Centrum Ekspertyzy Lokalnej

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ANALIZA CELowa nr 2/2022

MODEL FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNY JAKO INTEGRATOR PLANOWANIA STRATEGICZNEGO I PRZESTRZENNEGO

Grzegorz Roman

Wstęp

Przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, określająca podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030, stała się podstawą dla intensyfikacji prac nad reformą systemu zarządzania rozwojem Polski. Ich celem jest wprowadzenie w pełni zintegrowanego systemu planowania rozwoju na każdym poziomie zarządzania państwem – krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Ze względu na skomplikowany charakter zmian oraz szeroki zakres reformy, obejmujący zarówno aspekty społeczno-gospodarcze, jak i przestrzenne, wymaga ona licznych zmian prawnych i w konsekwencji etapowania.

Na pierwszym etapie reformy nastąpiła zmiana horyzontu planowania strategicznego na poziomie krajowym. W miejsce długookresowej strategii rozwoju kraju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju wprowadzona została średniookresowa strategia rozwoju kraju łącząca aspekty społeczne, gospodarcze oraz długookresowe cele przestrzenne. Na poziomie regionalnym nastąpiło wzmocnienie roli strategii wojewódzkiej poprzez nadanie jej wiodącej roli w zakresie planowania działań rozwojowych zarówno w zakresie społecznym, gospodarczym, jak i przestrzennym. Na poziomie lokalnym wprowadzona została strategia rozwoju gminy oraz strategia rozwoju ponadlokalnego, integrująca działania rozwojowe podejmowane w kilku powiązanych ze sobą funkcjonalnie gminach. Te nowe dokumenty, muszą zawierać element integrujący planowanie społeczno-gospodarcze z planowaniem przestrzennym w postaci modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej.

W drugi etapie wprowadzone zostaną zmiany w systemie planowania przestrzennego, w szczególności planowania miejscowego. Obejmą rozwiązania wypracowane w ramach prac nad reformą procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego (prace są na ukończeniu).

Wprowadzenie nowego systemu zarządzania rozwojem ma w efekcie uczynić go bardziej odpowiedzialnym oraz społecznie i terytorialnie zrównoważonym. Opartym o indywidualny potencjał terytorialny (kapitał rzeczowego i ludzki), inwestycje oraz innowacje. Selektywnie wspierany przestrzennie lub obszarowo (Obszary Strategicznej Interwencji) .

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju gminy/strategii rozwoju ponadlokalnego

Konieczność integracji planowania strategicznego i przestrzennego była od wielu lat przedmiotem licznych sygnałów płynących z poziomu lokalnego do odpowiedzialnych za rozwój i wydatkowanie środków pomocowych Ministerstw. Gminy (zwłaszcza te największe) wskazywały, iż system planowania przestrzennego nie radzi sobie z żywiołowo przebiegającymi procesami urbanizacji, jest narzędziem zbyt słabym oraz posiadającym zbyt dużo luk; że źródłem kryzysu jest dychotomia oraz brak integracji planowania przestrzennego i strategicznego (społeczno-gospodarczego), silosowość obu dokumentów oraz trybów ich wdrażania; że prowadzi to w efekcie do licznych sprzeczności w realizacji celów, programów oraz projektów, niskiej efektywności interwencji publicznej oraz potęguje problemy z ochroną interesu publicznego; że potrzebna jest pilna integracja obu dokumentów.

Odpowiednie ramy prawne do integracji planowania strategicznego i przestrzennego stworzyła dopiero nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz.U. 2021.0.1057 oraz w konsekwencji nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, poprzez dodanie:

art. 10e. ust. 3. Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy [...] przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności:

- *model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,*
- *ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;*
- *obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa [...] wraz z zakresem planowanych działań;*
- *obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań.*

W nowym ujęciu prawnym strategie na poziomie lokalnym mają być sporządzane z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia (rezygnacja z podejścia silosowatego), a rozwój ma być kształtowany równocześnie w sferze:

- ładu przestrzennego (planowanie przestrzenne),
- ładu społecznego (planowanie społeczne i polityczno-instytucjonalne),
- ładu gospodarczego (planowanie gospodarcze),
- ładu środowiskowego (planowanie środowiskowe - tzw. usługi ekosystemowe, w uproszczeniu takie bez których człowiek nie może/nie powinien funkcjonować).

Dzięki takiemu ujęciu dokument ma zapewnić:

- pełną koordynację myśli i działań w planowaniu strategicznym oraz podczas realizacji poczynionych uzgodnień,
- możliwość osiągnięcia celów niemożliwych do uzyskania bez wywołanego efektu synergii.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Zakotwiczeniu procesów rozwoju w tkance terytorialnej, osadzenie działalności gospodarczej w relacjach społecznych oraz uruchomienie mechanizmów współtworzenia nowych wartości i zasobów, strategicznie cennych tak dla pojedynczego podmiotu, jak i całej gospodarki - ma w efekcie poprawić warunki:

- tworzenia i wykorzystania kapitałów i uwarunkowań terytorialnych (m.in. endogenicznych zasobów i sieci współpracy);
- integracji działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych (m.in. wzmacnianiu partycypacji, partnerstwa i współpracy);
- dynamizacji mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych, niezależnie od układu administracyjno-politycznego.

Nadanie wymiaru przestrzennego zjawiskom społeczno-ekonomicznym pozwali na większą precyzję procesów diagnostycznych, bardziej adekwatne i trafne określanie priorytetów, celów i kierunków interwencji, a także koordynację i lepsze gospodarowanie zasobami na etapie wdrażania.

Jednak dla pełnego sukcesu nowego podejścia do zarzadzania rozwojem potrzebna jest integracja planowania we wszystkich aspektach:

- podmiotowym - pełna współpraca różnych podmiotów systemu planowania rozwoju.
- przedmiotowy - połączone zakresy polityk publicznych, celów i zadań zawsze w kontekście przestrzennym.
- koordynacji - koordynacja planowania poprzez zachowanie zasad: hierarchiczności oraz spójności czasu i miejsca.
- formalnym - integracja procedur i dokumentów planistycznych poprzez ich spójność formalną i merytoryczną.
- realizacyjnym - spójność na poziomie implementacji (wdrażania).

Celem nowych regulacji jest włączenie polityki przestrzennej do polityki rozwoju. W efekcie wymiar przestrzenny zintegrowanych strategii rozwoju będzie realizowany poprzez określenie zasad i celów polityki przestrzennej oraz struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru strategii (model struktury funkcjonalno-przestrzennej), opis ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (zasady wynikające z przyjętego modelu), ukierunkowanie działań do konkretnych obszarów i dopasowanie ich do potrzeb i możliwości tych obszarów (wskazanie obszarów strategicznej interwencji).

Strategia

Ustawodawca wprowadzając nowy, zintegrowany system zarządzania rozwojem nie był zbyt wymowny. Lakoniczny przepis w nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz odrobinę szerszy w nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym pozostawiły znaczące pola interpretacyjne, mniejsze w warstwie zawartość samej strategii, zdecydowanie większe w treści poszczególnych jej części. W szczególności w części poświęconej problemom przestrzennym – modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Opublikowane wytyczne Ministerstwa Funduszy i Polityki Rozwoju jakkolwiek niezwykle pomocne nie rozwiały wszystkich wątpliwości. Pozostawiły znaczny margines swobody zarówno autorom dokumentów jak i przyjmującym je samorządom.

Ostateczny format dokumentu kształtuje się w dyskusjach merytorycznych oraz na bazie praktyki, w takcie procesu przygotowywania i przyjmowania zintegrowanych strategii rozwoju przez zainteresowane JST.

W procesie formowania wzorca dokumentu bierze również udział Związek Miast Polskich, który w ramach projektu Pilotaż Centrum Wsparcia Doradczego wsparł przygotowanie strategii terytorialnych dla 38 samorządowych partnerstw z całego kraju. Zakres doradztwa strategicznego obejmował:

- przygotowanie diagnozy społeczno-gospodarczej partnerstwa;
- przygotowanie strategii terytorialnej wraz z pakietem projektów z zakresu rozwoju gospodarczego, społecznego, środowiskowego i instytucjonalnego;
- analizę finansową JST ze wskazaniem potencjalnych źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych.

Dla dwóch z nich: partnerstwa powiatu szczecineckiego i partnerstwa powiatu kolbuszowskiego, autorzy badania stworzyli dodatkowo model struktury funkcjonalno-przestrzennej obejmujący analizy uwarunkowań przestrzennych oraz pożądane kierunki rozwoju przestrzennego.

Część diagnostyczna, stanowiąca załącznik do strategii budowanej w metodologii CWD, jest dokumentem wskazującym na główne bariery hamujące rozwój społeczno-gospodarczy obszaru strategii. Otwierającym jednocześnie prace nad przyszłymi kierunkami rozwojowe, ogniskujące się zwykle wokół dwóch kluczowych problemów każdej społeczności lokalnej - poprawa jakości życia mieszkańców i wzrost konkurencyjności gminu. Diagnoza ma charakter obszarowy. Zawiera analizę pozycji rozwojowej gmin położonych na obszarze strategii, zawsze na tle samorządów o podobnej funkcji w strukturze osiedleńczej kraju, a także rozbudowaną analizę sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowo-przestrzennej w wariancie porównawczym z sąsiednimi gminami.

Źródłem danych diagnostycznych są:

- informacje ogólnodostępne z takich źródeł jak dokumenty o charakterze strategicznym, artykuły, dane ze stron internetowych, dane statystyczne gromadzone przez instytucje publiczne (GUS, Urząd Skarbowy, Urzędy Pracy, etc), dane i raporty którymi dysponują samorządy oraz bazy danych gromadzonych i poddawanych wstępnej analizie wg kryteriów instytucji prowadzącej, np.:
  - Monitor Rozwoju Lokalnego II (MRL II) – baza danych ZMP służąca głównie do analizy i oceny potencjału rozwojowego gminy. MRL stanowi kompleksową bazę statystyczną pogrupowaną w kluczowe kategorie i obszary rozwojowe skupione wokół trzech wymiarów: gospodarczego, społecznego i środowiskowo-przestrzennego.
  - Bank Danych Lokalnych GUS – ogólnodostępne narzędzie publikowania danych statystycznych dotyczących JST oraz miast.
  - Zasoby kartograficzny – narzędzie analizy i prezentacji danych w formie wizualnej.
- Zestawy badań społecznych:
  - dedykowanych poznaniu opinii mieszkańców JST, np. badania ankietowe zawierające opinie trzech kluczowych grup interesariuszy:
    - Badanie opinii oraz planów życiowych młodzieży ostatnich klas szkół ponadpodstawowych mieszkających na obszarze strategii.
    - Badanie opinii mieszkańców obszaru strategii na temat podstawowych problemów i kwestii rozwojowych.
    - Badanie opinii lokalnych liderów (VIP).

- dedykowanych problemom gospodarczym poszczególnych JST:
  - Badaniami samorządów w zakresie bilansu usług, będące analizą przepływów usług pomiędzy gminami oraz lokalizacji centrów poszczególnych kategorii usług w obszarze funkcjonalnym.
  - Badania diagnozujące warunki do rozwoju przedsiębiorczości w gminach obszaru strategii.
  - Badania zasobów i produktów na obszarze strategii polegające na inwentaryzacji posiadanych przez samorządy zasobów i produktów miejskich/ gminnych.
- Warsztaty diagnostyczny dla poszczególnych grup mieszkańców.

Cykliczne spotkania zespołu ds. strategii składającego się z przedstawicieli JST oraz grup interesariuszy, jako narzędzie pomocnicze, którego głównym celem wypracowywanie kluczowych wniosków oraz zatwierdzanie poszczególnych zadań.

Przykładowa diagnoza w metodologii CWD składa się z rozdziałów poświęconych:

- Uwarunkowaniom wynikającym z położenia geograficznego, fizjografii, dostępności komunikacyjnej i mobilności.
- Pozycji rozwojowej obszaru strategii na tle wybranych samorządów o podobnej strukturze osiedleńczej analizowanej w trzech wymiarach; społecznym, środowiskowo-przestrzennym i gospodarczym.
- Analizom pogłębionym w:
  - Wymiarze społecznym obejmującym takie zagadnienia jak: ludność i procesy demograficzne; edukacja i wychowanie; kultura i dziedzictwo kulturowe; sport, rekreacja i turystyka; polityka społeczna; bezpieczeństwo publiczna; kapitał społeczny.
  - Wymiarze środowiskowym i przestrzennym, m. in w obszarze: środowiska naturalnego i infrastruktury; stanu i ochrony środowiska; wewnętrznej i zewnętrznej dostępność komunikacyjnej (drogowa, rowerowa, kolejowa, lotnicza itp.); transportu zbiorowego; inwestycji w odniesieniu do sieci transportowej dystrybuowanym ze szczebla krajowego i wojewódzkiego; infrastruktury komunalnej i energetycznej; dostępność i jakość sieci informatycznych; planowania i zagospodarowania przestrzennego.
  - Wymiarze gospodarczym, obejmującym: liczbę, wielkość i rodzaj podmiotów gospodarczych; dominujące branże; aktywność gospodarczą mieszkańców i miejsca pracy; bezrobocie, ilość i jakość terenów inwestycyjnych; atrakcyjność turystyczną obszaru strategii – walory, oferta i infrastruktura.
  - Wymiarze instytucjonalnym: standardy funkcjonowania administracji samorządowej; finanse samorządowe; współpracę międzysektorową i międzygminną.
- Powiązania funkcjonalne samorządów obszaru strategii obejmujące: powiazania komunikacyjne, w tym lotnicze, powiazania w zakresie usług edukacyjnych, dojazdy do pracy, usługi ochrony zdrowia, kulturę, suburbanizację i powiazania migracyjne; funkcjonowanie w obszarach funkcjonalnych.

Wartość i użyteczność diagnozy podnosi jakość zebranych danych, danych społeczno-ekonomicznych, m.in. dane: POLTAX, ZUS, KRUS, dane i prognozy demograficzne, MPSiR, i inne. im zasób danych świeższy (31 XII 2019).

Końcowym etapem diagnozy, wymienionym w ustawie o samorządzie gminnym jest jej synteza (art. 10 e ust. 3). Powszechnie stosowanymi narzędziami służącym jej sporządzeniu są metoda SWOT lub analiza problemowa.

Celem metody SWOT jest rozróżnienie mocnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń. Mocne i słabe strony to pozytywne i negatywne cechy danej jednostki terytorialnej (opracowane w oparciu o wyniki diagnozy porównawczej i pogłębionej). Z kolei szanse i zagrożenia opisują czynniki zewnętrzne w stosunku do obszaru funkcjonalnego (opracowane w oparciu o wyniki diagnozy otoczenia strategicznego).

W pierwszym etapie stosowania metody SWOT należy dokonać identyfikacji mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń danego obszaru. Po ich zidentyfikowaniu następuje nadawanie im wag. Wagi powinny opisywać znaczenie tych czynników dla rozwoju danego obszaru. 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.

Druga metoda (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.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wynikający z przepisów ustawy o samorządzie gminnym zakres strategii dotyczący rozwoju przestrzennego obejmuje w szczególności: model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa oraz obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań.

Model Struktury w „nowej" strategii rozwoju to klucz do integracji planowania rozwoju (planowania strategicznego i przestrzennego). Stanowi on fundament budowy zintegrowanej polityki przestrzennej oraz ramę dla prowadzenia procesów rozwojowych przez różnych interesariuszy na danym obszarze i w określonym czasie. Jego ustalenia są obrazem mozaiki powiązań i interakcji zdefiniowanych w przestrzeni. Prezentuje on pożądane kierunki rozwoju przestrzennego danego terytorium w określonym horyzoncie czasowym, przy zdefiniowanych celach społeczno-gospodarczych i środowiskowych oraz obrazuje wizerunek przemian w przestrzeni wynikających z realizacji przyjętych celów strategicznych i ich efektów.

Model struktury, inaczej niż Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gminy, to uproszczony obraz stworzony tylko dla celów projektowania rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni JST. Niedookreślony pod względem treści i metodologii, cechujący się dużą swobodą przy jego kształtowaniu, równoległy do obowiązującego systemu planowania przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin). Jego atutem jest nadrzędność funkcji wizyjno-decyzyjnej, wysoka wartość komunikacyjna, zarysowanie w strategii podstawowego, hierarchicznego układu stref funkcjonalnych z podstawowym układem komunikacyjnym oraz obszarów podejmowanej interwencji.

Punktem wyjścia budowy Modelu jest istniejący układ przestrzenny kształtujący funkcjonalność jednostki, na który składa się rozmieszczenie głównych elementów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych oraz obszarów wyróżniających się charakterem i dynamiką procesów rozwojowych wraz z ich zależnościami i powiązaniami. Natomiast sama treść i sposób przedstawienia Modelu zależą od charakteru obszaru strategii, przyjętych kierunków rozwoju i stopnia zaawansowania ich realizacji oraz koncepcji autorów. Mając na względzie obowiązujące na szczeblu lokalnym dokumenty planistyczne model musi wskazać na syntetyczny i wizyjny charakter proponowanych zmian w przestrzeni.

Model na poziomie lokalnym (gmina, obszar funkcjonalny) stanowi ilustrację założeń ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju. Przedstawia długookresową strategiczną wizję rozwoju gminy (obszaru funkcjonalnego) wynikającą z uwarunkowań związanych z jej położeniem, trendami rozwojowymi (zarówno globalnymi – np. demograficznymi, klimatycznymi czy technologicznymi, jak i tymi specyficznymi dla gminy) oraz kierunki zmian oczekiwanych w wyniku realizacji strategii.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Prezentuje cele jakościowe i ilościowe w kontekście przestrzennym. Wskazuje obszary kluczowe dla osiągnięcia celów (np. obszary problemowe, obszary z potencjałem rozwojowym, obszary o określonych funkcjach czy specjalnym przeznaczeniu) oraz określa rodzaje powiązań występujących pomiędzy poszczególnymi obszarami (powiązania funkcjonalne). Sugeruje stan docelowy obszarów, układów i sieci, z uwzględnieniem relacji między nimi. Pozwala zdefiniować strategiczne działania i obszary, będące podstawą wzmacniania potencjału funkcjonalno-przestrzennego oraz zapobiegania zjawiskom negatywnym i konfliktogennym. Pozawala wskazywać OSI (obszary strategicznej interwencji). Bierze pod uwagę (jako uwarunkowanie) zasady i ustalenia modeli określonych na poziomie kraju i województwa.

Główna zasadą formułowania modelu jest selektywność:

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

Ta ostatnia jest szczególnie trudna do uzyskania – procesy przestrzenne z natury rzeczy rozgrywają się w dłuższej perspektywie. Im krótszy okres dla którego formułuje się strategię tym trudniej utrzymać się w ryzach tej zasady.

Przykładowy zakres Modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w gminie (obszarze funkcjonalnym) powinien obejmować:

- Analizę potencjałów rozwojowych w oparciu o diagnozy stanu i prognozy (demografia, gospodarka, przeznaczenie terenu, jego chłonność, przygotowanie pod inwestycję);
- Zmiany w przestrzeni wynikające z celów strategii rozwoju gminy oraz uwzględniające ustalenia, zalecenia (rekomendacje) i zasady wynikające z modeli: krajowego i regionalnego,
- Elementy struktury osadniczej;
- Obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju gminy (np. obszary turystyki i wypoczynku, obszary produkcji przemysłowej lub rolniczej i leśnej, obszary chronione, obszary inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym);
- Lokalne powiązania infrastrukturalne i funkcjonalne, w szczególności transportowe,
- Dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe, w tym obszary chronione;
- Obszary Strategicznej Interwencji (rozwojowe, problemowe), w tym identyfikujące miejsca konfliktów i sposoby ich rozwiązania;
- Przestrzenna wizualizacja kluczowych działań wynikających z kierunkowej strategii,
- Inne elementy ważne z punktu widzenia jednostki, np. obszary zagrożeń (zalewowe, osuwiskowe), występowania surowców naturalnych.

Model powinien wskazywać przewidywane czy pożądane działania w dziedzinie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej poprzez planowanie struktur wielofunkcyjnych, wyznaczanie stref inwestowania i wykluczenia z inwestowania szczególności zapewnianie terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i rozwój aktywności gospodarczej), utrzymywanie terenów rolnych i leśnych objętych ochroną oraz ochronę krajobrazu kulturowego. Jego celem jest identyfikacja ustaleń i rekomendacji wskazujących na działania niezbędne lub pożądane do realizacji w strategii. Ich zakres powinien być ustalany indywidualnie, w zależności od charakteru gminy, jej wizji rozwoju czy aktualności dokumentów planistycznych.

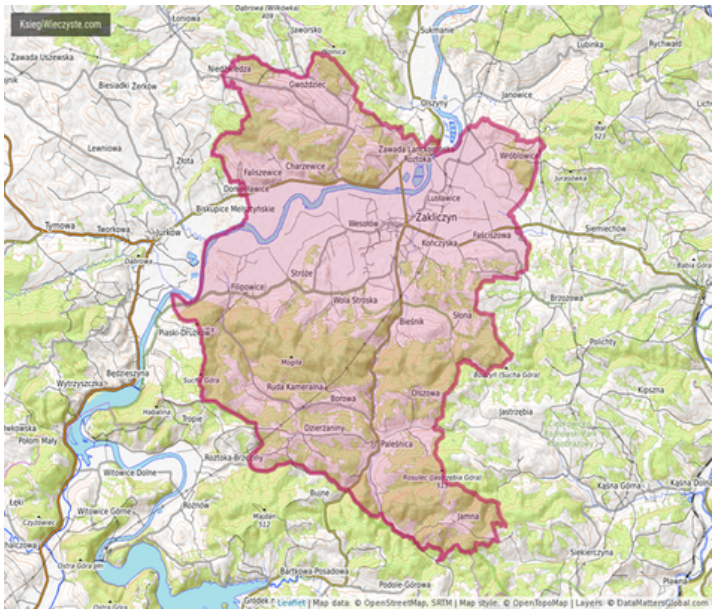
Budowa modelu w metodologii CWD:

Krok pierwszy. Określenie i wizualizacja uwarunkowań, obejmujących w szczególności zagadnienia z zakresu: demografii, elementów istniejącej struktury osadniczej, funkcjonujących systemów infrastruktury technicznej i społecznej, układu komunikacyjnego i systemu transportowego (i innych powiązań funkcjonalnych, obszarów o szczególnych walorach przyrodniczo-krajobrazowych, w tym chronionych, zasobów dziedzictwa historycznego i kulturowego, obszarów zagrożonych. Ustalenia należy (można) przedstawić na kilku bazowych rysunkach, wykorzystujących m.in. dane i informacje zgromadzone w ramach diagnozy oraz systemy informacji geograficznej i proste programy do obróbki graficznej.

Przykładowe wizualizacje:

- Układ komunikacyjny i system transportowy. Lokalny układ komunikacyjnych w gminie Czernichów (obecna i planowana sieć drogowa, trasy autobusowe). Źródło: Raport diagnostyczny Strategii Rozwoju Gminy Czernichów na lata 2021-2030.

- Demografia i elementy istniejącej struktury osadniczej. Elementy struktury osadniczej wraz z lokalnym układem komunikacyjnym na mapie topograficznej gminy Zakliczyn. Źródło: sip.zakliczyn.pl



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

- Infrastruktura techniczna. Odsetek [%] budynków mieszkalnych w sołectwach, posiadających dostęp do sieci wodociągowej w 2019 roku. Źródło: Raport diagnostyczny na potrzeby Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021-2030.

- Demografia i elementy istniejącej struktury osadniczej. Elementy struktury osadniczej wraz z lokalnym układem komunikacyjnym na mapie topograficznej gminy Zakliczyn. Źródło: sip.zakliczyn.pl

Krok drugi. Opracowanie szkicu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy w podziale na podstawowe funkcje: mieszkaniową, usługową (usługi publiczne i komercyjne), produkcyjną (przemysłową), rolniczą, komunikacyjną, rekreacyjną, sportową, turystyczną, rolniczą, leśną. Przy tworzeniu graficznego modelu struktury prócz kolorów, należy wykorzystywać różne inne metody prezentacji (strzałki, piktogramy, sygnatury, linie zasięgu) a statusu elementów zagospodarowania należy oznaczyć w czasie, np. istniejące, w realizacji, planowane.

