowatorska, chociażby z uwagi na ponadlokalny charakter

konstruowanego modelu, a także nowe, a co za tym idzie – niesprawdzone jeszcze w praktyce rozwiązania prawne dotyczące zasad tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego dla różnych typów obszarów funkcjonalnych.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej sporządzanego na poziomie ponadlokalnym oraz osadzenie go w badaniach nad integracją planowania strategicznego i przestrzennego, a także w ramach analiz struktur funkcjonalno-przestrzennych. Artykuł został opracowany na podstawie ekspertyzy dotyczącej strategii rozwoju ponadlokalnego, przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Churski i in. 2021). Poszerzono w nim następujące zagadnienia: 1) odniesienie integracji planowania przestrzennego i strategicznego do nowego paradygmatu, określanego jako strategiczne planowanie przestrzenne (*spatial planning*), 2) powiązanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej z badaniami światowymi i krajowymi w zakresie struktur przestrzennych jednostek osadniczych, w szczególności miast, 3) powiązanie ustaleń niniejszego artykułu z założeniami przyszłych reform w zakresie planowania strategicznego i przestrzennego. W efekcie artykuł składa się z pięciu części. W pierwszej przedstawiono cel i zakres opracowania. W drugiej scharakteryzowano próby integracji planowania strategicznego i przestrzennego podejmowane w polskim systemie prawnym na przestrzeni lat, aż do czasów współczesnych. Odniesiono także aktualne rozwiązania do koncepcji teoretycznych opracowanych w literaturze światowej, w szczególności do koncepcji strategicznego planowania przestrzennego (*spatial planning*). W trzeciej części przedstawiono rolę strategii rozwoju ponadlokalnego w zintegrowanym planowaniu rozwoju w Polsce, a także opisano różne typy obszarów funkcjonalnych, stanowiące punkt wyjścia do różnicowania zakresu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. W czwartej pogłębiono opis najważniejszych elementów modelu, a także scharakteryzowano inne elementy wymiaru przestrzennego w nowych strategiach rozwoju ponadlokalnego. W ostatniej części zawarto podsumowanie.

Integracja planowania przestrzennego i strategicznego

Relacje między planowaniem strategicznym a planowaniem przestrzennym mają charakter złożony, wielowymiarowy i dynamiczny. W polskiej literaturze planistycznej upowszechnione jest wprowadzone przez Reguńskiego i in. (1986) rozróżnienie na:

- planowanie struktury (przedmiotowe) – polegające na określaniu zamierzonego stanu wycinka rzeczywistości będącego przedmiotem planowania,
- planowanie działania (podmiotowe) – określające sposób działania, który ma doprowadzić do uzyskania wyznaczonych przez podmiot planowania celów.

Wzajemne relacje obu typów planowania ulegały znaczącym zmianom wraz z kolejnymi przeobrażeniami systemu planowania przestrzennego w Polsce. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) było ono częścią kompleksowego systemu planowania społeczno-gospodarczego, który w założeniu miał sprawować kontrolę nad praktycznie każdym aspektem zarządzania rozwojem państwa. Służebny wobec planowania społeczno-gospodarczego charakter planowania przestrzennego przejawiał się na wszystkich poziomach terytorialnych: krajowym, regionalnym i miejscowym, które przez cały okres PRL stanowiły główną oś systemu. Rozpad systemu planowania na dwa odrębne podsystemy planowania strategicznego i przestrzennego był w dużej mierze efektem przełomu ustrojowego lat 1989–1990. Negatywny resentyment wobec planowania społeczno-gospodarczego ujawnił się m.in. przez uchwalenie ustawy z dnia 30 września 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, która likwidując dotychczasowy system tego planowania, nie wprowadziła w jego miejsce żadnej nowej kompleksowej regulacji. Odbudowa całościowego systemu planowania strategicznego rozpoczęła się dopiero 10 lat później wraz z ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, która następnie została zastąpiona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Tymczasem planowanie strategiczne uległo daleko idącej decentralizacji, której pierwszym przejawem było przyznanie jednostkom odbudowanego w 1990 r. samorządu gminnego kompetencji do uchwalania „programów gospodarczych” (art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), a wyraźnym wzmocnieniem stała się reforma terytorialno-administracyjna

z 1998 r. Zakres działalności nowo utworzonego samorządu województwa został sformułowany w taki sposób, iż określanie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki jego rozwoju uzyskało priorytet przed wszystkimi innymi dalszymi zadaniami tego samorządu (por. art. 11 wobec art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe (w ograniczonym zakresie) samorządu regionalnego umożliwiło realizację w Polsce – oprócz polityki interregionalnej (odgórna koordynacja administracji rządowej) – również polityki intraregionalnej (oddolne działania samorządu). Podejmowane po przełomie lat 90. w Polsce próby łączenia planowania strategicznego z planowaniem przestrzennym nie przynosiły przez długi czas zakładanych rezultatów. Dychotomia polskiego systemu planowania utrwaliła się w prawie i praktyce. Przez wiele lat na bazie regulacji ustawowych powstawały strategie rozwoju, dokumenty programowe i programy operacyjne, których zakres ograniczał się jednak wyłącznie do sfery ekonomicznej i społecznej, nie obejmując sfery *stricte* przestrzennej. Na uwagę w tym względzie zasługują jednak regulacje w zakresie rewitalizacji, które stanowiły jedną z pierwszych prób zintegrowanego podejścia do rozwoju (Ciesiółka 2017, 2018).

W polskiej praktyce polityki rozwoju implementacja zintegrowanego planowania rozwoju napotyka szereg barier wynikających zarówno z funkcjonowania hierarchicznych i sektorowych struktur organizacyjnych mocno utrwalonych w administracji publicznej, jak i bardzo mocno zakorzenionego biurokratycznego systemu wartości i interesów. Jednocześnie występują obiektywne różnice w funkcjonowaniu systemu gospodarczo-społecznego (duża dynamika i nieprzewidywalność) oraz systemu przestrzennego (duża inercja), a także brakuje zinstytucjonalizowanych struktur planistycznych planowania zintegrowanego. Nie bez znaczenia jest też swoista dewaluacja w Polsce pojęcia „zintegrowany”, które w ostatnim okresie jest mocno wykorzystywane, w tym również nadużywane w kontekście określania działań realizowanych tylko pozornie w sposób skoordynowany i uwzględniający wieloaspektowość procesów rozwojowych. „Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, że w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego [...]” (Markowski, Drzazga 2015, s. 16). W tych uwarunkowaniach próby integracji zbyt upolitycznionego systemu planowania strategicznego z opartym na wadliwych podstawach prawnych systemem planowania przestrzennego nie mogą przynieść oczekiwanych rezultatów.

Ścisłe rozgraniczanie wymiaru planowania strategicznego i przestrzennego wydaje się coraz bardziej anachroniczne także na tle międzynarodowym. Na przełomie XX i XXI w. w Europie wykształcił się nowy paradygmat planistyczny, określany jako strategiczne planowanie przestrzenne (*spatial planning*). W międzynarodowej literaturze planistycznej istnieje wyraźne rozróżnienie – czy wręcz przeciwstawienie – pojęć *land-use planning* i *spatial planning*¹. Pierwsze rozumiane jest jako umocowane prawnie regulacyjne określanie docelowej funkcji przeznaczenia terenów, podczas gdy drugi termin oznacza planowanie związane ze strategicznym kształtowaniem przestrzeni, osiągnięciem celów społeczno-gospodarczych, infrastrukturalnych i środowiskowych oraz organizacją współpracy wielu różnych interesariuszy w tym zakresie. Działania te mogą być prowadzone w wielu przypadkach odrębnie od formalnych procedur tradycyjnego planowania przeznaczenia terenu. Definicje strategicznego planowania przestrzennego są zróżnicowane i nie zawsze precyzyjne. Jego istotę najlepiej opisać przez wskazanie podstawowych cech, uznawanych przez większość autorów (m.in. Salet, Faludi 2000; Albrechts i in. 2003; Albrechts 2004; Nadin 2007; Healey 2009; Allmendinger, Haughton 2010; Albrechts, Balducci 2013), a jednocześnie przedstawianych najczęściej w kontraście do tradycyjnego regulacyjnego planowania zagospodarowania przestrzennego, związanego przede wszystkim z przeznaczeniem terenów (*land use planning*). W tym kontekście strategiczne planowanie przestrzenne wyróżnia się:

- oparciem na długoterminowej wizji rozwoju,
- koordynowaniem przestrzennej integracji planów i działań sektorowych,
- poszukiwaniem równowagi pomiędzy gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi wymiarami rozwoju przestrzennego,

¹ Na marginesie warto zauważyć, że podczas gdy autorzy brytyjscy używają terminu *spatial planning* bez dodatkowych określeń (merytoryczne odróżnienie od *land-use planning* wydaje się dla nich ewidentne), piszący po angielsku autorzy spoza Wielkiej Brytanii z reguły posługują się terminem *strategic spatial planning*.

- koncentracją na kreowaniu miejsc (*place-making*) zamiast wyczerpującego strefowania określonego obszaru na różne kategorie przeznaczenia terenu,
- budowaniem zdolności instytucjonalnej współpracy pomiędzy różnorodnymi interesariuszami oraz sektorami polityki publicznej,
- dążeniem do zwiększenia zaangażowania zainteresowanych stron i społeczeństwa w proces planistyczny (Mikuła 2019).

Porównanie koncepcji tradycyjnego regulacyjnego planowania zagospodarowania przestrzennego (*land use planning*) i strategicznego planowania przestrzennego (*spatial planning*) ma charakter konfrontacji wyidealizowanych wersji obu modeli. Nadin (2007) zaznacza, iż w takiej formie praktycznie nigdy nie występują one w rzeczywistości, gdyż większość dokumentów i procedur planistycznych nosi cechy zaczerpnięte zarówno z jednej, jak i drugiej koncepcji.

Kluczową cechą strategicznego planowania przestrzennego jest traktowanie procesu planistycznego jako środka do budowania zdolności zarządzania (*governance capacity*) lub inaczej swoistej „sprawczości” w coraz bardziej sfragmentowanym krajobrazie zarządzania publicznego (Salet, Faludi 2000; Albrechts 2004). Healey (2009) konceptualizuje budowanie zdolności zarządzania jako mobilizację zbiorowych działań w różnorodnych sieciach relacji, łączących formalne i nieformalne areny zarządzania. W wymiarze zarządzania rozwojem przestrzennym oznacza to zdolność do:

- 1) wykreowania uzgodnionej strategii rozwoju przestrzennego, bazującej na konsensusie interesariuszy,
- 2) kierowania przestrzennym rozmieszczeniem procesów rozwojowych w okresie obowiązywania planu/strategii,
- 3) zapewnienia koordynacji przestrzennego oddziaływania innych polityk sektorowych.

Reforma systemu planowania w Polsce, rozpoczęta zmianami ustawowymi pod koniec 2020 r., a w szczególności UOZUZPPR, jak się wydaje, w dużej mierze wpisuje się przynajmniej w założenia koncepcji strategicznego planowania przestrzennego. Celem tej reformy w zamyśle ustawodawcy jest bowiem właśnie integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych oraz dążenie do zwiększania partycypacji społecznej w planowaniu. Kluczowym narzędziem w tym względzie są nowe strategie rozwoju, sporządzane na szczeblu krajowym i wojewódzkim (obowiązkowo) oraz ponadlokalnym i lokalnym (fakultatywnie, ale docelowo również obowiązkowo). Jednocześnie usunięto z porządku prawnego dotychczas obowiązujące dokumenty, które utrwały dualizm planowania rozwoju: koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz długookresową strategię rozwoju kraju. Docelowo strategie rozwoju województw mają zastąpić plany zagospodarowania przestrzennego województw. Na poziomie lokalnym z kolei, w myśl aktualnie procedowanej reformy, zlikwidowane zostanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i zastąpione planem ogólnym oraz strategiami rozwoju gmin. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu do części diagnostycznej aspektów przestrzennych (oprócz społecznych i gospodarczych), a także za sprawą wspomnianego na wstępie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, który prezentuje, w formie graficznej, zarówno uwarunkowania (wynikające z części diagnostycznej strategii), jak i kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego (wynikające z części projektowej strategii) określonego terytorium. Ponadto zapisy UOZUZPPR zmierzają do wzmacniania obszarów o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych i przestrzennych, w odniesieniu do których konieczne jest skierowanie wiązki zintegrowanych interwencji publicznych – tzw. obszary strategicznej interwencji (OSI). Obowiązek wskazywania interwencji w OSI na poziomie krajowym, regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym oraz powiązanie obszarów strategicznej interwencji ze wsparciem inwestycyjnym (finansowanym z różnych źródeł) lub regulacyjnym, zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy, ma na celu lepsze ukierunkowanie dostępnych instrumentów na rozwiązywanie problemów, zwłaszcza na tych obszarach, gdzie kumulacja negatywnych zjawisk jest na tyle duża, że uniemożliwia rozwój. Ostatnim elementem, wzmacniającym znaczenie strategii rozwoju w planowaniu przestrzennym, są obowiązkowe w strategiach rozwoju lokalnego i ponadlokalnego ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Ich odpowiednie sformułowanie może przekładać się na lepszą integrację przestrzenną planów i działań sektorowych podejmowanych przez władze i innych interesariuszy rozwoju.

