

Prof. dr hab. Tadeusz Markowski

tadeusz.markowski@uni.lodz.pl

OCENA AKTUALNOŚCI STRATEGII ZINTEGROWANEGO ROZWOJU MIASTA ŁODZI DO 2020+ W ŚWIETLE ZMIENIAJĄCYCH SIĘ UWARUNKOWAŃ PRAWNO- GOSPODARCZYCH

Ocena Aktualności Strategii

W aktualnej Strategii sformułowane wyzwania i przyjęte generalne cele nie uległy zasadniczej dezaktualizacji. Natomiast strategia w warstwie programowo operacyjnej nie uwzględnia szeregu nowych zjawisk jakie zaszły w społeczno - gospodarczym i politycznym otoczeniu miasta. Do takich należy m.in. zmiana kierunków polityki spójności UE oraz priorytetów polskiej polityki regionalnej, zmiana grawitacji ekonomicznej polskich miast zmienionych pod wpływem wielkich inwestycji infrastrukturalnych, nasilenia się procesów migracji oficjalnej i nieoficjalnej, skali starzejącego się społeczeństwa¹ oraz wyzwań z tym związanych wobec sfery usług, transportu publicznego, zasobów mieszkaniowych, etc., etc.

Nastąpiło też znaczące umiędzynarodowienie polskich i łódzkich uczelni w tym od strony dydaktycznej. Tutaj wydaje się, że będzie tkwił np. wysoki potencjał wykorzystania studentów zagranicznych i imigrantów na rzecz rozwoju miasta. Sprawa imigrantów stanie się

¹ Pojawiła się nowa prognoza demograficzna pozwalająca określić trendy rozwojowe w zakresie demografii i systemu osadniczego sporządzona na lata 2008-2035 przez Departament Badań Demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego. Według danych GUS 31.12.2010 roku województwo łódzkie zamieszkiwało 2 534 357 osób (faktyczne miejsce zamieszkania), z czego 1 621 923 zamieszkiwało miasta (64,0%) a 912 434 mieszkało na wsi. Według prognozy GUS w 2015 województwo łódzkie będzie zamieszkiwać 2 475 002 osób, z czego 1 566 093 w miastach (63,3%) a 908 909 na wsi. Do 2020 roku zaludnienie województwa łódzkiego obniży się do 2 419 216 osób, z czego 1 517 104 (62,7%) będzie mieszkać w miastach a 902 112 na wsi. Analiza zróżnicowania regionalnego prognozowanych procesów demograficznych w ujęciu powiatowym wskazuje dwa powiaty, w których od 2010 do 2020 roku bezwzględna liczba ludności się zwiększy; jest to powiat łódzki wschodni (wzrost o 5,6%) oraz bełchatowski (wzrost o 3,5%). Jedną z przyczyn tak silnej depopulacji jest zły stan zdrowia ludności. Mężczyźni żyją w Polsce przeciętnie 71,9 lat, kobiety 80,8 lat, podczas gdy w województwie łódzkim przeciętny mężczyzna żyje 71,1 lat a kobieta 79,4 lat. Co gorsza od 2000 do 2010 roku stan zdrowia ludności w regionie łódzkim poprawia się bardzo powoli; pod względem wydłużenia trwania życia mężczyzn łódzkie jest na 10 miejscu, a pod względem wydłużenia trwania życia kobiet na 15 miejscu. Zakładając utrzymanie tych niekorzystnych trendów, do 2020 roku woj. łódzkie oraz Łódź muszą te zjawiska uwzględnić w swoich strategiach rozwoju. Niezależnie od oficjalnych prognoz mamy do czynienia z istotnym zjawiskami migracyjnymi szczególnie z Ukrainy i Białorusi. Skala imigracji ma już istotną wagę w procesach rozwoju wielu branż i sektorów gospodarczych. Szacunki mówią o 50 tys. imigrantów ze wschodu stale przebywających w Łodzi .

przedmiotem silnej między metropolitalnej konkurencji nie tylko na poziomie krajowym, ale i międzynarodowym, w którą będą się angażowały się nie tylko samorządy, ale i rządy narodowe.

Pojawiają się też nowe wyzwania wynikające z rozwoju społeczeństwa informacyjnego i szybkiego tempa wdrażania „inteligentnych technologii”. Rosnącego znaczenia w Łodzi nabierają sprawy ochrony środowiska (kwestia smogu) i konieczność długofalowej adaptacji miasta do zmian klimatu. Wiele z działań, które podjęło miast, niezależnie od zapisanych intencji w strategii zaprezentowano w wykonanym ewaluacyjnym opracowaniu dotyczącym wdrażania strategii (Ewaluacja ... 2018). To także świadczy o tym, że potrzebna jest pogłębiona analiza wyzwań i szans rozwojowych miasta i opracowanie nowej strategii rozwoju Łodzi adekwatnej do nowych wyzwań.

Rzetelna ocena skuteczności wdrażania Strategii jest *de facto* nie możliwa z uwagi na brak odpowiednio powiązanych mierników jakie miały być opracowane w ramach polityk sektorowych. Takie działania były zapisane jako tzw. II operacyjny etap, który miał zwierać programy sektorowe a w tym szczegółowe działania, zadania i mierniki realizacji (patrz Uchwała Strategii). Po tym względem zbrakło konsekwencji metodologicznej nad zarządzaniem strategicznym w mieście oraz koordynacji tworzonych programów pod kątem możliwości wdrażania strategii. Nie oznacza, to że miasto nie starło się realizować uchwalonej wiodącej strategii rozwoju. Inwentaryzacja dokonań miasta przedstawiona w **„Ewaluacji Strategii Zintegrowanego rozwoju Łodzi 2020 + ocena średniookresowa”** pokazuje, że strategia spełniała w dużym stopniu funkcję instrumentu koncentracji wysiłków i programów w ramach przyjętych celów strategicznych i strategicznych programów. Dzięki Strategii wieloletnie programy finansowe oraz budżet miast były planowane i weryfikowane poprzez pryzmat przyjętych celów i programów strategicznych. Mimo nazwy „Ewaluacja Strategii” dokument ten ma przede wszystkim charakter sprawozdawczy z podjętych działań przez miasto w ostatnim 8 - leciu i pokazuje w sposób jednoznaczny uporządkowanie działań zgodnie ze strukturą logiczną S ZrŁ 2020 +. Pokazuje zatem włożone wysiłki na rzecz szeroko rozumianego rozwoju i rozwiązywanie wielu problemów miejskich zgodnie z kompetencjami i uzyskanymi środkami wsparcia. Dokument ten jednak nie odpowiada w pełni kryteriom ewaluacji z procesu wdrażania przyjętej strategii i poziomu osiągniętych celów. Trzeba tutaj także przypomnieć, że Diagnoza poziomu rozwoju Łodzi dla potrzeb Strategii była opracowana przez porównanie wskaźników ekonomiczno- społecznych do największych miast Polskich. A zatem w ewaluacji stopnia realizacji strategii trzeba by się do

tych miast odnieść. Jeśli nie potrafimy zrobić przekonywującej własnej analizy porównawczej o aktualnej pozycji w zakresie strategicznych wskaźników, to pozostaje zaakceptować wyniki analiz i opracowań różnych niezależnych agencji i spółek. Taką oceną są m.in. analizy wykonywane przez PwC na temat rozwoju polskich metropolii. Łódź niestety ciągle pozostaje daleko w tyle. Na tle innych miast - mimo istotnych zmian na lepsze- nadal nie wypadamy korzystnie.