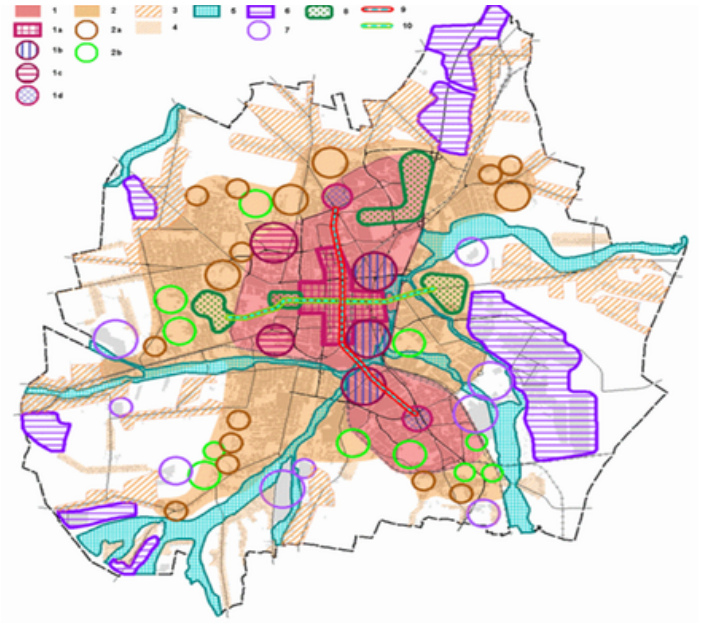
Przykładowe wizualizacje:

- Przykłady struktur funkcjonalno-przestrzennych. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta Kalisza. Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kalisza, załącznik nr 1 do uchwały nr XIV/215/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 września 2019 r.

Krok trzeci. Opracowanie ostateczny Modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej wskazującego kierunki zagospodarowania, obszary podejmowanych interwencji, obszary inwestowania i wykluczenia z inwestowania (np. poprzez wskazanie obszarów wymagających doposażenia w różne elementy infrastruktury, itp.), obszary planowanego rozmieszczenia inwestycji (bez dokładnej lokalizacji), oczekiwane zmiany w przestrzeni wynikające z realizacji celów strategii. Ustalenia Model powinien gwarantować, że środki publiczne będą kierowane na obszary określone wcześniej jako priorytetowe, zgodne ze zidentyfikowanymi niedoborami oraz być katalizatorem prywatnych działań, optymalnie inwestycyjnych, w otoczeniu projektów publicznych.

Podsumowując, tak wypracowany Model powinien informować o wizji utrzymania bądź wykształcenia tożsamości przestrzennej obszaru gminy, prezentować kierunki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, o docelowych funkcjonalnościach obszarów oraz relacjach między nimi.

- Wizualizacja jednego z kierunków rozwoju miasta - „zwartość miasta". Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Częstochowy, załącznik nr 1 do uchwały Nr 263.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy z dn. 21.11. 2019 r.



Objaśnienia: 1 - określenie strefy miejskiej (koncentracja działań w centrum): 1a - centralny ośrodek miejski, 1b - obszary przekształceń funkcjonalnych (aktywizacja funkcji miejskich lub gospodarczych), 1c - istotne obszary zwiększenia potencjału mieszkaniowo-usługowego, 1d - ponadlokalne ośrodki usługowo-handlowe; 2 - określenie strefy podmiejskiej (wykorzystanie potencjału rozwojowego wokół centrum): 2a - istotne obszary rezerw mieszkaniowych, 2b - istotne obszary zieleni mogącej pełnić funkcje rekreacyjne, wypoczynkowe; 3 - obszary możliwego rozwoju zabudowy mieszkaniowej (dogodne predyspozycje rozwojowe); 4 - obszary ograniczonego rozwoju zabudowy (rozproszone, izolowane enklawy o niewielkim potencjale rozwojowym); 5 - obszary ochrony ciągłości korytarzy ekologicznych (ochrona dolin, warunki przewietrzania); 6 - strefy rozwoju gospodarczego; 7 - inne ważne obszary rozwoju gospodarczego; 8 - ważne obszary rekreacyjne, wypoczynkowe, turystyczne; 9 - oś krystalizacji strefy miejskiej; 10 - oś tożsamości historyczno-kulturowej (rozwój ruchu turystycznego).

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

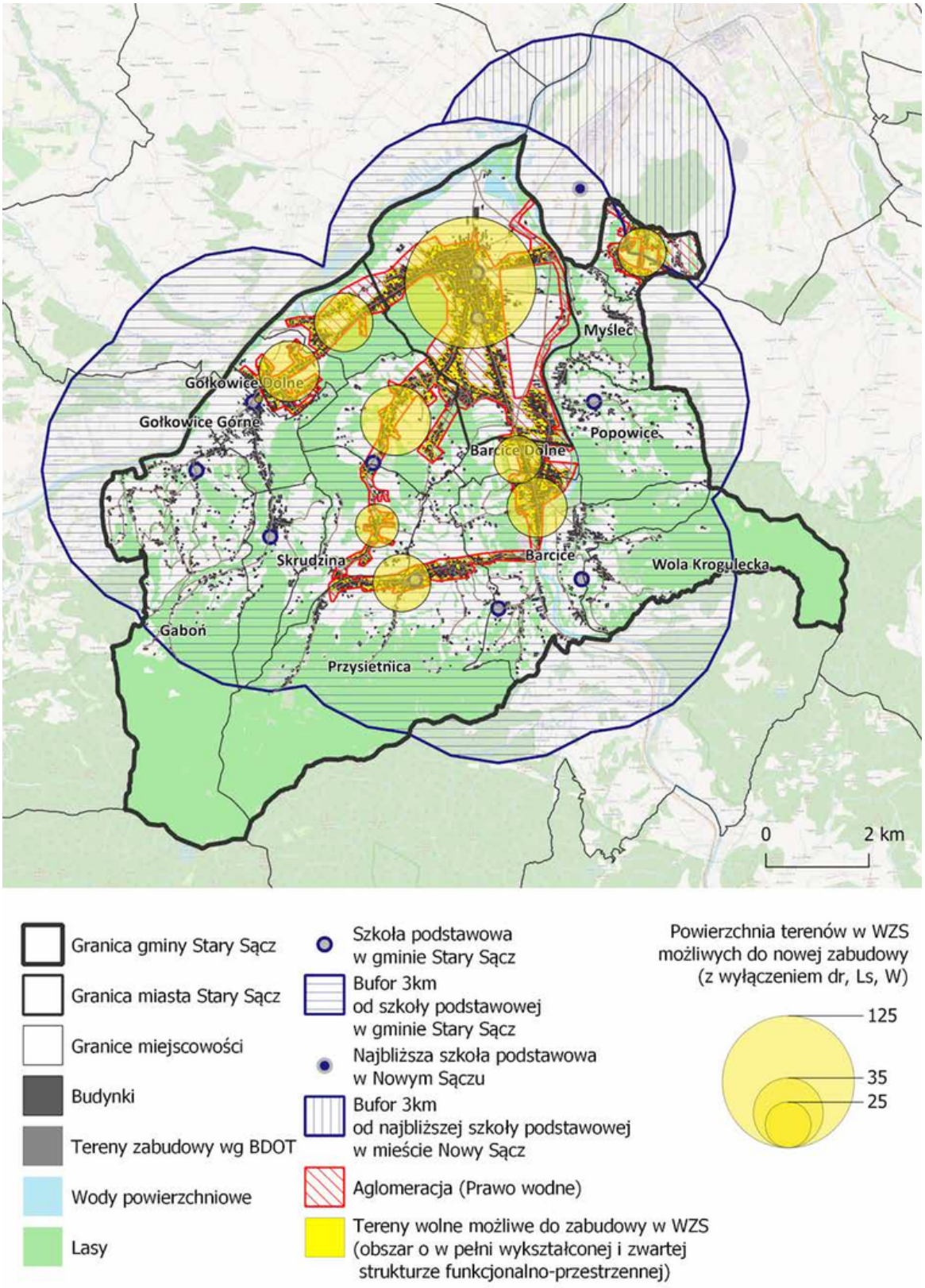
Zapotrzebowanie na nowe tereny mieszkaniowo-usługowe. W trakcie prac nad Modelami dla wybranych Partnerstw w ramach projektu CWD szczególnie istotnymi (i kontrowersyjnymi) okazały się ustalenia i rekomendacje z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w zakresie zapotrzebowania na nowe tereny mieszkaniowo-usługowe. Punktem wyjścia było określenie istniejącej intensywności zabudowy oraz udziały poszczególnych funkcji na terenach zabudowy (mieszkaniowa jedno- i wielorodzinna, usługowa, produkcyjna, inna) na podstawie danych BDOT10k. Następnie na podstawie analiz zwartości zabudowy, jej wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, wyznaczono obszary o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (WZS). Uznano, że są to obszary, które wykazują określony stopień zwartości zabudowy (co najmniej 40 budynków mieszkalnych, w którym odległości pomiędzy sąsiadującymi budynkami nie przekraczają 50 m), posiadają dostęp do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych (aglomeracja wodno-ściekowa), do podstawowych usług publicznych (odległość do 3000 m od szkoły podstawowej) oraz publicznego transportu zbiorowego (do 1000 m od przystanku komunikacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

Wyznaczanie obszarów WZS przeprowadzono wg następujących kroków:
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 łącznie, co najmniej 40 budynków.
Krok 3: Uwzględnienie kryterium dostępu do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz do podstawowych usług publicznych – dodanie zasięgów aglomeracji (Prawo wodne) oraz buforów 3 000 m od szkół podstawowych. Obszar wyznaczony w krokach 1–3 uznano za obszar o w pełni wykształconej i zwartej strukturze funkcjonalno- przestrzennej (WZS).
Krok 4: Z wyżej wymienionego obszaru wyłączono tereny zabudowane (RTZB według BDOT) oraz drogi, lasy i wody. Obszar ten uznano tereny możliwe do zabudowy w ramach WZS.

W oparciu o powyższą analizę oszacowana została chłonność obszarów WZS będąca iloczynem powierzchni działek możliwych do nowej zabudowy oraz wskaźników intensywności zabudowy. Tak obliczona potencjalna powierzchnia całkowita zabudowy została przeliczona uśrednionymi współczynnikami na powierzchnię użytkową.

Udział poszczególnych funkcji i potencjalne wskaźniki intensywności zabudowy netto zostały przyjęte na ich obecnym poziomie – wyliczonym dla terenów już zainwestowanych, przyjmując, że przyszła zabudowa będzie kształtowała się podobnie. Wyniki chłonności terenów mieszkaniowych przedstawiono na kartodiagramach agregujących dane do wyodrębnionych obszarów WZS.

Przykładowa wizualizacja chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (WZS) w Gminie Stary Sącz. Źródło. Opracowanie własne.



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Zasady / rekomendacje dla Modelu jako elementu przyszłej polityki przestrzennej

ZASADA 1 - Ochrona środowiska naturalnego, krajobrazu i obiektów dziedzictwa kulturowego;
ZASADA 2 – Skupienie zabudowy – ochrona zwartości zabudowy istniejących miast i miejscowości;
ZASADA 3 – Różnorodność, kreowanie wielofunkcyjnych i zróżnicowanych społecznie sąsiedzkich zespołów mieszkaniowo-usługowych wyposażonych w atrakcyjne przestrzenie publiczne;
ZASADA 4 – Układ ulic i systemów komunikacyjnych z pierwszeństwem dla ruchu pieszego, rowerowego i transportu publicznego.

Na koniec kilka wyzwań i problemów:

1. **Terytorializacja** (koncept OSI poprawnie zapisany, ale dostrzega się wyraźną słabość zapisów odnośnie sposobu ich wyznaczania).
Jak utrzymać charakter narzędzia polityki rozwoju, a nie narzędzia zdobywania środków?

2. **Funkcjonowanie systemu planowania przestrzennego** (zasady - hierarchiczność, spójność systemu, pierwszeństwo realizacji, obowiązek współpracy poziomej, prawna ochrona przed samowolą planistyczną).
Jak w tym kontekście zdefiniować charakter prawny ustaleń przestrzennych w zintegrowanych strategiach rozwoju?

3. **Zarządzania przestrzenią i rozwojem w skali makro** (dualizm na poziomie rządowym).
Czy i tu (na poziomie rządowym) stać nas na integrację zarządzania?

4. **Brak w systemie Powiatów** (kontekst związany z realizacją zadań własnych Powiatów).
Czy, w związku z tym należy redefiniować terytoria powiatów na podstawie związków funkcjonalnych?

5. **Fakultatywność ponadlokalnych strategii rozwoju** (dowolność i zmienność podmiotów/obszaru strategii).
Jak zapewnić odpowiedni poziom współpracy, spójności planowania strategicznego i przestrzennego oraz konieczność poszanowania wzajemnych interesów?

6. **Czy istnieje potrzeba zmian kompetencyjnych w zakresie planowania rozwoju** (strategicznego i przestrzennego).
Jakie kompetencje w dół (państwo – region, region – poziom ponad lokalny/powiatowy)?, jakie w górę (gmina – poziom ponadlokalny/powiatowy)?

O AUTORZE

Grzegorz Roman - doradca sektorowy ds. urbanistyki i komunikacji Związku Miast Polskich. Absolwent Uniwersytetu Wrocławskiego (administracja i historia), Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie i University College London (gospodarka przestrzenna gmin) oraz Politechniki Wrocławskiej i Central Connecticut State University (komunikacja społeczna w organizacji i zarządzanie zespołami ludzkimi). Egzamin i dyplom dla Kandydatów na Członków Rad Nadzorczych w Spółkach Skarbu Państwa.

Samorządowiec, radny: gminy Siechnice, Powiatu Wrocławskiego; dwukrotny członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego odpowiedzialny za rozwój regionalny. Wieloletni Dyrektor w U.M. Wrocławia (Wydział Organizacyjnych, Kadr i Kontroli, Departament Architektury o Rozwoju), twórca Biura Rozwoju Wrocławia. Członek Rad Nadzorczych: Polskiego Radia, MPK we Wrocławiu, Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej. Doradca Prezydenta Wrocławia. Członek Rady Programowej Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław. Wieloletni Przewodniczący Rady Społecznej Szpitala Zakaźnego we Wrocławiu. Prezes Tow. Przyjaciół Ossolineum. Członek Rady Kuratorów Zakładu narodowego im. Ossolińskich.

Pomysłodawca i współtwórca: wpisu Księgi Henrykowskiej i Hali Stulecia na listy UNESCO, przywrócenia kolejowego połączenia Berlina z Wrocławiem Pociąg do kultury, restytucji doktoratów odebranych przez władze niemieckiego Uniwersytetu we Wrocławiu w latach hitlerowskich Skreśleni, nadania praw miejskich Siechnicom i ich rozwoju, utworzenia Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju Jeremi, monumentu poświęconego pamięci wszystkich Wrocławian Pomnik Wspólnej Pamięci, Wschodniej Obwodnicy Wrocławia, Dyrektor: II Kongresu Urbanistyki Polskiej i dolnośląskiej ekspozycji na Wystawie Światowej EXPO w Hanowerze, organizator: Urzędu Miejskiego Wrocławia, Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego, Biura Rozwoju Wrocławia.

Autor i współautor: monografii Wielka powódź. Siechnice 1997, Item donamus Sechenice villa ... Podwrocławskie Siechnice w latach 1253 – 2011, Strategii Wrocław w perspektywie 2020 plus, Strategii Siechnice nasze miasto. Redaktor: Wrocław 2000 plus. Studia nad Strategia

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Analizy CELowe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl, w zakładce „Badania i Analizy".

Warszawa, luty 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa