

Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem - pierwsze doświadczenia i oceny

Maleszyk, Piotr

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maleszyk, P. (2023). Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem - pierwsze doświadczenia i oceny. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 10(2), 29-50. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2023.2.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

*Piotr Maleszyk*¹

Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny

Abstrakt

Celem artykułu jest ocena procesu tworzenia i zawartości strategii rozwoju miast w kontekście założeń reformy systemu zarządzania rozwojem z 2020 r. oraz rekomendacji zawartych w literaturze. Ocena koncentruje się na dwóch aspektach: integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz systemie wdrażania strategii. Analizą objęto cztery miasta wojewódzkie, które jako pierwsze uchwałyły nowe strategie: Gorzów Wielkopolski, Łódź, Białystok i Lublin. Realizacji celu badawczego służył przegląd strategii oraz wywiady z osobami odpowiedzialnymi za tworzenie strategii. Wyniki badań potwierdzają, że postulat integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego okazał się trudny w realizacji, a zmiany legislacyjne nie doprowadziły do przezwyciężenia dysfunkcji planowania rozwoju. W systemach wdrażania strategii pozytywnie oceniono założenia monitorowania i ewaluacji, więcej zastrzeżeń wzbudził instytucjonalny system wdrażania. W artykule omówiono motywacje samorządów wyjaśniające ich podejście do strategii terytorialnych, wskazano dobre praktyki i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz zaprezentowano oceny zmian legislacyjnych formułowane przez przedstawicieli miast.

Słowa kluczowe: strategie rozwoju miast, planowanie rozwoju terytorialnego, polityka rozwoju, planowanie strategiczne, samorząd terytorialny

Kody klasyfikacji JEL: O21, P11, R58

¹ Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, e-mail: piotr.maleszyk@poczta.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6792-8693>

Urban development strategies after the reform of the development management system: preliminary experiences and considerations

Abstract

The article aims to evaluate the process of creation and the content of urban development strategies of Polish cities in the context of the premises of the reform of the development management system in 2020 and recommendations from the literature. The evaluation focuses on two aspects: integration of socio-economic and spatial development planning, and the implementation scheme. The analysis covered four regional capitals that have adopted new strategies: Gorzów Wielkopolski, Łódź, Białystok, and Lublin. The research was pursued by reviewing strategies and interviewing individuals responsible for creating the strategy. The findings confirm that the goal of integration of socio-economic and spatial development planning has proved difficult to accomplish, and legislative changes have failed to overcome the dysfunction of development planning in Poland. Considering implementation schemes, the approach to monitoring and evaluation was appreciated, while institutional implementation systems raised some issues. The article offers some explanations of local governments' attitudes to strategic planning, highlights best practices and advice for development policies, and presents city representatives' views on legislative changes.

Keywords: urban development strategies, territorial development planning, public participation, development policy, strategic planning, local government

JEL Classification Codes: O21, P11, R58

Wprowadzenie

Proces tworzenia strategii rozwoju terytorialnego, zakres oraz rola tego dokumentu uległy istotnej zmianie w następstwie nowelizacji ustaw określających zasady prowadzenia polityki rozwoju (*Ustawa o zmianie...*, 2020), obowiązującej od listopada 2020 roku, a stanowiącej pierwszy etap reformy zarządzania rozwojem terytorialnym w Polsce. Ważnym celem tej reformy miało być silniejsze zintegrowanie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, które należy postrzegać w szerszym kontekście terytorializacji europejskiej polityki rozwoju regionalnego. Nowe regulacje określiły strukturę dokumentu, wprowadzając do niej obligatoryjne elementy planowania przestrzennego oraz system realizacji strategii, określiły także wymagania w zakresie konsultacji dokumentu oraz ustanowiły obowiązek przeprowadzenia ewaluacji strategii przed jej przyjęciem. Reformie tej towarzyszy ożywiona dyskusja w środowisku naukowym i samorządowym – wprowadzane zmiany adresują już potrzebę integracji zarządzania rozwojem terytorialnym w Polsce, zrodziły jednak

wiele trudności i wątpliwości. Zmiana przepisów nastąpiła w trakcie procesu strategicznego – który w dużych miastach trwa z reguły około dwóch lat, niektóre zapisy ustawy wzbudzały wątpliwości, a prace nad strategiami województw i Krajową Polityką Miejską 2030 (MFPR, 2022) były prowadzone równolegle.

Celem artykułu jest ocena procesu tworzenia oraz zawartości strategii rozwoju miast w kontekście założeń reformy systemu zarządzania rozwojem w Polsce oraz rekomendacji formułowanych w literaturze przedmiotu. Analizą objęto cztery miasta wojewódzkie: Gorzów Wielkopolski, Łódź, Białystok i Lublin, w których do końca marca 2022 r. uchwalono nowe dokumenty strategiczne (UMB, 2021; UMGW, 2021; UMŁ, 2021; UML, 2022). Ocena strategii i procesów ich opracowania koncentruje się na dwóch aspektach, uznanych za najbardziej wymagające dla samorządów w trakcie obserwacji uczestniczącej autora. Są to:

1. sposób realizacji postulatu silniejszego zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego;
2. system wdrażania strategii – zarówno w kontekście nowych regulacji, jak i krytyki planowania strategicznego formułowanej w literaturze.

Wykorzystanymi metodami badawczymi są: przegląd strategii samorządowych, przegląd literatury i ustaw oraz badania jakościowe: cztery indywidualne wywiady pogłębione, przeprowadzone ze wskazanymi przez samorzady osobami odpowiedzialnymi za tworzenie strategii (dyrektorami lub głównymi specjalistami w urzędach każdego z analizowanych miast), zrealizowane w III kwartale 2022 roku.

Dalsza część artykułu składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiony zostanie kontekst badawczy – najpierw główne postulaty w zakresie tworzenia strategii rozwoju terytorialnego i zarządzania miastem formułowane w literaturze, a następnie najważniejsze zmiany legislacyjne określające zasady prowadzenia polityki rozwoju przez samorzady gminne. W drugiej, zasadniczej części zaprezentowano wyniki analizy strategii miast i procesów ich tworzenia w dwóch opisanych wymiarach. Analizie towarzyszy dyskusja, na którą składają się oceny realizacji założeń reformy zarządzania rozwojem i dojrzałości zarządzania strategicznego w świetle postulatów formułowanych w literaturze przedmiotu, jak również identyfikacja dobrych praktyk i sformułowanie rekomendacji w zakresie pożądanego standardu strategii rozwoju miast. Ostatnia część zawiera kluczowe wnioski i uwagi końcowe.

Kontekst badawczy

Przegląd literatury

Literatura obejmująca oceny planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej jest bogata i dobrze odzwierciedla ewolucję zarządzania strategicznego w Polsce. Przed reformą administracyjną z 1999 roku większość polskich gmin miała opracowaną strategię rozwoju (por. Gorzelak i Kozak, 2012: 124), a opis doświadczeń zarządzania rozwojem lokalnym zawierają np. prace Nowińskiej (1997) czy Broła (1998). Kolejny etap ewolucji planowania strategicznego wiązał się z pracami nad tworzeniem strategii rozwoju regionalnego dla nowych 16 województw, motywowanymi możliwością sięgnięcia po środki europejskie, a rozpoczętymi pod koniec lat 1990. Doświadczenia tego okresu zostały dobrze podsumowane w publikacjach Klasika (2000), Gorzelaka i Jałowieckiego (2000, 2001) oraz Żubera (2000). W okresie tuż przed akcesją i po akcesji liczba regionalnych i lokalnych strategii i planów gwałtownie rosła, przy czym strategię podporządkowano pozyskaniu i wydawaniu środków unijnych, a same dokumenty w wielu przypadkach okazały się schematyczne i obejmowały szeroko zdefiniowane cele pozwalające na uzasadnienie niemal każdej alokacji o środki zewnętrzne (Swianiewicz, 2011; Gorzelak i Kozak, 2012). Ocena metodologii tworzenia strategii czy ich zakresu przedmiotowego (pola strategii) zdecydowanie wykracza poza ramy tego artykułu, natomiast w kontekście przyjętych założeń badawczych uwagę warto skoncentrować na dwóch aspektach analizowanych w artykule. Ze względu na chronologię zainteresowania tymi zagadnieniami w literaturze najpierw omówiony zostanie system wdrażania strategii, a następnie kwestia integracji zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym z planowaniem przestrzennym.

Analizy doświadczeń samorządów po reformie administracyjnej ukazywały, że konsekwentne wdrażanie strategii okazało się znacznie trudniejszym zadaniem od opracowania strategii rozwoju. Analizując strategię rozwoju regionalnego nowych 16 województw, Żuber (2000) oraz Gorzelak i Jałowiecki (2001) jako często występującą słabość strategii wskazywali na mało konkretne propozycje monitorowania realizacji celów strategii lub ich zupełny brak. Na podstawie badań miast województwa śląskiego Czornik (2003: 41) stwierdziła, że ich władze nie przywiązywały znaczącej wagi do pomiaru rzeczywistych efektów strategii rozwoju. Jeszcze dalej idącą ocenę sformułował Sztando (2008: 201) wskazując, że często dokument ten niezwłocznie po uchwaleniu przestaje pełnić jakąkolwiek rolę w działaniach władz – jest co najwyżej używany w celach promocyjnych lub jako załącznik we wnioskach o środki pomocowe. Podobną opinię sformułował także Swianiewicz (2011). Doświadczenia

Herbsta (2019) potwierdzają, że liczne bariery uniemożliwiający wdrażanie strategii dotyczą nawet największych miast, o – jak mogłoby się wydawać – dużej dojrzałości w zakresie planowania strategicznego. W tym kontekście nie powinna dziwić opinia Kudłacza (2008: 146), który mechanizm realizacji uznaje za jeden z najtrudniejszych do opracowania fragmentów strategii. Skuteczne wdrażanie strategii wymaga monitorowania realizacji działań, ewaluacji ich efektów i oceny adekwatności zapisanych w strategii celów i działań do zmieniających się warunków (por. Czornik, 2003; Olejniczak, 2012). Realizacji strategii sprzyja procedura wdrażania strategii, określająca zarówno mechanizmy oceny i selekcji projektów (w tym ich zgodności z celami strategii), jak i podmioty odpowiedzialne za wdrażanie celów i programów, a także adekwatna alokacja zasobów ludzkich i finansowych. Efektywny system wdrażania może wymagać dostosowań organizacyjnych, np. powołania nowych komórek organizacyjnych lub stworzenia mechanizmów koordynacji i współpracy komórek istniejących, co powinno być dokonane niezwłocznie po uchwaleniu strategii (por. Czornik, 2003; Sztando, 2010). W tym kontekście interesujące okazują się wyniki badania ankietowego samorządów miast na prawach powiatu zrealizowanego przez Musioł-Urbańczyk i Sorychtę-Wojczyk (2017), w których najważniejszymi wewnętrznymi barierami implementacji strategii przez samorzady był brak utożsamiania się ze strategią i związany z tym opór wobec wprowadzanych zmian oraz brak powiązań strategii z faktycznymi możliwościami finansowymi, kadrowymi czy rzeczowymi ich wdrażania.

Ważną częścią procedury wdrażania celów strategicznych jest system finansowania. Specyfiką strategii średniookresowych przygotowywanych w polskich samorządach jest ich podporządkowanie aplikacji o środki zewnętrzne. Adaptując się do uwarunkowań finansowych, samorzady preferują strategię z szeroko zdefiniowanymi celami i brakiem zapisów dotyczących źródeł finansowania, co zapewnia im elastyczność w aplikowaniu o środki zewnętrzne, choć pozostaje w sprzeczności z istotą koncepcji nowego zarządzania publicznego (Swianiewicz, 2011). Z jednej strony, trudno sobie wyobrazić, aby średniookresowa strategia zawierała szczegółowe informacje o finansowaniu poszczególnych działań w warunkach niepewności prognoz finansowych i zmienności źródeł finansowania. Z drugiej jednak, wskazanie przynajmniej ogólnych informacji w tym zakresie nadaje strategii waloru realności i dyscyplinuje autorów podczas prac nad listą celów i działań (Sztando, 2010). W tym kontekście uwarunkowania prawno-instytucjonalne miały negatywny wpływ na jakość zarządzania strategicznego w gminach. Sztando (2017: 252) sugerował nawet, że brak konsekwentnych i spójnych sygnałów prawno-ustrojowych wspierał poglądy, że władze państwowe w rzeczywistości nie oczekiwały od władz lokalnych strategicznego, podmiotowego podejścia do kreowania rozwoju lokalnego, a lokalne planowanie strategiczne służyło przede wszystkim absorpcji środków pomocowych.

Kolejnym istotnym wymiarem oceny, a zarazem przedmiotem krytyki planowania rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce, było funkcjonowanie dychotomicznego systemu rozdzielającego planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze (por. Noworól 2011, 2013; Markowski i Drzazga, 2015, Nowakowska, 2015). Warto zwrócić uwagę, że zarządzanie rozwojem w okresie transformacji systemowej sprowadzało się głównie do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego, przy liberalizacji i deinstytucjonalizacji planowania przestrzennego (Śleszyński et al., 2018). Postulat zintegrowania planowania rozwoju terytorialnego, z zaakcentowaniem współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, należy zatem wiązać z narastającym chaosem przestrzennym na obszarach zurbanizowanych (por. Kowalewski i Nowak, 2018), jak również z terytorializacją rozwoju i polityki regionalnej Unii Europejskiej (por. Nowakowska, 2015; Zaucha et al., 2015). Wśród ekspertów dominuje pogląd, że w polskich realiach sama integracja procedury planowania nie doprowadzi do faktycznej integracji zarządzania rozwojem. Rekomendacje w zakresie planowania rozwoju na poziomie lokalnym dotyczyły wprowadzenia obowiązku opracowania jednego dokumentu – zintegrowanej strategii rozwoju, określającej cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, w miejsce opracowywanej fakultatywnie lokalnej strategii rozwoju i obligatoryjnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium). Integralną częścią takiej strategii powinna być struktura zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwarunkowaniami i kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy. Strategia powinna również uwzględniać cele i kierunki rozwoju określone w dokumentach strategicznych opracowanych na poziomie regionalnym i krajowym (Markowski i Drzazga, 2015). Przejawem podejścia zorientowanego terytorialnego jest również wyznaczanie obszarów funkcjonalnych (w tym miejskich obszarów funkcjonalnych) oraz obszarów strategicznej interwencji (OSI), pozwalające na tworzenie programów rozwoju dla spójnych terytoriów niezależnie od układu administracyjnego oraz koncentrację przestrzenną interwencji publicznej (por. Nowakowska, 2015; Śleszyński et al., 2017).

Nowe ramy prawne tworzenia zintegrowanych strategii rozwoju miast

Nowe zasady planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego zostały określone 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. W zmienionej ustawie o samorządzie gminnym po raz pierwszy znalazła się jednoznaczna podstawa prawna dla strategii rozwoju gminy (artykuły

10e i 10f) – podstawą dotychczas uchwalanych strategii rozwoju był zapis art. 18 ustawy, wskazujący wśród właściwości rady gminy możliwość uchwalania programów gospodarczych. W artykule 10e ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca określił strukturę zintegrowanej strategii rozwoju, która musi zawierać:

- wnioski z diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- cele strategiczne – w wyżej wskazanych obszarach,
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
- obszary strategicznej interwencji zawarte w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań oraz – o ile zostały zidentyfikowane – także obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy wraz z planowanymi działaniami,
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Zapisy te odpowiadają na postulat integracji wymiarów społeczno-gospodarczego i przestrzennego planowania rozwoju, wskazany przez ustawodawcę jako jeden z kluczowych celów reformy zarządzania rozwojem (*Uzasadnienie...*, 2020: 2). W pierwszym etapie reformy pozostawiono jednak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca nie określił również minimalnego zakresu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej czy zasad kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Zastąpienie studium planem ogólnym oraz zapisy odnośnie modelu i zasad polityki przestrzennej znalazły się dopiero w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przygotowanym do uchwalenia w drugim etapie reformy. W znajdującym się w tej nowelizacji artykule 10e ustawy o samorządzie gminnym jako minimalny zakres informacji uwzględnianych w modelu określono aktualny i docelowy układ elementów składowych przestrzeni obejmujący:

- strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych,
- system powiązań przyrodniczych,
- główne korytarze i elementy sieci transportowych.

W tym samym artykule określono również zakres ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. W pierwszym etapie reformy próbą ukierunkowania prac nad wymiarem przestrzennym strategii był pomocniczy (i niewiązący) materiał pokazujący bazę dla zawartości modelu funkcjonalno-

-przestrzennego, opracowany na bazie ekspertyzy prof. Markowskiego, a opublikowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w maju 2020 r. (MFPR, 2020). Zgodnie z tymi wytycznymi zawartość modelu powinna obejmować co najmniej:

- sieć osadniczą,
- obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju,
- powiązania infrastrukturalne, w tym transportowe i energetyczne,
- sieć ekologiczną,
- inne – ważne z punktu widzenia kraju/województwa/gminy.

Warto także zwrócić uwagę na obowiązek przedłożenia projektu strategii zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, określonych w strategii rozwoju województwa (art. 10f). Wprowadzone rozwiązanie stanowi odpowiedź na postulat poprawy spójności systemu dokumentów strategicznych i systemu zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym i lokalnym. Wbrew postulatom środowisk eksperckich przedstawionym w przeglądzie literatury, strategia rozwoju gminy w nowym kształcie pozostała dokumentem fakultatywnym.

Minimalny zakres konsultacji projektu dokumentu strategii został określony w artykule 6 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Projekt strategii podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W ustawie określono obowiązki informacyjne gminy, minimalny 35-dniowy czas trwania konsultacji oraz obowiązek przygotowania sprawozdania z przebiegu i wyniku konsultacji w terminie 30 dni od zakończenia konsultacji.

Nowe regulacje objęły szereg rozwiązań mających na celu poprawę w zakresie wdrażania celów i działań zapisanych w strategii rozwoju. W dokumencie strategii muszą znaleźć się oczekiwane rezultaty planowanych działań oraz wskaźniki ich osiągnięcia, system realizacji strategii z wytycznymi do sporządzania dokumentów wykonawczych oraz ramy finansowe i źródła finansowania. Ponadto ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nakłada na podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju obowiązek przeprowadzenia uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju (tj. ewaluacji *ex-ante*) – przed jej przyjęciem. Zgodnie ze wskazówkami z poradnika dla gmin (Hoinkis et al., 2021), ewaluacja powinna, po pierwsze, weryfikować jakość wniosków z diagnozy, po drugie – oceniać wyznaczone cele, szczególnie pod względem realności ich osiągnięcia, po trzecie zaś – weryfikować założenia strategii lokalnej wobec zapisów dokumentów wyższego rzędu.

Wyniki analiz i dyskusja

Wymiar przestrzenny w strategiach rozwoju

W pierwszym kroku przedmiotem analiz strategii rozwoju Białegostoku, Gorzowa Wielkopolskiego, Lublina i Łodzi był sposób realizacji postulatu silniejszego zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego (UMB, 2021; UMGW, 2021; UMŁ, 2021; UML, 2022). W grupie najważniejszych celów strategicznych wskazanych w każdej z analizowanych strategii znalazły się zarówno cele społeczno-gospodarcze, jak i cele dotyczące wymiaru środowiskowego i przestrzennego. Cele środowiskowo-przestrzenne w każdym dokumencie stanowiły co najmniej 1/3 łącznej liczby celów. Ilościowa reprezentacja celów dotyczących poszczególnych wymiarów rozwoju wydaje się więc zrównoważona, co – choć zasługuje na ocenę pozytywną – nie świadczy jeszcze o zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju terytorialnego.

Tabela 1. Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju miast

Elementy składowe	Białystok		Gorzów Wlkp.		Lublin		Łódź	
	obecny	planowany	obecny	planowany	obecny	planowany	obecny	planowany
Sieć osadnicza	++	++	-	-	++	+	++	+
Główne korytarze i elementy sieci transportowych	++	++	++	+	++	+	++	+
Kluczowe elementy infrastruktury technicznej i społecznej	++	++	-	-	-	-	-	+
System powiązań przyrodniczych	++	++	+	+	++	-	+	+
Obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju (m.in. przeznaczenie terenów)	++	++	+	-	+	+	++	+
Liczba map	8		5		1		8	

Objaśnienia: „-” brak analizowanego elementu w modelu; „+” obecność analizowanego elementu w modelu, ale z istotnymi zastrzeżeniami dotyczącymi jakości informacji; „++” obecność analizowanego elementu w modelu i brak istotnych zastrzeżeń.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (UMB, 2021; UMGW, 2021; UMŁ, 2021; UML, 2022).

Ujęcie przestrzenne realizacji celów strategicznych w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej powinien obrazować model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Modele analizowanych miast oceniano kierując się dwoma kryteriami. Pierwszym był zakres uwzględniania elementów modelu, wskazywanych jako bazowe w części artykułu poświęconej ramom prawnym (por. MFPR, 2020; *Ustawa o zmianie...*, 2020;

Projekt, 2021). Drugim był trudniejszy do uchwycenia aspekt jakościowy, na który złożył się przede wszystkim stopień odwzorowania celów strategicznych w modelu, ale także poziom generalizacji informacji – wpływający m.in. na klarowne określenie interesu publicznego, czytelność treści oraz map. Syntezę ocen przedstawia tabela 1. Minus oznacza, że analizowany element składowy nie znalazł się w modelu, pojedynczy plus oznacza obecność elementu, ale z istotnymi zastrzeżeniami dotyczącymi jakości informacji, natomiast dwa plusey wskazują odwzorowanie elementu nie budzące istotnych zastrzeżeń.

Główne wnioski z analiz można podsumować następująco:

3. Zakres informacji oraz jakość modeli funkcjonalno-przestrzennych okazały się silnie zróżnicowane w poszczególnych miastach, jednak generalnie sytuację w tym zakresie trudno uznać za satysfakcjonującą. Jedynie strategia Białegostoku prezentuje kompletny model – uwzględniający elementy wskazywane w ekspertyzie prof. Markowskiego (MFPR, 2020) oraz w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Model zawarty w strategii Białegostoku w czytelny sposób pokazuje realizację celów strategicznych w przestrzeni miasta i może stanowić przykład dobrej praktyki w tym zakresie.
4. Prezentacja aktualnej sytuacji wypada lepiej niż odwzorowanie w przestrzeni realizacji celów i działań strategicznych. Mapy prezentowane w dokumentach pokazywały istniejące główne korytarze i elementy sieci transportowych, lecz jedynie niektóre spośród ważnych inwestycji transportowych zapisanych w strategiach. Często brakowało także terytorialnego odwzorowania obecnych w strategii celów oraz działań w zakresie infrastruktury innej niż transportowa, np. sieci wodociągowej, gazowej czy ciepłowniczej, infrastruktury energetycznej, sieci szerokopasmowej czy infrastruktury społecznej (np. planowanych szkół czy obiektów sportowych). W przypadku powiązań przyrodniczych często przedstawiano jedynie na prezentacji istniejących terenów zielonych, nie uwzględniając np. występowania terenów chronionych czy wód powierzchniowych. Brakowało również odwzorowania przestrzennego planowanych celów i działań środowiskowych wskazywanych w strategii.
5. Modele miast nie określają (lub robią to w niedostateczny sposób) przeznaczenia obszarów o kluczowych funkcjach dla rozwoju, co wydaje się szczególnie brzemienne pod kątem ograniczania chaosu przestrzennego w przestrzeni miejskiej. Na przykład, zazwyczaj wskazuje się na istniejące tereny inwestycyjne, ale już rzadziej na tereny stanowiące rezerwy dla aktywności gospodarczej lub budownictwa mieszkaniowego. Jedynie twórcy strategii Białegostoku pokusili się o wskazanie w strategii obszarów do uzupełnień i przekształceń, obszarów zakłóceń urbanistycznych czy linii geometrycznych pomocnych w uporządko-

- waniu procesów zagęszczania zabudowy, które w polskich miastach przebiegają często w sposób chaotyczny.
6. W strategiach można zauważyć różne inne mankamenty, których należy unikać. Strategia Gorzowa zawiera mapy o bardzo niskiej rozdzielczości. W strategii Lublina znalazł się bogaty materiał tekstowy, porządkujący zadania inwestycyjne w podziale na dziewięć okręgów, którym towarzyszyła jedynie jedna, ogólnote-matyczna mapa. W dokumencie Łodzi w części poświęconej modelowi także zna-lała się tylko jedna mapa, natomiast przestrzenne odwzorowanie części celów znalazło się w osobnej części „Oczekiwane rezultaty w wymiarze przestrzennym”, załączonej na końcu dokumentu.
 7. Osobną kwestią pozostaje ujęcie w modelu najważniejszych powiązań funkcjonal-nych z obszarem podmiejskim. Większość strategii nie poświęca tym kwestiom dużej uwagi, jednak w modelach prezentowano powiązania obejmujące najczę-ściej główne korytarze transportowe (Białystok, Lublin, Łódź) oraz powiązania przyrodnicze (Gorzów, Lublin). Planowanie rozwoju dla spójnych terytoriów nie-zależnie od układu administracyjnego jest przejawem podejścia zorientowanego terytorialnego, jednak – zgodnie z koncepcją reformy – głównym dokumentem strategicznym dla miast wraz z ich obszarami funkcjonalnymi jest strategia roz-woju ponadlokalnego.

W kontekście zidentyfikowanych słabości modeli zawartych w strategiach natu-ralne wydaje się pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy. Podejmując próbę udzie-lenia odpowiedzi, warto zwrócić uwagę zwłaszcza na dwie kwestie. Pierwszą z nich jest niejasna dla samorządów relacja strategii i studium. W strategiach Gorzowa, Lublina i Łodzi można zauważyć, że model bardziej wiernie oddaje zapisy studium, niż zapisane we wcześniejszych rozdziałach cele i działania strategiczne. Dochodzi do sytuacji, w której twórcy strategii zamieszczają identyczne mapy jak w studium, kopiują jego treść, a nawet udowadniają zgodność celów strategii z celami w studium, nie podejmują natomiast próby przestrzennego zobrazowania kierunków rozwoju wskazanych w strategii średniookresowej. Przyjęcie założenia o prymacie studium nad strategią w zakresie polityki przestrzennej potwierdzają także wywiady z więk-szością przedstawicieli miast. Takie zachowawcze podejście nie powinno dziwić – w powszechnym odczuciu rozmówców przygotowane przez ministerstwo wytyczne i poradniki pomocne w zakresie opracowania tych części strategii były spóźnione względem zmian ustawowych, a zadanie opracowania tych części było zazwyczaj powierzane wewnętrznym komórkom odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne, w tym prace nad studium. Takiemu podejściu sprzyjał fakt, że wszystkie z analizo-wanych miast przyjęły studium w roku 2019 lub później, a strategie rozwoju obej-mowały okres około 10 lat, który jest relatywnie krótkim horyzontem czasowym

w planowaniu przestrzennym. Warto także zwrócić uwagę na inny problem wyrażony przez jednego z przedstawicieli samorządów – obawę, że przyjęcie „rewolucyjnych” zapisów strategii w wymiarze przestrzennym może oznaczać potrzebę kłopotliwej aktualizacji istniejącego studium. Można skonkludować, że rzeczywistość potwierdza zasadność obaw ekspertów postulujących konieczność zastąpienia studium i strategii jednym dokumentem – zintegrowaną strategią rozwoju (Markowski i Drzazga, 2015).

Po drugie, w strategiach miast w mniejszym lub większym stopniu wciąż mamy do czynienia z sytuacją, gdy szeroko sformułowanym celom o potencjalnie silnym oddziaływaniu przestrzennym nie towarzyszy wskazanie zadań o charakterze inwestycyjnym, zatem odwzorowanie realizacji takich celów w modelu siłą rzeczy jest niemożliwe. Takie podejście może być kuszące dla włodarzy miast – unika wspomnianych kolizji ze studium, minimalizuje konflikty związane z użytkowaniem przestrzeni podczas prac nad strategią, zapewnia oczywiste korzyści wizerunkowe i pozwala na umotywowanie pozyskania finansowania zewnętrznego niemal na każdy cel. Praktyka ta wzbudza jednak zasadnicze wątpliwości dotyczące użyteczności strategii jako narzędzia zarządzania rozwojem terytorialnym i z pewnością rozmija się z celami reformy.

Pewne problemy sprawiły autorom strategii także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Zapisy tego rozdziału strategii były zazwyczaj oparte na zasadach wskazywanych w studium, jednak w przypadku tej części taka praktyka nie prowadziła już do widocznych rozbieżności z celami i działaniami określonymi w strategii. Zapisy w poszczególnych strategiach bardzo różniły się pod względem objętości – dokumenty Lublina i Gorzowa zawierały treści o objętości około 10 stron standardowego maszynopisu, podczas gdy zapisy strategii Białegostoku i Łodzi zajęły około 2 stron. Oceniając zawartość tych części można sformułować dwie refleksje. Po pierwsze, ta część musi realizować postulat integracji wymiarów społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju, a sformułowane zasady – pozwalać na ochronę interesu publicznego. Nie można zatem pochwalić praktyki sformułowania jedynie ogólnych refleksji z odesłaniem do dokumentów planistycznych. Po drugie, zakres i poziom szczegółowości ustaleń i rekomendacji zależy od relacji między strategią a dokumentami planistycznymi. Obecnie – w warunkach istnienia studium, formułowanie bardziej ogólnych zasad polityki przestrzennej może być podejściem akceptowalnym. Sytuacja ta powinna jednak ulec zmianie po wprowadzeniu drugiego etapu reformy zarządzania rozwojem, w której planuje się zastąpienie studium planem ogólnym. W proponowanym art. 10e ustawy o samorządzie gminnym zawarto bardzo szczegółowy katalog dziewięciu obszarów, których zasady te mają dotyczyć, m.in. ochrony środowiska i krajobrazu, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego czy lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy

przekraczającej 500 kW (*Ustawa o zmianie...*, 2020; *Projekt*, 2021). Tak kompleksowy zestaw zasad jest typowy dla studium, natomiast nie zawiera go żaden z analizowanych dokumentów. W kontekście zróżnicowanego podejścia miast do opracowania zasad polityki przestrzennej można stwierdzić, że wprowadzenie bardziej szczegółowych zapisów ustawy może stanowić krok w dobrym kierunku, natomiast realizacja nowych wymagań będzie niełatwa i czasochłonna, powinny jej towarzyszyć wytyczne i wskazywanie dobrych praktyk w tym zakresie, a w wymiarze organizacyjnym urzędów wymaga znacznie silniejszej integracji komórek odpowiedzialnych za inwestycje czy ochronę środowiska z komórkami zajmującymi się planowaniem.

Miasta w różny sposób podeszły do możliwości wskazania OSI na terenie gminy. W dokumencie Łodzi OSI kluczowy dla gminy został określony jako tożsamy z OSI wojewódzkim (tj. obszar Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego), jednak w innych częściach strategii wyraźnie wskazano na priorytetowy charakter procesów rewitalizacji śródmieścia oraz wskazano działania i oczekiwane rezultaty w zakresie rozwoju strefy śródmiejskiej, pokazując je nawet na mapie, choć nie określając ich jako OSI. W dokumencie Lublina wyznaczono OSI tożsame z obszarem rewitalizacji wskazanym w gminnym programie rewitalizacji, co jest już bardziej rekomendowaną praktyką, oczywiście pod warunkiem spójności tak określonej koncentracji przestrzennej interwencji z prezentowaną w strategii koncentracją tematyczną. W strategiach Gorzowa i Białegostoku wskazano OSI obejmujące zarówno obszary zdegradowane z planów rewitalizacji, jak i inne obszary obejmujące np. tereny dolin rzecznych czy tereny aktywizacji gospodarczej, których wybór dobrze koresponduje z celami strategii.

System wdrażania strategii rozwoju

Drugim wymiarem analizy strategii jest system ich wdrażania, oceniany zarówno pod kątem realizacji nowych zapisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i postulatów formułowanych w literaturze. Przed wejściem w życie nowych przepisów wśród dużych miast tworzących strategię z perspektywą 2030 roku można było zauważyć tendencję do opracowania dokumentów krótkich i atrakcyjnych w komunikacji marketingowej, obejmujących przede wszystkim wizję, misję i szeroko sformułowane cele. Tymczasem wprowadzony ustawą katalog obligatoryjnych elementów strategii stanowi próbę wzmocnienia systemu wdrażania celów strategicznych. Dokumenty analizowanych miast poświęcają tej kwestii już więcej uwagi, co należy ocenić pozytywnie z kilku powodów. Strategie koncentrujące się na wyzwaniach, wizji i ogólnych celach społecznych i gospodarczych mogą dotyczyć długiego okresu (20–30 lat), natomiast planowanie rozwoju w horyzoncie około dziesięcioletnim powinno już obejmować działania realizujące cele strategiczne, zwłaszcza większe

zadania inwestycyjne, których realizacja trwa zazwyczaj od 3 do 5 lat. Dokument z katalogiem celów operacyjnych i systemem wdrażania będzie w większym stopniu integrować i koordynować działania różnych podmiotów w układzie pionowym i poziomym – co jest istotą modelu zarządzania wielopoziomowego (Noworól, 2013). Określenie katalogu działań urealnia również postulat wzmocnienia przestrzennego wymiaru prowadzonej polityki rozwoju.

Każde z miast zobowiązało się do monitorowania realizacji strategii w ujęciu rocznym. Białystok, Lublin i Łódź zdecydowały się na opracowanie monitoringu w ramach obowiązkowego raportu o stanie gminy przez odpowiednie komórki organizacyjne, natomiast strategia Gorzowa wymienia zespół odpowiedzialny za przygotowanie sprawozdania. Monitoring każdego z miast będzie opierał się na sprawozdaniu z realizowanych działań oraz analizy wskaźników ilościowych. Liczba tych wskaźników jest różna i wyniosła od około 50 dla dokumentów Łodzi i Gorzowa do ponad 100 dla Białegostoku i Lublina. Motywacyjna i kontrolna rola monitoringu opiera się jednak bardziej na zastosowanej metodzie analizy niż samej liczbie wskaźników, dlatego warto wskazać na kilka dobrych praktyk w tym zakresie. Dokument Białegostoku określił wartości docelowe wskaźników ilościowych w 2030 roku, spełniając w ten sposób ustawowy obowiązek określenia oczekiwanych rezultatów, ale również realizując postulaty nowego zarządzania publicznego. W strategii Łodzi określono pożądany kierunek zmian wskaźników ilościowych, określając docelowe wartości kilku z nich. W strategii Lublina brak docelowych wartości wskaźników rekompensuje obowiązek odnoszenia wartości wskaźników dla Lublina do miar centralnych miast wojewódzkich wraz ze wskazaniem pozycji Lublina w hierarchii tych miast.

O wyraźnym postępie w zakresie wdrażania strategii świadczą również zobowiązania miast do przeprowadzania ewaluacji. Białystok i Gorzów zadeklarował przeprowadzenie ewaluacji *mid-term* i *ex-post* realizacji strategii w formie zbliżonej do przeprowadzonej ewaluacji *ex-ante*. Dalej w tym zakresie idą zapisy strategii Lublina, w której zobowiązano się do przeprowadzenia ewaluacji efektów realizacji strategii realizowanej przez uspołecznione zespoły o analogicznej formule do grup pracujących nad celami strategii (tj. z udziałem zewnętrznych ekspertów i interesariuszy) w każdym z pięciu obszarów strategicznych, nie rzadziej niż co 2 lata. Elementem systemu monitorowania i ewaluacji w tym mieście mają być także realizowane corocznie badania ankietowe na reprezentatywnej próbie co najmniej 500 mieszkańców. Zachętą do regularnej ewaluacji może być doświadczenie jednego z samorządów, którego przedstawiciele zwrócili uwagę na pozytywną rolę, jaką w przygotowaniu części wdrożeniowej strategii odegrała pogłębiona ewaluacja *ex-post* poprzedniej strategii, przeprowadzona przez zewnętrznych ekspertów. Warto dodać, że w procesie ewaluacji samorządy powinny brać pod uwagę realizację postulatu budowy zintegrowanego

systemu zarządzania rozwojem, uwzględniającego wymiar terytorialny. Tymczasem często występującą bolączką ewaluacji jest ich oparcie wyłącznie na podejściu sektorowym, nasilane przez trudną do przewyciężenia silosowość organizacji urzędów dużych miast i dobór ekspertów o wąskich specjalizacjach. Elementem systemu wdrażania może być również określenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację celów strategii – wskazywane jako pożądanym elementem systemu wdrożenia strategii zarówno w poradniku opublikowanym przez ministerstwo (Hoinkis et al., 2021), jak i w literaturze. Wszystkie analizowane dokumenty odwołują się do partycypacji społecznej i wielopodmiotowego zarządzania, zobowiązując samorządy do włączania interesariuszy sektora publicznego, społecznego, biznesu i samych mieszkańców w realizację celów strategicznych. Poza tym wspólnym elementem zapisy są jednak silnie zróżnicowane. Dokumenty Białegostoku i Gorzowa obejmują kompletny instytucjonalny schemat realizacji strategii, w którym celom strategicznym i operacyjnym zostały przypisane komórki wewnętrzne odpowiedzialne za ich wdrażanie oraz ich partnerzy, w tym partnerzy zewnętrzni. Wskazano także departament (Białystok) lub zespół zadaniowy (Gorzów) odpowiedzialne za koordynację wdrażania strategii. Podobnych zapisów zabrakło jednak w pozostałych strategiach.

Obligatoryjnym elementem systemu wdrażania strategii powinny być wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych. Także w tym zakresie można zauważyć istotne różnice między strategiami miast. W strategii Białegostoku oceniono każdy z 47 istniejących i planowanych do opracowania dokumentów wykonawczych pod względem aktualności i zgodności ze strategią oraz sformułowano wytyczne. W strategii Gorzowa wskazano 20 dokumentów, które określono jako zgodne ze strategią, wymagające aktualizacji lub przewidziane do opracowania. W strategii Łodzi znalazły się jedynie bardzo ogólne zapisy wskazujące, że dokumenty wykonawcze muszą zachować spójność ze strategią i zawierać: wnioski z diagnozy, cele strategiczne, kierunki działania, oczekiwane rezultaty oraz ramy finansowe i źródła finansowania. W dokumencie Lublina w opisach celów i zadań pojawiają się zalecenia stworzenia określonych strategii lub programów sektorowych, natomiast wytyczne miały być określone w osobnym dokumencie – zarządzeniu prezydenta.

Tak istotne zróżnicowanie strategii miast w zakresie instytucjonalnego systemu wdrażania wymaga głębszej refleksji i oceny. Zapisy strategii Białegostoku oraz Gorzowa potwierdzają, że realizacja zapisów ustawowych i rekomendacji zawartych zarówno w literaturze, jak i w ministerialnym podręczniku, jest możliwa także w przypadku rozbudowanych struktur samorządowych. Brak podziału zadań wewnątrz samorządu miasta, zasad i mechanizmów współpracy i wdrażania strategii jest natomiast poważnym mankamentem strategii, powodującym rozmycie odpowiedzialności i utrudniającym koordynację współpracy we wdrażaniu celów, szczególnie tych

wymagających zintegrowanego podejścia. Wywiady z przedstawicielami miast ukazały, że dojrzały instytucjonalny system wdrażania opracowały te miasta, w których podczas prac nad strategią efektywnie funkcjonował zespół zadaniowy angażujący zastępcę prezydenta i kierowników różnych komórek organizacyjnych. Także wytyczne do dokumentów wykonawczych wymagają większej uwagi samorządów. Niezbędnym minimum powinno być wskazanie istniejących dokumentów/programów wymagających aktualizacji. Czasochłonną ocenę i formułowanie wytycznych osobno dla każdego dokumentu nie należy traktować jako jedynego możliwego sposobu realizacji zapisów ustawy. Uniwersalny katalog wytycznych dla wszystkich dokumentów wykonawczych powinien jednak możliwie czytelnie określić minimalny standard tych dokumentów, służąc poprawie jakości i koordynacji lokalnych polityk. Obok określenia wymogu zgodności ze strategią – w praktyce sprowadzającego się najczęściej do wskazania celu, z którym dany dokument koresponduje – mogłby znaleźć się tam także wymóg analizy pod kątem potencjalnych konfliktów z celami i zasadami dotyczącymi innych wymiarów rozwoju (zwłaszcza środowiskowo-przestrzennym), czy opis procedury weryfikacji zgodności tych dokumentów z celami strategii (np. wskazanie zespołu lub komórki odpowiedzialnej za taką weryfikację). Zwiększeniu jakości polityk miejskich mogą służyć wytyczne w zakresie opracowania diagnozy, wymóg ujęcia przestrzennego planowanych interwencji (tam, gdzie jest to zasadne), określenie źródeł finansowania i kryteriów selekcji zadań wskazywanych w dokumentach operacyjnych w warunkach ograniczonych zasobów, określenie minimalnego zakresu partycypacji publicznej przy opracowywaniu dokumentów, standardy w zakresie monitorowania rezultatów i systemu wdrożenia. Ostatnia uwaga dotyczy kwestii określenia instytucjonalnego systemu wdrażania osobnym dokumentem. Abstrahując od kwestii zgodności takiego postępowania z ustawą należy zauważyć, że doświadczenia Łodzi i Lublina stanowią argument przeciwko takiemu podejściu. W Łodzi zarządzenie określające system wdrażania i monitorowania strategii przyjęto najpierw po sześciu miesiącach od uchwalenia strategii, po czym zastąpiono je kolejnym dokumentem trzech miesiące później. W zarządzeniu znalazły się wskaźniki realizacji oraz skład komitetu sterującego wdrażaniem strategii, nie przyporządkowano jednak celów do departamentów, ani nie określono wytycznych do sporządzania dokumentów wykonawczych. W Lublinie zapowiedziane w strategii zarządzenie nie zostało wydane do momentu zakończenia prac nad artykułem (rok od uchwalenia strategii).

Kolejnym elementem strategii wymaganym ustawą są ramy finansowe i źródła finansowania. Gdyby za ramy finansowe uznawać przybliżoną wielkość alokacji środków przeznaczonych na dany cel, to takich zapisów nie zawiera żadna z analizowanych strategii. Jedynie w dokumencie Łodzi można znaleźć szacunkową wartość każdej z 12 wiązek projektów. W strategiach treść tej części sprowadza się do

wyliczenia wszystkich możliwych źródeł finansowania, z podkreśleniem istotnej roli środków europejskich, ale także zwróceniem uwagi na możliwość współfinansowania realizacji celów przez inne instytucje publiczne i podmioty prywatne. Komentując takie podejście, należy podkreślić, że w warunkach niestabilności dochodów samorządów wywołanej przede wszystkim polityką podatkową rządu, a także niestabilności cen rynkowych ograniczających możliwości prognozowania wydatków nawet w krótkim okresie, postulat określania wielkości i źródła finansowania przedsięwzięć zawartych w strategii jest zupełnie nierealistyczny. Można jednak zarekomendować wskazanie przynajmniej ogólnych informacji o skali wymaganych lub planowanych wydatków – np. przez określenie minimalnego lub optymalnego pułapu finansowania niektórych newralgicznych celów (w ujęciu kwotowym lub jako część budżetu), czy kategoryzowanie działań według ich kosztochłonności (np. działania małe, średnie i duże, z określeniem przedziałów alokacji), co zwiększyłoby realność celów i działań oraz motywowałoby do silniejszej koncentracji tematycznej strategii. Jakość planowania podniosłyby także informacje o źródłach pokrycia przynajmniej najważniejszych działań, np. określenie czy przedsięwzięcie może być finansowane dochodami własnymi, czy też koniecznym warunkiem jego realizacji jest pozyskanie finansowania zewnętrznego. Warto również formułować wytyczne dla dokumentów wykonawczych w zakresie określania ram finansowych i źródeł finansowania. Dobrą praktyką w jednym z miast było powołanie w pracach nad strategią zespołu finansowego ze skarbnikiem miasta na czele, który oceniał realność celów i działań na etapie ich formułowania.

Ostatnim elementem analizy jest sposób realizacji obowiązku przeprowadzenia ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem, czyli tzw. ewaluacji *ex-ante*. Z czterech miast dwa: Gorzów i Lublin, upubliczniły raport z ewaluacji, załączając go do uchwały rady miasta przyjmującej strategię, natomiast w przypadku Białegostoku wyniki ewaluacji w wyczerpujący sposób zaprezentowano w dokumencie strategii. Analiza ewaluacji uzupełniona wnioskami z wywiadów skłania do dwóch komentarzy. Po pierwsze, zalecaną praktyką jest rozpoczęcie prac ewaluatorów na początku prac nad strategią, a nie dopiero po opracowaniu projektu. W jednym z miast ewaluatorów włączono już na wczesnych etapach procesu, z dużą korzyścią dla przedstawicieli samorządów – którzy bardzo pozytywnie ocenili takie rozwiązanie. W przypadku pozostałych miast oceny ewaluacji dokonanej na końcu procesu były różne – dla jednych był to głównie obowiązek formalny, inne pozytywnie oceniły to rozwiązanie i jego wpływ na ostateczny kształt dokumentu. Po drugie, ewaluatorzy poświęcili niewiele uwagi nowym elementom strategii dotyczącym wymiaru przestrzennego, zwłaszcza modelowi struktury funkcjonalno-przestrzennej, który sprawiał gminom najwięcej

problemów. Brakowało także analizy stopnia realizacji postulatu integracji polityki społeczno-gospodarczej z polityką przestrzenną, pozwalającego wnioskować o faktycznej terytorializacji polityki rozwoju. Stanowi to mankament ewaluacji, który jednak może ulec poprawie wraz z procesem uczenia się i gromadzeniem doświadczeń zarówno przez ewaluatorów, jak i samorządy.

Podsumowanie i uwagi końcowe

W artykule dokonano analizy i oceny procesu tworzenia oraz zawartości strategii rozwoju miast po nowelizacji ustaw określających zasady prowadzenia polityki rozwoju, koncentrując uwagę na trzech aspektach. Pierwszy z nich – postulat silniejszego zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, okazał się najtrudniejszy w realizacji. Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej miast były najczęściej niekompletne – braki dotyczyły szczególnie elementów infrastruktury różnego rodzaju, przeznaczenia terenów czy powiązań przyrodniczych. Brakowało odwzorowania wielu planowanych celów i działań strategicznych, choć po części miało to swoje źródło w formułowaniu nadmiernie ogólnych zapisów. Redukcyjne podejście do modeli czy zasad polityki przestrzennej wynikało z licznych wątpliwości przedstawicieli samorządów, nierozwiązanych przez spóźnione wytyczne i poradnik wydany przez ministerstwo, ale także z przyjęcia prymatu studium nad strategią przez autorów strategii. Doświadczenia miast generalnie potwierdzają, że pierwszy etap reformy nie doprowadził do przewyciężenia dysfunkcji planowania rozwoju lokalnego opartego na tych dwóch odrębnych dokumentach. Na tym etapie reformy efekty integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategii są więc mało satysfakcjonujące.

Strategie miast charakteryzują się silnym zróżnicowaniem w zakresie systemów wdrażania. Samorządy zobowiązują się już do monitorowania realizacji strategii przy pomocy bogatego zestawu wskaźników, częstą praktyką jest również zobowiązanie się do ewaluacji jej wdrażania i efektów. Znacznie gorzej wygląda instytucjonalny system wdrażania strategii – określenie roli komórek organizacyjnych, a zwłaszcza wytyczne dla dokumentów wykonawczych. Ważnym, choć oczywiście nie jedynym, powodem tych różnic jest jakość zarządzania w poszczególnych samorządach.

Pierwsze doświadczenia samorządów dużych miast w opracowaniu zintegrowanych strategii rozwoju terytorialnego skłaniają do oceny samej reformy. W treści artykułu sformułowano wiele szczegółowych ocen i rekomendacji, w tym miejscu lepiej jednak przedstawić opinie samych przedstawicieli samorządów. Sformułowanie podstawy prawnej dla strategii rozwoju gminy i czytelne określenie struktury

tego dokumentu zostało jednoznacznie uznane za zmianę pozytywną. Mniej zgodne były oceny obowiązku ewaluacji *ex-ante*, choć pozytywne doświadczenia części miast skłaniają do uznania tego rozwiązania za wartościowe. Sam postulat integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego spotyka się ze zrozumieniem samorządów, jednak opinia o sposobie jego realizacji była krytyczna. Dobrze ją podsumowuje wypowiedź jednego z przedstawicieli samorządów, który udzielając wywiadu w ramach zrealizowanych badań jakościowych stwierdził, że „wszystko, co tworzyliśmy nowego było bardzo problematyczne i nie wiedzieliśmy, jak do tego podejść (...). Uczestniczyliśmy w spotkaniach z Unią Metropolii Polskich i płatnych szkoleniach, bo podręcznik jeszcze się nie pojawił”. Krytycznie oceniono także procedurę konsultacji projektu dokumentu ze wskazanymi w ustawie instytucjami publicznymi, której realizacji towarzyszyły różne problemy. W niektórych miastach nowe strategie rozwoju województwa nie były jeszcze uchwalone. Samorządy nie wiedziały także, jak powinny postąpić w razie uzyskania opinii negatywnej – taki scenariusz jednak nie wystąpił. Zwracały uwagę, że otrzymanie dużej liczby uwag do projektu dokumentu od jednej instytucji może prowadzić do konieczności powtórnych konsultacji z pozostałymi oraz modyfikacji oceny oddziaływania na środowisko, a nawet „zapętlenia” w konsultacjach kolejnych wersji dokumentów.

Doświadczenia pierwszych dużych miast w opracowaniu strategii rozwoju stanowią wartościową lekcję, a niekiedy dobrą praktykę dla pozostałych samorządów oraz ekspertów samorządowych. Integracja planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego jest najpełniej zrealizowana w strategii Białegostoku, którego model struktury funkcjonalno-przestrzennej można uznać za wzorcowy, natomiast najwięcej rekomendowanych elementów systemu wdrażania celów strategicznych można znaleźć w dokumentach Białegostoku i Gorzowa.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor był zatrudniony jako członek zespołu pracującego nad strategią rozwoju miasta w Urzędzie Miasta Lublin do końca lutego 2022 r. (tj. przed rozpoczęciem badań). Autor deklaruje, że badania zostały przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Zgoda komisji etycznej w mojej uczelni nie była wymagana w przypadku tego badania.

Oświadczenie o dostępności danych badawczych

Dane uzyskane w toku badań jakościowych (transkrypcje) mogą zostać udzielo-
ne wnioskodawcy po uzyskaniu pisemnej zgody przedstawicieli samorządów uczest-
niczących w badaniu.

Bibliografia

- Brol, R. (red.). (1998). *Zarządzanie rozwojem lokalnym: studium przypadków*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Czornik, M. (red.). (2003). *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (2000). Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego, *Studia Regionalne i lokalne*, 3(3): 41–57.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (2001). Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny, *Studia regionalne i lokalne*, 1(5): 41–59.
- Gorzelał G., Kozak M. (2012). Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem* (114–142), J. Górniak, S. Mazur (red.). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Herbst, K. (2019). Planowanie i zarządzanie strategiczne w wielkim mieście. Warszawskie doświadczenia poobijanego konsultanta. W: *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelała* (458–480), A. Olechnicka, M. Herbst (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hoinkis, D., Cieplak, J., Machowski, T., Ozimek. (2021). *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Klasik, A. (2000). Strategia rozwoju regionu, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(3): 7–22.
- Kowalewski, A., Nowak, M.J. (2018). Studia nad chaosem przestrzennym. Cz. 1. Chaos przestrzenny i prawo: uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje, *Studia KPZK PAN*, 182: 1–165.
- Kudłacz, T. (2008). Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego. W: *Gospodarka regionalna i lokalna* (123–151), Z. Strzelecki (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- MFPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) (2022). *Krajowa Polityka Miejska 2030*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Markowski, T., Drzazga, D. (2015). Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu), *Studia KPZK PAN*, 164: 10–42.
- MFPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) (2020). *Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d-6-8aa4-39abaa90920> (dostęp: 15.09.2022).
- Musioł-Urbańczyk, A., Sorychta-Wojczyk, B. (2017). Przesłanki aktualizacji i bariery implementacji strategii w miastach na prawach powiatu w Polsce, *Zarządzanie Publiczne*, 3(39): 263–276. DOI: 10.4467/20843968ZP.16.021.7236.
- Nowakowska, A. (2015). Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej. W: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* (11–37), A. Nowakowska (red.). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowińska, E. (1997). *Strategie rozwoju gmin na przykładzie gmin pogranicznych*. Poznań: Wydawnictwo AE w Poznaniu.
- Noworól, A. (2011). *Kierunki zmian niezbędnych do stworzenia docelowego system zarządzania polityką rozwoju na poziomie lokalnym. Ekspertyza*, https://www.academia.edu/1461745/Kierunki_zmian_niezb%C4%99dnych_do_stworzenia_docelowego_system_zarz%C4%85dzania_polityk%C4%85_rozwoju_na_poziomie_lokalnym (dostęp: 20.09.2022).
- Noworól, A. (2013). *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Olejniczak, K. (2012). Monitoring i ewaluacja. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem* (239–257), J. Górniak, S. Mazur (red.). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- UML (Urząd Miasta Lublin) (2022). *Strategia Lublin 2030*, https://lublin.eu/download/gfx/lublin/userfiles/_public/biznes/2030/strategia_lublin_2030.pdf (dostęp: 5.12.2022).
- UMB (Urząd Miejski w Białymstoku) (2021). *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku*, <https://www.bialystok.pl/resource/22700/62619/Strategia+rozwoju+2022-04-07+v2.pdf> (dostęp: 5.12.2022).
- UMGW (Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego) (2021). *Strategia Rozwoju Miasta Gorzowa Wielkopolskiego 2030*, https://um.gorzow.pl/files/file_add/download/228_strategia-rozwoju-miasta-gorzowa-wielkopolskiego-2030-przyjeta-25.08.2021.pdf (dostęp: 5.12.2022).
- UMŁ (Urząd Miasta Łodzi) (2021). *Strategia rozwoju miasta Łodzi 2030+*, https://uml.lodz.pl/files/bip/public/BSM_2021/strategia_UCHWALONA.pdf (dostęp: 5.12.2022).
- Swianiewicz, P. (2011). Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu? W: *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej* (55–71), M. Kolczyński, P. Żuber (red.). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Sztando, A. (2008). Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 501: 193–202.
- Sztando, A. (2010). Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 101: 188–196.

- Sztando, A. (2017). *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T. (2017). *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*. Warszawa: IGiPZ PAN.
- Śleszyński, P., Markowski, T., Kowalewski, A. (2018). Studia nad chaosem przestrzennym. Cz. 3. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego, *Studia KPZK PAN*, 182: 1–224.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 1378.
- Projekt z dnia 31 grudnia 2021 r. Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw; <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu> (dostęp: 2.09.2022).
- Uzasadnienie do Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/53FE-34126B09E404C12584CE006BF55B/%24File/64-uzas.DOCX> (dostęp: 20.08.2022).
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.
- Żuber, P. (2000). Teoria i praktyka opracowania strategii rozwoju województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(3): 87–97.