



Model struktury funkcjonalno-przestrzennej
w strategii rozwoju ponadlokalnego
prezentacja wybranych wyników ekspertyzy
przygotowanej na zlecenie MFiPR

Prof. dr hab. Paweł Churski
Dr hab. Łukasz Miłkuła
Dr inż. Przemysław Ciesiółka
Dr Bartłomiej Kołsut



Plan wystąpienia:

- 1) Cel i zakres ekspertyzy
- 2) Typy obszarów funkcjonalnych
- 3) Zakres prac diagnostycznych
- 4) Model struktury funkcjonalno-przestrzennej



1 Cel i zakres ekspertyzy



Przygotowanie materiału eksperckiego o charakterze teoretycznym i praktycznym, obejmującego:

- a) analizę zagadnienia **diagnozy** wykonywanej na potrzeby strategii rozwoju ponadlokalnego i przygotowanie zakresu tej diagnozy.
- b) część informacyjno-analityczną dotyczącą strategii rozwoju ponadlokalnego (rola strategii ponadlokalnej; przypadki, w których jej sporządzenie jest pożądane) oraz jej relacji ze strategią rozwoju gminy
- c) omówienie i opracowanie **przykładowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej** właściwego dla strategii ponadlokalnej, oraz **ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej** na obszarze objętym strategią rozwoju ponadlokalnego.



1. Miejsce strategii ponadlokalnej w zintegrowanym systemie planowania rozwoju w Polsce

- 1.1. Założenia zintegrowanego planowania rozwoju
- 1.2. Strategia rozwoju ponadlokalnego jako instrument zintegrowanego planowania rozwoju
- 1.3. Zintegrowane planowanie rozwoju obszarów funkcjonalnych
- 1.4. Reforma systemu planowania w Polsce

2. Struktura i zakres strategii rozwoju ponadlokalnego

- 2.1. Założenia i elementy składowe strategii rozwoju ponadlokalnego
- 2.2. Zakres czasowy i przestrzenny

3. Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej na potrzeby strategii rozwoju ponadlokalnego

- 3.1. Diagnoza powiązań funkcjonalnych
- 3.2. Diagnoza porównawcza i pogłębiona (wewnętrzna)
- 3.3. Diagnoza otoczenia strategicznego
- 3.4. Synteza diagnozy



4. Część kierunkowa strategii rozwoju ponadlokalnego

5. Wymiar przestrzenny strategii rozwoju ponadlokalnego

- 5.1. Terytorializacja polityki rozwoju
- 5.2. Obszary strategicznej interwencji
- 5.3. Dotychczasowe doświadczenia i dobre praktyki ponadlokalnego planowania przestrzennego
- 5.4. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego
- 5.5. Obszary Strategicznej Interwencji w strategii rozwoju ponadlokalnego
- 5.6. Metody i techniki prezentacji graficznej modelu
- 5.7. Przykładowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej

6. Wdrażanie strategii rozwoju ponadlokalnego

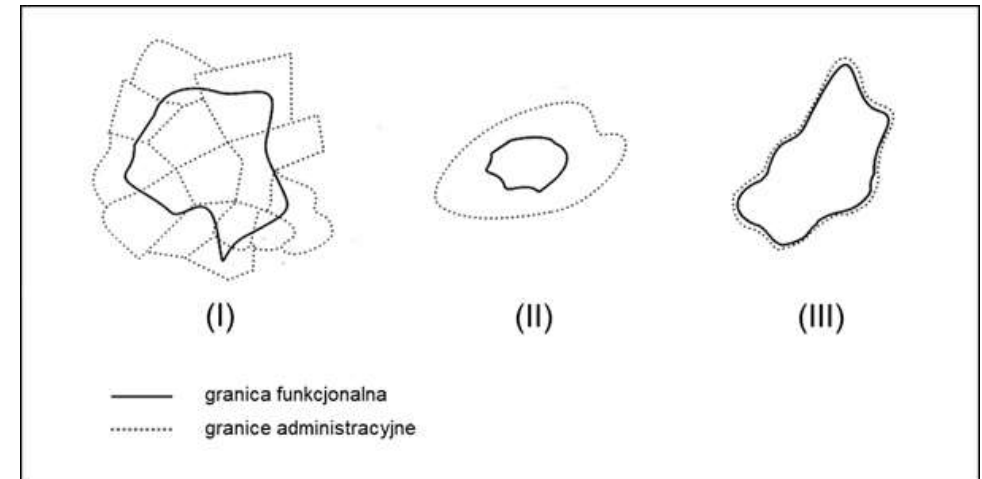
- 6.1. System realizacji strategii
- 6.2. Ewaluacja i monitoring
- 6.3. Ramy finansowe i źródła finansowania



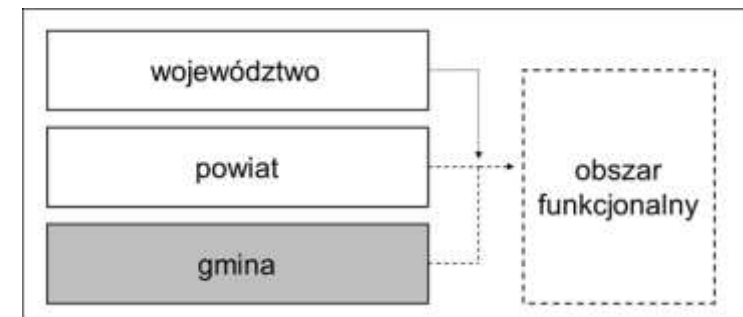
2) Typy obszarów funkcjonalnych

Obszar Funkcjonalny:

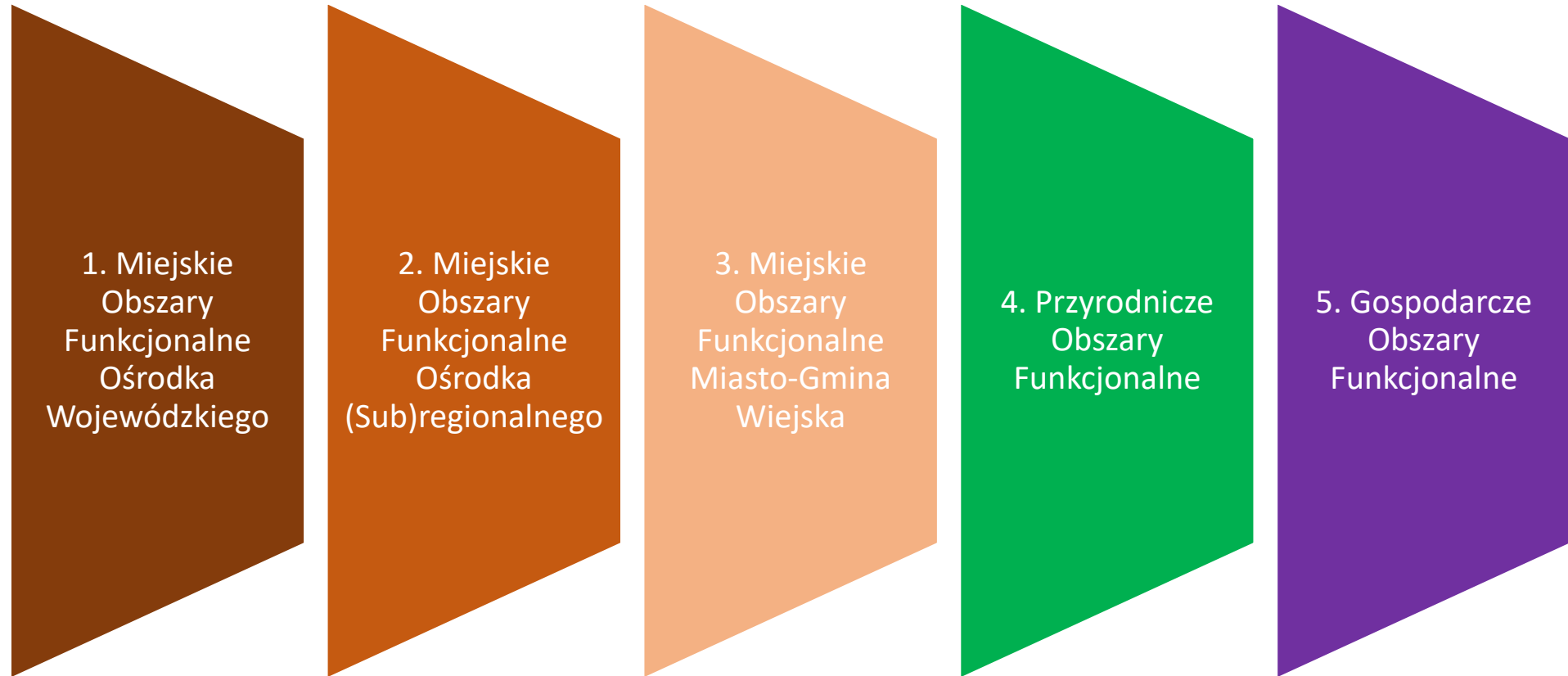
- o „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny” (art. 6a Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).
- o łączy wybrane problemy JST szczebla gminnego (zawsze) i powiatowego (czasami), czasami z udziałem samorządu województwa (zadania publiczne o charakterze ponadpowiatowym)



Rycina 1. Modelowe typy relacji między granicami administracyjnymi i funkcjonalnymi
Źródło: Bennett (1997)



Rycina 2. Miejsce obszaru funkcjonalnego w strukturze terytorialno-administracyjnej Polski
źródło: opracowanie własne.

