

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.01a-1
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup> :	a
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	A
Data aktualizacji wpisu:	9.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Status ustrojowy MOF i koordynacja opracowania dokumentów oraz świadczenia usług publicznych w MOF
Autorzy:	dr Maciej Zathey, dr hab. prof. ZUT Maciej Nowak
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Integracja zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych

**1. Nazwa rozwiązania [200 znaków]:**

Rekomendacje dotyczące:

- wykorzystania istniejących ram prawnych do wzmocnienia roli regionu w oddziaływaniu na MOF,
- uzupełnienia ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju o zapisy wzmacniające rolę samorządu regionalnego w profilowaniu współpracy w ramach MOF.

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 znaków]:**

Proponowane działania mają na celu doprowadzić do upodmiotowienia MOF, wyposażając je w narzędzia zarządzania strategicznego i planowania przestrzennego. Kluczowym aspektem jest koordynacja polityki rozwoju, którą powierza się szczeblowi samorządu wojewódzkiego, wzmacniając równocześnie kompetencje sejmików i zarządów województw poprzez nowelizację zapisów ustawowych. Tym samym energia działań lokalnych - gminnych i ich władztwo planistyczne uzyskałoby ramy koordynacyjne, a cele polityki rozwoju szczebla lokalnego zostałyby uspołnione z uwarunkowaniami i kierunkami rozwoju całego obszaru funkcjonalnego. Postuluje się w związku z tym kontynuację integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, wprowadzenie standardów urbanistycznych i zdefiniowanie hierarchicznego systemu ośrodków usługowych w MOF poprzez określenie docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej. To ostatnie działanie powinno bazować na zdiagnozowaniu specjalizacji poszczególnych ośrodków a także wzajemnej komplementarności funkcji. Zapewnienie dostępu do usług publicznych wymaga także ram koordynacyjnych jakim jest plan zrównoważonego transportu publicznego. MOF zyskujący swoją podmiotowość mógłby funkcjonować jako związek planistyczny oraz jako związek celowy dla rozwiązywania lokalnych i ponadlokalnych wyzwań polityki rozwoju – od polityki transportowej przez kwestie społeczne (edukacja, POZ), koordynację oferty gospodarczej po zagadnienia dotyczące infrastruktury technicznej czy polityki energetycznej.

<sup>1</sup> a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 znaków]:

#### Instrumenty pośrednie:

- **Rozszerzenie kompetencji Sejmików i Zarządów województw jako organów opiniujących i uzgadniających dokumenty planistyczne i strategiczne szczebla lokalnego i subregionalnego** (współpraca ponadlokalna). Obejmuje to określenie nowego zakresu uzgodnień powiązanego z kluczowymi potrzebami kształtowania MOF. Priorytety te musiałyby zostać zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przepisach dotyczących uzgodnień projektów aktów polityki przestrzennej (w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Ograniczeniem pozostaje zasada samodzielności gminy, możliwa jednak w tym kontekście do dostosowania do postulowanych zmian. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w obecnej formule innych uzgodnień, jak też rozwiązaniach państw europejskich. Wymaga to jednak wzmocnienia roli MOF-ów i związanych z nimi celów w porządku prawnym.;

- **Powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym na szczeblu regionalnym**. Rolą zintegrowanych strategii regionalnych (obecne SRW+PZPW) poza wyznaczeniem głównych kierunków rozwoju byłoby **zdefiniowanie systemu specjalistycznych ośrodków usługowych** z ewentualnym wskazaniem kierunków powiązania ośrodków i ich komplementarności dla utrzymania swych funkcji, określenia nowej roli lub kompensowania tracenia funkcji. Tym samym dookreślony winien zostać **model postępowania celem określenia struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu** (województwa), o której mowa w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Nowy akt mógłby być ujęty w ustawie o samorządzie województwa lub ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Postanowienia w tym zakresie byłyby wiążące przy sporządzaniu lokalnych narzędzi polityki przestrzennej (byłoby to weryfikowane na etapie uzgodnień). Ujęcie we wskazanym akcie hierarchicznego systemu ośrodków usługowych musiałyby zostać przeprowadzone w sposób możliwy do dokonania realnej weryfikacji poszczególnych postanowień. Rozważenia wymagałoby również wprowadzenie regularnego monitoringu oraz cyklicznej szerszej weryfikacji postanowień wskazanego aktu i postanowień lokalnych aktów polityki przestrzennej (co zapewniłoby w szerszym zakresie zintegrowanie polityk rozwoju).

- Zdefiniowanie **zasad dostępu do usług publicznych** (ośrodków usługowych) w powiązaniu z planem zrównoważonego transportu publicznego (zbiorowego) szczebla regionalnego. Postulowanym kierunkiem w tym zakresie byłoby wprowadzenie na szczeblu lokalnym (w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) standardów urbanistycznych (nad czym aktualnie pracuje Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii); Przy tej okazji ważne jest terytorialne ujęcie standardów (w tym szczególnie uwzględniające regionalną i lokalną specyfikę sieci osadniczej), w pełni powiązane z powyższymi celami. Wymaga to przynajmniej włączenia samorządu województwa do procesu opracowywania standardów na szczeblu lokalnym. Szczegółowa rola samorządu województwa (uzgadnianie/opiniowanie projektu lokalnych standardów dla terenów położonych w MOF) zależy będzie od ostatecznej koncepcji standardów wprowadzonych w ramach reformy systemu planowania przestrzennego.

- Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania terytorialne i inaczej wykształconą sieć osadniczą w kraju, polityki miejskie winny uzyskać swój odrębny wymiar regionalny. Wymagałoby dostosowanie również regulacji prawnych. Wyrazem tego mogłaby być osobna ustawa o zrównoważonym rozwoju miast;

- Delegacja nowych kompetencji na poziom regionalny musiałyby uzyskać wsparcie finansowe. Wówczas redystrybucja środków finansowych, pomoc publiczna, kierowanie interwencji finansowej odbywać winno się na szczeblu regionalnym a nie krajowym.

#### - Docelowo:

- **Upodmiotowienie MOF** i wyposażenie w realne instrumenty kierowania i koordynowania polityki rozwoju (**strategiczny plan rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego OF** – spójny z planem i strategią szczebla regionalnego i wiążący dla gmin z OF). OF mógłby funkcjonować jako związek planistyczny oraz jako związek celowy dla rozwiązywania lokalnych i ponadlokalnych wyzwań polityki rozwoju (np. organizacja transportu zbiorowego, organizacja POZ, wspólna polityka energetyczna – klastry i inne zadania zgodnie z udzielonymi kompetencjami na

podstawie ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym - po rozszerzeniu zakresu). Pewnym problemem mogą być prawne relacje między strategicznym planem rozwoju społeczno – gospodarczego i przestrzennego OF a aktami skali wojewódzkiej z jednej strony i aktami skali lokalnej z drugiej. Przenoszenie (i dostosowywanie) postanowień ze zbyt wielu aktów może stanowić istotny czynnik blokujący realizację celów. Również w tym kontekście należy więc zasugerować możliwość zastępowania przez wskazany plan przynajmniej w częściowym zakresie dokumentów szczebla lokalnego (np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Niniejszy postulat jest powiązany ze zgłaszanymi w ramach innych kart KPM.

- Rozszerzenie kompetencji samorządów województw w stosunku do kierowania interwencją publiczną i koordynacją polityki rozwoju. Wykorzystanie obecnego trendu integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim.

#### **4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:**

Sejm RP

Rząd RP

Sejmiki Województw

Zarządy Województw

Związki komunalne (związki metropolitalne)

#### **5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:**

Realizacja zmian może wiązać się z kilkoma wariantami. Za kamień milowy należy uznać włączenie do systemu prawnego strategicznego planu rozwoju społeczno – gospodarczego i przestrzennego OF. Kluczowe jest zarówno opracowanie szerszej koncepcji zakresu tego aktu, jak też zagwarantowanie, aby jego postanowienia wywierały założone przez ustawodawcę konsekwencje. Dlatego też wspólnie z opracowaniem prawnej koncepcji niniejszego planu, powinny zostać dodane rozwiązania gwarantujące jego silny wpływ na politykę przestrzenną (i w zależności od potrzeb, również inne polityki). Dotyczy to zwłaszcza poszerzenia (ujętego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) zakresu możliwych uzgodnień dokonywanych przez organy samorządu województwa. Uzgodnienia te nie powinny zostać wprowadzone wcześniej – muszą być w pełni zgodne z formułą nowego planu. Można wskazać, że tego rodzaju zmiana prawna byłaby gotowa do przeprowadzenia w terminie jednego roku.

Niezależnie od powyższego można jednak wprowadzać inne zmiany – przede wszystkim ujęte w skali lokalnego planowania przestrzennego standardy urbanistyczne. Trzeba jednak podkreślić, że wprowadzenie standardów urbanistycznych ma stanowić jeden z (kilku) elementów szerszej reformy systemu gospodarki przestrzennej w Polsce.

Wskazano jako istotny postulat przygotowanie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast. Wydaje się jednak, że wprowadzenie do polskiego systemu planu rozwoju społeczno – gospodarczego i przestrzennego OF nie musi koniecznie być wprowadzone w ramach tej ustawy. Byłoby to dobre rozwiązanie, ale kluczowe jest określenie ryzyka wydłużenia prac nad taką ustawą (z perspektywy wyłącznie merytorycznej przygotowanie takiej ustawy w ciągu roku należy uznać również za możliwe).

#### **6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):**

Za priorytet należy uznać wypracowanie lepszych możliwości w zakresie gospodarowania przestrzenią w Miejskich Obszarach Funkcjonalnych. Kluczowe wydaje się wypracowanie adekwatnych narzędzi, umożliwiających powiązanie z innymi obowiązującymi w systemie gospodarki przestrzennej. Postulowane zmiany prawne w decydującym zakresie pozytywnie wpłyną na wskazane wyzwanie.

Ze względu na postulowany proces integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, co z kolei zyskuje rangę priorytetu w kontekście organizacyjnym, istotnym działaniem będzie uruchomienie procesu nadawania podmiotowości MOF i zwiększanie kompetencji samorządu wojewódzkiego, na drodze zmian ustawowych.

### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Chojnicki Z., Czyż T., *Region. Regionalizacja. Regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992/2
- Churski P., *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018/41
- Dziewoński K., *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967/39
- Gorzym-Wilkowski W., *Ranga województwa w planowaniu przestrzennym – ewolucja systemu i jej skutki praktyczne* [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Warszawa 2011
- Grochowski M., *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2014/15
- Heffner K., Gibas P., *Obszary funkcjonalne i ich związki z zasięgiem oddziaływania ośrodków subregionalnych (na przykładzie województwa opolskiego)*, „Studia Miejskie” 2015/18
- Kociuba D., *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3/2017
- Komornicki T., *Obszary funkcjonalne zdefiniowane w KPZK 2030 jako wyzwanie dla statystyki publicznej. Przykłady obszarów wymagających rozwoju nowych funkcji*, „Biuletyn KPZK PAN” 2014/255
- Kuźnik F., *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Zeszyty Naukowe” 2015/250
- Nowak M., Urbański M., „Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa” *Samorząd Terytorialny* nr 12/2019
- Nowakowska A., *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017/268
- Noworól A., *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, „Studia Ekonomiczne” 2013/169
- Rosenkiewicz K., *Obszary funkcjonalne jako nowa kategoria polityki regionalnej i polityki przestrzennej w Polsce*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM” 1/2012
- Szlachta J., *Strategic Programming of Regional Development. Towards the National System of Strategic Thought in the Field of Regionalpolitik* [w:] *New Paradigm in Action*, red. M. Kolczyński, P. Żuber, Warszawa 2011
- Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013/85
- Śleszyński P., *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015/29

### 8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

Akty prawne:

- ustawa o samorządzie województwa - art. 11-12;
- ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – art. 5-6;
- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 11, 17;

### 9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

Powiązanie planowania na poziomie kraju związkowego z planowaniem regionalnym – obejmującym regiony planistyczne, koordynującym planowanie przestrzenne szczebla lokalnego. Przykład z Republiki Federalnej Niemiec.