Strategia wskazywała, iż Łódź ma być ważną metropolią. Jednakże metropolitalny wymiar nie może być rozpatrywany tylko przez metropolitalność miasta. Funkcjonalno- przestrzenny charakter łódzkiego obszaru metropolitalnego od strony formalnej nie został odpowiednio wyeksponowany. Wszelkie działania jakie były podejmowane przez władza miasta w tym zakresie były odpowiedzią na politykę regionalną państwa i ogłoszenie programu tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych adresowanych do Miejskich Obszarów funkcjonalnych. Natomiast obowiązująca Strategia w swych intencjach i zapisach jest nadal zorientowana na działania wewnątrz miejskie. Niejako poza zapisami strategii podjęto szereg działań prometropolitalnych na rzecz MOF: Do takich należy zaliczyć utworzenie Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny, zabiegi o ZIT, kierownictwo w opracowaniu Strategii ŁOM oraz współpraca nad projektami związanymi z łódzką koleją aglomeracyjną (ŁKA) czy budową dróg dojazdowych do autostrad.

Niestety nie udało się miastu zmienić trajektorii procesów rozpraszania zabudowy i rozlewania się urbanizacji oraz stworzenia wystarczająco silnych podstaw do budowy miasta zwartej. Nadal mieszkańcy przesiedlają się do gmin ościennych. W ostatnim okresie zwiększyła się także skala rozpraszania zabudowy w strefie podmiejskiej. Miasto pod tym względem nie podjęło właściwych działań, a diagnozy tych procesów pominęły lub zignorowały zjawiska przyczynowo-skutkowe wywoływanych procesów chaosu urbanizacyjnego. Postulowane działania na rzecz poprawy ładu przestrzennego (Strategia rozwoju przestrzennego Łodzi) były oderwane od realnych sił sprawczych a przez to mało skuteczne. Niską skuteczność lokalnej polityki przestrzennej potwierdza „Ocena aktualizacji studium...” (2018). Zdecydowanie za mało jest wydobyty funkcjonalno - metropolitalny wymiar Łodzi także pod względem przestrzennym. Już choćby ten mankament wymaga jej aktualizacji a wręcz zmiany w podejściu.

Należy podkreślić, że Strategia, nad którą prace rozpoczęto 2011 roku, a przyjętą uchwałą Rady Miejskiej w roku 2013, spełniła szereg ważnych zadań związanych procesami zarządzania rozwojem lokalnym. Po pierwsze pokazała, że na rozwój miasta można i trzeba

spojrzeć w sposób zintegrowany tj. szukający współzależności między rozwojem gospodarczym, społecznym kulturowym i przestrzennym. Była to w tym czasie nowatorska idea. W nowoczesny sposób wskazała na ważne –współdecydujące o rozwoju wewnętrzne uwarunkowania związane ze sprawnością instytucjonalną - rozumianą jako sprawne działanie urzędu miasta. Wskazanie tego celu było podstawą licznych, niełatwych wysiłków ze strony władz miasta na rzecz poprawy funkcjonowania urzędu w zakresie zdolności do podejmowania zadań i przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym. Na uwagę zasługuje też fakt uwypuklenia roli i znaczenia lokalnej polityki przestrzennej i planowania przestrzennego dla procesów rozwoju. Strategia była poddawana **też szerokim konsultacjom społecznym**. W rezultacie odbytych debat i licznych konferencji - ciszących się dużym zainteresowaniem różnych środowisk zawodowych i społecznych - wprowadzono szereg zapisów będących rezultatem kompromisu między poprawnością metodologiczną, aspiracjami władz lokalnych i postulatami środowisk angażujących się w jej formułowanie. Społeczny sposób patrzenia na rozwój jest odzwierciedlony w nieco „tautologicznej” formule zapisanych celów strategicznych ale odbyło się to świadomie kosztem metodologicznej poprawności.

Warto podkreślić, że obecnie obowiązująca Strategia przyczyniła się do bardziej uporządkowanych działań na rzecz procesów rozwoju. Jednocześnie należy podkreślić, że Zarząd miasta i rada miejska działała w sposób responsywny wobec pojawiających się możliwości i zagrożeń w otoczeniu, wynikających z otwartości polskiej gospodarki na powiązania i współpracę międzynarodową. Dzięki tym inicjatywom starania o EXPO czy program obszarowej rewitalizacji zaowocowało wzmocnieniem marki Miasta na arenie krajowej i międzynarodowej w stopniu dużo większym niż poprawa poziomu lokalnej tożsamości i dumy mieszkańców z własnego miasta. Jest to jednak typowe zjawisko społeczne charakterystyczne dla wszystkich lokalnych społeczności.

Strategia przyczyniała się także do lepszego przygotowania programów działań na rzecz budowy sektorowych programów takich jak; lokalna polityka mieszkaniowa, plany i programy działań społecznych, program w zakresie gospodarki odpadami, nowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, szereg strategicznie ważnych planów miejscowych w tym; dla rejonu Nowego Centrum Łodzi, Zielonego Polesia, Rejonu Manufaktury, etc. Należy podkreślić fakt, że strategia - uwzględniając kontekst jakości zagospodarowania przestrzennego dla rozwoju miasta – nie tylko skoncentrowała uwagę na przebudowie nowego centrum Łodzi, ale wskazywała na konieczność przejścia do obszarowej

rewitalizacji strefy wielkowiejskiej. W dziedzinie rewitalizacji, a szczególnie w sferze planistyczno- programowej działania władz miasta należy ocenić wysoce pozytywnie.

Zdaniem opiniującego Zintegrowana Strategia Rozwoju Miast Łodzi powinna należeć do dokumentów nowej generacji. Potrzeba opracowania nowego dokumentu wynika także z wielu zasygnalizowanych zmian w uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych w jakich znalazło się miasto. Prosta aktualizacja Strategii nie pozwoli miastu przejść na wyższy poziom rozwoju i pokonanie instytucjonalnych wewnętrznych słabości. Mimo sukcesów, jakie w ostatnim okresie zanotowano w poprawie warunków bytowych mieszkańców i sytuacji gospodarczej Łodzi, to jednak w ocenach relatywistycznych – widać, że miasta i województwa konkurujące z nami o rozwój nadal utrzymują wysoką przewagę. W badaniach nad subiektywnymi wskaźnikami jakości życia pozycja Łodzi i województwa nadal nie ulega poprawie (Jakość życia, 2017).

Ocena aktualności strategii w świetle przyjętego studium uwarunkowań i kierunków rozwoju oraz innych dokumentów strategicznych i operacyjnych

Ocena Strategii rozwoju przestrzennego miasta Łodzi jako dokumentu operacyjnego względem SZR Łodzi -

W aktualnej sytuacji procesów rozwojowych miasta należy zauważyć, że uwarunkowania przestrzenne uległy w ostatnim 10- leciu istotnej zmianie. Zapisane intencje w „Strategii rozwoju przestrzennego” w dużej mierze nie zostały zrealizowane. Problemem tego dokumentu jest forma w jakiej został opracowany. W deklaratywnej formule miał to być dokument operacyjny względem Strategii. Tymczasem w zapisanej formie jest wyrażaniem - zaleceń wobec realnego podmiotu polityki jakim jest prezydent miasta. Wygląda to tak jakby władza miasta nie była podmiotem tego opracowania. Można by doszukiwać się sensu takiej formy gdyby to była uchwała rady miasta zalecająca określone działania Zarządowi wobec przestrzeni miasta a następnie dokument ten byłby podstawą oceny działań Prezydenta Miasta jako wykonawcy aktów polityki przestrzennej Rady Miejskiej. W obecnym modelu takie rozwiązanie nie funkcjonuje. Zatem takie zalecenia mogą mieć wartość informacyjną (edukacyjną) i moralną wobec niezależnych podmiotów inwestujących w mieście, natomiast strategiczne cele związane z gospodarowaniem przestrzennym powinny się **znaleźć w**

zintegrowanej strategii rozwoju, jako aktu wewnętrznego kierownictwa podobnie, jak zapisy ujęte w Studium uwarunkowań (SUiKZP).

W strategii rozwoju przestrzennego przyjęto definicję, że przestrzeń publiczna miast to przestrzeń ogólnodostępna, która jest własnością miasta. W świetle współczesnych teorii ekonomii to błąd ograniczający zintegrowane o partycypacyjne podejście do istoty interesu wspólnego i zasad partnerstwa w rozwoju miasta. Kryterium własności dla dobra użytkownego wspólnie jest w ekonomii sprawą wtórną. Prywatny pod względem własności rynek Manufaktury też jest przestrzenią publiczną ze wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z *quasi publicznego* charakteru dóbr i zasobów, którym przypisujemy publiczny charakter użytkowania. Miasto, jako takie, też jest wspólną wartością wszystkich mieszkańców miasta w sensie użytkowym a nie własnościowym.

Aktualność Strategii rozwoju Łodzi a Plan zagospodarowania przestrzennego ŁOM oraz Strategia Rozwoju ŁOM

Podjęmowane w ramach polityki spójnością 2014- 2020 działania na rzecz wspieraniu rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych doprowadziły do powstania szeregu dokumentów, które powinny przynajmniej teoretycznie decydować o potrzebie opracowanie nowej strategii rozwoju miasta. Takimi dokumentami są Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wraz Planem zagospodarowania ŁOM oraz Strategia ŁOM. Stąd też poddane zostały one ocenie pod kątem ich praktycznej przydatności dla nowej strategii rozwoju Łodzi

Plan zagospodarowania przestrzennego łódzkiej aglomeracji (2018) oraz strategia ŁOM 2000+ (2016) są opracowane w sposób bardzo spójny koncepcyjnie. Plan ZP ŁOM jest zbiorem rekomendacji o charakterze ogólnym nastawionym na promowanie rozwoju funkcji oraz wykazem projektów inwestycyjnych ze strony sektora publicznego. W Planie, z uwagi na brak adekwatnych regulacji nadających mu funkcje sprawcze, nie ma żadnych wiążących ustaleń ani próby zapisania wzajemnych zobowiązań ze strony formalnych i nieformalnych interesariuszy. Dokument pełni funkcję intencjonalno- informacyjną. W wielu elementach będzie stanowić dobre źródło informacji diagnostycznej do zidentyfikowania problemów i wyzwań dla Łodzi i w jej otoczeniu. Brakuje w PZP-ŁOM analiz dotyczących antycypowanej przyszłości i sformułowanych wyzwań z jakimi będziemy się mierzyli w strategicznej przyszłości. Autorzy Planu nie pokusili się o sformułowanie miękkich zaleceń - możliwych od opcjonalnego wprowadzenia strony prawnej - wobec gminnych studiów uwarunkowań i

kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nasuwa się tu wniosek, że z poziomu wojewódzkiego trudno będzie oczekiwać wsparcia wobec zintegrowanej polityki rozwoju ŁOM a raczej będzie to nadal polityka reaktywna wynikająca z alokacji środków z UE z elementami populizmu partyjno-politycznego i priorytetów alokacyjnych rządowych i częściowo wojewódzkich.

Rekomendacje dla nowej zintegrowanej strategii rozwoju miasta Łodzi w perspektywie 2020 -2030 w świetle nowych trendów rozwojowych

Przy opracowywaniu nowej strategii należy uwzględnić megatrendy, stanowiące największe wyzwania dla gospodarek miast w perspektywie 2020 - 2030

- 1. Inteligentne miasta (ang. smart cities).
- 2. Duże bazy danych (ang. big data).
- 3. Łączność i konwergencja (ang. connectivity & convergence, connected living).
- 4. Sztuczna inteligencja, automatyzacja i robotyka
- 5. Przyspieszająca urbanizacja
- 6. Rosnąca liczba ludności na świecie
- 7. Starzejące się społeczeństwo
- 8. Zrównoważony rozwój (ang. sustainability).
- 9. Wyczerpywanie się zasobów naturalnych
- 10. Odnawialne źródła energii
- 11. Globalizacja
- 12. Ekonomia dzielenia się (ang. sharing economy)

(Stanowisko KPZK w sprawie Roli JST w polityce rozwoju (2017)

Ponad to należy zwrócić uwagę na:

- Rozpowszechnienie się społeczeństwa informacyjnego (z jego szansami i zagrożeniami),
- Wzrost znaczenia w budowaniu dobrobytu państwa roli kapitału ludzkiego, kapitału terytorialnego i innowacyjności,
- Wzrost potencjału dochodowego ludności o średnich dochodach,
 - (Nowy model mobilności, w tym wzrost popytu na drugie domy i mieszkania)
- Rozwój ekonomii cyrkulującej, ekonomii sieciowo-przepływowej, gospodarki współużytkowania, zasobów i przestrzeni wymagającej coraz większej kreatywnej

ochrony. (To oznacza wzrost znaczenia wiedzy, kreatywności i poziomu zaufania społecznego szczególnie kapitału pomostowego na procesy rozwoju ekonomicznego.)

- Wzrostu zagrożeń klimatycznych, ekonomicznych, demograficznych, militarnych,
 - Co narzuca konieczność budowa infrastruktury wspomagającej odporność systemów gospodarczych, społecznych i przyrodniczych.
- Nowym wymiarem zagrożeń społecznych, jest także populizm, poszukiwanie łatwych recept, brak zaufania do dotychczasowych przywódców, chaos wywoływany mediami społecznościowymi i łatwość manipulowania opinią społeczną.

Zasygnalizowane megatrendy oznaczają zasadniczą modyfikację kontekstu rozwojowego Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz regionów i miast. Umiejętność twórczego wykorzystania tych i jeszcze innych wymienianych w literaturze przedmiotu megatrendów będzie miała decydujący wpływ na trajektorie rozwojowe w regionalnej i lokalnej skali. W dalszych pracach nad strategią Łodzi należałoby podjąć problem wpływu megatrendów cywilizacyjnych na wyzwania (i problemy) dla lokalnej polityki rozwoju. Umożliwi to realniejsze zdefiniowanie strategicznych kierunków interwencji (działań) szczególnie w sferze: gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

Nowa strategia miasta Łodzi w świetle polityki rządu i programów rządowych zapisanych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR).

Na szczególną uwagę w przy opracowywaniu nowej strategii rozwoju Łódzkiej metropolii zasługuje mocno zaakcentowane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). - terytorialne podejście do rozwoju (s.40), które zakłada wykorzystanie potencjału przestrzennego na rzecz rozwoju. Co prawda nie zawsze autorzy tego dokumentu rozumieją właściwie potencjał przestrzeni polskiej (kładą głównie nacisk na wspieranie jednostek samorządu terytorialnego niż rozwijanie szczególnego zasobu w formie tzw. kapitału terytorialnego), tym niemniej - implicite - można znaleźć rządową akceptację do wspierania rozwoju pod kątem budowania komparatywnych przewag w oparciu o inwestowanie w tzw. terytorialne kapitały. *Kapitał terytorialny powinien być rozumiany, jako szczególny zasób wytworzony przez współzależne układy gospodarcze, społeczne i środowiskowo-przestrzenne; mający charakter klubowego zasobu intelektualnego będącego podstawą budowania trwałych przewag konkurencyjnych w obszarach funkcjonalnych.* Ta idea, która

leży u źródeł nowoczesnej polityki rozwoju - ze względów politycznych została spłycona i sprowadzona do populistycznej zasady wyrównywania szans wszystkich jednostek terytorialnych do partycypacji w efektach rozwoju. Tym niemniej, co należy podkreślić, SOR zwraca uwagę na konieczności pobudzania rozwoju także w tzw. obszarach funkcjonalnych, dostrzegając bariery w procesach rozwoju wynikające z dywersyjnej konkurencji między jednostkami samorządu terytorialnego o przyciągnięcie ludzi i kapitału. SOR deklaruje aktywniejsze zaangażowanie władz publicznych we wspieraniu rynkowej gospodarki oraz wskazuje także na istotne zagrożenia w realizacji tego podejścia wynikające ze słabości instytucji władz publicznych. Do deklaracji rządu, zatem należy podchodzić ostrożnie, gdyż jedną z większych barier rozwoju są ułomności instytucji władczych także na szczeblu rządowym, które to instytucje poprzez swoje wadliwe decyzje często ograniczają wzrost gospodarczy, nie usprawniając *de facto* otoczenia dla biznesu. Zdaniem opiniującego niezbędna jest dokładna analiza realności deklaracji zawartych w SOR w **drodze eksperckich ocen** (np. przy opracowywaniu ANALIZY SWOT) a nie ich formalne akceptowanie w formie przepisania do lokalnej strategii „uwarunkowań” zapisanych w dokumencie rządowym o małej sile sprawczej.

Pilna potrzeba aktualizacji Strategii rozwoju dla Łodzi wynika też z nowego podejścia rządu do polityki regionalnej, której wyrazem są zapisy w Rządowym projekcie KSRR. *Samorząd lokalny prowadzi politykę rozwoju na poziomie lokalnym i odpowiada za dostarczanie podstawowych usług publicznych przypisanych mu ustawowo. Równocześnie większa odpowiedzialność samorządu lokalnego powinna się wyrażać we wzroście aktywności samorządów w sferze gospodarczej, przełamywaniu barier we współpracy między sąsiednimi samorządami oraz poprawie dialogu z partnerami niepublicznymi (przedsiębiorcami, mieszkańcami, partnerami społecznymi). Wartością dodaną takiego podejścia jest wzmocnienie zdolności instytucjonalnej szczebla lokalnego do skutecznego planowania i realizacji działań rozwojowych oraz ich oceny, jak również silniejsze włączenie lokalnych społeczności i innych kluczowych interesariuszy w rozwój lokalny.*

W związku z tym samorząd lokalny:

- *realizuje zadania w zakresie identyfikacji priorytetów rozwojowych, w konsultacjach z lokalnymi partnerami społeczno-gospodarczymi i sąsiednimi samorządami (pojedyncza gmina może przygotować strategię rozwoju lokalnego lub gminy/powiaty sąsiadujące powiązane ze sobą funkcjonalnie na terytorium stanowiącym zwarty układ terytorialny charakteryzujących się wspólnymi dla jednostek uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi - mogą opracować w wybranym zakresie wspólną strategię zwaną strategią rozwoju ponadlokalnego, które to strategie są spójne z celami strategicznymi określonymi w strategii rozwoju województwa),*

- *uczestniczy w procesie przygotowywania i zawierania porozumień terytorialnych i kontraktów sektorowych w zakresie przedsięwzięć realizowanych przez samorząd lokalny,*
- *pobudza i wspiera inicjatywy służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu na szczeblu lokalnym, w szczególności inicjuje na szczeblu lokalnym partnerską współpracę w celu właściwego programowania i realizacji wsparcia,*
- *animuje i wspiera współpracę między samorządami, partnerami społecznymi, mieszkańcami, przedsiębiorcami w zakresie działań opartych o kapitał społeczny (np. usługi o charakterze publicznym),*
- *inicjuje współpracę z sąsiadującymi gminami, tworzącymi obszar powiązań funkcjonalnych deklarującymi chęć wzajemnej współpracy w celu koordynacji realizacji ich zadań publicznych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju (KSRR s. 92, 2018).*

Poniższy zapis oznacza *de facto*, że Łódź potrzebuje dokumentu nowej generacji a nie tylko aktualizacji.

Rekomendacje metodologiczne

Skoncentrowanie uwagi oceniającego na mankamentach metodologicznych obowiązującej Strategii ma na celu uniknięcie błędów przy opracowywaniu nowej strategii. Od czasu rozpoczęcia prac (2011) nad obowiązującą strategią nastąpił też znaczący rozwój metodologii planowania strategicznego a także wymagań i oczekiwań formalnych i społecznych wobec nowej generacji dokumentów. Stąd też w niniejszej ocenie starano się wyeksponować pewne niedociągnięcia metodologiczne aby uniknąć błędów w nowej procedurze oraz zaproponować szereg nowych ważnych wskazań metodologicznych.

Analiza SWOT zawarta w tzw. diagnozie strategicznej, która była podstawą oceny opracowania ocenianej Strategii – nie odpowiada aktualnemu podejściu do metodologicznemu stosownemu z strategiami zintegrowanych (por. Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030, Łódź 2015). Mankamentem poprzedniej metody było np. wstawianie do analizy tzw. szans wewnętrznych, zapisów w formie subiektywne apriorycznie zakładanych zamierzeń władz miasta (lub propozycji ze strony projektantów strategii). Poprawny zapis szansy wewnętrznej powiązanej z atutami powinien sugerować właściwe zdefiniowanie celu strategicznego a następnie kierunkowego działania. Analiza SWOT musi być robiona z punktu widzenia długofalowych celów rozwojowych. W przypadku miasta o industrialnym charakterze szczególna uwaga musi być poświęcona czynnikom atrakcyjności dla rozwoju nowoczesnego „przemysłu” i usług. Grupa celów środowiskowych powinna być określona długofalowo. Komponent społeczny powinien być związany z **jakością życia** rozumianą heterogenicznie tj. w integracji trzech walorów (patrz funkcja jakości życia).

W analizowanym strategicznym dokumencie sposoby zapisu celów wykazują wiele nie zręczności np. przez niepotrzebne przypisywanie „zawężonych związków” między celami niższego i wyższego rzędu i zarysowanymi działaniami. Dotyczy **to szczególnie filaru przestrzeń i środowisko. Przykładem takich niezręczności metodologicznych jest zapis.** „Wzrost poziomu życia łodzian **poprzez zwiększenie atrakcyjności centralnych obszarów miasta, odbudowę historycznej tkanki miejskiej przy nadaniu jej nowych funkcji.** W tym zapisie mamy de facto;

cel strategiczny „Wzrost poziomu życia łodzian,

cel kierunkowy: „Zwiększenie atrakcyjności centralnych obszarów miasta” i

cele operacyjne

- 1. odbudowa historycznej tkanki miejskiej oraz**
- 2. wprowadzanie nowych funkcji**

Kolejne cele „Poprawa jakości życia łodzian i zwiększenie atrakcyjności miasta dzięki wykorzystaniu potencjału środowiska przyrodniczego, zachowaniu i porządkowaniu przestrzeni aktywnej biologicznie i obszarów służących rekreacji i budowaniu zdrowego stylu życia oraz „Wzrost jakości życia i atrakcyjności gospodarczej Miasta dzięki rozwojowi przyjaznego i zrównoważonego systemu komunikacji publicznej, zintegrowanego w skali Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego”, także można zdekomponować na uporządkowane zapisy.

Dyskusyjne było użycie dwóch różnych pojęć takich jak; wzrost poziomu życia i poprawa jakości życia. Autorzy potraktowali je jako synonimy, a są to odrębnie kategorie, choć ściśle ze sobą powiązane. Brak jest w takim zapisie logiki. Poziom życia to strumień dochodów i możliwości nabycia przez konsumenta w jednostce czasu określonych dóbr, natomiast jakość życia jest kategorią subiektywistyczną, relatywistyczną i wielowymiarową. Wzrost poziomu życia nie musi oznaczać poprawy jakości życia a wręcz krótkookresowo może wpłynąć na jej obniżenie.

Nowa strategia powinna być poszerzona o część operacyjną wiążącą inne dokumenty strategiczno-operacyjne oraz uzupełniona o projekty zintegrowane najistotniejsze dla osiągnięcia celów rozwoju miasta. Tak rozumiana strategia wymaga także czytelnego określenia zespołu działań. Tzw. **bezpośrednich działań miasta** (ze strony administracji,

spółek komunalnych etc.) na rzecz realizacji celów operacyjnych i zadań oraz działań miasta o **charakterze pośrednim** służących osiągnięciu celów i zadań przez zadeklarowanych partnerów i pozostałych autonomicznych podmiotów i użytkowników miasta.

Oczywiście, że między tymi działaniami bezpośrednimi a zachowaniami pozostałych uczestników procesów rozwojowych w mieście zachodzą ścisłe związki i o dużej sile oddziaływana. Analiza tych oddziaływań powinna pozwolić na przypisanie częściom tych działań charakteru czynności krytycznych (Czynności do strategicznego kontrolowania).

Przyjęte zasady powinny być przełożone na zestaw kryteriów do analiz społeczno - ekonomicznych (lub systemowych) przy wyborze celów operacyjnych i projektów strategicznych. Oceniając dokument Strategii od strony poprawności metodologicznej, duże wątpliwości budzą przyjęte w niej tzw. zasady, które miały tworzyć swoiste ramy i kryteria wyboru celów i sposobów ich wdrażania. Przykładowo zasada inteligentnego rozwoju w obowiązującej strategii jest zasadą „sztuczną”. De facto nic z niej nie wynikało dla formułowanych celów. Najwięcej wątpliwości budzi wstawienie zasad skuteczności i gospodarności. Nie wiadomo jak one w praktyce przekładają się na strategię i jej programy operacyjne. Czy każdy cel i działanie mają być skuteczne i gospodarne? Na jakim poziomie. Logiczniej by te zasady brzmiały, jeśli by je zdefiniowano np. jako *zasady maksymalnej skuteczności i gospodarności*. Skuteczność i gospodarność odnosi się przede wszystkim do projektów oraz oceny użytych środków do osiągnięcia zamierzonych celów. Zamiast tych zasady trzeba rozważyć przyjęcie zasady racjonalności społeczno- ekonomicznej (w tym opisywanej dalej analizy systemowej i rachunków społeczno -ekonomicznych oraz zasady ewidencje based czyli zasady udokumentowanych wyników np. przez badania naukowe, statystyczne, foresightowe etc.).

Zasady wiodące muszą być nie tylko powiązane z kryteriami wyboru w trakcie procesu opracowania strategii, ale także służyć do monitorowania późniejszego procesu wdrażania programów operacyjnych i projektów:

Zasada subsydiarności przyjęta do opracowania strategii Łodzi powinna być precyzyjnie określona do jakich sytuacji się odnosi. Jej sens pojawia się wówczas, kiedy mamy do czynienia ze strukturami hierarchicznymi w organizacji np. w relacjach władze miasta - jednostki pomocnicze (rady osiedlowe). Subsydiarność jest istotniejszą zasadą w strategii Wojewódzkiej wobec JST niż w strategii gminy.

Proponuję podzielić zasady na następujące grupy:

Zasady związane z systemem wartości publicznych i perspektywą długiego trwania np. zasada zrównoważonego rozwoju (sustensywnego rozwoju).

Zasady sprawiedliwości: w tym prawo do mieszkania, prawa do równego dostępu do dóbr publicznych czy innych wartości wynikających z Konstytucji, Karty praw podstawowych UE² np. etc.

Zasady prakseologicznego formułowania celów operacyjnych, programów i projektów np. zasada typu S.M.A.R.T. [https://pl.wikipedia.org/wiki/S.M.A.R.T._\(zarzadzanie\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/S.M.A.R.T._(zarzadzanie)).

² Najważniejsze artykuły Karty praw podstawowych, które odnoszą się do poziomu lokalnego i powinny być uwzględniane w lokalnych strategiach to;

Artykuł 6 Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Artykuł 7 Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się
Artykuł 14.

1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.

2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.

3. Wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa

Artykuł 25 Prawa osób w podeszłym wieku;

Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.

Artykuł 26 Integracja osób niepełnosprawnych

Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

Artykuł 34 Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna

Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

Artykuł 37 Ochrona środowiska

Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

- **Skonkretyzowany** (ang. Specific) – jego zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i niepozostawiające miejsca na luźną interpretację,
- **Mierzalny** (ang. Measurable) – a więc tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji,
- **Osiągalny** (ang. Achievable) – cel zbyt ambitny podkopuje wiarę w jego osiągnięcie i tym samym motywację do jego realizacji,
- **Istotny** (ang. Relevant) – cel powinien być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie musi stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie go realizował,
- **Określony w czasie** (ang. Time-bound) – cel powinien mieć dokładnie określony horyzont czasowy w jakim zamierzamy go osiągnąć.

Sprawa zagospodarowania przestrzennego musi być ujęta w strategii adekwatnie do skali występujących problemów. Poprzez kształtowanie przestrzeni miasto ma - przynajmniej od strony teoretycznej - prawne kompetencje do wpływania na procesy gospodarcze i społeczne w strategicznej perspektywie. Zintegrowanie strategii rozwoju z planami zagospodarowania przestrzennego polega przede wszystkim na poszukiwaniu związków z procesami funkcjonalnymi i zmiennością popytu na tereny budowlane i nieruchomości. Osiąga się to we współzależnym procesie planistycznym lub przez tworzenie zintegrowanego dokumentu rozwoju, w którym przestrzeń jest traktowana wielowymiarowo (jako zasób i wewnętrzne uwarunkowanie rozwoju), a plany przestrzenne są instrumentem regulacji zapewniającymi zrównoważony rozwój, wysoką jakość życia i kontrolowanie procesów lokalizacyjnych. Strategia w wymiarze przestrzennym powinna, zatem zawierać prognozy popytu na tereny przemysłowo-usługowe opracowane w porozumieniu z istniejącymi branżami na podstawie metod heurystycznych lub porównawczych w stosunku do innych bardziej zaawansowanych miast i antycypowanych procesów gospodarczych (**Prognozowanie potrzeb na tereny przemysłowe.**, T Markowski 2017).

Lokalna polityka przestrzenna zapisana w studium w dużym zakresie może być osiągnięta decyzjami i instrumentami z tzw. sfery poza planistyczno- regulacyjnej, czyli działaniami, którymi posługują się władze przy realizacji zadań statutowych i rozwojowych np. inwestycjami publicznymi, dotacjami etc. np. Jednym z bardziej skutecznych sposobów działań, przez ułomnym systemie planowania przestrzennego jest sterowanie procesami

urbanizacji za pomocą wyprzedzających i antycypacyjnych działań inwestycyjnych w zakresie inwestycji publicznych w tym drogowych, ulicznych, infrastrukturalnych, aktywnego partnerstwa publiczno- prywatnego prowadzonego w formie w kontraktów i umów cywilno – prawnych. Konieczna jest spójna polityka tworzenia strategicznego zasobu gruntów pod przyszłe cele rozwojowe.

Niekontrolowany model rozwoju pogarsza problemy komunikacyjne miasta. Mimo szeregu ważnych inwestycji drogowych i korygowania organizacyjnego systemu transportu publicznego dalej narasta problem mobilności w Łodzi i w całej aglomeracji Łódzkiej. Jest to kolejny czynnik, który wskazuje na konieczność uwzględnienia tej problematyki, jako celu i programu strategicznego.

Warto przypomnieć ważne - dla poprawności metodologicznej przy budowaniu strategii dwa ważne pojęcia; **osiąganie i realizacja** celów. Nie są to synonimy. Osiąganie dotyczy przesuwających się w czasie wartości (celów strategicznych) do których zmierzamy. Mogą być one niezmiennie w długim okresie czasu a ich osiągalność jest trudno mierzalna. Natomiast realizacja jest skonkretyzowana w czasie, wiąże się z tzw. celami operacyjnymi, programami i projektami, które muszą już odpowiadać cechom prakseologicznego działania. W przypadku programów i projektów wprowadzanych do strategii muszą być one poddane kryteriom racjonalności działań jak np. oceny typu S.M.A.R.T.

Na tym tle nasuwają się następujące uwagi pod kątem niezbędnych prac na aktualizacją strategii. Chodzi o konieczność stworzenia systemowego monitorowania (zbierania niezbędnych danych) dla ewaluacji projektów i celów operacyjnych już na etapie opracowywania nowej strategii tak, aby można było wstępnie oceniać projekt ex ante a następnie poprawnie wykonać oceny projektów ex-post. Po drugie niezbędne jest stałe monitorowania procesów rozwojowych innych miast, które są benchmarkami (lub wybrane spośród nich niezbędne do operacyjnych porównań wskaźniki cząstkowe) dla Łodzi.

Umiędzynarodowienie łódzkich uczelni może to być jednym z ważniejszych celów strategicznych, wokół których można zbudować kilka zintegrowanych kompleksowych programów. Strategia nie poświęciła wystarczającej uwagi wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu. W tej dziedzinie muszą być ponownie przanalizowane uwarunkowania przestrzenne miasta i jego system ekologiczny oraz infrastrukturalny. Adaptacja do zmian klimatu może być tylko rozwijana w ramach zintegrowanych działań w sferze gospodarczej społecznej i przestrzennej z szerokim zaangażowaniem inwestorów i użytkowników miasta

oraz gmin otaczających. W tym zakresie strategia rozwoju miasta powinna wskazać na kluczowe związki między sektorowymi działaniami oraz projektami zintegrowanymi. Od strony metodologicznej sugerowałbym wykonanie diagnozy (inwentaryzacji) tzw. lokalnych problemów i potrzeb, jakie występują w zespołach osiedli mieszkaniowych i *Jednostkach pomocniczych samorządu terytorialnego*. Warto do tego celu opracować odpowiedni formularz, który pozwoli na pogrupowanie problemów i potrzeb wg jednolitych kryteriów.

Przykładowe kryteria (dziedziny):

Infrastruktura uliczna i chodniki;

- place i skwery
- zielen

Jakość środowiska;

- zanieczyszczenie powietrza,
- hałas
- zanieczyszczenie wód etc.

Usługi publiczne;

- estetyka otoczenia (reklamy mała architektura)
- ład przestrzenny
- bezpieczeństwo w ruchu licznym
- zagrożenia bezpieczeństwa przez osoby z marginesu etc.

Taka uporządkowana diagnoza jest niezbędnym warunkiem poprawnego wyważenia przyszłych działań wobec wyzwań cywilizacyjnych - z jakimi spotyka się miasto -ze skalą lokalnych problemów występujących w jednostkach sąsiedzkich i strukturach osiedlowych.

Niezbędne jest zintegrowanie wyznaczonych działań zapisanych w nowym „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi” z lokalną strategią rozwoju. Do metodologii opracowywania zintegrowanych dokumentów strategicznych - służących procesom profesjonalnego zarządzania rozwojem - trzeba wprowadzić podejście scenariuszowe bazujące na prognozach foresightowych i innych metodach heurystycznych. Scenariusze nie mogą być traktowane, jako warianty rozwoju wybierane aktem politycznym Rady Miejskiej, tylko metodą pozwalającą na szybką adaptację działań operacyjnych do nowych - trudno przewidywalnych zdarzeń. Inaczej strategia będzie dokumentem fasadowym, szybko dezaktualizującym się wobec zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych.

Realistyczność strategii wymaga weryfikacji finansowej i oceny zdolności organizacyjnej urzędu miasta do realizacji projektowanych przedsięwzięć. W przypadku projektów partnerskich musi być uzyskana deklaracja w zakresie wkładu finansowego lub rzeczowego partnerów strategii. Pożądana jest prognoza wieloscenariuszowa budżetu w podziale na zadania własne (i utrzymanie majątku miasta) i tzw. wiążące (stałe) wydatki ze środkami finansowymi, które mogą być wykorzystane na projekty rozwojowe (prognozy dostępu do środków z UE).

W tej sytuacji rekomenduje się dla potrzeb nowej strategii rozwoju Łodzi zbudowanie odpowiedniego zaplecza finansowego bazującego na zwrotnych środkach inwestycyjnych pozwalającego na planowanie rozwoju w dłuższym okresie nastawionego na zwrot poniesionych nakładów ze wspólnych inwestycji realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym i publiczno- publicznym (między samorządowym).

Wszystkie planowane projekty strategiczne, które będą finansowane ze środków zwrotnych muszą być poprzedzone, co najmniej (syntetyczną) analizą opłacalności bezpośredniej i pośredniej tj. pod kątem wzmocnienia bazy dochodowej miasta (podatki lokalne, udziały w podatkach dochodowych, opłaty za usługi komunalne).

Istotną częścią strategii powinna być priorytetyzacja projektów opracowana na podstawie apriorycznie ustalonych kryteriów pozwalających na ich waloryzację pod kątem ekonomicznym i społecznym i środowiskowym. Kryteria priorytetyzacji powinny być przedmiotem debaty i oceny ze strony rady miejskiej oraz przedmiotem uchwały rady miejskiej. Ograniczy to napięcia i konflikty przy uchwalaniu strategii i dalszej jej realizacji. Priorytetyzacja pozwoli także na zachowanie możliwości elastycznego reagowania na zmieniające się uwarunkowania.

Strategia musi zawierać główne kierunki działań i odpowiadające im strategiczne projekty oraz zestaw podstawowych mierników na ścieżce osiągnięcia celów rozwojowych. Brak takich miar czyni z niego dokument czysto intencyjny (życzeniowy) a nie instrument zarządzania rozwojem. W nowej strategii rozwoju niezbędne jest zatem wypracowanie wskaźników odniesienia, poprzez osiągnięcie których chcemy się zbliżyć do innych miast. Zgodnie ideą zintegrowanego podejścia do stymulowania procesów rozwoju takie wskaźniki porównawcze muszą dotyczyć co najmniej trzech sfer; gospodarczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej. Należy zwrócić uwagę, iż posługiwanie się niektórymi wskaźnikami do ewaluacji osiągniętych celów może być mylące. Takim wskaźnikiem jest % pokrycia miasta

planami miejscowymi. W aktualnym systemie regulacyjnym i ułomnościach (patologiach) tego systemu (szczególnie z uwagi na dominację w procesach wydawania pozwoleń na budowę na postawie warunków zabudowy zamiast na podstawie planów miejscowych), **ten wskaźnik nie może służyć do monitorowania racjonalności działań miasta na rzecz poprawy ładu przestrzennego**. Wskaźnikiem oceny panowania nad rozlewaniem się miasta mógłby być np. procent pokrycia planami strefy nieplanowanej w „studium” pod zabudowę. Dużo lepszymi wskaźnikami oceny działań w sferze przestrzennej są wydawane pozwolenia na budowę na podstawie WZ lub planów miejscowych w podziale np. na strefę wielkomiejską, zwartą, rozproszoną czy podmiejską.

Przykładowymi miernikami rozwoju miasta może być - proponowany w załączniku - syntetyczny wskaźnik dobrobytu (subiektywnej oceny warunków bytowych) składający się z kilku innych, które będą z kolei kwantyfikowalnymi (ilościowymi) zadaniami (celami strategicznymi) powiązаныmi z programami operacyjnymi. Przykładowo w sferze mieszkaniowej mogą to być typowe wskaźniki; liczba mieszkań na 1 mieszkańca, powierzchnia użytkowa na 1 mieszkańca, wskaźnik bezdomności, zaległości czynszowe, etc. W sferze dochodów-wydatków; dochody budżetowe, wydatki miasta na 1 mieszkańca. Średnia płaca, stosunek średniej płacy do średniej krajowej, średnia płaca w stosunku do średniej dużych miast w Polsce etc. Wskaźniki bezrobocia, zatrudnienie w sektorze kreatywnym. W sferze jakości środowiska antropogenicznego; natężenie smogu, zieleń na 1 mieszkańca, zieleń obszarów zwartych ekologicznie na 1 mieszkańca, wskaźnik zieleni rozproszonej na 1 mieszkańca, itd.

Syntetyczny wskaźnik rozwoju miasta musi odzwierciedlać przede wszystkim jego specyfikę. Jednocześnie należy uwzględnić w ocenie realizacji strategii także inne wskaźniki stosowane przez różnego typu agencje i firmy opiniotwórcze oceniające i publikujące rankingi miast. Trzeba tutaj postępować dość rozważnie, bowiem populistyczne i bezkrytyczne kierowanie się wskaźnikami zastosowanymi przez „niezależne firmy oceniające” (Patrz Raporty o Polskich Metropoliach, PwC³) może prowadzić do błędnych politycznych decyzji, (np. pogoń za osiągnięciem źle dobranych ilościowych wskaźników może się odbić niekorzystanie np. w sferze eksploatacyjnej miasta). Stosowanie, niektórych popularnych cząstkowych mierników do marketingowego pozycjonowania miasta wymaga również wypracowania odpowiedniej

³ Raport PwC kończy się na analizie na danych w 2015 roku. Pokazuje jednak relatywne zmiany, jakie się dokonały w Łodzi na tle 12 metropolii także w ujęciu dynamicznym 2007, 2011 i 2015.

struktury działań, także odpowiednio sparametryzowanych pod względem ilościowym i jakościowym. Konieczne jest regularne przeprowadzenie jakościowych badań oceny warunków bytowych mieszkańców miasta w formie tzw. funkcji jakości życia. Ta miara jest istotną kategorią syntetycznego i zintegrowanego podejścia do rozwoju pozwalającą na uwzględnienie wpływu konkurencyjnych miast na subiektywne oceny jakości życia. A jednocześnie pozwala szybciej reagować na ciągle zmieniający się ekonomiczny potencjał grawitacyjny otaczających miast istotnie wpływających na subiektywne oceny jakości życia w Łodzi i jej obszarze metropolitalnym (patrz załącznik 1). Ocena jakości życia w Łodzi musi uwzględniać także oceny mieszkańców żyjących w strefie sub-urbanizacyjnej miasta oraz w gminach ościennych, gdyż znaczące składowe ich funkcji jakości życia związane są z czasowym przebywaniem w Łodzi z uwagi na sferę usług, miejsc pracy czy posiadaniem drugiego domu lub mieszkania.

Autorzy nowej strategii muszą sobie odpowiedzieć na zasadnicze pytanie? czy będzie to strategia działań Władz Miasta na rzecz wspierania rozwoju, czy będzie to strategia partycypacyjna tj., współzależna z angażowaniem się w partnerskie działania wielu interesariuszy. W zależności od przyjętej formuły będą musiały być dopasowane formy i metody jej wdrażania. Musimy stale pamiętać, że władze samorządowe występują tutaj w różnorodnej roli - często wewnątrznie sprzecznej. Z jednej strony są inwestorem (często publicznym monopolistą na rynku), inwestorem konkurentem wobec sektora prywatnego a z drugiej regulatorem procesów i negatywnych skutków zachowań inwestycyjnych i eksploatacyjnych w skali całej jednostki (np. poprzez uchwalanie planów miejscowych lub innych przepisy prawa miejscowego, czy porządkowego). Ta podwójna rola, dopuszczona naszym systemem prawnym, jest źródłem wielu konfliktów, które muszą być zdefiniowane i zarządzane w procesach realizacji strategii.

Wskazane jest przeprowadzenie analizy dostępnego instrumentarium, aby realnie określić możliwości wdrażania strategii pod kątem osiągalności celów rozwojowych oraz możliwości tworzenia tzw. instrumentów operacyjnych (ad hoc). Taka analiza może i powinna być wykonana na etapie diagnostycznym pod hasłem instrumentarium (oprzyrządowanie) strategii. Przy tzw. instrumentach organizacyjno- instytucjonalnych np. ze sfery informacyjnej możliwości ich tworzenia trzeba ocenić pod kątem możliwości finansowych i uwarunkowań prawnych a nawet uwarunkowań związanych z konfliktami na tle partyjno- politycznym.

Analiza strategiczna SWOT, jako narzędzie wyboru celów jest dobrym sposobem pod warunkiem, że jest rzetelnie przeprowadzona. Elementy składowe analizy powinny być

realistycznie zdefiniowane i na tyle operacyjne, aby pozwoliły na poprawne wskazanie celów strategicznych i głównych kierunków działań operacyjnych.

Nazwa strategii akcentująca zintegrowane podejście narzuca określony sposób analizy strategicznej. Z definicji rozwoju lokalnego odnoszonego do jednostki terytorialnej- rozwój musimy rozumieć w kategoriach jakościowych, na który składają się dochody mieszkańców, warunki obsługi i jakość szeroko rozumianego środowiska antropogenicznego i naturalnego. Ta współzależność czynników w zintegrowanym i holistycznym podejściu do stymulowania rozwoju narzuca konieczność przeprowadzenia zintegrowanej analizy strategicznej, w której analizowane wewnętrzne współzależności między walorami (atutami i słabościami) determinującymi funkcję celu (wysoka jakość życia) pozycjonowane są następnie jako wewnętrzne zagrożenia lub szanse.

W strategii rozwoju kluczowe znaczenie ma opracowanie właściwych wskaźników mierzących pośrednie skutki podejmowanych działań i projektów tj. pokazanie, jakimi wskaźnikami można mierzyć oddziaływanie na rozwój i jakość życia projektów twardych i miękkich służących do osiągnięcia celów operacyjnych i strategicznych. Mogą to być zestawy wskaźników cząstkowych lub wskaźników syntetycznych oraz różnego typu wskaźniki mnożnikowe (efekty dźwigni⁴). W procesie opracowywania zintegrowanej strategii rozwoju jej autorzy powinni mieć wypracowaną metodę strategicznej ewaluacji wpływu projektu na wszystkie istotne wymiary rozwoju w ujęciu zintegrowanym i współzależnym, tj. oddziaływanie na sferę gospodarczą, sferę społeczną i środowiskowo – przestrzenną (efekty ilościowe, jakościowe). Oczywiście jest, że zgodnie z obowiązującą metodą przygotowywania wniosków o środki unijne, każdy zgłaszany projekt musi także zawierać (w aplikacji) opis produktu i bezpośredniego rezultatu.

Literatura na temat analiz korzyści i kosztów jest bogata, natomiast istotą dobrze wykonanych analiz dla potrzeb procesów decyzyjnych jest podejmowanie ich w szerszym kontekście tj., w formule analiz systemowych znanych pod nazwami „policy analysis”. Istotą tych metod jest wyprzedzający i adekwatny dobór kryteriów ocen (kryteriów decyzyjnych), które muszą wynikać z aktualnego stanu wiedzy na temat istniejących współzależności ekonomicznych

⁴ Np. Wydatki miejskie na infrastrukturę a wydatki inwestycyjne sektora prywatnego;

Wydatki na określone szkolenie a liczba osób, które znalazły pracę;

Nakłady na remonty mieszkaniowych zasobów komunalnych a stworzona lokalna liczba nowych miejsc pracy;

Wydatki na promocję i różne programy marketingowe a jakościowa i ilościowa poprawa wizerunku miasta tzw.

klienta zewnętrznego i wewnętrznego (badania w fazie ex-ante w trakcie i ex post) np. metoda badania łańcuch skojarzeń pozytywnych i negatywnych. (Praca doktorska Z. Słomczewska badania pilotażowe).

społecznych i przestrzennych oraz ubocznych skutków realizacji i eksploatacji różnych projektów inwestycyjnych.

Poprzedzenie decyzji analizą systemową, nawet jeśli prawie nigdy taka analiza nie daje gotowej recepty na decyzję, ma wiele zalet.

- wprowadza pewną dozę obiektywizmu do procesu, który jest w zasadzie subiektywnym,
- otwarcie uwzględnia czynnik niepewności: zagadnienia szczególne rozważa w szerszym kontekście,
- określając wzajemne powiązania i efekty uboczne, ma tendencję do przesuwania punktu ciężkości dyskusji ze środków działania na jego skutki,
- może ujawnić nieprzewidywane następstwa proponowanych działań,
- w sposób jednolity i systematyczny ocenia i porównuje możliwe warianty,
- odsłania niektóre relacje istniejące między celami i wynikami możliwymi do osiągnięcia (T Markowski, 1999. Za Findeisen, Analiza systemowa...).

Niezbędnie jest zatem apriorycznie (tj., na etapie diagnozy) opracowanie kryteriów do analizy systemowej przy wyborze projektów, a następnie uszczegółowienie kryteriów dla operacyjnego procesu monitorowania i ewaluowania projektów służących osiągnięciu przyjętych celów. Ważnym i rekomendowanym składnikiem poprawnej analizy skutków jest uwzględnienie opóźnień czasowych i pośrednich. W tym celu na etapie diagnozy i na podstawie dostępnych badań należy oszacować opóźnienia czasowe efektów z różnego typu projektów miękkich i twardych dotychczas realizowanych przez miasto. Np. Wpływ programu 110 kamienic na inwestycje prywatne w tym remonty prywatne, uruchomienie nowej działalności gospodarczej i usługowej etc. etc.

Podkreślając partycypacyjny charakter Strategii - przy formułowaniu jej celów i doborze strategicznych programów, należy zwrócić uwagę – na konieczność formalnego uwzględnienia politycznego wymiaru Strategii wynikającego z aktów wyborczych do JST. „Polityczny” charakter strategii wynika bowiem ze zobowiązań wyborczych wygrywającego kandydata. Wybory samorządowe należy traktować jak najwyższą formę zaangażowania lokalnych społeczności w sprawy rozwoju miasta. Program wyborczy prezydent Hanny Zdanowskiej pokazujący projekty związane z poprawą lokalnych warunków bytowych w

formie remontów ulic, chodników, pielęgnacji zieleni, etc., powinien być w nowej strategii przyjęty, jako tzw. uwarunkowanie wewnętrzne wynikające z „aktu publicznego wyboru celów do realizacji” przez mieszkańców tworzących samorząd terytorialny. Potwierdzona społecznym wyborem akceptacja działań władarzy miasta na rzecz poprawy warunków bytowych najbliższego otoczenia tj., wokół miejsca zamieszkania - mieści się w tzw. grupie potrzeb podstawowych. Bez tych zmian w trudno będzie oczekiwać ze strony mieszkańców pozytywnej akceptacji dla wielkomiejskich inwestycji. Należy podkreślić, że program naprawiania małych jednostek sąsiedzkich ma i będzie miał w najbliższym 10- leciu w Łodzi kluczowe znaczenie dla poprawy wewnętrznego i zewnętrznego wizerunku miasta. To na tym poziomie rozpoczynają się trwale procesy tworzenia lokalnej dumy, kształtowania postaw przedsiębiorczych, wzmacniania kapitału społecznego. Tym samym stają się strategicznymi składnikami budowania nowej marki miasta i podstawami trwałego rozwoju.

WYKAZ analizowanych dokumentów i bibliografia

1. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Łodzi w latach 2013 -2018 na potrzeby oceny aktualności Studium i planów miejscowych, lipiec, 2018;
2. Ewaluacja Strategii Zintegrowanego rozwoju Łodzi 20120 + ocena średniookresowa., listopad 2018, Biuro Strategii Miasta;
3. Findeisen W., Analiza Systemowa i jej zastosowania, PWN, Warszawa, 1985;
4. Markowski T., Prognozowanie potrzeb (podaż - popyt) na tereny przemysłowe dla celów planowania przestrzennego., wyd. TUP, Warszawa;
5. Markowski T., Zarządzanie rozwojem miast., 1999, PWN;
6. Najlepsze praktyki w analizach kosztów i korzyści projektów transportowych współfinansowanych ze środków unijnych., https://www.cupt.gov.pl/images/zakladki/analiza_koszt%C3%B3w_i_korzysci/AKK_CUPT_2014_pol.pdf
7. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego oraz plan zagospodarowania przestrzennego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łodzi ŁOM., BPP Woj. Łódzkiego w Łodzi 2018;
8. Projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030., Warszawa 20.11. 2018 \.
9. Raport o metropoliach <https://www.pwc.pl/pl/pdf/miasta/raport-o-metropoliach-lodz-2015.pdf>;

10. Rola JST w polityce rozwoju, KPZK (2017) http://kpsz.pan.pl/images/Rola_JST_w_polityce_rozwoju.pdf;
11. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020., Ministerstwo Rozwoju Warszawa, 2017;
12. Strategia zintegrowanego rozwoju miasta Łodzi 2020+ oraz Diagnoza–synteza., 2012;
13. Strategia przestrzennego rozwoju miasta Łodzi, Łódź, 2012;
14. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi., 2018;
15. Strategia rozwoju Łódzkiego obszaru metropolitalnego 2000+., Rada Stowarzyszenia Łódzki obszar Metropolitalny, Łódź , 2016;
16. Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 roku., Studia i Analizy GUS, Warszawa, 2017.
17. Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030, (projekt), Łódź 2015.

Załącznik 1

Jakość życia jako funkcja celu w zintegrowanej strategii rozwoju miasta (nowej generacji)

$$J = \left(\frac{W_m}{W'_m} \right)^\alpha \left(\frac{W_e}{W'_e} \right)^\beta \left(\frac{W_u}{W'_u} \right)^\gamma$$

Gdzie:

J - jakość życia;

W_m, W_e, W_u - istniejące walory zamieszkania, pracy i obsługi;

W'_m, W'_e, W'_u - odpowiednio walory pożądane;

α, β, γ - wagi przypisywane poszczególnym rodzajom walorów, gdzie suma współczynników wagowych = 1

Proponujemy następujące zestawy pytań adresowanych do reprezentowanej próby aktywnych zawodowo;

- Mieszkańców Łodzi,
- Mieszkańców centralnej strefy wielkomiejskiej
- Mieszkańców strefy zurbanizowanej zabudowy wysokiej
- Mieszkańców strefy podmiejskiej (zabudowy rozproszonej)

Propozycja ankiety badawczej na użytek strategii

Proszę przypisać % wagę jaką Pani/ Pan przypisuje do podanych trzech walorów

Walor zamieszkania	Walor miejsca pracy	Walor obsługi (usługi i zagospodarowanie)	Suma
			100%

Jak ocenia Pani/Pan swoją aktualną sytuację mieszkaniową?

	Bardzo dobrze (6-5)	Dobrze (4-3)	Dostatecznie (3-2)	Źle (1-0)	Uwagi
Wielkość i jakość mieszkania					
Najbliższe sąsiedztwo					

Jak ocenia Pan/Pani swoje warunki pracy?

	Bardzo dobrze (6-5)	Dobrze (4-3)	Dostatecznie (3-2)	Źle (1-0)	Uwagi
Wynagrodzenie					
Warunki pracy (w tym dojazd)					

W jakim stopniu chciałaby Pani Pan poprawić swoją sytuację na rynku pracy w (skali % od 0 wzwyż)?

	0-20%	21-40%	41-60%	61-100%	Powyżej 100%
Wynagrodzenia					
Warunki pracy (w tym dojazdu do pracy)					

W jakim stopniu (w % od 0 i więcej) chciałby Pani/Pan poprawić swoją aktualną sytuację mieszkaniową?

W zakresie	0-20%	21-40%	41-60%	61-100%	Powyżej 100%
Warunków zamieszkania					
Warunków pracy					
Sfery bytowo usługowej					

Jak ocenia Pani/ Pan walory usługowe miasta?

	Bardzo dobrze (6-5)	Dobrze (4-3)	Dostatecznie (3-2)	Źle (1-0)	Uwagi
Usługi bytowe					
Usługi oświatowe					
Handlowe					
Kultury					
Rekreacji i wypoczynku					
Służby zdrowia					

W jakim stopniu oczekuje Pan/ Pani poprawy walorów usługowych w stosunku do stanu istniejącego (w %, od 0 wzwyż)?

	0-20%	21-40%	41-60%	61-100%	Powyżej 100%
Usługi bytowe					
Usługi oświatowe					
Handlowe					
Kultury					
Rekreacji i wypoczynku					
Służby zdrowia					