



STRATEGIA ROZWOJU PONADLOKALNEGO

PORADNIK PRAKTYCZNY

**STRATEGIA
ROZWOJU
PONADLOKALNEGO**

**PORADNIK
PRAKTYCZNY**

Publikacja powstała na podstawie ekspertyzy, zleconej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, przygotowanej przez Zespół Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu w składzie:

prof. dr hab. Paweł Churski
dr inż. Przemysław Ciesiółka
dr Bartłomiej Kołsut
dr hab. Łukasz Mikuła



**Fundusze
Europejskie**
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności



ISBN 978-83-7610-719-6

SPIS TREŚCI

Wykaz zastosowanych skrótów	4
Wstęp	5
1. Strategia rozwoju ponadlokalnego jako instrument zintegrowanego planowania rozwoju	7
2. Znaczenie zmian w zakresie planowania strategicznego i planowania przestrzennego w kontekście polityki Unii Europejskiej w okresie programowania 2021–2027	14
3. Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej na potrzeby strategii rozwoju ponadlokalnego	17
4. Procedura i zakres strategii rozwoju ponadlokalnego	22
4.1. Proces tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego	22
4.1.1. Rozpoczęcie prac nad strategią rozwoju ponadlokalnego	22
4.1.2. Dalsze prace nad strategią	24
4.1.3. Uchwalenie strategii	28
4.2. Elementy strategii rozwoju ponadlokalnego	28
4.3. Zakres czasowy i przestrzenny	29
5. Część kierunkowa strategii rozwoju ponadlokalnego	32
6. Wymiar przestrzenny strategii rozwoju ponadlokalnego	35
6.1. Terytorializacja polityki rozwoju	36
6.2. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego	36
6.3. Obszary strategicznej interwencji w strategii rozwoju ponadlokalnego	42
6.4. Metody i techniki prezentacji graficznej modelu	46
6.5. Przykładowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej	48
7. Wdrażanie strategii rozwoju ponadlokalnego	65
7.1. System realizacji strategii	65
7.2. Ewaluacja i monitoring	70
7.3. Ramy finansowe i źródła finansowania	70
Załącznik 1	73
Załącznik 2	106
Załącznik 3	119

WYKAZ ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW

GOF	Gospodarczy obszar funkcjonalny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IIT	Inne instrumenty terytorialne
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KSRR 2030	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
MOF MW	Miejski obszar funkcjonalny miasto-gmina wiejska
MOF OW	Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego
MOF SR	Miejski obszar funkcjonalny ośrodka (sub)regionalnego
OF	Obszar funkcjonalny
OSI	Obszar strategicznej interwencji
POF	Przyrodniczy obszar funkcjonalny
UE	Unia Europejska
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

WSTĘP

Zintegrowana strategia rozwoju to podstawowe narzędzie zarządzania rozwojem terytoriów. Strategia rozwoju ponadlokalnego jest nowym dokumentem, wprowadzonym w ramach reformy zmierzającej do pełnego zintegrowania zarówno procesu, jak i dokumentów planistycznych w Polsce¹⁾. Narzędzie to powstało z myślą o gminach sąsiadujących, powiązanych ze sobą funkcjonalnie, które posiadają wspólne, uzupełniające się lub współzależne cele rozwojowe i chcą razem realizować politykę rozwoju w granicach swoich terytoriów.


Strategia rozwoju ponadlokalnego jest dokumentem zintegrowanym, łączącym ze sobą sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Obowiązkowymi elementami strategii są m.in.: model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej. Kompleksowy dokument ma zapewnić koordynację przestrzenną działań planowanych w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym.

¹⁾ Strategia rozwoju ponadlokalnego została wprowadzona ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 13 listopada 2020 r.

Brak szczegółowych przepisów określających zakres modelu struktury-funkcjonalno-przestrzennej jest szansą dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) na wypracowanie swojego własnego sposobu uwzględniania aspektów przestrzennych w strategii rozwoju. W załączniku 2 przedstawionych zostało kilka przykładów modeli z opracowanych już strategii.

Zintegrowana strategia rozwoju ponadlokalnego jest *novum* dla JST. Nie brakuje doświadczeń współpracy w obszarach funkcjonalnych (OF) w ramach instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) z wdrażania polityki spójności w latach 2014-20. Szczególnym wyzwaniem dla JST jest wymiar przestrzenny strategii – jego zakres treściowy, graficzny sposób prezentacji oraz powiązania z obecnym systemem planowania przestrzennego. Tym elementom strategii w dużej mierze poświęcony jest ten materiał. Modelowa struktura funkcjonalno-przestrzenna oraz ustalenia i rekomendacje pokazują przykładowy sposób planowania rozwoju z uwzględnieniem przestrzeni w szerokim tego słowa znaczeniu – ukierunkowanie działań na konkretne obszary i dopasowanie ich do potrzeb i możliwości tych obszarów, określenie zasad i celów polityki przestrzennej oraz struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostki, dla której opracowywana jest strategia (model





struktury funkcjonalno-przestrzennej) oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

W lutym 2021 r. oddaliśmy w Państwa ręce poradnik praktyczny, który krok po kroku wyjaśnia, jak opracować strategię rozwoju gminy. Wiele zawartych tam treści jest aktualnych również

dla strategii rozwoju ponadlokalnego, np. części dotyczące ewaluacji, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko czy konsultacji społecznych. Ten materiał stanowi uzupełnienie podręcznika i skupia się przede wszystkim na elementach procedury i samej strategii rozwoju ponadlokalnego, które wymagają innego podejścia niż przy opracowywaniu strategii rozwoju gminy.

1. STRATEGIA ROZWOJU PONADLOKALNEGO JAKO INSTRUMENT ZINTEGROWANEGO PLANOWANIA ROZWOJU

Strategie stają się istotnym narzędziem planowania i zarządzania procesami rozwoju terytoriów. Kraje, regiony, miasta, gminy wykorzystują je do określenia swoich najbardziej generalnych i ogólnych planów oraz zamierzeń co do przyszłych działań. Zaczęły one być także wykorzystywane w ramach OF – przez gminy nawiązujące współpracę i w zakresie tej współpracy – dla uzgadniania wspólnych kierunków planowanych działań. Polityka rozwoju oparta na obszarach funkcjonalnych umożliwia lepszą efektywność funkcjonowania oraz rozwoju tych obszarów we wszystkich wymiarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym, w tym środowiskowym. Zarządzanie rozwojem na obszarach wykraczających poza teren jednej gminy pomaga w budowaniu spójności terytorialnej, jest źródłem oszczędności dla JST oraz kierunkiem promowanym w polityce spójności.

Strategia rozwoju ponadlokalnego jest instrumentem zintegrowanego planowania rozwoju terenów, które składają się z mniejszych jednostek terytorialnych wyposażonych w odpowiednie

kompetencje. Jednostki terytorialne wchodzące w skład OF także mogą posiadać swoje strategie, czyli najbardziej generalne i ogólne zamierzenia co do przyszłych działań wspierających rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Ważne jest jasne i jednoznaczne zdefiniowanie strategii rozwoju ponadlokalnego oraz określenie relacji pomiędzy tą strategią a strategiami gminy czy województwa. Jednoznaczne zdefiniowanie tych pojęć pozwoli określić także podmiot i przedmiot strategii. Podmiot, tzn. obszar (lub obszary), dla których uzasadnione jest opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego. Z jednej strony strategia rozwoju ponadlokalnego powinna być sporządzana dla obszarów o określonych cechach lub znajdujących się w określonych sieciach relacji funkcjonalnych. Z drugiej strony, mając na uwadze korzyści płynące z ponadlokalnego zarządzania rozwojem, warto szukać przestrzeni do współpracy międzygminnej i dążyć do wspólnej realizacji określonych działań. Przedmiotem strategii rozwoju ponadlokalnego jest zbiór zagadnień, zadań, które powinna poruszać. Przedmiot strategii rozwoju ponadlokalnego powinien być bowiem

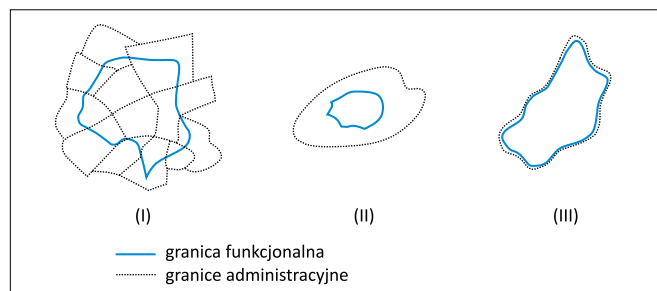


dopasowany do cech obszaru, potencjalnych wspólnych działań, charakteru relacji łączących poszczególne terytoria oraz woli współpracy interesariuszy. Warto dążyć do możliwie szerokiego zakresu ponadlokalnej strategii.

Pierwszym istotnym elementem w zdefiniowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego jest określenie jej miejsca w polityce rozwoju jednostek terytorialnych w Polsce. Obszar funkcjonalny 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”²⁾. 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 (przypadek I z ryc. 2.1.)³⁾.

²⁾ Art. 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

³⁾ Sytuację różnej relacji granic administracyjnych i funkcjonalnych opisał w znanej publikacji z 1997 r. opublikowanej na łamach Regional Studies Robert Bennet, profesor Wydziału Geografii Uniwersytetu w Cambridge (Bennet 1997). Stwierdził on, że szczególnie istotne dla opracowania koordynacji międzyterytorialnej są tereny, na których dochodzi do przecinania się granic administracyjnych i funkcjonalnych (przypadek I z ryc. 2.1.).



Rycina 2.1. Modelowe typy relacji między granicami administracyjnymi i funkcjonalnymi Źródło: Bennett (1997)⁴⁾

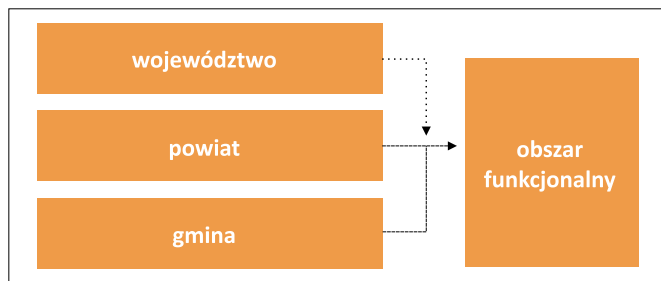
Sytuacja ta stwarza szereg trudności opisywanych w literaturze jako problemy efektów zewnętrznych, „rozlewania się” (*spillover*) lub efektu gapowicza (*free-rider problem*). Wszystkie te komplikacje rodzą potrzebę koordynacji zarządzania przestrzenią powiązań funkcjonalnych przez władze odpowiadające za koordynację polityk rozwojowych w ramach obszarów administracyjnych (Rodríguez-Pose 2008⁵⁾).

W warunkach działania administracji publicznej w Polsce, OF „przecinają” zwykle granice i kompetencje trzech szczebli samorządu terytorialnego (ryc. 2.2.). Zasadnicze znaczenie w tym układzie mają granice i kompetencje samorządów gminnych, które w polskim systemie polityki rozwoju posiadają zdecydowanie najwięcej

⁴⁾ Bennett, R. J. (1997). Administrative systems and economic spaces. *Regional Studies*, 31(3), 323-336.

⁵⁾ Rodríguez-Pose, A. 2008. The rise of the „city-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies*, 16(8), 1025-1046.

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, który świadczy usługi wobec mieszkańców gmin i posiada 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 ponadpodstawowe, instytucje kultury, wsparcie osób z niepełnosprawnościami, poradnictwo psychologiczno-pedagogiczne) oraz w zakresie kształtowania polityki gospodarczej i rynku pracy (m.in. powiatowe urzędy pracy). Niejednokrotnie, zasięg i skala powiązań społeczno-gospodarczych lub przyrodniczych wymaga włączenia się samorządu powiatu w inicjatywę współpracy w ramach OF. Ponadto, w przypadku największych OF, których zasięg wykracza poza granice nawet kilku powiatów, warto włączyć w tę inicjatywę samorząd województwa.




Rycina 2.2. Miejsce obszaru funkcjonalnego w strukturze terytorialno-administracyjnej Polski

W polskiej praktyce samorządowej istnieją liczne przykłady podejmowania współpracy na rzecz rozwoju OF. Opisywano je szerzej w innych publikacjach⁶⁾. W świetle wyników badań szczegółowych opisujących praktykę kooperacji samorządów można wyróżnić kilka modelowych przykładów OF, które spełniają ustawowe warunki, i dla których mogą powstawać strategie rozwoju ponadlokalnego (tab. 2.1.). Wśród tych typów są:

1. Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (MOF OW) – obszary skupione wokół ośrodków wojewódzkich i jednocześnie – głównych ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Dotąd funkcjonowało w Polsce 17 MOF OW. Podstawą istnienia MOF OW są relacje wiążące oparte na znacznych, codziennych przepływach osób, dóbr i kapitału pomiędzy jednostkami administracyjnymi. Powiązania te generowane są przez miasto lub miasta rdzeniowe (ośrodek wojewódzki lub ośrodek wojewódzki oraz inne miasta stanowiące z nim aglomerację policentryczną – np. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia lub Trójmiasto) i wpływają one na tzw. strefę zewnętrzną. Delimitacji MOF OW poświęcono jak dotąd sporo uwagi⁷⁾, a ich zasięg określa się

⁶⁾ zob. np. Kołsut 2015; Janas, Jarczewski 2017.

⁷⁾ zob. P. Śleszyński *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, *Przegląd Geograficzny*, 2013, 85, 2, s. 173-197 lub P. Śleszyński *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, *Rozwój Regionalny I Polityka Regionalna*, (29), 37-53. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2015.29.04>



z wykorzystaniem różnych miar pokazujących (bezpośrednio lub pośrednio) skalę powiązań społeczno-gospodarczych. Celem sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego dla MOF OW jest podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym.

2. Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków (sub)regionalnych (MOF SR) – obszary o podobnych cechach jak MOF OW, skupione wokół mniejszych ośrodków, nazywanych w Polsce regionalnymi albo subregionalnymi. Przykładem tego typu jednostek są były miasta wojewódzkie, które po 1998 r. utraciły status stolicy regionu. Ponadto, zasięg ponadlokalny generują także mniejsze ośrodki miejskie położone w obszarach peryferyjnych. Rdzeniem MOF SR powinny być miasta pełniące przynajmniej funkcje powiatowe (miasta na prawach powiatu, nie wchodzące w skład MOF OW oraz miasta z siedzibą powiatu ziemskiego). Celem sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego dla MOF SR jest (podobnie jak w przypadku MOF OW) podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym, przy czym zasięg przestrzenny MOF SR jest znacznie mniejszy niż w przypadku MOF OW.

3. Miejskie obszary funkcjonalne w układzie miasto-gmina wiejska (MOF MW) – specyficzny rodzaj obszaru obejmującego zwykle małe lub średnie miasto oraz otaczającą je gminę wiejską (często określaną jako „obwarzankową”). MOF MW również opiera się na relacjach wiążących, choć ich rodzaj jest zwykle inny niż w MOF OW i MOF SR, a zasięg znacznie mniejszy. Siedziba „obwarzankowej” gminy wiejskiej mieści się zwykle w mieście (czyli poza jej granicami), a nazwa jest najczęściej tożsama z nazwą gminy miejskiej. Ten rodzaj relacji występuje obecnie na ponad 100 obszarach. Do MOF MW zaliczają się jednak tylko te z nich, w których zasięg ośrodka miejskiego nie wykracza poza gminę obwarzankową. Pozostałe przypadki wchodzą w zakres MOF SR. Celem sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego dla MOF MW jest (podobnie jak w przypadku MOF OW i MOF SR) podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym, przy czym zasięg przestrzenny MOF MW jest najmniejszy wśród wszystkich OF bazujących na wzajemnych relacjach wiążących.
4. Przyrodnicze obszary funkcjonalne (POF) – obszary, których granice funkcjonalne są tożsame z pojedynczym obiektem lub kompleksem obiektów przyrodniczych. Wśród tych obiektów mogą być np. jeziora, lasy, korytarze ekologiczne, zlewnie rzek,

parki narodowe, obszary złóż naturalnych, zbiorniki wód podziemnych. Przedmiotem współpracy oraz celem tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego dla takich obszarów jest ochrona zasobów przyrodniczych oraz określenie zasad i koordynacja ich turystycznego lub rekreacyjnego wykorzystania.

5. Gospodarcze obszary funkcjonalne (GOF) – obszary, które są podobne pod względem struktur gospodarczych. Podobieństwo struktur opiera się w tym przypadku na relacjach przedsiębiorstw o podobnym typie. Relacje te prowadzą do powstania tzw. klastrów gospodarczych (przemysłowych, usługowych, rolniczych), czyli zgrupowań podmiotów współpracujących ze sobą w celu osiągnięcia zysku. GOF mogą zatem objąć np. obszary, na których działają podmioty z branży drzewnej

i meblarskiej (klaster meblarski), lotniczej (klaster lotniczy), kotlarskiej (klaster kotlarski), związanej z transformacją energetyczną (obszary sprawiedliwej transformacji) lub z określonym segmentem gospodarki rolnej (np. klaster sadowniczy zinstytucjonalizowany w formie grupy producentów rolnych). GOF mogą także obejmować swoim zasięgiem tereny budujące swój rozwój wokół działalności turystycznej, opartej na podobnych zasobach przyrodniczych lub kulturowych (np. gminy i powiaty nadmorskie lub górskie albo miasta z cennymi zabytkami). Strategia rozwoju dla GOF powinna koncentrować się na wspieraniu rozwoju danego sektora gospodarczego, tworzeniu warunków biznesowych/infrastrukturalnych dla jego funkcjonowania, czasami także koordynacji działań wspólnych przedsiębiorstw, w celu wzmocnienia całego OF.

Tabela 2.1. 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 lub policentryczną) a jego strefą zewnętrzną	Podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (poprzez m.in. lepsze świadczenie wspólnych usług), ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym

Lp	Typ	Rodzaj powiązań funkcjonalnych – kryterium delimitacji	Główny cel strategii
2	Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków (sub)regionalnych (MOF SW)	Relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) pomiędzy ośrodkiem (sub)regionalnym a strefą zewnętrzną	Podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (poprzez m.in. lepsze świadczenie wspólnych usług), 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 (poprzez m.in. lepsze świadczenie wspólnych usług), ładu przestrzennego i koordynacja zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym
4	Przyrodnicze obszary funkcjonalne (POF)	Wspólny obiekt przyrodniczy lub kompleks obiektów przyrodniczych, np.: <ul style="list-style-type: none"> • jezioro (gospodarowanie) • rzeka (naturalizacja/regulacja + gospodarowanie) • zlewnia (ochrona przeciwpowodziowa) • park narodowy, park krajobrazowy (np.: ochrona i wykorzystanie rekreacyjne dla lokalnej społeczności, zielone przemysły) 	Ochrona zasobów przyrodniczych oraz wskazanie zasad ich wykorzystania
5	Gospodarcze obszary funkcjonalne (GOF)	Relacje gospodarcze podmiotów z tej samej branży, np.: <ul style="list-style-type: none"> • grupy producentów rolnych • przemysł kotlarski • obszary sprawiedliwej transformacji • turystyka • przemysł lotniczy 	Podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego wybranej branży (branż) i OF

Strategie rozwoju ponadlokalnego powinny być sporządzane dla obszarów należących do co najmniej 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 lub powiatów, które wykraczają poza kompetencje jednej gminy lub powiatu lub w bardziej efektywny sposób mogą

być zrealizowane wspólnie. Z kolei w przypadku, gdy MOF wykracza poza zasięg jednego powiatu ziemskiego, powinno się rozważyć współpracę z samorządem województwa, choćby ze względu na organizację publicznego transportu zbiorowego o zasięgu ponadpowiatowym. Z oczywistych względów strategia rozwoju ponadlokalnego nie może być opracowywana dla obszaru pojedynczej gminy. Należy jednak zwrócić uwagę,

że nie w każdym przypadku gmina należąca do OF będzie widziała potrzebę sporządzania dodatkowo strategii rozwoju gminy. Jeżeli strategia rozwoju ponadlokalnego dotyczy ważnych i priorytetowych zagadnień dla danej gminy i w sposób kompleksowy wyczerpuje ich tematykę oraz możliwości rozwoju gminy, nie ma potrzeby sporządzania dodatkowo strategii gminnej. Decyzja o posiadaniu strategii rozwoju gminy powinna być podejmowana przez każdą gminą osobno, na podstawie indywidualnej oceny.

Zasadniczo nie ma możliwości by jakakolwiek 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 łączy ją z innymi jednostkami relacje gospodarcze podmiotów z tej

samej branży (i wówczas może stać się członkiem GOF) lub powiązania przyrodnicze (i wówczas może stać się członkiem POF). Miejskie OF można zatem określić mianem kompleksowych, których 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. Powinny koncentrować się przede wszystkim na wspólnych relacjach przyrodniczych lub gospodarczych stanowiących podstawę powstania OF. Nie wyklucza to jednak jednoczesnego kreowania innych, łączących uczestników procesu, dziedzin rozwoju.



2. ZNACZENIE ZMIAN W ZAKRESIE PLANOWANIA STRATEGICZNEGO I PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W KONTEKŚCIE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2021–2027

Ważną zmianą wprowadzoną przepisami rozporządzenia ogólnego⁸⁾ jest konieczność opracowywania we wskazanych przypadkach strategii terytorialnej. Zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego, państwa członkowskie wspierają zintegrowany rozwój terytorialny w oparciu o strategię rozwoju lokalnego lub terytorialnego poprzez:

⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

- ✓ zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT),
- ✓ rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS),
- ✓ inne instrumenty terytorialne (IIT) wspierające inicjatywy opracowane przez państwo członkowskie na rzecz inwestycji zaprogramowanych z myślą o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu polityki Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

Wskazany katalog instrumentów częściowo różni się, a częściowo jest inaczej zorganizowany w stosunku do poprzedniej perspektywy 2014–2020. W poprzednim okresie programowania rozwój terytorialny był realizowany przez państwa

członkowskie poprzez wdrażanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność nie był zaliczany do instrumentów rozwoju terytorialnego. Nie przewidywano również użycia innych instrumentów terytorialnych wspierających inicjatywę opracowane przez państwo członkowskie. Tym samym w nowej perspektywie programowania 2021–2027 katalog instrumentów został zwiększony. Podkreślono, że rozwój terytorialny musi być zintegrowany oraz wprowadzono narzędzie w postaci strategii terytorialnej.


Zgodnie z art. 29 rozporządzenia ogólnego, strategia terytorialna jest stosowana do realizacji ZIT lub IIT. Strategia zawiera następujące elementy:

- ✓ obszar geograficzny, którego dotyczy dana strategia,
- ✓ analizę potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru,
- ✓ opis zintegrowanego podejścia do stwierdzonych potrzeb rozwojowych i potencjału,
- ✓ opis włączenia partnerów (władze miejskie i inne organy publiczne, partnerzy gospodarczy i społeczni, właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, podmioty działające na rzecz ochrony środowiska oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw

osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji – zgodnie z art. 6 rozporządzenia ogólnego określającym założenia partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania) w przygotowanie strategii i jej wdrożenie.

Strategie terytorialne mogą również zawierać wykaz operacji (projektów), które mają być wspierane. Za opracowanie strategii terytorialnej odpowiadają właściwe organy lub instytucje miejskie, lokalne lub terytorialne. W sytuacji, gdy strategia terytorialna nie zawiera wykazu operacji, które mają uzyskać wsparcie, właściwe podmioty dokonują wyboru operacji lub biorą udział w takim wyborze. Wybrane operacje muszą być zgodne ze strategią terytorialną.

Implementacja powyższych zasad na grunt krajowej polityki regionalnej w Polsce ma swoje przełożenie w zapisach projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, (dalej: ustawa wdrożeniowa). Zgodnie z zapisami projektu ustawy, przygotowanie strategii terytorialnej jest warunkiem dla wdrażania ZIT. W przypadku obszarów funkcjonalnych, rolę strategii terytorialnej będzie mogła pełnić strategia rozwoju ponadlokalnego, o ile będzie spełniała wszystkie ustawowe wymagania dotyczące strategii terytorialnej. Realizacja ZIT na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków



wojewódzkich będzie obowiązkowo wymagała przygotowania ponadlokalnej strategii rozwoju do końca 2025 r. Strategia ponadlokalna dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich będzie mogła jednocześnie być strategią terytorialną albo będzie

mogła istnieć obok strategii terytorialnej. Decyzja o tym, jakie dokumenty strategiczne zostaną sporządzone i uchwalone, jakiej treści i kiedy należy do samorządów wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego.

3. DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNEJ, GOSPODARCZEJ I PRZESTRZENNEJ NA POTRZEBY STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Diagnozowanie jest kluczowym etapem w kompleksowej ocenie ponadlokalnych zasobów rozwojowych, które prowadzą do wypracowania wizji, celów i kierunków działań na przyszłość. Jest także wstępnym etapem do wypracowania rozwiązań strategicznych. Celem diagnozy jest opisanie problemów i potencjałów rozwojowych w celu takiej ich zmiany, która przyniesie wzrost poziomu życia i zaspokojenia potrzeb społecznych. Istotę i generalne cechy dobrej diagnozy opisano w podręczniku *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, str. 33–50⁹⁾. Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej OF¹⁰⁾ powinna jednak różnić się od diagnozy gminnej. Różnice te wynikają z innej skali przestrzennej


⁹⁾ Poradnik jest dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

¹⁰⁾ Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, (...) przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

oraz z odmiennego zestawu koniecznych do przeanalizowania zagadnień.

Diagnoza obszaru funkcjonalnego powinna koncentrować się przede wszystkim na powiązaniach międzygminnych – ich intensywności i kierunku. W przypadku jednostek rozpoczynających współpracę ponadlokalną, diagnoza powiązań funkcjonalnych powinna prowadzić do określenia ich zasięgu i delimitacji granic obszaru funkcjonalnego. Z praktycznego punktu widzenia, opracowanie to może stanowić przedmiot osobnego raportu. Z kolei dla obszarów, które zinstytucjonalizowały już swoją współpracę w formie stowarzyszenia, związku lub porozumienia JST, diagnoza powiązań funkcjonalnych powinna prowadzić do weryfikacji wcześniej ustalonego zasięgu powiązań i granic OF – wówczas identyfikacja intensywności i kierunku powiązań może być włączona do raportu obejmującego diagnozę porównawczą i pogłębioną (wewnętrzną).





Pierwszym etapem procesu diagnozy powiązań funkcjonalnych powinno być określenie rodzaju powiązań, które przecinają istniejące granice administracyjne i powinny stać się przedmiotem współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego spośród trzech typów:

- relacje wiążące obejmujące przepływy ludzi, dóbr i kapitału, określające miejski obszar funkcjonalny (MOF OW, MOW SR lub MOW MW),
- relacje przyrodnicze, określające przyrodniczy obszar funkcjonalny (POF),
- relacje gospodarcze, określające gospodarczy obszar funkcjonalny (GOF).

Pierwszy typ powiązań prowadzi do powstawania miejskich obszarów funkcjonalnych. Identyfikacja intensywności i kierunku relacji wiążących nie jest łatwa z uwagi na problem z dostępem do danych o przepływach osób, dóbr i kapitału oraz relacjach społecznych gromadzonych i udostępnianych na poziomie gminnym. W związku z tym, diagnoza powiązań funkcjonalnych powinna z jednej strony skupiać się na analizie danych pokazujących intensywność i kierunek przepływów, ale także korzystać z pośrednich sposobów pomiaru relacji wiążących. Wśród danych pokazujących relacje wiążące opierające się na przepływach osób można wyróżnić:

1. Migracje stałe – dane (tablice wynikowe) pokazujące wielkość i kierunki wewnętrznych

migracji stałych ludności udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w Bazie Danych „Demografia” za okres 2002–2020,

2. Dojazdy do pracy – dane (arkusze wynikowe) udostępnione przez GUS dla trzech momentów czasowych (2006, 2011, 2016), w których wykorzystano z różnych metodologii pośredniego wyliczania międzyterytorialnych dojazdów do pracy. Możliwe jest także samodzielne pozyskanie danych z izb skarbowych, przy czym wymaga to dodatkowego zaangażowania podmiotu opracowującego diagnozę powiązań funkcjonalnych.
3. Dojazdy do szkół – w tym przypadku brakuje publicznie dostępnych danych. GUS udostępnia wyniki badania dojazdów uczniów do szkół zlokalizowanych w miastach wojewódzkich, przeprowadzonego w 2018 r. Badanie było oparte na danych udostępnionych przez ówczesne Ministerstwo Edukacji Narodowej. Informacje o liczbie uczniów w układzie gmin lub miejscowości zamieszkania można również pozyskać ze szkół ponadpodstawowych położonych na obszarze funkcjonalnym (wymaga to jednak gromadzenia danych pierwotnych).
4. Korzystanie z medycznych świadczeń ponadlokalnych (leczenie szpitalne, ambulatoryjna opieka specjalistyczna, opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień) – oddziały

regionalne Narodowego Funduszu Zdrowia gromadzą dane o świadczeniobiorcach i możliwe jest pozyskanie ich liczby wg kodów TERYT (gminnych), co pozwoli zidentyfikować zasięg oddziaływania placówek leczenia szpitalnego i innych świadczeń specjalistycznych, które zwykle mają charakter ponadlokalny i są przedmiotem współpracy jednostek publicznych (w tym szczególnie samorządowych).

Innym sposobem określenia intensywności powiązań międzygminnych jest wykorzystanie miary pokazującej skalę współpracy jednostek samorządu terytorialnego:

5. Przepływy finansowe między gminami – dane publikowane przez Ministerstwo Finansów, dotyczące sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, obejmujące dochody w paragrafach 231 (dotacja celowa otrzymana z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego), 661 (dotacja celowa otrzymana z gminy na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego). Możliwe jest także wykorzystanie gotowych algorytmów, choćby finansowego wskaźnika

współpracy przedstawionego w literaturze przez Łukomską i Szmigiel-Rawską (2015)¹¹⁾,

6. Zinstytucjonalizowane formy współpracy międzygminnej – gminy i powiaty współpracują ze sobą w zakresie organizacji zadań publicznych oraz realizacji wspólnych inwestycji. Ta współpraca, prowadzona w ramach związków, porozumień oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, może być kolejną miarą, pokazującą intensywność i kierunki powiązań funkcjonalnych.

Istnieją także możliwości mierzenia poziomu więzi terytorialnych między mieszkańcami lub liderami lokalnymi za pomocą metod sondażowych, tj. np.:

7. Wywiadu kwestionariuszowego, ankiety internetowej, ankiety audytoryjnej – w kwestionariuszach ankiety, wywiadu możliwe jest wprowadzenie pytań weryfikujących wspólną identyfikację terytorialną gmin obszaru funkcjonalnego, poziom akceptacji współpracy międzyterytorialnej oraz obszary rekomendowane do wspólnych działań.

Oprócz ww. zmiennych, które opisują intensywność i kierunki powiązań funkcjonalnych,

.....
¹¹⁾Wskaźnik skonstruowany na potrzeby mierzenia przepływów finansowych pomiędzy samorządami w Polsce został opisany w artykule *Finansowe aspekty współpracy samorządów*, Studia Regionalne i Lokalne Nr 3 (61)/2015

w opracowaniach delimitacyjnych wykorzystuje się także zmienne pośrednie, które opisują „miejskość” strefy podmiejskiej i pozwalają tym samym pośrednio na określenie granicy bezpośredniej strefy oddziaływania rdzenia (miasta centralnego). Wśród tych zmiennych są:

8. Mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców – miara pokazująca skalę procesu suburbanizacji, przenoszenia się mieszkańców miasta do strefy podmiejskiej,
9. Podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców¹²⁾ – miara pokazująca skalę aktywności gospodarczej, typowej dla obszarów zurbanizowanych.

Diagnoza obszarów funkcjonalnych, sporządzana w związku z opracowaniem strategii rozwoju ponadlokalnego, powinna uwzględniać następujące części (ryc. 3.1.):

- A. Diagnozę powiązań funkcjonalnych, wykonywaną na etapie instytucjonalizacji OF (przed przystąpieniem do pracy nad strategią) lub weryfikacji granic istniejącej zinstytucjonalizowanej formy współpracy JST. Celem tej diagnozy jest identyfikacja intensywności i kierunku międzygminnych

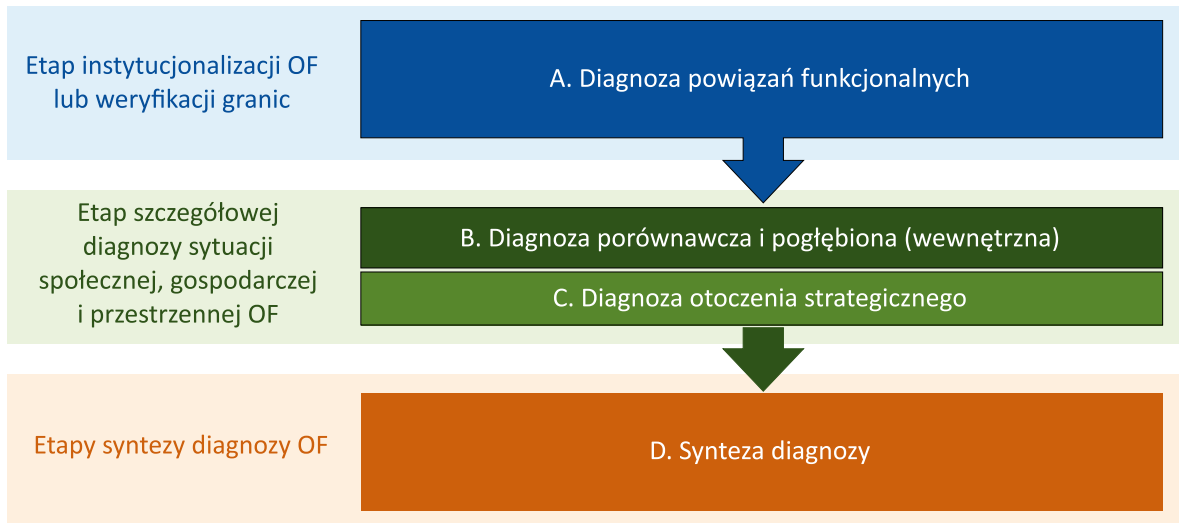
¹²⁾ Rekomenduje się wzięcie pod uwagę podmiotów gospodarczych z sekcji J-N Polskiej Klasyfikacji Działalności, ponieważ to one szczególnie koncentrują się w MOF.

powiązań funkcjonalnych oraz określenie lub potwierdzenie, lub weryfikacja lub korekta zasięgu obszaru funkcjonalnego.

- B. Diagnozę porównawczą i pogłębioną (wewnętrzną), wykonywaną na etapie szczegółowej diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej obszaru funkcjonalnego. Celem tej diagnozy jest identyfikacja głównych mocnych i słabych stron obszaru funkcjonalnego oraz kluczowych problemów, koniecznych do rozwiązania w horyzoncie czasowym strategii rozwoju ponadlokalnego.
- C. Diagnozę otoczenia strategicznego, wykonywaną równoległe z diagnozą porównawczą i wewnętrzną (pogłębioną), czyli na etapie szczegółowej diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej obszaru funkcjonalnego. Celem tej diagnozy jest identyfikacja zlokalizowanych w otoczeniu obszaru funkcjonalnego szans i zagrożeń rozwojowych, tj. pozytywnych i negatywnych czynników, które będą wpływać na jego rozwój.
- D. Syntezę diagnozy, której celem jest identyfikacja relacji pomiędzy najważniejszymi mocnymi i słabymi stronami OF (diagnoza porównawcza i wewnętrzna) a szansami i zagrożeniami w otoczeniu strategicznym (diagnoza otoczenia strategicznego), a także kluczowych problemów

do rozwiązania przez obszar funkcjonalny w zakładanym horyzoncie czasowym. Synteza może być pomocna przy wypracowaniu wniosków z diagnozy, które są elementem strategii.

Szczegółowy opis metodyki diagnozy OF znajduje się w załączniku nr 1 do materiału.



Rycina 3.1. Etapy prac diagnostycznych wykonywanych przez obszar funkcjonalny

4. PROCEDURA I ZAKRES STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Ramy prawne funkcjonowania polityki rozwoju umiejscowiły strategię rozwoju ponadlokalnego w systemie dokumentów strategicznych. Strategia rozwoju ponadlokalnego jest rozumiana jako dokument spełniający wymagania art. 10g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 12a ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracowywać strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych jednostek w zakresie ich terytorium. Strategia ponadlokalna jest opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy wchodzące w jego skład. Może być opracowywana w udziale powiatu, jeżeli co najmniej jedna gmina wchodząca w skład OF, dla którego przygotowana jest strategia rozwoju ponadlokalnego, należy do danego powiatu.

4.1. PROCES TWORZENIA STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

4.1.1. ROZPOCZĘCIE PRAC

Przygotowanie i realizacja strategii rozwoju ponadlokalnego wymaga podjęcia dobrowolnej współpracy i utworzenia związku międzygminnego, stowarzyszenia lub zawarcia porozumienia międzygminnego. Biorąc pod uwagę doświadczenia praktyczne rekomenduje się wykorzystywanie formy organizacyjnej: związku lub stowarzyszenia, skutkujących tworzeniem nowych instytucji i ich organów, czego nie zapewniają porozumienia JST.

W przypadku związku międzygminnego następuje przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi, którego głównym celem jest realizowanie tych zadań. JST przekazując zadanie związkowi, zrzekają się praw do ich wykonywania, co w przypadku sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego jest w pełni uzasadnione. Związek, przejmując zadanie staje się odpowiedzialny za jego realizację. Związek nie pozbawia jednak przedstawicieli

wszystkich gmin lub powiatów członkowskich możliwości podejmowaniu decyzji w ramach procesu tworzenia strategii ponadlokalnej. Organ stanowiący związek, tj. zgromadzenie związku tworzą wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast uczestniczących w związku, którzy bezwzględną większością głosów podejmują stosowne uchwały.

Stowarzyszenie mogą założyć co najmniej trzy JST. Zawiązane stowarzyszenie stanowi odrębny od tworzących go jednostek podmiot prawa. Jednostka, która powierza stowarzyszeniu realizację zadania, nie zrzeka się możliwości jego samodzielnej realizacji, jak w przypadku przekazania realizacji zadania związkowi.

Trzecią formą współpracy jest porozumienie międzygminne¹³⁾. Zawarcie porozumienia skutkuje powierzeniem jednemu z jego członków wykonania zadania. Przekazane zadanie nadal pozostaje zadaniem samorządu gminy lub powiatu. Wykonuje je jednak jeden z uczestników porozumienia na rzecz pozostałych, w ramach swojej właściwości i posiadanych zasobów kadrowych. Główną wadą porozumienia w przypadku tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego może być brak


¹³⁾ Procedowana obecnie (luty 2022 r.), w ramach projektu ustawy wdrożeniowej, zmiana ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego stroną porozumienia międzygminnego może być również powiat.

bezpośredniego zaangażowania wszystkich JST w tworzenie dokumentu. Taka forma współpracy może pozornie upraszczać cały proces, zwłaszcza w pierwszej fazie jego realizacji, eliminując napotykaną po drodze, potencjalne konflikty. W efekcie sporne kwestie mogą wybrzmieć na koniec całego procesu, opóźniając uchwalenie strategii przez wszystkie zaangażowane gminy i powiaty.

Wybór formy współpracy należy do zainteresowanych JST i powinien zależeć od możliwości i chęci zaangażowania się przez poszczególne gminy/powiaty w tworzenie strategii. Potwierdzeniem zainicjowania współpracy między gminami w zakresie opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego są najczęściej uchwały rad każdej z gmin w sprawie współpracy gmin w zakresie opracowania strategii ponadlokalnej, podjęte na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 w związku art. 10 ust. 1 i art. 10g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴⁾.

¹⁴⁾ Art. 18 ust. 2 pkt 12 stanowi, że do wyłącznej właściwości gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku. Art. 10 ust. 1 stanowi, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Art. 10g ust. 1 stanowi, że gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium.





Obowiązujące przepisy nie zawierają bezpośredniej podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego. Taka sytuacja wywołuje wiele pytań i wątpliwości. Obecnie (luty 2022 r.) procedowana ustawa wdrożeniowa ma wprowadzić właściwy przepis uprawniający do określa szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybu konsultacji¹⁵⁾. Nie oznacza to jednak, że do tego czasu nie ma możliwości uchwalenia trybu i harmonogramu prac nad strategią. Ustawa o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy uprawnienie do ustalenia zasad współdziałania z innymi gminami, a więc także do określenia trybu i harmonogramu przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego. JST mogą podjąć jedną uchwałę dotyczącą jednocześnie współdziałania gmin w zakresie opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego oraz harmonogramu działań, w tym planu konsultacji projektu strategii ponadlokalnej. W podstawie prawnej takiej uchwały powinien zostać przywołany również art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Tryb przygotowania strategii, w tym konsultacji jej projektu, powinien być zgodny zarówno z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, jak

¹⁵⁾ Przepis zostanie wprowadzony zmianą ustawy o samorządzie gminnym procedowaną w ramach projektu ustawy wdrożeniowej.

również ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz powinien uwzględniać istniejące uchwały podjęte przez rady gmin na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym określające ogólne zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

4.1.2. DALSZE PRACE NAD STRATEGIĄ

Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego opracowuje organ wykonawczy związku międzygminnego albo stowarzyszenia lub wójt/ burmistrz/prezydent miasta. Niezależnie od organu formalnie upoważnionego do sporządzenia strategii, proces ten powinien mieć charakter otwarty i partycypacyjny. W budowanie strategii powinny być zaangażowane wszystkie zainteresowane JST. Ciągła współpraca jest gwarancją końcowego sukcesu. Otwartość, stały kontakt, regularne spotkania, warsztaty itp. realnie angażują uczestników całego procesu. Takie podejście ułatwia wyjście poza granice administracyjne oraz integrację wokół wspólnych celów.

Partycypacja

Ważnym elementem procesu tworzenia strategii ponadlokalnej jest partycypacja. Partycypacja powinna być uczciwa, efektywna i w możliwie wysokim stopniu angażująca obywateli i zainteresowane podmioty w podejmowanie

decyzji dotyczących treści strategii. Informowanie, konsultacje i współdecydowanie to trzy poziomy partycypacji, których realizacja zapewni wsparcie procesu oraz ułatwi zrozumienie i wdrożenie planowanego rozwoju OF, którego celem jest korzyść dla całego obszaru, a nie jedynie dla pojedynczej gminy. Od podmiotu przygotowującego strategię zależy ostateczny zakres i skuteczność partycypacji. Zasady i formy partycypacji zostały opisane w poradniku Strategia rozwoju gminy krok po kroku, str. 15–18¹⁶⁾.

Obowiązujące przepisy określają jedynie minimalne wymagania dotyczące konsultacji. Projekt strategii podlega konsultacjom przynajmniej z gminami sąsiednimi i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Informacja o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu strategii oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych powinna zostać zamieszczona na stronie internetowej podmiotu opracowującego projekt strategii. Bez względu na przyjętą formę współpracy, czyli bez względu na podmiot, który opracowuje strategię, rekomenduje się zamieszczenie informacji o konsultacjach

¹⁶⁾ Poradnik jest dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

na stronach internetowych wszystkich gmin i powiatów objętych strategią rozwoju ponadlokalnego. Dzięki temu informacja dotrze do szerszego grona odbiorców, a konsultacje będą bardziej skuteczne. Informację o planowanych konsultacjach można również upublicznić w prasie o odpowiednim zasięgu. Takie ogłoszenia zawiera informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt.

Czas trwania konsultacji jest ustalany przez podmiot opracowujący projekt. Nie może on być jednak krótszy niż 35 dni. Brak opinii w wyznaczonym terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia. Natomiast uwagi wniesione po terminie mogą nie zostać rozpatrzone.

W ciągu 30 dni od dnia zakończenia formalnych konsultacji, podmiot opracowujący strategię, sporządza sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji i zamieszcza je na swojej stronie internetowej. Sprawozdanie powinno koncentrować się na sposobie rozpatrzenia zgłoszonych uwag oraz jego uzasadnieniu. W tym przypadku również zaleca się publikację sprawozdania na stronach internetowych wszystkich JST, których dotyczy projekt strategii.



Opiniowanie przez zarząd województwa

Podmiot sporządzający strategię rozwoju ponadlokalnego przedkłada projekt dokumentu zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia w strategii rozwoju ponadlokalnego ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa. Zarząd województwa wydaje tę opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju ponadlokalnego jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

Jeżeli strategia rozwoju województwa nie została jeszcze dostosowana do obecnych wymagań i nie zawiera treści dotyczących polityki przestrzennej (model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie), zarząd województwa może wydać opinię o odstąpieniu od wyrażenia stanowiska dotyczącego sposobu uwzględnienia w strategii rozwoju ponadlokalnego ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie.

Odstąpienie od wydania opinii nie uniemożliwia zarządowi województwa poinformowania gminy o obowiązujących w województwie kierunkach i celach polityki przestrzennej województwa, wynikających ze strategii województwa, jak i obowiązujących zasadach wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Niezależnie od tego czy strategia rozwoju województwa została dostosowana do obecnych wymagań, czy też nie, powinna zawierać cele w zakresie kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego¹⁷⁾.

Jednocześnie wydanie przez zarząd województwa w terminie ustawowym opinii o odstąpieniu od wyrażenia stanowiska nie oznacza uznania strategii rozwoju ponadlokalnego za zgodną ze strategią rozwoju województwa¹⁸⁾.

Brak zgodności strategii rozwoju ponadlokalnego ze strategią rozwoju województwa (także w aspekcie spójności celów w zakresie kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego) może stanowić podstawę dla podjęcia działania przez organ

¹⁷⁾ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności następujące cele: kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

¹⁸⁾ Art. 10f ust. 5 ustawy o samorządzie województwa stanowi, że w przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

nadzoru (województwo). Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Zatem w przypadku, gdy właściwy organ zatwierdzi uchwałą strategię rozwoju ponadlokalnego niezgodną ze strategią rozwoju województwa, organ nadzoru będzie zobowiązany do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Upřednia ewaluacja trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju

Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego wymaga przeprowadzenia upředniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji (z uwzględnieniem wpływu terytorialnego skutków planowanych działań). Jest to jeden z ustawowych wymogów proceduralnych wynikających z art. 10a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ewaluacja musi zostać przeprowadzona przed przyjęciem dokumentu. Brak jest formalnych wymagań co do metod jej realizacji, jak również wskazania konkretnego etapu prac nad strategią, na którym powinna mieć zastosowanie. Zagadnienie ewaluacji, w tym proponowany sposób postępowania został przedstawiony w poradniku *Strategia rozwoju gminy krok po kroku*, str. 19–22¹⁹⁾. Informacje tam zawarte mogą

¹⁹⁾ Poradnik jest dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

zostać odniesione do strategii rozwoju ponadlokalnego.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego jest poddawany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (sooś), o ile wyznacza ramy dla późniejszej realizacji projektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzja zasadności przeprowadzenia oceny oraz o jej zakresie należy do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz – w przypadku obszarów morskich – dyrektora urzędu morskiego. Organ sporządzający projekt strategii może wnioskować o odstąpienie od przeprowadzenia sooś, wykazując, że realizacja postanowień strategii nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000.

Kwestie uzgodnienia odstąpienia od przeprowadzenia sooś oraz samej prognozy oddziaływania na środowisko zostały omówione w poradniku *Strategia rozwoju gminy krok po kroku*, str. 22–24²⁰⁾.

²⁰⁾ JW.



4.1.3. UCHWALENIE STRATEGII

Tryb uchwalenia strategii rozwoju ponadlokalnego zależy od formy współpracy związanej na potrzeby jej sporządzenia.

Strategia rozwoju ponadlokalnego przygotowana przez związek międzygminny lub stowarzyszenie jest przyjmowana przez ich organy stanowiące. W przypadku związku międzygminnego będzie to zgromadzenie związku, a w przypadku stowarzyszenia walne zebranie członków, chyba że statut stowarzyszenia stanowi inaczej. Natomiast strategia rozwoju ponadlokalnego opracowana w ramach porozumienia międzygminnego jest przyjmowana przez właściwe rady gmin lub powiatów i obowiązuje od dnia jej przyjęcia przez ostatnią radę gminy lub powiatu.

4.2. ELEMENTY STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Strategia rozwoju ponadlokalnego musi zawierać następujące elementy (ryc. 4.1.):

- ✓ wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- ✓ cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym,

- ✓ kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- ✓ oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- ✓ model struktury funkcjonalno-przestrzennej OF, dla którego przygotowywana jest strategia rozwoju ponadlokalnego,
- ✓ ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w OF, dla którego przygotowywana jest strategia rozwoju ponadlokalnego,
- ✓ obszary strategicznej interwencji (krajowe i regionalne) określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań,
- ✓ obszary strategicznej interwencji kluczowe dla OF, dla którego przygotowywana jest strategia rozwoju ponadlokalnego, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań,
- ✓ system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- ✓ ramy finansowe i źródła finansowania.

Mając na względzie powyższe wymagania ustawowe można przyjąć, że struktura strategii rozwoju ponadlokalnego powinna obejmować część diagnostyczną, kierunkową oraz wdrożeniową. W części diagnostycznej szczególną

uwagę należy zwrócić na syntezę dokonanych ustaleń diagnostycznych. Powinny one uwzględniać wyniki diagnozy powiązań funkcjonalnych, diagnozy porównawczej i pogłębionej oraz diagnozy otoczenia strategicznego.



Rycina 4.1. Etapy tworzenia i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego

W części kierunkowej na podstawie wniosków z diagnozy należy określić wizję, cele strategiczne,


kierunki działania i kluczowe działania (projekty), a także ich konsekwencje przestrzenne. Wyrazem uwzględnienia w strategii rozwoju ponadlokalnego konsekwencji przestrzennych podejmowanych działań strategicznych jest model struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z rekomendacjami w zakresie polityki przestrzennej oraz wskazanie OSI wraz z określeniem rekomendowanych działań interwencyjnych dedykowanych tym obszarom.

W części wdrożeniowej strategii rozwoju ponadlokalnego należy zdefiniować budżet i źródła finansowania, określić sposób wdrażania, a także doprecyzować zasady monitoringu i ewaluacji.

4.3. ZAKRES CZASOWY I PRZESTRZENNY

Jednym z istotnych wyzwań przy tworzeniu strategii rozwoju ponadlokalnego jest określenie jej horyzontu czasowego. Jest to o tyle trudne, że strategii rozwoju ponadlokalnego wymagają podejścia zintegrowanego, uwzględniającego zarówno wymiar planowania finansowego, jak i przestrzennego. Tymczasem oba te rodzaje planowania wymagają innych horyzontów czasowych.

Planowanie finansowe w JST opiera się przede wszystkim na wieloletnich prognozach finansowych, sporządzanych na okres najbliższego



roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Kwoty i wskaźniki podawane w wieloletnich prognozach finansowych na lata wykraczające poza roczny budżet mają charakter szacunkowy, a możliwy błąd prognozy rośnie wraz z wydłużającym się horyzontem czasowym. Niektóre JST wykraczają zakresem prognozy poza okres trzech kolejnych lat, co najczęściej wynika z zaciągniętych zobowiązań długoterminowych, które powinny być uwzględniane w wieloletnich prognozach finansowych. Charakter wiążący mają wyłącznie limity możliwych do zaciągnięcia zobowiązań na przedsięwzięcia wieloletnie – ten element wieloletniej prognozy finansowej rzadko wykracza poza zakres 4–5 lat.

Planowanie inwestycyjne w zakresie celów publicznych jest od kilkunastu lat bardzo silnie uwarunkowane 7-letnim horyzontem czasowym kolejnych perspektyw finansowych UE. Środki europejskie stanowią bardzo ważne, w niektórych przypadkach podstawowe, źródło finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych JST. W odniesieniu do niektórych form współpracy samorządowej na poziomie ponadlokalnym możliwość ich wykorzystania stanowić może wręcz konstytutywną przesłankę tworzenia takich struktur. Należy pamiętać o tym, że zgodnie z zasadą N+3 oddziaływanie finansowe poszczególnych perspektyw wykracza z reguły o 3 lata poza określoną w nich bezpośrednio datę końcową. O ile na etapie tworzenia

strategii nie zawsze możliwe jest przypisanie dokładnych kwot do poszczególnych przedsięwzięć (szczególnie w przypadku środków przyznawanych w trybie konkursowym), o tyle świadomość wysokości pul środków na określone rodzaje projektów powinna w znacznym stopniu przyczyniać się do urealnienia wymiaru finansowego realizacji strategii.

Z kolei planowanie przestrzenne w Polsce w zasadzie nie posługuje się żadnym realnym horyzontem czasowym. Dokumenty planowania przestrzennego, w tym również decyzje administracyjne ustalające warunki zabudowy, obowiązują bezterminowo²¹⁾, choć trudno w tej chwili ocenić jaki wpływ na to założenie będzie mieć ewentualna reforma systemu planowania. Wprowadzony w 2015 r. wymóg bilansowania zasobu terenów inwestycyjnych na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w perspektywie 30-letniej jest jedynym elementem nadającym dokumentom planowania przestrzennego jakiegokolwiek odniesienie do wymiaru czasowego. Praktyczna realizacja tego wymogu w poszczególnych gminach jest bardzo zróżnicowana, z uwagi na brak

²¹⁾ Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje wprowadzenie terminu dla decyzji o warunkach zabudowy – 3 lata od dnia, w którym decyzja stała się prawomocna.

krajowych standardów sporządzania bilansów terenów i prognozowania trendów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. Warto podkreślić, że terminy realizacji inwestycji celu publicznego ujętych w studiach gminnych lub miejscowych planach nie muszą być określone, a więc wymóg bilansowy w perspektywie 30-letniej nie dotyczy ich nawet formalnie.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe uwarunkowania dla strategii rozwoju ponadlokalnego konieczne jest określenie horyzontu czasowego, spełniającego jednocześnie kilka, trudnych do równoległego osiągnięcia, warunków:

- możliwie spójnego z praktykami w zakresie planowania finansowo-rzeczowego i przestrzennego,
- operacyjnego w wymiarze projektowym,
- realistycznego w wymiarze finansowym,
- uwzględniającego długofalowy charakter wielu procesów przestrzennych.

W takiej sytuacji proponuje się dwa warianty horyzontu czasowego strategii rozwoju ponadlokalnego:

1. zintegrowany – strategia w każdym swoim wymiarze (projektowy, finansowy, przestrzenny) obejmuje jednolity wymiar ok. 10 lat, a więc obejmujący w każdym przypadku co najmniej dokończenie jednej pełnej perspektywy finansowej UE w wersji N+3,

2. zintegrowany plus (z perspektywicznym modelem przestrzennym) – w stosunku do poprzedniego wariantu zawiera dodatkowo także rozszerzoną wersję modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej – uwzględniającą także planowane działania inwestycyjne/infrastrukturalne wykraczające swoją realizacją czasowo poza horyzont strategii, a zamieszczone w dokumentach planowania przestrzennego na poziomie regionalnym lub lokalnym.

Przedsięwzięcia uwzględnione tylko w drugim wariantcie (poza zintegrowanym horyzontem strategii) mają wyłącznie charakter koncepcyjny, uzupełniający w stosunku do pozostałych elementów modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej i wykraczający poza zasadniczy zakres strategii – nie podlegają bilansowaniu finansowemu i nie są podstawą wyznaczania OSI. Inwestycje wykraczające poza ustalony horyzont czasowy strategii powinny być oznaczone (w modelu) w sposób odróżniający je od inwestycji w ramach przyjętego horyzontu czasowego.

Pożądane jest aby zakres przestrzenny strategii rozwoju ponadlokalnego odpowiadał zasięgowi obszaru funkcjonalnego, określonego w oparciu o wyniki diagnozy powiązań funkcjonalnych. Brak porozumienia pomiędzy JST obszaru funkcjonalnego może jednak skutkować ograniczeniem zasięgu terytorialnego ponadlokalnej strategii.



5. CZĘŚĆ KIERUNKOWA STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Po ustaleniach diagnostycznych oraz ich syntezie i po analizie strategicznej, każdy OF stoi przed wyzwaniem określenia najważniejszych kierunków swojego rozwoju. Kierunki te opisuje się stosując różne określenia: wizja, cele strategiczne, cele operacyjne, cele szczegółowe, kierunki działań, działania, przedsięwzięcia, projekty itd. Wielość stosowanych w dokumentach strategicznych pojęć sprawia, że ciężko je między sobą porównywać. Powinno się określić ramy definiowania tych kierunków, tzn. rekomendowaną liczbę poziomów celów (np. trzy poziomy: cele strategiczne, cele operacyjne, cele szczegółowe) oraz stopień ich wewnętrznego rozbudowania.

W oparciu o analizę różnych przykładów strategii rozwoju oraz zapisy ustawy o samorządzie gminnym zaproponowano czterostopniową strukturę części kierunkowej, obejmującą (1) wizję rozwoju, (2) cele strategiczne oraz (3) kierunki działań (ryc. 5.1.), uzupełnione (4) kluczowymi działaniami, tam gdzie jest to możliwe. Działania mogą mieć charakter projektów lub przedsięwzięć. Tak zdefiniowana struktura obejmuje wszelkie ustalenia kierunkowe dotyczące zmian, jakie OF

planuje wdrożyć w horyzoncie działania strategii rozwoju ponadlokalnego.

Pierwszym ważnym elementem w projekcie każdej strategii jest wypracowanie wizji rozwoju. Wizję rozwoju możemy zdefiniować opisując jej pożądane cechy. Generalnie zakłada się, że wizja powinna (Dziemianowicz i in. 2012²²⁾):

- obrazować stan docelowy i kierunki przyszłego rozwoju terytorium – można powiedzieć, że wizja stanowi cel całkowicie nadrzędny nad wszystkimi, zawierający w sobie pozostałe cele sformułowane w strategii,
- inspirować i informować innych o aspiracjach osób formułujących wizję (szczególnie wybranego w powszechnym głosowaniu lidera samorządowego) – wizja musi pobudzać wyobraźnię, generować aktywność, motywować do działania,
- jednoczyć wokół idei – treść wizji powinna powodować, że ludzie się z nią utożsamiają, ufają sobie i działają razem na rzecz wspólnego

²²⁾ Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012. Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

sukcesu (dlatego tak ważne jest uzgodnienie z jak największą grupą osób wizji).

Wizja powinna mieć zwięzły i łatwy do zapamiętania „rdzeń”, który ułatwi jej zapamiętanie i upowszechnienie wśród członków wspólnot lokalnych OF.




Rycina 5.1. Rekomendowane ramy hierarchiczne struktury kierunków rozwoju strategii rozwoju ponadlokalnego

Kolejna część opracowania części kierunkowej strategii rozwoju ponadlokalnego polega na wyznaczeniu celów rozwojowych zakładanych do realizacji w perspektywie ok. 10 lat (więcej informacji na temat zakresu czasowego zawarto w rozdziale 4.3.). Jest to etap kluczowy, ponieważ w nim dokonują się istotne wybory strategiczne, zarysowuje się droga, jaką musi przejść środowisko lokalne, by zrealizować wypracowaną wcześniej wizję rozwoju, w zgodzie

z najważniejszymi mocnymi i słabymi stronami oraz szansami zagrożeniami. Cele mają zazwyczaj układ hierarchiczny, tj. cel niższego rzędu stanowi część celu wyższego rzędu. W strategiach rozwoju ponadlokalnego rekomenduje się przyjęcie trzy poziomowego hierarchicznego układu celów (ryc. 5.1.), uzupełnionego w miarę możliwości o kluczowe działania. Cel główny stanowić będzie opisana wyżej wizja rozwoju. Kolejno, na niższym poziomie hierarchicznym powinny zostać określone cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz kierunki działań.

Każdy z wyznaczonych celów powinien spełniać określone kryteria wynikające ze standardów metodologicznych stosowanych w tego typu dokumentach. Cele są weryfikowane z zastosowaniem tzw. filtru SMART (nazwa pochodzi od pierwszych liter angielskich słów określających zasady konstruowania celów). Polega on na ocenie pięciu aspektów:

- adekwatności (ang. specific) – cele powinny być na tyle precyzyjne, aby nie mogły być interpretowane w odmienny sposób,
- mierzalności (ang. measurable) – cele powinny być tak sformułowane, by można było liczbowo wyrazić stopień ich realizacji (by można było przypisać im konkretne miary),
- akceptowalności (ang. accepted) – cele powinny być akceptowane przez podmioty, które



będą dążyć do ich osiągnięcia (tj. podmioty realizujące strategię),

- realistyczności (ang. realistic) – cele powinny być określone realnie (strategia nie może być zbiorem „pobożnych życzeń”), tzn. tak by możliwe było ich osiągnięcie w zakładanej perspektywie czasowej,
- terminowości (ang. time-dependent) – cele muszą być zdefiniowane precyzyjnie w wymiarze czasowym po to, by móc określać poziom ich realizacji i prowadzić monitoring.

Dodatkowo, rekomenduje się, by operacjonalizacją wyznaczonego zestawu celów składającego się z wizji rozwoju, celów strategicznych i kierunków działań były w miarę możliwości kluczowe działania, czyli katalog najważniejszych projektów

i przedsięwzięć rozwojowych. Kluczowe działania powinny zostać wybrane w oparciu o: (1) rezultaty prac diagnostycznych (szczególnie analiza strategiczna TOWS/SWOT i analiza problemowa), (2) wyniki konsultacji z przedstawicielami JST, wchodzących w skład OF, (3) możliwości finansowe gmin i powiatów OF oraz (4) sugestie i rekomendacje osób i grup zarządzających poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi gmin i powiatów OF. Katalog ten może być katalogiem otwartym. Każde zaplanowane przedsięwzięcie powinno jednak zostać osadzone w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru, a także (jeśli będzie tego wymagała struktura lokalnych problemów rozwojowych) być przypisane do obszaru strategicznej interwencji.

6. WYMIAR PRZESTRZENNY STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Obowiązujące od 13 listopada 2020 r. regulacje prawne dotyczące terytorialnych dokumentów planowania strategicznego wyraźniej i precyzyjniej niż dotychczas eksponują zintegrowany charakter strategii rozwoju na poziomie wojewódzkim, ponadlokalnym, gminnym. W zakres strategii włączone zostały elementy pozostające dotychczas bardziej w sferze planowania przestrzennego, czyli:

- model struktury funkcjonalno-przestrzennej („model”) jako podstawa ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej („ustalenia”),
- obszary strategicznej interwencji („OSI”).

Wymiar przestrzenny strategii rozwoju ponadlokalnego jest przejawem podejścia zorientowanego terytorialnie w polityce rozwoju, którego instrumentami są model i OSI. Bazując na teoretycznych podstawach terytorializacji polityki rozwoju, analizie roli, jaką odgrywają OSI we wdrożeniu tej koncepcji w Polsce oraz dotychczasowych dobrych praktykach planowania ponadlokalnego w Polsce, w dalszej części rozdziału zaproponowano zakres merytoryczny modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej

w strategii rozwoju ponadlokalnego oraz sposób jego operacjonalizacji poprzez OSI. Przedstawiono również techniki i metody rekomendowane do wykorzystania przy formułowaniu wymiaru przestrzennego strategii oraz przykładowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Dodatkowo w załączniku nr 2 przedstawiono przykłady dotychczasowych doświadczeń z zakresu ponadlokalnego planowania rozwoju, opartego na integracji zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Wybrano projekty dokumentów oraz dokumenty, które mogą zainspirować gminy i powiaty do zintegrowanego planowania rozwoju ponad granicami administracyjnymi. W załączniku znajdują się: przykład strategii rozwoju ponadlokalnego (Strategia Metropolia Krakowska 2030), projekty dwóch modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych: model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru Partnerstwa Powiatu Szczecineckiego oraz model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru Partnerstwa Kolbuszowskiego. Ponadto przedstawiono dwie inicjatywy podjęte przed wejściem w życie regulacji dotyczących strategii rozwoju ponadlokalnego:



Koncepcję Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań oraz projekt pn.: Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Są to przykłady inicjatyw, opartych na współpracy samorządowej, zmierzających do integracji planowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych.

6.1. TERYTORIALIZACJA POLITYKI ROZWOJU

W procesie planowania rozwoju w ostatnich dekadach rozwinęło się interdyscyplinarne podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy). Bazuje ono na wykorzystaniu specyfiki terytoriów wynikającej ze zróżnicowań przestrzennych czynników mających wpływ na przebieg i rozwój poszczególnych obszarów.

Podejście zorientowane terytorialnie stało się podstawą działań operacyjnych polityki spójności Unii Europejskiej w trakcie perspektywy budżetowej 2014–2020. Programowanie i realizacja interwencji rozwojowej z uwzględnieniem specyfik kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów oraz adresowania zgodnie z nimi działań korekcyjnych będzie również podstawą paradygmatu polityki

spójności Unii Europejskiej oraz polskiej polityki regionalnej w kolejnej perspektywie 2021–2027. Jego znaczenie wzrasta w uwarunkowaniach post COVID-19, które z pewnością zmienią cechy kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów, a w konsekwencji wpłyną na wielkość i charakter zróżnicowań przestrzennych rozwoju. Nowe uwarunkowania dla niektórych obszarów mogą stać się ich szansą na wykorzystanie uśpionych dotychczas potencjałów kapitału terytorialnego, dla innych mogą stanowić wyzwanie, a nawet barierę dla ich rozwoju w zgodzie z dotychczasową ścieżką i specjalizacją. W tej sytuacji terytorializacja polityki rozwoju staje się koniecznością, bez której trudno będzie zapewnić skuteczność i efektywność podejmowanej interwencji publicznej.

6.2. MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ W STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest integralną częścią strategii rozwoju i odnosi się do jej całej treści. Ma on obrazować rozwój terytorium objętego strategią w perspektywie realizacji celów strategii oraz w kontekście potencjalnych przeobrażeń przestrzeni w odpowiedzi na megatrendy i długoterminowe wyzwania

rozwojowe (Markowski, 2019²³⁾). Model nabiera szczególnego znaczenia w przypadku strategii ponadlokalnych, dla których nie ma obowiązku sporządzania dokumentów planistycznych przedstawiających zmiany przestrzenne, inaczej niż ma to miejsce w przypadku gmin (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) czy też województw (plan 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 każdej strategii rozwoju ponadlokalnego powinno być, oprócz kreowania warunków do rozwoju, 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 równolegle procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, nieobjęte konkretnymi projektami i działaniami strategii,

²³⁾ Markowski T. 2019. Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

będą postępować w kierunkach przeciwnych do założeń dokumentu. Stąd też ustalenia strategii ponadlokalnej 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 dotyczący studium metropolitalnego, który stanowił, że ustalenia studium metropolitalnego 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 ponadlokalnej nie ma jednak pełnić roli „super-studium” lub planu ogólnego dla całego obszaru funkcjonalnego. Nie powinien więc przybierać formy planu pełnego strefowania obszaru, pod kątem ich przeznaczenia, 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. Nie oznacza to konieczności ograniczenia się do horyzontu czasowego ponadlokalnej strategii rozwoju. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej może wykraczać swoją wizją poza ten czas. Zaleca się wtedy wydzielenie treści dotyczących okresu realizacji strategii ponadlokalnej.

Model ma więc charakter samoograniczający się pod względem swojego zakresu, jednak w tak wyselekcjonowanych ramach powinien mieć charakter wiążący wobec gminnego planowania przestrzennego. Obowiązkowym elementem strategii rozwoju ponadlokalnego są m.in. ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie²⁴⁾. Natomiast ustawa o planowaniu

²⁴⁾ Art. 10e ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (3. Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057), przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności: (...)) 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie);

i zagospodarowaniu przestrzennym obliguje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do uwzględnienia ustaleń strategii rozwoju ponadlokalnego przy sporządzaniu lub aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²⁵⁾.

Model opiera się na wybranych elementach części diagnostycznej strategii, a także zawiera 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,
- II. Demografia i usługi społeczne,
- III. Gospodarka,
- IV. Transport,
- V. Gospodarowanie przestrzenią.

Każde z tych zagadnień może zostać przedstawione na jednej lub kilku planszach, w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu, np. w podziale na kategorie przedstawione na rycinie 1.2. załącznika

²⁵⁾ Art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.).

nr 1 dotyczącego diagnozy. 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 *Gospodarowanie przestrzeni*, 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 pod rozwój poszczególnych funkcji (co najmniej w podziale na tereny mieszkaniowe, produkcyjne i usługowe, ew. wielofunkcyjne) powinna zostać umieszczona w modelu jako tło do wskazania obszarów najlepiej przygotowanych do rozwoju, których zagospodarowanie jest priorytetem w okresie obowiązywania strategii. Podstawą takiej waloryzacji i selekcji powinno być założenie, iż rozwój przestrzenny obszarów funkcjonalnych powinien opierać się o generalne zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz efektywnego gospodarowania przestrzenią wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czyli:

1. kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania

transportochłonności układu przestrzennego;

2. lokalizowanie 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”.

Tereny w najwyższym stopniu spełniające powyższe kryteria powinny zostać wskazane jako obszary strategicznej interwencji o charakterze rozwojowym, opisane w rozdziale 6.3, o ile jest to poparte prognozowanymi potrzebami rozwojowymi. Struktura funkcjonalno-przestrzenna może być również powodem wyznaczenia OSI problemowych. Rozproszona zabudowa, brak sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, słaby dostęp do usług publicznych oraz konsekwencje takiego stanu stanowią duże wyzwanie dla JST – problemy społeczne i ekonomiczne oraz konflikty przestrzenne.

Częścią modelu powinny być również elementy wynikające wyłącznie z części kierunkowej strategii:

- VI. Wizualizacja kluczowych działań w podziale na rodzaje projektów, 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. Szerzej zagadnienie technik prezentacji graficznej zostało opisane w rozdziale 6.4.
- VII. Obszary strategicznej interwencji – problemowe i rozwojowe, opisane w rozdziale 6.3.
- VIII. Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej, które stanowią tekstowe

rozwinięcie i objaśnienie części graficznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej i jego interpretację dla potrzeb uwzględnienia w dokumentach planistycznych gmin. Ich szczegółową charakterystykę zamieszczono poniżej.

Ustalenia w zakresie polityki przestrzennej stanowią zbiór dyrektyw skierowanych do organów samorządu gminnego, których realizacja jest niezbędna dla potrzeb realizacji celów strategii rozwoju ponadlokalnego. Wymagają bezpośredniego uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej mogą być skierowane do szerokiego grona interesariuszy: instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, organizacji społecznych, mieszkańców, stanowiąc zestaw wytycznych i dobrych praktyk, których wdrażanie wspomaga realizację celów strategii. Ponieważ nie posiadają bezpośredniego umocowania prawnego, ich rozpowszechnienie i popularyzacja wymaga wsparcia poprzez działania edukacyjne i informacyjne.

Ustalenia i rekomendacje w strategii rozwoju ponadlokalnego nie powinny powtarzać dyrektyw i wytycznych wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz dokumentów planistycznych poziomu krajowego i regionalnego.

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 nie ma możliwości oraz zasadności wskazania uniwersalnego zakresu modelu wg typu OF.

Głównymi elementami modelu wszystkich OF są plansze: Wizualizacja kluczowych działań i Obszary strategicznej interwencji oraz zamieszczone w formie tekstowej ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej. Pozostałe elementy modelu, w tym te o charakterze diagnostycznym, powinny być dobrane indywidualnie – tak aby całość stanowiła pełny obraz procesów rozwojowych oraz pokazywała ich wpływ na strukturę przestrzenną obszaru.

MOF OW, z uwagi na kompleksowy charakter, posiada szczególny potencjał w dążeniu do osiągnięcia spójności przestrzennej i społeczno-gospodarczej. Dlatego zakres modelu dla tego OF powinien być możliwie szeroki i w miarę możliwości uwzględniać elementy takie jak: demografia i usługi społeczne, gospodarka, środowisko przyrodnicze, gospodarowanie przestrzenią i komunikacja.

W odniesieniu do MOF SR rekomendowane jest także możliwie szerokie ujęcie elementów modelu, jednak w wybranych przypadkach, np. w sytuacji ograniczonego dostępu do danych lub

przy niewystarczającym potencjale kadrowym, organizacyjnym lub finansowym, można rozważyć ograniczenie, a niekiedy rezygnację z wybranych elementów. 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 może odpowiadać modelowi dla strategii rozwoju gminy. W związku z tym, zgodnie z poradnikiem praktycznym *Strategia rozwoju gminy*²⁶⁾ zaleca się wizualizację kluczowych działań (poprzedzoną wizualizacją wiodących funkcji) i rekomenduje się wprowadzenie OSI ponadlokalnych. Pozostałe elementy modelu można potraktować jako fakultatywne.

Dla POF obowiązkowym elementem, co wynika ze specyfiki tego typu OF, jest także plansza: środowisko przyrodnicze, ze szczególnym uwzględnieniem zielonej i błękitnej infrastruktury.

Z kolei dla GOF postuluje się wykonanie planszy z zakresu gospodarki, która może stanowić dobrą podstawę do określenia celów rozwojowych tego typu OF. Rekomendowany zakres modelu, w zależności od typu OF, określony został w tabeli 6.1.

²⁶⁾ Poradnik jest dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

Tabela 6.1. Elementy modelu w zależności od typu OF

Podstawa opracowania	Elementy modelu	Rekomendowana forma prezentacji	Typ OF				
			MOF OW	MOF SR	MOF MW	POF	GOF
			O – obowiązkowe, R – rekomendowane, F – fakultatywne				
Cześć diagnostyczna i kierunkowa	Środowisko przyrodnicze	Graficzna i opisowa	O	R	F	O	F
	Demografia i usługi społeczne ^{*)}		O	R	F	F	F
	Gospodarka		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Gospodarowanie przestrzenią		O	R	R	R	R
Część kierunkowa	Wizualizacja kluczowych działań	Opisowa	O	O	O	O	O
	Obszary Strategicznej Interwencji ^{**)}		O	O	O	O	O
	Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej		O	O	O	O	O

^{*)} w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

^{**)} więcej informacji zamieszczonych zostało w rozdziale 6.3.

Metody i techniki prezentacji graficznej modelu zostały zamieszczone w rozdziale 6.4.

6.3. OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI W STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Obszar strategicznej interwencji (OSI) jest określany w strategii rozwoju. Cechuje się:

1. zidentyfikowanymi lub potencjalnymi powiązaniem funkcjonalnymi, lub

2. szczególnymi warunkami społecznymi, gospodarczymi czy przestrzennymi, decydującymi o występowaniu barier rozwoju, lub
3. trwałymi, możliwymi do aktywowania, potencjałów rozwojowych.

OSI wymagają ukierunkowanej interwencji publicznej łączącej inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne albo w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, czy też rozwiązania regulacyjne. Interwencja powinna prowadzić do oczekiwanych zmian, powinna

pomóc w optymalnym wykorzystaniu zasobów do osiągnięcia przewag konkurencyjnych.

OSI mają wpłynąć na odejście od wspierania całego kraju czy regionu w jednolity sposób na rzecz większego różnicowania interwencji w zależności od problemów i potencjałów poszczególnych obszarów. Podstawą terytorializacji działań ma być precyzyjne i oparte na faktach wyznaczanie OSI. OSI wyznacza się na wszystkich poziomach przestrzennych: krajowym, regionalnym i lokalnym.

Na poziomie kraju wyznaczono cztery typy OSI²⁷⁾:

1. obszary zagrożone trwałą marginalizacją,
2. miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
3. wschodnia Polska,
4. Śląsk.

Na potrzeby Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, w lutym 2020 r. w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej określono obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze²⁸⁾.

²⁷⁾ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>

²⁸⁾ Obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze zostały określone na podstawie ekspertyz: Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych (Śleszyński i inni, 2019) oraz Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje

Samorząd województwa może wyznaczyć dodatkowe OSI o znaczeniu regionalnym, dedykowane na przykład:

1. subregionom,
2. miejskim obszarom funkcjonalnym,
3. obszarom przygranicznym,
4. obszarom przemysłowym,
5. obszarom zdegradowanym,
6. obszarom rewitalizacji,
7. obszarom tzw. wewnętrznym peryferii,

zgodnie z zidentyfikowanymi potencjałami i barierami ich rozwoju.

W strategii rozwoju ponadlokalnego uwzględnia się OSI krajowe oraz regionalne zidentyfikowane w strategii rozwoju województwa. Ponadto na poziomie ponadlokalnym można wyznaczyć OSI o randze ponadlokalnej (obszaru funkcjonalnego) – jest to fakultatywny element strategii rozwoju ponadlokalnego. OSI o znaczeniu ponadlokalnym, obok modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, powinny być podstawą operacjonalizacji podejścia terytorialnego w strategii rozwoju ponadlokalnego. Wyróżnić należy dwa rodzaje OSI o randze ponadlokalnej:

.....
społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy) (Śleszyński, 2019). Ekspertyzy oraz wykazy: obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze są dostępne w internecie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>



1. rozwojowe,
2. problemowe.

OSI rozwojowe obejmują obszary:

1. koncentracji obiektów i usług rangi ponadlokalnej,
2. koncentracji rozwoju podstawowych funkcji inwestycyjnych (mieszkaniowej, usługowej, produkcyjnej) – najlepiej spełniające warunki określone w art. 1 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
3. indywidualnych przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze obszarowym, określonych w części projektowej strategii.

Poszczególne OSI rozwojowe mogą być również kombinacją wszystkich powyższych typów.

Wyznaczenie OSI rozwojowych typu 2 może ustalać priorytety w zakresie uruchamiania kolejnych terenów inwestycyjnych (mieszkaniowych, usługowych i produkcyjnych) w sposób najbardziej spójny z podejmowanymi przez samorządy działaniami w zakresie infrastruktury publicznej. W pierwszej kolejności rekomenduje się jednak przekształcanie funkcji i przestrzeni terenów już zurbanizowanych, przewidzianych do ponownego wykorzystania, tzw. *brownfield*. Wyznaczenie OSI rozwojowych powinno przebiegać w sposób zintegrowany w skali MOF, w oparciu o możliwie ustandaryzowane kryteria. Określenie kryteriów

powinno być zindywidualizowane dla MOF, ale obowiązkowo powinny one obejmować przesłanki ustawowe – uzbrojenie w infrastrukturę techniczną, dostęp do transportu publicznego, dostęp pieszy i rowerowy do podstawowych usług publicznych i komercyjnych – zgodnie z zasadą miasta „15-minutowego”.

Na etapie tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego OSI rozwojowe powinny zostać skategoryzowane ze względu na swój stopień przygotowania do procesów inwestycyjnych. W związku z tym można podzielić OSI na takie, które:

- posiadają pełną funkcjonalność rozwojową (przygotowanie do zabudowy i zagospodarowania) w chwili uchwalania strategii,
- uzyskają pełną funkcjonalność rozwojową w wyniku działań przewidzianych w strategii,
- uzyskają pełną funkcjonalność rozwojową w okresie obowiązywania strategii poprzez działania innych podmiotów (nie są objęte częścią projektową strategii ponadlokalnej).

Wyznaczenie OSI rozwojowych możliwe jest dwoma sposobami: 1) odgórnie analizy prowadzone są w sposób całościowy przez zespół tworzący strategię, a ich wyniki przekazywane do konsultacji gminom; 2) oddolnie, gminy same zgłaszają swoje propozycje rozwojowe,

a zespół strategii weryfikuje spełnianie kryteriów i porównuje parametry pomiędzy gminami.

Zaleca się, aby każdy rozwojowy OSI był opisany za pomocą wielkości dotyczących planowanej liczby mieszkańców (mieszkańców) oraz liczby miejsc pracy. Łączny zasób terenów przewidzianych pod rozwój podstawowych funkcji inwestycyjnych powinien odpowiadać prognozowanemu zapotrzebowaniu w horyzoncie czasowym strategii, ewentualnie zwiększonemu o nie więcej niż 30% tego zapotrzebowania (zgodnie z zasadą uwzględniania niepewności procesów rozwojowych, wyrażoną w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Alokacja tak określonego zasobu terenów pod nowe mieszkania i miejsca pracy MOF powinna, być oparta na zasadzie koncentracji nowej zabudowy, na terenach najlepiej do tego przygotowanych infrastrukturalnie np. terenach możliwych do ponownego wykorzystania czy niezabudowanych terenach pomiędzy już istniejącą zabudową, i w maksymalnym stopniu koncentrować się w wyznaczonych OSI rozwojowych.

Druga grupa OSI problemowych powinna wynikać ze zidentyfikowanych na etapie diagnozy strategicznej problemów i wyzwań funkcjonowania i rozwoju obszaru funkcjonalnego, mających charakter skoncentrowany terytorialnie. OSI problemowe powinny obejmować tereny, które nie są zaliczone do OSI rozwojowych, a zostały

wyznaczone ze względu na negatywne czynniki na przykład:

- problemów środowiskowych,
- braków infrastrukturalnych,
- ograniczonej dostępności transportowej,
- koncentracji problemów społecznych,
- występowania konfliktów przestrzennych na styku dwóch lub więcej jednostek lokalnych, wynikających z istniejącego lub planowanego zagospodarowania terenu,
- wielowymiarowej degradacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (obszary rewitalizacji).

Podstawą zakwalifikowania terenu do OSI problemowych w strategii ponadlokalnej powinny być:

- zasięg lub oddziaływanie czynnika problemowego na skalę ponadlokalną,
- możliwość rozwiązania głównego problemu funkcjonowania obszaru poprzez działania przewidziane w strategii ponadlokalnej.

Podobnie jak w przypadku OSI rozwojowych, wyznaczenie OSI problemowych możliwe jest przez zespół opracowujący strategię według możliwie jednolitych kryteriów, jak również na podstawie wniosków gmin i ich weryfikacji przez zespół. Ponadto w strategii ponadlokalnej należy przedstawić, w formie tekstowej i graficznej, OSI o randze krajowej i wojewódzkiej. Jednocześnie należy podkreślić, że co do zasady, z uwagi na



zakres i ukierunkowanie interwencji w strategii ponadlokalnej, za niewłaściwe uznaje się przedstawienie OSI kluczowych dla gminy, wyznaczanych w strategiach rozwoju gmin. Zakres programowania działań strategicznych na poziomie ponadlokalnym należy bowiem jednoznacznie odróżnić od wyzwań rozwojowych poziomu lokalnego i skoncentrować na zadaniach stanowiących podstawę współpracy ponadlokalnej. Wyjątkiem od tej zasady może być strategia ponadlokalna np. dla MOF MW, w przypadku gdy przyjęty zakres strategii i kompleksowe podejście pozwoli pełnić jej również funkcję strategii gminnej dla gmin wchodzących w skład OF.

6.4. METODY I TECHNIKI PREZENTACJI GRAFICZNEJ MODELU

Strategię rozwoju ponadlokalnego sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, w szczególności dotyczącej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, obszarów strategicznej interwencji (krajowych i regionalnych) określonych w strategii rozwoju województwa, a także obszarów strategicznej interwencji na poziomie ponadlokalnym (o ile zostały wskazane). Jak wskazuje Markowski (2019) strategię przygotowywane w formule zawierającej model struktury funkcjonalno-przestrzennej powinny także obrazować (za pomocą graficznego odzwierciedlenia treści całej strategii) kierunki

rozwoju, potrzeby inwestycyjne, orientacyjne rozmieszczenie strategicznych inwestycji (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). Powinny proponować sposób zagospodarowania (w formie ustaleń, zaleceń lub zasad) obszarów strategicznej interwencji i obszarów o kluczowych funkcjach, istotnych z punktu widzenia rozwoju danego terytorium, wynikający na przykład ze specjalizacji obszaru lub jego specyficznych potencjałów. Co istotne, model nie jest mapą ogólnogeograficzną, ilustrującą występowanie wszystkich elementów społecznych i gospodarczych na danym terenie, ale ryciną tematyczną, na której zagadnienia zostały dobrane do specyfiki przedstawianego zagadnienia. Dlatego też ustawodawca, inaczej niż w przypadku gminnych programów rewitalizacji czy też dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, nie wskazał wytycznych w zakresie szczegółowości ustaleń oraz zastosowania określonego rodzaju podkładu kartograficznego.

Wskazówki w zakresie prezentacji graficznej modelu:

1. Prezentację graficzną modelu stanowi kilka lub kilkanaście powiązanych ze sobą plansz, których zakres tematyczny wynika ze specyfiki danego OF i opiera się na kluczowych elementach części diagnostycznej i kierunkowej strategii (patrz: Tabela 6.1.). Liczba plansz obrazujących model zależy od stopnia jego szczegółowości, rodzaju OF oraz koncepcji przyjętej przez

- podmiot opracowujący strategię. Graficzna prezentacja modelu może zawierać planszę wynikową przedstawiającą główne jego treści, w tym kierunki rozwoju, potrzeby inwestycyjne, rozmieszczenie podstawowych działań.
2. Rysunki powinny zostać przygotowane w czytelnej skali, zapewniającej możliwie precyzyjne zobrazowanie zamierzeń określonych w strategii, przy jednoczesnym zachowaniu typowego formatu dokumentu strategicznego. Rekomenduje się przygotowanie rycin na planszach w formacie A3, co może odpowiadać w przypadku wielu OF skali od 1:200 000 do 1:300 000. Jeśli jednak specyfika danego OF tego wymaga, możliwe jest przygotowanie rysunków zasadniczych lub uzupełniających w większej, a w niektórych przypadkach także w mniejszej skali, każdorazowo dążąc do umieszczenia ryciny w maksymalnym formacie A3. Większą skalę rekomenduje się dla przedstawienia zjawisk wymagających większej szczegółowości, najczęściej w otoczeniu rdzeni MOF.
 3. Rysunki powinny zawierać wyjaśnienia wykorzystanych oznaczeń punktowych, liniowych i powierzchniowych w postaci legendy.
 4. Podstawą części graficznej strategii mogą być dane zawarte w ogólnodostępnej bazie danych obiektów topograficznych (BDOT 10k), a także ustalenia rysunków uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin oraz części graficznej planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Inne możliwe źródła danych to np. Systemy Informacji Przestrzennej (SIP) gmin, SIP OF (o ile taki został opracowany), a także źródła danych tematycznych, dotyczących np. środowiska przyrodniczego, infrastruktury technicznej i inne.
 5. Rekomenduje się przygotowanie rysunków w wersji elektronicznej, w technologii GIS. Zbiór danych do części graficznej strategii powinien spełniać wymogi w zakresie tworzenia cyfrowych danych planistycznych. W związku z tym rekomenduje się opracowanie modelu w sposób umożliwiający udostępnianie danych przestrzennych (dla elementów, dla których jest to możliwe), z nadaną georeferencją w postaci plików GeoTIFF. Wytyczne w tym względzie zawarte zostały w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego.
 6. Elementy części graficznej strategii ponadlokalnej, po jej uchwaleniu, powinny zostać zaimplementowane w możliwie najkrótszym czasie do gminnych oraz ponadlokalnych (o ile takie zostały opracowane)

SIP. Szczegółowe rekomendacje w zakresie warstw tematycznych, które powinny zostać

przeniesione do SIP zamieszczone zostały w tabeli 6.2.

Tabela 6.2. Elementy strategii ponadlokalnej rekomendowane do przeniesienia do SIP gmin i OF

Nazwa warstwy	Zakres warstwy
Środowisko przyrodnicze ^{*)}	lokalizacja istniejących obiektów strategicznych dla OF i orientacyjne rozmieszczenie planowanych obiektów i elementów zagospodarowania z zakresu: zasobów naturalnych, ochrony środowiska, energetyki, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami komunalnymi
Demografia i usługi społeczne ^{*)}	lokalizacja istniejących obiektów strategicznych dla OF i orientacyjne rozmieszczenie planowanych obiektów i elementów zagospodarowania z zakresu: edukacji, kultury i sztuki, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia i opieki społecznej
Gospodarka ^{*)}	lokalizacja istniejących obiektów strategicznych dla OF i orientacyjne rozmieszczenie planowanych obiektów i elementów zagospodarowania z zakresu: przedsiębiorczości, rynku pracy i turystyki
Komunikacja ^{*)}	lokalizacja istniejących obiektów strategicznych dla OF i orientacyjne rozmieszczenie planowanych obiektów i elementów zagospodarowania z zakresu: infrastruktury drogowej, infrastruktury kolejowej, publicznego transportu zbiorowego, systemu dróg rowerowych i telekomunikacji
Gospodarowanie przestrzenią ^{*)}	lokalizacja istniejących działań strategicznych dla OF i orientacyjne rozmieszczenie planowanych obiektów i elementów zagospodarowania z zakresu polityki przestrzennej, mieszkalnictwa, rewitalizacji i ochrony zabytków
Wizualizacja kluczowych działań	lokalizacja lub orientacyjne rozmieszczenie kluczowych działań określonych w strategii ponadlokalnej z podziałem na wyodrębnione w strategii kategorie
Obszary Strategicznej Interwencji	zasięg obszarów strategicznej interwencji o znaczeniu ponadlokalnym, wojewódzkim i krajowym, z podziałem na wyodrębnione w strategii typy

^{*)} warstwy fakultatywne w zależności od typu OF – patrz Tabela 6.1.

6.5. PRZYKŁADOWY MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ²⁹⁾

²⁹⁾ Przykładowy model został opracowany dla fikcyjnego OF miasta wojewódzkiego (Ostrówka)

Miejski obszar funkcjonalny miasta Ostrówek składa się z miasta centralnego oraz 11 gmin (w tym 4 miejsko-wiejskich i 7 wiejskich) (Rycina 6.1., 6.2.). MOF Ostrówka został wyznaczony w strategii rozwoju województwa ostrówskiego jako OSI rangi regionalnej. W ramach MOF od 2012 r. funkcjonuje Stowarzyszenie MOF Ostrówka,

które zrzesza wszystkie jednostki samorządu lokalnego z obszaru MOF, a od 2014 r. pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej ZIT.

MOF Ostrówka stoi przed wyzwaniami planistycznymi analogicznymi do innych miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce, które dotyczą takich sfer jak m.in. środowisko przyrodnicze, infrastruktura techniczna i społeczna, polityka przestrzenna, przeciwdziałanie degradacji terenów zagrożonych marginalizacją w miastach i na obszarach wiejskich. Rozwiązania wypracowane w ramach projektu strategii rozwoju ponadlokalnego dla MOF Ostrówka, zwizualizowane w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej i wzmocnione ustaleniami i rekomendacjami w zakresie polityki przestrzennej mają za zadanie ukierunkować procesy rozwojowe MOF zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Diagnoza środowiska przyrodniczego przeprowadzona na potrzeby strategii MOF Ostrówka ujawniła z jednej strony wysoki potencjał zasobów naturalnych (Rycina 6.3.), szczególnie w południowej części MOF, objętej częściowo obszarowymi formami ochrony przyrody (park narodowy, Natura 2000). Z drugiej jednak strony wskazała na rozczłonkowanie elementów zielonej infrastruktury, co jest najbardziej wyraźne w centralnej części MOF. Stąd też kluczowym wskazaniem modelu struktury funkcjonalno-

przestrzennej w zakresie przyrodniczym jest określenie systemu korytarzy ekologicznych, wiążących sieć zielonej infrastruktury w możliwie spójną całość. Dodatkowo wprowadzono również punktowe oznaczenia dla węzłów ekologicznych (miejsc, w których zbiegają się różne elementy liniowe i obszarowe zielonej infrastruktury) oraz lokalizacji potencjalnych konfliktów na styku człowiek-przyroda (miejsc, które wymagają szczególnych rozwiązań projektowych minimalizujących wpływ elementów antropogenicznych na środowisko). Spośród działań o charakterze inwestycyjnym na planszy przedstawiono budowę nowego zbiornika retencyjnego w gminie Kamionka, ważnego dla bezpieczeństwa powodziowego sąsiedniego miasteczka Podgórze. Planuje się również utworzenie nowego parku krajobrazowego obejmującego zalesiony teren o urozmaiconej rzeźbie terenu w północno-wschodniej części gminy Podgórze – jego ustanowienie z prawnego punktu widzenia należy do kompetencji sejmiku województwa.

Infrastruktura transportowa MOF Ostrówka uległa wyraźnej poprawie w ostatniej dekadzie po oddaniu do użytkowania autostrady A-99 z czterema węzłami na terenie MOF (Rycina 6.4.). Miasto Ostrówek jest również ważnym węzłem kolejowym, w którym zbiegają się linie z pięciu różnych kierunków, a na głównym dworcu zatrzymują się pociągi dalekobieżne, w tym



międzynarodowe. Jednocześnie przeprowadzona diagnoza ukazała najważniejsze wyzwania MOF w dziedzinie transportu, do których należą:

- 1) układ dróg krajowych przebiegających przez centralne dzielnice miasta Ostrówek, będących głównym dojazdem do węzłów autostradowych i generujących duże natężenie ruchu, także ciężarowego;
- 2) przebieg dróg krajowych i wojewódzkich przez zabytkowe centra niektórych miejscowości (m.in. Ruda i Stare Miasto);
- 3) stosunkowo niskie wykorzystanie transportu kolejowego w aglomeracyjnych dojazdach do pracy, wynikające ze słabo rozwiniętej sieci centrów przesiadkowych i parkingów *Park&Ride*, przeciętnej częstotliwości kursowania pociągów z uwagi na ograniczenia przepustowości węzła, a także braku dostępu do kolei w północnej części miasta Ostrówek, w której zlokalizowane są duże zakłady przemysłowe i osiedla mieszkaniowe;
- 4) słabo rozwinięty system dróg rowerowych.

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy w części kierunkowej strategii przewidziano działania, które uwzględnione zostały również w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej:

- 1) zachodnia i wschodnia obwodnica miasta Ostrówek w sieci dróg krajowych;
- 2) nowe obwodnice mniejszych miejscowości MOF na drogach krajowych i wojewódzkich;
- 3) wykorzystanie dawnej linii towarowej do ruchu osobowego i uruchomienie nowej stacji obsługującej północną część miasta Ostrówek;
- 4) budowa kolejowej obwodnicy towarowej po wschodniej stronie m. Ostrówek,

- 5) która zwiększy przepustowość węzła kolejowego dla pociągów pasażerskich;
- 5) budowa nowego centrum przesiadkowego wokół głównego dworca miasta Ostrówek oraz sieci parkingów P&R;
- 6) budowa nowej stacji w intensywnie urbanizującej się zachodniej części gminy Stare Miasto, sąsiadującej bezpośrednio z miastem Ostrówek;
- 7) rozbudowa głównego systemu dróg rowerowych, które połączą większość miejscowości OF (docelowo przewiduje się połączenie drogami rowerowymi wszystkich miejscowości), dotrą do węzłów przesiadkowych oraz umożliwią ich rozbudowę o trasy lokalne.

W zakresie zagospodarowania turystycznego w diagnozie dostrzeżono duży potencjał turystyczny MOF, szczególnie najważniejszego obszaru turystyczno-rekreacyjnego w południowej części, jednak zwrócono uwagę na brak integracji zarządzania takim obszarem (a także mniejszymi kompleksami turystyczno-rekreacyjnymi uwzględnionymi w modelu) pod względem gospodarki turystycznej (Rycina 6.5.). W modelu wskazano najważniejsze miejscowości i szlaki turystyczne, a także określono orientacyjny przebieg nowego pieszego szlaku po atrakcyjnej krajobrazowo trasie na zachodniej krawędzi głównego obszaru turystyczno-rekreacyjnego z miasta Ostrówek do punktu widokowego na najwyższym wzniesieniu parku narodowego, który ma przyczynić się również do wykreowania wsi gminnej Pustki jako potencjalnej miejscowości


o funkcjach turystycznych. Ponadto przewiduje się budowę nowych głównych dróg rowerowych, które będą stanowiły spójny ciąg. Część z nich będzie miała charakter turystyczny.

W zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej diagnoza dla MOF Ostrówka wykazała wysoki poziom nasycenia infrastrukturą medyczną i placówkami opiekuńczymi o charakterze ponadlokalnym (Rycina 6.6.). Najważniejszą zaplanowaną inwestycją jest szpital dziecięcy w mieście centralnym. Ponadto, na bazie analizy trendów demograficznych i prognozowanego wzrostu liczby osób w wieku senioralnym, uzupełnień wymaga sieć zakładów opiekuńczo-leczniczych i hospicjów w gminach MOF. Istotnym elementem zintegrowanego w skali MOF systemu ratownictwa medycznego jest optymalizacja rozmieszczenia stanowisk poszczególnych zespołów – analiza przestrzenna wykazała istnienie obszarów położonych dalej niż 15 km od aktualnych miejsc stacjonowania zespołów. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej nie przesądza lokalizacji nowych stanowisk, wskazuje jedynie obszary wymagające poprawy obsługi w tym zakresie.

W diagnozie polityki przestrzennej dla MOF Ostrówka skonfrontowano wielkość zasobu terenów pod zabudowę przewidzianych w dokumentach planistycznych gmin z realnymi możliwościami ich zagospodarowania w ciągu najbliższych 10 lat, wykazując wyraźną

nadwyżkę terenów inwestycyjnych w stosunku do prognozowanego zapotrzebowania (Rycina 6.7.). Spośród pełnej oferty planistycznej gmin MOF w modelu wyselekcjonowano kluczowe tereny rozwojowe dla każdej funkcji, kierując się takimi kryteriami, jak: zwartość struktury osadniczej, brak kolizji z terenami cennymi przyrodniczo lub o wiodącej funkcji turystyczno-rekreacyjnej, istniejące lub planowane do realizacji w najbliższych latach uzbrojenie podziemne terenu, możliwości obsługi transportem zbiorowym, dostęp do usług społecznych. W przypadku terenów produkcyjnych i usługowych ważną rolę odgrywało dodatkowo położenie przy węzłach drogowych oraz możliwość zapewnienia intermodalności z transportem kolejowym. Wyznaczone kluczowe tereny rozwojowe stanowią ok. 150% szacowanego zapotrzebowania na funkcje mieszkaniowe oraz produkcyjne i usługowe w horyzoncie czasowym obowiązywania strategii.

Na planszy z wizualizacją kluczowych działań strategii przedstawiono w sposób zbiorczy zarówno przedsięwzięcia wskazane już na wcześniejszych planszach tematycznych (środowisko, transport, turystyka, zdrowie i opieka społeczna), jak i inwestycje i projekty z innych dziedzin, jak edukacja (sieć nowych ośrodków szkolenia zawodowego), opieka wychowawcza (sieć placówek opieki nad dziećmi do lat 3), kultura (stworzenie nowego centrum kultury i sztuki), aktywizacja gospodarcza (stworzenie



specjalistycznej strefy gospodarczej rozwoju technologii wodorowych), gospodarka komunalna (instalacja przekształcania odpadów komunalnych) (Rycina 6.8.). Zintegrowany charakter strategii oznacza, iż na planszy przedstawione są wszystkie kluczowe działania rozwojowe rangi ponadlokalnej, niezależnie od realizującego je podmiotu oraz źródeł finansowania. Zestaw przedsięwzięć obejmuje więc inwestycje i projekty instytucji ogólnokrajowych (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Polskie Linie Kolejowe S.A), samorządu województwa (park krajobrazowy, zbiornik retencyjny, drogi wojewódzkie), samorządu powiatowego i gminnego, koordynowane przez Stowarzyszenie MOF Ostrówka lub realizowane w pełni samodzielnie, finansowane z funduszy własnych lub ze wsparciem środków europejskich, krajowych i regionalnych, a także inwestycje spółek komunalnych i międzygminnych związków celowych (instalacja przekształcania odpadów). Uwzględnia również projekty realizowane we współpracy z inwestorami prywatnymi oraz instytucjami akademickimi i badawczo-rozwojowymi (strefa gospodarcza technologii wodorowych).

Finalnym elementem modelu, będącym jego swoistą syntezą, jest zestawienie obszarów strategicznej interwencji (OSI) (Rycina 6.9.). MOF Ostrówka jest sam w sobie OSI o randze regionalnej, natomiast w ramach MOF jedna z gmin (gmina Kamionka) wchodzi w zakres OSI

o charakterze krajowym – obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Wskazane w modelu ponadlokalne OSI rozwojowe są w większości zbieżne z kluczowymi terenami rozwojowymi wyznaczonymi na planszy dotyczącej terenów zabudowy i polityki przestrzennej, ale uzupełnione zostały o obszar koncentracji obiektów i usług rangi ponadlokalnej w centralnej części miasta Ostrówek, gdzie w okolicy głównego węzła transportu publicznego planowana jest realizacja m.in. szpitala dziecięcego i centrum kultury i sztuki, oraz o teren indywidualnego przedsięwzięcia o charakterze powierzchniowym – zbiornika retencyjnego. Obszary określone w modelu jako OSI problemowe obejmują m.in. miejsca najpoważniejszych konfliktów środowiskowych oraz konfliktów przestrzennych (niespójność sąsiadujących funkcji) na granicach gmin możliwych do rozwiązania lub ograniczenia dzięki koordynacji na poziomie ponadlokalnym. Należą do nich również obszary koncentracji problemów społecznych oraz obszary rewitalizacji. W tej grupie OSI problemowych realizowane w ramach strategii działania kierunkowe będą miały przede wszystkim charakter projektów społecznych, a nie inwestycyjnych. Ostatnim rodzajem OSI problemowych są obszary o ograniczonej dostępności transportowej, przy czym prowadzona w stosunku do nich polityka transportowa, z uwagi na niewielką gęstość zaludnienia, będzie miała charakter przede wszystkim organizacyjny (nowe trasy autobusowe, rozwój systemu publicznego transportu na

żądanie). Ponadto planuje się budowę drogi rowerowej zapewniającej bezpieczne i wygodne połączenie wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Ruda z miastem Ostrówek. Zwiększy to ruch rowerowy o charakterze komunikacyjnym – dojazdy do szkół, pracy.


Graficzną część modelu uzupełniają wynikające z niego i służące jego realizacji przykładowe ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej³⁰⁾. Jako wiążące ustalenia strategii przyjęto:

1. Uwzględnienie przebiegu korytarzy ekologicznych w dokumentach planistycznych gmin i wprowadzenie w odniesieniu do nich zakazu zabudowy w mpzp (wszystkie gminy).
2. Uwzględnienie rezerwy terenu pod planowany zbiornik retencyjny (gmina Kamionka).
3. Zakaz lokalizacji w granicach obszarów i kompleksów turystyczno-rekreacyjnych obiektów kolidujących z podstawową funkcją tych terenów.
4. Określenie w dokumentach planistycznych lokalizacji planowanych obiektów opieki zdrowotnej i społecznej o funkcjach ponadlokalnych: szpitala dziecięcego (miasto Ostrówek), zakładów opiekuńczo-leczniczych (gmina Stare Miasto, Kamionka, Ruda), hospicjum (gmina Gaj).

³⁰⁾ Model przykładowy bazuje na aktualnym układzie i nazwach dokumentów planistycznych poziomu gminnego.

5. Uwzględnienie w dokumentach planistycznych gmin przebiegu planowanych obwodnic drogowych: zachodniej i wschodniej obwodnicy miasta Ostrówka w ciągach dróg krajowych wraz z rezerwą terenu pod węzły oraz obwodnic miejscowości Ruda, Stare Miasto i Zielnowo (gmina Kamionki), o ile proces ustalania ich lokalizacji (na podstawie specdecyzji lokalizacyjnych) jest na tyle zaawansowany, że pozwala uwzględnić planowane inwestycje w dokumentach planistycznych.
6. Uwzględnienie w dokumentach planistycznych nowej linii kolei aglomeracyjnej obsługującej północną część miasta Ostrówek oraz kolejowej obwodnicy towarowej³¹⁾.
7. Określenie w dokumentach planistycznych lokalizacji nowych stacji/przystanków kolejowych oraz planowanych parkingów *Park&Ride*.
8. Określenie w dokumentach planistycznych lokalizacji planowanej spalarni odpadów (gmina Janowo).
9. Określenie w dokumentach planistycznych lokalizacji planowanego centrum kultury i sztuki (miasto Ostrówek).

³¹⁾ Ustalenia dotyczące uwzględniania w dokumentach planistycznych inwestycji realizowanych na podstawie przepisów specustaw, powinny brać pod uwagę stopień zaawansowania procesu ustalania ich lokalizacji (na podstawie specdecyzji lokalizacyjnych oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia).



Ustalenia w zakresie polityki przestrzennej są uzupełnione przez odpowiednio sformułowane rekomendacje w tej dziedzinie:

1. Strategiczne elementy środowiska przyrodniczego (plansza „Zasoby naturalne i ochrona środowiska”) leżące poza parkami narodowymi i krajobrazowymi oraz obszarami Natura 2000 należy stopniowo obejmować obszarowymi formami ochrony przyrody, których ustanowienie należy do kompetencji samorządu gminy (m.in. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, użytki ekologiczne).
2. W dokumentach planistycznych gmin należy określać obszary o najlepszych warunkach do zalesienia, w szczególności uwzględniając tereny wskazane na planszy „Zasoby naturalne i ochrona środowiska”.
3. W miejscowościach o funkcjach wypoczynkowych należy dostosowywać parametry i architekturę nowej zabudowy do dotychczasowych standardów w tym zakresie.
4. Należy dokonać ocenę i ewentualne zmiany dokumentów planistycznych pod kątem redukcji terenów inwestycyjnych zgodnie z prognozowanymi potrzebami rozwojowymi.
5. Nie należy wskazywać kolejnych terenów inwestycyjnych przy zmianach dokumentów planistycznych do czasu zainwestowania potencjału już obecnie wskazanego w tych dokumentach.
6. Pod cele inwestycyjne należy w pierwszej kolejności uruchamiać (uchwalanie mpzp,

budowa infrastruktury) tereny wskazane jako OSI rozwojowe koncentracji mieszkalnictwa, przemysłu i usług lub tereny typu *brownfield*.

7. Na terenach zurbanizowanych, które nie zostały wskazane jako OSI rozwojowe dla funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych możliwe jest uzupełnianie zabudowy w ramach istniejących jednostek osadniczych, natomiast nie należy rozszerzać ich zasięgu przestrzennego.
8. Tereny inwestycyjne wyznaczone w dokumentach planistycznych gmin, które nie zostały wskazane jako OSI rozwojowe funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych, a jednocześnie nie kolidują z formami ochrony przyrody lub glebami II i III klasy bonitacyjnej należy traktować jako rezerwę rozwojową do ewentualnego uruchomienia po zakończeniu okresu obowiązywania strategii.
9. Tereny produkcyjno-usługowe wyznaczone w dokumentach planistycznych gmin, które nie znalazły się wśród rekomendowanych OSI rozwojowych, mogą zostać uruchomione pod zagospodarowanie w przypadku pojawienia się dużego inwestora, który będzie w stanie wykonać na własny koszt uzbrojenie danego terenu.
10. Lokalizację nowych, niemożliwych aktualnie do przewidzenia, obiektów i usług rangi ponadlokalnej należy w pierwszej kolejności rozważyć na terenie OSI rozwojowego koncentracji tych usług w centralnej części

miasta Ostrówek jako obszaru najlepiej dostępnego transportem publicznym w skali całego MOF lub na terenach typu *brownfield* – do ponownego wykorzystania z dostępem do infrastruktury.

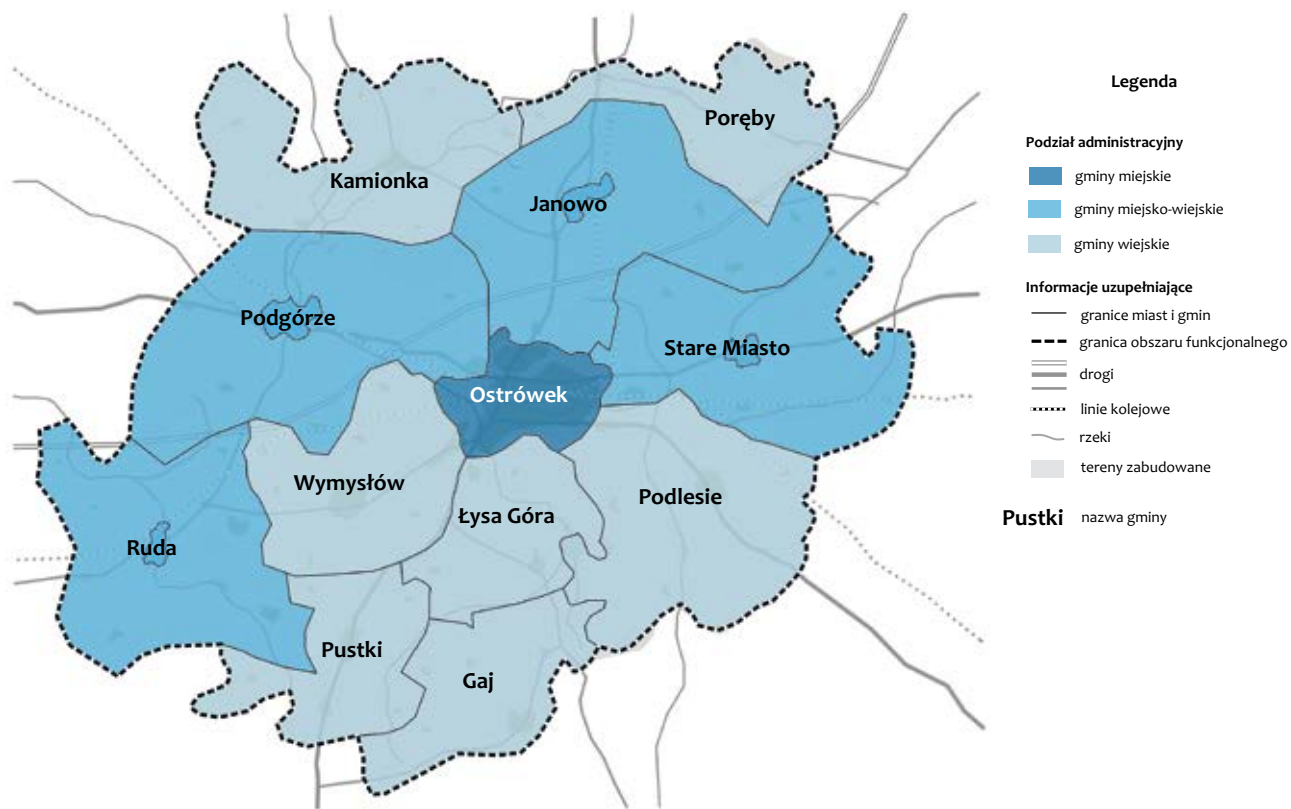
11. Przy sporządzaniu bilansów i prognoz na potrzeby dokumentów planistycznych gmin należy stosować następujące parametry i wskaźniki:
- wzrost liczby ludności do 2050 r. – nie więcej niż 10% dla gmin sąsiadujących z miastem

Ostrówek i 5% dla miasta Ostrówek i pozostałych gmin,

- przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 os. – nie więcej niż 40 m²,
- wskaźnik intensywności zabudowy netto (PUM/m² powierzchni terenu) – nie mniej niż 0,5 dla zabudowy jednorodzinnej i 1,5 dla zabudowy wielorodzinnej.

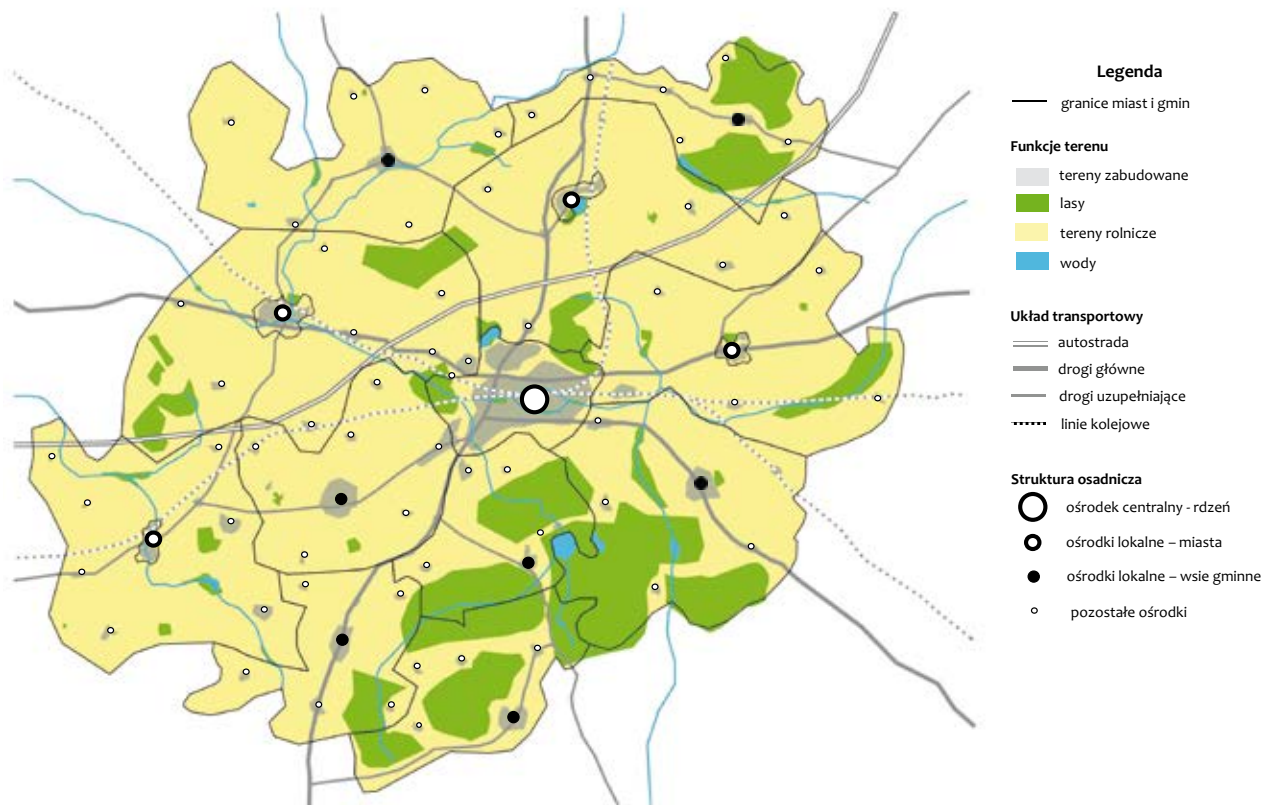


Model struktury funkcjonalno-przestrzennej Podział administracyjny



Rycina 6.1. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – podział administracyjny

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej Gospodarowanie przestrzenią

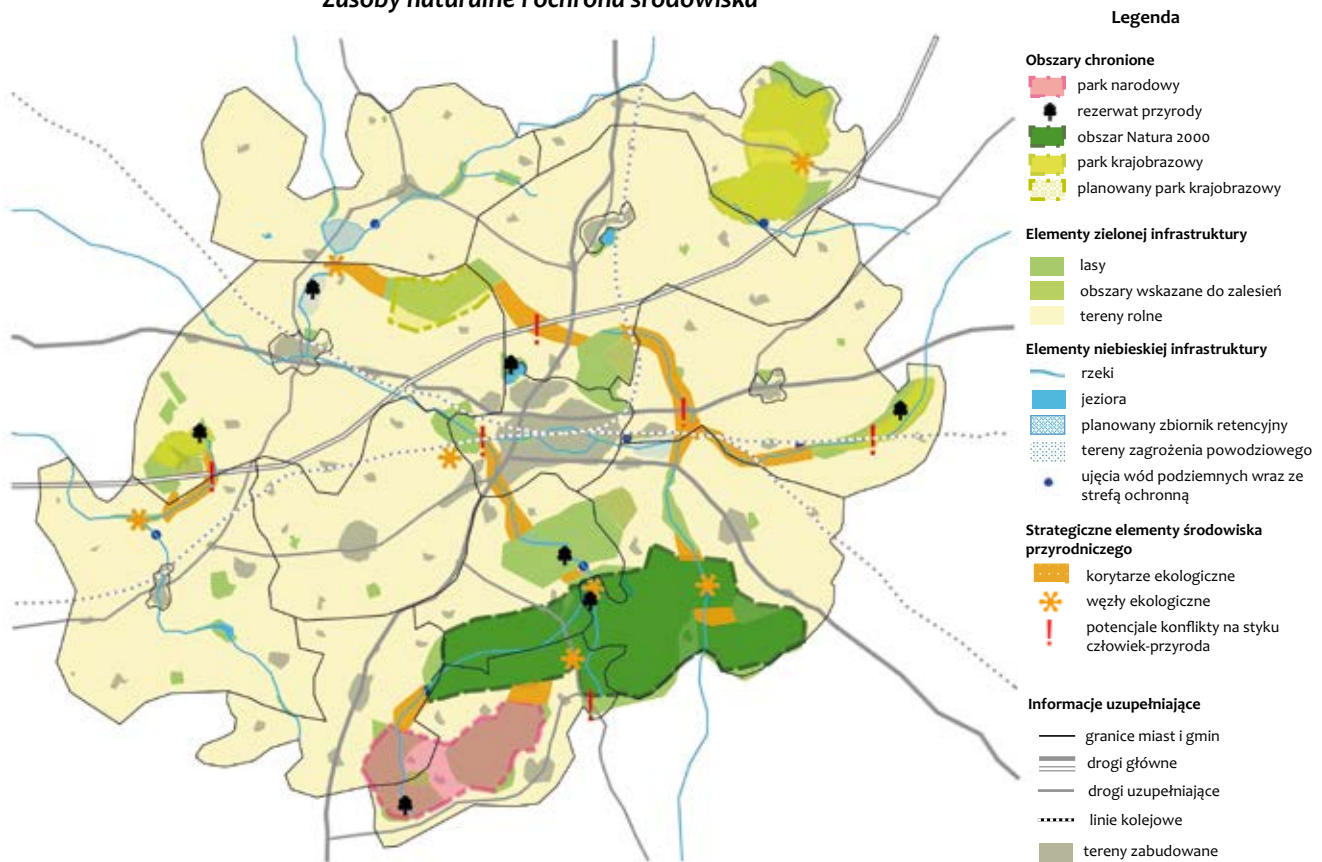


Rycina 6.2. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – gospodarowanie przestrzenią

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Środowisko przyrodnicze

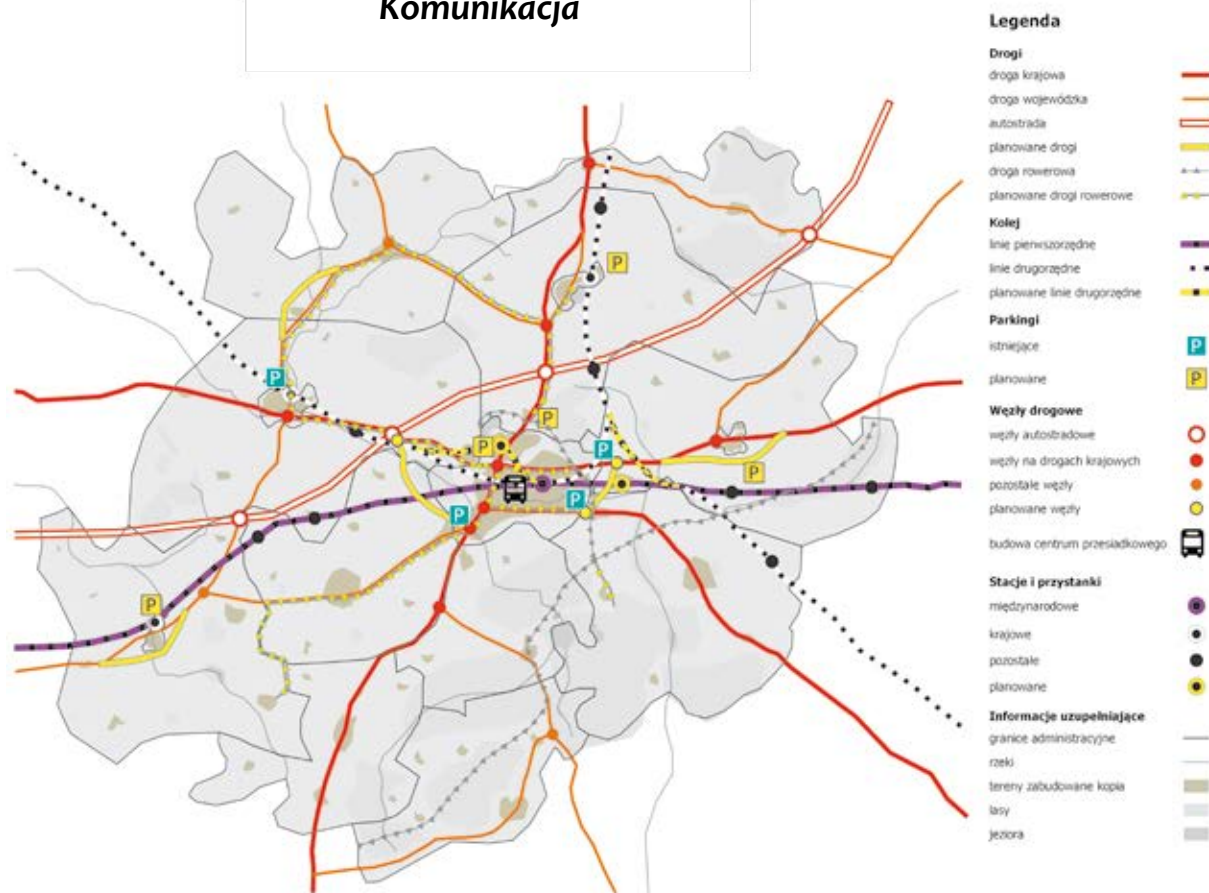
Zasoby naturalne i ochrona środowiska



Rycina 6.3. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – zasoby naturalne i ochrona środowiska

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Komunikacja



Rycina 6.4. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – komunikacja

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Turystyka

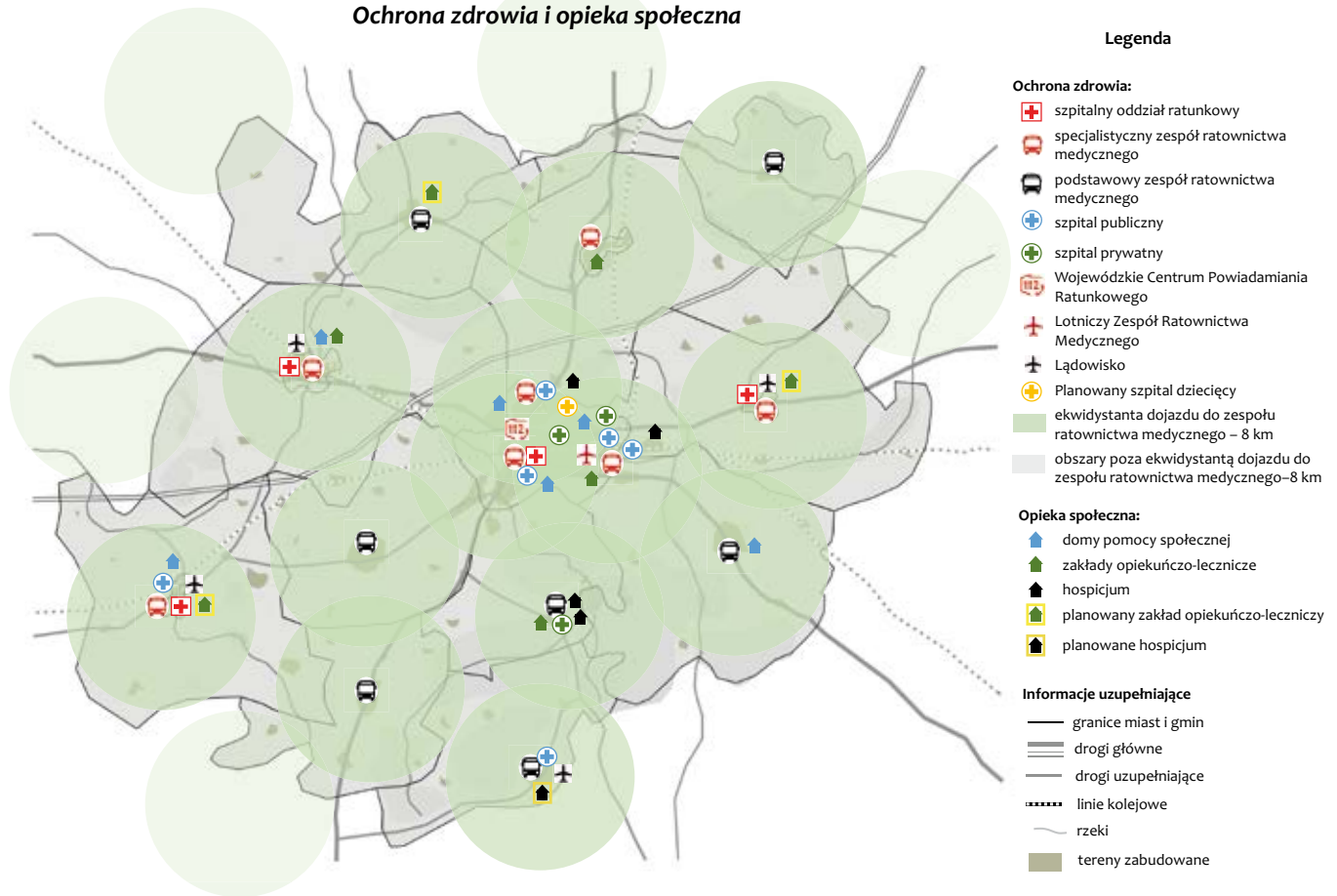


Rycina 6.5. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – turystyka

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Demografia i usługi społeczne

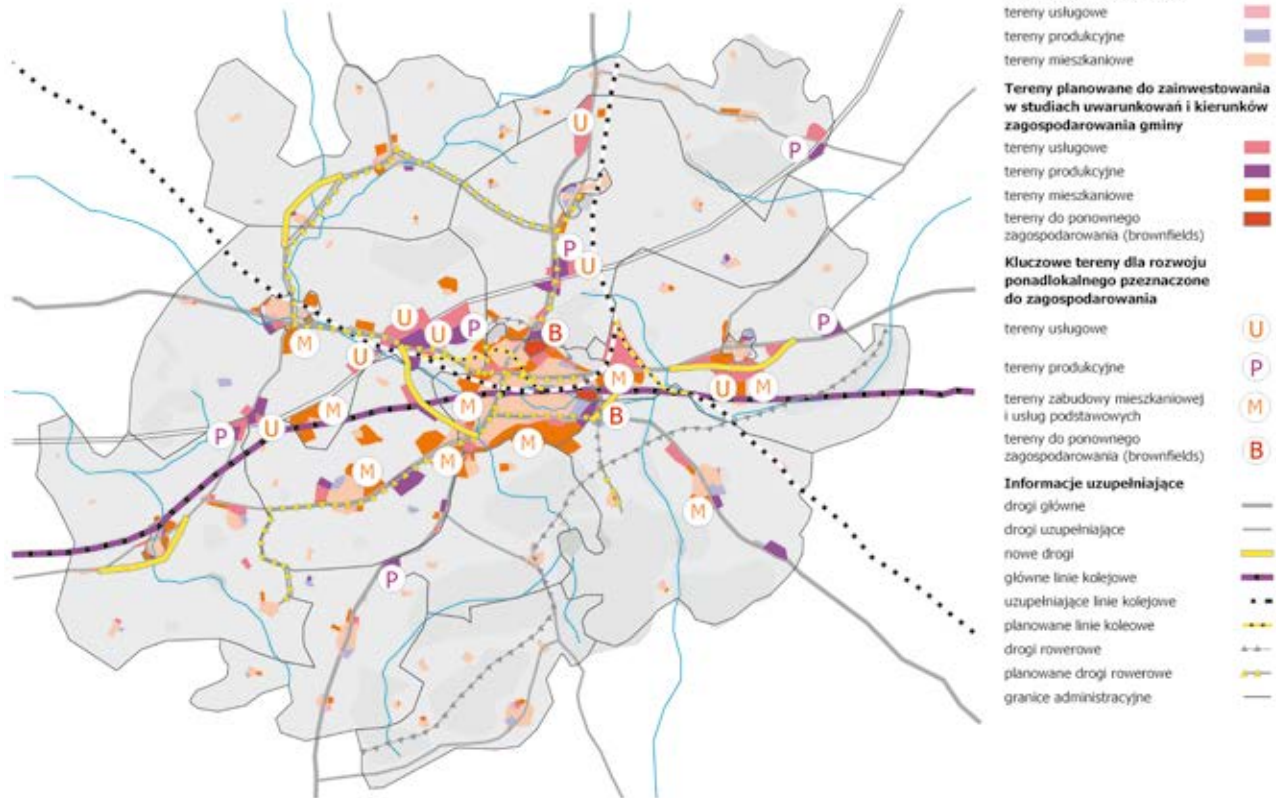
Ochrona zdrowia i opieka społeczna



Rycina 6.6. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – ochrona zdrowia i opieka społeczna

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

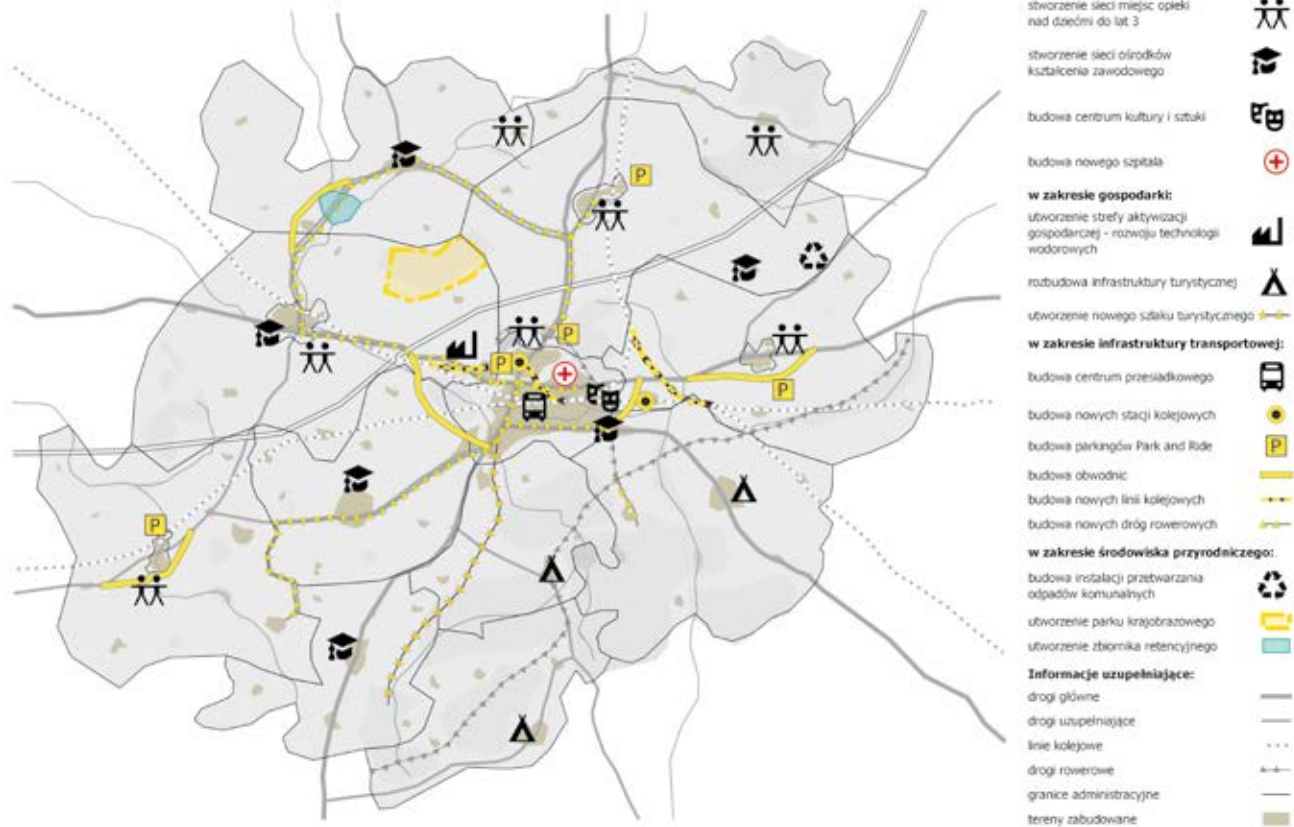
Tereny zabudowy



Rycina 6.7. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – tereny zabudowy

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

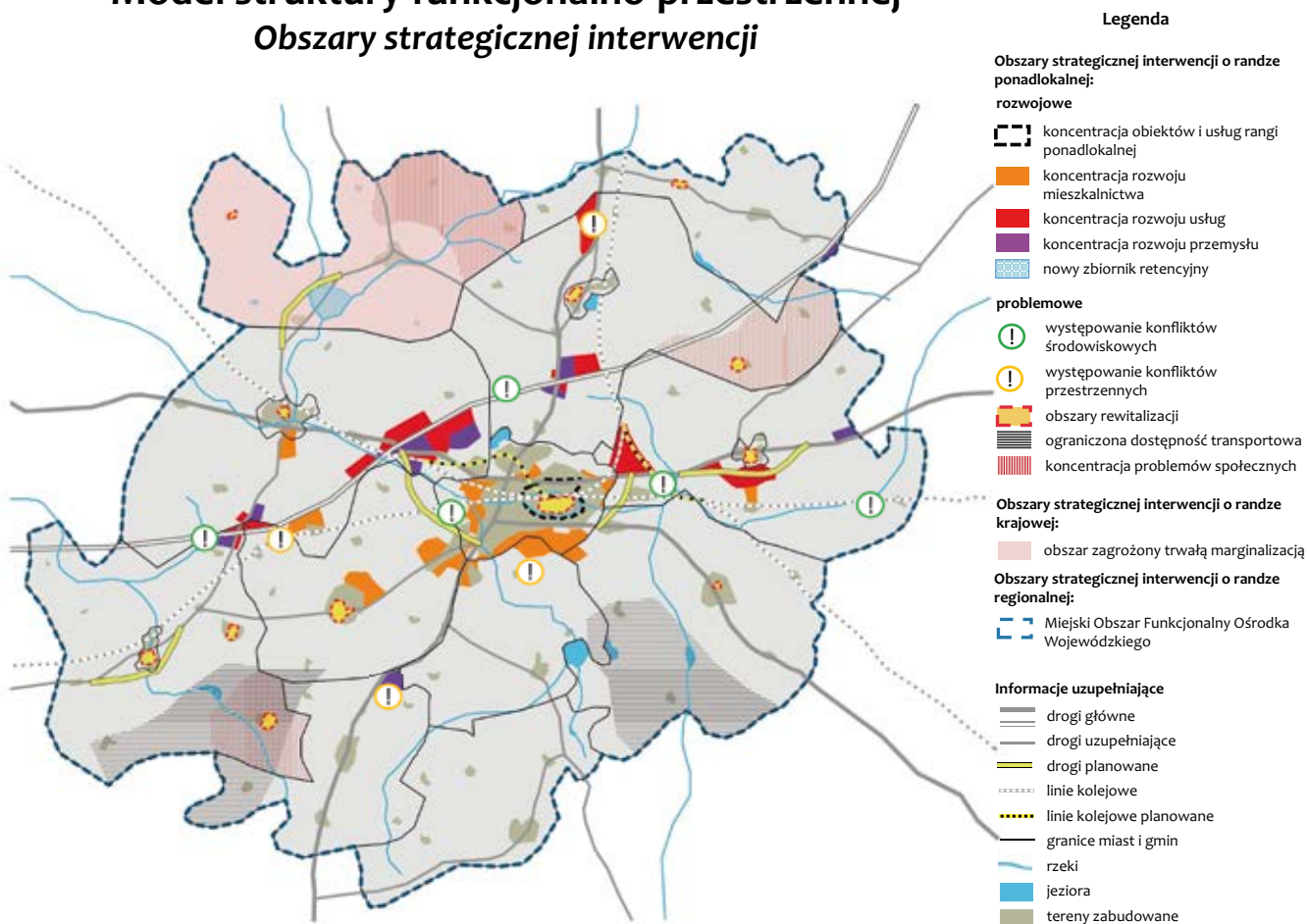
Planowane kluczowe działania



Rycina 6.8. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – planowane kluczowe działania

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Obszary strategicznej interwencji



Rycina 6.9. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – obszary strategicznej interwencji

7. WDRAŻANIE STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO

Opracowanie dobrej strategii rozwoju ponadlokalnego opartej na rzetelnie przeprowadzonej diagnozie oraz obiektywnie określonych priorytetach rozwojowych nie przyniesie zamierzonych rezultatów i oczekiwanego oddziaływania bez właściwie zaplanowanego systemu jej realizacji. Wdrażanie strategii rozwoju ponadlokalnego, poza systemem realizacji wskazującym podmioty zaangażowane w ten proces wraz z jego mechanizmem i wykorzystywanymi w nim narzędziami, powinno uwzględniać również założenia ewaluacji i monitoringu, a także ramy i źródła finansowania. Nie ma wymagań ustawowych dotyczących zakresu tych elementów. Proponowane rozwiązanie należy traktować jako rekomendacje wynikające z dobrych praktyk, które zostały wypracowane w ramach dotychczasowych procesów planowania strategicznego.

7.1. SYSTEM REALIZACJI STRATEGII

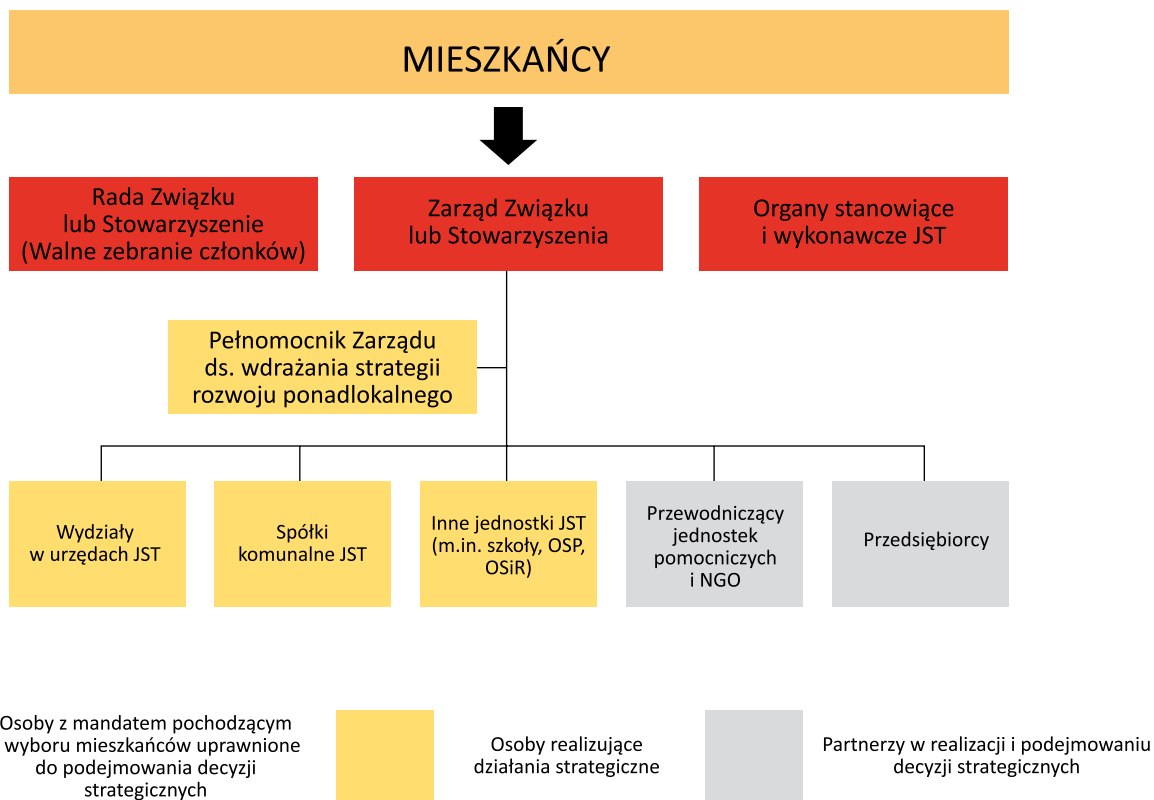
System realizacji strategii powinien określić podmioty odpowiedzialne za jej wdrażanie oraz zapewnić konkretyzację działań służących realizacji przyjętych celów strategicznych.

W proces realizacji strategii należy zaangażować możliwie szerokie spektrum podmiotów i instytucji obejmujących trzy sektory:

- publiczny: władze samorządowe wchodzące w skład OF, dla którego powstaje strategia ponadlokalna, w tym związki, porozumienia i stowarzyszenia międzygminne stworzone przez te jednostki dla zapewnienia instytucjonalnych podstaw funkcjonowania przyjętej formy współpracy,
- społeczny: mieszkańcy i ich organizacje, w tym organizacje pozarządowe, liderzy lokalni, aktywiści, inicjatorzy działań oddolnych,
- gospodarczy: przedsiębiorcy, najważniejsi pracodawcy, organizacje otoczenia biznesu, samorząd gospodarczy.

Główny ciężar odpowiedzialności za właściwe wdrażanie strategii rozwoju ponadlokalnego spoczywa na sektorze publicznym, a zwłaszcza związku lub stowarzyszeniu międzygminnym³²⁾,

³²⁾ Biorąc pod uwagę doświadczenia praktyczne rekomenduje się wykorzystywanie jednej z tych dwóch form organizacyjnych przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym, skutkujących tworzeniem nowych struktur organizacyjnych i ich organów, czego nie zapewniają porozumienia JST.



Rycina 7.1. Struktura podmiotów uczestniczących w podejmowaniu i realizacji decyzji strategicznych

które zostały utworzone przez JST w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania nawiązanej współpracy i osiągnięcia zakładanych w jej ramach celów. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie współpraca pomiędzy JST tworzącymi związek lub stowarzyszenie, w wyniku której powinno zostać stworzone środowisko do współdziałania i równego traktowania wszystkich podmiotów i instytucji zaangażowanych w realizację strategii. Fundamentem tego środowiska powinna być partycypacja, otwartość,

zintegrowana aktywność, transparentność oraz elastyczność. Powinny one zapewnić efektywną realizację działań służących osiągnięciu zakładanych celów, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, stanowiących nadrzędny priorytet podejmowanych aktywności.

Struktura systemu realizacji strategii powinna być każdorazowo dostosowywana do typu OF, dla którego została przygotowana strategia rozwoju ponadlokalnego. Oznacza to, że zarówno jej

elementy składowe, jak i poziomy hierarchiczne nie są uniwersalne i wymagają celowego dostosowania do charakteru OF i zakresu działań planowanych do realizacji w strategii rozwoju ponadlokalnego. Przykładową strukturę systemu realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego przedstawia ryc. 7.1.

Nadrzędną rolę w tym systemie należy przypisać mieszkańcom, których potrzeby są podstawą określonych w strategii priorytetów i celów. Za ich pełną realizację odpowiadać będą przede wszystkim władze związku lub stowarzyszenia JST wybierane z przedstawicieli organów uchwałodawczych i wykonawczych jednostek wchodzących w skład OF, dla którego przygotowana jest strategia rozwoju ponadlokalnego. Do najważniejszych elementów tego systemu zaliczyć należy:

- radę związku lub stowarzyszenia jako organ stanowiący odpowiadający za podejmowanie decyzji strategicznych z punktu widzenia zapisów strategii, takich jak jej ewaluacja lub aktualizacja. Biorąc pod uwagę aktualny porządek prawny rada – w zakresie swoich kompetencji – współpracuje z organami stanowiącymi JST wchodzących w skład OF, dla którego przygotowawana jest strategia rozwoju ponadlokalnego.
- zarząd związku lub stowarzyszenia jako organ wykonawczy odpowiada za stymulowanie i koordynację działań podejmowanych przez wszystkie podmioty i instytucje na rzecz

realizacji celów oraz kierunków planowanej interwencji rozwojowej.

- rady i zarządy JST tworzących związek lub stowarzyszenie jako organy stanowiące i wykonawcze samorządów lokalnych wchodzących w skład danego OF, w aktualnym porządku prawnym wspierają w zakresie swoich kompetencji wdrażanie decyzji strategicznych z punktu widzenia zapisów strategii podejmowanych przez zarząd związku lub stowarzyszenia.
- pełnomocnika zarządu ds. wdrażania strategii rozwoju ponadlokalnego jako osobę (lub kierownika jednostki organizacyjnej) odpowiadającą za koordynację realizacji kierunków działań, zapewnienie warunków do efektywnej współpracy, przygotowywanie planu działań i koordynowanie jego implementacji do strategii rozwoju lokalnego JST, wieloletnich prognoz finansowych i budżetów JST, poszukiwanie nowych źródeł finansowania, a także monitoring i ewaluację realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego oraz jej promocję. Pełnomocnik zarządu w realizacji swoich działań będzie współpracował z pozostałymi podmiotami zaangażowanymi w proces wdrażania dokumentu. Wśród nich wyróżnić należy: wydziały w urzędach JST, spółki komunalne JST, inne jednostki organizacyjne JST, w tym m.in. szkoły, OPS, OSiR, jednostki pomocnicze, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorców.



Mechanizm funkcjonowania przedstawionej struktury organizacyjnej służącej realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego musi opierać się na szczegółowym planie działania, który zapewni konkretyzację przedsięwzięć służących osiągnięciu zakładanych celów. Plan działania definiuje ramy realizacyjno-organizacyjne strategii ponadlokalnej, które powinny obejmować, co najmniej:

- określenie odpowiedzialności za realizację działań,
- wskazanie podmiotów uczestniczących w realizacji działań,
- określenie podmiotów monitorujących,
- wykaz przedsięwzięć i projektów, które przyczynią się do osiągnięcia postawionych kierunków działań.

Przykładową strukturę ram realizacyjno-organizacyjnych planu działań dla strategii rozwoju ponadlokalnego prezentuje tabela 7.1.

Plan działania należy sporządzać dla okresu krótszego niż okres obowiązywania strategii rozwoju ponadlokalnego. Rekomenduje się opracowanie planu działania dla okresu trzyletniego, przy czym corocznie, w oparciu o monitoring realizacji strategii, należy zrobić jego przegląd i aktualizację wraz z przesunięciem o rok horyzontu czasowego. Oznacza to, że plan działań będzie tzw. dokumentem „kroczącym”. Efektem opracowania planu w przypadku działań inwestycyjnych będzie lista projektów i przedsięwzięć, które zostaną wprowadzone do wieloletniej prognozy finansowej (która jest także dokumentem „kroczącym”). Ważne, aby przyjęte cele strategiczne, kierunki działania oraz kluczowe działania strategii rozwoju ponadlokalnego miały swoje przełożenie na zapisy zintegrowanych strategii rozwoju (lub na plany czy programy rozwoju) poszczególnych gmin wchodzących w skład danego OF. Na etapie konkretyzacji planu działań sporządzane

Tabela 7.1. Struktura ram realizacyjno-organizacyjnych planu działań dla strategii rozwoju ponadlokalnego

CEL STRATEGICZNY I.				
KIERUNEK DZIAŁAŃ I.1.				
KLUCZOWE DZIAŁANIE	Podmiot odpowiedzialny za realizację	Podmioty uczestniczące w realizacji	Podmiot monitorujący	Przedsięwzięcia i projekty służące realizacji
I.1.1.				
I.1.2.				
I.1.3.				
...				

będą także operaty szacunkowe, które pozwolą określić skalę wydatków niezbędnych do realizacji danego przedsięwzięcia lub projektu. Wieloletnia prognoza finansowa jest uregulowana przepisami dotyczącymi finansów publicznych, więc jej struktura i budowa nie wymaga opisu i konkretyzacji w tym dokumencie. Ważnym etapem wdrażania strategii jest również wprowadzanie przedsięwzięć inwestycyjnych do budżetu JST. Będzie to finalna faza przed realizacją przedsięwzięcia, które docelowo zbliży związek lub stowarzyszenie do realizacji kluczowych działań, a tym samym urzeczywistni przyjęte kierunki działań i pozwoli osiągnąć cele strategiczne (ryc. 7.2.).

Poza wskazanym mechanizmem wdrażania strategii rozwoju ponadlokalnego oraz proponowanymi instrumentami służącymi jej efektywnej realizacji można wziąć pod uwagę dodatkowe możliwości, jakie wynikają z europejskiej polityki spójności (np. ZIT-PLUS), krajowej polityki rozwoju (np. porozumienie terytorialne i porozumienie sektorowe, programy rozwoju). Należy przy tym pamiętać, aby ich wykorzystanie było dostosowane do charakteru OF i bezpośrednio wzmacniało podstawy jego wyodrębnienia oraz bieżącej działalności, zgodnej z katalogiem kompetencji zidentyfikowanych jako podstawa współpracy JST na danym obszarze. Ważne, aby pamiętać o nadrzędności strategii rozwoju ponadlokalnego dla programowania i wdrażania przedsięwzięć

dedykowanych OF. Nie należy również stwarzać możliwości do nieuzasadnionego wzrostu liczby, często sprzecznych w zakresie przyjmowanych założeń i wskazywanych priorytetów, dokumentów programowych, co niestety nadal jest cechą charakterystyczną polskiego systemu polityki rozwoju i negatywnie wpływa na sprawność instytucjonalną tego systemu.



Rycina 7.2. Dokumenty i opracowania prowadzące do wdrażania strategii rozwoju ponadlokalnego

7.2. EWALUACJA I MONITORING

Właściwie realizowana strategia rozwoju ponadlokalnego musi podlegać zaplanowanemu i konsekwentnie realizowanemu procesowi monitoringu i ewaluacji. Wynika to z jednej strony z potrzeby dysponowania wiedzą na temat postępów w zakresie realizacji działań zmierzających do osiągnięcia zakładanych celów, a z drugiej strony stanowi konsekwencję konieczności dostosowywania się do zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych oraz wyciągania wniosków z efektów dotychczas podjętych działań. Monitoring i ewaluacja strategii muszą być więc procesem, do którego podchodzi się z równą starannością jak do procesu samego tworzenia strategii.

Wskazówki do przebiegu procesu ewaluacji można już znaleźć w innych publikacjach. Warto zwrócić uwagę na opracowany w 2012 roku przez Krajową Jednostkę Ewaluacji poradnik ewaluacji, adresowany do gmin. Zawiera on wiele zaleceń i wskazówek w zakresie realizacji badań ewaluacyjnych, które mogą okazać się przydatne³³⁾. Pomocniczo można stosować również standardy ewaluacji opracowane przez Polskie

³³⁾ Poradnik dostępny jest w formie elektronicznej pod adresem: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/o-ewaluacji/poradnik-ewaluacji/>

Towarzystwo Ewaluacyjne, które także są dostępne w internecie³⁴⁾.

Zagadnienie ewaluacji w kontekście strategii rozwoju gminy zostało również szeroko przedstawione w poradniku Strategia rozwoju gminy krok po kroku³⁵⁾.

7.3. RAMY FINANSOWE I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

Zapewnienie ram finansowych determinuje możliwość realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego. Przygotowanie ram finansowych strategii powinno obejmować: ocenę sytuacji finansowej JST wchodzących w skład OF, dla którego przygotowana jest strategia rozwoju ponadlokalnego, szacunek nakładów jakie uznaje się za niezbędne do pełnego osiągnięcia jej celów oraz identyfikację źródeł finansowania.

Punktem wyjścia dla określenia ram finansowych strategii jest ocena sytuacji finansowej JST wchodzących w skład OF, dla którego przygotowana jest strategia rozwoju ponadlokalnego. Zakres tej oceny powinien dotyczyć co najmniej:

³⁴⁾ <http://pte.org.pl/standardy-ewaluacji-pte/>

³⁵⁾ Poradnik jest dostępny w internecie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

- analizy poziomu i zmian dochodów oraz wydatków gmin w okresie ostatnich co najmniej pięciu lat,
- analizy salda budżetu i poziomu zadłużenia budżetu gmin w okresie ostatnich co najmniej pięciu lat,
- analizy poziomu i zmian dochodów własnych oraz nakładów inwestycyjnych gmin w okresie ostatnich co najmniej pięciu lat,
- analizy wieloletniej prognozy finansowej gmin,
- analizy aktywności i skuteczności gmin w pozyskiwaniu zewnętrznych środków publicznych w okresie ostatnich co najmniej pięciu lat.


Wyniki przeprowadzonej oceny sytuacji finansowej pozwalają zidentyfikować realne możliwości finansowe gmin, a tym samym określić ich gotowość do podjęcia zobowiązań finansowych wynikających z realizacji działań służących osiągnięciu celów strategii rozwoju ponadlokalnego.

Strategia rozwoju ponadlokalnego musi zawierać szacunek wielkości nakładów, jakie uznaje się za niezbędne do pełnego osiągnięcia jej celów. Ustalane wielkości nakładów powinny opierać się na rzetelnych i realnych operatach szacunkowych. Należy uwzględnić w nich zarówno aktualną sytuację rynkową, jak również konsekwencje obserwowanych i możliwych do przewidzenia tendencji zmian. W tym miejscu warto zwrócić

uwagę na potrzebę weryfikacji kosztorysów załączanych do przedsięwzięć i projektów zgłaszanych jako służące realizacji celów strategii, których wartość bardzo często odbiega od rzeczywistego poziomu cen rynkowych.

Strategia rozwoju ponadlokalnego musi także określać katalog dostępnych źródeł finansowania, w ramach których należy uwzględnić:

- środki budżetu JST tworzących związek lub stowarzyszenie działający w granicach OF, dla którego przygotowywana jest strategia rozwoju ponadlokalnego oraz środki samorządu regionalnego dedykowane tej inicjatywie,
- środki budżetu państwa pozostające do dyspozycji poszczególnych ministerstw, w tym dedykowane fundusze i programy, np. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych,
- środki funduszy celowych, np. pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- fundusze europejskie dostępne w ramach polityk wspólnotowych UE realizowanych w ramach wieloletniej perspektywy finansowej wraz z instrumentem odbudowy oraz dodatkowymi instrumentami uruchamianymi w ramach inicjatyw europejskich, np. Fundusz Sprawiedliwej Transformacji,
- inne fundusze europejskie, takie jak fundusze norweskie i fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego,

- 
- środki prywatne uzyskiwane na drodze zawiązywanych w ramach realizacji strategii ponadlokalnej partnerstw publiczno-prywatnych,
 - kredyty bankowe, pożyczki i inne zwrotne instrumenty finansowe.

Szczególne znaczenie w strukturze źródeł finansowania w najbliższej dekadzie przypada europejskim środkom publicznym udostępnianym w ramach polityk UE. Nowy wieloletni budżet Wspólnoty 2021-2027 w połączeniu z Next Generation EU, stanowiącym tymczasowy

instrument pobudzający ożywienie gospodarki, jest największym pakietem środków finansowych, jaki został dotychczas sfinansowany z unijnego budżetu. Łączna kwota ponad 1,8 bln euro ma pomóc odbudować gospodarkę Europy po kryzysie wywołanym COVID-19. Nowa Europa wzmocniona dzięki tej pomocy ma być bardziej przyjazna dla środowiska, bardziej cyfrowa i odporniejsza na kolejne kryzysy. Tworzy to historyczne możliwości finansowe do wykorzystania również przez polskie samorządy terytorialne, w tym w celu skutecznej i efektywnej implementacji założeń strategii rozwoju ponadlokalnego.

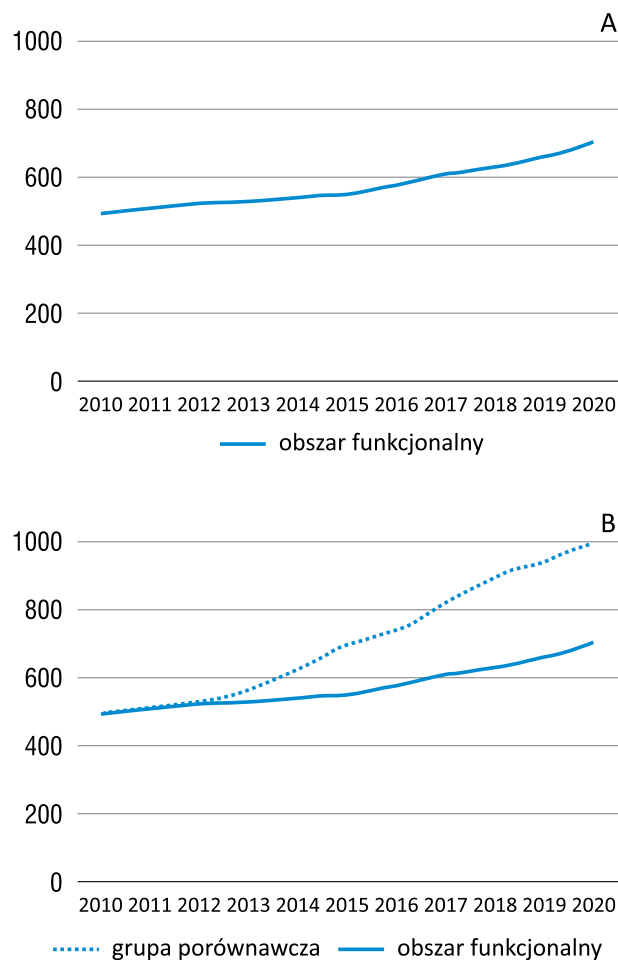
DIAGNOZA OBSZARU FUNKCJONALNEGO

Przed opracowaniem każdej strategii rozwoju należy dobrze rozpoznać stan zastany, czyli sporządzić diagnozę obszaru objętego strategią. Diagnoza powinna obejmować wszystkie dziedziny bezpośrednio dotyczące lub mające wpływ na zakres strategii rozwoju.


1. DIAGNOZA PORÓWNAWCZA I POGŁĘBIONA (WEWNĘTRZNA)

Diagnoza obszaru funkcjonalnego powinna opierać się na dwóch głównych filarach: diagnozie porównawczej oraz diagnozie pogłębionej (wewnętrznej).

Diagnoza porównawcza polega na zestawieniu obszaru funkcjonalnego, dla którego ma być sporządzana strategia rozwoju z odpowiednio dobraną grupą porównawczą. Zastosowanie porównania w każdym przypadku, w którym jest to możliwe (łatwość pozyskania porównywalnych danych) jest konieczne, ponieważ układ odniesienia pozwala dokonać trafnej oceny zachodzących procesów i zmian społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Na rycinie 1.1. przedstawiono



Rycina 1.1. Przykłady wykresu prezentującego zmiany tego samego zjawiska w dwóch wariantach: bez grupy porównawczej (A) i z grupą porównawczą (B)



dwa warianty graficzne fikcyjnego zjawiska. W wariantcie A (bez grupy porównawczej) przebieg krzywej sugeruje pozytywną ocenę zmian zachodzących w analizowanym obszarze funkcjonalnym (wzrost wartości wskaźnika o 40% w okresie 2010–2020). Dopiero zestawienie tego trendu i przyrostu z grupą porównawczą pozwala dokonać w pełni trafnej oceny, która w przypadku tego obszaru funkcjonalnego nie może być pozytywna (wyraźnie powiększa się dystans między analizowanym obszarem a grupą porównawczą).

Porównanie trendu, wartości wskaźnika dynamiki lub stanu powinno dokonać się wraz z odpowiednim doбором układu odniesienia. Najprostszym rozwiązaniem jest każdorazowe zestawianie diagnozowanego obszaru funkcjonalnego ze średnimi wartościami dla Polski lub województwa. Wadą tego rozwiązania są jednak odmienne uwarunkowania (czyli zewnętrzne okoliczności wpływające na rozwój terytorium) jakimi cechują się różne obszary. Ta odmienność jest szczególnie widoczna w przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych, które zwykle koncentrują znaczne zasoby gospodarcze i społeczne, odbiegające od przeciętnych wartości dla kraju lub województwa. Dlatego optymalnym rozwiązaniem jest porównywanie wartości wskaźników dla obszaru funkcjonalnego z wartościami dla obszarów podobnych. To podobieństwo może uwzględniać następujące kryteria:

- ten sam status terytorialno-administracyjny – np. jeśli rdzeń analizowanego OF stanowi miasto na prawach powiatu, również w grupie porównawczej powinny znaleźć się OF z rdzeniem o tym samym statusie lub jeśli rdzeń analizowanego OF stanowi miasto powiatowe (siedziba powiatu ziemskiego, która zwykle implikuje lokalizację określonych usług publicznych i funkcji gospodarczych), wówczas w grupie porównawczej powinny także znaleźć się OF z rdzeniem wyposażonym w funkcje powiatowe; ponadto, jeśli rdzeń OF stanowi więcej niż jedno miasto (układy bipolarne lub policentryczne), wówczas w jednostkach porównawczych również powinny znaleźć się podobne OF (oczywiście poza sytuacjami, w których nie jest możliwe dobranie jednostek podobnych, jak choćby w przypadku konurbacji Górnośląsko-Zagłębiowskiej lub Trójmiasta);
- podobna liczba ludności całego OF oraz podobna relacja wielkościowa rdzenia i strefy zewnętrznej – rekomenduje się, by liczba ludności OF włączanych do grupy porównawczej nie przekraczała przedziału 75–125% liczby ludności OF z grupy porównawczej, choć w niektórych przypadkach (szczególnie dużych MOF OW) spełnienie tego warunku jest niemożliwe – wówczas należy te rekomendowane granice rozszerzać;
- bliskość przestrzenna – spośród OF spełniających dwa ww. kryteria, powinno się wybierać te, które są położone możliwie blisko.


- Rekomenduje się, by grupę porównawczą tworzyło od 5 do 10 jednostek, a wartości wskaźników były dla tej grupy przedstawiane łącznie. Możliwe jest także zestawianie wartości wskaźników stanu (dla pojedynczego roku) i zestawianie ich dla każdego OF pojedynczo. Należy jednak oprócz wielości porównań i wybieranych porównawczych OF pamiętać o czytelności diagnozy, która spada wraz ze zwiększaniem liczby jednostek zestawianych w porównaniu z OF, którego dotyczy diagnoza.

W idealnej sytuacji, diagnozę porównawczą powinno się prowadzić dla pełnego spektrum zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Nie jest to jednak możliwe ze względu na dostępność wiarygodnych i porównywalnych danych statystycznych. Wśród zagadnień, które są trudne do zestawienia i porównania są z pewnością: środowisko przyrodnicze, usługi społeczne (kultura, sport, ochrona zdrowia), infrastruktura drogowa lub niektóre elementy diagnozy gospodarczej (tereny inwestycyjne, instytucje otoczenia biznesu). Wobec braku publicznie dostępnych, wiarygodnych i porównywalnych danych, diagnoza porównawcza w przypadku wielu wspomnianych zagadnień jest niemożliwa i wówczas jedyną alternatywą i uzupełnieniem jest diagnoza pogłębiona (wewnętrzna).

Diagnoza pogłębiona (wewnętrzna) powinna polegać na opisie jakościowym zagadnień społecznych, gospodarczych, środowiskowych, komunikacyjnych i planistycznych, wraz z określeniem ich przestrzennego rozkładu (tam, gdzie jest to możliwe). Elementy diagnozy pogłębionej (wewnętrznej) powinny zawierać ocenę stanu i jakości środowiska przyrodniczego, ocenę stanu technicznego obiektów infrastruktury społecznej i technicznej (wraz z potrzebami inwestycyjnymi) oraz opis potrzeb w zakresie rozbudowy brakujących elementów systemów infrastrukturalnych. Ponadto, w związku z koniecznością opracowywania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, ważnym elementem diagnozy pogłębionej (wewnętrznej) są także mapy rozkładu przestrzennego zasobów przyrodniczych, obiektów infrastruktury publicznej, wraz z określeniem ich dostępności (np. czasu dojazdu).

Diagnoza porównawcza i pogłębiona (wewnętrzna) powinny stanowić przedmiot jednego raportu diagnostycznego. Właściwie każdy raport diagnostyczny powinien zawierać elementy obu sposobów diagnozowania. Każde skrajnie jednostronne rozwiązanie (np. opracowanie diagnozy bez jakiegokolwiek zestawienia wskaźników z układem porównawczym) jest niewłaściwe, ponieważ rodzi albo ryzyko pominięcia ważnych aspektów oceny i dojścia tym samym do błędnych wniosków (przypadek pomijania elementów diagnozy porównawczej),





albo ryzyko zbyt sparametryzowanej, ilościowej, bezrefleksyjnej diagnozy, która jest będzie bardziej tabelarycznym opisem statystycznym niż rzetelną i trafną diagnozą (przypadek pomijania elementów diagnozy pogłębionej).

Komplementarne stosowanie elementów diagnozy porównawczej i pogłębionej (wewnętrznej) w badaniu diagnostycznym oznacza konieczność przyjęcia innej strukturyzacji raportu. Pewną podpowiedzią w tym zakresie jest wprowadzone do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określenie „diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej”. Jest to jednak dość ogólna klasyfikacja zagadnień diagnostycznych. Określenie jednoznacznych ram strukturalnych dla wspomnianych zagadnień nie jest łatwe z uwagi na wielość istniejących klasyfikacji szczegółowych (określanych dla strategii w różnych skalach przestrzennych). Warto więc przed określeniem ostatecznych rekomendacji, przywołać kilka stosowanych dotąd typologii. Na przykład Parysek³⁶⁾ wymienia w swojej książce kilka proponowanych klasyfikacji dla działań w skali lokalnej. W pierwszej z nich znajduje się 9 dziedzin, które strukturyzują dane do opracowania strategii rozwoju lokalnego:

1. ogólne cechy obszaru,
2. przemysł,
3. zatrudnienie i bezrobocie,
4. kwalifikacje,

³⁶⁾ Parysek J., 1997, str. 136. Podstawy gospodarki lokalnej. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

5. kształcenie,
6. ludność,
7. warunki życia,
8. infrastruktura,
9. teren i nieruchomości.

W innym przykładzie podanym przez Paryska³⁷⁾ mowa jest z kolei o:

1. postawach i oddziaływaniu,
2. koordynacji i przewodnictwie,
3. jakości życia,
4. położeniu,
5. stanie przemysłu,
6. terenie i nieruchomościach,
7. sile roboczej,
8. kwalifikacje i kształcenie,
9. finansach i źródłach finansowania,
10. image'u.

Inną klasyfikacją jest też zestawienie czynników rozwoju lokalnego, które wpływają na sytuację społeczną, gospodarczą i przestrzenną terytorium. Najpełniej opisała je w swoim przeglądowym artykule Cecilia Wong (1998)³⁸⁾, która wyróżniła – opierając się na studiach literaturowych (analiza 30 publikacji dotyczących lokalnego rozwoju gospodarczego) – 11 czynników, z czego 7 określiła

³⁷⁾ Parysek J., 1997, str. 137. Podstawy gospodarki lokalnej. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

³⁸⁾ Wong C. 1998. Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK. Regional Studies, 32, 8:707-720.

mianem „tradycyjnych czynników rozwoju”, a 4 nazwała „czynnikami niematerialnymi”. Wśród czynników tradycyjnych znalazły się:

1. położenie geograficzne,
2. środowisko przyrodnicze,
3. infrastruktura,
4. zasoby ludzkie,
5. finanse i kapitał,
6. wiedza i technologia,
7. struktura gospodarki.

Są to zdaniem Wong (1998) czynniki obecne w ekonomicznej literaturze naukowej w zasadzie od początków XIX w., z kolei w literaturze geograficznej – od momentu pojawienia się kluczowej dla teorii lokalizacji pracy Alfreda Webera. Z kolei grupę czynników niematerialnych, które stały się przedmiotem badań naukowych z zakresu lokalnego rozwoju ekonomicznego, stosunkowo niedawno (zob. m.in. Bosman, De Smidt 1993)³⁹⁾ tworzą:

1. jakość życia,
2. instytucje,
3. kultura przedsiębiorczości,
4. tożsamość lokalna i wizerunek.

Niektóre z wyróżnionych przez Wong (1998) czynników mają charakter uniwersalny (np. położenie, środowisko przyrodnicze, zasoby ludzkie).

³⁹⁾ Bosman J, de Smidt M. The Geographical Formation of International Management Centres in Europe. Urban Studies. 1993;30(6):967-980.


Inne są przypisane przede wszystkim do pewnej grupy obszarów, głównie miejskich (np. wiedza i technologia). Jeszcze inne determinują specyfikę danego terytorium i stanowią o jego unikalności. Generalnie tworzą one całościowy i pełny obraz lokalnych zasobów, które przyczyniają się do lokalnego rozwoju gospodarczego i wraz z *genius loci* warunkują konkurencyjność danego terytorium, budując jego potencjał rozwojowy. Konkurencyjność ta kształtowana jest zarówno przez przewagi komparatywne (relatywne koszty czynników produkcji), jak i przewagi absolutne (posiadanie unikalnych aktywów).

Jeszcze inny katalog czynników rozwoju lokalnego (nazywając je czynnikami rozwoju ogólnego charakteru, bardziej powszechnie występującymi oraz oddziaływującymi) wymienia Parysek (1997)⁴⁰⁾:

1. potrzeby społeczności lokalnej,
2. zasoby i walory środowiska przyrodniczego,
3. zasoby pracy,
4. zainwestowanie infrastrukturalne,
5. istniejący potencjał gospodarczy,
6. rynek lokalny i rynki zewnętrzne,
7. kapitał finansowy, zwłaszcza inwestycyjny,
8. poziom nauki, techniki i kultury,
9. nowoczesne technologie wytwarzania,
10. teren i korzyści miejsca,
11. stosunki międzynarodowe i współpraca bilateralna.

⁴⁰⁾ Parysek J., 1997. Podstawy gospodarki lokalnej. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.





Bardziej zgeneralizowaną klasyfikację czynników rozwoju (w ujęciu regionalnym) przedstawił Churski (2008)⁴¹⁾, Churski i inni (2020)⁴²⁾:

1. kapitał ludzki,
2. kapitał społeczny,
3. kapitał finansowy,
4. kapitał materialny,
5. innowacje.

Z kolei w poradniku dla JST opracowanym pod kierunkiem Wojciecha Dziemianowicza (2012),⁴³⁾ wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, autorzy przedstawiają kilka odmiennych propozycji. Pierwsza z nich pokazuje zakres informacji zbieranych przy diagnozie miasta lub regionu wymieniony w publikacji Bończak-Kucharczyk (2008), tj.:

1. uwarunkowania ogólne (warunki geograficzne, uwarunkowania historyczne, trendy polityczne, gospodarcze, społeczne, miejsce w zewnętrznych planach i koncepcjach rozwoju, funkcje wiodące, związki zewnętrzne, konkurencja innych ośrodków),

.....
⁴¹⁾ Churski P. 2008. Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

⁴²⁾ Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2020, Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie. Studia KPZK, Cykl monografii, T. 9/201, Warszawa.

⁴³⁾ Dziemianowicz W., Szmigielska-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012. Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

2. zasoby materialne (układ przestrzenny, stan zagospodarowania, własność terenów, zasoby naturalne, stan środowiska naturalnego, infrastruktura techniczna i sieć transportowa, plany zagospodarowania, rynek nieruchomości),
3. gospodarka (struktura, branże, własność, koniunktura, przedsiębiorczość, rynek pracy, szara strefa, znane perspektywy, żywe tradycje, dynamika i trendy rozwojowe w gospodarce, charakterystyka budżetu lub budżetów),
4. kultura (aktywność kulturalna, historia, zabytki, funkcjonujące instytucje, znani twórcy i inne znane postaci),
5. struktura i organizacja społeczna (demografia, migracje, aktywność i organizacja społeczna, żywa tradycja i więzi społeczne, potencjał ekonomiczny mieszkańców),
6. podstawowe potrzeby mieszkańców (mieszkania, usługi, administracja, zdrowie, bezpieczeństwo, opieka społeczna),
7. poziom satysfakcji (obywateli, zatrudnionych, podmiotów gospodarujących na naszym terenie, przebywających).

Inną klasyfikację zagadnień badawczych analizowanych na etapie diagnostycznym podają autorzy podręcznika za Vanhove (2000)⁴⁴⁾:

1. rozmieszczenie i gęstość zaludnienia,
2. położenie gospodarcze,
3. rynek pracy,

.....
⁴⁴⁾ Vanhove N. 2000. Regional Policy. A European Approach. Ashgate.

4. warunki edukacyjne i szkoleniowe,
5. jakość życia,
6. struktura sektorowa i powiązania gospodarcze,
7. finansowa struktura przedsiębiorstw,
8. udogodnienia infrastrukturalne.

Zespół Dziemianowicza (2012) wskazuje ponadto, że analiza potencjału danego obszaru powinna być realizowana w kontekście relacji z otoczeniem, których zakres powinien objąć:

1. rozwój ekonomiczny sąsiadów,
2. analizę konkurencyjności regionu w porównaniach krajowych i międzynarodowych,
3. makroekonomiczne trendy,
4. rozwój handlu zagranicznego,
5. rozwój technologii,
6. symptomy delokalizacji.

Publikacja „Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny” (Hoinkis i in., 2021)⁴⁵⁾, rekomenduje następującą strukturę diagnozy:

1. uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego, dostępność komunikacyjna i mobilność (położenie względem większych ośrodków miejskich, ukształtowanie terenu, bogactwa naturalne, możliwości ich eksploatacji i wykorzystania, wewnętrzna i zewnętrzna dostępność komunikacyjna, drogowa, rowerowa, kolejowa, lotnicza,

⁴⁵⁾ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

- plany inwestycyjne w odniesieniu do sieci transportowej określone na szczeblu centralnym, powiązania funkcjonalne, mobilność, transport zbiorowy, zasięg sieci, dostępność i jakość Internetu),
2. ludność i procesy demograficzne (liczba ludności, migracje i przyrost naturalny, rozbieżność pomiędzy teoretyczną a faktyczną liczbą ludności, struktura ludności, procesy starzenia się społeczeństwa, atrakcyjność osadnicza, pozwolenia na budowę, prognoza demograficzna),
3. gospodarka i rynek pracy (liczba, wielkość i rodzaj podmiotów gospodarczych, dominujące branże gospodarki, poziom lokalnej przedsiębiorczości, tereny inwestycyjne, bezrobocie w ujęciu obrazującym różne grupy, funkcjonalne i dynamika zmian),
4. środowisko naturalne i infrastruktura (walory środowiska naturalnego, przyrodnicze i krajobrazowe, różnorodność biologiczna, formy ochrony przyrody i powierzchnia obszarów chronionych, stan i ochrona środowiska, w tym stopień rozwoju infrastruktury sieciowej i odsetek korzystających z niej mieszkańców, infrastruktura energetyczna, stopień wykorzystania odnawialnych źródeł, energii i plany w tym zakresie, gospodarka odpadami, selektywna zbiórka odpadów, zasklepienie gruntów),
5. kultura i dziedzictwo kulturowe (instytucje kultury i ich działalność, poziom uczestnictwa





- w kulturze, uwarunkowania historyczne, obiekty zabytkowe, ich stan, dostępność i sposób wykorzystania, lokalne dziedzictwo niematerialne, znani twórcy i inne postaci świata kultury związane z gminą),
6. sport, rekreacja i turystyka (liczba i rodzaj klubów sportowych, liczba uprawiających sport, infrastruktura sportowo-rekreacyjna i warunki do jej rozwoju, wybrane imprezy sportowe, tradycje i specjalizacje sportowe, wiodące kluby, znani sportowcy i inne postacie, świata sportu związane z gminą, atrakcyjność turystyczna – walory, oferta i infrastruktura turystyczna, ruch turystyczny – liczba turystów, wykorzystanie bazy),
 7. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne (studium i plany miejscowe – stopień pokrycia obszaru gminy i struktura przeznaczenia terenów, struktura osadnicza, rewitalizacja, obszary zintegrowanego inwestowania i wykluczenia z inwestowania, obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, obszary o szczególnych problemach lub barierach rozwojowych i obszary o wyjątkowym potencjale rozwojowym),
 8. bezpieczeństwo publiczne (podmioty i instytucje realizujące zadania z zakresu bezpieczeństwa, uwarunkowania wynikające z położenia, w tym zagrożenia naturalne, przestępczość, bezpieczeństwo w ruchu drogowym),
 9. polityka społeczna (pomoc społeczna – liczba i odsetek osób objętych pomocą społeczną, struktura powodów udzielania pomocy, beneficjenci pomocy, w tym osoby długotrwale korzystające ze wsparcia, ochrona zdrowia – placówki, oferta, dostępność, liczba udzielanych porad, lokalizacja i czas dojazdu zespołów ratownictwa medycznego, gospodarka mieszkaniowa – opisu stanu zasobów mieszkaniowych, w tym technicznych, energetycznych i dostępności),
 10. edukacja i wychowanie (sieć placówek oświatowych, liczba dzieci w przeliczeniu na miejsca w placówkach, współczynnik skolaryzacji, wyniki uzyskane w ogólnopolskich egzaminach),
 11. kapitał społeczny (aktywność obywatelska, liczba i działalność organizacji pozarządowych, frekwencja w wyborach, współpraca międzysektorowa, w tym analiza otwartych konkursów ofert),
 12. finanse samorządowe (budżet gminy – dochody i wydatki, w tym ich struktura, poziom zadłużenia, zdolność inwestycyjna, wartość projektów finansowanych ze środków unijnych).

Zdaniem autorów podręcznika, „zakres i układ diagnozy nie są sztywne i zależą w szczególności od specyfiki gminy”, a podstawę wyboru analizowanych dziedzin powinny stanowić w szczególności: „bazowe rozeznanie i znajomość


gminy, wnioski z dotychczasowych realizacji oraz zdrowy rozsądek”.

Wymienione wyżej klasyfikacje zagadnień poruszanych w diagnozach strategicznych albo czynników rozwoju lokalnego i regionalne są punktem widzenia przedstawicieli świata akademickiego (z wyjątkiem podręcznika opublikowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, którego autorami są eksperci Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie). Nawiązują do kryterium logiki podziału, jego uniwersalności i powszechności (możliwe do zastosowania w różnych porządkach prawno-ustrojowych) oraz dotychczasowego dorobku teoretycznego, który wyjaśnia i porządkuje procesy rozwoju lokalnego i regionalnego. Skrajnie odmienne podejście, to uporządkowanie zagadnień diagnostycznych w oparciu o katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W skład Metropolii Poznań wchodzi zarówno jednostki szczebla gminnego, jak i jednostki szczebla powiatowego. Stąd potencjalną strukturę prac diagnostyczno-ewaluacyjnych mogłyby tworzyć zadania własne gminy (art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), obejmujące sprawy:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,

2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
4. działalności w zakresie telekomunikacji,
5. lokalnego transportu zbiorowego,
6. ochrony zdrowia,
7. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
8. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
9. gminnego budownictwa mieszkaniowego,
10. edukacji publicznej,
11. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
12. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
13. targowisk i hal targowych,
14. zieleni gminnej i zadrzewień,
15. cmentarzy gminnych,
16. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
17. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,



- 
18. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
 19. wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
 20. promocji gminy,
 21. współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych,
 22. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw,

a także wybrane zadania własne powiatu, obejmujące sprawy o charakterze ponadgminnym dotyczące (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym):

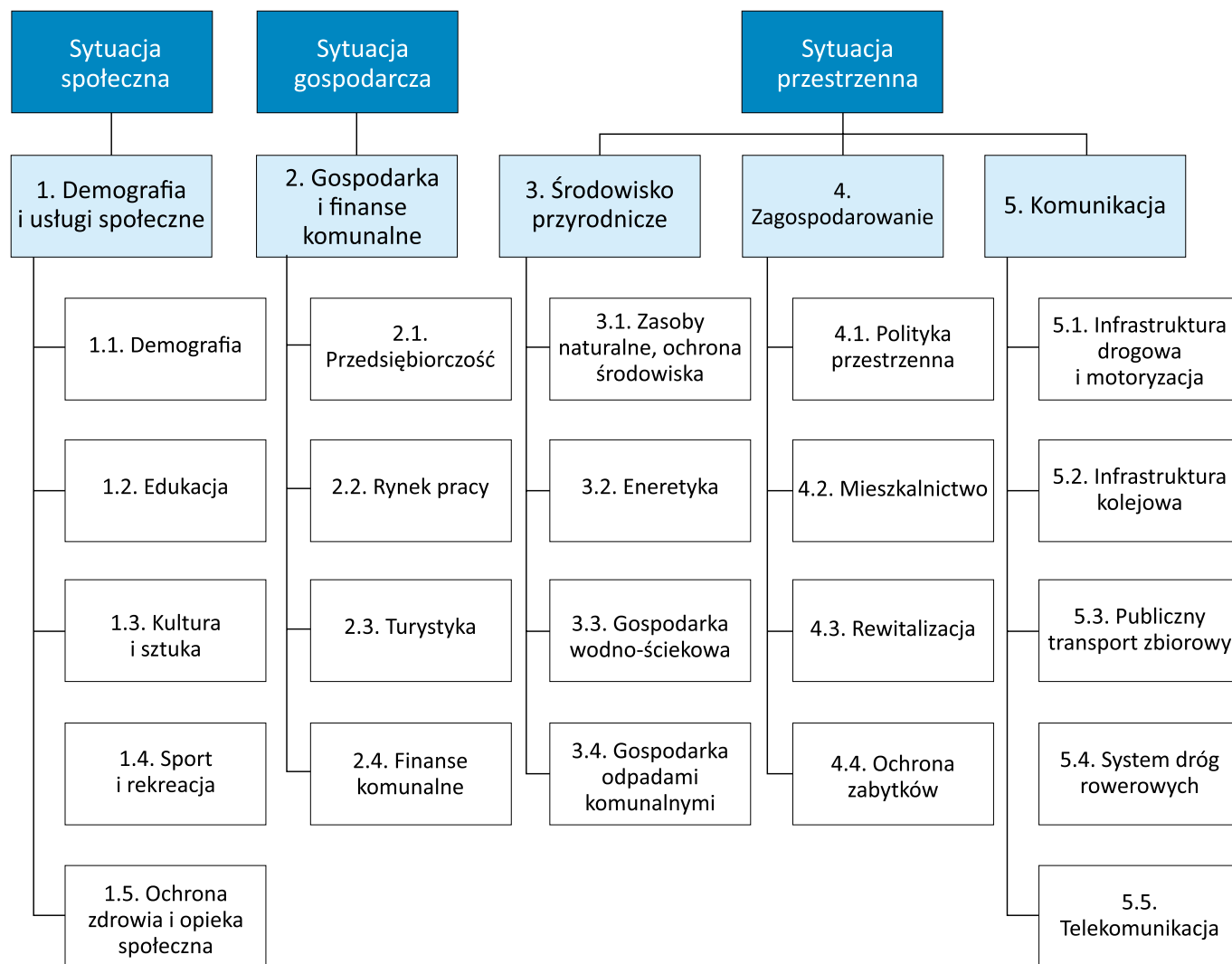
1. edukacji publicznej,
2. promocji i ochrony zdrowia,
3. pomocy społecznej,
4. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
5. polityki prorodzinnej,
6. wspierania osób niepełnosprawnych;
7. transportu zbiorowego i dróg publicznych,
8. kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
9. kultury fizycznej i turystyki,
10. geodezji, kartografii i katastru,
11. gospodarki nieruchomościami,
12. administracji architektoniczno-budowlanej,
13. gospodarki wodnej,

14. ochrony środowiska i przyrody,
15. rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
16. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
17. ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
18. przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
19. ochrony praw konsumenta,
20. utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
21. obronności,
22. promocji powiatu,
23. współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych,
24. działalności w zakresie telekomunikacji.


Katalog zadań własnych obu typów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z ustaw ustrojowych jest bardzo szeroki. Zakres prac diagnostycznych, realizowanych na potrzeby opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego, nie powinien obejmować pełnego spektrum zadań własnych, tylko ich fragment, dopasowany do specyfiki obszaru funkcjonalnego. Fragment ten może być jednak różny w zależności od charakteru obszaru funkcjonalnego.

Obok przytoczonych przykładów z literatury akademickiej, eksperckiej oraz aktów prawa, dla strukturyzacji analiz diagnostycznych przy strategii rozwoju ponadlokalnego (oraz strategii rozwoju

gminy) ważne są zapisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,



Rycina 1.2. Struktura diagnozy porównawczej i pogłębionej (wewnętrznej)



podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. W opracowywaniu analiz diagnostycznych i ewaluacyjnych na potrzeby sporządzenia strategii rozwoju ponadlokalnego zostanie wykorzystana proponowana przez ustawodawcę typologia. Jej rozwinięcie uwzględnia przede wszystkim elementy zaproponowane w poradniku wydanym przez Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej *Strategia rozwoju gminy* (Hoinkis i in., 2021)⁴⁶⁾ oraz w dokumentach prawnych opisujących zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ramową strukturę rekomendowanych badań diagnostycznych, realizowanych w ramach diagnozy porównawczej i pogłębionej (wewnętrznej) na potrzeby opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego przedstawiono na rycinie 1.2. Składa się ona z pięciu głównych obszarów wpisujących się w sytuację społeczną, gospodarczą i przestrzenną obszaru funkcjonalnego. Proponuje się podział diagnozy sytuacji przestrzennej na trzy części: środowisko przyrodnicze, zagospodarowanie, komunikacja.

⁴⁶⁾ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

Ponadto, w ramach każdej z pięciu części, analizie powinny zostać podane bardziej szczegółowej zagadnienia.

Diagnoza sytuacji społecznej powinna skupiać się na zagadnieniach dotyczących:

1. Demografii – kluczowa jest w tym przypadku ocena dotychczasowych zmian w zakresie liczby ludności (czy OF wyludnia się czy zyskuje mieszkańców?), ich rozmieszczenia (jak zmieniła się relacja liczby ludności rdzenia i strefy zewnętrznej?) oraz dwóch składowych wpływających na przyrost rzeczywisty, czyli przyrostu naturalnego (różnica między urodzeniami i zgonami) i migracji (wewnętrzne, tzn. w ramach obszaru funkcjonalnego, jak i zewnętrzne, tzn. w układzie OF-inne terytoria). Ponadto, ważna jest analiza zmian struktury wieku, w tym tempa starzenia się społeczeństwa (co wpływa na zapotrzebowanie na różne elementy ponadlokalnej infrastruktury społecznej – szczególnie szkolnej i dla osób starszych). Warto skorzystać z prognozy demograficznej (do 2030 r.), przygotowanej i udostępnionej na poziomie gminnym przez Główny Urząd Statystyczny. Pozwala ona z dużym stopniem prawdopodobieństwa przewidzieć zmiany demograficzne zachodzące w OF. Prognozy demograficzne (własne lub opracowane przez GUS) powinny być także podstawą ustaleń planistycznych w zakresie zapotrzebowania na nowe tereny mieszkaniowe

(szczególnie ważne w przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych).

2. Edukacji – analiza tego zagadnienia powinna zawierać elementy diagnozy porównawczej i pogłębionej (wewnętrznej). Wśród nich powinny znaleźć się przede wszystkim ponadlokalne elementy systemu edukacyjnego i wychowawczego. Powinna się ona skupiać na elementach infrastruktury szkolnictwa ponadpodstawowego (zawodowego i ogólnokształcącego), kształcenia ustawicznego, szkolnictwa wyższego. W mniejszych obszarach funkcjonalnych (MOF SR i MOF MW) oraz w przypadku występowania wyraźnych niedoborów w sieci placówek wychowania przedszkolnego i opieki nad dziećmi do lat 3 – może także objąć tę sferę usług społecznych. Diagnoza porównawcza powinna opierać się na porównaniu wielkości sieci szkolnej (przedszkolnej lub żłobkowej), liczby uczniów w poszczególnych typach szkół oraz wielkości oddziałów szkolnych (dane BDL GUS). Możliwe jest także porównanie wyników edukacyjnych (egzaminu ósmoklasisty, maturalnych) oraz edukacyjnej wartości dodanej szkół OF, obliczanej według algorytmów Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Dane te są dostępne na stronach internetowych okręgowych komisji egzaminacyjnych. Z kolei diagnoza pogłębiona (wewnętrzna) systemu edukacji OF powinna zawierać prognozę liczby osób w wieku

szkolnym (ponadpodstawowym), ocenę stanu technicznego infrastruktury edukacyjnej oraz (finalnie) opis ewentualnych potrzeb w zakresie optymalizacji sieci szkolnej (likwidacja, budowa lub rozbudowa szkół, przedszkoli, żłobków). Ponadto, w diagnozie pogłębionej można wykorzystać dane opisujące intensywność i kierunki powiązań edukacyjnych opartych na międzygminnych przepływach uczniów. Dane niezbędne do identyfikacji powiązań można pozyskać bezpośrednio ze szkół. Kluczowe są przy tym szkoły ponadpodstawowe, które z natury mają ponadlokalny wymiar. Z kolei przepływy uczniów szkół podstawowych oraz przedszkolaków pozwolą rozpoznać skalę suburbanizacji i wielkość powiązań funkcjonalnych miasta ze strefą podmiejską (najbliższe sąsiedztwo).

3. Kultury i sztuki – ponadlokalne funkcje kulturalne i związane ze sztuką koncentrują w sobie głównie publiczne i prywatne instytucje kultury. Charakter strategii rozwoju ponadlokalnego wymaga diagnozy przede wszystkim takich obiektów jak teatry, filharmonie, muzea, ponadlokalne biblioteki i ośrodki kultury. Z kolei należy pomijać w tego typu opracowaniach świetlice lub obiekty o zasięgu wyłącznie gminnym – diagnoza tych elementów powinna znaleźć się w analizach sporządzanych na potrzeby strategii rozwoju gminy. Oprócz opisu instytucji kultury,





istotne z punktu widzenia tego zagadnienia diagnostycznego są wydarzenia i eventy kulturalne (cykliczne festiwale, koncerty), które niejednokrotnie są podstawą nie tylko funkcji kulturotwórczej, ale także turystycznej. Diagnoza porównawcza zagadnień kulturalnych jest dość trudna do przeprowadzenia ze względu na trudności w pozyskaniu wiarygodnych i porównywalnych danych. Wśród wskaźników, które są możliwe do zestawienia są np. wskaźnik liczby uczestników imprez masowych na 1000 mieszkańców lub liczba teatrów/liczba miejsc na widowni, muzeów i innych instytucji kultury na 1000 mieszkańców. Ważniejsze jednak w przypadku tego zagadnienia są rzetelne opisy jakościowe, obejmujące ocenę unikalności i popularności różnych ponadlokalnych instytucji kultury oraz imprez i wydarzeń kulturalnych.

4. Sportu i rekreacji – infrastruktura sportowa i rekreacyjna jest zwykle budowana i utrzymywana przez jednostki samorządu terytorialnego. W ramach diagnozy pogłębionej (wewnętrznej) powinno się dokonać identyfikacji ponadlokalnych elementów tej infrastruktury, tj. takich, których zasięg oddziaływania wyraźnie wykracza poza gminę, w której jest zlokalizowany (duże stadiony i hale sportowe, ośrodki treningowe, termy i parki wodne lub inne, bardziej unikalne obiekty takie jak tor wioślarki, skocznia narciarska,

tor saneczkowy, wyciąg nart wodnych). Posiadanie tego typu obiektów ponadlokalnych daje możliwości rozwoju różnych dyscyplin sportowych (sport zawodowy), które niosą ze sobą często także wzrost popularności uprawiania sportów amatorskich. Podobnie jak w przypadku infrastruktury edukacyjnej i kulturalnej, należy dokonać oceny stanu technicznego istniejących obiektów sportowych oraz potrzeb w zakresie ich modernizacji i rozbudowy (pomijając przy tym obiekty o zasięgu maksymalnie gminnym). Ponadto, ważne są także działające w OF kluby sportowe i drużyny o zasięgu ponadlokalnym, które są często nośnikiem lokalnych i regionalnych wartości symbolicznych i wpływają na popularność uprawiania różnych dyscyplin sportowych. Diagnoza w zakresie sportu i rekreacji powinna także objąć identyfikację i opis ponadlokalnych imprez sportowych, które są często marką turystyczną i budują wizerunek danego OF. Wobec braku wiarygodnych i porównywalnych danych statystycznych, przeprowadzenie diagnozy porównawczej w zakresie sportu i rekreacji jest wysoce utrudnione.

5. Ochrony zdrowia i opieki społecznej – system ochrony zdrowia staje się (wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa) bardzo ważnym elementem systemu infrastruktury publicznej. Diagnoza

tego sektora sporządzana na potrzeby OF powinna uwzględniać przede wszystkim infrastrukturę świadczeń leczenia szpitalnego oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (tzw. wizyty u lekarzy specjalistów). Podstawowa opieka zdrowotna powinna być z kolei przedmiotem diagnozy sporządzanej na potrzeby opracowania strategii rozwoju gminy. Diagnoza infrastruktury leczenia szpitalnego i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej powinna bazować na danych NFZ (np. wyszukiwarka wielkości kontraktów na świadczenia medyczne w danym OF) oraz informacjach publikowanych przez świadczeniodawców (szpitale oraz inne ponadlokalne placówki opieki zdrowotnej). Ponadto, NFZ gromadzi dane o świadczeniobiorcach i ich miejscu zamieszkania. Istotne dla ochrony zdrowia i opieki medycznej są również sanatoria i inne ośrodki prowadzące pobyty zdrowotne. Mają one zazwyczaj charakter ponadlokalny, jednak mają duży wpływ na rozwój turystyki oraz liczbę ludności przebywająca na terenie OF. Poza placówkami ochrony zdrowia, ważną jest także identyfikacja obiektów świadczenia opieki społecznej (domy pomocy społecznej, ponadlokalne domy dziennego pobytu, placówki opiekuńczo-wychowawcze, powiatowe centra pomocy rodzinie). Celem diagnozy jest identyfikacja potrzeb w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury ochrony

zdrowia oraz opieki społecznej, a także ich lokalizacja i dostępność.

Diagnoza sytuacji gospodarczej powinna skupiać się na zagadnieniach dotyczących:

1. Przedsiębiorczości – zagadnienia związane z aktywnością gospodarczą, przedsiębiorstwami są podstawą diagnozy każdego terytorium. To podmioty gospodarcze budują potencjał obszaru, wypracowują wartość dodaną, zapewniają miejsca pracy i wpływają na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego (poprzez odprowadzane podatki lokalne lub państwowe, których część trafia do jednostek samorządu terytorialnego). Analizy porównawcze, bazujące na danych BDL GUS lub płatnych danych z rejestru REGON powinny objąć przynajmniej ocenę zmian w zakresie poziomu przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, udział osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w liczbie osób w wieku produkcyjnym), struktury wielkościowej oraz rodzajowej przedsiębiorstw (płatne dane REGON, pozwalające na ocenę specjalizacji gospodarczej obszaru oraz poziomu koncentracji miejsc pracy). Powinno się także w ramach diagnozy pogłębionej (wewnętrznej) zidentyfikować przedsiębiorstwa z obszaru funkcjonalnego, które w największym stopniu kształtują rynek pracy oraz sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego





i mieszkańców. Ponadto, ważna jest także analiza polityki gospodarczej prowadzonej na obszarze funkcjonalnym, tj.: (a) głównych stref inwestycyjnych (specjalne strefy ekonomiczne, strefy aktywizacji gospodarczej, główne centra handlowo-usługowe), (b) wsparcia instytucji otoczenia biznesu (inkubatory przedsiębiorczości, parki naukowo-technologiczne), (c) polityki planistycznej i infrastrukturalnej wobec głównych terenów inwestycyjnych (poziom przygotowania planistycznego i infrastrukturalnego terenów pod nowe inwestycje) oraz (d) polityki podatkowej (konkurencja podatkowa, kształtowanie stawek podatkowych, zwolnień i ulg).

2. Rynku pracy – jest to zagadnienie w wielu miejscach pokrywające się z zakresem diagnozy przedsiębiorczości. W diagnozie rynku pracy obszaru funkcjonalnego powinno się przeanalizować trendy w zakresie podaży pracy (aktywni zawodowo lub – w przypadku braku danych statystycznych – osoby w wieku produkcyjnym) oraz popytu na pracę (miejsca pracy). Ponadto, należy także ocenić relację między podażą pracy a popytem na pracę. Nierównowaga między popytem a podażą może przejawiać się jako zjawisko bezrobocia (w przypadku, gdy podaż pracy przewyższa popyt na nią) lub niedoboru pracowników (w sytuacji, gdy popyt na pracę przewyższa

podaż pracy). Współcześnie w Polsce obserwowane są oba te zjawiska – w zależności od lokalizacji i stopnia marginalizacji obszaru. Diagnoza rynku pracy powinna także objąć politykę publiczną w tym zakresie, prowadzoną w ramach powiatowych urzędów pracy, centrów doradztwa zawodowego oraz kształcenia ustawicznego. Diagnoza tej sfery ma sporo punktów stykowych z diagnozą edukacji – dopasowanie szkolnictwa, zwłaszcza zawodowego do oczekiwań lokalnych pracodawców. Ponadto, elementem diagnozy rynku pracy jest analiza przepływów międzygminnych w tym zakresie, wykonywana w ramach diagnozy powiązań funkcjonalnych.

3. Turystyki – niektóre obszary funkcjonalne, znaczną część swojej gospodarki opierają na turystyce (dział gospodarki, który tworzą przedsiębiorstwa świadczące usługi noclegowe, gastronomiczne i inne w zakresie spędzania czasu wolnego). Należy w tym miejscu rozróżnić turystykę od rekreacji, czyli formy aktywności fizycznej lub intelektualnej, która nie zawsze musi wiązać się z korzystaniem z usług różnego rodzaju podmiotów prywatnych lub publicznych. Diagnoza porównawcza w zakresie turystyki powinna objąć analizę infrastruktury noclegowej (liczby miejsc noclegowych, korzystających z noclegów oraz udzielone noclegi) i gastronomicznej (liczba podmiotów w sekcji I, dział 56 „Działalność usługowa


związana z wyżywieniem). Z kolei diagnoza pogłębiona (wewnętrzna) powinna zawierać opis najważniejszych atrakcji turystycznych (przyrodniczych i kulturowych) lub działalności generujących duży ruch w zakresie tzw. turystyki biznesowej i kongresowej (występującej najczęściej w największych miastach). Diagnoza pogłębiona w zakresie turystyki powinna także dotyczyć infrastruktury sieciowej (szlaki piesze, rowerowe, kulturowe, edukacyjne) oraz identyfikacji obiektów lub imprez rozrywkowych i kulturalnych, które generują ruch turystyczny.

4. Finansów komunalnych – zasoby finansowe są jednym z najważniejszych czynników warunkujących rozwój lokalny i regionalny. Od możliwości finansowych obszaru funkcjonalnego zależą planowane inwestycje – ich zakres i skala. Diagnoza porównawcza finansów komunalnych powinna koncentrować się na dotychczasowych trendach w zakresie wielkości i struktury dochodów oraz wydatków. Szczególnie cenne są porównania pokazujące wartość wyniku bieżącego jednostki samorządu terytorialnego (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi), który jest często traktowany jako wskaźnik możliwości inwestycyjnych gminy lub powiatu. Dodatni wynik bieżący nazywamy często nadwyżką operacyjną. Ponadto, warto przeanalizować także aktualną wielkość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Wielkość ta pozwoli

oszacować możliwości zwiększania potencjału inwestycyjnego, szczególnie w najbardziej intensywnym okresie wydatkowania środków unijnych, z wykorzystaniem narzędzi kredytowych i emisji obligacji. Najczęściej wykorzystywanym miernikiem poziomu zadłużenia jest udział zobowiązań w dochodach ogółem w danym roku budżetowym. Te dwie zmienne – nadwyżka operacyjna oraz możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań – wraz z zewnętrznymi programami dofinansowania inwestycji stanowią podstawę finansowania działań zaplanowanych w strategii rozwoju ponadlokalnego. Podsumowanie diagnozy finansów komunalnych powinno być częścią rozdziału strategii rozwoju ponadlokalnego, opisującego ramy finansowe i źródła finansowania. Dane, które można wykorzystać przy diagnozie porównawczej finansów komunalnych są publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (BDL) oraz Ministerstwo Finansów (sprawozdania budżetowe JST) w formie dużych zbiorów danych (zbiorcze informacje o wielkości zobowiązań są możliwe do pozyskania właściwie tylko ze sprawozdań ministerialnych).

Zagadnienia zawarte w diagnozie powinny mieć swoje odniesienie przestrzenne i być podstawą do opracowania elementów modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej.





Wybrane elementy diagnozy sytuacji przestrzennej obszaru funkcjonalnego zostały ujęte w trzech obszarach tematycznych: środowiska przyrodniczego, zagospodarowania przestrzennego oraz komunikacji.

W każdym z nich, istotnych jest kilka zagadnień. Diagnoza środowiska przyrodniczego powinna zawierać informacje o zasobach przyrodniczych, ich stanie oraz infrastrukturze służącej utrzymaniu wysokiej jakości środowiska, tj.:

1. Zasoby naturalne i ochrona środowiska – w ramach tego zagadnienia powinna zostać opracowana diagnoza pogłębiona (wewnętrzna), której celem będzie ocena lokalnych zasobów przyrodniczych i wyzwań w zakresie ich ochrony, a także racjonalnego kształtowania. Jedynym elementem porównawczym, od którego powinna zaczynać się diagnoza tego zagadnienia jest struktura pokrycia lub użytkowania terenu, tj. użytków rolnych, terenów zieleni (lasy, tereny zadrzewione i zakrzewione), gruntów pod wodami, obszarów zurbanizowanych oraz innych terenów (nieużytki, tereny zamknięte itd.). Porównanie struktury pokrycia terenu w analizowanym obszarze funkcjonalnym z grupą porównawczą pozwoli określić profil i specjalizację OF. Poza tym zagadnieniem, warto w ramach diagnozy pogłębionej (wewnętrznej) opisać rzeźbę terenu, geologię i złoża kopalin (szczególnie w obszarach ich ponadprzeciętnej eksploatacji), warunki przyrodniczo-glebowe rolnictwa, wody powierzchniowe i podziemne,

jakość powietrza i hałas. Zakres szczegółowości opisu poszczególnych zasobów środowiska powinien zostać dopasowany do specyfiki obszaru funkcjonalnego. Ponadto, warto także przeanalizować szczegółowo istniejące na OF obszarowe i punktowe formy ochrony przyrody, korytarze i węzły ekologiczne, a także istniejące i potencjalne konflikty funkcji środowiskowej z funkcją mieszkalną, komunikacyjną lub gospodarczą. Ta część diagnozy powinna mieć w dużym stopniu charakter przestrzenny i zawierać dane geograficzne przedstawiane w formie map. Jest to możliwe dzięki kolejnym, publicznie dostępnym bazom danych, wśród których są np.: Baza Danych Obiektów Topograficznych, bazy danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, bazy danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, bazy danych Informatycznego Systemu Osłony Kraju, bazy danych Państwowego Instytutu Geologicznego oraz bazy danych Wód Polskich.

2. Energetyka – w związku z przyjęciem szeregu założeń Europejskiego Zielonego Ładu, krajowe, regionalne i lokalne systemy energetyczne będą ulegały ciągłym zmianom. Ma to związek ze zmianami klimatu i przeciwdziałaniem ich występowaniu oraz z koniecznością ograniczenia eksploatacji zasobów naturalnych. W związku z tym konieczne jest zdiagnozowanie, głównie w ramach diagnozy pogłębionej, źródeł energii cieplnej oraz infrastruktury jej produkcji

i dostarczania, w tym: elektrociepłowni i ciepłowni, sieci ciepłowniczej, sieci gazowej oraz lokalnych źródeł emisji (indywidualnych pieców na paliwa stałe). Ponadto, należy także zdiagnozować skalę stosowania odnawialnych źródeł energii elektrycznej w gminie oraz potencjału do zwiększenia ich wykorzystania. Ponadto, ważna jest diagnoza potrzeb inwestycyjnych w zakresie termomodernizacji (szczególnie obiektów użyteczności publicznej), zmniejszających skalę strat ciepła i zapotrzebowania na energię. Diagnoza tych zagadnień powinna doprowadzić do sformułowania rekomendacji w zakresie transformacji energetycznej OF.

3. Gospodarka wodno-ściekowa – diagnoza tego zagadnienia powinna objąć analizy infrastruktury poboru i dostarczania wody, oczyszczania ścieków oraz gospodarowania zasobami wodnymi (w tym retencji wodnej) i przeciwdziałania zjawisku suszy. Pierwszym koniecznym do zdiagnozowania elementem są ujęcia wody oraz system jej dostarczania do gospodarstw domowych i obiektów gospodarczych. Jest to bardzo ważna część infrastruktury komunalnej, do której dostęp warunkuje jakość życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Jednym z częstszych motywów współpracy międzygminnej w obszarach funkcjonalnych jest przenikanie się granic administracyjnych

z granicami aglomeracji ściekowych. Dostarczanie wody i oczyszczanie ścieków jest częstą motywacją do podejmowania wspólnych, ponadlokalnych działań, szczególnie w miejskich obszarach funkcjonalnych. Podobnie jak w przypadku ujęć wody i wodociągów, również oczyszczalnie ścieków oraz sieć kanalizacyjna powinny zostać poddane diagnozie pogłębionej. Ważne w przypadku obu systemów są: stan infrastruktury, dostęp do niej oraz potrzeby w zakresie jej modernizacji lub rozbudowy. Źródłem informacji mogą być dane publikowane przez GUS (BDL), przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz Wody Polskie (Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych i załączniki do niego, w tym szczególnie wykaz aglomeracji ściekowych i potrzeb inwestycyjnych w kolejny okres programowania). Oprócz infrastruktury poboru i dostarczania wody oraz odbierania i oczyszczania ścieków, coraz większą wagę nadaje się w polityce rozwoju kwestiom retencji wodnej, ograniczeniu strat w bilansie wodnym oraz przeciwdziałaniu zjawiskom suszy. W tym kontekście ważna jest pogłębiona diagnoza infrastruktury służącej retencji wodnej, w tym kanalizacji deszczowej, zbiornikom retencyjnym oraz obiektom służącym tzw. małej retencji wodnej.

4. Gospodarka odpadami komunalnymi – od 2012 r. dochodzi w polskim systemie zarządzania





publicznego do rewolucyjnych zmian w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zmiany te mają charakter kompleksowy i są jedną z głównych motywacji podejmowania współpracy międzygminnej – dlatego diagnoza tej sfery wydaje się być bardzo istotna. Działania podejmowane w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi można podzielić na dwie główne części: (1) organizacja systemów odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów oraz (2) budowa, rozbudowa lub modernizacja instalacji przekształcania odpadów komunalnych. W pierwszym przypadku warto poddać diagnozie pogłębionej formy współpracy międzygminnej w tym zakresie, a w przypadku jej braku – dokonać zestawienia najważniejszych elementów systemu w poszczególnych gminach. Znacznie ważniejszy z punktu widzenia rozwoju obszarów funkcjonalnych wydaje się drugi aspekt zadań związanych z gospodarowaniem odpadami, tj. budowa, rozbudowa lub modernizacja instalacji przekształcania odpadów komunalnych. Należy więc w ramach diagnozy opisać główne instalacje (instalacje termicznego przekształcania odpadów, sortownie, kompostownie, biogazownie, składowiska odpadów), zlokalizowane na OF i jednocześnie zidentyfikować potrzeby w zakresie ich budowy, rozbudowy lub modernizacji. Do diagnozy tej sfery funkcjonowania OF można wykorzystać dane GUS (BDL) oraz przede wszystkim treść aktualnego regionalnego planu gospodarki

odpadami, opracowywanego przez samorząd województwa.

Diagnoza sytuacji przestrzennej OF powinna, oprócz zagadnień przyrodniczych oraz infrastruktury związanej z ochroną środowiska, zawierać elementy związane z zagospodarowaniem obszaru. Jest to ta część diagnozy, w której powinny zostać zidentyfikowane elementy wiążące planowanie strategiczne z planowaniem przestrzennym. Diagnoza zagospodarowania OF powinna objąć analizę:

1. Polityki przestrzennej – w tej części można wykorzystać zarówno elementy diagnozy porównawczej, jak i diagnozy pogłębionej (wewnętrznej). Wśród miar możliwych do wykorzystania w analizach porównawczych polityki planistycznej można wskazać m.in. poziom pokrycia planistycznego (odsetek powierzchni OF pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) czy skalę wydawania decyzji administracyjnych, w oparciu o które prowadzone są inwestycje budowlane (np. liczba decyzji o warunkach zabudowy na 1000 mieszkańców). W przypadku polityki przestrzennej szczególne znaczenie ma diagnoza pogłębiona (wewnętrzna), której bardzo ważnym elementem jest analiza dokumentów polityki planistycznej gmin (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany

zagospodarowania przestrzennego). W oparciu o wyniki tej analizy powinno dojść do identyfikacji zasobu terenów przeznaczonych pod zabudowę w układzie podstawowych funkcji (np. mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej, produkcyjnej i usługowej, usług sportu i rekreacji), a w przypadku zabudowy mieszkaniowej – także szacowanej chłonności demograficznej terenów o takiej funkcji. Dane niezbędne do analiz porównawczych można pozyskać z GUS (BDL). Z kolei dokumenty polityki planistycznej muszą być pozyskane bezpośrednio z samorządów gminnych lub z prowadzonych przez samorządy systemów informacji przestrzennej. Poprzez wykorzystanie danych demograficznych lub gospodarczych z innych części diagnozy możliwa jest również analiza porównująca zasób terenów w dokumentach planistycznych (potencjał planistyczny) z realnymi potrzebami w zakresie terenów o określonych funkcjach w horyzoncie czasowym obowiązywania strategii. Niezbędnymi elementami diagnozy dla określenia potencjału rozwojowego są:

- 1) prognoza demograficzna dla całości MOF i jej przybliżenie dla poszczególnych gmin;
- 2) określenie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową według głównych klas (jednorodzinna, wielorodzinna);
- 3) określenie zapotrzebowania na nowe miejsca pracy.

Konfrontacja tych danych z bilansami terenów z dokumentów planistycznych pozwala określić

ewentualną nadwyżkę lub deficyt oferty terenowej w stosunku do realnych potrzeb. Metody zastosowane w diagnozie polityki przestrzennej mogą zostać wykorzystane jako ustalenia lub rekomendacje dla dokumentów planistycznych poziomu gminnego (aktualnie dla studium, a zgodnie z projektem zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dla planu ogólnego) w zakresie m.in. 1) sposobu wyznaczania obszarów o zwartej w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, 2) wskaźników częściowych do prognoz demograficznych i gospodarczych, 3) przeliczników chłonności terenów.

2. Mieszkalnictwa – zagadnieniem bezpośrednio związanym z polityką przestrzenną jest mieszkalnictwo. Diagnoza porównawcza w zakresie tego zagadnienia powinna objąć podstawowe miary statystyczne pokazujące trendy zachodzące na tym rynku w OF, tj. np. liczbę budynków mieszkalnych, średnią liczbę mieszkań przypadających na 1 budynek mieszkalny lub powierzchnię użytkową budynków mieszkalnych. Ponadto, analiza porównawcza powinna także uwzględnić strukturę własnościową zasobów mieszkaniowych (mieszkania komunalne, budownictwa społecznego, spółdzielcze, prywatne i in.). Ponadto, w ramach diagnozy pogłębionej (wewnętrznej) ważne są analizy





rozkładu przestrzennego poszczególnych typów zabudowy mieszkaniowej, z uwzględnieniem oceny poziomu jej rozproszenia oraz możliwości w zakresie jej rozwoju (zagadnienie bezpośrednio związane z diagnozą dotychczasowej polityki planistycznej). Dane statystyczne do diagnozy porównawczej są udostępniane przez GUS (BDL), z kolei informacje dotyczące rozkładu przestrzennego zabudowy są częścią Bazy Danych Obiektów Topograficznych, udostępnianej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

3. Rewitalizacji – istotnym zagadnieniem diagnostycznym, ważnym z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego jest polityka rewitalizacyjna, która powinna obejmować sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Diagnozie pogłębionej (wewnętrznej) obszaru funkcjonalnego powinno się poddać główne elementy tej polityki, tj. obszary rewitalizacji (ich powierzchnia, populacja i rozkład przestrzenny), najważniejsze projekty przewidziane do realizacji oraz efekty podejmowanej interwencji. Finalnie diagnoza tej sfery powinna prowadzić do identyfikacji potencjalnych obszarów strategicznej interwencji oraz zbioru najważniejszych przedsięwzięć, wyprowadzających obszary zdegradowane z sytuacji kryzysowej. Dane niezbędne do opracowania diagnozy pogłębionej powinny pochodzić z opracowywanych przez gminy

programów rewitalizacji (zwykle publicznie dostępne na stronie internetowej gminy) oraz informacji na temat zrealizowanych inwestycji rewitalizacyjnych.

4. Ochrony zabytków – ważnym elementem diagnostycznym, związanym z zagospodarowaniem przestrzennym jest ochrona zabytków (zagadnienie powiązane czasami z opisaną wyżej polityką rewitalizacyjną), które są materialną formą dziedzictwa kulturowego danego obszaru. Diagnoza pogłębiona tej sfery zagospodarowania przestrzennego powinna się opierać przede wszystkim na analizie rejestru zabytków, prowadzonego przez konserwatora wojewódzkiego oraz wtórnych źródeł historycznych, opisujących wartość poszczególnych obiektów. Wyniki tych analiz powinny zostać przedstawione w formie map rozkładu przestrzennego najważniejszych obiektów dziedzictwa kulturowego OF oraz opisu potrzeb inwestycyjnych w zakresie ich ochrony i renowacji.

Diagnozę sytuacji przestrzennej OF powinna każdorazowo uzupełniać analiza komunikacji, umożliwiającej przepływ osób i informacji. Jest to kolejny element diagnostyczny, szczególnie ważny z punktu widzenia miejskich obszarów funkcjonalnych, które są regionami węzłowymi, czyli obszarami o wysokim poziomie codziennych


przeptywów osób i dóbr. Diagnoza sfery komunikacji zawiera analizę:

1. Infrastruktury drogowej i motoryzacji – projekty drogowe od lat dominują w wydatkach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W diagnozie OF powinno się poddać analizie pogłębionej istniejącą sieć drogową (w oparciu o Bazę Danych Obiektów Topograficznych oraz wykonywane przez gminy oceny jakości nawierzchni) oraz potrzeby i możliwości jej rozbudowy wraz z priorytetyzacją. Z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego OF ważny jest dostęp do dróg szybkiego ruchu, który powinien zostać zdiagnozowany w ramach diagnozy porównawczej (rozstrzygnięcie, czy dany obszar posiada dostęp do dróg szybkiego ruchu i jakie ośrodki one łączą). Ponadto, ważna z punktu widzenia określenia zjawisk problemowych jest identyfikacja wielkości ruchu samochodowego na poszczególnych odcinkach dróg (dane pomiarowe GDDKiA oraz zarządu dróg wojewódzkich) oraz zmian poziomu motoryzacji (dane GUS dla powiatów lub płatne dane z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców prowadzonej przez Centralny Ośrodek Informatyki).
2. Infrastruktury kolejowej – diagnoza infrastruktury kolejowej jest ważna z punktu widzenia dostępności do publicznego transportu zbiorowego oraz możliwości

prowadzenia transportu towarowego. Z jednej strony powinna ona obejmować porównanie OF z grupą odniesienia w zakresie rangi dostępnych linii kolejowych (magistralne, pierwszorzędne, drugorzędne, trzeciorzędne, brak dostępu) oraz identyfikować kierunki możliwych przemieszczeń. Ponadto, szczególnie w większych MOF, infrastruktura kolejowa powinna być oceniana w ramach diagnozy pogłębionej jako potencjał dla rozwoju transportu aglomeracyjnego. Niekiedy także (szczególnie w ośrodkach powiatowych) jednostki samorządu terytorialnego przejęły odpowiedzialność za dworce kolejowe, które stały się ich własnością. Wówczas konieczne jest także przeanalizowanie możliwości ich wykorzystania wraz z adaptacją do nowych, uzupełniających funkcji.

3. Publicznego transportu zbiorowego – w ramach diagnozy pogłębionej powinna zostać poddana analizie organizacja i dostępność do transportu zbiorowego w OF. Analiza diagnostyczna powinna objąć zarówno przewoźników krajowych, jak i regionalnych oraz lokalnych, choć szczególnie ważna jest wspólna organizacja przewozów w zasięgu danego OF. Ważna wydaje się więc diagnoza rozkładów jazdy, weryfikacja istniejących przystanków transportu publicznego (prowadząca do redukcji lub rozbudowy) oraz systemów taryfowych. Nadrzędnym celem OF powinna być możliwie pełna integracja





transportu publicznego, ułatwiająca korzystanie z niego i wysoka konkurencyjność w stosunku do poruszania się samochodem osobowym.

4. Systemu dróg rowerowych – obok dróg samochodowych oraz infrastruktury kolejowej, sieć dróg rowerowych jest współcześnie kluczowym elementem infrastruktury transportowej. Diagnoza pogłębiona tej części sytuacji przestrzennej powinna przede wszystkim objąć inwentaryzację i przestrzenną wizualizację dróg rowerowych. To z kolei powinno prowadzić do wyciągnięcia wniosków w zakresie spójności istniejącej sieci oraz koniecznych do wykonania inwestycji w taki sposób, by poprzez budowę nowych odcinków zintegrować istniejące fragmenty dróg rowerowych oraz maksymalnie poprawić dostępność rowerową i bezpieczeństwo rowerzystów.
5. Telekomunikacji – współcześnie bardzo ważnym czynnikiem rozwoju obszarów jest wyposażenie w infrastrukturę szerokopasmową. Zwykle w polskich warunkach samorządy lokalne nie biorą na siebie zadań w zakresie budowy sieci światłowodowych, jednak zdarzają się odstępstwa od tej reguły. W przypadku sieci telekomunikacyjnych nie jest jednak łatwo pozyskać rzetelne oraz wiarygodne dane opisujące poziom rozwoju tej infrastruktury.

2. DIAGNOZA OTOCZENIA STRATEGICZNEGO

Diagnoza otoczenia strategicznego powinna być wykonywana równoległe z diagnozą porównawczą i pogłębioną (wewnętrzną), czyli na etapie szczegółowej diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej obszaru funkcjonalnego. Jej wyniki powinny być dołączone do raportu zawierającego wyniki diagnozy porównawczej i pogłębionej. Celem diagnozy otoczenia strategicznego jest identyfikacja zlokalizowanych w otoczeniu obszaru funkcjonalnego szans i zagrożeń rozwojowych, tj. pozytywnych i negatywnych czynników, które będą wpływać na jego rozwój. Wynikają one zarówno z zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych, które są determinowane przebiegiem procesów społeczno-gospodarczych w skali globalnej, europejskiej oraz krajowej, jak również ukierunkowaniem polityk zewnętrznych, programowanych i wdrażanych na trzech poziomach: Wspólnoty Europejskiej, kraju oraz regionu. Ważnym elementem prac diagnostycznych na tym etapie jest również ocena sytuacji rozwojowej danego obszaru na tle ośrodków konkurencyjnych, której wyniki ułatwiają identyfikację szans i zagrożeń rozwojowych.

Rekomendowany zakres diagnozy otoczenia strategicznego obejmuje:

- ocenę uwarunkowań lokalizacyjnych OF,
- identyfikację zewnętrznych procesów zmian społeczno-gospodarczych w zakresach merytorycznych ważnych z punktu widzenia rozwoju OF,
- identyfikację możliwości wynikających z założeń polityk publicznych i ich finansowania dotyczących zagadnień ważnych z punktu widzenia rozwoju OF,
- identyfikację przewag i wyzwań wynikających z pozycji rozwojowej ośrodków konkurencyjnych, zgodnie z zakresem i charakterem działalności OF.


Diagnoza otoczenia strategicznego powinna w pierwszej kolejności uwzględniać ocenę uwarunkowań lokalizacyjnych (położenie w systemie osadniczym, komunikacyjnym i przyrodniczym). Uwarunkowania lokalizacyjne mogą mieć pozytywny (np. gminy podmiejskie, położone w pierwszym pierścieniu wokół największych miast) lub negatywny (np. niewielkie gminy peryferyjne położone z dala od dużych miast i głównych dróg lub przy granicy zewnętrznej Unii Europejskiej) wpływ na rozwój gospodarczy. Mogą także determinować jego trajektorie rozwojowe w długiej perspektywie (np. położenie w pobliżu odkrywki węgla brunatnego lub atrakcyjnych turystycznie obszarów górskich, nadmorskich, pojezierzy). Ważne z punktu widzenia uwarunkowań lokalizacyjnych są także odległości do rynków zbytu produktów i dostępu do kapitału

(np. odległość Metropolii Poznań do granicy z Niemcami). Oprócz tego, kluczowa dla rozwoju gospodarczego jest odległość do głównych węzłów układu drogowego (autostrady i drogi ekspresowe) i kolejowego (linie magistralne, planowane koleje dużych prędkości).

Identyfikacja zewnętrznych procesów zmian społeczno-gospodarczych powinna być dostosowana do typu OF i jego uczestnictwa we współczesnych megatrendach zmian społeczno-gospodarczych, które determinują funkcjonowanie jego gospodarki i społeczeństwa. Uwzględniając historyczne uwarunkowania kształtowania się procesów rozwojowych w Polsce za szczególne ważne należy uznać cztery megatrendy (Konecka-Szydłowska i inni 2018)⁴⁷⁾: transformację, integrację europejską, globalizację i postmodernizację. Skutkują one na poziomie lokalnym wieloma konsekwencjami, które w zależności od struktury zasobów kapitału terytorialnego oraz jego potencjału do tworzenia relacyjnego środowiska rozwojowego mogą stanowić szansę lub zagrożenie dla przyszłości społeczno-gospodarczej danego obszaru. W przedmiotowej analizie należy również zwrócić uwagę na wyzwania wynikające z coraz częściej

⁴⁷⁾ Konecka-Szydłowska B., Churski P., Herodowicz T., Perdał R., 2019. Europejski kontekst wpływu współczesnych megatrendów na rozwój społeczno-gospodarczy. Ujęcie syntetyczne. Przegląd Geograficzny. T. 91, z. 2. Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Warszawa. s. 39–60.





występujących oraz coraz głębszych kryzysów ekonomicznych. Z jednej strony stanowią naturalną konsekwencję rozwoju gospodarki rynkowej, który odbywa się zgodnie z trajektorią zmieniającej się cyklicznie koniunktury gospodarczej. Z drugiej strony są one efektem szoków rozwojowych, jakich w ostatniej dekadzie doświadcza świat, a które skutkują głębokimi konsekwencjami rozwojowymi na wszystkich poziomach przestrzennych, w tym na poziomie lokalnym (Churski i inni 2020)⁴⁸⁾. Określenie głównych tendencji zmian społeczno-gospodarczych, które tworzą zewnętrzne determinanty dla procesu rozwoju lokalnego, jest niezbędne dla konkretyzacji możliwości wykorzystania szans oraz ograniczenia zagrożeń związanych ze skuteczną i efektywną realizacją interwencji rozwojowej dla danego obszaru, dla którego przygotowana jest strategia rozwoju ponadlokalnego, z uwzględnieniem specyfiki jego kapitału terytorialnego. Zakres przedmiotowej analizy musi być dostosowany do charakteru OF, dla którego przygotowana jest strategia rozwoju ponadlokalnego. Najszerszy będzie dotyczył MOF OW, które w największym stopniu uczestniczą w procesach globalnych i krajowych. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na wyzwania określone na etapie diagnozy polityk publicznych

⁴⁸⁾ Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2020, Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie. Studia KPZK, Cykl monografii, T. 9/201, Warszawa.

programowanych na poziomie międzynarodowym i krajowym. Za szczególne istotne uznać należy:

- wyzwania wynikające z konieczności bardziej efektywnego wykorzystania zasobów dzięki przejściu na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz przeciwdziałania utracie różnorodności biologicznej i zmniejszania zanieczyszczeń, które są postulowane na poziomie europejskim (Europejski Zielony Ład, 2019),
- wyzwania wynikające z pięciu pułapek rozwojowych wskazanych na poziomie państwa: pułapka średniego dochodu, pułapka braku równowagi, pułapka przeciętnego produktu, pułapka demograficzna, pułapka słabości instytucji (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, 2017),
- wyzwania wynikające z konsekwencji społeczno-ekonomicznych pandemii COVID-19 wskazujące na potrzebę działań ograniczających skutki (projekt Krajowego Planu Odbudowy 2021):
 - o rosnącej presji na system finansów publicznych w celu zapewnienia finansowania inwestycji publicznych;
 - obniżenia zdolności inwestycyjnych samorządów (co w przypadku części regionów o specyficznych uwarunkowaniach zwiększa ryzyko pogłębiania regionalnych dysproporcji rozwojowych, w tym pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi);
 - zaburzeń działalności wielu branż i sektorów, co w dłuższym okresie prowadzi do

ograniczenia działalności gospodarczej (ograniczenie podaży), utraty lub zmniejszenia dochodów;

- zmniejszenia inwestycji podmiotów prywatnych (w szczególności małych i średnich firm), ze względu na brak stabilności inwestowania oraz utrudniony dostęp do finansowania;
- zmniejszenia popytu oraz zmiany wzorców konsumpcji;
- ograniczeń w dostępie oraz trudności w funkcjonowaniu podstawowych systemów usług publicznych, takich jak np. edukacja, czy ochrona zdrowia;
- zmian sposobu organizacji pracy wymagających nowych umiejętności i technologii.


Relatywnie mniejszy zakres analizy zmierzającej do identyfikacji zewnętrznych procesów zmian społeczno-gospodarczych należy przyjąć w przypadku MOF SR. Obszary funkcjonalne tego rodzaju, w ograniczonym stopniu uczestniczą w globalnych łańcuchach wartości i w relatywnie mniejszym stopniu poddawane są presji konkurencyjnej rynku międzynarodowego, ale ich znaczenie dla rozwoju regionów i kraju jest kluczowe z punktu widzenia zmniejszania skali przestrzennych zróżnicowań rozwoju. W przypadku przygotowywania strategii rozwoju ponadlokalnego tego typu OF rekomenduje się zwrócenie uwagi na tendencje zmian społeczno-

gospodarczych obserwowane na poziomie krajowym oraz regionalnym. Za szczególnie istotne, obok obserwowanych trendów zmian globalnych i krajowych, uznać należy wyzwania związane w rolę tych obszarów w kształtowaniu warunków dla wyrównania stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego. Wśród nich Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 wymienia m.in.:

- adaptację do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska,
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych,
- rozwój i wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego,
- wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek,
- rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach,
- zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami,
- przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych.

Ważne, aby ten zakres ustaleń został uzupełniony o wytyczne wynikające z diagnozy uwarunkowań rozwojowych zawartych w strategii rozwoju regionu oraz założeń odnoszących się do roli





danego ośrodka subregionalnego w procesie rozwoju województwa. Ograniczony i tematyczny zakres identyfikacji zewnętrznych procesów zmian społeczno-gospodarczych powinien mieć zastosowanie w przypadku POF i GOF. W konsekwencji przy opracowywaniu strategii rozwoju ponadlokalnego dla tego typu OF analiza powinna być ograniczona przede wszystkim do problematyki stanowiącej podstawę wyodrębnienia danego OF. Powinna się opierać na wyzwaniach rozwojowych wskazanych w dokumentach strategicznych i programowych obowiązujących na poziomie europejskim, krajowym oraz regionalnym. Przykładowo POF powinny zwrócić uwagę na wyzwania wskazywane w dokumentach strategicznych, które dotyczą ochrony i kształtowania zasobów środowiska przyrodniczego oraz jego wykorzystania gospodarczego. W tym zakresie należy uwzględnić wnioski wynikające z europejskiej polityki w dziedzinie środowiska, której założenia sformułowano w dokumentach Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej (Europejski Zielony Ład, 2019)⁴⁹⁾. Ważna jest również identyfikacja priorytetów wskazywanych w polityce ekologicznej państwa, zwłaszcza odnoszących się do zarządzania zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, w tym ochrony i poprawy stanu różnorodności biologicznej i krajobraz (Polityka ekologiczna

⁴⁹⁾ <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/europejski-zielony-lad>

państwa 2030)⁵⁰⁾. W przypadku GOF tworzonych przez JST z dominującą funkcją turystyczną przedmiotowa analiza powinna dotyczyć uwarunkowań rozwoju rynku usług turystycznych, które są wskazywane przez Światową Organizację Turystyki Narodów Zjednoczonych – przykładowo raport COVID-19 i przekształcanie turystyki, czy też raport na temat zrównoważonego programu rozwoju turystyki po pandemii COVID-19 (One Planet 2020)⁵¹⁾, Polską Organizację Turystyczną – przykładowo raport na temat analizy podaży turystyki rowerowej (Kozioł, 2021)⁵²⁾ oraz zostały uwzględnione w założenia strategii rozwoju turystyki na szczeblu krajowym i regionalnym. Identyfikacja zewnętrznych procesów zmian społeczno-gospodarczych powinna przede wszystkim bazować na analizie danych zastanych (*desk-research*) zapisów raportów, strategii, programów opracowywanych na różnych poziomach przestrzennych i powszechnie dostępnych w źródłach internetowych. Nie ma potrzeby przeprowadzania dedykowanych badań z wyjątkiem OF OW, które, ze względu na stopień ich powiązania z gospodarką globalną, mogą

⁵⁰⁾ <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-ekologiczna-panstwa/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-strategia-rozwoju-w-obszarze-srodowiska-i-gospodarki-wodnej/>

⁵¹⁾ One Planet, „COVID-19 Responsible Recovery”, June 2019, available at <https://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-tourism/covid-19-responsible-recovery-tourism>

⁵²⁾ Kozioł M., 2021. Analiza podaży turystyki rowerowej w Polsce 2021. Polska Organizacja Turystyczna. Warszawa.

wymagać ustaleń w przedmiotowych zakresie; dobrze jest określić zakres tych powiązań oraz ocenić stopień responsywności obszaru na oddziaływania zewnętrzne.


Kolejny etap diagnozy otoczenia strategicznego powinien dotyczyć identyfikacji możliwości wynikających z założeń polityk publicznych i ich finansowania dotyczących zagadnień ważnych z punktu widzenia rozwoju OF. Przedmiotową analizę należy ukierunkować na określenie źródeł finansowania planowanych działań, ze zwróceniem szczególnej uwagi na kwalifikowalność planowanych wydatków zgodnie z kryteriami przyjętymi w dokumentach określających zasady udzielania interwencji w ramach polityk publicznych. Należy zwrócić uwagę, że analiza źródeł finansowania nie może zastępować identyfikacji obiektywnych potrzeb i możliwości rozwojowych danego obszaru, która zawsze musi mieć charakter nadrzędny. Rekomendowany zakres analizy diagnozy powinien dotyczyć:

- założeń programowania i finansowania europejskich polityk publicznych – rekomendowany zakres analizy powinien obejmować założenia i warunki kwalifikowalności finansowania działań w ramach realizacji Umowy Partnerstwa oraz systemu programów operacyjnych służących jej realizacji,
- założeń programowania i finansowania krajowych polityk publicznych –

rekomendowany zakres analizy powinien obejmować założenia i warunki kwalifikowalności finansowania działań w ramach różnych instrumentów finansowych, np.: w kontekście realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, krajowych programów rozwojowych dedykowanych samorządom terytorialnym – np. Program Inwestycji Lokalnych, oraz krajowych programów sektorowych – np. Programy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji i inne,

- założeń programowania i finansowania regionalnych polityk publicznych – rekomendowany zakres analizy powinien obejmować założenia i warunki kwalifikowalności finansowania działań w ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego wraz ze szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz założenia i warunki kwalifikowalności finansowania działań w ramach realizacji innych strategii i programów wojewódzkich, np. regionalna strategia innowacji, regionalna strategia rozwoju turystyki, regionalna strategia polityki społecznej, regionalny program ochrony środowiska, regionalny program ochrony powietrza, i inne,
- założeń programowania i finansowania interwencji rozwojowej finansowanej z innych źródeł, w tym programów rozwojowych





Banku Światowego, programów rozwojowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz programów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w tym Norweskiego Instrumentu Finansowego i Funduszu Szwajcarskiego oraz innych.

Ostatni etap diagnozy otoczenia strategicznego dotyczy identyfikacji przewag i wyzwań wynikających z pozycji rozwojowej ośrodków konkurencyjnych, zbieżnych zakresem i charakterem z danym OF. Diagnoza pozycji konkurencyjnej powinna być wykonywana przy wykorzystaniu metody *benchmarkingu*, która ma swoją genezę w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Polega ona na przeprowadzeniu analizy porównawczej funkcjonowania jednostek, które są podobne wielkością i zakresem prowadzonej działalności do naszego OF. Wynikiem tej analizy jest ocena stosowanych przez nas rozwiązań i ich ewentualna korekta w celu optymalizacji procesów i wzrostu efektywności. Implementując metodę *benchmarkingu* do diagnozy otoczenia strategicznego dla potrzeb przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego proponuje się działanie według następującego schematu:

1. Wybór obszarów referencyjnych odpowiadających wielkości i zakresowi relacji stanowiących podstawę wyodrębnienia OF. W przypadku MOF OW, warto wybrać co najmniej 4 jednostki porównawcze o podobnej liczbie ludności stanowiące OF ośrodka

wojewódzkiego, w przypadku OF SR, co najmniej dwie jednostki porównawcze o podobnej liczbie ludności stanowiące OF ośrodka regionalnego lub subregionalnego, w przypadku POF i GOF, co najmniej dwie jednostki porównawcze o podobnej liczbie ludności oraz podobnych funkcjach wiodących będących podstawą delimitacji OF. Za uzasadnione, tam gdzie to będzie możliwe, przyjmuje się wykorzystanie wyników diagnozy porównawczej.

2. Identyfikacja pozycji konkurencyjnej w stosunku do grupy referencyjnej ukierunkowana na określenie:
 - a. zasobów stanowiących przewagi konkurencyjne, które należy wykorzystać w procesie rozwoju danego obszaru. Może to dotyczyć w przypadku MOF przykładowo możliwości wykorzystania unikalnych funkcji np. w przypadku OF OW Poznania funkcje targowe. W przypadku GOF może to dotyczyć np. wykorzystania lokalizacji inwestora strategicznego, który rozwijając swoje powiązania kooperacyjne wynikające z łańcucha wartości może stać się podstawą decyzji lokalizacyjnych dla nowych podmiotów gospodarczych, poprawiając sytuację na lokalnym rynku pracy oraz zwiększając dochody samorządu terytorialnego GOF. W przypadku POF może to dotyczyć dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego wykorzystania unikalnych zasobów środowiska przyrodniczego

- w działaniach rozwojowych, np. Związek Gmin Bieszczadzkich Pogranicza;
- b. dobrych praktyk mogących stanowić podstawę inspiracji do wykorzystania w programowaniu i wrażaniu polityki rozwoju danego obszaru. Przykładowo POF identyfikując swoją pozycję konkurencyjną do innych OF działających w oparciu o wspólne zasoby środowiskowe, powinny poszukiwać takie obszary, których efekty rozwojowe można uznać za wzorcowe;
 - c. braków i niedorozwoju zasobów oraz niesprawności organizacyjnych, które należy wyeliminować, wzmocnić lub usprawnić w celu pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego danego obszaru, a które zostały zidentyfikowane w rezultacie porównania do obszarów najlepiej funkcjonujących.

Tak jak wspomniano układ referencyjny w identyfikacji przewag i wyzwań wynikających z pozycji rozwojowej ośrodków konkurencyjnych, w uzasadnionych przypadkach, może być podobny do układu referencyjnego wykorzystanego w diagnozie porównawczej.

Podane dokumenty źródłowe należy traktować jak przykłady wymagające każdorazowo aktualizacji zgodnie z obowiązującym stanem wynikającym z procesu programowania i implementacji polityk publicznych na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.


3. SYNTEZA DIAGNOZY

Kończącym etapem diagnozy powinna być jej synteza, która podsumuje analizy szczegółowe.

W strategiach rozwoju ZIT, opracowywanych dla okresu programowania 2014–2020, MOF OW wykorzystywały do syntezy ustaleń diagnostycznych metodę SWOT. Jest ona nie tylko metodą syntezy, ale także formą analizy strategicznej, która powinna wprost łączyć się z częścią programową strategii, tj. wizją, celami, kierunkami działań oraz kluczowymi działaniami.

Metoda SWOT jest narzędziem stosowanym w celu syntezy diagnozy wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań mających wpływ na rozwój OF. Celem tej metody jest rozróżnienie mocnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń na podstawie ich lokalizacji. Mocne i słabe strony to pozytywne i negatywne cechy danej organizacji terytorialnej (opracowane w oparciu o wyniki diagnozy porównawczej i pogłębionej). Z kolei szanse i zagrożenia opisują czynniki zewnętrzne w stosunku do OF (opracowane w oparciu o wyniki diagnozy otoczenia strategicznego). Niestety wielokrotnie powiela się w dokumentach strategicznych różnych organizacji błędne rozumienie tych pojęć. Jednym z takich błędów jest traktowanie „szans” i „zagrożeń” zgodnie z ich znaczeniem w języku polskim. W świetle istoty





metody SWOT szanse (podobnie jak zagrożenia) powinny być identyfikowane w oparciu o analizę faktów (np. kierunki wydatkowania środków unijnych zapisane w Umowie Partnerstwa) lub prognoz (np. prognozy koniunktury gospodarczej opracowywane przez Komisję Europejską oraz branżowe organizacje analityczne). Utożsamianie szans i zagrożeń w metodzie SWOT z polskim rozumieniem tych pojęć prowadzi do identyfikacji czynników życzeniowych lub nie popartych dowodami. To z kolei zaburza poprawność całej analizy SWOT.

Pierwszy etap stosowania metody SWOT polega, jak już wspomniano, na identyfikacji mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Przy realizacji tego zadania należy pamiętać o kilku ważnych zasadach:

- strategia rozwoju ponadlokalnego (podobnie jak każda inna strategia) powinny zawierać jedną macierz SWOT. Wykonywanie macierzy branżowych lub dziedzinowych (np. osobno dla sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej) jest niewłaściwe. Strategia rozwoju ponadlokalnego wykonywana jest dla całej organizacji terytorialnej (OF), a nie dla poszczególnych dziedzin, które zwykle bardzo mocno przenikają się i nakładają na siebie;
- SWOT jest metodą syntezy ustaleń diagnostycznych i nie może być zbyt mocno rozbudowana – maksymalnie kilku czynników w każdej z ćwiartek macierzy SWOT;

- zidentyfikowane mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia powinny opierać się na materiale empirycznym, który dowiedzie, że dany czynnik jest rzeczywiście mocną stroną OF, a inny z kolei – jego słabą stroną.

Po zidentyfikowaniu mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń następuje nadawanie im wag. Wagi powinny opisywać znaczenie tych czynników dla rozwoju danego OF. Ostatnim etapem syntezy ustaleń diagnostycznych jest analiza powiązań TOWS/SWOT. Polega ona na połączeniu podejścia „od wewnątrz na zewnątrz” (SWOT) z podejściem „z zewnątrz do wewnątrz” (TOWS) w dokonywaniu wyborów strategicznych. Zgodnie z metodologią analizy TOWS/SWOT, tworzy się 8 macierzy relacji pomiędzy zdiagnozowanymi czynnikami rozwoju. Przy tworzeniu każdej z nich ważne są następujące pytania:

- czy dana mocna strona pozwoli wykorzystać daną szansę?
- czy dana słabość „zablokuje” wykorzystanie danej szansy?
- czy dana mocna strona pozwoli na przezwycięzenie danego zagrożenia?
- czy dana słabość wzmocni negatywny skutek danego zagrożenia?
- czy dane zagrożenie osłabi daną mocną stronę?
- czy dana szansa spotęguje daną mocną stronę?
- czy dane zagrożenie spotęguje daną słabość?
- czy dana szansa pozwoli przezwyciężyć daną słabość?

W procedurze oceny związku pomiędzy poszczególnymi mocnymi i słabymi stronami oraz szansami i zagrożeniami wykorzystuje się zwykle skalę dwu- (0 lub 1) lub trzystopniową (0, 1 lub 2). Trzystopniowa skala obejmuje następujące poziomy: brak zależności (0), słabą zależność (1) oraz silną zależność (2). Po określeniu związku pomiędzy poszczególnymi czynnikami, przyznana wartość powinna zostać pomnożona przez wagę, jaką nadano danej mocnej i słabej stronie, szansie i zagrożeniu. W ten sposób możliwe jest zidentyfikowanie kluczowych czynników wewnętrznych i zewnętrznych, w oparciu, o które powinno się budować strategię rozwoju obszaru funkcjonalnego. Przykładem znaczenia analizy TOWS/SWOT jest konfrontacja mocnych i słabych stron gminy z możliwościami finansowymi związanymi ze środkami unijnymi (szanse). Jeśli dany OF jest wyznaczony jako obszar sprawiedliwej transformacji, tzn. w związku z zakończeniem działania kopalni odkrywkowej i konwencjonalnej elektrowni dochodzi do konieczności

przekształcenia lokalnego środowiska oraz rynku pracy, a wśród szans pojawiają się znaczne środki unijne na projekty wzmacniające procesy transformacji – wówczas dochodzi do silnej relacji między pozytywnym czynnikiem zewnętrznym a negatywnym czynnikiem wewnętrznym, która powinna prowadzić w części kierunkowej do realizacji przedsięwzięć nawiązujących do tego powiązania.

Drugą metodą, którą można wykorzystywać do syntezy szczegółowych ustaleń diagnostycznych, jest analiza problemowa. Polega ona na identyfikacji kluczowych problemów i rozbudowie (z wykorzystaniem ciągów przyczynowo-skutkowych) drzewa problemów, które pozwoli opisać najważniejsze przyczyny i skutki problemów kluczowych oraz wypracować dzięki temu sposoby ich rozwiązania.

W diagnozie OF możliwe jest wykorzystanie obu metod syntezy ustaleń diagnostycznych.



DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA I DOBRE PRAKTYKI PONADLOKALNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Dorobek dotychczasowej współpracy i działań integracyjnych w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce został w ostatnich latach przekrojowo i wszechstronnie przeanalizowany co najmniej w ramach dwóch opracowań:

1. w raporcie *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, opracowanego przez Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie (Janas, Jarczewski 2017),
2. w raporcie *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020*, opracowanego na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Wolański 2018).

Dane zawarte w obu raportach pozwalają sformułować wniosek, iż dziedzina planowania przestrzennego znajduje się aktualnie na uboczu głównego nurtu współpracy terytorialnej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. W raporcie Wolańskiego (2018) współpracę w ramach

Związków ZIT przeanalizowano pod kątem działań wykraczających poza wdrażanie alokacji ZIT i bezpośrednią realizację finansowanych z tej puli projektów. W przeprowadzonych wśród gmin i powiatów – partnerów Związków ZIT [n = 312] badaniach ankietowych CAWI jako jedną z potencjalnych dziedzin takiej współpracy przedstawiono do wyboru „koordynację planowania przestrzennego”. Została ona jednak wskazana jedynie przez 5% respondentów, a jedynie w dwóch obszarach ZIT pojawiała się we wskazaniach więcej niż 50% ankietowanych. Komentując uzyskane wyniki, autorzy raportu dodali, iż tylko „w niewielu MOF prowadzone są skromne konsultacje w zakresie planowania przestrzennego, w jednym (ZIT MOF Poznania) proces ten został bardziej sformalizowany [...]”.


W ramach raportu Instytutu Rozwoju Miast (Janas, Jarczewski 2017) przeanalizowano z kolei 92 projekty realizowane w miejskich obszarach funkcjonalnych w latach 2013–2016, w ramach

4 konkursów finansowanych z Programu Operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013” oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014, których celem było wsparcie samorządów w planowaniu współpracy oraz tworzeniu narzędzi służących jej operacjonalizacji. Sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego została wskazana jako szczegółowy obszar współpracy w 14 z analizowanych projektów, przy czym autorzy raportu podzielili je na dwie grupy. W pierwszym znalazły się projekty (i będące ich efektem dokumenty) o charakterze diagnostycznym oraz analizy polityki przestrzennej i spójności przyjętych rozwiązań planistycznych w gminach (MOF-y Bydgoszczy, Rzeszowa, Puław, Łęborga i Giżycka – Krainy Wielkich Jezior Mazurskich). Druga grupa narzędzi służących prowadzeniu wspólnych działań w obszarze planowania przestrzennego obejmuje dokumenty programowe, tj. koncepcje (plany) zagospodarowania i rozwoju przestrzennego. Tego rodzaju dokumenty zawierały, poza komponentem diagnostycznym, część wdrożeniową, określającą cele oraz pożądane kierunki zagospodarowania i rozwoju przestrzennego w odniesieniu do terytorium całego MOF. W ramach analizowanego zbioru projektów sporządzono je dla MOF Trójmiasta i Poznania, a także MOF ośrodków regionalnych (Elbląg), subregionalnych (Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Jasło, Ełk i Zduńska Wola) i lokalnych (powiat turecki).

W całym badanym zestawie analizowanych przedsięwzięć (92), projekt realizowany w MOF Poznania: „Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań – podejście zintegrowane”, został przez autorów raportu IRM wskazany jako jedyny o wyraźnie sprofilowanym charakterze dotyczącym dziedziny planowania przestrzennego. Bazując na całości przeprowadzonych analiz, w raporcie podkreślono, iż „wśród ośrodków wojewódzkich prym, jeśli chodzi o współpracę na rzecz zintegrowanego zarządzania rozwojem MOF-u, wiedzie niewątpliwie Poznań, posiadający najbardziej rozwinięte i ugruntowane struktury dobrowolnej i oddolnie zawiązywanej współpracy w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań (SMP)”.

Doświadczenia Metropolii Poznań z pewnością nie są jedynym w Polsce przykładem działań związanych z zarządzaniem rozwojem przestrzennym w skali obszaru metropolitalnego. Cenny dorobek merytoryczny związany z planowaniem metropolitalnym mają chociażby niektóre regionalne biura planowania przestrzennego (Pietruszewski 2017). Jednak charakter instytucjonalny takich podmiotów (jednostki organizacyjne samorządów województw), jak również miejsce opracowywanych przez nie dokumentów w formalnym systemie planowania, nie do końca odpowiadają specyfice strategii rozwoju ponadlokalnego jako instrumentu planowania





opartym na dobrowolnej współpracy samorządów lokalnych.

W procesie integracji planowania i zarządzania terytorialnego w MOF Poznania za przełomowy moment należy uznać powołanie w 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej jako niesformalizowanego forum współpracy lokalnych liderów samorządowych: Prezydenta Miasta Poznania, Starosty Poznańskiego oraz wójtów i burmistrzów 17 gmin powiatu poznańskiego. Rada podjęła, w kooperacji z poznańskim środowiskiem naukowym, prace nad wspólną strategią rozwoju aglomeracji, które doprowadziły w 2010 r. do powstania tzw. białej księgi czyli Strategii Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej – Metropolia Poznań 2020. Zgodnie z założeniami strategii, niesformalizowana Rada Aglomeracji przekształciła się oficjalnie w 2011 r. w nowy podmiot posiadający osobowość prawną: Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Od 2015 r. Stowarzyszenie pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (Związek ZIT).

W metropolitalnej strategii rozwoju czołowy priorytet został przypisany osi programowej „Gospodarka przestrzenna i środowisko”, a jako pierwsze z proponowanych do realizacji przedsięwzięć wymieniono „Koncepcję zagospodarowania przestrzennego metropolii poznańskiej”. Realizacja tego celu odbyła

się w dwóch etapach. W latach 2011–2012 przygotowane zostało obszerne opracowanie diagnostyczne – Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej, a następnie sporządzono właściwy planistyczny dokument kierunkowy: Koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań (2016).

Koncepcja stanowi efekt współpracy środowiska naukowego, planistów przestrzennych i przedstawicieli samorządów lokalnych i wydaje się stanowić interesujący przykład oddolnie wykreowanego planowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym. Dokument w myśl swoich własnych zapisów pełni cztery zasadnicze funkcje:

1. Diagnostyczną, przez rozpoznanie struktury przestrzennej zasobów przyrodniczych i potencjałów społeczno-gospodarczych Metropolii Poznań, przedstawienie rozmieszczenia i dynamiki zjawisk w kluczowych dla jej funkcjonowania dziedzinach, takich jak: środowisko przyrodnicze, użytkowanie ziemi, demografia, sieć osadnicza, zabudowa mieszkaniowa, tereny produkcyjno-usługowe zagospodarowanie turystyczne, infrastruktura techniczna i infrastruktura społeczna. Dokument identyfikuje też polityki przestrzenne realizowane przez gminy oraz spójność opracowywanych przez nie dokumentów planistycznych w skali całej metropolii.

2. Aplikacyjną (indykacyjną), przez wskazanie na kluczowe problemy rozwoju przestrzennego, deficyty zagospodarowania przestrzennego w skali całej aglomeracji i sposoby ich rozwiązywania przez działania kierunkowe wraz z systemem wdrażania zapisów do praktyki planistycznej gmin, wybrane projekty zagospodarowania przestrzennego oraz rekomendacje do lokalnych polityk przestrzennych.
3. Informacyjną, przez zebranie tematycznego zestawu informacji przestrzennych, dotąd ograniczonego do obszarów gminnych, umożliwiającego monitorowanie sytuacji i zmian przestrzennych w skali całej metropolii.
4. Edukacyjną, stanowiąc źródło wiedzy o stanie i mechanizmach rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań w okresie intensywnej suburbanizacji, kształtowanie myślenia metropolitalnego w lokalnym planowaniu przestrzennym.

Zakres przestrzenny Koncepcji obejmuje obszar Poznania i silnie powiązanych z nim przestrzennie i funkcjonalnie 21 gmin, tworzących wraz z miastem monocentryczną aglomerację poznańską. Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań obejmuje następujące elementy:

- przegląd dokumentów planistycznych i strategicznych na obszarze opracowania, w tym dokumentów lokalnej polityki przestrzennej,

- wypracowanie zasad rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań na podstawie wytycznych dokumentów polityki przestrzennej kraju (KPZK 2030), w tym przede wszystkim założenia koncepcji „zwartego miasta” i energooszczędnej struktury przestrzennej,
- uspołnienie dokumentów planistycznych w granicach obszaru opracowania na poziomie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (jednolita baza informacyjna),
- wskazanie obszarów istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, w tym obszarów z postulowanym zakazem zabudowy, proponowanych do objęcia formami ochrony przyrody oraz wskazanymi do zadrzewień i zalesień,
- określenie kierunków użytkowania terenów rolniczych,
- wskazanie działań, mających na celu zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi na obszarze metropolii,
- określenie stanu i kierunków zagospodarowania obszarów turystycznych, w tym przede wszystkim doliny rzeki Warty,
- analizę rynku nieruchomości gruntowych niezabudowanych,
- analizę chłonności terenów dotychczas wyznaczonych w dokumentach gminnych pod rozwój funkcji mieszkaniowych,
- wskazanie obszarów priorytetowych dla rozwoju funkcji mieszkaniowych, usługowych





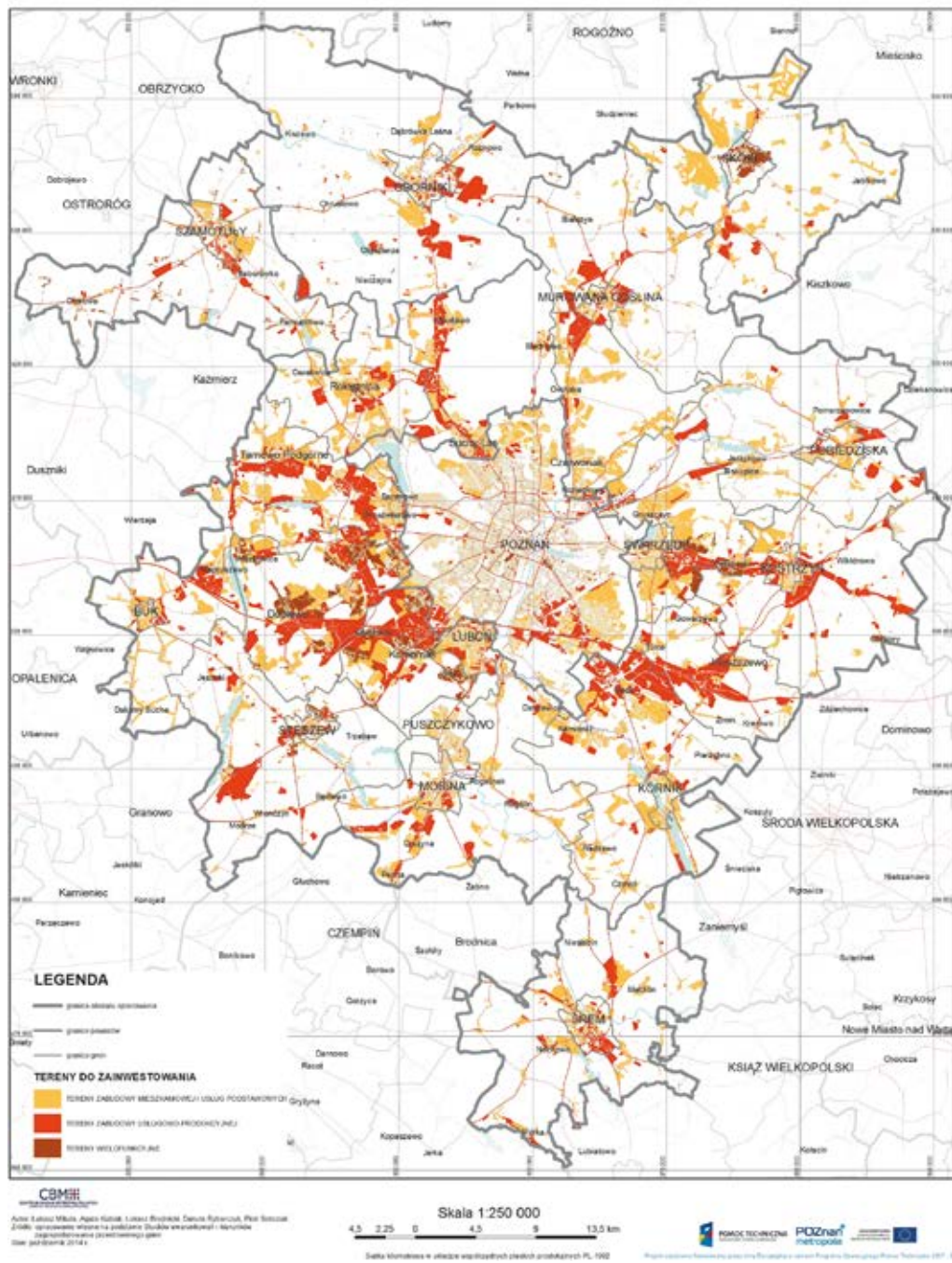
i produkcyjnych na podstawie analizy możliwości wyposażenia terenów w niezbędną infrastrukturę techniczną,

- wskazanie obszarów zdegradowanych, wymagających pilnych działań rewitalizacyjnych,
- analizę dostępności do węzłów transportu publicznego,
- kierunki rozwoju transportu publicznego z uwzględnieniem ustaleń projektu planu transportowego Miasta Poznania i Powiatu Poznańskiego,
- kierunki rozwoju sieci dróg kołowych,
- kierunki rozwoju sieci kolejowej, przede wszystkim na podstawie koncepcji kolei metropolitalnej,
- kierunki rozwoju infrastruktury rowerowej o znaczeniu ponadlokalnym, w tym propozycje nowych tras dojazdowych i turystycznych oraz powiązanie systemu rowerowego z transportem publicznym,
- kierunki rozbudowy infrastruktury technicznej o charakterze metropolitalnym,
- potencjalne obszary pod lokalizację obiektów energetyki odnawialnej,
- analiza dostępności oraz wskazanie ewentualnych nowych lokalizacji dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych,

- rozmieszczenie obiektów infrastruktury społecznej i sportowo-rekreacyjnej o charakterze ponadlokalnym.

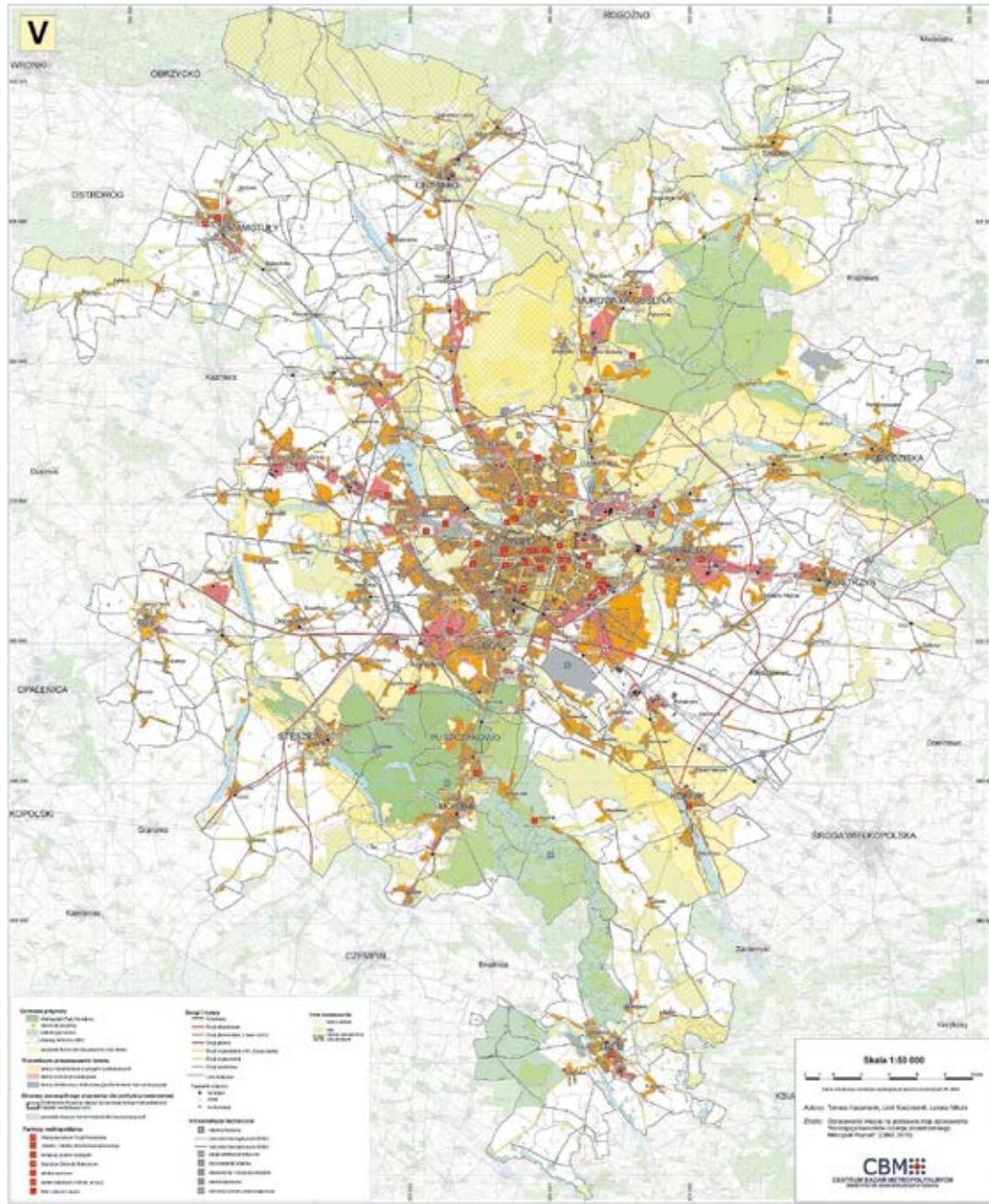
Rekomendacje w zakresie rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych oparto na podstawie bilansu zasobu terenów obu kategorii w obowiązujących dokumentach planistycznych gmin (studia i plany miejscowe), skonfrontowanego z prognozą realnego zapotrzebowania wynikającego z trendów demografii i rynku mieszkaniowego, a także uwarunkowań ekonomicznych. W wyniku opracowanych diagnoz i analiz, przeprowadzonych według ujednoczonych sposobów oceny przydatności terenów pod określony typ zagospodarowania, zaproponowano znaczące ograniczenie areału terenów docelowo wskazywanych w studiach gminnych pod rozwój funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych. Wśród obszarów rekomendowanych do takiego zagospodarowania pozostawiono obszary najlepiej predestynowane do pełnienia tej roli, których łączna powierzchnia jest w stanie, wciąż jeszcze z dużym naddatkiem, zaspokoić wieloletnie potrzeby rozwojowe w skali całej metropolii.

TERENY DO ZAINWESTOWANIA NA PODSTAWIE STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO



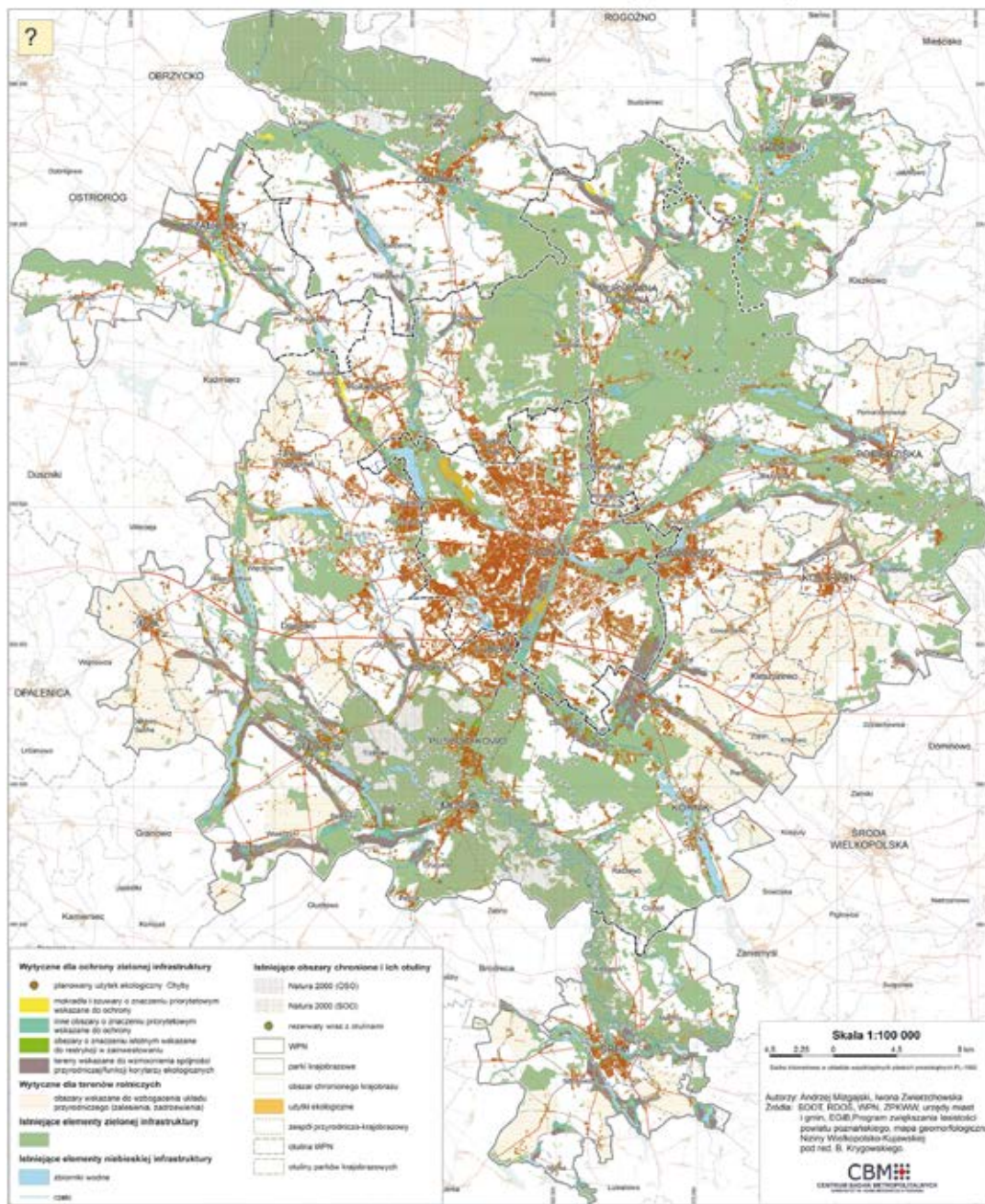
Rycina 2.1. Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań – tereny przewidziane do zainwestowania według dokumentów planistycznych gmin

KIERUNKI ROZWOJU PRZESTRZENNEGO METROPOLII POZNAŃ - SYNTEZA




Rycina 2.2. Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań – system zielonej infrastruktury

ZIELONA INFRASTRUKTURA (SYNTEZA)



Rycina 2.3. Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań – mapa syntetyczna wraz z legendą



Uzupełnieniem koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań jest opracowanie dotyczące zasad wdrażania zaproponowanych ustaleń. Zawiera ono następujące elementy:

- system organizacyjny koordynacji działań związanych z wdrożeniem koncepcji oraz ich monitoringu;
- zestawienie i opis działań niezbędnych do wdrożenia ustaleń koncepcji:

- ✓ do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- ✓ do pozostałych dokumentów o charakterze planistycznym, programowym i strategicznym,
- ✓ w zakresie organizacyjnym i inwestycyjnym;

- wskaźniki pozwalające na ocenę realizacji ustaleń koncepcji oraz jej ewaluację w perspektywie 2020 r.

Koncepcja została sporządzona przez zespół naukowców i praktyków-urbanistów koordynowany przez Centrum Badań Metropolitalnych UAM, ale w ścisłej współpracy z instytucjami samorządowymi (dokument był opiniowany przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu). W trakcie prac nad koncepcją odbywały się spotkania i dyskusje w ramach Metropolitalnego

Forum Planowania Przestrzennego z udziałem rozmaitych interesariuszy, w tym reprezentantów gmin i organizacji społecznych. Projekt dokumentu był konsultowany z mieszkańcami gmin objętych ustaleniami koncepcji na 22 spotkaniach w jednostkach samorządu terytorialnego Metropolii Poznań.

Wdrażanie ustaleń koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań odbywa się przede wszystkim w ramach istniejącego systemu instytucjonalnego, czyli samorządów miast, gmin i powiatów na poziomie lokalnym oraz Stowarzyszenia Metropolia Poznań na poziomie metropolitalnym. W opracowaniu zaproponowano poszerzenie kręgu podmiotów zaangażowanych we wdrażanie koncepcji o środowisko ekspertów poznańskich uczelni wyższych oraz przedstawicieli jednostek administracji publicznej, nie wchodzących w skład Stowarzyszenia. W celu bardziej ścisłego włączenia wskazanych wyżej osób w działania związane z realizacją ustaleń koncepcji zakłada się powołanie dwóch nowych form organizacyjnych:

- Metropolitalnego Forum Planowania Przestrzennego,
- Metropolitalnej Komisji Planistycznej.

Rada Metropolii Stowarzyszenia Metropolia Poznań 21 lutego 2017 r. przyjęła koncepcję Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań i zarekomendowała członkom

Stowarzyszenia korzystanie z niej w pracach nad gminnymi studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Metropolitalna Komisja Planistyczna złożona z planistów, naukowców i urzędników samorządowych rozpoczęła działalność w kwietniu 2017 r. i zaopiniowała od tego czasu kilkanaście projektów zmian studiów gminnych.

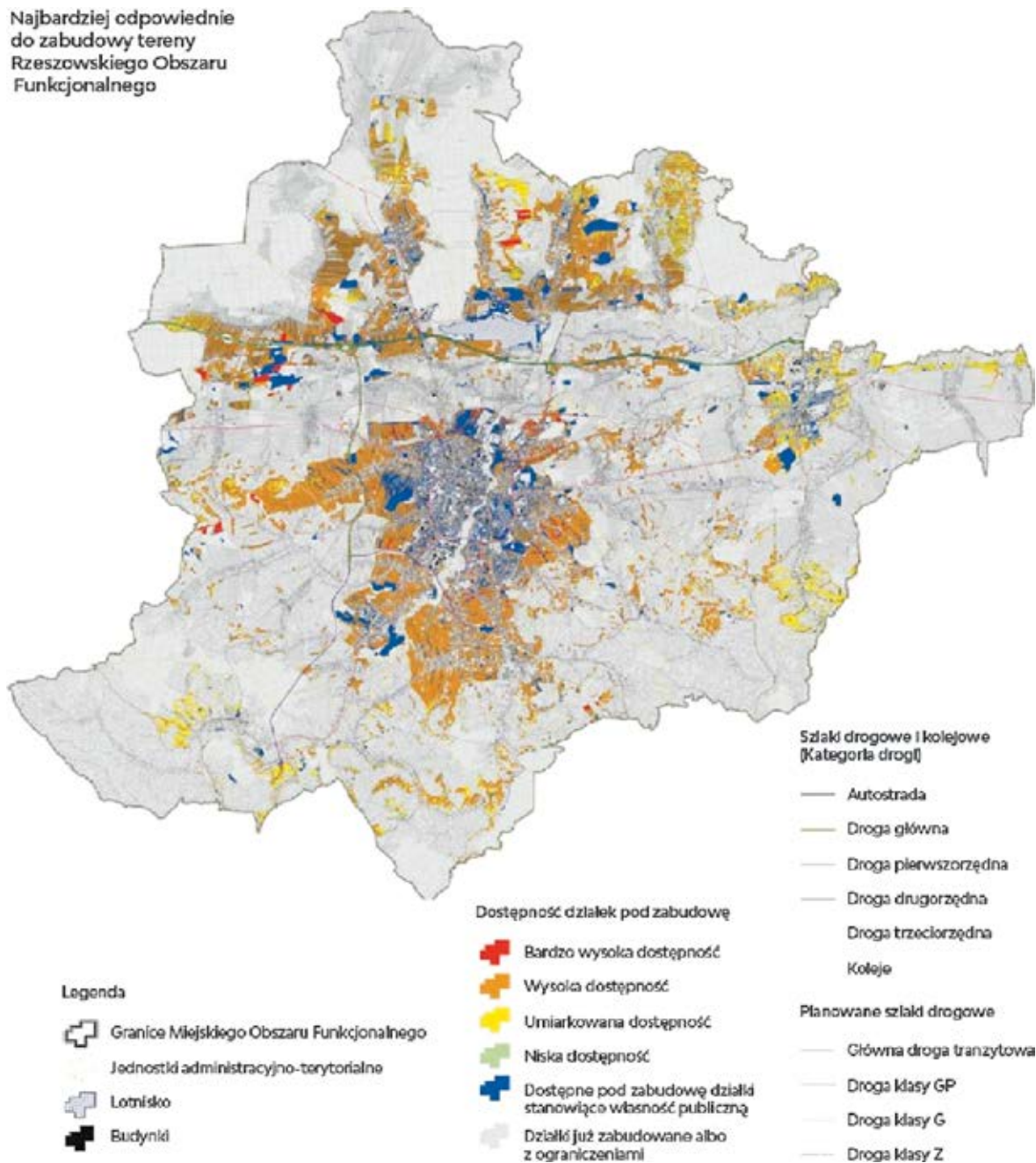
Interesującym przykładem współpracy władz samorządowych różnych poziomów (w szczególności wojewódzkiego i gminnego) w zakresie integracji ponadlokalnego planowania przestrzennego są doświadczenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF). Innowacyjnym elementem instytucjonalnym jest w tym przypadku włączenie w proces organizacji zewnętrznej (Bank Światowy) zapewniającej wsparcie eksperckie. W pierwszym etapie, w okresie od maja 2017 r. do maja 2018 r. Bank przeprowadził analizy przestrzenne RFUA w ramach inicjatywy *Catching-up Regions* (CuR). Zaangażowanie to pomogło 1) zainicjować dyskusję na temat możliwości integracji planowania w ramach ROF, 2) stworzyć bazę danych GIS dla jednostek terytorialnych, zawierającą m.in. dane katastralne, informacje o użytkowaniu gruntów, topografii terenów i infrastrukturze, 3) zapoczątkować analizy przestrzenne dla jednostek terytorialnych, w tym m.in. analizę przydatności do zabudowy przeprowadzoną na poziomie działek.

Po zakończeniu CuR Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego złożył wniosek do Ministerstwa Funduszy, Rozwoju i Polityki Regionalnej o dofinansowanie projektu pilotażowego, którego celem było przygotowanie pierwszej metropolitalnej strategii rozwoju terytorialnego ROF. Urząd Marszałkowski uzyskał środki na opracowanie Strategii Rozwoju Przestrzennego ROF oraz wzmocnienie zdolności gmin ROF w zakresie planowania przestrzennego. Część środków ministerialnych jest obecnie wykorzystywana na modernizację sprzętu i wzmocnienie kompetencji gminnych jednostek planowania przestrzennego. Ministerstwo wskazało również władzom regionalnym, że po pomyślnym zakończeniu strategii rozwoju przestrzennego mogłoby sfinansować potencjalne kolejne działania, mające na celu aktualizację gminnych dokumentów planistycznych.

Strategię rozwoju przestrzennego ROF opracuje Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego we współpracy ze Stowarzyszeniem ROF (wszystkie gminy ROF są jego członkami) oraz samymi gminami ROF. Dokument ten ma za zadanie 1) nakreślić wizję rozwoju przestrzennego ROF, 2) zidentyfikować potencjalne strategiczne obszary rozwoju, 3) określić potencjalne potrzeby inwestycyjne w celu rozwoju zidentyfikowanych obszarów strategicznych, oraz 4) opisać systemy zarządzania i monitorowania dla realizacji strategii. Zadanie opracowania strategii



Najbardziej odpowiednie
do zabudowy tereny
Rzeszowskiego Obszaru
Funkcjonalnego



Rycina 2.4. Jedna z map opracowanych dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach inicjatywy *Catching Up Regions 2*


będzie ponownie realizowane ze wsparciem Banku Światowego. Rolą ekspertów Banku będzie 1) dostarczanie metodologii dla konkretnych analiz przestrzennych władzom regionalnym i władzom gminnym, 2) bezpośrednia pomoc w wybranych działaniach, takich jak analizy przestrzenne i konsultacje publiczne oraz 3) składanie uwag i komentarzy do wypracowanych dokumentów. Bank będzie pomagał również w gromadzeniu danych, analizowaniu trendów przestrzennych oraz istniejących dokumentów planistycznych. Przegląd ten pomoże również zweryfikować zgodność różnych dokumentów planistycznych i nakreślonych w nich inwestycji oraz zaproponuje sposoby ich zsynchronizowania. Wreszcie, zespół pomoże również w projektowaniu i przeprowadzaniu procesu konsultacyjnego oraz opracowaniu modelu zarządzania wdrażaniem i monitorowaniem Strategii, który określi role poszczególnych interesariuszy. Okres realizacji projektu przewidziano na lata 2021–2022.

Doświadczenia MOF Poznań i Rzeszów wskazują, iż również w dotychczasowym stanie prawnym możliwe było podejmowanie opartych na współpracy samorządowej inicjatyw zmierzających do integracji planowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym, szczególnie w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Choć jak wynika z przedstawionych na wstępie podrozdziału raportów, działania w zakresie planowania przestrzennego były dość marginalnie

reprezentowane w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i stanowiły raczej bardzo poboczny wątek działalności zarządzających nimi instytucji, to przykłady Poznania i Rzeszowa pokazują, że pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na integrację planistyczną było do tej pory również możliwe. Kluczowym elementem była raczej odpowiednio ukierunkowana świadomość i determinacja liderów samorządowej współpracy niż obiektywne ograniczenia prawne i finansowe. W obecnym stanie legislacyjnym, kiedy wymiar przestrzenny strategii rozwoju ponadlokalnego uzyskał konkretne umocowanie prawnie, znika duża część wątpliwości związanych z nieformalnym i pozaustawowym charakterem integracji planowania na poziomie obszarów funkcjonalnych.

Warto również wspomnieć o inicjatywach ponadlokalnego planowania strategicznego odnoszących się do obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych. W ramach pilotażowego projektu „Centrum Wsparcia Doradczego”, realizowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej we współpracy ze Związkiem Miast Polskich i z samorządami lokalnymi, urzędami marszałkowskimi, powstało 38 raportów diagnostycznych, które będą punktem wyjścia do opracowania zintegrowanych strategii rozwoju dla 38 partnerstw z całej Polski. W ramach projektu zrealizowano również zaawansowane analizy przestrzenne dla dwóch partnerstw (Partnerstwo Powiatu Szczecińskiego,





Partnerstwo Gmin Powiatu Kolbuszowskiego).
Stanowiły one bazę dla opracowania modeli
struktury funkcjonalno-przestrzennej
(przestrzennego wymiaru strategii rozwoju).

Dotychczasowe doświadczenia oddolnej
współpracy partnerstw samorządowych
w miejskich obszarach funkcjonalnych Polski mogą
bez wątpienia stanowić inspirację dla opracowania
wytycznych dotyczących opracowania wymiaru

przestrzennego strategii rozwoju ponadlokalnego.
Jednocześnie zwracają również uwagę na
różnorodne deficyty informacyjne i kompetencyjne,
które pojawiają się przy planowaniu na tym
poziomie terytorialnym, a także uświadamiają
zróżnicowanie wyzwań planistycznych obszarów
funkcjonalnych, w zależności od ich skali, struktury
przestrzennej, położenia w kraju i regionie,
a także dotychczasowych ścieżek rozwojowych
i doświadczeń instytucjonalnych.

MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ – PRZYKŁADY

Zgodnie z założeniami przedstawionymi w rozdziale 6.2 (patrz str. 36) model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest integralną częścią strategii rozwoju i odnosi się do jej całej treści. Ma on obrazować rozwój terytorium objętego strategią w perspektywie realizacji celów strategii oraz w kontekście potencjalnych przeobrażeń przestrzeni w odpowiedzi na megatrendy i długoterminowe wyzwania rozwojowe (Markowski, 2019).

Model w strategii ponadlokalnej nie ma pełnić roli „super-studium” lub planu ogólnego dla całego obszaru funkcjonalnego. Nie będzie więc przybierał formy planu pełnego strefowania obszaru, pod kątem ich przeznaczenia, ale będzie opierał 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. Nie oznacza to konieczności ograniczenia się do horyzontu czasowego ponadlokalnej strategii rozwoju. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej może wykraczać swoją wizją poza ten czas. Zaleca się wtedy wydzielenie treści dotyczących okresu realizacji strategii ponadlokalnej.

Model opiera się na wybranych elementach części diagnostycznej strategii, a także zawiera 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,
- II. Demografia i usługi społeczne,
- III. Gospodarka,
- IV. Komunikacja,
- V. Gospodarowanie przestrzenią.

Każde z tych zagadnień może zostać przedstawione 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.

Niedawna zmiana przepisów związanych z prowadzeniem polityki rozwoju pozostawia podmiotom opracowującym strategię rozwoju elastyczność w przygotowaniu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej – w ustawie nie ma dotąd szczegółowych wytycznych. Niewiele JST przygotowało także strategię z modelem. W związku z tym prezentujemy Państwu trzy dobre praktyki opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Ze względu na objętość materiału nie załączamy wszystkich zobrazowań, a dodajemy odnośniki do pełnych wersji modeli i strategii rozwoju, których element stanowią.

MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ W STRATEGII TERYTORIALNEJ PARTNERSTWA KOLBUSZOWSKIEGO

Strategia terytorialna partnerstwa kolbuszowskiego powstała w ramach projektu Centrum Wsparcia Doradczego, realizowanego wspólnie przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej i Związek Miast Polskich. Celem projektu CWD jest przygotowywanie diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej, a następnie strategii terytorialnych oraz pakietów przedsięwzięć podnoszących jakość życia mieszkańców ponad 370 partnerskich gmin i powiatów z obszarów borykających się z problemami rozwojowymi. W związku z faktem, że Strategia nie została opublikowana w Internecie, na kolejnych stronach załączony został rozdział dokumentu dotyczący modelu struktury funkcjonalno- przestrzennej.

3.1. MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ W STRATEGII PONADLOKALNEJ, GŁÓWNE PROBLEMY POLITYKI PRZESTRZENNEJ NA OBSZARZE PARTNERSTWA

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej ma na celu zaprezentowanie pożądanych kierunków

rozwoju przestrzennego obszaru Partnerstwa w horyzoncie czasowym 2030+, tzn. kierunków realizowanych w horyzoncie czasowym strategii – do 2030 roku oraz kierunków zapoczątkowanych w tym okresie i kontynuowanych po roku 2030.

Krajobraz kulturowy na obszarze Partnerstwa Kolbuszowskiego, formy zabudowy i zagospodarowania terenu noszą ślady wielowiekowej historii osadnictwa na tym obszarze. Początkowo budowane w obrębie dawnej Puszczy Sandomierskiej osiedla miały nieregularny układ. Od XVI wieku powstawały wsie lokowane, z regularnymi układami zabudowy. Zagrody znajdowały się po jednej lub obu stronach drogi, która przebiegała zazwyczaj dnem doliny wzdłuż rzeki bądź strumienia. W obrębie wsi zlokalizowany był zwykle folwark – duże gospodarstwo rolne, którego właściciel był, do czasu uwłaszczenia chłopów w XIX w., właścicielem gruntów w lokowanej przez siebie wsi i miał prawo do świadczeń na swoją rzecz. Okres lokowania wsi zakończyła w wieku XVIII kolonizacja józefińska – na dobrach należących do monarchii austriackiego – na zasadach dzierżawy gruntów w zamian za czynsz i świadczenia na rzecz gminy.

Zabudowa zagrodowa, w układzie zabudowy łańcuchowej zlokalizowana była wzdłuż drogi, w pewnym oddaleniu od niej dzieląc łąny pól na dwie części. Części łąnów, położone pomiędzy zagrodami a drogą, użytkowane były jako

pastwiska, ogrody lub sady. Części łąnów położone za zagrodą przeznaczone były do zasadniczych upraw polowych. Taki obraz wsi zachował się do czasów powojennych.

W latach powojennych rozpoczął się i nasilił w ostatnich kilku dziesięcioleciach, żywiołowy i praktycznie niekontrolowany proces powstawania wtórnej zabudowy. Tereny pomiędzy zabudową zagrodową, a drogą ulegają stopniowej parcelacji pod zabudowę jednorodziną, niezwiązaną z gospodarstwem rolnym. Następuje przemieszanie zabudowy o różnym, potencjalnie konfliktowym charakterze. Powstają przypadkowe układy budynków opartych o bezpośrednio zjazdy na drogę publiczną. Niski stopień koncentracji zabudowy, tworzącej wąskie pasma wzdłuż drogi oraz mała intensywność zabudowy stawiają pod znakiem zapytania możliwość wprowadzenia współczesnych standardów zamieszkiwania w zakresie dostępu do usług oraz infrastruktury technicznej, urządzenia i utrzymania ulic dojazdowych.

Jak wynika z analiz przeprowadzonych w części diagnostycznej strategii, głównym problemem polityki przestrzennej na obszarze Partnerstwa jest: **rozdrobienie gospodarstw rolnych oraz silne rozproszenie – rozciągnięcie wąskich pasm zabudowy wzdłuż dróg, zagrożenie układów zabudowy dalszą degradacją.**



Przyczynami, obok niedoskonałych krajowych regulacji prawnych, jest niewłaściwe stosowanie instrumentów polityki przestrzennej:

- Studia przestrzenne – brak spójności pomiędzy deklaracjami o potrzebie ochrony środowiska, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego przy jednoczesnym pozostawieniu zbyt szerokiej swobody lokalizacji inwestycji;
- Brak planów miejscowych i prowadzenie doraźnej polityki w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy przy zaniechaniu prac planistycznych.

Wynikiem takiej polityki przestrzennej jest:

- dalsze obniżanie zwartości/rozpraszanie zabudowy;
- wzrost kosztów jednostkowych budowy i utrzymania dróg oraz uzbrojenia terenów-do poziomów przekraczających wpływy podatkowe;
- trudności w organizacji sprawnego systemu komunikacji publicznej;
- pogorszenie dostępu do obiektów usług publicznych i komercyjnych, presja na użycie samochodu, w konsekwencji kongestia i problemy parkingowe;
- pogorszenie standardów życia mieszkańców;
- osłabienie kontaktów i warunków życia społecznego;
- spadek wartości nieruchomości.

Dopuszczenie w decyzjach do niekontrolowanego rozlewania się nowej zabudowy poza obszary już

zainwestowane to poważne **zagrożenie utratą lub degradacją wartościowych zasobów środowiska i krajobrazu** mogące prowadzić do:

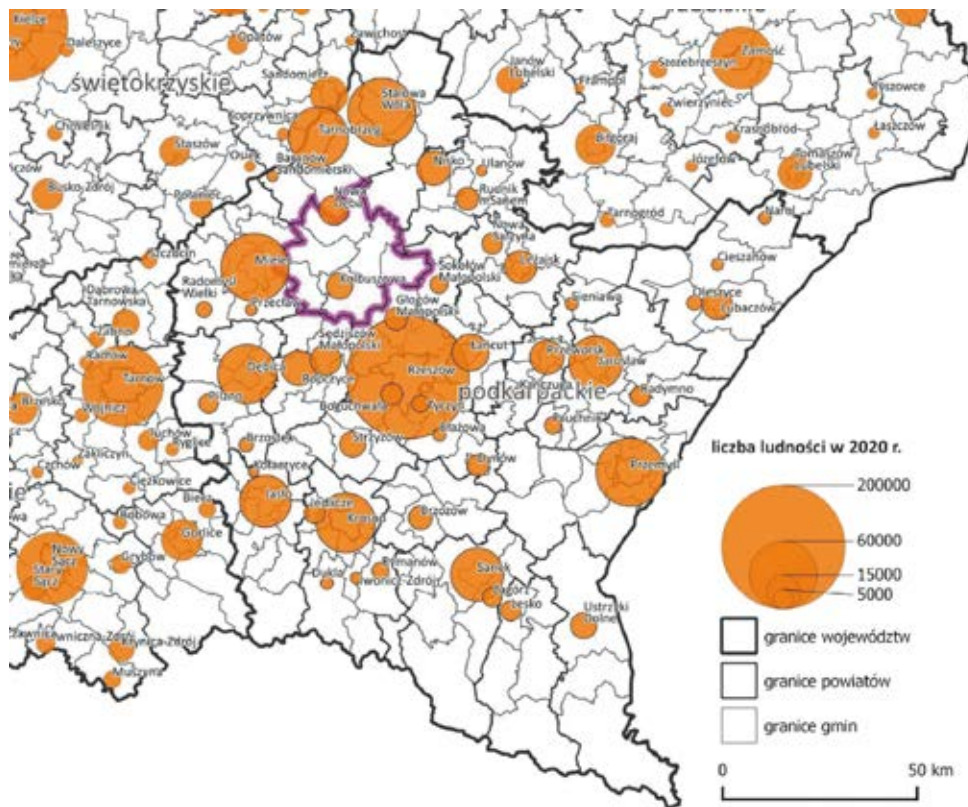
- nieodwracalnej degradacji wrażliwych elementów środowiska;
- degradacji i w efekcie utraty zasobów: wartości środowiska i krajobrazu otwartego oraz możliwości terenowych – zasobów stanowiących o atrakcyjności osiedleńczej i inwestycyjnej obszaru;
- obniżenia poziomu lub zaprzestania produkcji rolnej;
- obniżenie, wysoko cenionej przez mieszkańców tych obszarów, jakości życia.

3.2. STRUKTURA FUNKCJONALNO- -PRZESTRZENNA OBSZARU PARTNERSTWA

3.2.1. POŁOŻENIE OBSZARU PARTNERSTWA W REGIONIE/KRAJU

W powiecie kolbuszowskim jest tylko 1 miasto – Kolbuszowa oraz 51 stosunkowo dużych miejscowości wiejskich. Odsetek ludności miejskiej wynosi zaledwie 14,4%. Jest znacznie niższy niż wskaźnik krajowy (60%).

Miasto Kolbuszowa (8 933 mieszkańców) jest miastem należącym do grupy miast małych – liczących od 5 tys. do 20 tys. mieszkańców.



Ryc. 3.1. Sieć miast w obszarze Partnerstwa i w otoczeniu
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

W bliskim otoczeniu powiatu znajduje się stolica województwa Rzeszów – miasto duże liczące 196,8 tys. mieszkańców oraz grupa miast średniej wielkości, liczących od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców: Stalowa Wola (60,2 tys.), Tarnobrzeg (46,6 tys.), Mielec (60,2 tys.) i Dębica (45,4 tys.).

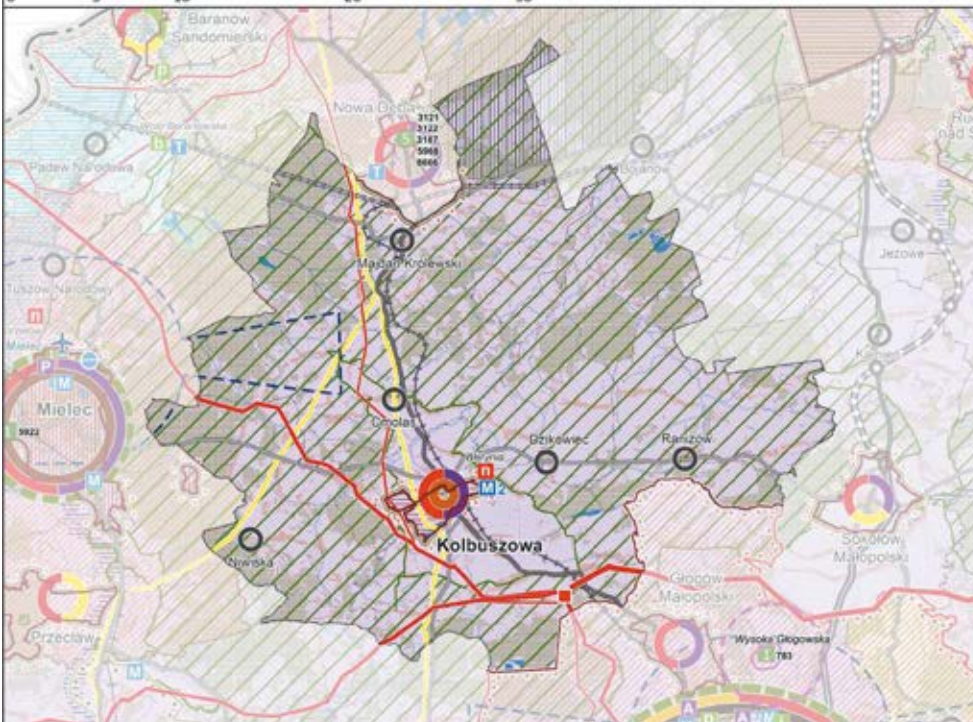
Poniżej przedstawiono podstawowe elementy struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru powiatu kolbuszowskiego w perspektywie roku 2030, określone w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego,

przyjętego uchwałą Nr LIX/930/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 27 sierpnia 2018 r.

3.2.2. STRUKTURA FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNA

Strukturę funkcjonalno-przestrzenną Partnerstwa (powiatu kolbuszowskiego) tworzą obszary zabudowane i zurbanizowane, leśne, rolne oraz niewielkie obszary wód otwartych (0,3% powierzchni powiatu) wraz z elementami infrastruktury technicznej.

POWIAT KOLBUSZOWSKI STRUKTURA FUNKCYJNALNO - PRZESTRZENNA



Ryc. 3.2. Powiat kolbuszowski – Struktura funkcjonalno-przestrzenna
Źródło: Opracowanie PBPP w Rzeszowie, wyciąg z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego 2030, sierpień 2018 r.

System osadniczy powiatu kolbuszowskiego charakteryzuje zbliżone do centralnego położenie jego stolicy, otoczonej szybko rozrastającym się wiankiem wsi, z których największe przekroczyły już liczbę 2000 mieszkańców (Cmolas, Kolbuszowa Górna, Krzątka, Majdan Królewski, Raniżów, Widełka, Wilcza Wola, Wola Raniżowska), w tym wychodzących z niej krzyżowo pasm zabudowy: w układzie równoleżnikowym wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 875 oraz w układzie południkowym wzdłuż drogi krajowej nr 9.

Zgodnie z hierarchią ośrodków miejskich województwa podkarpackiego w PZPWP, Kolbuszowa zaliczana jest do miast o dobrych podstawach rozwoju, opartych na funkcjach administracyjno-usługowych oraz przemysłowych, zapewniających dostęp do usług i dóbr publicznych o standardzie powiatowym. Wymaga jednak wsparcia w zakresie rozwoju funkcji ponadlokalnych oraz wdrożenia programu rewitalizacji. Pozostałe ośrodki gminne są miejscowościami zapewniającymi dostęp do usług i dóbr publicznych jedynie w podstawowym zakresie. Obszary aktywności pozarolniczej o funkcji produkcyjno-usługowej występują głównie w Kolbuszowej.

3.2.3. ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE I KULTUROWE

Pod względem fizyczno-geograficznym powiat kolbuszowski położony jest w środkowej części

Kotliny Sandomierskiej, w obrębie Płaskowyzu Kolbuszowskiego, obejmując prawie $\frac{2}{3}$ jego powierzchni.

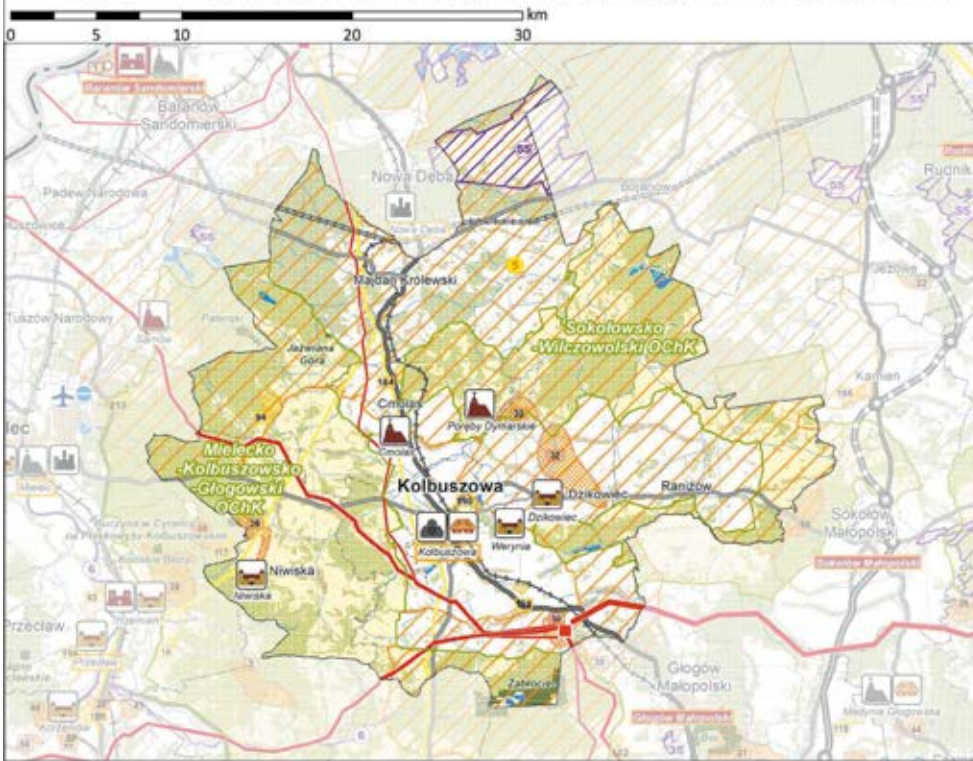
Użytki rolne na terenie Partnerstwa Kolbuszowskiego zajmują około 37% obszaru. Powierzchnia lasów wynosi 27 760 ha, co daje lesistość na poziomie 35%.

Różne formy ochrony przyrody obejmują swoim zasięgiem prawie całą powierzchnię powiatu poza miastem Kolbuszowa oraz terenami bezpośrednio przyległymi:

- 2 obszary Natura 2000: Puszcza Sandomierska, obszar specjalnej ochrony ptaków – część na terenie gmin: Kolbuszowa, Cmolas, Raniżów, Dzikowiec, Majdan Królewski, Niwiska; Enklawy Puszczy Sandomierskiej, specjalny obszar ochrony siedlisk – część w gminie Majdan Królewski;
- 2 rezerваты przyrody: Zabłocie, część w gm. Kolbuszowa i Jaźwiana Góra, gm. Cmolas;
- 2 obszary chronionego krajobrazu: Sokołowsko-Wilczowski OChK – część na terenie gmin: Cmolas, Kolbuszowa, Raniżów, Dzikowiec; Mielecko- Kolbuszowsko-Głogowski OChK – część na terenie gmin: Cmolas, Kolbuszowa, Niwiska;
- 16 użytków ekologicznych o łącznej powierzchni 199,7 ha;
- 48 pomników przyrody.



POWIAT KOLBUSZOWSKI ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE I KULTUROWE



PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY

- GRANICA POWIATU
- GRANICA GMINY
- GRANICA MIASTA

Kolbuszowa OŚRODEK POWIATOWY ZIEMSKI

UŻYTKOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE TERENÓW

- TEREN LEŚNY¹
- TEREN ZURBANIZOWANY
- TEREN ROLNY / INNY

WODY POWIERZCHNIOWE¹

- ZBIORNIK WODNY
- RZĘKA / POTOK

DRUGI

- DROGA KRAJOWA
- DROGA WOJEWÓDZKA
- INNA DROGA

LINIE KOLEJOWE

- LINIA KOLEJOWA O ZNACZENIU PAŃSTWOWYM
- LINIA KOLEJOWA SZEROKOTOROWA

SIECI INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

- LINIA ENERGIE TYCZNA 750 kV ZE STACJĄ PRZEDSIŁOŻENIA
- LINIA ENERGIE TYCZNA 400 kV ZE STACJĄ PRZEDSIŁOŻENIA
- LINIA ENERGIE TYCZNA 230 kV ZE STACJĄ PRZEDSIŁOŻENIA
- GAZOCIĄG O ZNACZENIU REGIONALNYM

¹ Na podstawie danych opracowanych przez Bank Danych o Lasach, 2017 r.
² Na podstawie Mapy Podziału Hydrograficznego Polski wykonanej przez IMGW

OBZARY OCHRONY PRZYRODY I KRAJOBRAZU

- Zabłocie REZERWAT PRZYRODY
- OchK OBSZAR CHRONIONEGO KRAJOBRAZU
- NATURA 2000 - OBSZAR SPECJALNEJ OCHRONY PTAKÓW
- NATURA 2000 - SPECJALNY OBSZAR OCHRONY ŚIEDŁISK / W TYM RZĘDZ DOLIN RZECZYNYCH

OBSZAR SPECJALNEJ OCHRONY PTAKÓW

- PUSZCZA SANDOMIERSKA

SPECJALNE OBSZARY OCHRONY ŚIEDŁISK

- ENKLAWY PUSZCZY SANDOMIERSKIEJ

OBZARY WYSTĘPOWANIA UDOKUMENTOWANYCH ŻŁÓŻ KOPALIN³

- O ZNACZENIU STRATEGICZNYM

- 38⁴ GAZ ZIEMNY I ROPK NAFTOWY

- POZOSTAŁYCH KOPALIN WAŻNYCH DLA REGIONALNEJ GOSPODARKI SUROWCOWEJ

- 189⁴ SUROWCE SKALNE / INNE

- 3 Na podstawie danych PZO-PIB w Warszawie, grudzień 2017 r.
- 4 numer zbliżył tabeli 2, części tabelowa, PDMP

DZIEDZICTWO KULTUROWE WYBRANE ZASOBY O ZNACZENIU PONADREGIONALNYM I REGIONALNYM

- BUDOWNICTWO SAKRALNE RZYMSKOKATOLICKIE (DREWNIANE)
- ZABYTEK ARCHITEKTURY REZYDENCJALNEJ
- BUDOWNICTWO SAKRALNE JUDAISTYCZNE (SYNAGOGI)
- SKANSEN
- Wyrzyna
- NADWA MIEJSCOWOŚCI, W KTÓREJ ZŁOKALIZOWANE SĄ OBIEKTY LUB ZAŁOŻENIA OBIĘT OCHRONA
- HISTORYCZNY UKŁAD URBANISTYCZNY LUB INNE ZAŁOŻENIE PRZESTRZENNE WSKAZANE DO REWALORYZACJI

Ryc. 3.3. Powiat kolbuszowski – Środowisko przyrodnicze i kulturowe
Źródło: Opracowanie PBPP w Rzeszowie, wyciąg z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego 2030, sierpień 2018 r.

Na obszarze PK zlokalizowane są złoża kopalin pospolitych, tj. kruszyw naturalnych, surowców ilastych czy torfów oraz gazu ziemnego. Eksploatowane są trzy złoża: jedno gazu ziemnego „Kupno” w Porębach Kupieńskich, złożę piasków kwarcowych oraz jedno iłów ceramiki budowlanej – „Kolbuszowa-Kupno”.

Krajobraz kulturowy powiatu kolbuszowskiego jest materialnym świadectwem jego historii, bogatych i różnorodnych tradycji regionalnych. Istotnym elementem dziedzictwa kulturowego są pochodzące z XVII wieku drewniane kościoły (Cmolas oraz Poręby Dymarskie). W budynku dawnej synagogi został utworzony Oddział Edukacji Kulturalnej Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Kolbuszowej. Na przełomie XIX i XX wieku powstało kilka wartościowych założeń dworskich i pałacowych. Do najciekawszych należy zaliczyć: Niwiska, Dzikowiec, Werynię.

3.2.4. GOSPODARKA WODNO-ŚCIEKOWA I OCHRONA WÓD

Powiat kolbuszowski położony jest w zlewni rzeki Łęg, która jest prawobrzeżnym dopływem Wisły. Głównymi ciekami są dopływy rzeki Łęg: na zachodzie Przyrwa, na wschodzie Żyzoga. Niewielkie północne obszary powiatu odwadnia rzeka Trześniówka, a południowe Tuszymka. Wybudowano dwa zbiorniki retencyjne:

- na rzece Dąbrówce w miejscowości Cmolas, o pojemności 10 tys. m³, jeden z czterech planowanych,
- na rzece Łęg w miejscowości Wilcza Wola – zbiornik wodny „Maziarnia” o pojemności 4,2 mln m³.

W okresach wiosennych, letnich (intensywne opady deszczu) i jesiennym występują z koryt rzeki Przyrwa-Nil, Świerczówka, Żyzoga, powodując zalewanie użytków rolnych i podtapianie budynków. Zagrożone są, niektóre obszary w gminie Kolbuszowa oraz okolice zbiornika „Maziarnia”. Zachodnie obszary powiatu znajdują się w obszarze zagrożenia powodziowego wodą 100-letnią Wisłoki.

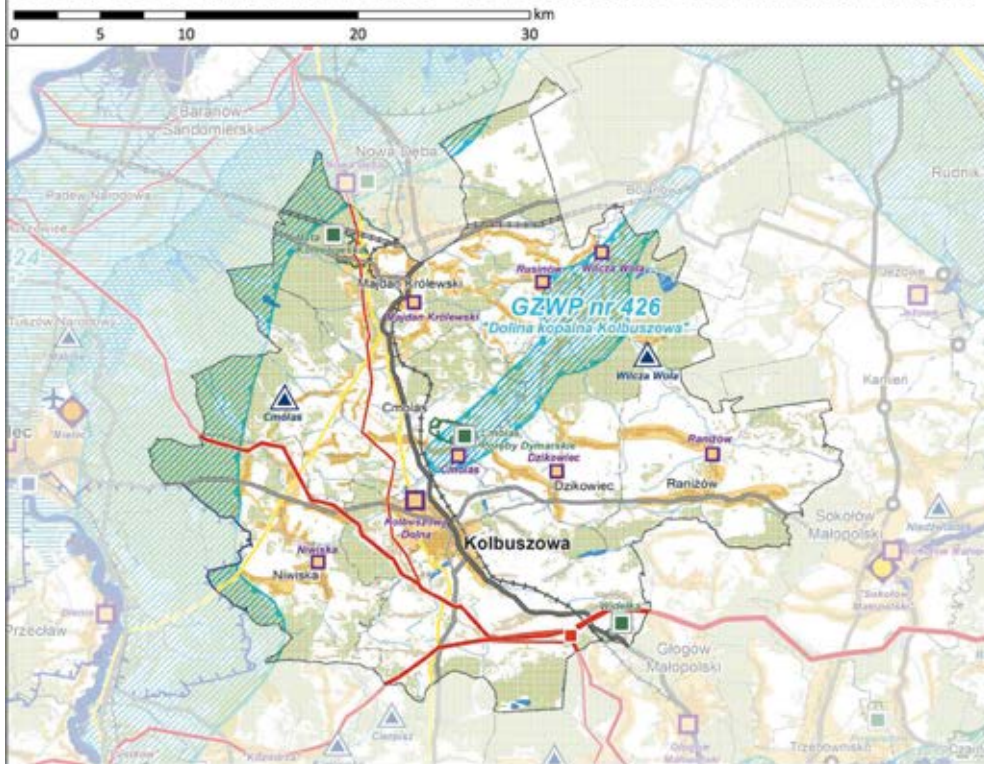
Na obszarze powiatu znajdują się fragmenty dwóch zbiorników wód podziemnych: GZWP nr 426 „Dolina Kopalna Kolbuszowa” oraz ZWP nr 425 „Dębica – Stalowa Wola – Rzeszów”.

Dla ujęć wód podziemnych w Hucie Komorowskiej, Cmolasie – Poręby Dynarskie i Widełce wyznaczone zostały strefy ochronne.

Na terenie powiatu wyznaczono (stan w 2019 r.) następujące aglomeracje, które powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków:



POWIAT KOLBUSZOWSKI GOSPODARKA WODNO-ŚCIEKOWA I OCHRONA WÓD



PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY

GRANICA POWIATU
GRANICA GMINY

Kolbuszowa OŚRODEK POWIATOWY ZEMSKI

Dzikowiec OŚRODEK GMINNY WIEJSKI

UŻYTKOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE TERENÓW

TEREN LESNY¹
TEREN ZURBANIZOWANY

WODY POWIERZCHNIOWE²

ZBIORNIK WODNY
RZĘKA / POTOK

DROGI

DROGA KRAJOWA
DROGA WOJEWÓDZKA
INNA DROGA

LINIE KOLEJOWE

LINIA KOLEJOWA O ZNACZENIU PAŃSTWOWYM
LINIA KOLEJOWA SZEROKOTOROWA

SIECI INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

LINIA ENERGETYCZNA 750 kV ZE STACJĄ PRZEDZIŁCZĄ
LINIA ENERGETYCZNA 400 kV ZE STACJĄ PRZEDZIŁCZĄ
LINIA ENERGETYCZNA 220 kV ZE STACJĄ PRZEDZIŁCZĄ
GAZOCIĄG O ZNACZENIU REGIONALNYM

ISTNIEJĄCE ZBIORNIKI

ZBIORNIK MAŁEJ RETENCJI

OBSZARY OCHRONY WÓD³

GŁÓWNY ZBIORNIK WÓD PODZIEMNYCH

UJĘCIA WÓD⁴

UJĘCIE WODY PODZIEMNEJ Z LISTAWIONĄ STREFĄ OCHRONNĄ
GRANICA TERENU OCHRONY POŚREDNIEJ UJĘCIA WODY PODZIEMNEJ

OCZYSZCZALNIE ŚCIEKÓW KOMUNALNYCH

OCZYSZCZALNIA ŚCIEKÓW KOMUNALNYCH O ŚREDNIEJ PRZEPUSTOWOŚCI POWYŻEJ 1000 M³/D
OCZYSZCZALNIA ŚCIEKÓW KOMUNALNYCH O ŚREDNIEJ PRZEPUSTOWOŚCI PONIŻEJ 1000 M³/D

OBZSZAR AGLOMERACJI

AGLOMERACJA

OBZSZAR PRZECIWDZIAŁANIA I USUWANIA NEGATYWNYCH SKŁÓTKÓW POWODZI¹

OBZSZAR NARAŻONY NA ZALANIE W PRZYPADKU ZNISZCZENIA LUB USZKODZENIA WALU PRZECIWPOWODZIOWEGO

¹ na podstawie danych opracowanych przez Bank Danych o Lasach, 2017 r.
² na podstawie Mapy Państwa Hydrograficznego Państw wykonanej przez IMGW

³ na podstawie danych PIQ-PIB w Włocławku, luty 2017 r.
⁴ na podstawie danych opracowanych przez POW Między Państw

Ryc. 3.4. Powiat kolbuszowski – Gospodarka wodno-ściekowa i ochrona wód
Źródło: Opracowanie PBPP w Rzeszowie, wyciąg z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego 2030, sierpień 2018 r.

- „Kolbuszowa Dolna”, obejmująca miejscowości: Kolbuszowa, Kolbuszowa Dolna, Kolbuszowa Górna, Świerczów i Nowa Wieś;
- „Cmolas”: Cmolas, Hadykówka, Trzęsówka, Ostrowy Tuszowskie, Ostrowy Baranowskie, Jagodnik;
- „Niwiska”: Niwiska, Trześń, Hucina, Kosowy, Przyłęk i Siedlanka;
- „Wilcza Wola”: Dzikowiec, Nowy Dzikowiec, Kopcie, Mechowiec, Lipnica i Wilcza Wola;
- „Krzątka”: Brzostowa Góra, Krzątka, Rusinów, Wola Rusinowska;
- „Raniżów”: Raniżów, Wola Raniżowska, Staniszewskie, Zielonka;
- „Majdan Królewski”: Huta Komorowska, Komorów, Majdan Królewski.

3.2.5. KOMUNIKACJA I INFRASTRUKTURA TECHNICZNA

Przez PK przebiega trasa o charakterze tranzytowym: droga krajowa DK9: Rzeszów – Radom, przebiegająca przez Kolbuszową – część międzynarodowej trasy E371.

Podstawowy układ drogowy uzupełniają drogi wojewódzkie:

- DW872: Baranów Sandomierski – Majdan Królewski – Krzątka – Nisko,
- DW875: Mielec – Kolbuszowa Dolna – Leżajsk,
- DW987: Kolbuszowa – Sędziszów Małopolski.

Układ infrastruktury kolejowej na obszarze powiatu tworzą linie kolejowe:

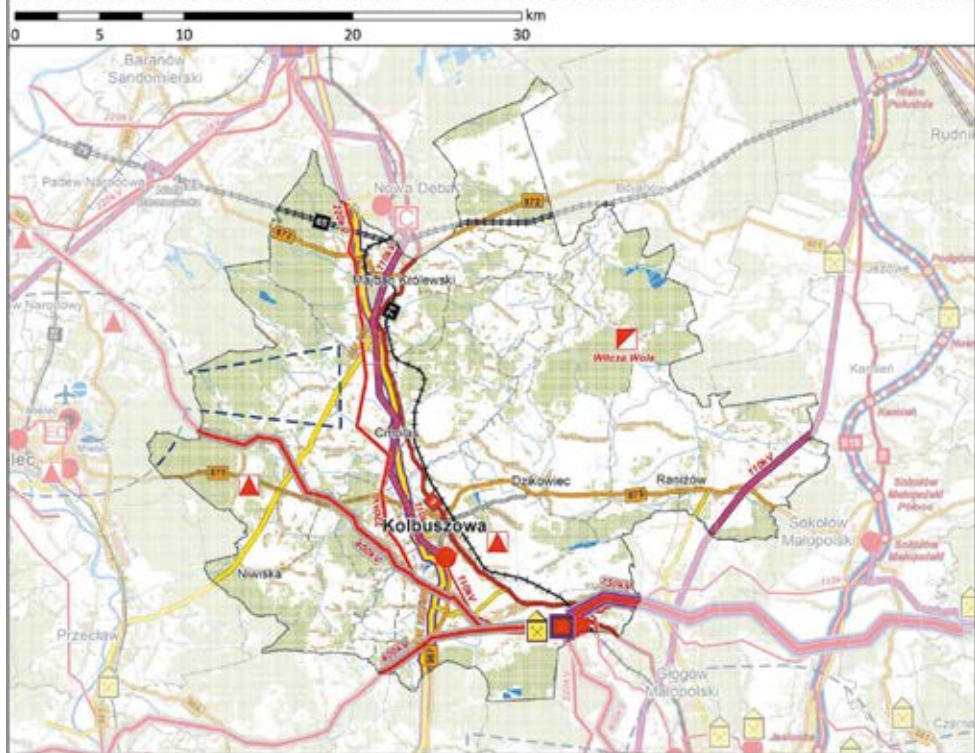
- nr 71: magistralna, łącząca Odce (Tarnobrzeg) z Rzeszowem, jednotorowa z mijanką w Majdanie Królewskim, w trakcie elektryfikacji. Na linii do obsługi podróżnych jest jedna stacja kolejowa i siedem przystanków osobowych.
- nr 65: szerokotorowa, niezelektryfikowana, od Granicy Państwa do Sławkowa, dawniej znana pod nazwą Linia Hutniczo-Siarkowa. Przebiega przez północne obrzeża powiatu, ma charakter wyłącznie towarowy, na terenie powiatu nie posiada urządzeń i miejsc do obsługi towarów.

W południowej części powiatu zlokalizowany jest jeden z głównych układów rozdzielczych krajowego systemu energetycznego – GPZ Rzeszów Systemowa (Wisetka), z którego wychodzą linie energetyczne o napięciu 750 kV, 400 kV, 200 kV oraz 110 kV. GPZ ma charakter węzła rozdzielczego na poziomie międzynarodowym. Spina on systemy energetyczne Polski, Ukrainy i Węgier. Linia elektroenergetyczna 750 kV łącząca GPZ Rzeszów z elektrownią jądrową Chmielnicka na Ukrainie) aktualnie nie jest eksploatowana, trwają starania o jej ponowne uruchomienie.

W powiecie kolbuszowskim w Wilczej Woli, na zbiorniku „Maziarnia” na rzece Łęg, funkcjonuje elektrownia wodna zaliczana do obiektów małej mocy (do 500 kV).



POWIAT KOLBUSZOWSKI KOMUNIKACJA I INFRASTRUKTURA TECHNICZNA



PODDZIAŁ ADMINISTRACYJNY

- GRANICA POWIATU
- GRANICA GMINY
- GRANICA MIASTA

Kolbuszowa

- OSRÓDEK POWIATOWY ZIEMSKI

Dzikowiec

- OSRÓDEK GMINNY WIEJSKI

UŻYTKOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE TERENÓW

- TEREN LEŚNY¹
- TEREN ZURBANIZOWANY
- TEREN ROLNY I INNY

WODY POWIERZCHNIOWE²

- ZBIORNIK WODNY
- RZĘKA / POTOK

DROGI

- DROGA KRAJOWA
- DROGA WOJEWÓDZKA
- INNA DROGA

LINE KOLEJOWE

- LINE KOLEJOWA O ZNACZENIU PANSKIM WYKONAWCZYM
- LINE KOLEJOWA SZEROKOPOROWA
- NUMER LINE KOLEJOWEJ

LOTNISKA

- POWIERZCHNIE OGRANICZAJĄCE W OTOCZENIU LOTNISKA

ELEMENTY SIECI TRANSEUROPEJSKIEJ

- SIEĆ TENIE
- SIEĆ SZEROKOPASOWA i TEN

INFRASTRUKTURA TECHNICZNA

- 750 kV LINE ENERGETYCZNA 750 kV
- 400 kV LINE ENERGETYCZNA 400 kV
- 220 kV LINE ENERGETYCZNA 220 kV
- 110 kV LINE ENERGETYCZNA 110 kV

MIAŁA ELEKTROWANIA WODNA

- WIEŻA WÓLEW
- ELEKTROWANIA / FARMY WATROWE
- STACJA ROZDZIELCZA napiętna 750 / 400 kV/110 kV, 400 kV/110 kV, 220 kV/110 kV
- GŁÓWNY PUNKT ZASILANIA (GPZ) KOMUNALNY ZE STACJĄ REDUKCYJNĄ TENSJON
- OSRÓDEK ZBIORU / SZUZ

GAZOCIĄG O ZNACZENIU REGIONALNYM

GAZOCIĄG O ZNACZENIU LOKALNYM

- OBIEKTY SIECI INFRASTRUKTURY PRZEPROWADZANE DO ROZBUDOWY / PRZEBUDOWY

¹ na podstawie danych prognozacyjnych z dnia 14.01.2017 r. o 2.01.2017 r.
² na podstawie Mapy Powiatu Hydrograficznego Powiatu wykonanej przez PZGK

Ryc. 3.5. Powiat kolbuszowski – Komunikacja i infrastruktura techniczna
Źródło: Opracowanie PBPP w Rzeszowie, wyciąg z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego 2030, sierpień 2018 r.

Przez teren powiatu przebiegają dwa gazociągi średniego ciśnienia: DN 250/300 przez Kolbuszową na trasie Sędziszów – Sandomierz oraz DN 200 Dębica – Majdan Królewski. Eksploatowane jest złożo gazu Kupno – gaz do krajowej sieci gazowej.

Na obszarze powiatu funkcjonuje jeden teren zamknięty (poligon) oraz jeden teren o ograniczonej możliwości użytkowania (strefa nalotu na pas lotniska).

3.2.6. ENERGETYKA ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH

Powiat kolbuszowski zaliczany jest do grupy powiatów o średnim potencjale energetycznym w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Energetyka wiatrowa. Obszar powiatu kolbuszowskiego leży w strefie o średnio korzystnych warunkach dla rozwoju energetyki wiatrowej. Na terenie Gminy Kolbuszowa funkcjonuje farma wiatrowa Werynia (dwie instalacje) – o mocy przyłączeniowej (zainstalowanej) – 0,25 MW.

Energetyka wodna. Sieć hydrologiczna powiatu kolbuszowskiego zdominowana jest przez zlewnię rzeki Łęg, w górnym biegu funkcjonującą pod nazwą Przyrywa. Rzeki powiatu nie rokują szans na lokalizację siłowni o mocy użytecznej większej

od 0,5 MW. Możliwe jest jedynie poszukiwanie, w gminach obejmujących te rzeki, lokalizacji dla małych generacji o znaczeniu lokalnym, takich jak jedyna funkcjonująca na terenie powiatu hydroelektrownia w Wilczej Woli o mocy 53 KW.

Energetyka geotermalna. Budowa instalacji geotermalnych na terenie powiatu kolbuszowskiego nie jest aktualnie uzasadniona. Istnieje natomiast możliwość wykorzystania energii wód podskórnych i ciepła ziemi przy zastosowaniu indywidualnych pomp ciepła.

Energia słoneczna. Warunki wykorzystania energii z promieniowania słonecznego należą do korzystnych. Pozwalają na stosowanie urządzeń do pozyskiwania i magazynowania energii słonecznej. Propozycje lokalizacji farm fotowoltaicznych należy rozpatrywać z dużą ostrożnością, ponieważ mogą mieć negatywny wpływ na walory środowiska i krajobrazu.

Energia odpadowa (biomasa, gaz wysypiskowy). Na terenie powiatu kolbuszowskiego istnieje możliwość wykorzystania biomasy na cele energetyczne. Do tej pory na większą skalę nie prowadzono na terenie powiatu upraw energetycznych. Istnieje również możliwości wykorzystania na potrzeby energetyczne potencjałów tkwiących w produkcji biogazu rolniczego (1 do 5 GWh) oraz z osadów ściekowych. Na obszarze Partnerstwa funkcjonuje jedna



instalacja produkująca energię z biomasy (odpady leśne, rolne i ogrodnicze) o mocy 0,57 MW.

W warunkach powiatu kolbuszowskiego do źródeł odnawialnych o największym potencjale ekonomicznym należy zaliczyć energię wiatru i słońca, a także wykorzystanie biomasy i biogazu. Z przeprowadzonych do tej pory badań i analiz wynika jednak, iż ze względu na duże ryzyko konfliktów społecznych będą one miały jedynie lokalne znaczenie.

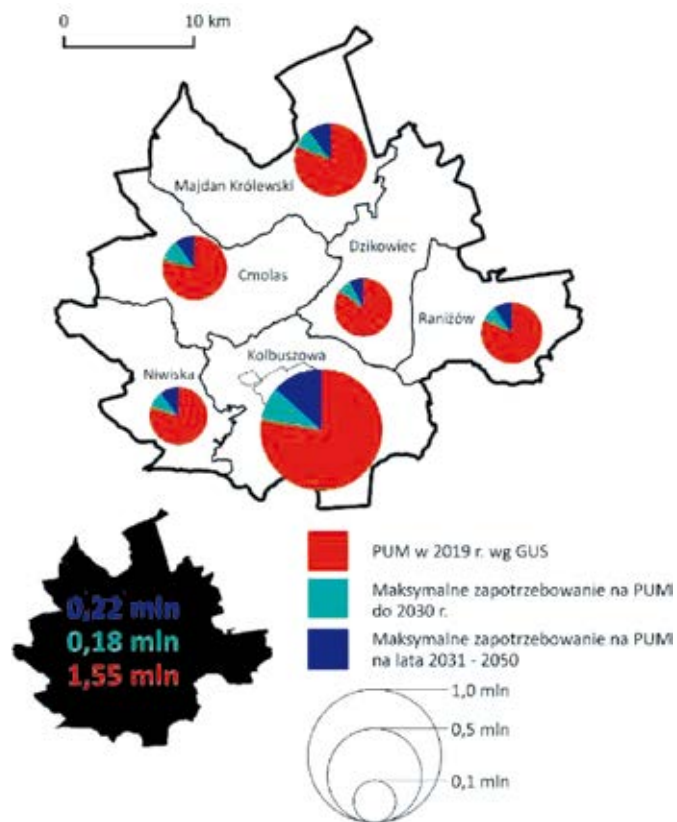
3.3. USTALENIA I REKOMENDACJE W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA I PROWADZENIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ

3.3.1. ZAPOTRZEBOWANIE NA NOWĄ ZABUDOWĘ MIESZKANIOWĄ

Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona w 2015 r. nałożyła obowiązek weryfikacji ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod kątem potrzeb i możliwości rozwoju, w tym obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podstawą bilansu jest określenie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje

zabudowy. W ramach Raportu diagnostycznego obliczone zostało maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową dla gmin Partnerstwa i dla powiatu (suma wartości wskazywanych w gminach).

Prognozowana liczba mieszkańców gmin powiatu kolbuszowskiego, przy założonych podwyższonych




Ryc. 3.6. Maksymalne zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową mieszkań (PUM) w powiecie kolbuszowskim do 2030 i 2050 r. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL i BDOTIok z geoportal.gov.pl

Tabela 4. Maksymalne zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową mieszkań (PUM) i tereny mieszkaniowe do 2030 i 2050 roku

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Powiat/ gmina	Liczba ludności [os.]		2050 prognoza	Standard zamieszkiwania [m ² pum/os.]		PUM/os. w 2050 r.	Zapotrzebowanie na PUM [m ²]		Zapotrzebowanie na tereny mieszkaniowe [ha]			
	2020	2030 prognoza		PUM/os. w 2019 r.	PUM/os. w 2030 r.		PUM w 2019 r.	Nowy PUM do 2030 r. (+10%)	Nowy PUM do 2050 r. (+30%)	Tereny brutto w 2020 r.	Nowe tereny brutto do 2030 r. (+10%)	Nowe tereny brutto do 2050 r. (+30%)
Powiat kolbuszowski	62 196	60 943	54 391	24,9	28,1	34,1	1 547 706	182 061	398 527	3 022	261,21	561,42
Cmolas	8 086	8 203	7321	22,5	25,2	30,1	182 318	26 737	49 250	441	50,94	93,83
Kolbuszowa	...	23 839	21276	...	30,0	37,1	...	76 716	187 359	...	89,99	219,77
Majdan Królewski	9 802	9 612	8579	24,3	27,4	32,9	239 022	26 312	56 303	516	40,82	87,35
Niwiska	6 077	6 034	5385	24,4	27,5	33,0	148 868	18 479	37 578	339	28,17	57,29
Raniżów	7 045	6 899	6157	24,2	27,1	32,5	170 592	18 261	38 109	367	27,61	57,62
Dzikowiec	6 489	6 356	5673	24,9	27,6	32,5	161 213	15 556	29 929	341	23,68	45,56

Źródło: Opracowanie ZMP na podstawie danych GUS oraz bazy BDOTIOK; Kol. 2 wg GUS BDL stan na 30.06.2020 r.; Kol. 3 wg prognozy GUS z 2017 r.; Kol. 4 wg prognozy GUS z 2014 r. dla powiatów, a dla gmin szacunek proporcjonalny do prognozy z 2017 r.; Kol. 5 i 8 wg GUS BDL stan na 2019 r.; Kol. 6 i 7 wg trendów rozwojowych z lat 2010-2019 wg GUS BDL; Kol. 9 i 10 (prognozowana liczba ludności w 2030 r. i w 2050 r. x prognozowany standard zamieszkiwania w 2030 r. i w 2050 r. – PUM w 2019 r.) x 110% i x130%; Kol. 11 wg BDOTIOK; Kol. 12 i 13 (powierzchnia całkowita nowych mieszkań do 2030 r. i do 2050 r. / intensywność zabudowy oszacowana wg obecnej zabudowy jedno- i wielorodzinnej x 110% i x130%





standardach zamieszkiwania oraz przy zwiększeniu zapotrzebowania o 30% dla okresu kierunkowego (2050) i proporcjonalnie 10% dla perspektywicznego (2030) generuje maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową: 182,1 tys. m² PUM do 2030 r. i 398,5 tys. m² PUM do 2050 r.

3.3.2. OBSZARY O W PEŁNI WYKSZTAŁCONEJ ZWARTEJ STRUKTURZE FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ

Na podstawie analiz zwartości zabudowy, jej wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, przeprowadzonych w ramach Raportu diagnostycznego, wyznaczono obszary o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno- przestrzennej (WZS). Uznano, że są to obszary, które wykazują określony stopień zwartości zabudowy, posiadają dostęp do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, do podstawowych usług publicznych oraz publicznego transportu zbiorowego.

Za minimalny stopień zwartości struktur zabudowy przyjęto zgrupowanie co najmniej 40 budynków, niebędących budynkami o funkcji pomocniczej, w którym odległości pomiędzy sąsiadującymi budynkami nie przekraczają 50 m. Za obszary posiadające dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przyjęto te, które położone są w granicach wyznaczonych aglomeracji

wodno-ściekowych. Za obszary wyposażone w wystarczającym stopniu w infrastrukturę społeczną przyjęto te, które położone są w odległości do 3000 m od szkoły podstawowej oraz do 1000 m od przystanku komunikacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nie prowadzono analizy dostępu istniejących terenów zabudowy do dróg publicznych, zakładając, że są to obszary funkcjonującej zabudowy, zatem mają zapewniony dostęp – zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Sposób wyznaczenia obszaru o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno- przestrzennej (WZS) oraz wskazania działek niezabudowanych, dla oceny chłonności tych obszarów, przedstawiono na ryc. 3.7.

3.3.3. CHŁONNOŚĆ OBSZARÓW O W PEŁNI WYKSZTAŁCONEJ ZWARTEJ STRUKTURZE FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ

Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno- przestrzennej (WZS), rozumiana jest jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażona w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Chłonność obszarów WZS została oszacowana jako iloczyn powierzchni działek możliwych do nowej zabudowy oraz wskaźników intensywności

zabudowy. Tak obliczona potencjalna powierzchnia całkowita zabudowy została przeliczona uśrednionymi współczynnikami na powierzchnię użytkową.

$$CH_{wzs} = P_{tn} \times Int \times W_{pu\dot{z}/Pc}$$

gdzie:

CH_{wzs} – chłonność terenów mieszkaniowych na obszarach WZS,

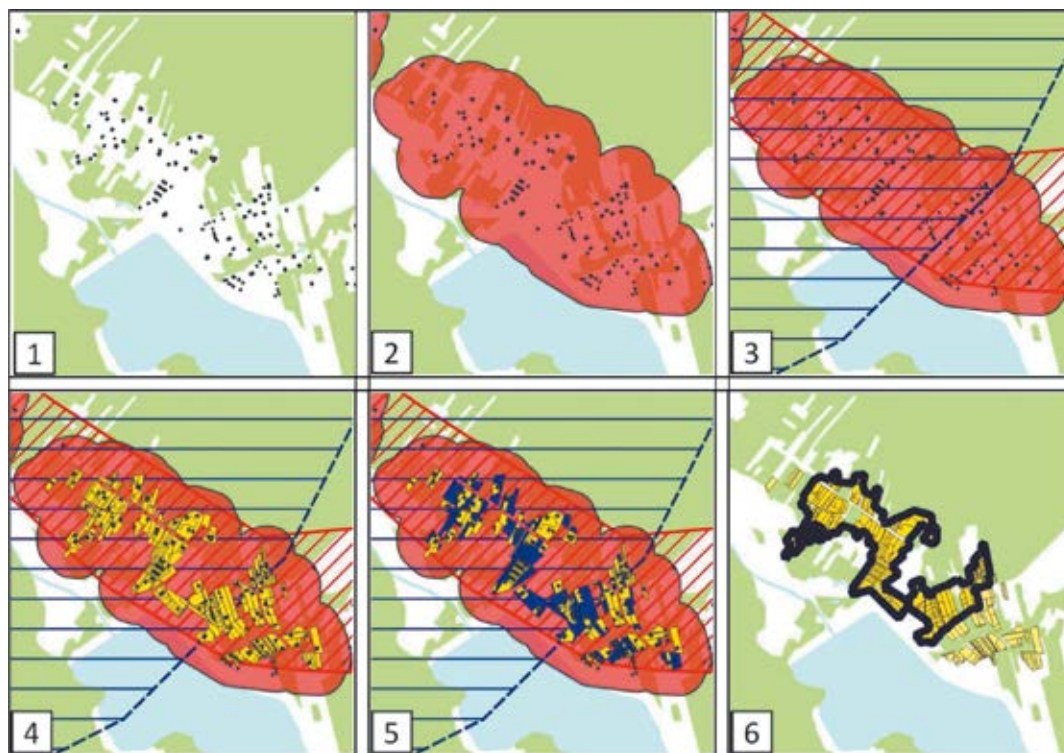
P_{tn} – powierzchnia działek możliwych do nowej zabudowy (netto) [m²],

Int – intensywność zabudowy netto,

$W_{pu\dot{z}/Pc}$ – współczynnik przeliczający pow. całkowitą na pow. użytkową.

Krok 1: Wskazanie budynków niebędących budynkami o funkcji pomocniczej tj. z wyłączeniem zabudowy rolniczej, gospodarczej, garaży, magazynów.

Krok 2: Analiza zwartości zabudowy – wyznaczenie buforów 50 m od budynków, wyodrębnienie zagregowanych buforów, w których znajduje się co najmniej 40 budynków.



Ryc. 3.7. Wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz działek możliwych do nowej zabudowy
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ewidencji Gruntów i Budynków

Krok 3: Uwzględnienie kryterium dostępu do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz do podstawowych usług publicznych – dodanie zasięgów aglomeracji (Prawo wodne) oraz buforów 3000 m od szkół podstawowych.

Krok 4: Wskazanie działek lub ich fragmentów o odrębnym użytkowaniu, położonych w obrębie wyodrębnionych obszarów:

- wszystkich, na których zlokalizowane są budynki wzięte do analizy,
- pozostałych, mieszczących się co najmniej w 90% na w/w obszarach.

Krok 5: Wskazanie działek lub ich fragmentów o odrębnym użytkowaniu możliwych do nowej zabudowy – niezabudowanych, z wyłączeniem użytkowań wykluczających nową zabudowę (dr, Bz, Ls, W, T) lub z innymi ograniczeniami (np. tereny zamknięte, zagrożone, itp.).

Krok 6: Przykładowe połączenie terenów w jeden obszar, który może być uznany za WZS w przyszłym SUIKZP lub za obszar zabudowy w przyszłym planie ogólnym.

Potencjalne wskaźniki intensywności zabudowy netto zostały przyjęte na ich obecnym poziomie – wyliczonym dla terenów zainwestowanych: zabudowa mieszkaniowa MN-0,24, MW-1,00, zabudowa usługowa, produkcyjna, inna U, P, inna – 0,50. Przyjęto założenie, że na wszystkich nowych

terenach zabudowy PPS udział poszczególnych funkcji wyniesie: 83% – zabudowa mieszkaniowa (zgodnie z obecnymi proporcjami: 79% zabudowa jednorodzinna, 4% zabudowa wielorodzinna), 10% – zabudowa usługowa, 5% zabudowa przemysłowo- produkcyjna, 2% – inne funkcje zabudowy.

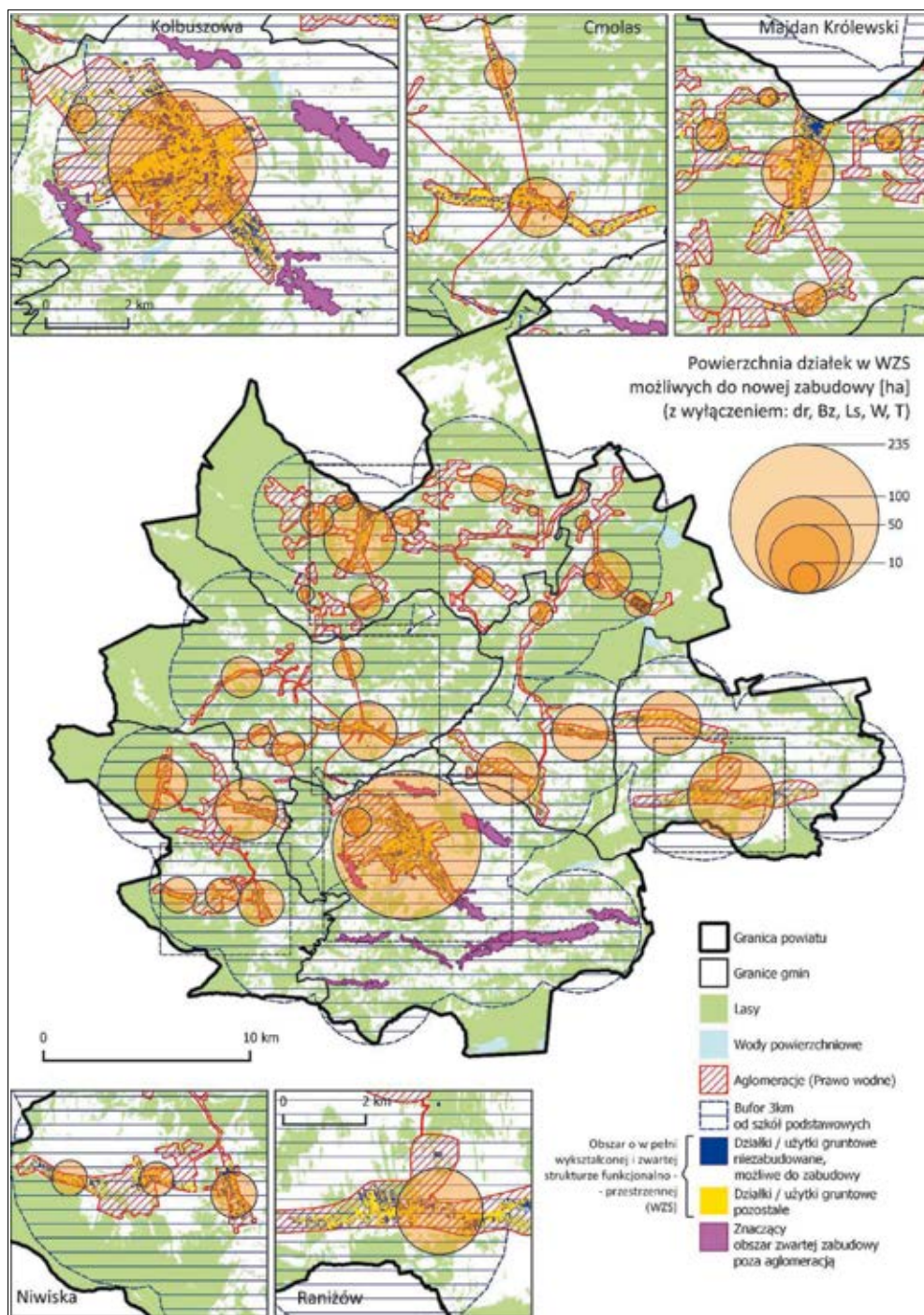
Wyliczona zgodnie z powyższymi założeniami **chłonność obszarów WZS dla funkcji mieszkaniowej, na obszarze całego Partnerstwa, wynosi ok. 953 tys. m² PUM** (powierzchni użytkowej mieszkań).

Jak wskazano w pkt 4.3.1. **maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową: 182,1 tys. m² PUM do 2030 r.** i 398,5 tys. m² PUM do 2050 r. Chłonność obszarów WZS około 2,5-krotnie przekracza maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową.

3.3.4. OBSZARY ZABUDOWY I OBSZARY UZUPEŁNIENIA ZABUDOWY


Założenia przygotowywanej reformy planowania przestrzennego⁵³⁾ przewidują wprowadzenie **planu ogólnego** (sporządzanego w oparciu o strategię rozwoju) zamiast obecnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania.

⁵³⁾ Fragment odnosi się do założeń reformy znanych w czasie opracowywania strategii.



Ryc. 3.8. Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (WZS)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy EGIB



W przeciwieństwie do studium, plan ogólny ma zawierać przepisy powszechnie obowiązujące. Regulacje planu ogólnego będą podstawą do sporządzenia **planów zabudowy**. Zgodnie z założeniami reformy w planie ogólnym wyznaczony zostanie **obszar zabudowy**, którego częścią będzie **obszar uzupełnienia zabudowy**. Na obszarze zabudowy zabudowa może być realizowana na podstawie planu zabudowy i ZPI (Zintegrowanego Projektu Inwestycyjnego). Na obszarze uzupełnienia zabudowy, dodatkowo zabudowa może być realizowana na podstawie planu zabudowy, ZPI i decyzji lokalizacyjnej.

Działki położone w całości na obszarach wykształconej, zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej **WZS** można uznać, w przyszłym planie ogólnym, za **obszary zabudowy**. W ramach obszarów zabudowy należy wyznaczyć **obszary uzupełnień zabudowy**, których chłonność powinna pozostawać **w racjonalnej relacji do maksymalnego zapotrzebowania** na nową zabudowę mieszkaniową, wraz z towarzyszącymi usługami, do roku 2050. Jak wynika ze szczegółowych analiz chłonności, zapotrzebowanie odpowiada w przybliżeniu 40% powierzchni wolnych działek na obszarze wykształconej, zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej (ryc. 3.8.).

3.3.5. ZASADY/REKOMENDACJE DLA POLITYKI PRZESTRZENNEJ

ZASADA 1 – Ochrona środowiska naturalnego, krajobrazów rolniczych i obiektów dziedzictwa kulturowego

- 1.1. Znaczna część obszaru Partnerstwa objęta jest różnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu. Niezbędne jest rygorystyczne respektowanie zakazów i ograniczeń wynikających z ustanowionych form ochrony.
- 1.2. Rozwijajmy wspólną politykę ekologiczną gmin, poprzez podejmowanie wspólnych przedsięwzięć w zakresie ochrony wód, ziemi, powietrza i krajobrazu jako podstawy dla rozwoju rekreacji oraz turystyki. Ukierunkowujemy rozwój gospodarczy terenu w oparciu o naturalne walory przyrodnicze i środowiskowe z jednoczesną dbałością o zachowanie bioróżnorodności naturalnych ekosystemów.
- 1.3. Rozwijajmy system lądowych, wodnych i powietrznych korytarzy ekologicznych, mających szczególne znaczenie dla gatunków wędrownych, wbudowując je w ogólnodostępny system zieleni publicznej, uzupełniając odnowione parki, realizując nowe oraz łącząc wszystkie te elementy z systemem zielonych ciągów pieszych i rowerowych spinających poszczególne miejscowości i obszary Partnerstwa.

1.4. Podstawową formą ochrony terenów otwartych i krajobrazu, które są ograniczonym dobrem wspólnym, jest ich ochrona przed zabudową lub niekorzystną zmianą sposobu użytkowania. Chrońmy tereny rolne i leśne, tereny położone wzdłuż cieków wodnych i jezior oraz obszary na przebiegu zielonych korytarzy ekologicznych przed zabudową. Wyjątkiem od tej zasady mogą być jedynie obiekty gospodarcze, związane z gospodarką rolną lub leśną (bez możliwości realizacji nowych siedlisk), niezbędne obiekty infrastruktury, urządzenia związane z regulacją i retencją wód oraz wyspecjalizowane urządzenia obsługi turystyki.

1.5. Należy jednoznacznie ustanowić granicę pomiędzy terenami zurbanizowanymi (tereny zabudowy) i terenami otwartymi, nie przewidywanymi do zabudowy. Zmiana sposobu użytkowania terenów rolnych na cele nierolnicze powinna następować jedynie w przypadkach uzasadnionych realnym zapotrzebowaniem (przykładowy czas realizacji: do 5–10 lat) i zostać poprzedzona uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub planu zabudowy), a zabudowa poprzedzona pełnym uzbrojeniem terenu i docelowym urządzeniem ulic.

1.6. Przypadki samowoli budowlanej polegającej na nielegalnej realizacji zabudowy lub zmiany sposobu użytkowania terenów rolnych (np. poprzez sytuowanie obiektów niezwiązanych

trwale z gruntem, niewymagających pozwolenia na budowę) powinny być skutecznie zwalczane.


1.7. Chrońmy zachowane elementy dziedzictwa kulturowego: wartościowe układy i obiekty zabytkowe, historyczne zespoły parkowe, zadrzewienia przydrożne i śródpolne. Wykorzystajmy zachowane układy zabudowy i obiekty, które utraciły historyczne funkcje, przystosowując je do nowych, współczesnych potrzeb.

ZASADA 2 – Skupienie zabudowy – ochrona wartości zabudowy istniejących miast i miejscowości

2.1. Zatrzymajmy rozlewanie się zabudowy miast i miejscowości, przeciwdziałajmy rozlewaniu się zabudowy poprzez dostępne instrumenty polityki przestrzennej. Pod nową zabudowę należy wykorzystać tereny już zurbanizowane, w szczególności tereny, budynki lub obiekty, które utraciły swoje walory użytkowe lub uległy degradacji (brownfields) oraz niewykorzystane, liczne luki w istniejącej zabudowie. Rezerwy terenowe wewnątrz istniejącej zabudowy znacznie przekraczają zapotrzebowanie na tereny osiedleńcze w przewidywalnej perspektywie czasu.

2.2. Rozwijajmy ideę miasta/miejscowości 15-minutowej tzn. zapewnimy dostęp do podstawowych usług publicznych i komercyjnych





oraz w miarę możliwości do znaczącej liczby miejsc pracy, w zasięgu 15–20 minutowego dojścia pieszego od miejsca zamieszkania (długość dojścia do 1–1,5 km). Ograniczamy zabudowę w odległościach większych niż 3 km od szkół i ośrodków usługowych.

2.3. Zabudowa większości miejscowości Partnerstwa Kolbuszowskiego rozciąga się na przestrzeni od 2 do 8 km. Działaniami kluczowymi dla uporządkowania zabudowy jest rewitalizacja centralnych obszarów usługowych w tych miejscowościach. Niektóre z nich były rynkami miasteczek, które utraciły w przeszłości prawa miejskie (Majdan Królewski, Raniżów). Ciągłe mają duży potencjał dla stworzenia silnych lokalnych ośrodków usługowych, wzbogaconych o atrakcyjne przestrzenie publiczne.

2.4. Wprowadzenie bardziej zwartych, wielorodzinnych form zabudowy może być alternatywą dla dalszego jej rozpraszania.

2.5. Zagrożeniem dla atrakcyjności turystycznej obszaru jest degradacja walorów krajobrazowych przez niekontrolowaną zabudowę mieszkaniową i letniskową oraz nadmierną eksploatację środowiska. Wyznaczamy zwarte, właściwie zagospodarowane (w sposób ograniczający presję na środowisko) kompleksy usług turystyki ukierunkowanej na ofertę tematyczną m.in. związaną z historią i kulturą obszaru Partnerstwa.

2.6. Ograniczamy zabudowę letniskową indywidualną. Wykluczamy bezwzględnie zabudowę letniskową w formach rozproszonych, stanowiących zagrożenie dla środowiska oraz element ekspansji na tereny otwarte i zawłaszczania najbardziej atrakcyjnych elementów krajobrazu, który stanowi dobro wspólne i powinien podlegać ochronie.

2.8. Ograniczamy ekspansję usług turystyki wokół zbiorników i cieków wodnych do lokalizacji punktowych opartych o istniejące zgrupowania zabudowy.

2.9. Przemysł i przetwórstwo, szczególnie w branżach: rolno-spożywczej i drzewnej jest jedną z najważniejszych szans rozwojowych obszaru. Umożliwiamy rozwój rolnictwa zintegrowanego z przetwórstwem poprzez lokalizację i budowę inkubatorów przedsiębiorczości wspierających m.in. wyspecjalizowane, ekologiczne formy rolnictwa i przetwórstwa.

2.10. Nowe obszary aktywności przetwórstwa (strefy gospodarcze) wskazujemy w pobliżu lokalnych ośrodków wzrostu, zapewniając uzbrojenie terenu, najlepszą dostępność komunikacyjną i brak konfliktów przestrzennych, np. z zabudową mieszkaniową lub turystyczną.

ZASADA 3 – Różnorodność, kreowanie wielofunkcyjnych i zróżnicowanych społecznie sąsiedzkich zespołów mieszkaniowo-usługowych wyposażonych w atrakcyjne przestrzenie publiczne

3.1. Planujemy nie jedno- lecz wielofunkcyjne zespoły zabudowy, sprzyjające integracji społecznej, które oferują atrakcyjne i dostępne usługi, mieszkania i możliwości pracy dla mieszkańców i grup społecznych o zróżnicowanych potrzebach i dochodach.

3.2. Kreujemy atrakcyjne przestrzenie publiczne. Zrewitalizujemy wartościową substancję zdegradowanych ryneczków miejscowości. Mogą wzmocnić swoją rolę jako miejsca spotkań, życia społecznego i elementów tożsamości mieszkańców. Miasto w swej materialnej warstwie, układzie budynków, ulic i placów, tworzy przestrzeń dla relacji międzyludzkich. Jakość przestrzeni publicznych i jakość ich zagospodarowania kształtuje w sposób pozytywny, lub w sposób ograniczający, charakter tych relacji.

3.3. Wykorzystajmy partery budynków na usługi, w szczególności w centrach miast i w obszarach ośrodków usługowych, narożnikach ulic.

3.4. Zapewnijmy tereny zieleni i wypoczynku na terenach zabudowy wielorodzinnej, w ramach osiedla i na poziomie miejskim. Wykorzystajmy istniejące obszary zieleni (np. łąki,

lasy, zadrzewienia) oraz obiekty fizjograficzne (np. oczka wodne, rzeki, wzniesienia) wbudowując je w komunalny system zieleni publicznej. Rekomendowany wskaźnik to 12 m² miejskich terenów zieleni i sportowo- rekreacyjnych na 1 mieszkańca.





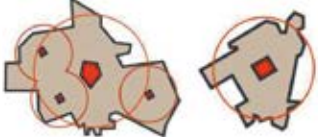





ZASADA 4 – Układ ulic z pierwszeństwem dla ruchu pieszego, rowerowego i transportu publicznego

4.1. Kreujemy przyjazny dla pieszych i rowerzystów układ ulic ograniczając wielkość kwartałów zabudowy, wprowadzając nowe i rewitalizując istniejące powiązania, bezpieczne przejścia „na skróty”, eliminując konieczność użycia samochodu, a w konsekwencji zatory komunikacyjne, hałas i zanieczyszczenie powietrza.

4.2. Rozwijajmy sieć dróg i ścieżek rowerowych oraz uliczek przyjaznych dla pieszych i rowerzystów – uliczek ruchu uspokojonego lub wolnych od samochodów.

4.3. Przy technicznym projektowaniu ulic miejskich i osiedlowych należy stosować rozwiązania zachęcające do podróży pieszych oraz innych, niewymagających użycia samochodu, takich jak ruch rowerowy i transport publiczny. Rozwiązania drogowe w obszarach zabudowy powinny minimalizować geometrię dróg i skrzyżowań, pozostawiając jednocześnie wystarczającą,



Przykłady pozytywne / korzystne (+)	Przykłady negatywne / niekorzystne (-)
ZABUDOWA MIESZKANIOWA / ZABUDOWA OGÓLEM	
<p>+</p>  <p>ROZWÓJ DO WEWNĄTRZ – WYKORZYSTANIE REZERW</p>	<p>-</p>  <p>ZABUDOWA ROZPROSZONA</p>
<p>+</p>  <p>MODEL KRAWĘDZIOWY / NOWE JEDNOSTKI OSADNICZE</p>	<p>-</p>  <p>ZABUDOWA PASMOWA WZDŁUŻ DRÓG</p>
USŁUGI KOMERCYJNE I PUBLICZNE	
<p>+</p>  <p>HIERARCHICZNE WIELOFUNKCYJNE OŚRODKI USŁUGOWE</p>	<p>-</p>  <p>ZABUDOWA PASMOWA / ZEWNĘTRZNA</p>
ZABUDOWA BIUROWA, PRZEMYSŁ NIEUCIĄŻLIWY	
<p>+</p>  <p>MODEL KRAWĘDZIOWY / ZABUDOWA WIELOFUNKCYJNA</p>	<p>-</p>  <p>ZABUDOWA ZEWNĘTRZNA MONOFUNKCYJNA</p>
ZABUDOWA TURYSTYCZNA / LETNISKOWA	
<p>+</p>  <p>OŚRODKI TURYSTYKI ZLOKALIZOWANE W MIEJSCOWOŚCI TURYSTYCZNEJ LUB OBOK ISTNIEJĄCEJ MIEJSCOWOŚCI</p>	<p>-</p>  <p>ZABUDOWA ROZPROSZONA LUB OGRANICZAJĄCA DOSTĘP DO RZĘKI, JEZIORA LUB BRZEGU LASU</p>

Ryc. 3.9. Pozytywne i negatywne modele/schematy rozwoju zabudowy
 Źródło: opracowanie własne

wygodną przestrzeń dla pieszych, ruchu rowerowego, transportu publicznego, jak również dla osób niepełnosprawnych i starszych (m.in. dogodnie usytuowane i wygodne przystanki, pasy zieleni, krótkie przejścia dla pieszych w obrębie skrzyżowań: na wprost i w poziomie terenu).

4.4. Wykorzystajmy potencjał istniejącej infrastruktury transportowej, w szczególności planowanej kolei podmiejskiej, do przewozów pasażerskich.

4.5. Rozwijajmy wysokiej jakości, dostępny transport publiczny, zwracając szczególną uwagę na rozwiązania węzłów przesiadkowych – skracając maksymalnie drogi przejść pomiędzy różnymi środkami transportu.

4.6. W miarę możliwości rozwijajmy systemy współużytkowania środków transportu (rower miejski, hulajnoga miejska, car-sharing).

4.7. Wyprowadźmy ruch tranzytowy poza centra miast i miejscowości poprzez budowę obwodnic.

4.8. Rosnący popyt na miejsca parkingowe doprowadza do pogorszenia się warunków parkowania. Zwiększanie liczby miejsc parkingowych nie jest jednak właściwym rozwiązaniem. Większe parkingi nie tylko zajmują atrakcyjne lokalizacje, ale zachęcają mieszkańców, którzy do tej pory korzystali z komunikacji

publicznej do przesiadki do samochodów. Wzrasta ruch samochodów indywidualnych i ponownie pojawiają się problemy parkingowe w większej skali.

Rozwiązaniem jest polityka parkingowa skłaniająca z korzystania z transportu publicznego – parkingi park&ride w wybranych węzłach przesiadkowych, zmniejszenie liczby miejsc parkingowych przy jednoczesnym ograniczeniu czasu parkowania lub wprowadzeniu opłat parkingowych w celu równoważenia popytu i podaży miejsc parkingowych.

3.4.1. OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI OKREŚLONE W STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA


W Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030 (przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Podkarpackiego Nr XXVI1/458/20 z dnia 28.09.2020 r.) określono 3 Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) obejmujące zasięgiem obszar Partnerstwa Kolbuszowskiego:

OSI – Miasta powiatowe i miasta małe

Zakładane działania:

- poprawa i rozwój warunków prowadzących do dynamizacji przedsiębiorczości w oparciu o potencjalne specjalizacje gospodarcze ośrodka miejskiego;



- 
- wzmacnianie powiązań funkcjonalnych w celu przywrócenia roli ośrodka w układzie osadniczym;
 - zwiększenie aktywności zawodowej mieszkańców poprzez rozwój kompetencji zawodowych;
 - modernizacja przestrzeni miejskiej umożliwiającej wykorzystanie potencjałów i zasobów miast, w tym turystycznych i wypoczynkowo-rekreacyjnych;
 - poprawa jakości życia mieszkańców poprzez wzrost dostępu do usług publicznych;
 - rozwój kapitału społecznego i wzmocnienie tożsamości regionalnej poprzez zaangażowanie mieszkańców w procesy rozwojowe;
 - poprawa jakości zarządzania poprzez współpracę z innymi samorządami terytorialnymi;
 - podejmowanie działań w zakresie ochrony przyrody i poprawy stanu środowiska;
 - poprawa jakości powietrza poprzez ograniczenie niskiej emisji oraz związanego z nim zjawiska smogu;
 - kreowanie instrumentów przyciągających do osiedlania się w miastach, w szczególności osób młodych i wykształconych;
 - wykorzystanie możliwości programowych i finansowych UE w obszarze polityki miejskiej;
 - dostosowanie sieci usług i zagospodarowania przestrzennego do zmian demograficznych;
 - niwelowanie barier transportowych poprzez rozwój systemów transportu zbiorowego pomiędzy ośrodkami miejskimi a sąsiednimi

obszarami wiejskimi oraz innymi ważnymi ośrodkami miejskimi;

- rozwój zintegrowanej sieci ścieżek rowerowych, tras rowerowych, jako alternatywy dla przemieszczania się.

OSI – Obszary wiejskie

Zakładane działania:

- w ramach wielofunkcyjnego rozwój obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej:
 - poprawa dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i transgranicznym, w tym w relacji do najbliższego regionalnego bieguna wzrostu;
 - zwiększenie dostępności cyfrowej poprzez rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej;
 - modernizacja i rozbudowa energetycznych linii przesyłowych jako podniesienie komfortu życia i bezpieczeństwa mieszkańców;
 - rozwój i poprawa dostępności do infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i ściekowej;
 - poprawa zarządzania sektorem gospodarki odpadami;
 - tworzenie korzystnych warunków w tym kompleksowej infrastruktury technicznej dla rozwoju przedsiębiorczości.
- w ramach rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich:

- promowanie lokalnych zasobów (produktów tradycyjnych, regionalnych, ekologicznych) w celu powstawania alternatywnych źródeł dochodów;
- aktywizacja lokalnych społeczności ukierunkowana na rozwój przedsiębiorczości jako element wzrostu dochodów ludności wiejskiej;
- kreowanie postaw przedsiębiorczych i lokalnych inicjatorów działalności gospodarczej;
- wspieranie i profilowanie specjalizacji regionalno-lokalnej oraz centrów produkcyjno-usługowych;
- ukierunkowanie na dywersyfikację specjalizacji w celu podniesienia towarowości gospodarstw rolniczych;
- rozwój funkcji turystycznych, kompleksowo wykorzystujących lokalne zasoby i specjalizacje.
- w ramach integracji i aktywizacji społeczności wiejskiej w aspekcie społecznym i kulturowym:
 - wsparcie mieszkańców w realizacji działań wynikających z lokalnych dokumentów strategicznych mających na celu wzmocnienie tożsamości regionalnej;
 - podejmowanie współpracy na rzecz integracji społeczności lokalnej w planowaniu wspólnych działań i podejmowaniu wyzwań rozwojowych;
 - poszerzenie i wzbogacenie oferty kulturalnej i usług czasu wolnego opartych na lokalnych

zasobach przyczyniające się do zwiększenia poczucia tożsamości mieszkańców obszarów wiejskich, integracji społecznej i aktywizacji, szczególnie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;

- promocję lokalnej twórczości kulturalnej, rzemieślniczej z wykorzystaniem lokalnego dziedzictwa, przyczyniającej się do wykreowania produktów charakterystycznych dla poszczególnych miejscowości w oparciu o istniejące zasoby; o promocja regionalnych specjalizacji w rolnictwie, jego otoczeniu i rybactwie (winiarstwo, pszczelarstwo itp. oraz usługi socjalne i rzemiosło, handel, przetwórstwo produktów rolnych, rękodzieło itp.); o upowszechnianie dobrych praktyk przez społeczność lokalną na płaszczyźnie międzyregionalnej i międzynarodowej; o wzmocnienie powiązań funkcjonalnych obszarów wiejskich z lokalnymi ośrodkami osadniczymi
- w ramach racjonalizacji przestrzeni wiejskiej:
 - dostosowanie przestrzeni wiejskiej do potrzeb gospodarczych i społecznych mieszkańców;
 - efektywne wykorzystanie przestrzeni poprzez rozwój funkcji rekreacyjnej, sportowej i społeczno-kulturalnej obejmującej budowę i adekwatne wyposażenie obiektów; o wykorzystanie potencjału uzdrowiskowego w projektowaniu przestrzeni wiejskiej;



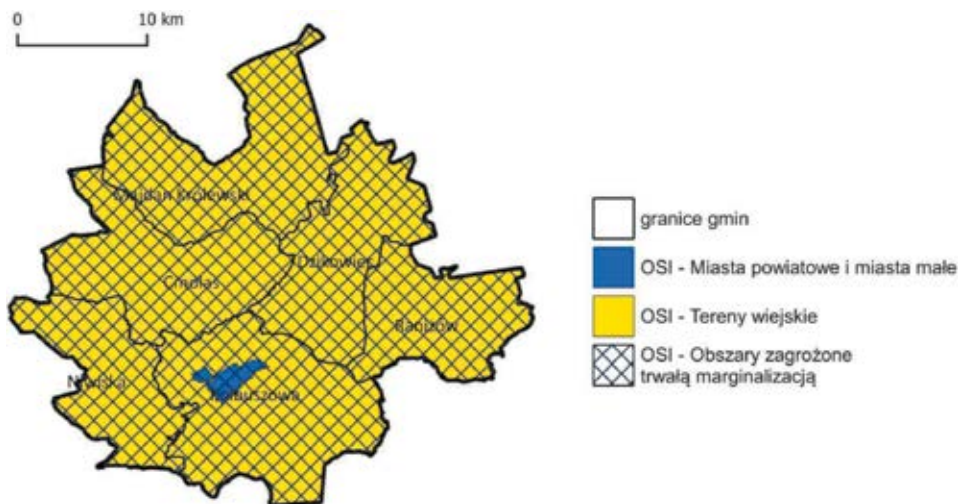
- poprawa funkcjonalności i estetyki przestrzeni wiejskiej uzyskana poprzez wspieranie projektów mających na celu urządzenie i porządkowanie terenów zielonych, parków lub innych miejsc wypoczynku;
- budowa oraz modernizacja infrastruktury wspierającej rozwój funkcji kulturowo-społecznych na terenach wiejskich; o racjonalne wykorzystanie przestrzeni produkcyjnej i osadniczej dzięki wspieraniu działań scaleniovych i zagospodarowania poscaleniowego.

OSI – Obszary zagrożone trwałą marginalizacją

Zakładane działania:

- rozwój sektora inwestycji prywatnych w oparciu o lokalne zasoby;

- aktywizacja lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, poprzez wykorzystanie potencjału podmiotów publicznych, prywatnych, organizacji pozarządowych i mieszkańców;
- poprawa atrakcyjności inwestycyjnej poprzez zapewnienie przygotowanych terenów inwestycyjnych;
- pobudzenie procesów rozwojowych poprzez zapewnienie lepszej dostępności komunikacyjnej na zewnątrz, w tym rozwój infrastruktury drogowej łączącej się z węzłami sieci dróg szybkiego ruchu oraz infrastruktury kolejowej;
- włączenie komunikacyjne obszarów o utrudnionej dostępności;
- dostosowanie infrastruktury technicznej (energetycznej, telekomunikacyjnej, wodnokanalizacyjnej) i społecznej warunkującej



Ryc. 3.10. Obszary strategicznej interwencji określone w strategii województwa
Źródło: opracowanie własne wg Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030

rozwój gospodarczy i wyższą jakość życia mieszkańców;

- wzmocnienie roli instytucji publicznych jako inicjatora nawiązywania partnerstw, współpracy z innymi instytucjami publicznymi, społeczeństwem i innymi interesariuszami na rzecz rozwoju regionu;
- ograniczenie skutków peryferyjnego położenia obszarów przygranicznych poprzez wielopłaszczyznowe wykorzystanie potencjału współpracy transgranicznej;
- intensyfikacja działań w zakresie ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego.

3.4.2. OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI KLUCZOWE DLA GMIN PARTNERSTWA, ZAKŁADANE DZIAŁANIA I REKOMENDACJE

Terytorialny wymiar polityki rozwoju przejawia się w programowaniu rozwoju i podejmowaniu interwencji w stosunku do wskazanych obszarów strategicznej interwencji. Na obszarze PK, oprócz trzech obszarów strategicznej interwencji (OSI) określonych w Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030, wskazuje się dwa, niżej wymienione obszary strategicznej interwencji mające kluczowe znaczenie dla rozwoju gmin Partnerstwa oraz działania zakładane na tych obszarach. Wymienione w ramach zakładanych działań rekomendacje/propozycje korespondują z treścią projektów strategicznych.

I. OSI – Lokalne bieguny rozwoju – ośrodki gminne

Zakładane działania:

- 1.1. Poprawa jakości zarządzania i koordynacji w sferze publicznej (w szczególności w sferze przestrzennej) poprzez współpracę ze społecznością lokalną, innymi samorządami terytorialnymi oraz instytucjami publicznymi.

Rekomendacje:

- Promocja ładu przestrzennego oraz budowa świadomości społecznej na temat kosztów i skutków rozpraszania zabudowy;
- Powołanie, na poziomie Partnerstwa, wspólnej jednostki koordynacyjno-projektowej odpowiedzialnej za przygotowanie koncepcji i planów zagospodarowania przestrzennego;
- Działania dedykowane zwiększeniu pokrycia Partnerstwa miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i ograniczeniu doraźności decyzji lokalizacyjnych;
- Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych wzmacniających bezpieczeństwo przeciwpowodziowe (w szczególności zapobieganie lokalnym podtopieniom) i przeciwoświekowe;
- Likwidacja luki cywilizacyjnej w zakresie dostępu do infrastruktury, w szczególności sieci kanalizacyjnych;



- Wdrożenie rozwiązań zmierzających do budowy kompleksowej, spójnej i systematycznej współpracy między lokalnymi przedsiębiorcami oraz współpracy przedsiębiorców z samorządem.

1.2. Porządkowanie ekstensywnie zagospodarowanych struktur zabudowy, wzmocnianie ośrodków usługowych oraz jakości i atrakcyjności przestrzeni publicznych w obszarach centralnych ośrodków gminnych w celu przywrócenia/wzmocnienia ich roli w układzie osadniczym oraz wsparcia budowy tożsamości miejsca i poczucia lokalnej dumy mieszkańców.

Rekomendacje:

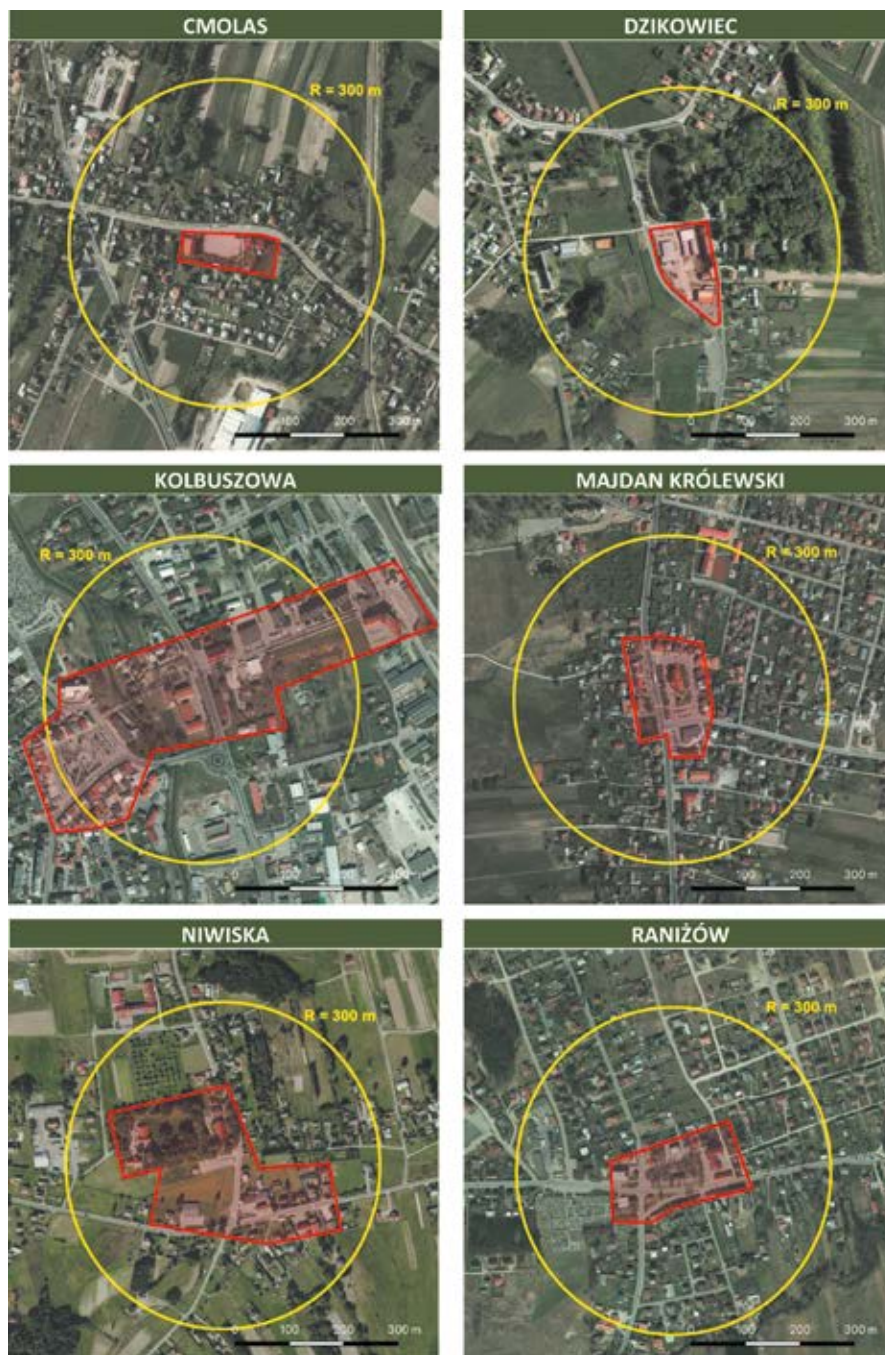
- Wyłonienie najlepszych koncepcji odbudowy/rozbudowy/rewitalizacji obszarów centralnych ośrodków gminnych w drodze konkursów urbanistyczno-architektonicznych;
- Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów centralnych ośrodków gminnych – projektów odbudowy, rozbudowy lub rewitalizacji;
- Przygotowanie ofert inwestycyjnych dla inwestorów zewnętrznych – mających na celu lepsze wykorzystanie zasobów terenów uzbrojonych oraz poprawę jakości życia mieszkańców.

1.3. Modernizacja istniejącego układu transportowo-komunikacyjnego, tworzącego bariery dla rozwoju poszczególnych gmin i miejscowości Partnerstwa

Rekomendacje:


- Budowa obwodnicy na drodze krajowej DK 9 – obwodnica Kolbuszowej i Nowej Dęby;
- Poprawa dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich w wymiarze lokalnym poprzez rozbudowę systemu dróg gminnych i powiatowych oraz modernizację jego najniższych elementów;
- Wzmocnianie powiązań komunikacyjnych, w celu poprawy dostępności ośrodków usługowych w układzie osadniczym, w tym integracja z Podmiejską Koleją Aglomeracyjną, rozwój komunikacji publicznej i rozwój systemu dróg rowerowych;
- Budowa przyjaznych i bezpiecznych przystanków oraz węzłów przesiadkowych transportu publicznego, wraz z parkingami Park&Ride i Bike&Ride, w szczególności związanych z planowanym uruchomieniem połączenia kolejowego Rzeszów – Kolbuszowa – Rzeszów (Podmiejska Kolej Aglomeracyjna).

Na ryc. 3.11 kolorem czerwonym wskazano obszary – potencjalne lokalizacje działań mających na celu



Ryc. 3.11. Obszary centralne wskazane do odnowy, rozbudowy lub rewitalizacji
 Źródło: opracowanie własne na ortofotomapie z geoportal.gov.pl





doskonalenie struktury funkcjonalno-przestrzennej ośrodków usługowych, w szczególności wzbogacenie ich oferty usługowej, budowę nowych mieszkań i stworzenie atrakcyjnych przestrzeni publicznych.

Dla zilustrowania skali, żółtym kolorem wskazano okrąg o promieniu 300 m, który odpowiada 5-minutowemu dojściu pieszemu.

1.4. Rynek w Kolbuszowej, wykorzystanie potencjału historycznego centrum miasta, kreacja centrum miasta, gminy i powiatu.

Rekomendacje:

- Uzgodnienie z właściwymi służbami ochrony i konserwacji zabytków możliwości podwyższenia zabudowy w kwartałach przyrynkowych i rozwoju zabudowy w obrębie samego rynku – opracowanie wytycznych konserwatorskich;
- Wyłonienie najlepszych koncepcji zabudowy i zagospodarowania w drodze konkursów urbanistyczno-architektonicznych;
- Uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Rynku Kolbuszowskiego;
- Przygotowanie projektów zabudowy i zagospodarowania ze środków samorządowych i ich realizacja oraz przygotowanie ofert inwestycyjnych dla

inwestorów zewnętrznych – mających na celu wykorzystanie potencjału Rynku jako obszaru centralnego – najważniejszej przestrzeni publicznej w mieście i w skali powiatu.

1.5. Wykorzystanie walorów położenia terenów przy planowanych nowych przystankach kolei podmiejskiej jako miejsc koncentracji nowej zabudowy mieszkaniowo-usługowej.

Rekomendacje:

- Przygotowanie projektów zabudowy i zagospodarowania terenów przy węzłach przesiadkowych Podmiejskiej Kolei Aglomeracyjnej oraz ofert inwestycyjnych dla inwestorów zewnętrznych – wykorzystanie potencjału terenów, które będą miały dogodne, szybkie połączenie kolejowe z Rzeszowem.

1.6. Komunikacja rowerowa jako realna alternatywa do przemieszczania się wewnątrz: miejscowości, gmin, Partnerstwa.

Rekomendacje:

- Rozbudowa systemu dróg rowerowych tworzących sieć dostępu do wszystkich miejscowości Partnerstwa oraz integrujących wewnętrznie poszczególne miejscowości, w szczególności ułatwiających dostęp do centrów miejscowości gminnych,

ośrodków usługowych i centrów usług publicznych (zdrowie, edukacja, opieka, kultura);

- Rozbudowa systemu ścieżek i szlaków rowerowych o charakterze turystycznym i rekreacyjnym, umożliwiających dostęp do turystycznych i kulturowych ofert Partnerstwa;
- Dostosowanie infrastruktury transportowej i taboru komunikacji publicznej do obsługi pasażera z rowerem.

1.7. Poprawa jakości środowiska poprzez ograniczenie niskiej emisji oraz ruchu samochodowego, rozwój odnawialnych źródeł energii, zwiększenie dostępności terenów zielonych.

Rekomendacje:

- Wyznaczanie stref bez samochodu lub z ograniczeniami dla ruchu samochodów, w szczególności w centrach miejscowości, w obrębie prestiżowych przestrzeni publicznych (np. rynek miejski) oraz w sąsiedztwie świadczenia usług publicznych (edukacja, zdrowie, opieka, kultura);
- Rozbudowa systemu miejskich terenów zieleni urządzonej (parki, zieleńce) stanowiących obszar wypoczynku i rekreacji oraz element kompozycji urbanistycznej

oraz wiązanie ich z terenami zieleni naturalnej otaczającymi miasto;

- Budowa instalacji służących produkcji energii odnawialnej.

II. OSI Innowacyjnego Przemysłu

Zakładane działania:

- 2.1. Tworzenie nowych, zwartych terenów inwestycyjnych oraz realokacja aktywności gospodarczych kolidujących z zabudową mieszkaniową, porządkowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej poszczególnych miejscowości i gmin.
- 2.2. Intensyfikacja użytkowania terenów zainwestowanych (brownfields).
- 2.3. Aktywne działania na rzecz promocji gospodarczej obszaru Partnerstwa oraz przyciągania podmiotów gospodarczych, w szczególności z branż o wysokiej wartości dodanej (branża lotnicza, maszynowa, IT, chemiczna), wykorzystanie szansy wynikającej z deficytu miejsc inwestycyjnych w Rzeszowie i innych sąsiednich ośrodkach przemysłowych.
- 2.4. Wykorzystanie impulsów rozwojowych generowanych z silnych ośrodków przemysłowo-usługowych, będących w otoczeniu obszaru Partnerstwa poprzez



rozwój wyspecjalizowanych usług i funkcji komplementarnych.

2.5. Wykorzystanie szans wynikających z nowej polityki przemysłowej państwa (re- industrializacja).

Rekomendacje:

- Przygotowanie przestrzeni pod lokalizację z zakresu produkcji i logistyki, niekolidujących z istniejącą zabudową mieszkaniową;
- Wykorzystanie szans rozwoju Partnerstwa wynikających z nowo kształtujących się funkcji naukowo- badawczych i dydaktycznych powstającego Centrum Badań Przedklinicznych i Klinicznych Uniwersytetu Rzeszowskiego z siedzibą w Weryni (ośrodek o randze ponadregionalnej);
- „Zagospodarowanie” i „włączenie” Centrum w strukturę społeczną i gospodarczą Partnerstwa;
- Działania na rzecz rozwoju Kolbuszowskiej Strefy Inwestycyjnej, poprzez włączenie nowych obszarów, poprawę infrastruktury oraz odpowiednie planowanie przestrzenne;
- Wsparcie dla włączenia Kolbuszowskiej Podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO – Park Mielec do Podkarpackiego Parku Naukowo- Technologicznego.

III. OSI – Szlak Kultury Lasowiackiej

Zakładane działania:

3.1. Rewitalizacja miejsc i miejscowości mogących stanowić atrakcyjne centra rozwoju usług turystycznych i działalności gospodarczej.

Rekomendacje:

- Analizy atrakcyjności i potencjału turystycznego Szlaku Kultury Lasowiackiej, w tym szczególnie interesujących turystycznie miejsc i miejscowości (Dzikowiec, Kolbuszowa, Niwiska, Park Etnograficzny, Werynia, Zbiornik Maziarnia);
- Przygotowanie projektów rewitalizacji i zagospodarowania, w tym ofert inwestycyjnych dla inwestorów zewnętrznych – mających na celu poprawę atrakcyjności inwestycyjnej oraz jak najlepsze wykorzystanie istniejących zasobów z uszanowaniem wymagań ochrony środowiska.

3.2. Rozwój infrastruktury turystycznej

Rekomendacje:

- Realizacja turystycznych tras pieszych i rowerowych łączących centra miejscowości z interesującymi zabytkami i obiektami;
- Promowanie lokalnych zasobów (produktów tradycyjnych, regionalnych, ekologicznych),

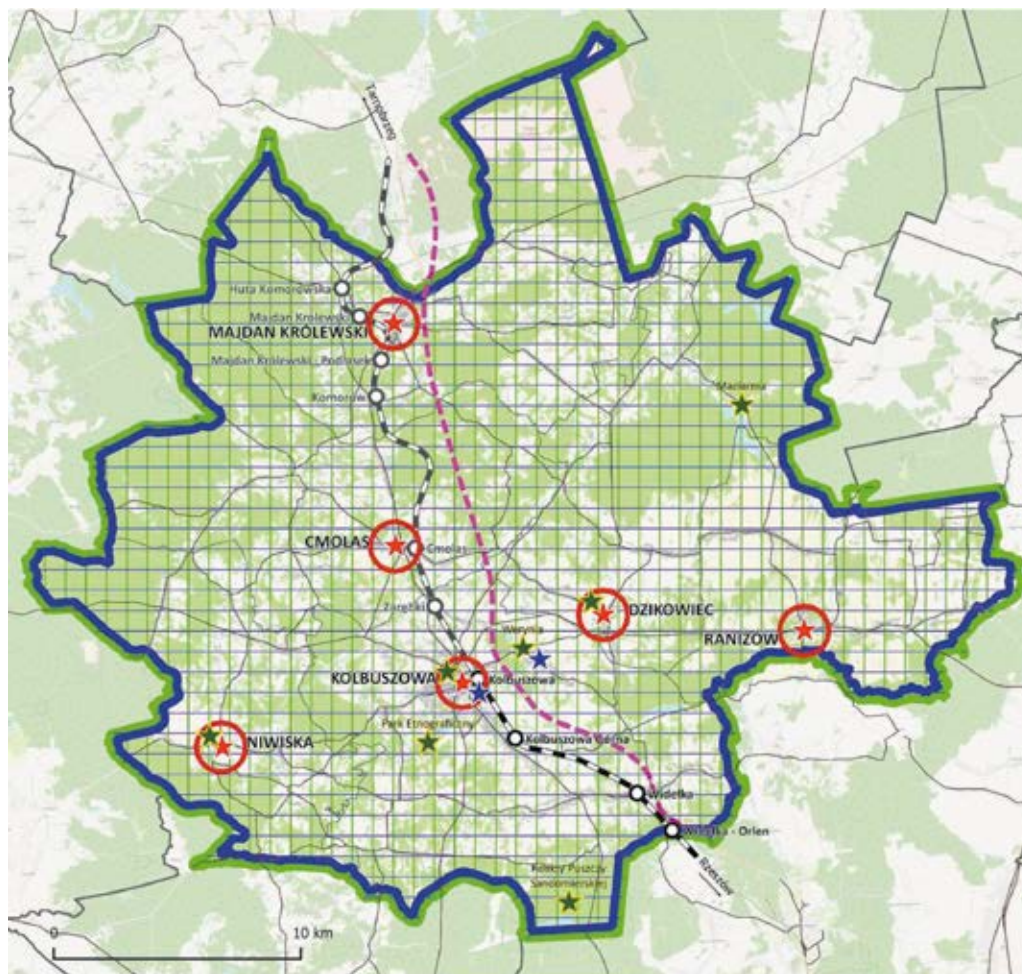
wspieranie i profilowanie specjalizacji regionalno-lokalnych;

- Wspieranie rozwoju agroturystyki, wykorzystującej lokalne zasoby;
- Wsparcie mieszkańców w realizacji działań mających na celu kultywowanie lokalnych tradycji i wzmocnienie tożsamości regionalnej;
- Poszerzenie i wzbogacenie oferty kulturalnej i usług czasu wolnego opartych na lokalnych zasobach przyczyniające się do integracji społecznej i aktywizacji kulturowej, szczególnie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- Promocja lokalnej twórczości kulturalnej, rzemieślniczej z wykorzystaniem

lokalnego dziedzictwa, przyczyniającej się do wykreowania produktów lokalnych w oparciu o istniejące zasoby;

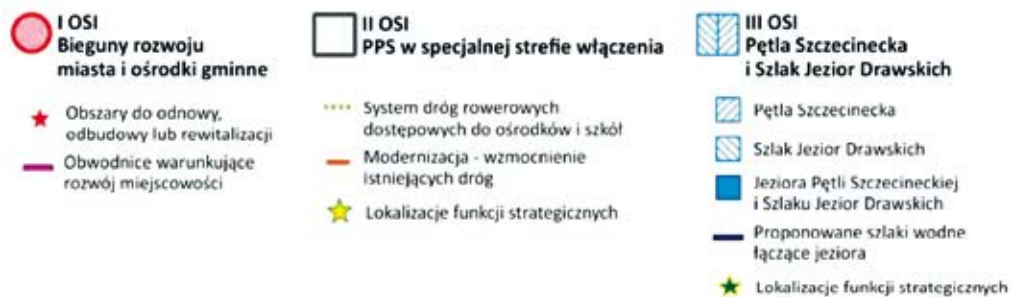
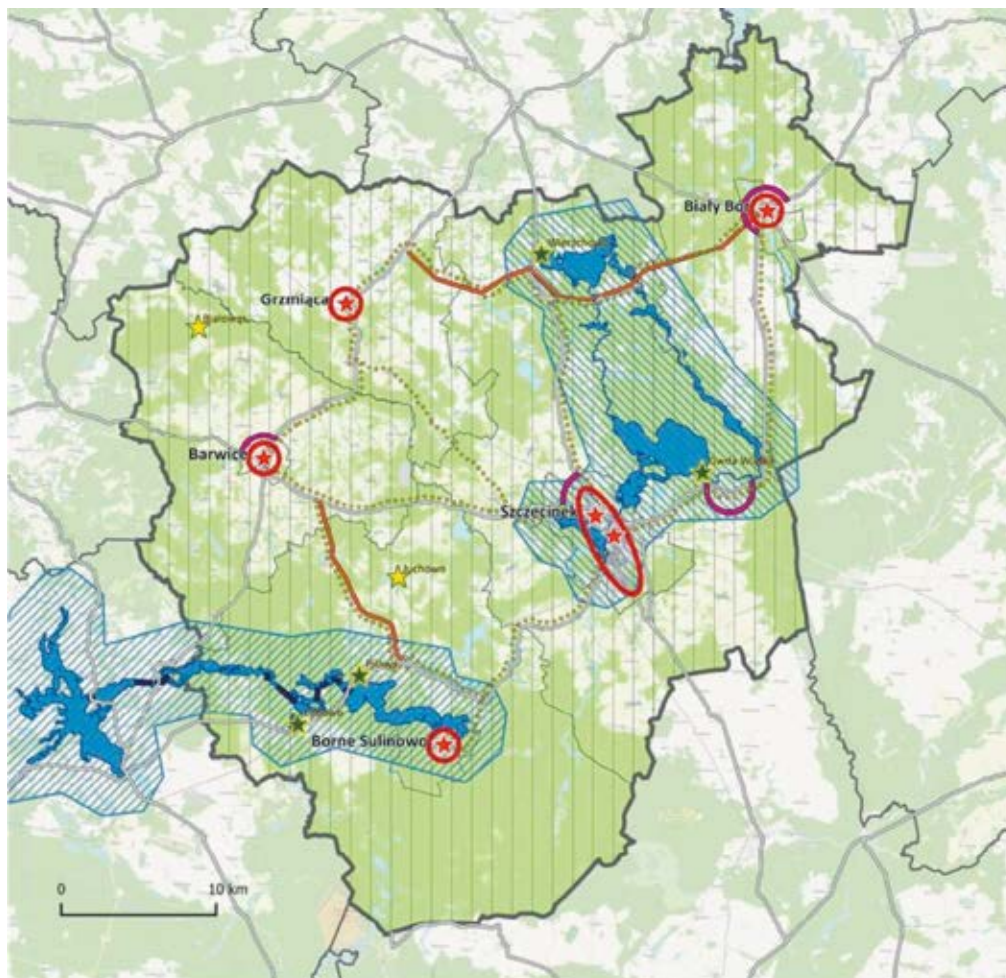
- Rozwój funkcji rekreacyjnej, sportowej i społeczno-kulturalnej obejmującej budowę i adekwatne wyposażenie obiektów, urządzenie i porządkowanie terenów zielonych, parków lub innych miejsc wypoczynku;
- Promocja lokalnych wartości krajobrazu, tradycji architektonicznej, lokalnych form zabudowy i zagospodarowania, zieleni przydomowej i zieleni terenów otwartych (w tym utrzymywanie charakterystycznych zadrzewień przydrożnych).





- I OSI Bieguny rozwoju miasta i ośrodki gminne
- II OSI Innowacyjnego Przemysłu
- III OSI Szlak Kultury Lasowiackiej
- ★ Obszary do odnowy, odbudowy lub rewitalizacji
- ★ Lokalizacje funkcji strategicznych
- ★ Lokalizacje funkcji strategicznych
- Potencjalna lokalizacja obwodnicy warunkująca rozwój miejscowości
- Projektowana linia PKA
- Potencjalna kontynuacja linii PKA
- Przystanki PKA

Ryc. 3.12. Obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gmin Partnerstwa
Źródło: opracowanie własne



Ryc. 3.13. Obszary Strategicznej Interwencji – Partnerstwo Powiatu Szczecińskiego
 Źródło: Strategia Terytorialna Partnerstwa Powiatu Szczecińskiego do 2030 r., 2021

MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ W STRATEGII TERYTORIALNEJ PARTNERSTWA POWIATU SZCZECINECKIEGO DO 2030 R.

Strategia Terytorialna Partnerstwa Powiatu Szczecineckiego do 2030 r. podobnie jak wspomniana wcześniej Strategia terytorialna Partnerstwa Kolbuszowskiego powstała w ramach projektu Centrum Wsparcia Doradczego. W związku z tym istnieją podobieństwa między nimi, takie jak struktura części opisowej modelu. Dokumenty różnią się jednak podejściem do modelu – w partnerstwie szczecineckim model nie ma formy jednego zbiorczego rysunku, ale przedstawiony został na oddzielnych planszach dotyczących: środowiska przyrodniczego; zabytków, krajobrazu kulturowego i gospodarki; oraz transportu; infrastruktury technicznej i odnawialnych źródeł energii. W ramach prac nad strategią wyznaczone zostały także obszary strategicznej interwencji (Ryc. 3.13). Pełny model oraz cała strategia dostępne są pod linkiem:

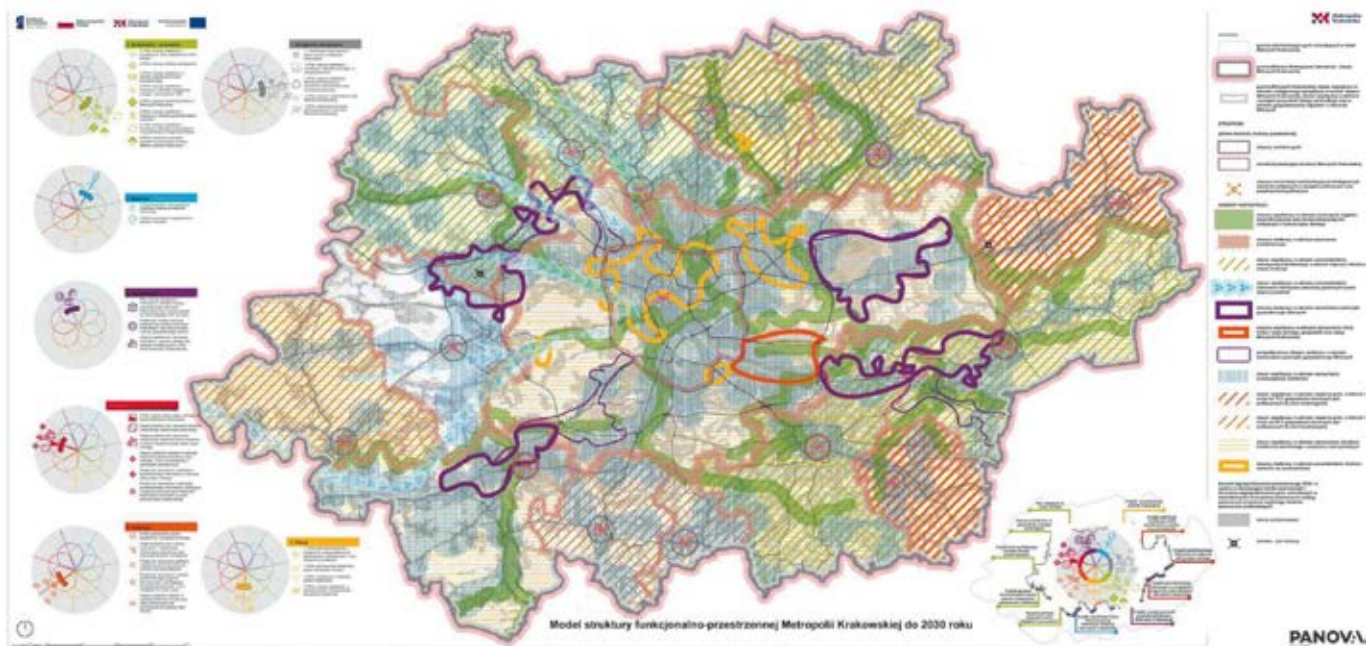
[https://onedrive.live.com/?authkey=%21ABOryfOA
Om40Ppk&id=627977209464B607%211
145&cid=627977209464B607](https://onedrive.live.com/?authkey=%21ABOryfOA%2040Ppk&id=627977209464B607%211145&cid=627977209464B607)

STRATEGIA METROPOLIA KRAKOWSKA 2030

Ostatnia z przytaczanych dobrych praktyk w odniesieniu do modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej pochodzi ze Strategii Metropolia Krakowska 2030. W tym przypadku model opisany został w oddzielnym w stosunku do strategii dokumencie. Porusza szeroki kontekst przestrzenny i wskazuje m.in. zasady kształtowania przestrzeni, propozycje standardów urbanistycznych czy konflikty przestrzenne wymagające monitorowania. Model charakteryzuje się także mocno rozbudowaną i szczegółową częścią graficzną. Udostępniony został w postaci obrazowań wysokiej rozdzielczości. Zawiera zarówno zobrazowanie modelu na jednym rysunku (Ryc. 3.14), jak i rysunki poszczególnych obszarów działań: środowisko i przestrzeń, infrastruktura, mobilność, gospodarka, czas wolny, edukacja, usługi społeczne. Cały dokument zawierający model dostępny jest pod adresem:

[https://metropoliakrakowskapl.sharepoint.
com/Shared%20Documents/Forms/AllItems.
aspx?i d=%2FShared%20Documents%2FSMK%20
2030%2FMODEL&p=true](https://metropoliakrakowskapl.sharepoint.com/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx?i d=%2FShared%20Documents%2FSMK%202030%2FMODEL&p=true)

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej dla Strategii Metropolia Krakowska 2030



Ryc. 3.14. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej Metropolii Krakowskiej,

Źródło: Strategia Metropolia Krakowska 2030.

Wydawca:
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
www.mfipr.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-719-6

Departament Strategii
www.funduszeuropejskie.gov.pl



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności

