
Zintegrowane podejście w planowaniu rozwoju na przykładzie Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego

Małgorzata Żak-Skwierczyńska

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest zaprezentowanie koncepcji Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, z uwzględnieniem nowatorskich rozwiązań w zakresie planowania rozwoju, zastosowanych w trakcie prac nad *Zintegrowaną Strategią Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego* (WŁOF).

Zintegrowana Strategia Rozwoju WŁOF koncentruje się na wykreowaniu w łódzko-warszawskim obszarze funkcjonalnym nowego jakościowo zasobu w postaci kapitału terytorialnego, stanowiącego podstawę rozwoju większych układów terytorialnych i będącego wypadkową relacji gospodarczych, społecznych oraz przestrzeni. W trakcie prac nad *Strategią* zastosowano ciekawe rozwiązanie w postaci zintegrowanej analizy SWOT, stanowiącej krzyżową analizę powiązań społecznych, gospodarczych i przestrzennych, pozwalającej na wykazanie związków między rozwojem kapitału ludzkiego, społecznego, gospodarki i środowiska. *Strategia* prezentuje również koncepcję tzw. zintegrowanych projektów rozwojowych, wpisujących się w koncepcję kapitału terytorialnego, stanowiących kluczowy element realizacji *Strategii* oraz osiągnięcia założonych w niej celów.

Kapitał terytorialny, jako zasadniczy element *Strategii Rozwoju WŁOF*, wymaga budowania relacji pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w procesy rozwojowe, opartych na współpracy i zaufaniu. Stąd też autorka prezentuje wyniki pilotażowych badań, przeprowadzonych podczas prac nad *Strategią*, mających na celu określenie dysfunkcji we współpracy prowadzonej przez jednostki administracji samorządowej (JST). Wyniki badań, przeprowadzonych wśród 17 JST województwa łódzkiego, pozwoliły na określenie obszarów wymagających szczególnej uwagi i interwencji w trakcie wdrażania *Zintegrowanej Strategii Rozwoju WŁOF*. Dokument, jak i zidentyfikowane w trakcie jego opracowania problemy, mogą stanowić również inspirację dla podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem innych układów terytorialnych oraz przygotowanie i realizację strategii ich rozwoju.

Wprowadzenie

Tradycyjna polityka regionalna, charakteryzująca się wyrównywaniem różnic w poziomie rozwoju regionów oraz sektorowym podejściem do podejmowanych działań, została zastąpiona nową polityką ukierunkowaną terytorialnie (*place-based approach*), prowadzoną z uwzględnieniem specyficznych zasobów danego terytorium. Poprzez terytorium należy rozumieć przestrzeń „stworzoną” przez określoną społeczność, mającą swoją historię i kulturę, nagromadzoną wiedzę i umiejętności wraz z funkcjonującymi w jej łonie instytucjami oraz sieciami relacji między wszystkimi aktorami życia społeczno-gospodarczego [Pietrzyk, 2004, 12-13]. Terytorium charakteryzuje się zróżnicowanymi uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i terytorialnymi. Wyróżniane są trzy główne wymiary terytorium, tj. wymiar geograficzny – rozumiany jako lokalizacja i dostęp do zasobów (w tym dostęp do infrastruktury, jakość życia, lokalizacja specyficznych zasobów), wymiar relacyjny – rozumiany jako zakorzenienie procesów rozwoju w środowisku społecznym (normy społeczne,

sieci interakcji, zaufanie, więzi społeczne i tożsamość) oraz wymiar instytucjonalny w postaci instytucji nieformalnych i bliskości instytucjonalnej (ogólne reguły gry, wspólne zasady i procedury współdziałania, normy kulturowe i przyzwyczajenia) [Nowakowska, 2015, 12-13]. Współcześnie dostrzega się wysoką zmienność terytorium w czasie i przestrzeni o charakterze ekonomicznym.

Polityka rozwoju, w wymiarze terytorialnym (*place based policy*), koncentruje się na rozwoju określonego terytorium, dążącego do optymalnego wykorzystania czynników endogenicznych (czyli własnych zasobów i potencjałów), przy uwzględnieniu zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju, w tym również tych o charakterze zewnętrznym (tzw. czynników egzogenicznych). W procesie tym istotna jest zdolność terytoriów do wykorzystania owych zasobów oraz umiejętność budowania sieci współpracy [*Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju*, 2015]. Podejście terytorialne zakłada włączenie w procesy rozwojowe szerokiego wachlarza partnerów na różnych poziomach planowania i zarządzania rozwojem.

Celem artykułu jest zaprezentowanie koncepcji Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego na tle *Strategii Rozwoju Polski Centralnej*, z uwzględnieniem nowatorskich rozwiązań w zakresie planowania rozwoju, zastosowanych w trakcie prac nad *Zintegrowaną Strategią Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*.

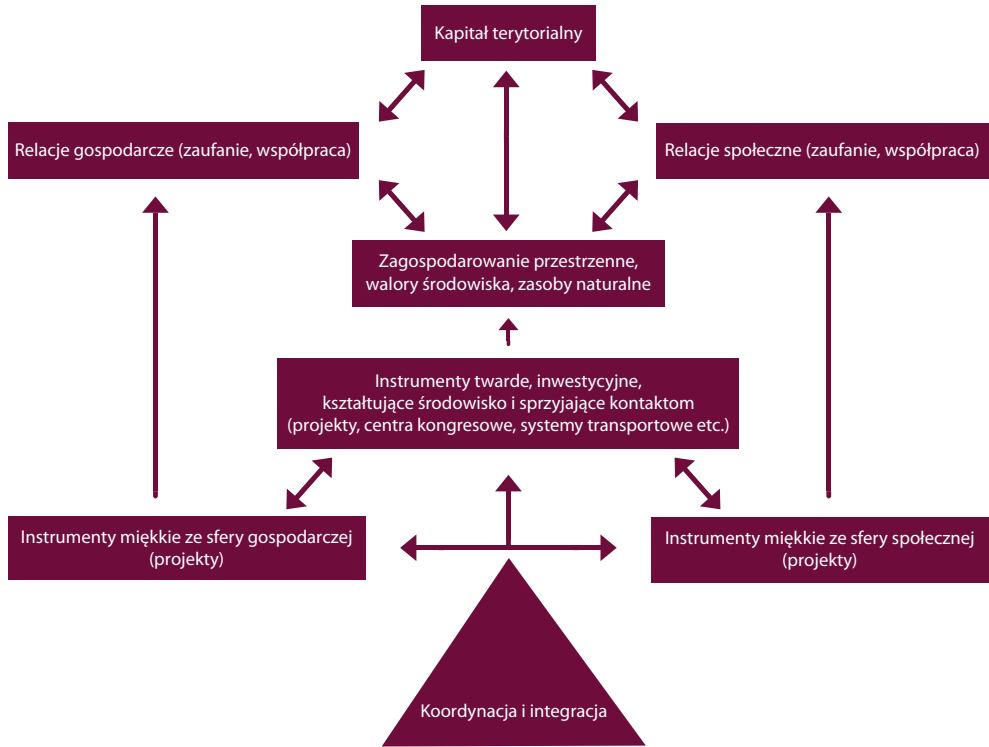
Kapitał terytorialny podstawą rozwoju

Idea rozwoju terytorialnego opartego o własne potencjały rozwojowe, zakładającego współpracę różnych podmiotów (w tym reprezentujących m.in. władze publiczne, rządowe i samorządowe, podmioty prywatne, społeczne), stanowi trzon *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego* (dalej: *Strategia Rozwoju WŁOF*). Układ funkcjonalno-przestrzenny, oparty na bipolarnych, dominujących powiązaniach między Warszawą i Łodzią, służyć ma budowaniu nowej jakości przewag konkurencyjnych w skali kraju i Europy. *Strategia WŁOF* zorientowana została na wykreowanie w obszarze funkcjonalnym nowego jakościowo zasobu w postaci kapitału terytorialnego. Jej celem jest zatem zbudowanie trwałych podstaw dla rozwoju sektorów gospodarczych, opartych na wysokiej jakości kapitału ludzkiego i społecznego, w warunkach zapewniających coraz bardziej dynamiczny rozwój. Koncepcję *Strategii* opartej na kapitale terytorialnym zaprezentowano na rysunku 1.

Zgodnie ze *Strategią Rozwoju WŁOF* przez kapitał terytorialny rozumie się swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium. Kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego”, dostępnego dla użytkowników (klubu), działających (ego) w ramach obszaru funkcjonalnego [Markowski, 2015, 13].

Zasadniczym elementem tworzenia kapitału terytorialnego jest budowanie relacji opartych na współpracy i zaufaniu pomiędzy partnerami reprezentującymi różne środowiska. Relacje te kształtowane są na określonym terytorium, uwzględniającym elementy zagospodarowania przestrzennego, walory środowiska czy zasoby naturalne.

Rysunek 1. Miejsce kapitału terytorialnego w realizacji strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego



Źródło: T. Markowski, *Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (projekt)*, 2015, 10.

Warszawsko-łódzki układ bipolarny trzonem Makroregionu Polski Centralnej

Koncepcja układu bipolarnego Warszawy i Łodzi sięga lat 70. ubiegłego wieku, kiedy aglomeracja łódzka i warszawska klasyfikowane były jako odrębne monocentryczne układy osadnicze, powiązane linią kolejową Łódź – Koluszki – Warszawa, sprzyjającą ekonomicznej aktywizacji strefy pomiędzy nimi [Kształtowanie powiązań funkcjonalnych obszarów metropolitalnych Łodzi i Warszawy. Raport końcowy, 2015, 8].

W kolejnych latach idea układu bipolarnego poddawana była licznym rozważaniom, prowadzonym m.in. przez: M. Poniatowską-Jaksch, T. Markowskiego, D. Stawasz, T. Kudłacza, K. Kucińskiego, T. Komornickiego, P. Korcellego, P. Siłkę, P. Śleszyńskiego i D. Świątka. Rozwijający się system infrastruktury technicznej oraz bliskość położenia tych dwóch ośrodków pozwolił na wykreowanie aglomeracji łódzkiej i warszawskiej jako ob-

szaru przyspieszonego rozwoju oraz centrum procesów rozwojowych [Wójcik, Suliborski, Dmochowska-Dudek, Grodzicka-Kowalczyk, 2014, 25-31].

Prowadzona do niedawna polityka rozwoju, koncentrująca się na wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju regionów, nie sprzyjała dalszej ewolucji koncepcji układu bipolarnego, tym bardziej – podejmowaniu konkretnych działań w tym zakresie. Na silne związki funkcjonalne pomiędzy Łodzią i Warszawą, jak również ich istotną rolę z punktu widzenia rozwoju Polski Centralnej, zwrócono ponownie uwagę w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK). Zwiększenie zakresu i pól współpracy, jak również jej intensyfikacja, ma dostarczyć nie tylko dodatkowych bodźców rozwojowych, ale zapewnić synergię rozwoju pomiędzy obszarami metropolitalnymi, do których zaliczono Warszawę i Łódź [*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, s. 80].

Mając na uwadze synergiczne potencjały rozwojowe województwa łódzkiego i mazowieckiego, potrzebę zdynamizowania ich rozwoju oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej na arenie krajowej i międzynarodowej, w lipcu 2012 roku władze samorządowe województwa łódzkiego i mazowieckiego podpisały porozumienie w sprawie podjęcia prac nad rozwojem współpracy tych województw. Pierwszym z etapów budowania silnej Polski Centralnej stało się opracowanie *Koncepcji Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030*, która, po przekazaniu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, stała się podstawą przygotowania *Strategii Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030*.

Zgodnie z przyjętą w *Strategii* wizją rozwoju – Makroregion Polski Centralnej ma stać się awangardą Europy XXI wieku w dwóch wymiarach, tj. bycia liderem wzrostu oraz nowatorstwa (rozumianego jako twórcze wykorzystanie potencjału kreatywnego i innowacji) [*Strategia Rozwoju Polski Centralnej*, 2015, 38]. W oparciu o tak przyjętą wizję rozwoju, wyznaczono cel główny, którym jest wzrost znaczenia Polski Centralnej w skali międzynarodowej, jako przestrzeni przyjaznej generowaniu oraz transferowi wiedzy i innowacji. Cel ten wskazuje na potrzebę współpracy w obszarach rozwojowych o największym potencjale, wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego, społecznego oraz instytucjonalnego.

Strategia Rozwoju Polski Centralnej została osadzona na dwóch filarach, między którymi zachodzą ściśle relacje i powiązania, w tym na:

- ATUTACH – stanowiących unikatowe (sektorowo określone) potencjały, tkwiące w makroregionie, wśród których znalazły się: nauka, badania i rozwój, sektor kreatywny, medycyna i farmacja, rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze, transport i logistyka; atuty te stanowiły podstawę do zdefiniowania celów szczegółowych *Strategii*;
- ATRYBUTACH – rozumianych jako pewne pożądane cechy makroregionu, umożliwiające realizację wizji oraz celu głównego; to cztery kierunki interwencji o charakterze horyzontalnym, do których zaliczono: dostępność i integrację, kreatywność i innowacyjność, reindustrializację oraz umiędzynarodowienie.

Jednym z głównych czynników prowadzących do umocnienia makroregionu na arenie krajowej i międzynarodowej jest rozwój i wzrost znaczenia związków funkcjonalnych pomiędzy aglomeracjami Warszawy i Łodzi [*Strategia Rozwoju Polski Centralnej*, 2014, 9]. Stąd też, równoległe z pracami nad *Strategią Rozwoju Polski Centralnej*, prowadzone były prace

nad *Zintegrowaną Strategią Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, co pozwoliło na osiągnięcie spójności między tymi dwoma dokumentami strategicznymi. *Strategia Rozwoju WŁOF* została przygotowana przez Uniwersytet Łódzki jako eksperckie opracowanie w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”¹.

Delimitacja Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego

Obszary funkcjonalne definiowane są w różny sposób, zarówno w literaturze przedmiotu, jak również w dokumentach strategicznych, opracowanych na szczeblu rządowym oraz samorządowym. Zgodnie z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* – obszar funkcjonalny to zwarty układ przestrzenny, składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju [*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2011, 180]. Proponowana przez KPZK definicja obszaru funkcjonalnego obejmuje tereny, których wyznaczenie wynika m.in. z obowiązujących ustaw, w tym m.in.: obszar metropolitalny, tereny zamknięte, strefa ochronna terenu zamkniętego, obszar przestrzeni chronionej. Katalog obszarów funkcjonalnych, prezentowanych przez KZPK, jest zbiorem otwartym, co oznacza, iż obszary te mogą być wyznaczane i delimitowane na różnych poziomach zarządzania, w zależności od tego, czemu taka delimitacja ma służyć.

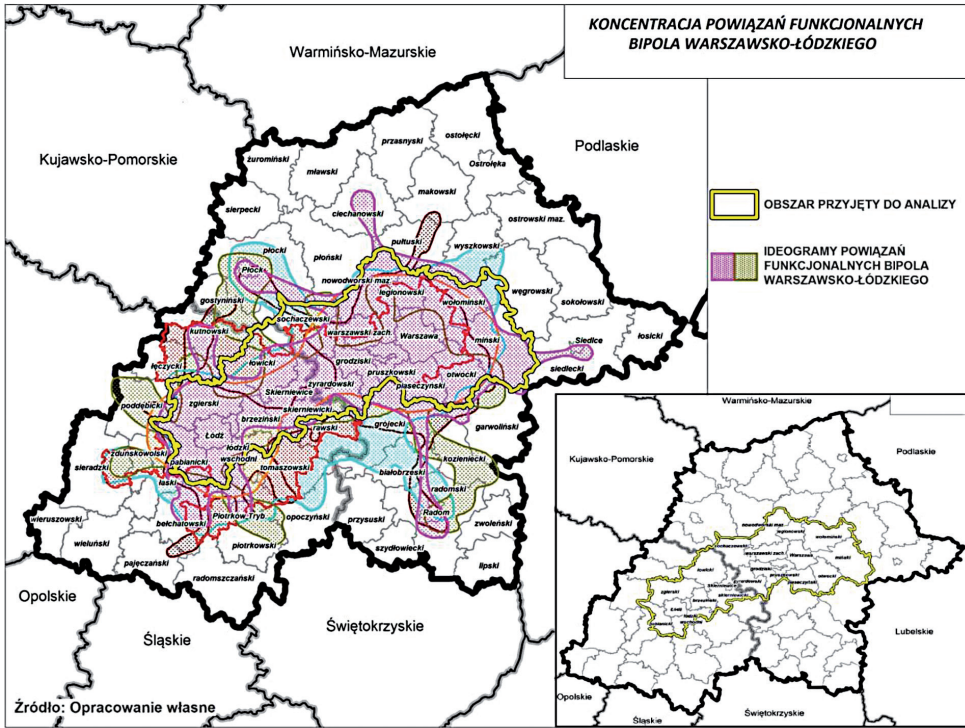
Zgodnie z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego* (KSRR) – obszary funkcjonalne to wyodrębnione przestrzennie, specyficzne kompleksy terytorialne, charakteryzujące się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi). Wśród obszarów funkcjonalnych, proponowanych przez KSRR, można wyróżnić: miejskie obszary funkcjonalne, wiejskie obszary funkcjonalne, obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, obszary kształtowania potencjału rozwojowego, obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji.

Na potrzeby przygotowania *Strategii Rozwoju WŁOF* przyjęto definicję obszaru funkcjonalnego zaprezentowaną przez T. Markowskiego. Obszar funkcjonalny (terytorium) rozumiany jest jako fragment przestrzeni geograficznej, którego granice zasięgu wyznaczają prowadzone w nim aktywności podmiotów w sferze społecznej, gospodarczej lub politycznej. W praktyce o delimitacji decyduje zespół funkcji dominujących. Obszary funkcjonalne

¹ Projekt realizowany był w latach 2013-2015 przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wspólnie z Uniwersytetem Łódzkim, Małopolską Szkołą Administracji Publicznej oraz Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim i był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytetu V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Strategia została opracowana przez zespół naukowy pod kierunkiem prof. dr hab. Tadeusza Markowskiego. Do prac nad *Strategią Rozwoju WŁOF* zaproszeni zostali eksperci, będący pracownikami Uniwersytetu Łódzkiego, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. W pracach nad *Strategią* aktywnie uczestniczyli również przedstawiciele Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi oraz Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie. Do udziału w pracach nad *Strategią* włączeni zostali ponadto przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, uczestniczący w zajęciach z zakresu zintegrowanego zarządzania rozwojem, konferencjach, warsztatach i konsultacjach organizowanych w ramach projektu.

Rysunek 2. Ideogram koncentracji powiązań funkcjonalnych Warszawsko-Łódzkiego OF



Źródło: A. Rzeńca, E. Jastrzębska, P. Legutko-Kobus, Z. Przygodzki, *Diagnoza Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do celów opracowania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, 26.

są dynamiczne w czasie i przestrzeni. Zasięg ich jest rezultatem zmienności funkcji i cyklu życia produktów, zmienności rynków zbytu i zaopatrzenia, zmienności liczby firm, zasięgu przestrzennego skutków zewnętrznych, związanych z prowadzoną działalnością etc. Zasięg obszarów funkcjonalnych wynika także z cech fizycznych środowiska geograficznego, potrzeby podtrzymywania życia, bioróżnorodności, oczyszczania powietrza, zaspokojenia potrzeby kontaktu człowieka z przyrodą etc. [Markowski, 2013].

Delimitacja warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego została dokonana w oparciu o wyniki analizy stanu rozwoju związków funkcjonalnych w wybranych celowo sferach, właściwości potencjału oraz specyfikę społeczno-gospodarczą Warszawy i Łodzi, jak również ich obszarów metropolitalnych.

Do kluczowych sfer oddziaływań Warszawy i Łodzi, których jakość i intensywność oraz interakcje, zachodzące z bliższym i dalszym otoczeniem, mają kluczowe znaczenie dla rozwoju całego obszaru funkcjonalnego, zaliczono: transport (będący niezbędnym elementem rozwoju WŁOF), edukację, naukę i badania, sektor kreatywny, procesy urbanizacyjne,

turystykę, współpracę i aktywność. Przyjęto, iż granice Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego pokrywają się z granicami administracyjnymi powiatów, przy czym delimitacja ta ma charakter umowy. Przeprowadzona analiza wykazała bowiem istotne powiązania funkcjonalne, wychodzące poza wyznaczony w ten sposób obszar (rysunek 2.).

Powiązania funkcjonalne, wychodzące poza wyznaczony obszar, będą odgrywać istotną rolę w podejmowaniu i realizacji przedsięwzięć służących osiągnięciu celów *Strategii Rozwoju WŁOF*, posiadających szerszy zasięg terytorialny, tj. wychodzący poza granice zdelimitowanego obszaru czy też włączający partnerów spoza WŁOF.

Zintegrowana analiza SWOT

Na potrzeby przygotowania *Strategii Rozwoju WŁOF* została opracowana jakościowa analiza strategiczna SWOT, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych uwarunkowań rozwoju w dwóch ujęciach, tj. klasycznym oraz zintegrowanym.

W przeprowadzonej analizie zestawione zostały ze sobą dwie perspektywy:

- wewnętrzna – w postaci sił i słabości, czyli zjawisk tkwiących w analizowanym obszarze, możliwych do kształtowania,
- zewnętrzna – w postaci szans i zagrożeń występujących w bliższym i dalszym otoczeniu, na które nie mamy lub mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania [Markowski, Turała, 2015, 50].

Zintegrowana analiza SWOT to nowatorskie narzędzie, opierające się na identyfikacji wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych w trzech strategicznych filarach rozwoju zrównoważonego. Jest to analiza krzyżowa powiązań społecznych, gospodarczych i przestrzennych, pokazujących współzależności między trzema składowymi, decydującymi o rozwoju zrównoważonym i pozwalająca na wykazanie związków między rozwojem kapitału ludzkiego, społecznego, gospodarki i środowiska.

W podejściu zintegrowanym analizę strategiczną przeprowadza się, przypisując do wymienionych obszarów, zidentyfikowane w toku prac analitycznych, istotne czynniki rozwojowe (zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne). Ujęcie takie pozwala na określenie interakcji zachodzących między atutami, słabościami, szansami i zagrożeniami (w ujęciu wewnętrznym i zewnętrznym), a w efekcie – rozpoznanie najistotniejszych z nich. Co więcej, dla przykładu, słabości w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego mogą być traktowane również jako tzw. zagrożenia wewnętrzne w filarze gospodarki bądź społeczeństwa. Z kolei atuty w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego mogą być traktowane jako tzw. szanse wewnętrzne w filarze „gospodarka” lub w filarze „społeczeństwo” [Markowski, Turała, 2015, 73].

Wizja rozwoju i cele Strategii Rozwoju WŁOF

Tak jak wspomniano, *Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego* odeszła od sektorowego ujęcia celów. Jej idea osadzona została na nowym, pod względem

jakościowym, zasobie w postaci kapitału terytorialnego. Stąd też jej celem nadrzędnym jest budowanie kapitału terytorialnego poprzez koncentrację działań w ramach trzech celów strategicznych, odpowiadających trzem filarom kapitału terytorialnego. Cele te pozostają ze sobą w ścisłych powiązaniach i relacjach. Układ celów strategicznych i operacyjnych *Strategii WŁOF* prezentuje rysunek 3.

Utworzenie nowego zasobu w postaci kapitału terytorialnego w Warszawsko-Łódzkim Obszarze Funkcjonalnym pozwoli na osiągnięcie efektu dyfuzji w rozwoju całego obszaru centralnego, tym bardziej, iż sfery, w których zwiększy się stopień powiązań funkcjonalnych pomiędzy aglomeracją Warszawy i Łodzi, w znacznej części pokrywają się ze sferami zaprezentowanymi w *Strategii Rozwoju Polski Centralnej*. Znalazły się tu: transport i logistyka, nauka, badania i rozwój, usługi, w tym finansowe dla sektora przedsiębiorstw, rynek pracy (wybrane segmenty), sektor kreatywny, usługi w zakresie wolnego czasu (kultura, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, rekreacja i turystyka) [*Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, 2015, 39*].

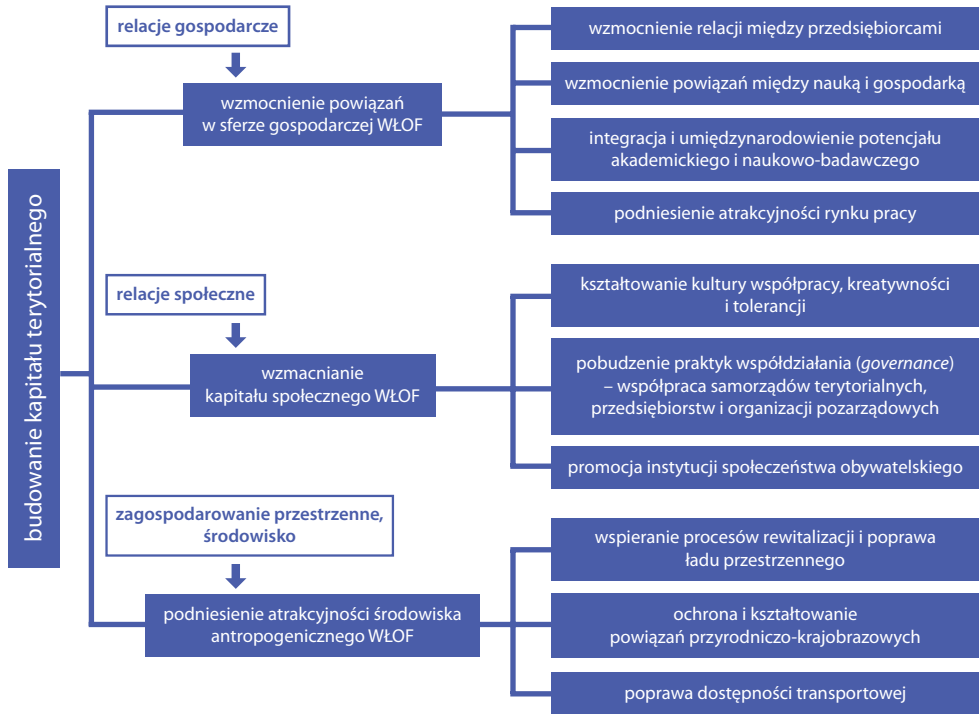
Strategia Rozwoju WŁOF jest komplementarna do *Strategii Rozwoju Polski Centralnej*. Pierwsza z nich koncentruje się na budowaniu nowego zasobu w postaci kapitału terytorialnego, druga zaś nastawiona jest na wykorzystanie atutów już istniejących.

Wzmacnianie powiązań w sferze gospodarczej stanowi kluczowy element *Strategii Rozwoju WŁOF*, co jest spowodowane przede wszystkim kluczową rolą Warszawy i istotną rolą Łodzi w procesach rozwoju gospodarczego w Polsce [*Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, 2015, 49*]. W ramach tego celu nacisk położono na wzmacnianie relacji między przedsiębiorcami (w ramach tych sektorów gospodarki, w których zdiagnozowano znaczny potencjał konkurencyjny w skali kraju i na arenie międzynarodowej), wzmacnianie powiązań między nauką i gospodarką, integrację i umiędzynarodowienie potencjału akademickiego i naukowo-badawczego poprzez promocję współpracy instytucjonalnej oraz podnoszenie atrakcyjności rynku pracy poprzez budowanie bardziej elastycznego rynku pracy WŁOF.

Wzmocnienie kapitału społecznego WŁOF zakłada budowę sieci niehierarchicznych relacji pomiędzy różnymi instytucjami i grupami społeczno-gospodarczymi, działającymi w wieloszczeblowym systemie współzarządzania. System obejmować będzie, na równych prawach, zarówno podmioty władzy publicznej, jak i interesariuszy reprezentujących biznes, społeczeństwo, środowiska naukowo-akademickie itp. Szczególne znaczenie będzie miało kształtowanie kultury współpracy, kreatywności i tolerancji, tworzenie zachęt do zinstytucjonalizowanych i nieformalnych sieci współpracy i partnerstwa pomiędzy jednostkami administracji publicznej, przedsiębiorstwami oraz przedstawicielami społeczeństwa.

Podniesienie atrakcyjności środowiska antropogenicznego WŁOF jest trzecim celem *Strategii Rozwoju WŁOF*, służącym poprawie jakości zagospodarowania przestrzennego (ze szczególnym naciskiem na ochronę, odtwarzanie i zrównoważone wykorzystywanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych), a także poprawianie zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej terytorium WŁOF. Współpraca koncentrować się będzie na wzmacnianiu powiązań funkcjonalno-przestrzennych, sprzyjających podno-

Rysunek 3. Układ celów strategicznych i operacyjnych Strategii Rozwoju WŁOF



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (projekt)*, 2015, 42-43

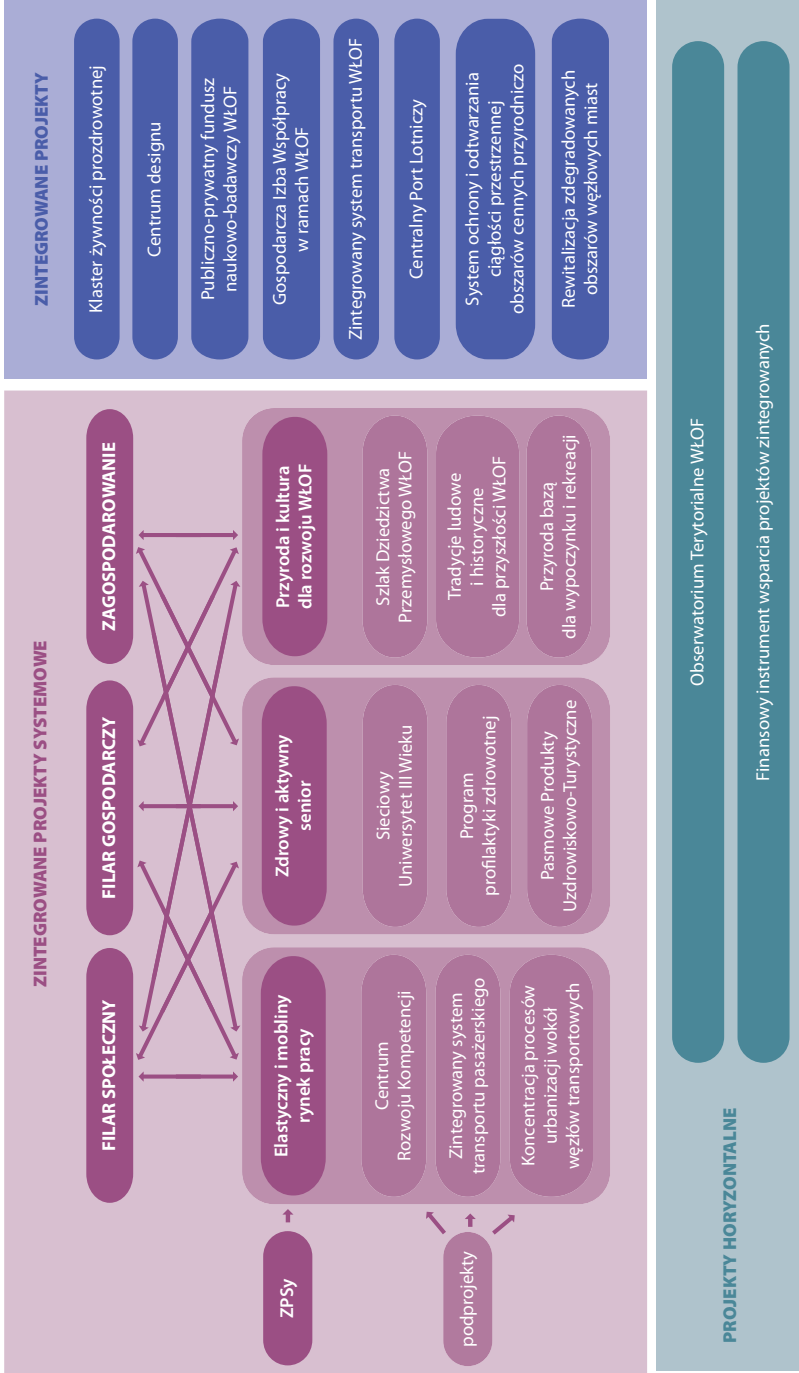
szeniu atrakcyjności WŁOF jako miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej, rozwijania oferty rynku pracy, ale także jako przestrzeni dogodnej do zamieszkania i spędzania wolnego czasu.

W ramach *Strategii Rozwoju WŁOF* poszczególnym celom operacyjnym przypisano wskaźniki pomiaru i oczekiwane efekty wzmacniania powiązań, odpowiednio w sferze gospodarczej, społecznej oraz podnoszenia atrakcyjności zagospodarowania przestrzennego i jakości środowiska naturalnego [szerzej: *Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, 55, 61, 71].

Projekty zintegrowane kluczowym elementem wdrażania *Strategii Rozwoju WŁOF*

Kapitał terytorialny budowany będzie poprzez zintegrowany system instrumentów twardych oraz miękkich, ściśle powiązanych ze sferą gospodarczą, społeczną i przestrzen-

Rysunek 4. Układ zintegrowanych projektów rozwojowych, służących osiągnięciu celów Strategii Rozwoju WŁOF – propozycja autorów Strategii



Źródło: opracowanie własne na podstawie Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Lódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, 2015, 74-77

na, ale również pozostających w ścisłych związkach ze sobą. Kluczowy element realizacji *Strategii Rozwoju WŁOF* oraz osiągnięcia założonych w niej celów stanowią tzw. projekty zintegrowane, które rozumiane są jako kompleksowe i wieloelementowe przedsięwzięcia, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań różnych podmiotów. Warunkiem ich skutecznej realizacji jest współpraca i partnerstwo różnych interesariuszy, pochodzących z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, przyczyniająca się do osiągnięcia celów wyznaczonych dla danego terytorium i obejmująca różne typy inwestycji (w tym zarówno o charakterze miękkim, jak i twardym) [*Strategia Rozwoju Warszawsko-Lódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, 73].

Do istotnych cech projektów zintegrowanych należą:

- konsolidacja różnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego;
- realizacja wspólnych celów dla różnych podmiotów;
- łączenie sił i zakresu działania różnych podmiotów;
- strategiczny charakter, determinujący rozwój terytorium w długim horyzoncie czasowym;
- wydobycie wspólnych i specyficznych dla danego terytorium potencjałów rozwojowych;
- uruchomienie efektów synergicznych w funkcjonowaniu obszaru funkcjonalnego [Markowski, Turała, 2015, 124-125].

W *Strategii* odróżniono projekty zintegrowane od Zintegrowanych Projektów Systemowych, będących szczególnym rodzajem projektów zintegrowanych. Projekty zintegrowane wpisują się tylko w jeden cel strategiczny *Strategii*, tj. odpowiadający filarowi społecznemu, gospodarczemu lub związanemu z przestrzenią. Zintegrowane Projekty Systemowe (ZPS) stanowią portfel projektów zintegrowanych, wpisujący się we wszystkie trzy cele strategiczne, przy czym jeden z nich jest celem wiodącym. Efekty bezpośrednie ZPS mają strategiczne znaczenie dla osiągnięcia danego celu, natomiast pośrednio mają znaczenie dla osiągnięcia pozostałych celów. Warto pamiętać, iż często to efekty pośrednie mogą mieć wiodące znaczenie dla całości *Strategii*.

Szczególnym rodzajem projektów zintegrowanych są projekty o charakterze horyzontalnym, tworzącym odpowiednie środowisko instytucjonalne i finansowe, służące realizacji projektów.

W *Strategii* zawarto propozycję projektów zintegrowanych, służących osiągnięciu celów *Strategii*. Zapropionowany katalog ma charakter otwarty (rysunek 4).

Wdrażanie Strategii Rozwoju a wyzwania stojące przed administracją samorządową

Osiągnięcie założonych w *Strategii Rozwoju WŁOF* celów, a tym samym efektu długoterminowego rozwoju, wymaga – jak wspomniano – współpracy przedstawicieli różnych instytucji, reprezentujących władze publiczne, rządowe i samorządowe, podmioty prywatne, społeczne itp. Sukces realizacji *Strategii* jest uzależniony od kilku czynników, w tym

przede wszystkim od poziomu zaufania i motywacji do współpracy jej kluczowych uczestników [*Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, 83]. Znaczenia nabiera zatem umiejętność budowania relacji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w procesach rozwojowych. Szczególna rola przypada podmiotom odpowiedzialnym za zarządzanie rozwojem danego terytorium.

W trakcie prac nad *Strategią*, w 2015 roku, autorka przeprowadziła pomocnicze badania pilotażowe wśród 17 jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego. W badaniach, przeprowadzonych w formie wywiadów, uczestniczyli przedstawiciele wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego. Analiza wyników badań pozwoliła na wskazanie pewnych dysfunkcji w relacjach samorząd województwa – pozostałe jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi jednak na pilotażowy charakter wymagają one przeprowadzenia dalszych, pogłębionych badań. Na potrzeby niniejszego opracowania – kwestie problemowe zidentyfikowano w trzech obszarach, tj. w obszarze polityki, finansów oraz zarządzania rozwojem.

Zdaniem części respondentów aspekt polityczny ma wpływ na współpracę, ale nie jest jej kluczowym warunkiem. Podobne poglądy polityczne sprzyjają współpracy, często decydują również o większym wsparciu ze strony regionu. Samorządy podkreślają, iż nierzadko zauważalna jest większa dbałość o interes wybranych miast czy grup społecznych lub zawodowych.

Drugą sferą są finanse. Wszyscy respondenci zgodnie podkreślali ułomność systemu finansów publicznych i finansowania realizowanych przez nich zadań. Aspekt ten negatywnie przekłada się nie tylko na realizację zadań publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, ale również podejmowanie wspólnych przedsięwzięć. Realizacja wspólnych projektów (czy inwestycji) przez samorząd województwa i samorządy pozostałych szczebli, o ile w ogóle występuje, jest mocno ograniczona. Sprowadza się w zasadzie do „współpracy” w ramach środków unijnych. Podczas programowania perspektywy finansowej na lata 2014-2020 nacisk położony został na wykorzystanie potencjałów regionów, współpracę podmiotów różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego oraz podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych. W ślad za tym określono instrumenty i mechanizmy wspierające podejście terytorialne, wśród których znalazły się zintegrowane inwestycje terytorialne i inne instrumenty, umożliwiające realizację zintegrowanych pakietów inwestycji, odzwierciedlających szczególnie wyzwania terytorialne [*Strategie ponadregionalne...* 2015, 12-13, 23]. W opinii respondentów utworzone obszary metropolitalne, będące jednym z rodzajów obszarów funkcjonalnych, uzyskały gwarancję środków w ramach funduszy strukturalnych (dotyczy Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych), co negatywnie przełożyło się na wsparcie innych obszarów funkcjonalnych. Zgodnie bowiem ze *Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020* w województwie łódzkim określono pięć typów obszarów funkcjonalnych, przy czym w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego nie uwzględniono środków przeznaczonych na ich realizację. Po drugie, analiza zapisów RPO wskazuje na brak instrumentów stymulujących przygotowanie i realizację wspólnych przedsięwzięć przez kilka podmiotów czy w jakikolwiek

sposób je premiujących. Po trzecie, mechanizm finansowania w ramach RPO obecnej i poprzedniej perspektywy finansowej ogranicza się tylko i wyłącznie do granic administracyjnych województw. Brakuje instrumentów finansowych pozwalających na współfinansowanie przedsięwzięć wspólnie realizowanych przez samorządy dwóch lub kilku województw. Stąd też skutkiem takiej sytuacji jest znikoma współpraca (lub jej brak) pomiędzy samorządami leżącymi na granicy województwa łódzkiego i mazowieckiego.

Trzecią sferą jest zarządzanie rozwojem większego układu terytorialnego. Respondenci podkreślali bardzo słabą rolę państwa i samorządów regionalnych w kreowaniu polityki i w proponowaniu określonych rozwiązań, związanych m.in. z zarządzaniem rozwojem większych układów terytorialnych. Na tym poziomie zarządzania wskazano na kilka obszarów problemowych, wśród których na uwagę zasługują m.in.:

- brak informacji na temat kierunków rozwoju regionu/obszaru funkcjonalnego;
- brak lidera rozwoju na poziomie regionu czy obszaru funkcjonalnego, aktywizującego i zachęcającego gminy do współpracy;
- brak spójnego i skoordynowanego działania w obszarach funkcjonalnych o określonym potencjale endogenicznym (np.: obszary funkcjonalne rzek – podejmowane przedsięwzięcia w ramach tychże obszarów mają charakter doraźny i nie noszą znamion zaplanowanego i skoordynowanego działania, uwzględniającego udział przedstawicieli różnych instytucji, posiadających różne interesy; brakuje mechanizmów finansowania);
- współpraca pomiędzy samorządem województwa a jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminy układa się trudniej w obszarach oddalonych od stolicy województwa;
- dokumenty rozwojowe (strategie, inne dokumenty planistyczne) są zbyt rozbudowane, skomplikowane i na dużym stopniu ogólności, gminy niechętnie do tych dokumentów sięgają, nie widzą również korzyści wynikających z dostosowania się do ich założeń.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane problemy, niezbędne staje się podjęcie działań, mających na celu stworzenie warunków sprzyjających współpracy na różnych poziomach zarządzania rozwojem. Szczególną rolę w kreowaniu właściwej polityki, służącej współpracy i rozwojowi, zarówno na poziomie województwa, makroregionu Polski Centralnej, jak i Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, odgrywają samorządy województw. To one powinny pełnić rolę lidera, włączającego innych partnerów, w tym jednostki samorządowe, w procesy rozwojowe na danym terytorium. Kluczowym obszarem działania staje się m.in.: przeciwdziałanie zachowaniom politycznym samorządów, zmiana „orientacji na wewnętrzne cele” i sposobu myślenia w kategoriach „korzyści własnych” na „korzyści większego obszaru”. Rozproszenie środków w obecnej perspektywie finansowej nie sprzyja realizacji założeń nowej polityki rozwoju, stąd też należy opracować inne mechanizmy finansowania wspólnych przedsięwzięć, stymulujących rozwój. Zdecydowanie należy podjąć działania ograniczające rozpraszenie środków publicznych (w tym również unijnych) i koncentrowanie ich na obszarach posiadających potencjał rozwojowy. Biorąc pod uwagę koncentrację administracji samorządowej na własnych celach i interesach i kierując się zasadą subsydiarności, być może zasadnym staje się włączenie w procesy rozwojowe państwa.

Podsumowanie

Opisany proces tworzenia *Strategii Rozwoju WŁOF*, jak i jego rezultat końcowy w postaci projektu Zintegrowanej *Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, stanowią nowatorskie podejście do planowania rozwoju większych układów terytorialnych, zwłaszcza wykraczających poza granice administracyjne jednego województwa.

Po pierwsze, na uwagę zasługuje osadzenie koncepcji i samej konstrukcji *Strategii* na idei kapitału terytorialnego, stanowiącego wypadkową relacji gospodarczych, społecznych oraz zagospodarowania przestrzennego, walorów środowiska czy zasobów naturalnych. Kluczowym elementem budowania kapitału terytorialnego jest współpraca pomiędzy różnymi aktorami gry o rozwój i nierozzerwalnie związany z tym element zaufania. Badania przeprowadzone przez autorkę wskazują na znaczne deficyty w tym zakresie, wymagające zmian po stronie samorządów terytorialnych oraz interwencji ze strony państwa.

Po drugie, za innowacyjne narzędzie należy uznać zintegrowaną analizę SWOT. Jest to ważny instrument analizy współzależności zachodzących w trzech sferach (gospodarczej, społecznej i środowiskowej). Analiza ta stanowi również doskonałe narzędzie rozpoznania najistotniejszych z nich oraz następnie podstawę do poprawnego konstruowania celów ogólnych, strategicznych i operacyjnych.

Po trzecie, nowym rozwiązaniem, zastosowanym w opracowaniu *Strategii*, są zintegrowane projekty rozwojowe. *Strategia* zawiera ich definicję oraz propozycje Zintegrowanych Projektów Systemowych, stanowiących zbiór przedsięwzięć wpisujących się w koncepcję kapitału terytorialnego.

Warto dodać, iż cały proces tworzenia *Strategii*, przy udziale przedstawicieli świata nauki oraz administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, stanowił wartość dodaną dla każdego uczestnika z uwagi na unikalną możliwość rozwijania swoich kompetencji w zakresie planowania rozwoju w sposób zintegrowany.

Ponadto przeprowadzone przez autorkę badania pilotażowe pozwoliły na wyciągnięcie wniosków istotnych z punktu widzenia budowania relacji między jednostkami samorządu terytorialnego. Mogą one stanowić istotną informację dla podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie *Strategii Rozwoju Polski Centralnej*, *Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, strategii rozwoju województw czy regionalnych strategii innowacji. Wnioski te mogą być również źródłem inspiracji dla podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem innych układów terytorialnych oraz przygotowanie i realizację strategii ich rozwoju.

Bibliografia

- Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, 2015, *Kształtowanie powiązań funkcjonalnych obszarów metropolitalnych Łodzi i Warszawy. Raport końcowy*, Łódź.
- Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, 2014, *Koncepcja Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030*.
- Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, Łódź.
- Komornicki T., Korcelli P. Siłka, Śleszyński P., Świątek D., 2013, *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*, Warszawa.
- Kuciński K., 2003, *Koncepcja bipolarnego rozwoju Warszawy i Łodzi*, Biuletyn KPZK, zeszyt 209, Warszawa.
- Markowski T., 2015, *Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (projekt)*, Łódź.
- Markowski T., Turała M., 2015, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Łódź.
- Markowski T., 2013, *Elastyczne i zintegrowane planowanie w obszarach funkcjonalnych – w stronę nowego podejścia do planowania przestrzennego*, Poznań.
- Markowski T., Stawasz D., Kudłacz T., 2003, *Bipolarność w systemie osadniczym kraju – kontekst teoretyczny i praktyczny*, (w:) Ziolo Z. (red.), *Bipolarny rozwój aglomeracji – kierunki rozwoju układów bipolarnych*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 209, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015, *Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa.
- Nowakowska A. (red.), 2015, *Nowoczesne metody i narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź.
- Pietrzyk I., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- Poniatowska-Jaksch M., 2002, *Rozwój lokalny w sferach bipolarnych (na przykładzie Warszawy i Łodzi)*, Biuletyn KPZK, zeszyt 201, Warszawa.

Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030, 2015, Warszawa; https://www.mr.gov.pl/media/6453/SRPC_RadaMinistrow_072015.pdf.

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020*.

Wójcik M., Suliborski A., Dmochowska-Dudek K., Grodzicka-Kowalczyk M., 2014, *Oszacowanie kosztów i korzyści dla obszaru metropolitalnego Łodzi wynikających z powstania układu bipolarnego. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, Łódź*.

An integrated approach to development planning, drawing on the example of the Warsaw-Lodz Functional Area

ABSTRACT

The aim of the article is to present the concept of the Warsaw-Lodz Functional Area (WLFA), including innovative approaches to development planning applied while working on the Integrated Development Strategy of the WLFA.

Integrated Development Strategy of the WLFA focuses on creating of a new qualitatively asset in the WLFA in form of a territorial capital, underpinning the development of larger territorial systems and resulting from: economic and social relations, spatial development, natural resources.

An interesting solution of an integrated SWOT analysis was used during the work on the Strategy. This cross-analysis of economic, special and social relationships allowed to demonstrate the interdependence among the development of the following factors: human and social capital, economy and environment. Moreover, the Strategy presents the concept of integrated development projects as part of the concept of territorial capital, which is the key element of the Strategy itself and of achieving its strategic objectives.

The territorial capital, as an essential component of the Development Strategy of the WLFA, requires building cooperation-and-trust-based relationships among various actors involved in development processes. Hence, the author presents the results of pilot studies conducted in the course of work on the Strategy, aimed at identifying dysfunction in co-operation carried out by the local government units (LGUs). The results of the survey conducted among 17 LGUs in the Lodz region allowed to identify areas for particular attention during implementation of the Integrated Development Strategy of the WLFA. The document and identified in the course of its elaboration problems, can also be an inspiration for those responsible for managing the development of other territorial systems and for preparation and implementation of strategies for their development.