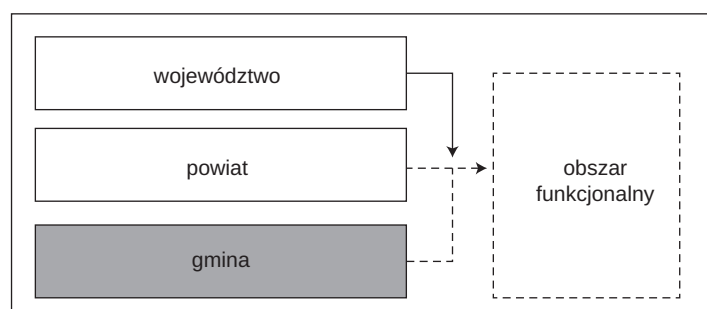
Miejsce strategii rozwoju ponadlokalnego w zintegrowanym systemie planowania rozwoju w Polsce

Strategia rozwoju ponadlokalnego jest nowym dokumentem w polskim systemie planowania rozwoju wprowadzonym w ramach opisanej powyżej reformy zmierzającej do pełnego zintegrowania zarówno procesu, jak i dokumentów planistycznych w Polsce, której ramy określono w UOZUPPR. Stanowi ona ważne uzupełnienie zintegrowanego planowania rozwoju, które znajdzie swoje zastosowanie w operacjonalizacji współpracy jednostek samorządu terytorialnego na obszarach funkcjonalnych. Daje także nowe możliwości w zakresie operacjonalizacji działań zmierzających do wzmacniania procesów dyfuzji rozwoju na obszarach funkcjonalnych (OF). Strategie stają się coraz częściej stosowanym narzędziem planowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego terytoriów i zarządzania nimi. Włączenie do polskiego systemu planowania strategii rozwoju ponadlokalnego oprócz strategii: 1) krajowych (Koncepcja Rozwoju Kraju (w opracowaniu), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – strategia średniookresowa), 2) regionalnych oraz 3) gminnych, daje możliwość wykorzystywania ich przez zinstytucjonalizowane (w ramach obszarów funkcjonalnych) sieci współdziałania komunalnego (Kołsut 2015) uzgadniające między sobą wspólne kierunki planowanych działań. Tym samym strategii rozwoju ponadlokalnego mogą stać się instrumentem konkretyzującym zadania interwencyjne sprzyjające wzmacnianiu oddziaływań rozwojowych zachodzących w granicach obszarów funkcjonalnych. Może to także prowadzić do zasadniczej poprawy efektywności dotychczasowych działań i wymiernej konwergencji rozwoju w układach między- i wewnątrzregionalnych.

Strategie rozwoju ponadlokalnego powinny stać się instrumentem zintegrowanego planowania rozwoju dla terenów, które nie mają charakteru autonomicznych i samodzielnych terytoriów, ale które składają się z mniejszych jednostek samorządu terytorialnego wyposażonych w odpowiednie kompetencje. Te mniejsze jednostki także mają swoje strategie, czyli najbardziej generalne i ogólne zamierzenia co do przyszłych działań podnoszących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. W tej sytuacji ważne jest jasne i jednoznaczne zdefiniowanie obszaru funkcjonalnego, strategii rozwoju ponadlokalnego oraz określenie relacji pomiędzy tą strategią a strategiami na pozostałych poziomach terytorialnych.

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2021, poz. 1057) (UOZUPPR), OF to „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny” (art. 6a). Potrzeba stworzenia mechanizmów planowania dla OF zachodzi w sytuacji, gdy granice administracyjne nie pokrywają się z granicami funkcjonalnymi i oba rodzaje granic wzajemnie się przecinają. Sytuację różnej relacji granic administracyjnych i funkcjonalnych opisał w znanej publikacji z 1997 r. zamieszczonej na łamach *Regional Studies* Robert Bennett, profesor Wydziału Geografii Uniwersytetu w Cambridge (Bennett 1997). Stwierdził on, że szczególnie istotne dla opracowania koordynacji międzyterytorialnej są tereny, na których dochodzi do przecinania się granic administracyjnych i funkcjonalnych. Sytuacja ta generuje liczne trudności opisywane w literaturze jako problemy efektów zewnętrznych, „rozlewania się” (*spillover*) lub efekt gapowicza (*free-rider problem*). Wszystkie te komplikacje rodzą konieczność koordynacji zarządzania przestrzenią powiązań funkcjonalnych przez władze odpowiadające za koordynację polityk rozwojowych w ramach obszarów administracyjnych (Rodríguez-Pose 2008). W warunkach działania administracji publicznej w Polsce OF „przecinają” zwykle granice i kompetencje trzech szczebli samorządu terytorialnego (ryc. 1). Zasadnicze znaczenie w tym układzie zyskują granice i kompetencje samorządów gminnych, które w polskim systemie polityki rozwoju mają zdecydowanie najwięcej narzędzi i odpowiedzialności w tym zakresie. Są to także jednostki najmniejsze, które szczególnie w strefach podmiejskich są nieodłącznie związane z sąsiednim miastem lub miastami. Drugim istotnym szczeblem jest samorząd powiatowy, wyposażony w kompetencje w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej (m.in. drogi powiatowe oraz publiczny transport zbiorowy w zasięgu powiatu) i społecznej (m.in. szpitale, domy pomocy społecznej, szkoły ponadgimnazjalne, instytucje kultury) oraz w zakresie kształtowania polityki gospodarczej i rynku pracy (m.in. powiatowe urzędy pracy). Niejednokrotnie zasięg i skala

powiązań społeczno-gospodarczych lub przyrodniczych rodzi konieczność włączenia się samorządu powiatu w inicjatywę współpracy w ramach OF. Ponadto w przypadku największych OF, których zasięg wykracza poza granice nawet dwóch–trzech powiatów, niezbędne jest także włączenie w tę inicjatywę samorządu województwa.



Ryc. 1. Miejsce obszaru funkcjonalnego w strukturze terytorialno-administracyjnej Polski

Źródło: opracowanie własne.

W polskiej praktyce samorządowej istnieją liczne przykłady podejmowania współpracy na rzecz rozwoju OF. Opisywano je szerzej w innych publikacjach (zob. np. Kolsut 2015; Janas, Jarczewski 2017). W świetle wyników badań szczegółowych opisujących praktykę kooperacji samorządów można wyróżnić kilka modelowych przykładów OF, które spełniają kryteria definicyjne UOZPPR i dla których powinny być opracowywane strategie rozwoju ponadlokalnego (tab. 1). Wśród tych typów są:

- 1) miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (MOF OW) – skupione wokół miast wojewódzkich i jednocześnie głównych ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W Polsce do tej pory funkcjonowało 17 MOF OW, a ich zasięg określano z wykorzystaniem różnych miar pokazujących (bezpośrednio lub pośrednio) intensywność powiązań społeczno-gospodarczych (Śleszyński 2013; 2015);
- 2) miejskie obszary funkcjonalne ośrodków (sub)regionalnych (MOF SR) – obszary o podobnych cechach jak MOF OW, skupione wokół mniejszych miast, nazywanych w Polsce regionalnymi albo subregionalnymi, położonych na obszarach peryferyjnych;
- 3) miejskie obszary funkcjonalne miasto-gmina wiejska (MOF MW) – specyficzny rodzaj obszaru obejmującego zwykle małe lub średnie miasto oraz otaczającą je w całości lub części gminę wiejską (często określaną jako „obwarzankową”) z siedzibą w tym mieście;
- 4) przyrodnicze obszary funkcjonalne (POF) – obszary, których granice funkcjonalne są tożsame z pojedynczym obiektem lub kompleksem obiektów przyrodniczych;
- 5) gospodarcze obszary funkcjonalne (GOF) – obszary, które są podobne pod względem struktur gospodarczych. Podobieństwo struktur opiera się w tym przypadku najczęściej na relacjach współpracy przedsiębiorstw o podobnym typie.

Strategie rozwoju ponadlokalnego powinny być sporządzane dla obszarów przynależnych do jednego z powyższych typów i spełniających wskazane kryteria delimitacji. Strategie rozwoju dla miejskich OF (MOF OW, MOF SR, MOF MW) powinny dotyczyć tej części zadań publicznych gmin, powiatów, które wykraczają poza kompetencje jednej gminy lub powiatu. Z kolei w przypadku gdy MOF wykracza poza zasięg jednego powiatu ziemskiego, należy rozważyć udział w takiej inicjatywie samorządu województwa (choćby ze względu na organizację publicznego transportu zbiorowego o zasięgu ponadpowiatowym). Z oczywistych względów strategia rozwoju ponadlokalnego nie powinna być opracowywana dla obszaru pojedynczej gminy. Należy jednak zwrócić uwagę, że strategia rozwoju ponadlokalnego dla MOF MW mogłaby także pełnić funkcję strategii rozwoju gminy dla obu powiązanych ze sobą jednostek lokalnych uczestniczących w MOF MW. Zasadniczo nie ma możliwości, by jakkolwiek gmina lub powiat znalazły się w więcej niż jednym miejskim OF (MOF OW, MOF SR, MOF MW). Może jednak dojść do sytuacji, w której gmina znajduje się np. w MOF SR, a jednocześnie łączą ją z innymi jednostkami relacje gospodarcze podmiotów z tej samej branży (i wówczas może stać się członkiem GOF) lub wspólny obiekt przyrodniczy (i wówczas

Tab. 1. Typy obszarów funkcjonalnych wraz z kryteriami ich wyróżnienia oraz głównym celem sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego

Lp.	Typ	Rodzaj powiązań funkcjonalnych – kryterium delimitacji	Główny cel strategii
1	Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (MOF OW)	relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) pomiędzy ośrodkiem – siedzibą władz województwa (lub zbioru miast stanowiących aglomerację bipolarną bądź policentryczną) a jego strefą zewnętrzną	podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym
2	Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków (sub)regionalnych (MOF SR)	relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) pomiędzy ośrodkiem (sub)regionalnym a strefą zewnętrzną	podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym
3	Miejskie obszary funkcjonalne miasto-gmina wiejska (MOF MW)	relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) między miastem a gminą „obwarzankową”	podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym
4	Przyrodnicze obszary funkcjonalne (POF)	wspólny obiekt przyrodniczy lub kompleks obiektów przyrodniczych, np.: – jezioro, – rzeka, – zlewnia, – park narodowy, park krajo- brazowy	ochrona zasobów przyrodniczych oraz koordynacja ich rekreacyjnego wykorzystania
5	Gospodarcze obszary funkcjonalne (GOF)	relacje gospodarcze podmiotów z tej samej branży, np.: – grupy producentów rolnych, – jednostki działające w sferze sprawiedliwej transformacji, – podmioty z branży turystycznej, – podmioty z branży kotlarskiej, lotniczej	podniesienie poziomu rozwoju wybranej branży lub sektora

Źródło: opracowanie własne.

może stać się członkiem POF). Miejskie OF można zatem określić mianem kompleksowych, a ich celem jest podnoszenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, tworzenie elementów wspólnej polityki przestrzennej oraz koordynacja wybranych (ponadlokalnych) zadań publicznych. W przypadku POF i GOF cel jest znacznie bardziej sprofilowany (tożsamy z konkretnym obiektem przyrodniczym lub konkretną branżą gospodarczą), a strategię dla tych obszarów powinny się znacznie różnić od strategii dla MOF.

Charakterystyka modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego

Funkcje realizowane w obrębie jednostek administracyjnych mają swoje odzwierciedlenie w sposobie użytkowania przestrzeni. Skupienie tych samych form użytkowania prowadzi do powstania stref funkcjonalnych (np. mieszkaniowych, usługowych, produkcyjnych, ale także o charakterze nieinwestycyjnym, tj. rolniczych, leśnych, przyrodniczych), których rozmieszczenie określa się jako strukturę funkcjonalno-przestrzenną (por. Liszewski 2008). Nawiązuje ona do innych układów przestrzennych analizowanych w jednostkach administracyjnych, takich jak struktura morfologiczna,

struktura demograficzno-przestrzenna czy też struktura społeczno-przestrzenna. Prace nad modelowymi rozwiązaniami w zakresie kształtowania struktur przestrzennych (szczególnie miast) stanowią nieodłączny element badań geografów, socjologów i urbanistów w XX i XXI w. W tym względzie warto zwrócić uwagę szczególnie na klasyczne modele struktury przestrzennej miast, wykształcone w ramach tzw. szkoły chicagowskiej, tj.: 1) model pierścieniowy (koncentryczny) Burgessa (1925), 2) model sektorowy (klinowy) Hoyta (1939), 3) model wielośrodkowy (policentryczny) Harrisa i Ullmana (1945). Ich kontynuacją były m.in. neoekologia społeczna, analiza obszarów społecznych, ekologia czynnikowa czy też badania szkoły kalifornijskiej (por. Węclawowicz 2007). Innym ważnym elementem badań nad strukturami funkcjonalno-przestrzennymi są analizy w zakresie pozycji ośrodków w sieci osadniczej (rozpoczęte od teorii ośrodków centralnych Christallera) oraz dotyczące bazy ekonomicznej miast (por. Suliborski 2010). W prowadzonych badaniach wielokrotnie podkreśla się, że modelowe rozwiązania z uwagi na różnorodność i dynamikę procesów osadniczych, związanych z rozwojem urbanizacji, przemianami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi, a także ze względu na występujące w różnych częściach świata odmienne uwarunkowania historyczne i kulturowe, są jednak bardzo utrudnione.

Badania nad strukturami funkcjonalno-przestrzennymi, szczególnie miast, również w polskiej geografii mają długą tradycję. Na przestrzeni lat tego typu analizy wykonywane były przede wszystkim dla dużych ośrodków miejskich, m.in. dla Warszawy (Grocholska 1974), Poznania (Gaczek 1978), Łodzi (Liszewski 1977), Krakowa (Mydel 1979), Lublina (Kociuba 2011), ale także dla średnich i małych ośrodków (Werwicki 1973; Matykowski 1990; Matczak 1999) oraz terenów wiejskich (m.in. Kostrowicki 1976; Bański 2005; Staszewska 2018). Głównym celem tych analiz był podział przestrzeni według pełniących funkcji, a następnie poszukiwanie prawidłowości zróżnicowania w tym zakresie. Dużo rzadziej podejmowano natomiast próby projektowania zmian struktur funkcjonalno-przestrzennych, spodziewanych w przyszłości, w formie prognozy lub modelu (por. Korcelli 1974; Wróbel 1980; Liszewski 2016). Warto jednak podkreślić badania w zakresie wykorzystania bazy ekonomicznej do analizy funkcjonalnej miast, typologii funkcjonalnej miast i charakterystyki miasta jako regionu ekonomicznego (por. np. Dziewoński 1967; Suliborski 2010). Kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej było głównie domeną praktycznej działalności planistycznej, choć podejmowanej nie bez udziału środowiska naukowego. W skali ponadlokalnej warto w tym względzie zwrócić uwagę choćby na opracowanie pod redakcją Kaczmarka i Mikuły (2016), dotyczące aglomeracji poznańskiej. Po 1990 r. struktura funkcjonalno-przestrzenna miast, gmin, regionów oraz kraju była jednak definiowana głównie w dokumentach ustawowego systemu planowania przestrzennego: studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania województw i koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju. Analiza i kształtowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych nie były natomiast przedmiotem szerszego zainteresowania w tworzonych na różnych poziomach terytorialnych strategiach rozwoju, którym przypisywano funkcję dokumentu kształtującego politykę społeczno-gospodarczą, a w mniejszym stopniu przestrzenną (por. Dutkowski 2004).

Zapisy UOZUZPPR nadały nowy wymiar prawny pojęciu struktury funkcjonalno-przestrzennej w odniesieniu do różnych jednostek terytorialnych. Wprowadzono bowiem obowiązek ujęcia w strategiach rozwoju na poziomie lokalnym, ponadlokalnym i wojewódzkim nowego komponentu w postaci modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, nie precyzując jednocześnie w regulacjach prawnych jego zakresu. W zamyśle autorów niniejszej pracy model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest integralną częścią strategii rozwoju i powinien odnosić się do jej całej treści. Ma on obrazować rozwój w perspektywie realizacji celów strategii oraz w kontekście potencjalnych przeobrażeń przestrzeni w odpowiedzi na megatrendy i długoterminowe wyzwania rozwojowe (Markowski 2019). Model nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do strategii rozwoju ponadlokalnego, dla których nie ma obowiązku sporządzania dokumentów planistycznych przedstawiających zmiany przestrzenne, inaczej niż ma to miejsce w przypadku gmin (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) czy też województw (plany zagospodarowania przestrzennego województwa). W związku z tym uwzględnienie wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju ponadlokalnego wymaga integralnego włączenia go w cały proces sporządzania strategii, na każdym jego etapie.

Celem strategii rozwoju ponadlokalnego powinno być, oprócz kreowania warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, także dążenie do osiągnięcia spójności przestrzennej i społeczno-gospodarczej objętego dokumentem obszaru. Służyć temu powinny obiektywna identyfikacja zasobów stanowiąca podstawę dla określenia potencjałów rozwojowych oraz działania integracyjne (infrastrukturalne, społeczne i instytucjonalno-zarządcze) przewidziane w części kierunkowej strategii. Jednocześnie osiągnięcie takiego celu będzie niemożliwe, jeżeli zachodzące równoległe procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, nieobjęte konkretnymi projektami i działaniami strategii, będą postępować w kierunkach przeciwnych do założeń dokumentu. Stąd też ustalenia strategii rozwoju ponadlokalnego w wymiarze przestrzennym powinny obejmować także zasady koordynacji polityki przestrzennej gmin w zakresie zabudowy, zagospodarowania i ochrony terenów nieobjętych bezpośrednio projektami inwestycyjnymi przewidzianymi w strategii, lecz istotnych z punktu widzenia obszaru funkcjonalnego jako całości. Wzorcem merytorycznym dla zakresu modelu może być więc obowiązujący do niedawna art. 37o ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP) dotyczący studium metropolitalnego, który stanowił, iż „ustalenia studium metropolitalnego, o których mowa w ust. 2, obejmują jedynie elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego”. Model w strategii rozwoju ponadlokalnego nie ma jednak odgrywać roli „superstudium” lub planu ogólnego dla całości obszaru funkcjonalnego. Nie powinien więc przybierać formy planu pełnego strefowania obszaru, ale opierać się na zasadach:

- 1) selektywności funkcjonalnej – koncentracji na wybranych strategicznych formach i funkcjach zagospodarowania przestrzennego,
- 2) selektywności przestrzennej – ograniczającej zakres wskazywanych wytycznych i ustaleń przede wszystkim do obszarów istotnych z punktu widzenia całości obszaru funkcjonalnego,
- 3) selektywności czasowej – ograniczającej wskazywane procesy i działania w przestrzeni oraz związane z nimi obszary do okresu zgodnego z horyzontem czasowym strategii.

Model ma więc charakter samoograniczający się pod względem swojego zakresu, jednak w tak wyselekcjonowanych ramach powinien być wiążący wobec planowania gminnego zgodnie z art. 9 ust. 2 UPZP.

Jak wspomniano na wstępie, model powinien opierać się na wybranych elementach części diagnostycznej strategii, a także zawierać elementy jej części kierunkowej. W zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego może zatem wchodzić zobrazowanie graficzne części diagnostycznej w odniesieniu do następujących zagadnień:

- I. *Środowisko przyrodnicze*, w tym: zasoby naturalne i ochrona środowiska, energetyka, gospodarka wodno-ściekowa i gospodarka odpadami komunalnymi;
- II. *Demografia i usługi społeczne*, w tym: demografia, edukacja, kultura i sztuka, sport i rekreacja, ochrona zdrowia i opieka społeczna;
- III. *Gospodarka i finanse komunalne*, w tym: przedsiębiorczość, rynek pracy, turystyka, finanse komunalne;
- IV. *Komunikacja*, w tym: infrastruktura drogowa i motoryzacja, infrastruktura kolejowa, publiczny transport zbiorowy, system dróg rowerowych, telekomunikacja;
- V. *Zagospodarowanie*, w tym: polityka przestrzenna, mieszkalnictwo, rewitalizacja, ochrona zabytków.

Każde z tych zagadnień może zostać zaprezentowane graficznie na jednej lub kilku planszach, w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu. Kluczowe jest ponadto uzupełnienie zawartości diagnostycznej na planszach o ustalenia z części kierunkowej, wynikające m.in. z planowanych działań. Za szczególnie istotną uznaje się planszę *Zagospodarowanie*, w ramach której wskazane jest przedstawienie potencjału terenów inwestycyjnych w aktualnych dokumentach planistycznych, co stanowi niezbędny kontekst dla wyznaczenia kluczowych terenów rozwojowych. Całość zasobu terenów przeznaczonych do rozwoju poszczególnych funkcji (co najmniej w podziale na tereny mieszkaniowe, produkcyjne i usługowe, ew. wielofunkcyjne) należy umieścić w modelu jako tło do wskazania obszarów najlepiej przygotowanych do zabudowy, których zagospodarowanie jest priorytetem w okresie obowiązywania strategii. Podstawą takiej waloryzacji i selekcji musi być założenie, iż rozwój przestrzenny OF powinien opierać się na generalnych zasadach kształtowania

ładu przestrzennego oraz efektywnego gospodarowania przestrzenią wyrażonych w art. 1 ust. 4 UPZP, czyli:

- „1. kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
2. lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
3. zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
4. dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a. na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, [...], w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - b. na terenach położonych na obszarach innych niż obszary zwartej struktury, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy [...],
 - c. przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci infrastrukturalne, adekwatnymi dla nowej, planowanej zabudowy”.

Ponadto w modelu powinny się znaleźć elementy wynikające wyłącznie z części kierunkowej strategii:





- VI. *Wizualizacja kluczowych działań* w podziale na obszary interwencji, np. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, gospodarki, infrastruktury technicznej i społecznej, środowiska, turystyki i rekreacji. Możliwe jest przedstawienie kluczowych działań w formie punktowej, liniowej i powierzchniowej (ryc. 2). Niekiedy, z uwagi na uogólniający charakter modelu, nie da się jednak tak precyzyjnie zobrazować planowanych działań. W takiej sytuacji możliwe jest przedstawienie wizualizacji kluczowych obszarów działań, a zatem lokalizacji stref, w których będą realizowane poszczególne cele strategiczne i wynikające z nich kierunki działań.
- VII. *Obszary strategicznej interwencji* – problemowe (wynikające ze zidentyfikowanych na etapie diagnozy strategicznej problemów oraz wyzwań funkcjonowania i rozwoju OF) i rozwojowe (miejsca koncentracji obiektów i usług rangi ponadlokalnej, koncentracji rozwoju ponadlokalnych funkcji inwestycyjnych, w tym mieszkaniowych oraz indywidualnych przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze obszarowym, określonych w części projektowej strategii).
- VIII. *Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej*, które stanowią tekstowe rozwinięcie i objaśnienie części graficznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej i jego interpretację w celu uwzględnienia w dokumentach planistycznych gmin.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie skali problemów i wyzwań przestrzennych, potencjałów kadrowych, organizacyjnych i finansowych poszczególnych OF oraz wspomniane na wstępie zasady selektywności funkcjonalnej, przestrzennej i czasowej, zaproponowano zróżnicowanie powyższego zakresu modelu według typu OF. W związku z tym elementami obowiązkowymi dla wszystkich OF powinny być plansze: VI. *Wizualizacja kluczowych działań* i VII. *Obszary strategicznej interwencji* (oprócz MOF MW – o czym dalej) oraz zamieszczone w formie tekstowej VIII. *Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej*. Ponadto wszystkie pozostałe elementy uznano za obligatoryjne dla MOF OW (w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu) z uwagi na szczególne znaczenie modelu dla tego typu OF w ramach dążenia do osiągnięcia spójności przestrzennej i społeczno-gospodarczej. W odniesieniu do MOF SR rekomendowane jest także ujęcie wszystkich elementów modelu, jednak w wybranych przypadkach, np. w sytuacji ograniczonego dostępu do danych bądź ograniczonego potencjału kadrowego, organizacyjnego lub finansowego, możliwe będzie ograniczenie wybranych elementów, a niekiedy rezygnacja z nich. Decyzja w tym względzie powinna jednak zostać poprzedzona analizą opisową każdego z elementów modelu, zawartą w części diagnostycznej. W odniesieniu do MOF MW zakres modelu odpowiada modelowi dla strategii rozwoju gminy. W związku z tym, zgodnie z poradnikiem MFIPR *Strategia rozwoju gminy* (2021), za obowiązkową uznaje się jedynie VI. *Wizualizację kluczowych działań* (poprzedzoną wizualizacją wiodących funkcji) i rekomenduje wprowadzenie OSI (ponad)lokalnych. Pozostałe elementy modelu mają charakter fakultatywny. Dla POF obowiązkowym elementem, co




Legenda

Kluczowe działania






w zakresie usług społecznych:

-  budowa szpitala dziecięcego
-  stworzenie sieci ośrodków kształcenia zawodowego
-  stworzenie sieci miejsc opieki nad dziećmi do lat 3
-  budowa centrum kultury i sztuki




w zakresie gospodarki:

-  utworzenie strefy aktywizacji gospodarczej – rozwoju technologii wodorowych
-  rozbudowa infrastruktury turystycznej
-  utworzenie nowego szlaku turystycznego







w zakresie infrastruktury transportowej:

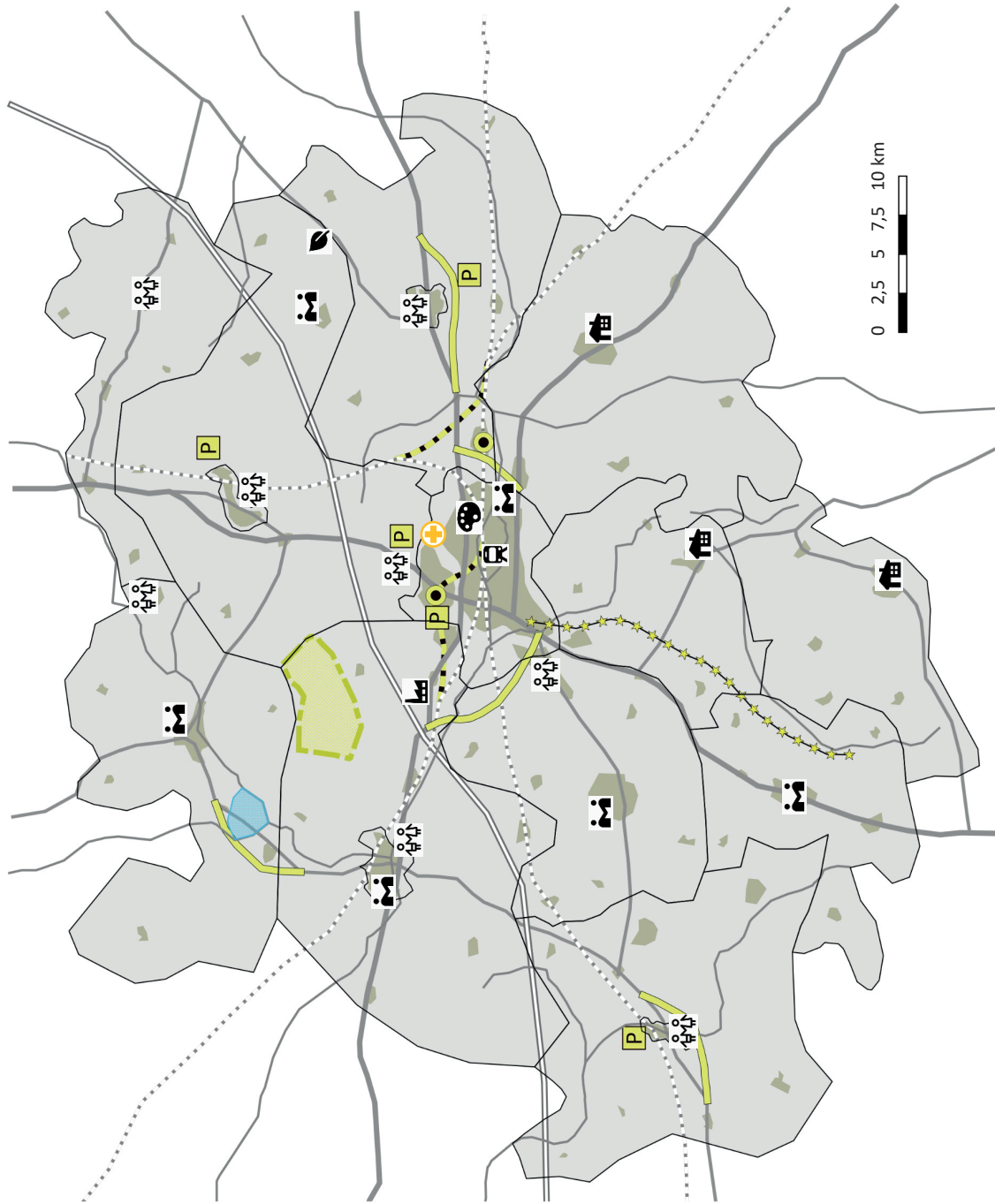
-  budowa obwodnic
-  budowa parkingów Park and Ride
-  budowa nowych linii kolejowych
-  budowa nowych stacji kolejowych
-  budowa centrum przesiadkowego

w zakresie środowiska przyrodniczego:

-  budowa instalacji przekształcania odpadów komunalnych
-  utworzenie parku krajobrazowego
-  utworzenie zbiornika retencyjnego

Informacje uzupełniające

-  granice miast i gmin
-  drogi główne
-  drogi uzupełniające
-  linie kolejowe
-  rzeki
-  tereny zabudowane



Ryc. 2. Przykładowa plansza modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej stworzona dla fikcyjnego obszaru funkcjonalnego, dotycząca wizualizacji kluczowych działań

Źródło: opracowanie własne.

wynika ze specyfiki tego typu OF, jest także plansza: *I. Środowisko przyrodnicze*, ze szczególnym uwzględnieniem zielonej i błękitnej infrastruktury. Z kolei dla GOF postuluje się wykonanie planszy z zakresu *III. Gospodarki i finansów komunalnych*, która może stanowić dobrą podstawę do określenia celów rozwojowych tego typu OF. Zakres modelu w zależności od typu OF został scharakteryzowany w tabeli 2.

Tab. 2. Elementy modelu w zależności od typu OF

Podstawa opracowania	Elementy modelu	Forma prezentacji	Typ OF				
			MOF OW	MOF SR	MOF MW	POF	GOF
			O – obowiązkowe, R – rekomendowane, F – fakultatywne				
Część diagnostyczna i kierunkowa strategii	I. Środowisko przyrodnicze	graficzna i opisowa	O	R	F	O	F
	II. Demografia i usługi społeczne*		O	R	F	F	F
	III. Gospodarka i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	IV. Komunikacja		O	R	F	F	F
	V. Zagospodarowanie		O	R	R	R	R
Część kierunkowa strategii	VI. Wizualizacja kluczowych działań	opisowa	O	O	O	O	O
	VII. Obszary strategicznej interwencji*		O	O	O	O	O
	VIII. Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej		O	O	O	O	O

* W zakresie możliwym do przedstawienia w modelu.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przedstawiony w niniejszej pracy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego jest próbą przełożenia na grunt polski założeń nowego paradygmatu planistycznego, określanego w literaturze światowej jako strategiczne planowanie przestrzenne (*spatial planning*), w nawiązaniu do idei zintegrowanego planowania rozwoju. Wykorzystano w tym względzie nowe regulacje prawne, określone w UOZUZPPR, które z uwagi na swoją dużą ogólność pozwalały na autorskie podejście do ich interpretacji i implementacji. Formułując założenia modelu, dążono do zbudowania podstaw formalnych zintegrowanego systemu planowania rozwoju w Polsce, w odniesieniu do środowiska przyrodniczego, demografii i usługi społecznych, gospodarki i finansów komunalnych, komunikacji i zagospodarowania. Wskazano na wartość dodaną integracji sfery planowania strategicznego i przestrzennego, która ma duże znaczenie dla poprawy skuteczności i efektywności oraz dla zwiększenia akceptacji społecznej wobec podejmowanych działań. W efekcie zaproponowany model ma prowadzić do lepszej pionowej i poziomej integracji procesów zachodzących na poziomie ponadlokalnym, które we współczesnej rzeczywistości są w większym stopniu rozproszone, płynne i wielokierunkowe niż sztywne, hierarchiczne i liniowe (Allmendinger, Tewdwr-Jones 2006).

Jednocześnie należy podkreślić, że w Polsce rozważane są kolejne zmiany systemu planowania rozwoju kraju, co wynika m.in. z zapisów Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W dokumencie tym zakłada się reformę planowania przestrzennego zmierzającą m.in. do rezygnacji ze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin na rzecz planów ogólnych. Powoduje to konieczność rozszerzenia zakresu strategii rozwoju o zagadnienia

związane z planowaniem przestrzennym. W efekcie w projektowanych przepisach² doprecyzowuje się definicję modelu, określając go jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, oraz wskazuje jego minimalny zakres, tj.: strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych, system powiązań przyrodniczych, główne korytarze i elementy sieci transportowych oraz główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Ponadto doprecyzowuje się, a tym samym znacznie rozszerza ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, wymagające uwzględnienia w strategii, wskazując m.in. na: kierunki zmian w strukturze zagospodarowania terenów, kierunki rozmieszczenia kluczowych inwestycji celu publicznego, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej czy też zasady kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji. Upodabnia się tym samym nową strategię rozwoju gminy do obecnego kształtu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym w najbliższych latach spodziewać się należy dalszych działań, zmierzających do zwiększania zintegrowanego podejścia do rozwoju, co być może pozwoli nadrobić lata zaniedbań w tym względzie, które odcisnęły silne piętno na rozwoju wielu obszarów w kraju. Kluczowa w tej sferze będzie jednak otwartość władz lokalnych, ponadlokalnych i regionalnych, ale także innych interesariuszy wobec wprowadzania nowych rozwiązań, bez której faktyczna integracja podejmowanych działań nie będzie możliwa.

Literatura

- Albrechts, L., 2004, „Strategic (spatial) planning re-examined”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, t. 31, nr 5, s. 743–758.
- Albrechts, L., Balducci, A., 2013, „Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans”, *disP – The Planning Review*, t. 49, nr 3, s. 16–27.
- Albrechts, L., Healey, P., Kunzmann, K., 2003, „Strategic spatial planning and regional governance in Europe”, *Journal of the American Planning Association*, t. 69, nr 2, s. 113–129.
- Allmendinger, P., Haughton, G., 2010, „Spatial planning, devolution, and new planning spaces”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, t. 28, nr 5, s. 803–818.
- Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M., 2006, *Territory, Identity and Space: Planning in a Disunited Kingdom*, London: Routledge.
- Bański, J., 2005, *Przestrzenny wymiar współczesnych procesów na wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 9, Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne.
- Bennett, R.J., 1997, „Administrative systems and economic spaces”, *Regional Studies*, t. 31, nr 3, s. 323–336.
- Churski, P., Ciesiółka, P., Kołsut, B., Mikula, Ł., 2021, *Koncepcja strategii rozwoju ponadlokalnego – materiał ekspercki dla potrzeb operacyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, opracowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Churski, P., Herodowicz, T., Konecka-Szydłowska, B., Perdał, R., 2020, *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie*, Studia. Cykl Monografii, t. 9/201, Warszawa: KPZK PAN.
- Churski, P., Kołsut, B., 2017, „Potencjał rozwojowy gminy Powidz w okresie postępującej endogenizacji procesów rozwoju”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 40, s. 35–52.
- Ciesiółka, P., 2017, „Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 39, s. 9–28.
- Ciesiółka, P., 2018, „Urban regeneration as a new trend in the development policy in Poland”, *Quaestiones Geographicae*, t. 37, nr 2, s. 109–123.
- Dutkowski, M., 2004, *Problemy diagnozowania obszarów rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, Rozprawy i Studia Uniwersytetu Szczecińskiego, t. 551, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe US.
- Dziewoński, K., 1967, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i zastosowań*, Prace Geograficzne, nr 63, Warszawa: PWN.
- Gaczek, W.M., 1978, *Struktura przestrzeni rezydencjalnej Poznania. Studium analizy czynnikowej*, Poznań: Polska Akademia Nauk, Oddział w Poznaniu.

² Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dn. 11.10.2022, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873812#12873812>, dostęp: 08.11.2022.

- Grocholska, J., 1974, *Czynniki wpływające na użytkowanie ziemi w Warszawie*, Studia KPZK PAN, t. 46, Warszawa: PWN.
- Healey, P., 2009, „In search of the ‘strategic’ in spatial strategy making”, *Planning Theory and Practice*, t. 10, nr 4, s. 439–457.
- Janas, K., Jarczewski, W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Kaczmarek, T., Mięka, Ł. (red.), 2016, *Koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*, Poznań: Centrum Badań Metropolitalnych UAM i Stowarzyszenie Metropolia Poznań.
- Kociuba, D., 2011, *Lublin. Rozwój przestrzenny i funkcjonalny od średniowiecza do współczesności*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kolsut, B., 2015, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kolsut, B., 2018, *Czynniki i kierunki rozwoju gminy Powidz*, Poznań: Ekspertyzy i Raporty IGSEiGP UAM, t. 2.
- Kolsut, B., Churski, P., Ciesiółka, P., 2021, *Strategia rozwoju gminy Świebodzin 2030 – przykład nowej generacji strategii rozwoju lokalnego*, Poznań: Ekspertyzy i Raporty WGSEiGP UAM – Bogucki Wydawnictwo Naukowe, t. 9.
- Korcelli, P., 1974, *Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast*, Studia KPZK PAN, t. 46, Warszawa: PWN.
- Kostrowicki, J., 1976, „Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne”, *Przegląd Geograficzny*, nr 48(4), s. 601–611.
- Liszewski, S., 1977, *Tereny miejskie a struktura przestrzenna Łodzi*, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Liszewski, S., 2008, „Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich”, w: S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna. Podręcznik akademicki* (s. 187–234), Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Liszewski S., 2016, „Rozwój badań geograficznych nad osadnictwem w Polsce w XX i na początku XXI wieku (zarys problematyki badawczej)”, w: T. Marszał (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza* (s. 31–61), Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Markowski, T., 2019, *Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.
- Markowski, T., Drzazga, D., 2015, „Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)”, *Studia KPZK PAN*, t. CLXIV, s. 10–42.
- Matczak, A. (red.), 1999, *Studia nad strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta. Przykład Łasku*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Matykowski, R., 1990, *Struktura przestrzenna Gniezna i przemieszczenia jego mieszkańców*, Prace Komisji Geograficzno-Geologicznej, t. 22, Warszawa: PWN.
- Mięka, Ł., 2019, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Mydel, R., 1979, *Rozwój struktury przestrzennej miasta Krakowa*, Kraków: Polska Akademia Nauk.
- Nadin, V., 2007, „The emergence of the spatial planning approach in England”, *Planning Practice and Research*, t. 22, nr 1, s. 43–62.
- Parysek, J., 2016, „Pytania o przyszłość gospodarki przestrzennej w Polsce (po 13 latach obowiązywania regulacji prawnych z 2003 r.)”, *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny*, t. LXXVIII (2), s. 37–58.
- Regulski, J., Ptaszyńska, M., Kazimierska, E., 1986, „Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań”, *Biuletyn KPZK PAN*, t. 130, s. 8–34.
- Rodríguez-Pose, A., 2008, „The rise of the ‘city-region’ concept and its development policy implications”, *European Planning Studies*, t. 16, nr 8, s. 1025–1046.
- Salet, W., Faludi, A. (red.), 2000, *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Staszewska, S., 2018, *Przestrzenny rozwój obszarów wiejskich. Zasady kształtowania przestrzeni wsi wielkopolskiej*, Poznań: Ekspertyzy i Raporty IGSEiGP UAM, t. 3.
- Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, 2021, Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Strategia rozwoju ponadlokalnego. Poradnik praktyczny*, 2022, Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

- Suliborski, A., 2010, *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast. Studia nad genezą i pojęciem funkcji*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Śleszyński, P., 2013, „Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw”, *Przegląd Geograficzny*, t. 85, z. 2, s. 173–197.
- Śleszyński, P., 2015, „Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 29, s. 37–53.
- Turner, R.K., Pearce, D.W., 1992, *Sustainable Development: Ethics And Economics*, CSERGE Working Paper PA 92-09, London: Centre for Social and Economic Research on the Global Environment.
- Werwicki, A., 1973, *Struktura przestrzenna średnich miast ośrodków wojewódzkich w Polsce*, Prace Geograficzne, z. 101, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Węclawowicz, G., 2007, *Geografia społeczna miast. Uwarunkowania społeczno-przestrzenne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wróbel, A., 1980, „Modele bazy ekonomicznej jako narzędzie analizy planowania”, *Przegląd Geograficzny*, t. 52, z. 4, s. 729–742.

Źródła prawa i dokumenty

- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, COM (2005), 2010, Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich.
- Europejski Zielony Ład*. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 2019. COM (2019/640), (11.12), Bruksela: Komisja Europejska.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503.
- Ustawa z dnia 30 września 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 87, poz. 505.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1218 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 260.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 379.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1378.
- Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji, COM(2001) 264, 2001, Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich.