



MIASTO
ZDUŃSKA WOLA

Raport z ewaluacji ex-ante Strategii Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+

Justyna Danielewicz

wrzesień 2023 roku

Spis treści

Wstęp	3
Ocena trafności i realności osiągnięcia wyznaczonych celów.....	6
Ocena spójności strategii z dokumentami wyższego rzędu i wymogami formalnymi.	9
Ocena spójności wewnętrznej i kompletności strategii	14
Ocena efektywności strategii.....	19
Analiza systemu realizacji strategii.....	20
Ocena systemu monitoringu i ewaluacji	21
Ocena stopnia partycypacyjności strategii	22
Podsumowanie	23

Wstęp

Konieczność przygotowania ewaluacji ex ante strategii rozwoju gminy wynika z art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z jego treścią, podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem.¹

Ewaluację definiuje się jako: „(...) badanie społeczno-ekonomiczne realizowane w celu oceny jakości i efektów prowadzonych działań. Ocena taka dokonywana jest w oparciu o odpowiednie kryteria. Najczęściej stosowanymi kryteriami w procesie ewaluacji są: skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość i trafność. W celu przeprowadzenia oceny ewaluacja postępuje się odpowiednio dobranymi metodami badań społecznych i ekonomicznych. Istotną cechą ewaluacji jest jej użytkarny charakter. Głównym celem badania ewaluacyjnego nie jest bowiem jedynie zwiększanie zasobu wiedzy teoretycznej, ale przede wszystkim poprawianie jakości wdrażanych interwencji”²

Wytyczne zawarte w przygotowanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opracowaniu pt.: „Strategia rozwoju gminy poradnik praktyczny”³ wskazują, iż ewaluacja ex-ante ma na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy działania planowane w ramach strategii przyniosą zakładane efekty przy użyciu dedykowanych im instrumentów i zasobów.

Zakresem badania objęty został projekt Strategii Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+ (zwany dalej projektem Strategii) wraz z Diagnozą na potrzeby sporządzenia Strategii Rozwoju Miasta Zduńska Wola na lata 2021-2028.

Celem analizy jest ocena ex ante projektu Strategii w zakresie jej trafności, spójności, skuteczności i efektywności oraz sformułowanie możliwych do zastosowania rekomendacji

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 225 i 412.

² „Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 11

³ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

dotyczących pożądaných zmian projektu dokumentu, które przyczynią się do podniesienia jakości Strategii.

Przyjęto następujące kryteria ewaluacyjne badania:

- trafność - rozumiana jako adekwatność celów strategicznych i planowanych działań względem zidentyfikowanych problemów lub wyzwań,
- spójność – rozumiana jako zgodność powiązań występujących pomiędzy elementami projektu Strategii (spójność wewnętrzna) oraz pomiędzy celami rozwojowymi wskazanymi w projekcie Strategii a celami wskazanymi w dokumentach strategicznych i programowych wyższego rzędu lub równorzędnymi (spójność zewnętrzna),
- przewidywana skuteczność – rozumiana jako możliwość osiągnięcia celów rozwojowych Strategii,
- przewidywana efektywność – rozumiana jako stosunek przewidywanych nakładów do spodziewanych efektów realizacji celów rozwojowych Strategii.

Prace nad Strategią Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+ rozpoczęły się w 2020 od powołania zespołu roboczego oraz zbierania danych do diagnozy. Kolejnym etapem były konsultacje z mieszkańcami, przeprowadzone pod koniec roku 2020, w formie trzech ankiet on-line, których celem było określenie pożądaných kierunków rozwoju miasta. Uzyskane opinie poddano analizie, jednocześnie gromadząc dane o mieście w oparciu o statystyki publiczne i dane jednostek miejskich. Materiał ten stanowił podstawę do opracowania przez urzędników Urzędu Miasta Zduńska Wola dogłębnej Diagnozy w obszarach społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym.

W dalszym etapie prac zostali zaangażowani eksperci z Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich Uniwersytetu Łódzkiego, którzy opracowali analizy SWOT (sierpień 2021 r.), wytyczne do opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (grudzień 2021 r.) oraz wizję, misję i cele Strategii Rozwoju Miasta Zduńska Wola” (maj 2022 r.). We współpracy z ICSM UŁ powstał „Model funkcjonalno-przestrzenny dla Miasta Zduńska Wola” (wrzesień 2022 roku). Zespół ekspertów naukowych uzupełnił dokument strategii o prognozę rozwoju (grudzień 2022 r.). System realizacji strategii, harmonogram realizacji oraz lista projektów i zadań opracowane zostały przez pracowników UM Zduńska Wola (październik-grudzień 2022 r.).

Podczas prac nad strategią przeprowadzone zostały warsztaty strategiczne z mieszkańcami (20 czerwca 2022 roku) oraz warsztaty strategiczne z udziałem radnych Rady Miasta Zduńska Wola, z władzami ościennych gmin i powiatu, z przedsiębiorcami i liderami społecznymi (24 czerwca 2022 roku). W czerwcu 2022 roku przeprowadzono także pięć wywiadów pogłębionych z mieszkańcami Zduńskiej Woli.

Projekt Strategii został przedstawiany do konsultacji społecznych, zrealizowanych w terminie w terminie od dnia 8 sierpnia 2023 r. do dnia 15 września 2023 r.

Ocena trafności i realności osiągnięcia wyznaczonych celów

Ta część opracowania odnosi się do odpowiedzi na pytanie, czy wypracowane w projekcie Strategii wizja, misja, cele oraz projekty odpowiadają zidentyfikowanym w diagnozie i analizie SWOT wyzwaniom i potencjałom Zduńskiej Woli.

Przy ocenie trafności zidentyfikowanych celów należy podkreślić, że przygotowanie Strategii zostało poprzedzone dogłębną diagnozą sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej sporządzoną w latach 2020- 2021, przy szerokim udziale interesariuszy. Oprócz danych zastanych pozyskanych z jednostek Urzędu Miasta, statystyki publicznej, dokumentów strategicznych i programowych miasta, dodatkowo, przy wykorzystaniu *Monitoru Rozwoju Lokalnego*, w diagnozie wykorzystano metodę porównawczą obszarów strategicznych dla rozwoju miast znajdujących się w podobnym punkcie rozwojowym w trzech ośrodkach: Kowal, Rawa Mazowiecka i Terespol.

Diagnoza, dane benchmarkingowe, dokumenty strategiczne i programowe miasta oraz dane pozyskane ze statystyki publicznej stanowiły podstawę do sporządzenia przez ekspertów z Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich działającego na Uniwersytecie Łódzkim były podstawą do przeprowadzenia prognozy rozwoju miasta oraz analiz SWOT – klasycznej i zintegrowanej. Takie podejście, dotychczas bardzo rzadko wykorzystywane przez JST, pozwoliło na dostrzeżenie wzajemnych zależności między sferą gospodarczą, społeczną i przestrzenno-środowiskową. Tym samym cele zidentyfikowane w oparciu o wyniki analizy SWOT w pełni odzwierciedlają potencjały i wyzwania przed jakimi stoi miasto.

Analiza powiązań wskazanych w zintegrowanej analizie SWOT pozwoliła z jednej strony trafnie zidentyfikować główne wyzwania jakim musi sprostać Zduńska Wola, z drugiej zaś umożliwiła wskazanie silnych stron miasta. Wnioski z diagnozy i analizy SWOT stanowiły podstawę do:

1. określenia wizji i misji miasta;
2. zdefiniowania celu nadrzędnego i celów strategicznych;
3. sformułowania celów operacyjnych;

4. działań służących ich osiągnięciu;
5. instrumentów realizacji strategii.

Wszystkie powyższe elementy strategii są adekwatne do zidentyfikowanych problemów. Cele pogrupowane zostały w czterech podstawowych obszarach rozwojowych spójnych z obszarami zintegrowanej analizy SWOT:

- środowisko przyrodnicze antropogeniczne i zagospodarowanie przestrzeni,
- kapitał ludzki i sytuacja demograficzna,
- kapitał społeczny,
- gospodarka, jej innowacyjność i konkurencyjność.

Ponadto sformułowano cel o charakterze „horyzontalnym”, odnoszący się do poprawy sprawności zarządzania miastem, w tym zwiększania, skuteczności i efektywności osiągania wszystkich celów (strategicznych i operacyjnych, a także wizerunkowych), a także realizacji projektów.

Ciekawym rozwiązaniem przyjętym w strategii jest pogrupowanie celów operacyjnych wokół haseł marketingowych, służących kształtowaniu, promowaniu i komunikowaniu, określonego wizerunku miasta. Pozwoliło to na stworzenia specyficznej warstwy celów marketingowych. Zabieg ten pozwoli z jednej strony stworzyć grupy projektów służących realizacji zapisanych działań, które dzięki hasłom marketingowym będzie łatwiej promować. Z drugiej strony cele te będą stanowić punkt wyjścia do opracowania strategii marketingowej miasta, co już na wstępie zapewni spójność obu dokumentów.

Aby zapewnić realność zdefiniowanych celów, przy ich formułowaniu zastosowano filtr SMART, w którym jedno z kryteriów oceny dotyczy właśnie możliwości ich osiągnięcia. Ocenie w pięciostopniowej skali podlegały wszystkie cele operacyjne (tab. 7). Żaden z 31 celów nie uzyskał najwyższej oceny, natomiast tylko jeden otrzymał cenę najniższą. Cele, których realność osiągnięcia została oceniona nisko (1, 2) w dużym stopniu uzależnione są od uwarunkowań zewnętrznych, na które władze miasta nie mają wpływu. Niemniej jednak większość celów została oceniona pod względem możliwości realizacji pozytywnie (3 i 4).

Zastosowane partycypacyjne podejście do prac nad Strategią i tym samym zaangażowanie szerokiej gamy podmiotów, również spoza instytucji miejskich, mających wpływa na różne

aspekty funkcjonowania gminy, daje dużą szansę na osiągnięcie zdefiniowanych celów. Pełna ocena realności celów wymaga zestawienia kosztów przewidzianych do realizacji projektów z możliwościami ich sfinansowania, a tego w dokumencie zabrakło. Niemniej jednak przewidziane źródła finansowania, w tym środki zaplanowane do pozyskania z nowej perspektywy unijnej, z dużym prawdopodobieństwem pozwalają założyć, iż zdefiniowane cele uda się osiągnąć.

Ocena spójności strategii z dokumentami wyższego rzędu i wymogami formalnymi

Prace nad strategią były prowadzone w oparciu o obowiązujące akty prawne, tj.:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.),
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094).

Dokument spełnia zawarte w nich wymogi.

Biorąc pod uwagę spójność Projektu Strategii z dokumentami wyższego rzędu, należy stwierdzić, iż:

1. W tekście Strategii brak jest odniesień do dokumentów unijnych, jednak lektura dokumentu pozwala stwierdzić jego spójność z zapisami Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, a także Polityki Spójności Unii Europejskiej na lata 2021-2027.
2. Strategia jest spójna ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR) oraz Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030, co zostało zaprezentowane w formie tabelarycznej w dokumencie. W tabelach poszczególne cele strategii zostały przypisane do celów określonych w dokumentach wyższego rzędu. W Strategii zostały również wskazane powiązania z Obszarami Strategicznej Interwencji (OSI) wskazanymi w *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*.
3. Brakuje wskazania, na ile zapisy strategii są spójne z ważnym dokumentem strategicznym na szczeblu krajowym, jakim jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR). KSRR przedstawia cele polityki regionalnej oraz działania i zadania, jakie do ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorządy: wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji tej polityki w perspektywie roku 2030; Lektura obu dokumentów wskazuje na zachowanie tej spójności.

4. W dokumencie Strategii nie ma odniesień do „Strategii Rozwoju Powiatu Zduńskowolskiego na lata 2022-2030”. Analiza celów obu strategii wskazuje na ich wzajemną zgodność bądź komplementarność (tab. 1).

Tab. 1. Spójność celów *Strategii Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+* z celami *Strategii Rozwoju Powiatu Zduńskowolskiego na lata 2022-2030*

Strategia Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+		Strategia Rozwoju Powiatu Zduńskowolskiego na lata 2022-2030			
Cel strategiczny	Cel operacyjny	Cel strategiczny	Cel operacyjny	Ocena	
1. Zapewnianie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i poprawa funkcjonalności zagospodarowania przestrzennego miasta	1.1. Poprawa jakości zagospodarowania przestrzeni publicznych	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.1. Zapewnienie spójności i ładu przestrzennego	Zgodność	
	1.2. Ochrona walorów przyrody i naturalnego krajobrazu oraz kształtowanie harmonijnego krajobrazu kulturowego	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.2. Ochrona zasobów środowiska	Zgodność	
	1.3. Modernizacja systemu zaopatrzenia miasta w ciepło ukierunkowana na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	1.1. Nowoczesna infrastruktura	3.2. Ochrona zasobów środowiska	Zgodność
			1.1. Nowoczesna infrastruktura		
	1.4. Rozwój infrastruktury technicznej służącej do dystrybucji gazu, wody i odprowadzania ścieków	1. Zrównoważony rozwój gospodarczy	1.1. Nowoczesna infrastruktura	Zgodność	
	1.5. Modernizacja systemu gospodarki odpadami w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.2. Ochrona zasobów środowiska	Zgodność	
	1.6. Podnoszenie jakości zagospodarowania przestrzennego obszarów zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.1. Zapewnienie spójności i ładu przestrzennego	Zgodność	
	1.7. Poprawa standardów technicznych i warunków życia w komunalnych zasobach mieszkaniowych	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców		Komplementarność	
1.8. Poprawa wewnętrznej dostępności komunikacyjnej miasta oraz funkcjonalności i	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.3. Zwiększenie dostępności	Zgodność		

	przepustowości jego układu drogowego			
	1.9. Poprawa jakości usług w komunikacji zbiorowej na terenie miasta oraz w strefie podmiejskiej	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.3. Zwiększenie dostępności	Zgodność
	1.10. Wsparcie dla rozwoju infrastruktury służącej upowszechnianiu niskoemisyjnych, publicznych i prywatnych, środków transportu	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.4. Budowanie odpowiedzialności ekologicznej	Zgodność
	1.11. Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa publicznego	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.1. Zapewnienie spójności i ładu przestrzennego	Zgodność
2. Tworzenie warunków dla wzmocnienia kapitału ludzkiego oraz poprawy sytuacji demograficznej	2.1. Wspieranie aspiracji rodzinnych i rodzicielskich mieszkańców Zduńskiej Woli	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Zgodność
	2.2. Poprawa poziomu zdrowotności mieszkańców	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.2. Podniesienie jakości usług społecznych i zdrowotnych	Zgodność
	2.3. Prowadzenie profilaktyki chorób cywilizacyjnych, promocji zdrowego odżywiania	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.2. Podniesienie jakości usług społecznych i zdrowotnych	Zgodność
	2.4. Wsparcie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Zgodność
	2.5. Upowszechnianie sportu w społeczności lokalnej, w tym sportu osób niepełnosprawnych	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Zgodność
	2.6. Rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.2. Ochrona zasobów środowiska	Zgodność
	2.7. Tworzenie i wdrażanie nowatorskich programów edukacji przedszkolnej, szkolnej i pozaszkolnej, uwzględniających rozwój kompetencji kluczowych istotnych dla kształtowania nowoczesnego i otwartego społeczeństwa, w tym w szczególności prowadzenie powszechnej edukacji w obszarze <i>creative thinking</i>	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.3. Zwiększenie atrakcyjności szkół	Kompletność

	2.8. Likwidowanie barier w dostępie do usług publicznych	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.2. Podniesienie jakości usług społecznych i zdrowotnych	Kompletność
	2.9. Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego	3. Uporządkowana i bezpieczna przestrzeń	3.3. Zwiększenie dostępności	Zgodność
3. Tworzenie warunków służących budowaniu kapitału społecznego	3.1. Wspieranie inicjatyw w zakresie życia kulturalnego społeczności lokalnej	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Zgodność
	3.2. Wspieranie przedsięwzięć w zakresie aktywizacji i integracji mieszkańców (młodzież, seniorzy, osoby wykluczone), służących w szczególności umacnianiu relacji międzypokoleniowych	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Zgodność
	3.3. Wspieranie partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych dotyczących rozwoju miasta	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Zgodność
	3.4. Wspieranie rozwoju innowacji społecznych ukierunkowanych na budowanie społeczeństwa otwartego na współczesne zmiany i wyzwania cywilizacyjne	2. Sprzyjające warunki życia i rozwoju mieszkańców	2.1. Wzmocnienie kapitału społecznego	Kompletność
Cel strategiczny 4. Wspieranie procesów modernizacji i rozwoju nowoczesnej gospodarki odpowiadającej wyzwaniom reindustrializacji Polski i Unii Europejskiej	4.1. Tworzenie warunków dla wzrostu innowacyjności i konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw	1. Zrównoważony rozwój gospodarczy	1.2. Tworzenie warunków do rozwoju biznesu	Zgodność
	4.2. Wspieranie transformacji lokalnego systemu energetycznego	1. Zrównoważony rozwój gospodarczy	1.1. Nowoczesna infrastruktura	Zgodność
	4.3. Kreowanie lokalnych produktów turystycznych na bazie zasobów kulturowych, krajobrazowych i przyrodniczych	1. Zrównoważony rozwój gospodarczy	1.4. Promocja potencjału gospodarczego	Zgodność

Źródło: opracowanie własne

Żaden z celów nie stoi w sprzeczności z nadrzędnymi dokumentami, a ich realizacja na poziomie lokalnym przyczyni się pozytywnie do osiągnięcia zakładanych celów na poziomie regionalnym i krajowym.

Prace nad *Strategią Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+* prowadzone były równoległe z pracami nad *Strategią rozwoju dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Sieradz - Zduńska Wola - Łask* co zapewniło spójność obu dokumentów. Zapisy strategii uwzględniają również założenia dokumentów strategicznych i programowych Miasta, a zwłaszcza:

- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zduńska Wola*
- *Strategii rozwoju elektromobilności dla Miasta Zduńska Wola do roku 2035,*
- *Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Zduńska Wola na lata 2020-2023 z perspektywą na 2024-2027.*

Ocena spójności wewnętrznej i kompletności strategii

Odnosząc się do struktury ocenianego dokumentu należy uwzględnić wytyczne określone w obowiązujących przepisach prawa, a zwłaszcza zasady dotyczące opracowania strategii rozwoju gminy uregulowane w art. 10e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2021.1372 t.j.), które wymagają, aby strategia rozwoju zawierała:

- wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057), przygotowanej na potrzeby tej strategii,
- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym,
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
- obszary strategicznej interwencji,
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Należy stwierdzić, iż projekt Strategii zawiera wszystkie wymagane elementy. Wprawdzie ramy finansowe są niekompletne, a wskazanie potencjalnych źródeł finansowania działań ujętych w strategii powinno być uzupełnione o wskazanie wielkości środków finansowych zaplanowanych na realizację strategii, ale w związku z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem, w jakim funkcjonują samorzady bardzo trudno jest określić skalę wydatków i możliwości pozyskania środków na ich pokrycie. Wpływ na tę sytuację mają m.in. poziom wzrostu gospodarczego, inflacja oraz uwarunkowania polityczne i blokada środków z Krajowego Planu Odbudowy. Trafnie wskazano jako źródła finansowania oprócz środków publicznych również środki sektora prywatnego, w tym formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz środki sektora

pozarządowego. Hybrydowe finansowanie działań jest coraz silniej wspierane przez Unię Europejską i może wspierać realizację inwestycji mających służyć mieszkańcom.

Oceniając spójność poszczególnych elementów strategii należy podkreślić, że podstawą zidentyfikowania celów rozwoju Zduńskiej Woli była dogłębna diagnoza sytuacji miasta, w którą zaangażowani również byli interesariusze gminy. Była ona punktem wyjścia do przeprowadzenia nie tylko klasycznej, ale również zintegrowanej analizy SWOT.

Cele pogrupowane zostały w czterech podstawowych obszarach rozwojowych:

- środowisko przyrodnicze antropogeniczne i zagospodarowanie przestrzeni,
- kapitał ludzki i sytuacja demograficzna,
- kapitał społeczny,
- gospodarka, jej innowacyjność i konkurencyjność.

Struktura celów strategicznych została uzupełniona o cel o charakterze horyzontalnym: podnoszenie sprawności instytucjonalnej zarządzania.

Cele strategiczne wypracowane dla poszczególnych obszarów, spójne są z wizją „miasta oferującego dogodne, atrakcyjne warunki do zamieszkania, pracy i rekreacji ...” (Projekt s. 64). Schemat struktury powiązań misji, wizji, celów strategicznych oraz wizerunkowych ... (rys. 1) nie jest do końca spójny z treścią rozdziału 5. projektu Strategii. Treść wizji zamieszczona na rysunku 1., pod względem stylistycznym, nieznacznie różni się od tej zawartej w tekście. Również kolejność wizji i misji przedstawiona na rys. 1 jest odwrotna niż w treści dokumentu, co jest również sprzeczne z logiką hierarchii poszczególnych elementów. To realizacja misji ma się przyczynić do urzeczywistnienia wizji w praktyce, a nie odwrotnie. Natomiast od strony merytorycznej powyższe elementy są ze sobą spójne.

Oprócz celów strategicznych zdefiniowanych w ujęciu zasobowym, zostały sformułowane cele w ujęciu wizerunkowym, powiązane z celami operacyjnymi, które mają ułatwić promocję przewidzianych do realizacji projektów. Określone w dokumencie cele posiadają logiczną strukturę, cele operacyjne są bezpośrednio powiązane z odpowiednimi celami strategicznymi i marketingowymi, wzajemnie się przenikają i dopełniają, co oznacza, że każde podejmowane działanie w jednym z obszarów wywiera równocześnie mniejszy lub większy wpływ na osiągnięcie celów w pozostałych obszarach rozwojowych, co zostało również wskazane w dokumencie

Strategii w Macierzy korelacji (s. 99). W strategii zamieszczono również Zestawienie projektów składających się na realizację Strategii rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+ (Tabela 10.) wskazując na ich powiązanie z poszczególnymi celami (zarówno operacyjnymi jak i wizerunkowymi) oraz obszarami strategicznymi.

Obowiązujące przepisy prawa dotyczące prowadzenia polityki rozwoju kładą nacisk na tworzenie zintegrowanych dokumentów strategicznych, które mają łączyć wymiar społeczny, gospodarczy i instytucjonalny z wymiarem środowiskowo-przestrzennym. Na poziomie lokalnym integracja ta ma być zapewniona poprzez stworzenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. W ramach modelu powinno się wykazać ogólne kierunki zagospodarowania przestrzennego, obszary podejmowanej interwencji, oczekiwane zmiany w przestrzeni wynikające z celów strategii rozwoju gminy.⁴

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej składa się z części opisowej i graficznej. W części tekstowej przedstawiono związek każdego z celów rozwoju (zarówno w ujęciu zasobowym jak i marketingowym) z zagospodarowaniem przestrzennym. Przedstawiony w Strategii rysunek modelu prezentuje w sposób bardzo ogólny podział na strefy funkcjonalne obecne i planowane, na tle najważniejszych ciągów komunikacyjnych, natomiast nie wskazuje lokalizacji interwencji zaplanowanych w ramach realizacji Strategii (które zostały zaprezentowane w części tekstowej), ani mogących wyniknąć w trakcie ich realizacji potencjalnych konfliktów. Z modelu nie wynika w jaki sposób np. będzie rozwiązywany największy zidentyfikowany problem jakim jest chaos przestrzenny, rozpraszanie zabudowy i zagrożenie ciągłości systemów przyrodniczych (s. 106).

W części graficznej nie wskazano miejsc najistotniejszych inwestycji m.in.:

- instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych,
- Punktu Selekttywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych,
- planowanych dróg (zaznaczone na rysunku kierunki rozwoju komunikacji przebiegają przez tereny zieleni oraz strefy mieszkaniowe - są one przedstawione na

⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, s. 73.

takim poziomie ogólności, że nie sposób ocenić czy będą one źródłem potencjalnych konfliktów, również część tekstowa modelu również nie odnosi się do tych kwestii),

- centrum logistycznego,
- Muzeum Kolejnictwa,
- parku przy ul. Sieradzkiej,
- miejsc kompleksowej modernizacji / przebudowy istniejącej infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej.

Nie wskazano na rysunku obiektów dziedzictwa kulturowego, terenów rekreacyjnych, przestrzeni publicznych, o których jest mowa w części opisowej, a które stanowią punkt wyjścia do rozwoju infrastruktury liniowej (ścieżki pieszo-rowerowe, tereny rekreacyjne itp.).

Nomenklatura poszczególnych stref przedstawionych w części graficznej modelu (tereny otwarte) nie jest spójna z terminologią wykorzystaną w części tekstowej (tereny zieleni). Utrudnia/uniemożliwia to właściwą percepcję informacji. Pierwsze wrażenie jakie sprawia część graficzna modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, to bardzo mały udział terenów zielonych w strukturze funkcjonalnej miasta, co ma również negatywne przełożenie na wizerunek Zduńskiej Woli.

W nawiązaniu do celów rozwoju oraz modelu struktury funkcjonalno- przestrzennej sformułowane zostały ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, które są spójne z celami strategicznymi i marketingowymi oraz projektami mającymi służyć ich osiągnięciu. Dotyczą one m.in.: jasnego podziału na funkcje w mieście, udrażniania układu drogowego, rewitalizacji tkanki miejskiej, tworzenia udogodnień dla ruchu pieszego i rowerowego, ochrony krajobrazu, ustalenia odpowiednich standardów dla nowej zabudowy.

Elementem *Strategii* jest również wskazanie obszarów, które wymagają szczególnego wsparcia, czyli obszarów strategicznej interwencji (OSI). OSI definiowany jest jako określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych, lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych czy przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów

rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne albo w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, czy też rozwiązania regulacyjne⁵. W projekcie Strategii wskazano, iż miasto Zduńska Wola jest jednym z Obszarów Strategicznej Interwencji wskazanych w *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030 jako obszar* tracący funkcje społeczno-gospodarcze oraz jako jeden z ośrodków w ramach wielordzeniowego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego (MOF) Sieradz - Zduńska Wola – Łask. Prace nad *Strategią Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+* prowadzone były równolegle z pracami nad *Strategią rozwoju dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Sieradz - Zduńska Wola – Łask*, co pozwoliło na zapewnienie spójności obu dokumentów. Oprócz tego Zduńska Wola jest członkiem Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zduńska Wola – Karsznice. Z pięciu OSI wskazanych w projekcie Strategii większość dotyczy interwencji realizowanych we współpracy z gminami sąsiednimi, będącymi członkami MOFów.

Podsumowując, elementy projektu Strategii są ze sobą spójne, strukturę ocenianego dokumentu należy ocenić pozytywnie. Strategia została sporządzona zarówno w formie tekstowej jak i graficznej pozwalającej na bardziej czytelne zobrazowanie treści, zwłaszcza w zakresie hierarchii celów. Rekomendowana jest korekta części graficznej modelu funkcjonalno-przestrzennego, tak, aby można było zidentyfikować najistotniejsze interwencje zaplanowane w ramach realizacji Strategii.

⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa 2019, s. 117

Ocena efektywności strategii

Efektywność oznacza osiągnięcie celów jak najniższym kosztem. Miasto Zduńska Wola jest jednostką sektora finansów publicznych zobligowaną do wydawania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 44). Można przyjąć, że wszystkie projekty, określone w Strategii, będą realizowane w sposób zgodny z przepisami prawa oraz wewnętrznymi procedurami. W celu zapewnienia efektywności realizacji strategii został opracowany system ewaluacji i monitoringu, który ma umożliwić identyfikację potencjalnych zagrożeń i ewentualną konieczność modyfikacji planowanych działań lub/i interesariuszy uczestniczących przy ich realizacji.

Ocena efektywności zaplanowanych działań w ewaluacji ex ante jest trudna, gdyż opiera się jedynie na przyjętych założeniach dotyczących realizacji poszczególnych projektów i osiągnięcia celów. Analiza sposobu opracowania diagnozy i Strategii pozwala stwierdzić, iż zawarte w projekcie Strategii instrumenty organizacyjne oraz zasoby ludzkie mające służyć jej realizacji zostały dobrane właściwie. Natomiast ocena efektywności finansowej dokumentu, którego realizacja wykracza poza rok 2028 nie jest obecnie możliwa. Z tego względu zaleca się również przeprowadzenie ewaluacji śródkresowej (mid-term) i ex-ante.

Analiza systemu realizacji strategii

Na system realizacji Strategii składa się system instytucjonalny, system monitoringu i ewaluacji Strategii oraz system finansowania. Założono, że wdrażanie i realizacja Strategii polegać będzie nie tylko na działaniach podejmowanych przez samorząd miasta, który jest kluczowym podmiotem odpowiadającym za realizację Strategii, i jego komórki organizacyjne, ale także na współpracy z innymi interesariuszami: samorządami wszystkich szczebli, instytucjami państwowymi, partnerami biznesowymi, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami.

Głównym instrumentem realizacji strategii są projekty, zarówno indywidualne jak i zintegrowane, których realizacja wymaga wielopodmiotowego partnerstwa. Strategia zawiera zestawienie projektów przypisanych do poszczególnych celów, zarówno operacyjnych jak i tych ujętych wizerunkowo, ze wskazaniem podmiotów niezbędnych do ich realizacji oraz oczekiwanych rezultatów. Na etapie przystąpienia do realizacji projektów należy pamiętać o wskazaniu zadań, za które będą odpowiedzialni poszczególni partnerzy.

Ocena systemu monitoringu i ewaluacji

Z systemem realizacji strategii ściśle wiąże się system monitoringu i ewaluacji. Jego ocena ma odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęty zestaw wskaźników monitoringu umożliwi obserwowanie postępu realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych? Przyjęty w Strategii zestaw wskaźników jest ściśle powiązany z katalogiem projektów, które są podstawowym instrumentem realizacji zaplanowanych działań. Każdy z projektów ma przypisane wskaźniki ich realizacji (wskaźniki produktu), z podaniem wartości bazowych i oczekiwanych. W projekcie Strategii zapisano, iż przyjęto zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania zaprezentowany w tabeli 10. Tymczasem tabela ta zawiera jedynie wskaźniki produktu. Przyjęte wskaźniki są mierzalne, a ich wartości docelowe realne do osiągnięcia w założonej perspektywie czasowej i umożliwiają monitorowanie postępów w realizacji projektów.

Natomiast monitorowanie postępu w osiągnięciu celów rozwojowych wymaga wskaźników, które będą świadczyły o zmianach zachodzących w mieście (rezultatu i oddziaływania). System monitoringu zakłada, iż będą one bazowały na danych gromadzonych przez poszczególne komórki Urzędu Miasta i instytucje publiczne oraz pochodzących ze statystyki publicznej, natomiast nie precyzuje jakie wskaźniki będą wskazywały na osiągnięcie poszczególnych celów, co zaniża nieco ocenę tego systemu. Warto byłoby uzupełnić projekt Strategii o te wskaźniki, celem zapewnienia ciągłości ich mierzenia i rzetelnej ewaluacji. W oparciu o wspomniane dane będą sporządzane coroczne raporty o stanie miasta, które będą oceniać postęp w osiąganiu celów rozwoju miasta. Poza niniejszą ewaluacją ex-ante przeprowadzone zostaną również oceny mid-term (w roku 2025) i ex-post (2028 r.).

Za monitoring będzie odpowiedzialny zespół roboczy składający się z przedstawicieli komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Zduńska Wola odpowiadających za realizację poszczególnych projektów.

Ocena stopnia partycypacyjności strategii

Prace nad Strategią Rozwoju Miasta Zduńska Wola od samego początku miały charakter partycypacyjny. Przygotowanie Strategii zostało poprzedzone dogłębną diagnozą sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej sporządzoną w latach 2020- 2021, przy szerokim udziale interesariuszy. Zrealizowano trzy badania kwestionariuszowe skierowane do mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem ludzi młodych, do których został skierowany odrębny kwestionariusz.

W sierpniu 2020 roku poproszono dyrektorów biur Urzędu Miasta Zduńska Wola o wyrażenie opinii, wypisanie konkretnych pomysłów na miasto lub przedstawienie szkicowej wizji Zduńskiej Woli, jaką miałyby być za 8 lat. We wrześniu 2020 przeprowadzono warsztaty z mieszkańcami, a także spotkania władarzy miasta z mieszkańcami.

W 2022 roku, w trakcie prac nad strategią, przeprowadzone zostały warsztaty strategiczne dla mieszkańców oraz dla radnych, a także przedstawicieli ościennych gmin i powiatu, lokalnych liderów społecznych i przedsiębiorców. Przeprowadzono także pięć wywiadów pogłębionych z mieszkańcami miasta. Ostateczny projekt głównych założeń Strategii, w tym wizji, misji, celów strategicznych, operacyjnych i wizerunkowych oraz projektów został poddany konsultacjom społecznym w dniach 8.08 – 15.09.2023 r. W okresie tym można było zgłaszać uwagi w formie papierowej oraz elektronicznej. Dodatkowo w dniu 11 września 2023 przeprowadzono w Urzędzie Miasta spotkanie konsultacyjne. Osoby fizyczne i instytucje zgłosiły 29 uwag do projektu Strategii. Obecnie są one analizowane przez władze miasta i urzędników miejskich. W październiku 2023 r. zostanie opublikowany raport z konsultacji informujący, które z uwag zostały uwzględnione, a które nie, wraz z uzasadnieniem.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzoną analizę ex-ante projektu Strategii Rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+ można stwierdzić, iż:

- Dokument powstał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz standardami tworzenia dokumentów strategicznych
- Prace nad strategią były prowadzone w sposób partycypacyjny
- Dokument został przygotowany z wykorzystaniem rzetelnych źródeł informacji
- Strategia odpowiada na potrzeby i problemy rozwojowe gminy
- Wizja, misja i cele odpowiadają zidentyfikowanym problemom i wyzwaniom.
- Projekt dokumentu w trafny sposób definiuje politykę gminy w perspektywie wykraczającej poza rok 2028
- Przewidziane do realizacji projekty powinny umożliwić osiągnięcie zidentyfikowanych celów.
- Projekt Strategii charakteryzuje się spójnością wewnętrzną i zewnętrzną
- Strategia uwzględnia zintegrowane podejście do planowania i zarządzania, które przejawia się w integracji funkcjonalnej, podmiotowej i finansowej
- Zaplanowany w Strategii system realizacji oraz ewaluacji i monitorowania powinien zapewnić rzetelne zarządzanie procesem wdrażania Strategii i osiągnięcie wskazanej w niej wizji.

Z rozmowy z urzędnikami Urzędu Miasta Zduńska Wola wynika, iż uwagi zamieszczone w niniejszym raporcie ewaluacyjnym zostaną uwzględnione w ostatecznej wersji Strategii, co wpłynie na podniesienie jakości ocenianego dokumentu.