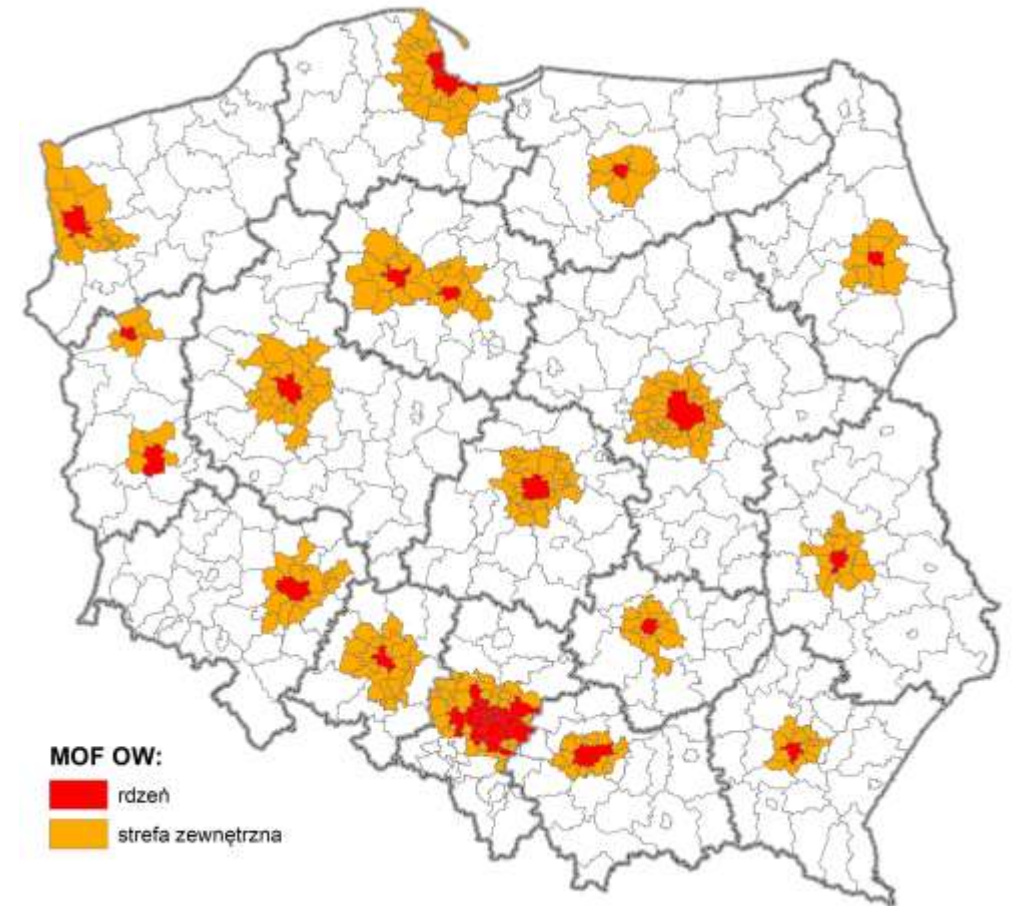


Rycina 3. Typy obszarów funkcjonalnych

źródło: opracowanie własne.

1. Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodka Wojewódzkiego (MOF OW):

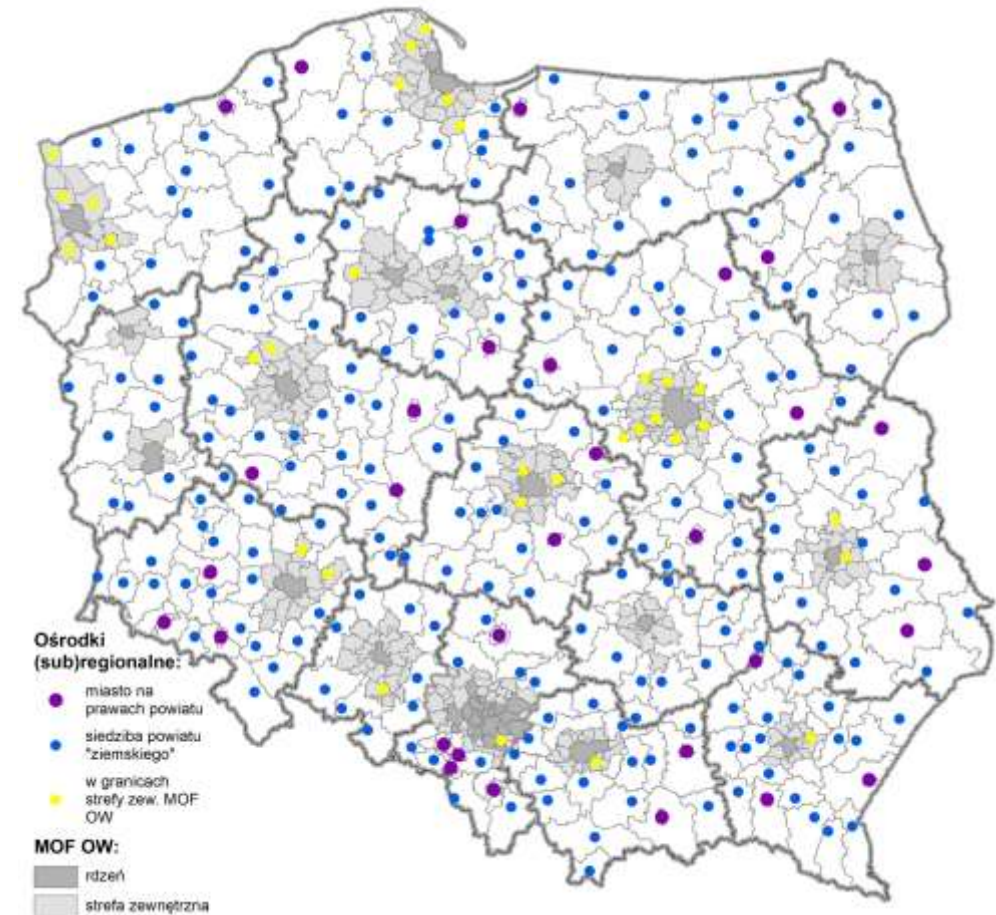
- **Rodzaj powiązań:** relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) pomiędzy ośrodkiem-siedzibą władz województwa a jego strefą zewnętrzną
- **Grupa docelowa:** 17 MOF OW skupiających ok. 40% populacji kraju, 54% dochodów z PIT, 66% dochodów z CIT; grupa silnie zróżnicowana (por. np. Warszawa, GZM vs Olsztyn, Gorzów Wlkp.)
- **Cele strategii:** (1) podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, (2) ograniczenie chaosu przestrzennego i (3) koordynacja wybranych zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym



Rycina 4. Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodków Wojewódzkich
źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju ZIT (2014-2020).

2. Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodka (Sub)regionalnego (MOF SR):

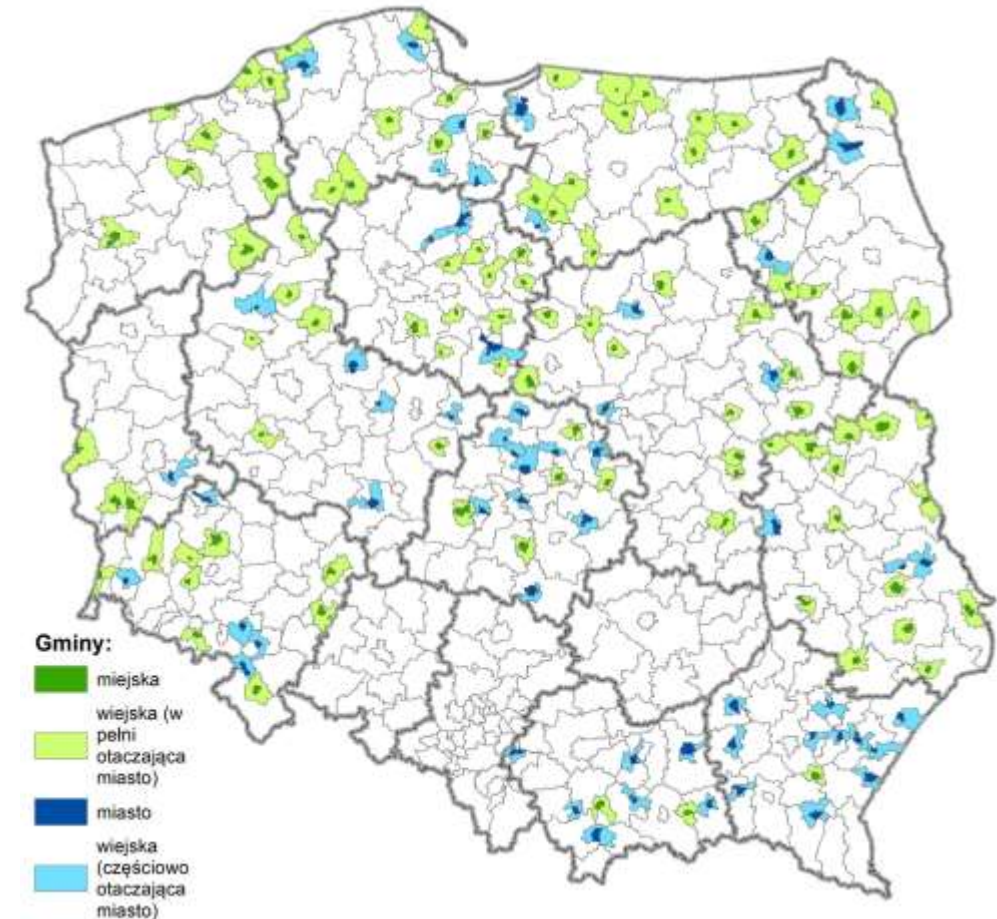
- **Rodzaj powiązań:** relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) pomiędzy ośrodkiem-siedzibą władz województwa a jego strefą zewnętrzną
- **Grupa docelowa:** obszary funkcjonalne skupione wokół miast na prawach powiatu (32) oraz różnej wielkości ośrodków-siedzib powiatów „ziemskich” (237), z wyłączeniem ośrodków znajdujących się w strefach zewnętrznych MOF OW (32)
- **Cele strategii:** (1) podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, (2) ograniczenie chaosu przestrzennego i (3) koordynacja wybranych zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym



Rycina 5. Rdzenie Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Ośrodków (Sub)regionalnych
źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju ZIT (2014-2020).

3. Miejskie Obszary Funkcjonalne Miasto-Gmina Wiejska (MOF MW):

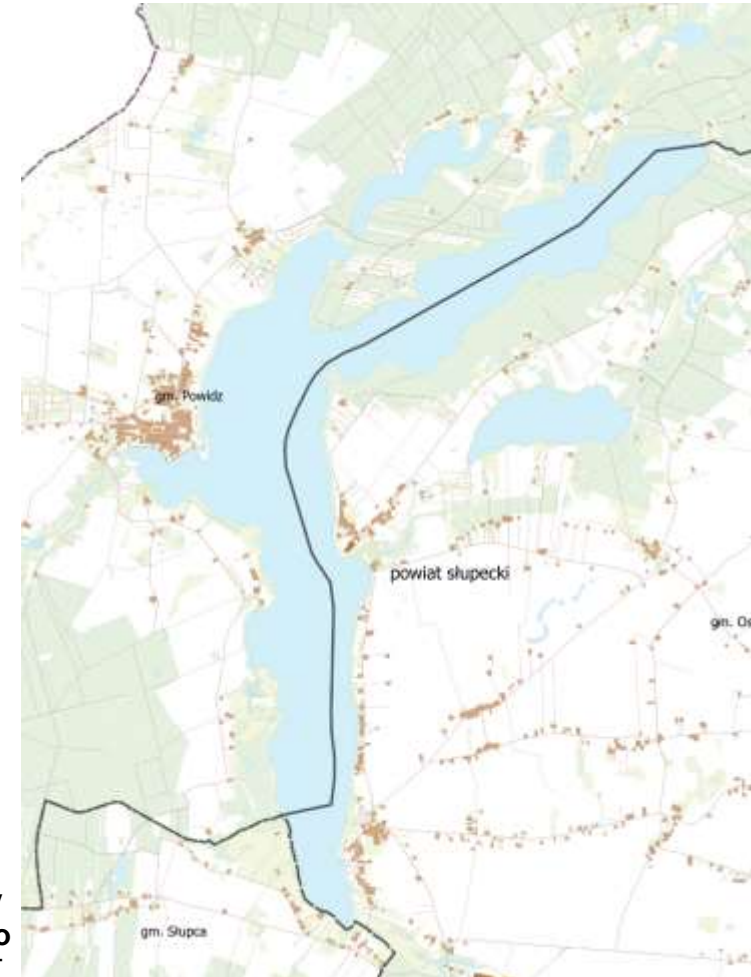
- **Rodzaj powiązań:** relacje wiążące (przepływy osób, dóbr, kapitału) pomiędzy ośrodkiem-siedzibą władz województwa a jego strefą zewnętrzną
- **Grupa docelowa:** obszary funkcjonalne składające się z małego lub średniego miasta oraz gminy wiejskiej, którą można określić jako „obwarzanek” częściowy (58) lub pełny (100)
- **Cele strategii:** (1) podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, (2) ograniczenie chaosu przestrzennego i (3) koordynacja wybranych zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym i lokalnym



Rycina 6. Potencjalne Miejskie Obszary Funkcjonalne Miasto-Gmina Wiejska
źródło: opracowanie własne.

4. Przyrodnicze Obszary Funkcyjne (POF):

- **Rodzaj powiązań:** wspólny obiekt przyrodniczy lub kompleks obiektów przyrodniczych, np.: jezioro (gospodarowanie), rzeka (regulacja + gospodarowanie), zlewnia (ochrona przeciwpowodziowa), park narodowy, park krajobrazowy (ochrona i wykorzystanie rekreacyjne dla lokalnej społeczności)
- **Grupa docelowa:** określana w oparciu o lokalne diagnozy powiązań
- **Cele strategii:** (1) ochrona zasobów przyrodniczych oraz (2) koordynacja ich rekreacyjnego wykorzystania

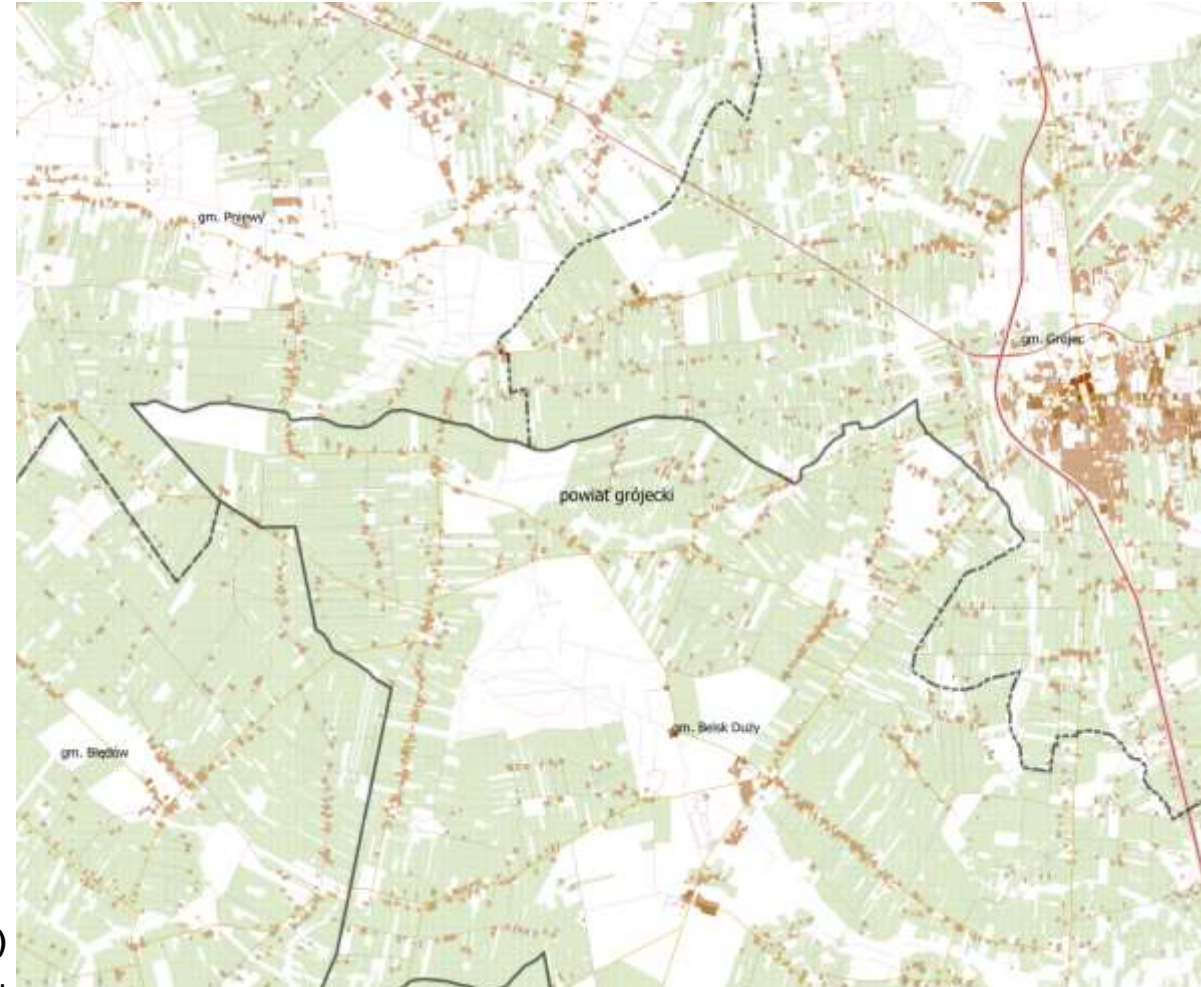


Rycina 7. Potencjalny Przyrodniczy Obszar Funkcjonalny wyodrębniony w oparciu o granicę jeziora Powidzkiego
źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT.

5. Gospodarcze Obszary Funkcjonalne (GOF):

- **Rodzaj powiązań:** relacje gospodarcze podmiotów z tej samej branży, np.: grupy producentów rolnych, przemysł kowlarski, obszary sprawiedliwej transformacji, turystyka, przemysł lotniczy
- **Grupa docelowa:** określana w oparciu o lokalne diagnozy powiązań
- **Cele strategii:** (1) podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego wybranej branży (branż)

Rycina 8. Potencjalny Gospodarczy Obszar Funkcjonalny wyodrębniony w oparciu o podobieństwo struktury gospodarczej (sadownictwo)
źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT.





3) Zakres prac diagnostycznych

Zakres prac diagnostycznych przy instytucjonalizacji MOF i tworzeniu strategii rozwoju ponadlokalnego:

Etap instytucjonalizacji
MOF lub weryfikacji granic

A. Diagnoza powiązań funkcjonalnych

Etap szczegółowej
diagnozy sytuacji
społecznej, gospodarczej i
przestrzennej MOF

B1. Diagnoza porównawcza i wewnętrzna (pogłębiona)

B2. Diagnoza otoczenia strategicznego

Etap syntezy diagnozy MOF

C. Synteza diagnozy

Zakres prac diagnostycznych przy instytucjonalizacji MOF i tworzeniu strategii rozwoju ponadlokalnego:

Etap instytucjonalizacji
MOF lub weryfikacji granic

A. Diagnoza powiązań funkcjonalnych

Etap szczegółowej
diagnozy sytuacji
społecznej, gospodarczej i
przestrzennej MOF

B1. Diagnoza porównawcza i wewnętrzna (pogłębiona)

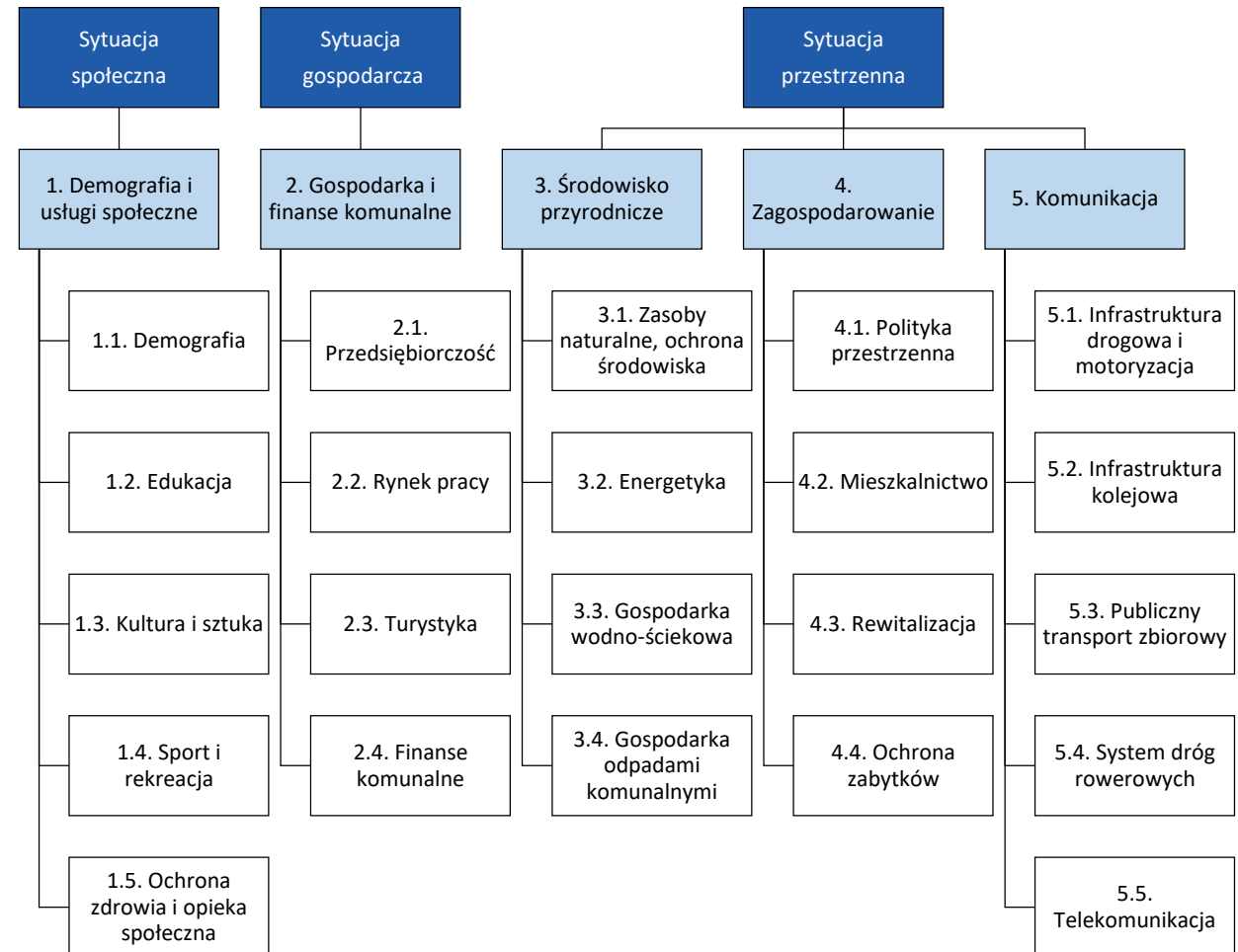
B2. Diagnoza otoczenia strategicznego

Etap syntezy diagnozy MOF

C. Synteza diagnozy

Struktura diagnozy porównawczej i pogłębionej:

Zgodnie z art. 10a ust. 1 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, „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”





4) Model struktury funkcjonalno-przestrzennej



Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest integralną częścią strategii rozwoju i odnosi się do jej całej treści. Ma on obrazować rozwój w perspektywie realizacji celów strategii oraz w kontekście potencjalnych przeobrażeń przestrzeni w odpowiedzi na megatrendy i długoterminowe wyzwania rozwojowe (Markowski, 2019).

Zasady formułowania modelu

- **selektywność funkcjonalna** - koncentracja na wybranych strategicznych formach i funkcjach zagospodarowania przestrzennego
- **selektywność przestrzenna** - ograniczająca zakres wskazywanych wytycznych i ustaleń przede wszystkim do obszarów istotnych z punktu widzenia całości obszaru funkcjonalnego
- **selektywność czasowa** – ograniczająca wskazywane procesy i działania w przestrzeni oraz związane z nimi obszary do okresu zgodnego z horyzontem czasowym strategii

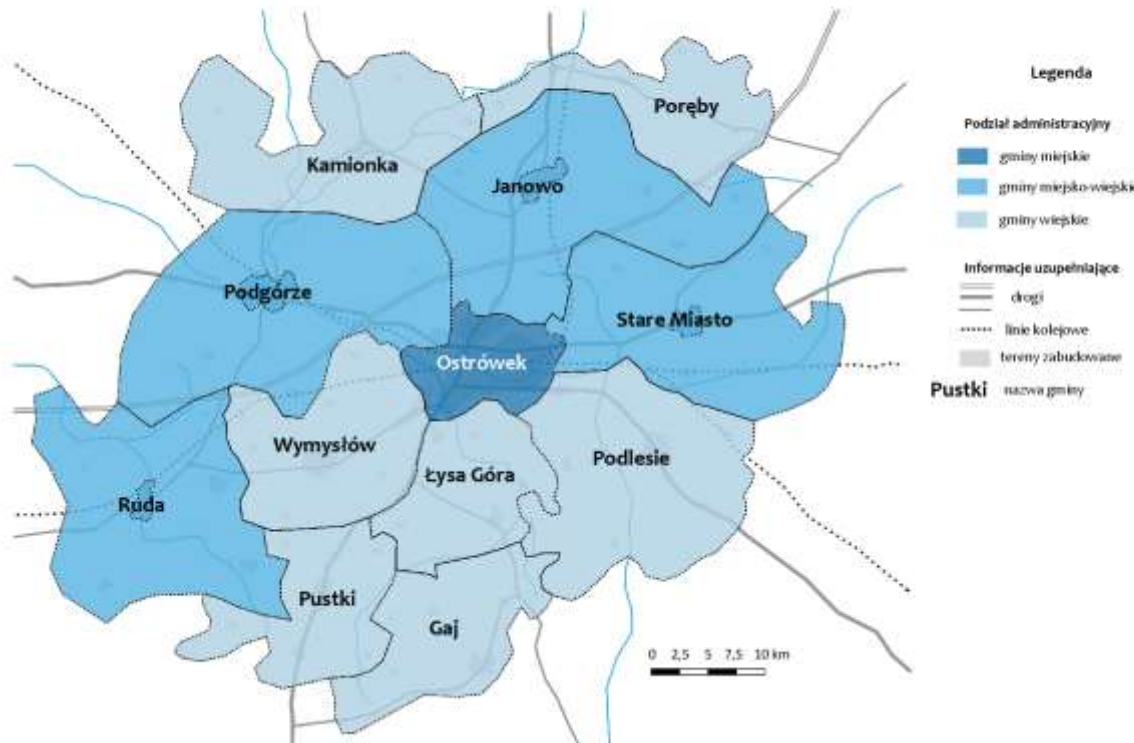
Zakres modelu w zależności od typu OF

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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

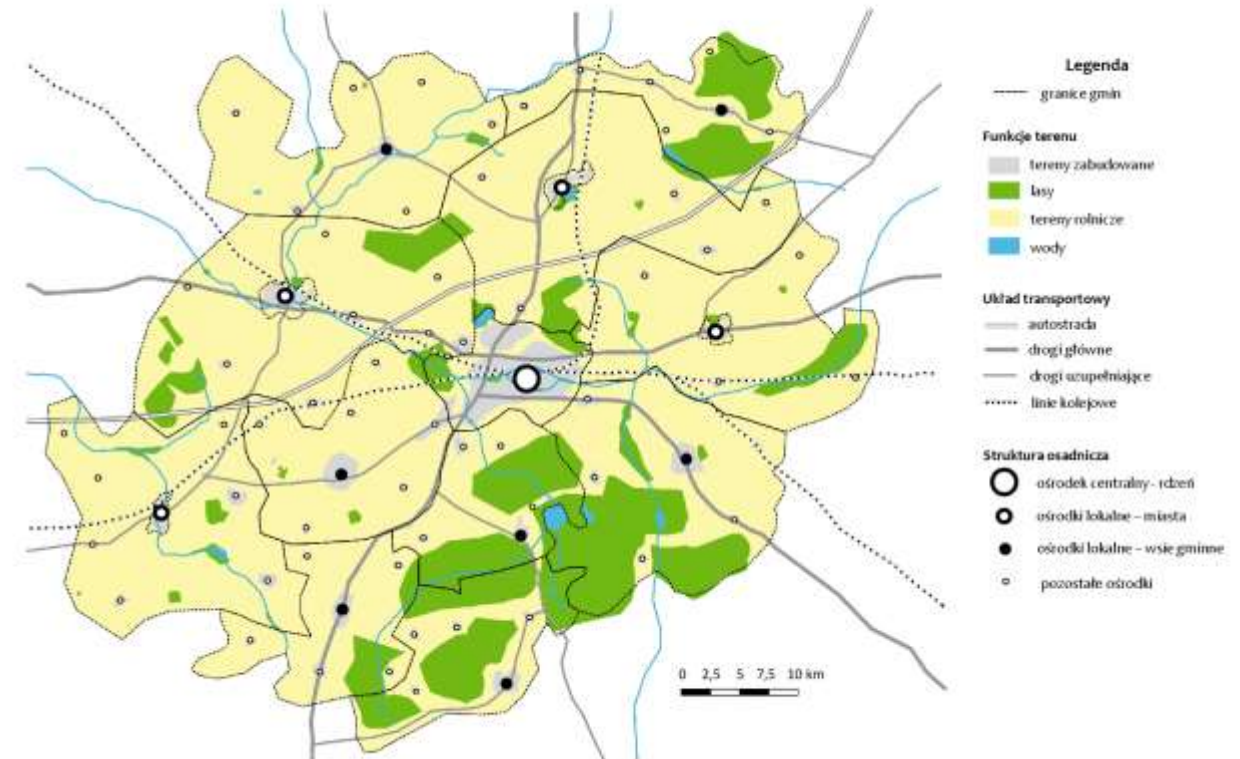
* w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

Fikcyjny OF, dla którego przedstawiono elementy modelu

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej
Podział administracyjny



Model struktury funkcjonalno-przestrzennej
Podstawowe elementy zagospodarowania



* w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

Zakres 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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

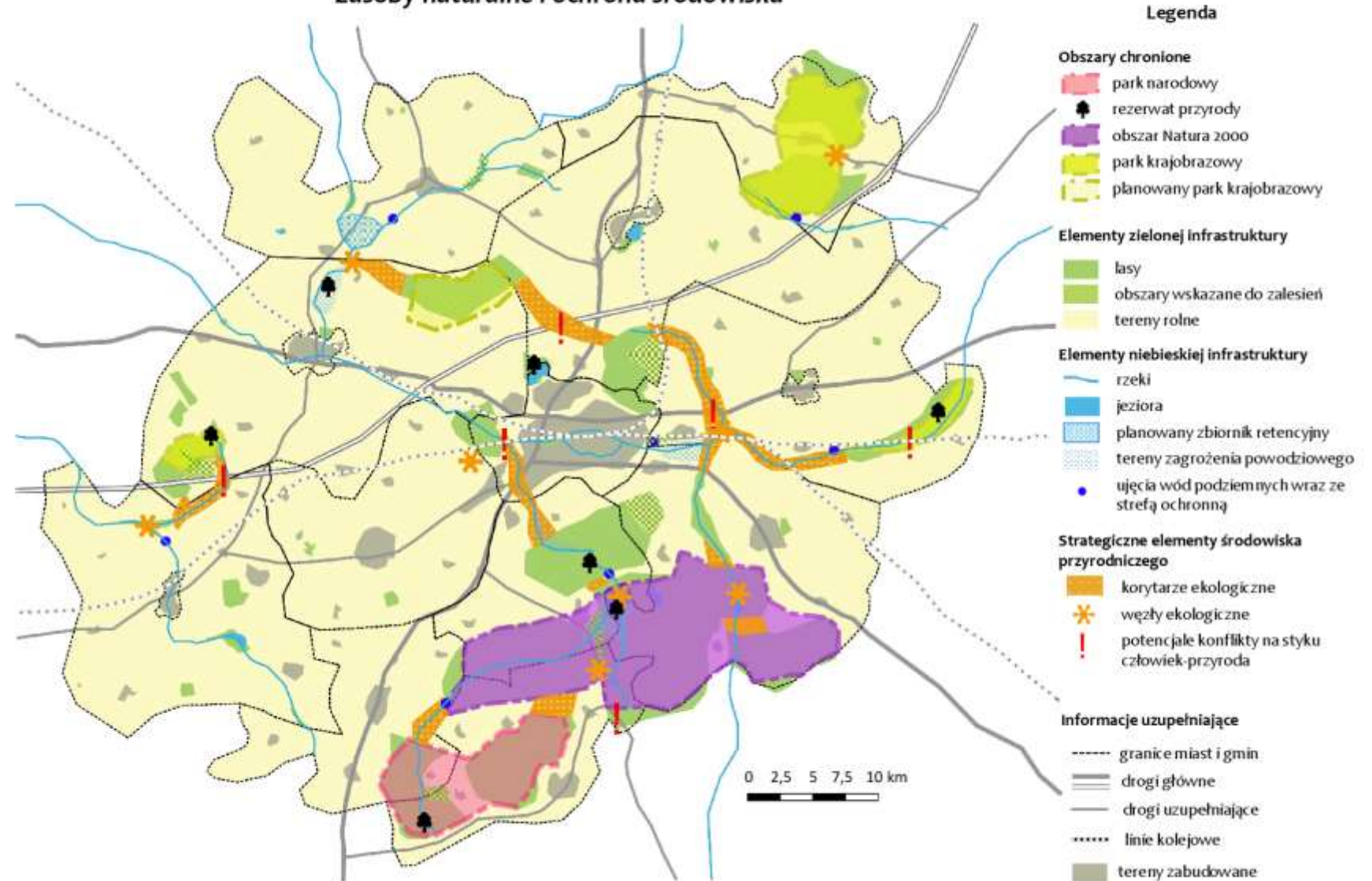
* w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Środowisko przyrodnicze

Zasoby naturalne i ochrona środowiska

Przykładowa plansza



Zakres 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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

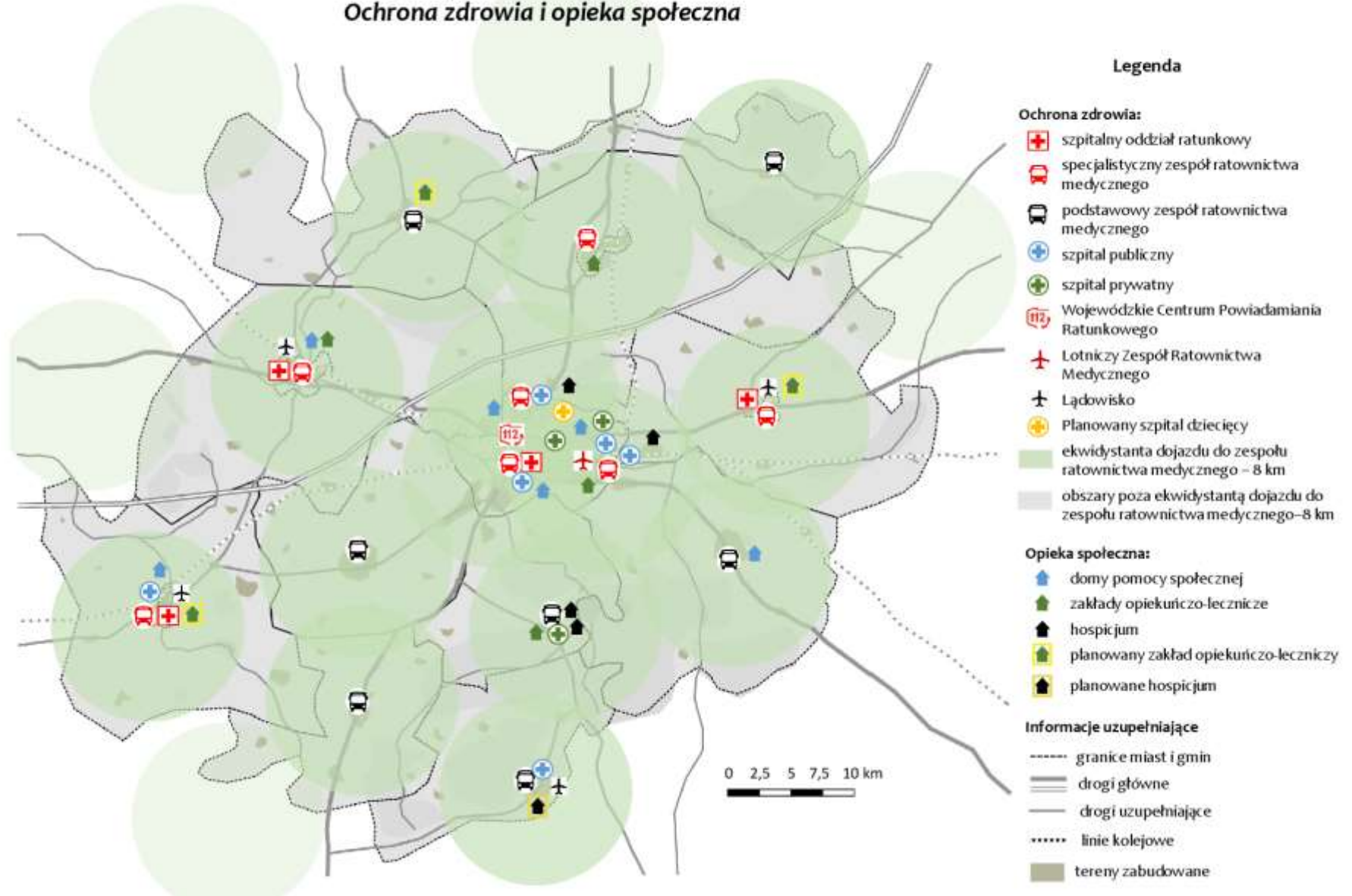
* w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Demografia i usługi społeczne

Ochrona zdrowia i opieka społeczna

Przykładowa plansza



Zakres 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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

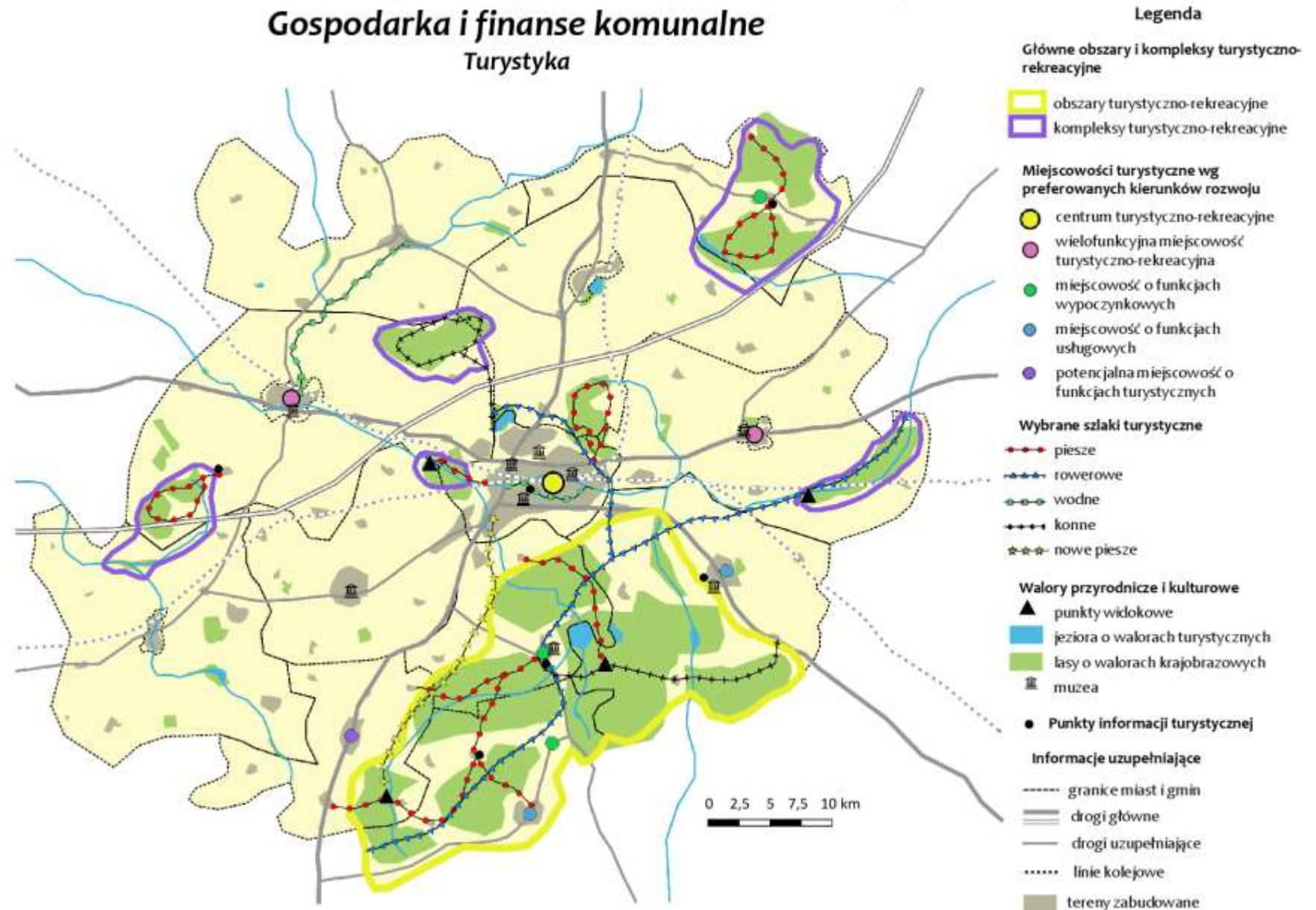
* w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Gospodarka i finanse komunalne

Turystyka

Przykładowa plansza



Zakres 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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

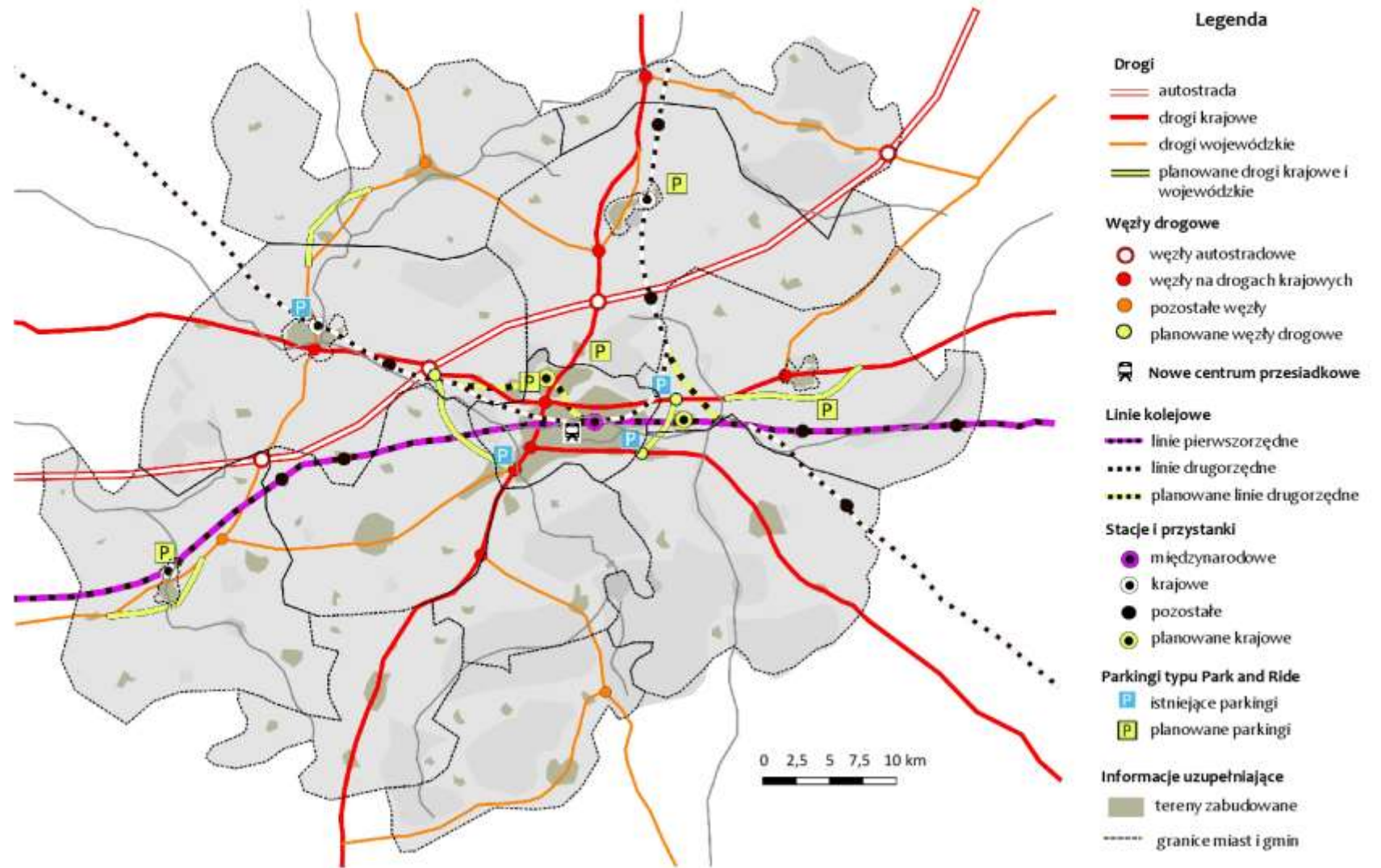
* w zakresie możliwym do przedstawienia w modelu

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Komunikacja

Infrastruktura drogowa i kolejowa

Przykładowa plansza



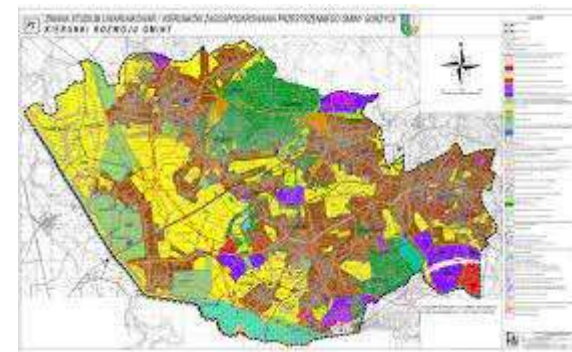
Zakres modelu w zależności od typu OF

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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

W ramach planszy *Zagospodarowanie* 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 zabudowy**, których zagospodarowanie jest priorytetem w okresie obowiązywania strategii.

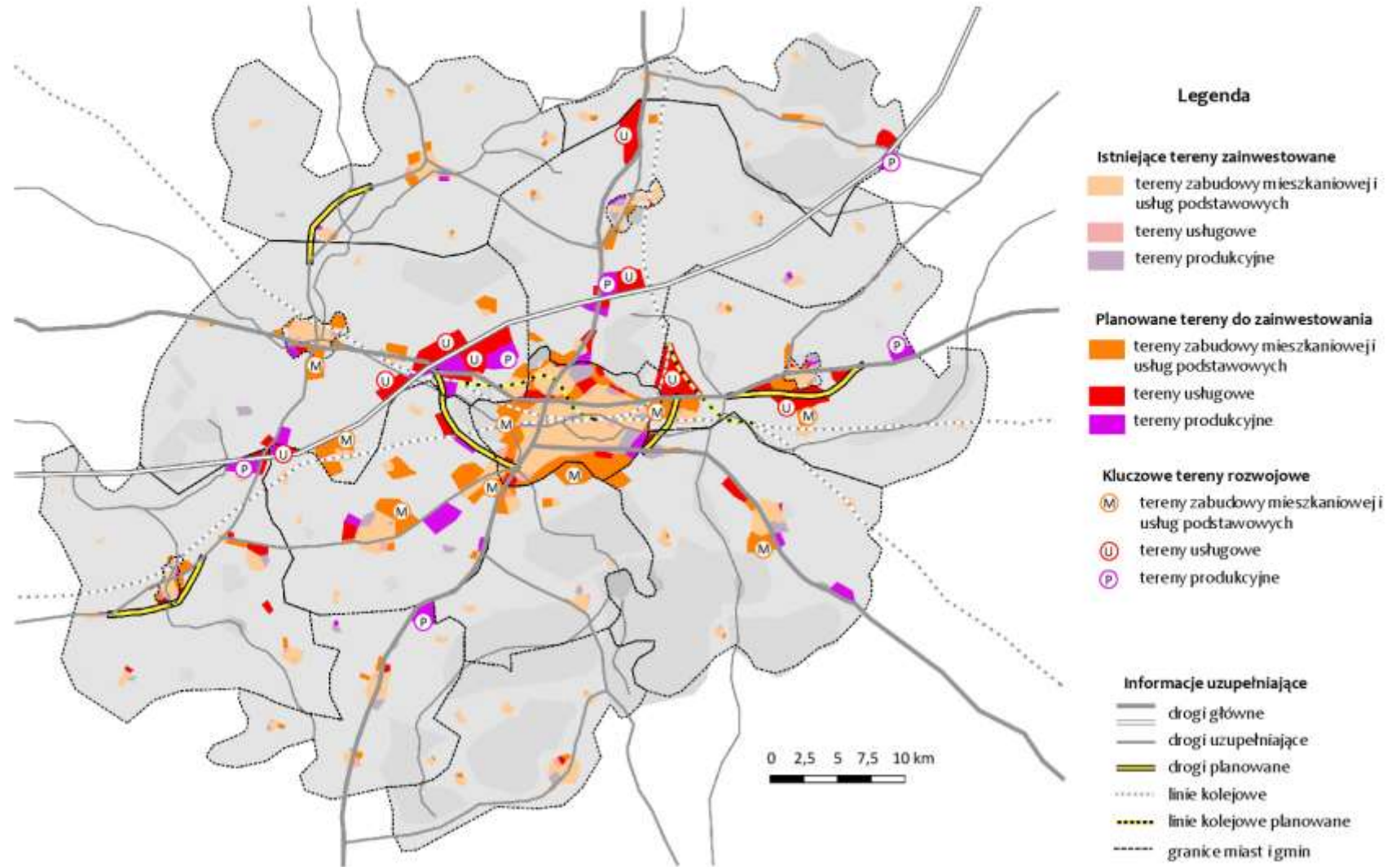


Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Zagospodarowanie

Tereny zabudowy

Przykładowa plansza



Zakres modelu w zależności od typu OF

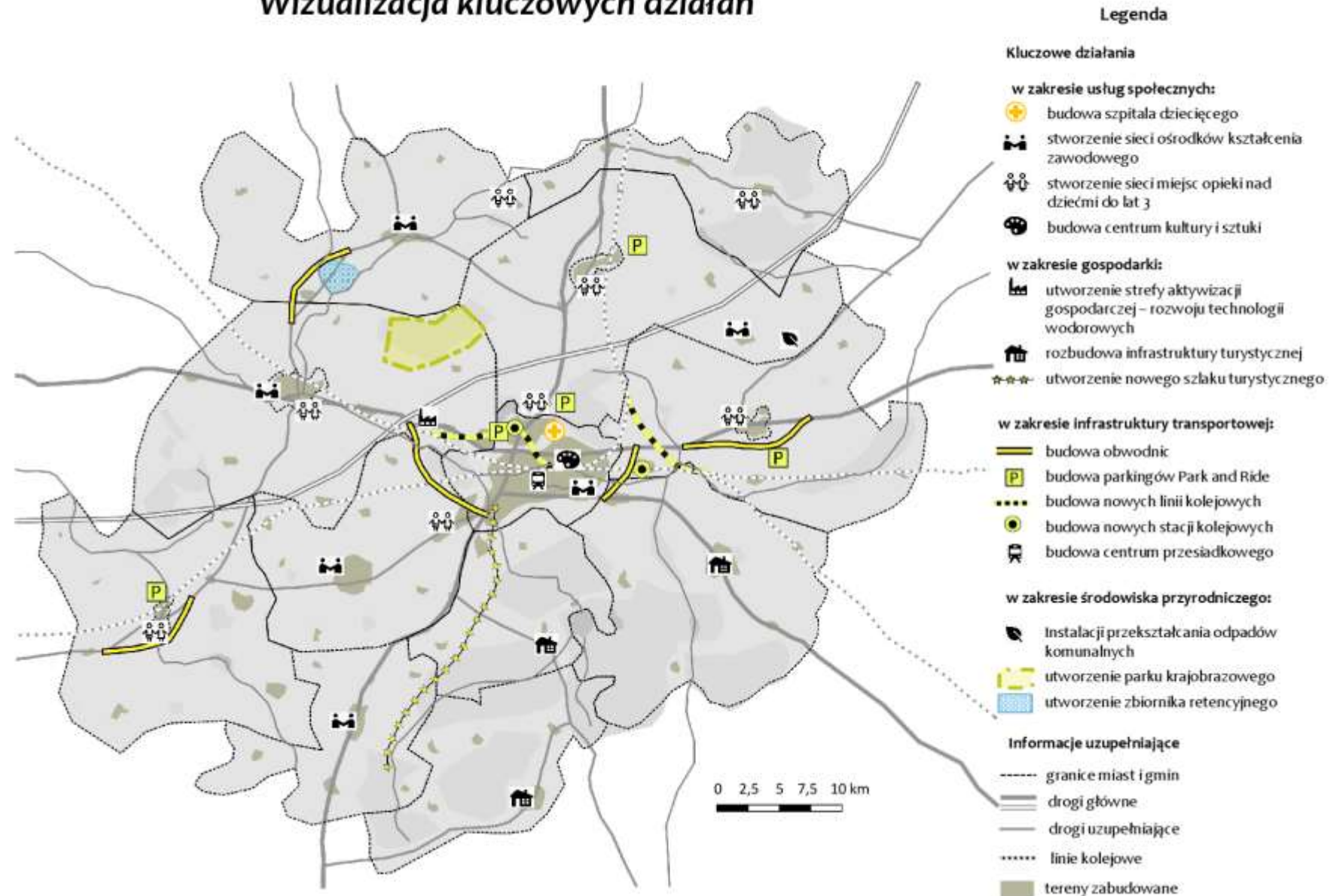
Podstawa opracowania	Elementy modelu	Rekomendowana forma prezentacji	Typ OF				
			MOF OW	MOF SR	MOF MW	POF	GOF
O – obowiązkowe, R – rekomendowane, F - fakultatywne							
Cześć diagnostyczna i kierunkowa	Środowisko przyrodnicze	Graficzna i opisowa	O	R	F	O	F
	Demografia i usługi społeczne*		O	R	F	F	F
	Gospodarka i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Wizualizacja kluczowych działań

Przykładowa plansza



Zakres 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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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



Obszary strategicznej interwencji (OSI) o randze ponadlokalnej (obszaru funkcjonalnego) obok modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej powinny być podstawą operacjonalizacji podejścia terytorialnego w strategii rozwoju ponadlokalnego. Wyróżnić należy dwa rodzaje OSI o randze ponadlokalnej:

OSI rozwojowe obejmują obszary:

1. koncentracji obiektów i usług rangi ponadlokalnej (centra i subcentra metropolitalne)
2. koncentracji rozwoju podstawowych funkcji inwestycyjnych (mieszkaniowej, usługowej, produkcyjnej) - najlepiej spełniające warunki określone w art. 1 ust. 4 UPZP
3. indywidualnych przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze obszarowym, określonych w części projektowej strategii

Poszczególne OSI rozwojowe mogą być również kombinacją wszystkich powyższych typów.

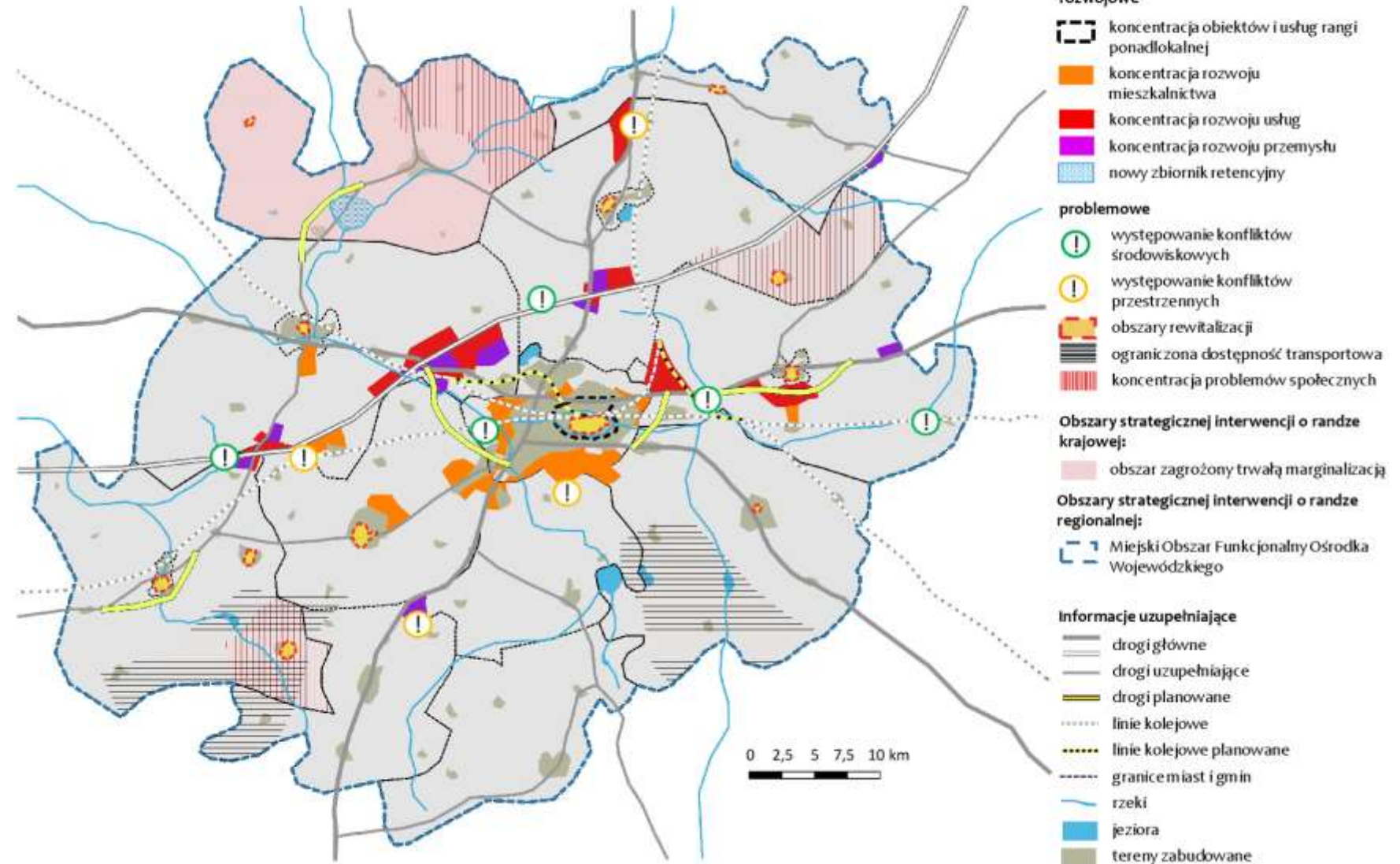
OSI problemowe powinny obejmować tereny, które nie są zaliczone do OSI rozwojowych, a zostały wyznaczone ze względu na czynniki:

- 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 do rewitalizacji).

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Obszary strategicznej interwencji

Przykładowa plansza



Zakres 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 i finanse komunalne*		O	R	F	F	O
	Komunikacja		O	R	F	F	F
	Zagospodarowanie		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



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 gmin, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 9 ust. 2 upzp.

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 promocyjne.

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.



Dziękujemy za uwagę.

Zapraszamy do dyskusji!