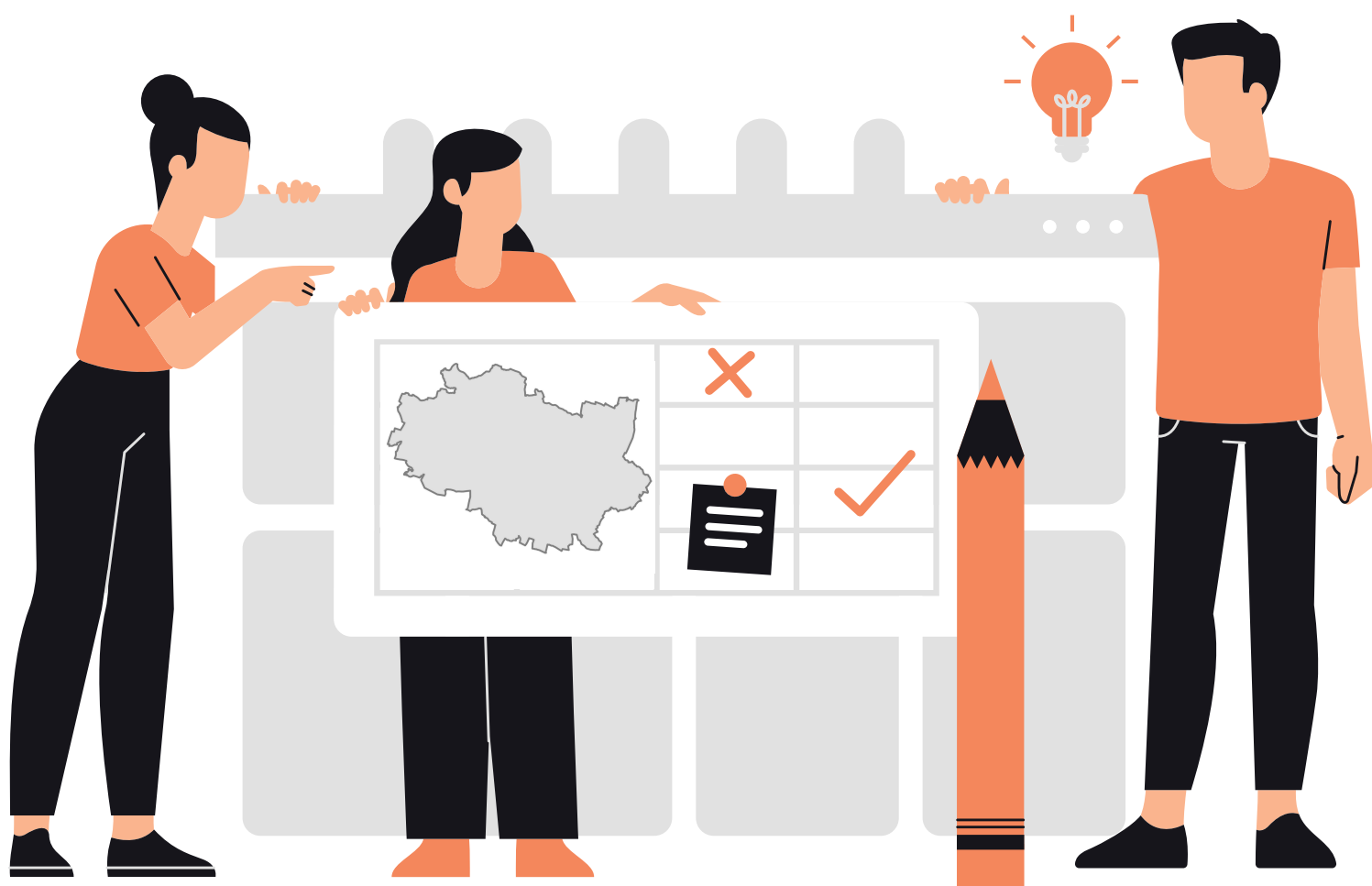


Wrocław 2050

WRO2050

Ewaluacja ex-ante projektu Strategii Rozwoju Wrocławia "Wrocław 2050"



Ewaluacja ex- ante projektu Strategii Rozwoju Wrocławia “Wrocław 2050”

Raport z badania



W R O C Ł A W



Zamawiający:



W R O C Ł A W

Urząd Miejski Wrocławia

pl. Nowy Targ 1-8
50-141 Wrocław

Wykonawcy badań:

Prof. dr hab. Paweł Churski

email: chur@amu.edu.pl

Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Prof. UAM dr hab. Łukasz Mikuła

email: mikula@amu.edu.pl

Zakład Systemów Osadniczych i Zarządzania Terytorialnego

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr Bartłomiej Kołsut

email: bartkol@amu.edu.pl

Zakład Geografii Ekonomicznej

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Spis treści

1. Wstęp.....	4
2. Ocena trafności projektu strategii	10
2.1. Ogólna ocena struktury projektu strategii	10
2.2. Diagnoza strategiczna i jej synteza	14
2.3. Cele i działania oraz ich związek z wynikami diagnozy	18
2.4. Wymiar przestrzenny projektu strategii.....	20
3. Spójność zewnętrzna projektu strategii.....	31
3.1. Zewnętrzne polityki społeczno-gospodarcze	31
3.2. Projekt strategii a zewnętrzne polityki przestrzenne.....	42
4. Spójność wewnętrzna projektu strategii.....	46
4.1. Cele strategiczne a działania w projekcie strategii	46
4.2. Cele strategiczne i kierunki działań a wymiar przestrzenny strategii.....	52
5. Przewidywana skuteczność i efektywność projektu strategii	55
5.1. Warunki instytucjonalne i organizacyjne realizacji strategii	55
5.2. Rezultaty strategii oraz system monitoringu i ewaluacji	55
5.3. Ramy finansowe i wdrażanie strategii	56
5.4. Oddziaływanie na politykę przestrzenną	58

1. Wstęp

Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych są współcześnie podstawowym, a po ostatnich regulacjach prawnych w Polsce, staną się od 1 lipca 2026 r. obligatoryjnym narzędziem gospodarowania lokalnymi zasobami w celu podnoszenia poziomu życia i stymulowania rozwoju lokalnego. Strategię można zdefiniować jako zarysowanie drogi przejścia od stanu istniejącego do stanu docelowego z wyborem określonych priorytetów i własnym, kreatywnym udziałem. W świetle innej definicji, strategia to ogólny program zamierzeń, kierunków działań i decyzji podejmowanych w otoczeniu społecznym, stanowiący jakościową koncepcję przyszłości, zbiór celów, zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych przy wykorzystaniu posiadanych zasobów materialnych i ludzkich. Zgodnie z obowiązującym w Polsce podejściem zintegrowanym strategia rozwoju musi z jednej strony określać kierunki działań, a z drugiej strony konkretyzować ich skutki przestrzenne. Bardzo ważne jest, aby strategia stanowiła efekt zintegrowania procesów planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego w granicach terytorium, którego dotyczy, z uwzględnieniem wymiarów społecznego, ekonomicznego i przestrzennego, zapewniając kształtowanie warunków dla rozwoju zrównoważonego danej jednostki. Istotą strategii rozwoju jest szczegółowa diagnoza wybranego obszaru ograniczonego granicami administracyjnymi w zakresie uwarunkowań i czynników rozwoju: przyrodniczych, społecznych i gospodarczych, a następnie wskazanie najbardziej pożądanych kierunków rozwoju jednostki. Dokumenty tego typu dotyczą celów długofalowych i stąd tworzone są zazwyczaj na okres od kilku do kilkunastu lat. Istotną cechą tego typu dokumentów jest hierarchizacja celów oraz wybór spośród nich osiągalnych priorytetów. Wybór priorytetów jest konieczny, ponieważ rozwój dokonuje się w sytuacji ograniczonych środków i dlatego istotą strategii jest dokonywanie najważniejszych dla mieszkańców wyborów, nie zaś dążenie do zaspokojenia wszystkich zgłaszanych potrzeb. Wynikiem dokonania tych wyborów – i ograniczenia ich do zagadnień najważniejszych – powinna być niewielka liczba celów strategicznych. Konsekwencje ich realizacji muszą być uwzględnione w modelu funkcjonalno-przestrzennym, ustaleniach i rekomendacjach w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz w identyfikacji obszarów strategicznej interwencji, które tworzą część przestrzenną strategii. Sprawczość strategii warunkowana jest jej systemem realizacji oraz czytelnym określeniem zasad finansowania. Przemysłany system monitoringu i ewaluacji powinien określać zasady aktualizacji strategii, dostosowując jej założenia oraz sposób ich realizacji do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań rozwojowych.

System prawno-administracyjny w Polsce nadaje strategiom rozwoju terytorialnego szczególne znaczenie – są one „podstawą prowadzenia polityki rozwoju”. Przez politykę rozwoju rozumie się natomiast „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. Podstawowym zadaniem własnym gminy jest „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” – strategia rozwoju społeczno-gospodarczego jest z pewnością właściwym narzędziem, które ma wspomagać to zadanie. Skuteczna polityka rozwoju wpływa bowiem na wzrost poziomu życia oraz zaspokajanie potrzeb ogólnospołecznych.

Strategie rozwoju tworzone na poszczególnych szczeblach hierarchicznych: unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym różnią się stopniem szczegółowości i zawartością. Cechą charakterystyczną strategii poziomu lokalnego jest bazowanie na endogenicznych czynnikach rozwoju – unikatowych zasobach ludzkich i materialnych, charakterystycznych wyłącznie dla danej jednostki terytorialnej, stąd formułowane w niej cele i priorytety rozwoju są specyficzne i konkretne. Jej tworzenie nie powinno być jedynie konsekwencją spełnienia wymogów przepisów prawa, ale powinno stanowić przede wszystkim wyraz aktywności i determinacji władz lokalnych, poszukujących najracjonalniejszych z punktu widzenia rozwoju jednostki i jakości życia mieszkańców, celów na najbliższe lata. Dokument ten stanowi podstawę dla lokalnych władz dla podejmowania decyzji dotyczących rozwoju danej jednostki, co jest szczególnie istotne w sytuacji ograniczonych środków finansowych będących do dyspozycji samorządu

terytorialnego. Wskazuje on przede wszystkim sposoby poprawy warunków życia mieszkańców oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Ma jednak na celu również m.in. wyzwalanie lokalnych inicjatyw oraz rozwój postaw przedsiębiorczości i zaradności wśród mieszkańców, a także działających w gminie organizacji i stowarzyszeń; promocję czyli eksponowanie atrakcyjności gminy dla potencjalnych inwestorów, turystów czy nowych mieszkańców, jak również stworzenie podstaw do ubiegania się o środki zewnętrzne z różnych źródeł – m.in. fundusze Unii Europejskiej (UE). Strategia rozwoju lokalnego musi umiejętnie łączyć dwojakiego rodzaju działania, zmierzające do (1) generowania wartości dodanej lokalnego kapitału terytorialnego oraz (2) podnoszenia jakości życia miejscowej społeczności (ryc. 1.1). Są to z pozoru różne zadania, choć w strategii należy umiejętnie dobrać kombinację projektów i przedsięwzięć służących ich realizacji. Generowanie wartości zmierza do tworzenia zasobów lokalnego kapitału terytorialnego – z uwzględnieniem w tym przypadku przede wszystkim kapitału finansowego, ale równocześnie nie zapominając o kapitale materialnym, społecznym i ludzkim. W praktyce oznacza to zwiększanie dochodów gminnego budżetu (np. poprzez większe wpływy z podatków dochodowych, podatku od nieruchomości) oraz miejscowych przedsiębiorstw i mieszkańców. W generowanie wartości dodanej wpisuje się także zwiększanie skali aktywności gospodarczej i liczby miejsc pracy. Wszystkie te działania zmierzają do wypracowania profilu strategicznego gminy, określonych priorytetów, które mają zagwarantować jej samodzielny i autonomiczny rozwój. Obok generowania wartości dodanej lokalnego kapitału terytorialnego ważne są także działania na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców. Są to te wszystkie inwestycje, które poprawiają poziom i warunki życia mieszkańców. Wśród tego rodzaju inwestycji są często te, które dotyczą zarówno poprawy dostępu do dobrze płatnych miejsc pracy, jak również wzmocnienia jakości infrastruktury społecznej i technicznej służącej miejscowej społeczności.

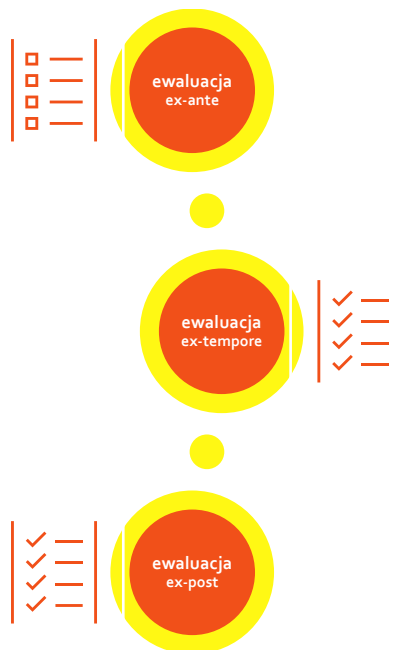


Rycina 1.1. Dwa główne rodzaje działań przewidziane w skutecznej i dobrej strategii rozwoju lokalnego
 źródło: opracowanie własne.

Ewaluacja to proces systematycznego badania prowadzony z użyciem zróżnicowanych metod, którego zadaniem jest oszacowanie jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych. Podział typologiczny badań ewaluacyjnych można przeprowadzić w oparciu o rozmaite kryteria. W literaturze amerykańskiej tradycyjnie wyróżnia się dwa podstawowe typy badań ewaluacyjnych, rozpatrywane ze względu na moment podjęcia badania, a w związku z tym również na jego cele. Są to ewaluacje formatywne i podsumowujące. Celem ewaluacji formatywnych, podejmowanych na początku lub w trakcie realizacji interwencji, jest weryfikacja i poprawa jakości interwencji. Badania te są zorientowane w sposób perspektywiczny i proaktywny. Ich rezultaty są adresowane do menedżerów programu, zdolnych wdrożyć rekomendacje wypływające z badania. Ewaluacje podsumowujące, wykonywane po zakończeniu realizacji interwencji, informują o jej efektach, przedstawionych w ujęciu opisowo-normatywnym. Identyfikują sukcesy i porażki badanej interwencji, pozwalając sformułować wnioski dotyczące przyszłych przedsięwzięć publicznych o podobnym charakterze. Wyniki tych badań są najczęściej publikowane i służą

wzmacnianiu demokratycznej odpowiedzialności administracji publicznej przed społeczeństwem. Zasadniczo podział ten odpowiada klasyfikacji europejskiej, uwzględniającej w tym aspekcie trzy typy badań ewaluacyjnych:

- 1) ewaluację ex-ante - czyli ocenę przed realizacją strategii, odpowiadającą na pytanie, jak strategia wpłynie na sytuację rozwojową danej jednostki,
- 2) ewaluację ex-tempore (śródkresową) - czyli ocenę w trakcie realizacji strategii, odpowiadającą na pytanie, czy przyjęte cele nadal są właściwe,
- 3) ewaluację ex-post - czyli ocenę po realizacji strategii, odpowiadającą na pytanie, czy efekty realizacji strategii są trwałe.



Rycina 1.2. Sekwencja badań ewaluacyjnych

źródło: opracowanie własne.

Celem ewaluacji ex-ante, podobnie jak ewaluacji formatywnej, jest dostarczenie analitycznych i diagnostycznych podstaw dla przygotowania dokumentów strategicznych, na których opiera się realizacja polityki rozwoju w danym okresie programowania. Jej funkcją jest więc poprawa planowania, w tym racjonalne uzasadnienie polityki publicznej poprzez weryfikację jej spójności zewnętrznej i przystawalności celów do rzeczywistych potrzeb i problemów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz gwarancja wydajnej, racjonalnej i skutecznej alokacji zasobów. Realizując ewaluację strategii rozwoju należy pamiętać o rekomendacjach Komisji Europejskiej EVALSED¹ dotyczących procesu oceny programów społeczno-gospodarczych. Zwracają one uwagę na następujące zagadnienia:

- planowanie i efektywność – zapewnianie, że polityka lub program są uzasadnione, a środki są efektywnie alokowane;
- odpowiedzialność – wskazywanie, w jakim stopniu program osiągnął swoje cele, jak dobrze zostały wykorzystane środki i jakie było oddziaływanie interwencji;
- wdrażanie – poprawianie wydajności programu, skuteczności wdrażania i zarządzania;

¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide

- poszerzanie wiedzy – budowanie ogólnych zasad funkcjonowania i osiągania efektów przez programy społeczno-gospodarcze;
- wzmocnienie instytucjonalne – poprawienie i rozwój potencjału uczestników programu, ich sieci i instytucji.

Zgodnie z zapisami Projektu *Strategii Wrocław 2050* przedmiotowy dokument strategiczny wymaga oceny ex-ante, ex-tempore i ex-post. Niniejszy raport ewaluacyjny wpisuje się w pierwszy etap zakładanego procesu ewaluacji. Tym samym koncentruje się przede wszystkim na ocenie wpływu realizacji zaplanowanych działań na zmianę sytuacji rozwojowej Wrocławia, z uwzględnieniem wyników analizy adekwatności i spójności celów, zarówno wewnętrznej (między celami tej strategii), jak i zewnętrznej (z celami polityk krajowych i wspólnotowych). Sformułowane w nim uwagi i rekomendacje służą podniesieniu jakości merytorycznej i formalnej ocenianego dokumentu.

Zgodnie z zapisami art. 10a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, „podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem” (Dz. U. 2024, poz. 324). Tym samym, w aktualnym porządku prawnym w Polsce analiza ex-ante jest obowiązkowym elementem sporządzania strategii rozwoju gminy. Opracowanie to ma na celu ocenę zasadności, spójności i trafności przyjętych rozwiązań. Ocena dokumentu jest sporządzana przed jego wdrożeniem. Analizę przygotowuje zespół niezależnych, zewnętrznych ekspertów, co pozwala na zobiektywizowanie oceny.

Głównym celem niniejszego raportu ewaluacyjnego jest kompleksowa ocena projektu *Strategii Wrocław 2050* oraz wypracowanie zaleceń i rekomendacji, których wdrożenie przyczyni się do podniesienia jakości ocenianego dokumentu. Przeprowadzona ewaluacja obejmuje:

- ocenę trafności projektu *Strategii Wrocław 2050* – określenie stopnia zgodności zaplanowanych działań ze zidentyfikowanymi potrzebami, problemami i wyzwaniem społeczno-gospodarczymi Wrocławia oraz ocena zgodności tych celów z uwarunkowaniami terytorialnymi i trendami rozwojowymi, przy uwzględnieniu:
 - ✓ oceny struktury projektu strategii,
 - ✓ oceny diagnozy strategicznej i jej syntezy,
 - ✓ oceny celów i działań oraz ich związku z wynikami diagnozy,
 - ✓ oceny wymiaru przestrzennego strategii.
- ocenę spójności zewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2050* – określenie zgodności jej ukierunkowania z priorytetami polityki społeczno-gospodarczej i polityki przestrzennej określonymi na wyższych poziomach przestrzennych, przy uwzględnieniu:
 - ✓ dokumentów strategiczno-programowych poziomu europejskiego,
 - ✓ dokumentów strategiczno-programowych poziomu krajowego,
 - ✓ dokumentów strategiczno-programowych poziomu regionalnego.
- ocenę spójności wewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2050* – rozumianej jako zgodność i logiczne powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami dokumentu, determinującymi jego zintegrowany charakter, przy uwzględnieniu analizy obejmującej zależności między:
 - ✓ celami strategicznymi, kierunkami działań oraz konkretnymi propozycjami ich realizacji,
 - ✓ celami strategicznymi i kierunkami działań a modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej.
- ocenę skuteczności i efektywności projektu *Strategii Wrocław 2050* – zapewniających jej sprawczość przy zagwarantowaniu poszanowania zasady gospodarowania środkami publicznymi, z uwzględnieniem:
 - ✓ oceny warunków instytucjonalnych i organizacyjnych realizacji strategii,
 - ✓ oceny założeń systemu monitorowania i realizacji efektów działań podejmowanych w celu osiągnięcia jej priorytetów,
 - ✓ oceny ram finansowych i instrumentów wdrożeniowych,
 - ✓ oceny przewidywanego oddziaływania na politykę przestrzenną.

Zgodnie z założeniami uzgodnionymi z zamawiającym przedmiotowe badanie ewaluacyjne zostało oparte na analizie dokumentów źródłowych oraz metodzie eksperckiej. Ze względu na ograniczenia czasowe w ramach niniejszej ewaluacji nie przeprowadzono badań bezpośrednich, w tym badań ankietowych, wywiadów i paneli dyskusyjnych.

Przedmiotem badania jest projekt *Strategii Wrocław 2050*. Prace nad *Strategią Wrocław 2050* zainicjowała Rada Miejska Wrocławia we wrześniu 2021 roku. Do prac nad strategią zostały powołane: Zespół ds. strategii rozwoju Wrocławia, Zespół Ekspertki ds. *Strategii Wrocław 2050* oraz Komitet Sterujący ds. *Strategii Wrocław 2050*. Proces powstawania *Strategii Wrocław 2050* został, zgodnie z uchwałą, podzielony na etapy:

- etap analityczno-projektowy, obejmujący opracowanie wniosków z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, przygotowanej na potrzeby strategii, wypracowanie założeń programowych, funkcjonalno-przestrzennych oraz wdrożeniowych strategii, a także opracowanie projektu strategii, zawierającego część tekstową i graficzną,
- etap konsultacyjny, opiniowania i uzgodnień, obejmujący: ogłoszenie i przeprowadzenie konsultacji projektu strategii oraz przygotowanie i opublikowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, zaopiniowanie projektu strategii przez Zarząd Województwa, przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* strategii, przygotowanie projektu strategii po uwzględnieniu uwag i opinii wynikających z przeprowadzonych konsultacji, opiniowania i wniosków wynikających z ewaluacji *ex ante*, przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu strategii,
- opracowanie wersji projektu strategii uwzględniającej uwagi, opinie i uzgodnienia.

Należy podkreślić, że projekt *Strategii Wrocław 2050* powstawał w modelu partycypacyjno-ekspertkim z zaangażowaniem szerokiego wachlarza przedstawicieli wszystkich interesariuszy procesu strategicznego. Do prac zostali zaproszeni przedstawiciele różnych grup, w tym: młodzież wrocławskich szkół średnich, studenci, przedstawiciele nauki, organizacji pozarządowych, migrantów, przedsiębiorców, deweloperzy, konsultanci i eksperci z różnych branż, przedstawiciele gmin ościennych, urzędnicy samorządowi, pracownicy jednostek i spółek miejskich, miejscy radni. Harmonogram prac oraz sekwencja ich efektów cząstkowych przedstawia się następująco:

- listopad 2021 – opracowanie wielodzielnych scenariuszy przyszłości,
- grudzień 2021 – analiza dokumentów i danych statystycznych oraz sformułowanie wstępnych tez i niezbędnych elementów do diagnozy przestrzennej miasta,
- styczeń 2022 – komunikat z badań potrzeb strategii rozwoju Wrocławia do 2050 roku,
- czerwiec 2022 – uzupełnienie wielodzielnych scenariuszy przyszłości o suplement: Konsekwencje wojny na Ukrainie dla Wrocławia,
- październik 2022 – raport Młodzi we Wrocławiu i o Wrocławiu, raport z badań warsztatowych w ramach prac nad *Strategią Wrocław 2050*,
- 2022 – Diagnoza przestrzenna dla wybranych gmin Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego,
- 2022 – Diagnoza przestrzenna obszaru Wrocławia,
- 2022 – Diagnoza społeczno-gospodarcza Wrocławia,
- maj 2023 – Warsztaty *futures literacy* – wartości istotne dla Wrocławia. Raport końcowy,
- czerwiec 2023 – propozycja celów szczegółowych oraz działań kierunkowych, podsumowanie warsztatu eksperckiego,
- wrzesień 2023 – Wartości istotne dla Wrocławia w ramach prac nad *Strategią „Wrocław 2050”*. Podsumowanie warsztatu eksperckiego,
- listopad 2023 – Sztuczna inteligencja a kompetencje i zawody przyszłości. Podsumowanie warsztatów przeprowadzonych w ramach seminarium eksperckiego z warsztatami „Sztuczna inteligencja dla rozwoju miast i obszarów metropolitalnych – perspektywa młodzieży”,
- 2023 – aktualizacja Diagnozy przestrzennej obszaru Wrocławia,

- 2023 – aktualizacja Diagnozy społeczno-gospodarczej Wrocławia,
- 2023 – Warunki i jakość życia we Wrocławiu – nowi mieszkańcy i mieszkańcy miasta. Podsumowanie badań ilościowych i jakościowych,
- styczeń 2024 – Raport „Inwestycje i projekty strategiczne”,
- marzec 2024 – Raport „Kalibracja Strategii »Wrocław 2050«” Greenhat,
- marzec 2024 – Raport z warsztatów „Wartości w nowej strategii Wrocławia” SWPS,
- luty 2025 – „Warsztaty konkretyzujące zapisy Strategii Wrocław 2050”.

W tym miejscu należy podkreślić, że w projekcie *Strategii Wrocław 2050* powyższy harmonogram zamieszczony w rozdziale 11 został opracowany w sposób niekonsekwentny. Rekomenduje się uporządkowanie przedmiotowego zestawienia zgodnie z pokazanym powyżej wzorcem. Warto również przenieść zawartość rozdziału 11 prezentującego sposób pracy nad strategią na początek dokumentu, co jest powszechną praktyką w strategiach rozwoju.

2. Ocena trafności projektu strategii

Stopień, w jakim cele strategii oraz zaplanowane działania odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby, problemy i wyzwania społeczno-gospodarcze Wrocławia oraz zgodność tych celów z uwarunkowaniami terytorialnymi i trendami rozwojowymi.

2.1. Ogólna ocena struktury projektu strategii

Zgodnie z art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, strategia rozwoju gminy powinna zawierać określony zestaw elementów składowych. Należą do nich:

- wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej;
- cele strategiczne w czterech wymiarach: społecznym, gospodarczym, przestrzennym oraz środowiskowym lub klimatyczno-środowiskowym;
- kierunki działań dla poszczególnych celów strategicznych;
- oczekiwane rezultaty wraz ze wskaźnikami monitorowania;
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- ustalenia i rekomendacje dla polityki przestrzennej, w tym zasady lokalizacji funkcji i inwestycji;
- obszary strategicznej interwencji (OSI) w powiązaniu ze strategią rozwoju województwa;
- OSI na poziomie gminy;
- system realizacji strategii;
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Wymóg uwzględnienia ww. elementów odzwierciedla dążenie ustawodawcy do standaryzacji podstawowych komponentów strategii gminnych w skali kraju oraz zapewnienia, że każdy dokument strategiczny będzie pełnił zarówno funkcję kierunkową (określając wizję i cele), jak i operacyjną (wyznaczając ramy realizacji polityk publicznych w skali lokalnej). Jednocześnie przyjęty katalog elementów ma charakter ramowy i nie precyzuje szczegółowej formy ich opracowania – pozostawiając pole dla rozwiązań dostosowanych do specyfiki danej gminy. W praktyce oznacza to, że oprócz formalnej obecności danego komponentu istotna jest także jakość i spójność jego opracowania, powiązanie z diagnozą oraz logika powiązań między poszczególnymi elementami strategii. Poniższa analiza ocenia zgodność *Strategii Wrocław 2050* z powyższymi wymogami ustawowymi, wskazując zarówno obecność wymaganych elementów, jak i sposób ich opracowania w dokumencie. Wskazano również, w których rozdziałach strategii poszczególne komponenty zostały zawarte.

Tabela 2.1. Ocena elementów struktury projektu strategii w relacji do wymagań ustawowych

Element strategii wymagany ustawowo	Zakładana zawartość danej części strategii	Czy jest w strategii Wrocławia?
Wnioski z diagnozy	Podsumowanie kluczowych wniosków z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej, które uzasadniają potrzeby interwencji strategicznej.	TAK
Cele strategiczne w 4 wymiarach	Cele strategiczne w wymiarach: społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym - sformułowane jasno i mierzalnie lub w formie kierunkowej.	TAK
Kierunki działań dla celów	Kierunki działań przypisane do poszczególnych celów strategicznych - opisują, jakimi typami działań/priorytetów będzie realizowany dany cel.	TAK

Element strategii wymagany ustawowo	Zakładana zawartość danej części strategii	Czy jest w strategii Wrocławia?
Oczekiwane rezultaty + wskaźniki	Opis oczekiwanych efektów (rezultatów) wdrożenia strategii + zestaw wskaźników do monitorowania postępów (główne, uzupełniające; z określeniem wartości bazowych i docelowych, jeśli możliwe).	TAK
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej	Graficzny i opisowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru: sieć osadnicza, hierarchia ośrodków, powiązania funkcjonalne i transportowe, struktura środowiskowa i przyrodnicza.	TAK
Ustalenia i rekomendacje dla polityki przestrzennej	Zbiór ustaleń i rekomendacji dla polityki przestrzennej, w tym zasady lokalizacji określonych funkcji (np. handel wielkopowierzchniowy, obiekty strategiczne), polityki mobilności, infrastruktury związanej z zarządzaniem i ochroną środowiska.	TAK
Obszary strategicznej interwencji (województwo)	Wskazanie obszarów strategicznej interwencji zgodnych ze strategią rozwoju województwa; określenie roli danego obszaru w kontekście regionalnym.	TAK
Obszary strategicznej interwencji (gmina)	Wskazanie obszarów strategicznej interwencji na poziomie gminy (np. zdegradowane dzielnice, tereny poprzemysłowe, kluczowe tereny inwestycyjne itp.) - z uzasadnieniem wyboru.	TAK
System realizacji strategii	Opis organizacji i sposobu wdrażania strategii: role podmiotów odpowiedzialnych, harmonogram wdrażania, mechanizmy współpracy, monitoring i ewaluacja.	TAK
Ramy finansowe i źródła finansowania	Informacje o planowanych źródłach finansowania działań strategicznych (budżet miasta, fundusze UE, inne źródła); w miarę możliwości - szacunkowe potrzeby finansowe.	TAK

źródło: opracowanie własne.

W tabeli 2.1. przedstawiono syntetyczną analizę, w jakim stopniu Strategia Wrocławia 2050 spełnia wymogi ustawowe, z odniesieniem do konkretnych rozdziałów dokumentu. Poniżej z kolei oceniono zarówno formalną obecność poszczególnych komponentów, jak i ich ogólną zawartość merytoryczną oraz przydatność dla wdrażania strategii.

Wnioski z diagnozy

Wnioski z diagnozy zostały przedstawione w rozdziałach 7.1 i 7.2 i mają one oparcie zarówno w analizach danych statystycznych, jak i w badaniach jakościowych i warsztatowych. Diagnoza opiera się na następujących opracowaniach: diagnozie przestrzennej dla Wrocławia i jego obszaru metropolitalnego oraz diagnozie społeczno-gospodarczej Wrocławia. W rozdziale 7.1 podsumowano kluczowe trendy demograficzne, przestrzenne i gospodarcze. Silnie wyeksponowano dynamiczny wzrost liczby mieszkańców (różne źródła wskazują na szybkie zbliżanie się do poziomu miliona mieszkańców), rosnącą suburbanizację oraz związane z tym wyzwania dla polityki przestrzennej i infrastrukturalnej. Pokazano również, że głównym motorem wzrostu demograficznego są migracje krajowe i zagraniczne, co stawia nowe wyzwania w zakresie usług publicznych, integracji i planowania miejskiego. Z kolei w diagnozie gospodarczej wskazano na szybki wzrost PKB, bardzo niskie bezrobocie (1,7% w marcu 2024), silną pozycję Wrocławia jako ośrodka gospodarczego i akademickiego oraz rosnącą liczbę podmiotów gospodarczych. Zidentyfikowano jednak problemy w zakresie dostępności mieszkań (rosnące ceny), niedoszacowanie środków na edukację oraz potrzebę dalszego rozwoju zieleni miejskiej i poprawy jakości środowiska. Podkreślono też wyzwania związane z rosnącym wskaźnikiem motoryzacji i potrzebę zmiany modelu mobilności w kierunku transportu publicznego i aktywnego. Zwrócono uwagę na kwestie zdrowotne, politykę społeczną, kulturę i rolę Wrocławia jako miasta akademickiego. W części 7.2 wykorzystano materiał z badań opinii (2021, porównawczo z 2016), badań migrantów z Ukrainy i Białorusi, warsztatów młodzieżowych oraz warsztatów eksperckich i kalibracyjnych. Pozwoliło to zidentyfikować najważniejsze oczekiwania społeczności wobec przyszłego rozwoju miasta, m.in. w zakresie klimatu, zieleni, mobilności, mieszkalnictwa, rewitalizacji i wsparcia przedsiębiorczości. Część warsztatowa (7.2.4 i 7.2.5)

doprowadziła do sformułowania potencjalnych idei przewodnich dla strategii (m.in. „Metropolia rozwoju kompetencji przyszłości”, „Zdrowie jako ekosystem”, „Pulsująca sprawczość”) oraz do konkretyzacji kluczowych projektów strategicznych.

Cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym

Strategia opiera swoją konstrukcję na klasycznym modelu drzewa celów, zaczynając od wyraźnie sformułowanej wizji rozwoju miasta (zawartej w rozdziale 1). Wizja ta stanowi nadrzędny punkt odniesienia dla całej struktury celów i działań. Ponadto, struktura strategii obejmuje:

- sześć celów strategicznych, które porządkują główne obszary interwencji i definiują priorytety rozwojowe miasta,
- cztery wymiary horyzontalne, które mają przenikać wszystkie cele i działania, zapewniając ich spójność oraz integrację międzysektorową.

Cele strategiczne są opisane w rozdziale 3.2 i obejmują: Wysoką jakość życia w dobrej przestrzeni, Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia, Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy, neutralność klimatyczną, Zdrowie, pomoc wzajemną, zaufanie, Wysoką jakość edukacji i nauki, Miasto promieniujące kulturą. Układ celów jest logiczny i obejmuje szeroki zakres wyzwań rozwojowych współczesnego miasta. Wymiary horyzontalne to z kolei: Neutralny klimatycznie, błękitno-zielony Wrocław, Inteligentne technologie dla mieszkańców, Wysoka kultura współpracy, Metropolitalna pozycja Wrocławia. Pełnią one funkcję przekrojowych priorytetów, które powinny być uwzględniane we wszystkich celach i działaniach. Choć koncepcja przenikania wymiarów horyzontalnych przez strukturę celów jest zasadna i spójna z podejściem do zintegrowanego rozwoju miasta, zastosowany w strategii zabieg częściowego powtarzania wybranych priorytetów zarówno w celach, jak i w wymiarach może w fazie wdrażania generować pewne ryzyka. W szczególności dotyczy to możliwości rozmycia odpowiedzialności za realizację niektórych priorytetów, utrudnienia precyzyjnego monitorowania postępów oraz zarządzania koordynacją działań między sektorami. Dlatego na etapie wdrażania i monitoringu dokumentu warto zwrócić szczególną uwagę na klarowne przypisanie odpowiedzialności i mierników dla każdego z kluczowych priorytetów.

Kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych

Strategia zawiera rozbudowaną i szczegółową część dotyczącą kierunków działań, zamieszczoną w rozdziale 3.2. Są one przypisane do sześciu celów strategicznych i stanowią bezpośrednie rozwinięcie oraz próbę przełożenia celów na typy interwencji, które mają zostać podjęte w polityce rozwojowej miasta. W rozdziale 3.2 przedstawiono strukturę opartą na celach strategicznych, pod którymi zamieszczono ponumerowane obszary tematyczne (np. Kształtowanie miasta kompaktowego), a w ich ramach - wypunktowane konkretne propozycje działań lub kierunków interwencji. Warto doprecyzować, jaka jest formalna hierarchia i nazewnictwo tych elementów: czy ponumerowane obszary tematyczne należy traktować jako „kierunki działań”, a wypunktowania jako „działania” (do których później będzie odnosił się system monitoringu), czy też inaczej. Obecna konstrukcja (bez wyraźnie podanej nomenklatury) może rodzić niejasności. Jeśli zamiarem autorów jest traktowanie ponumerowanych obszarów tematycznych jako kierunków działań, warto to jednoznacznie wskazać w strukturze. W przeciwnym razie na etapie wdrażania i monitorowania strategii może powstać niepotrzebna niejednoznaczność co do tego, do jakiego poziomu odnosić realizację celów i wskaźników.

Oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia

Planowane działania na rzecz rozwoju Wrocławia koncentrują się (jak już wcześniej wspomniano) wokół sześciu celów strategicznych, dla których określono mierzalne wskaźniki i oczekiwane rezultaty. W przypadku wszystkich wskaźników przyjęto określenie oczekiwanych rezultatów w formie kierunku zmiany, a nie poprzez wskazanie konkretnych wartości

docelowych. Wskazano zatem, czy wartość danego wskaźnika powinna rosnąć (np. udział podróży niesamochodowych, długość życia, udział zieleni) lub maleć (np. emisje CO₂, liczba dni z przekroczeniami norm pyłów zawieszonych, liczba samobójstw). Taka forma wyznaczenia rezultatów pozwala na ukierunkowanie działań bez jednoznacznego przesądzania o docelowym poziomie wskaźnika. Dla poszczególnych celów strategicznych przyjęto następujące rezultaty:

- **Cel 1. Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni** zakłada m.in. wzrost udziału mieszkań komunalnych i społecznych w zasobie mieszkaniowym, poprawę dostępności do transportu publicznego oraz terenów zieleni (w tym zieleni wysokiej), a także wzrost udziału podróży pieszych, rowerowych i zbiorowych. Wskaźniki odzwierciedlają dążenie do bardziej zrównoważonej struktury przestrzennej – zwartej, dostępnej i przyjaznej środowisku.
- **Cel 2. Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia** wiąże się z rozwojem gospodarki opierającej się na usługach wyższego rzędu oraz wzrostem udziału PKB Wrocławia w PKB UE. Wskaźniki te odnoszą się do atrakcyjności miasta jako ośrodka o wysokiej konkurencyjności gospodarczej i innowacyjności, co może wpływać na koncentrację działalności gospodarczej w określonych częściach miasta.
- **Cel 3. Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy i neutralność klimatyczna** zakłada redukcję emisji CO₂, wzrost udziału źródeł niskoemisyjnych oraz ograniczenie przekroczeń norm jakości powietrza (PM10/PM2,5). Oczekiwane rezultaty mają przestrzenne przełożenie m.in. na poprawę warunków życia w obszarach dotkniętych zanieczyszczeniami oraz promowanie działań klimatyczno-adaptacyjnych.
- **Cel 4. Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie** obejmuje m.in. wzrost frekwencji wyborczej oraz długości życia mieszkańców, a także zmniejszenie liczby prób samobójczych. Rezultaty te odzwierciedlają poziom integracji społecznej, zaufania i jakości życia, z możliwymi przestrzennymi dysproporcjami (np. dzielnice o większym narażeniu na problemy społeczne).
- **Cel 5. Wysoka jakość edukacji i nauki** koncentruje się na umiędzynarodowieniu kadry akademickiej i poprawie wyników maturalnych. Cele te wspierają rozwój przestrzeni wiedzy, w tym kampusów uczelni i ośrodków naukowych jako istotnych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta.
- **Cel 6. Miasto promieniujące kulturą promuje wzrost uczestnictwa w kulturze** (czytelnictwo, kino, aktywność w kołach artystycznych) oraz zwiększenie udziału wydatków budżetowych na kulturę. Oczekiwanym rezultatem są atrakcyjne, kulturotwórcze przestrzenie miejskie o wysokiej jakości, które wzmacniają tożsamość lokalną i uczestnictwo społeczne.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje dla polityki przestrzennej

Rozdział „Kierunki polityki przestrzennej” w Strategii Wrocław 2050 stanowi integralne rozwinięcie ustawowego wymogu dotyczącego przedstawienia modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie polityki przestrzennej. Choć zastosowano odmienną nazwę, treść dokumentu realizuje wymogi ustawowe, prezentując zarówno docelowy układ przestrzenny miasta (w formie modelu złożonego z 11 rysunków tematycznych), jak i katalog wiążących lub kierunkowych ustaleń i rekomendacji. Struktura rozdziału jest przejrzysta i oparta na logicznym podziale tematycznym, który obejmuje: strefy funkcji dominujących, wysokość zabudowy, style zamieszkiwania, mobilność, błękitno-zieloną infrastrukturę, bezpieczeństwo i infrastrukturę techniczną oraz relacje z Wrocławskim Obszarem Metropolitalnym.

Obszary strategicznej interwencji

Rozdział poświęcony obszarom strategicznej interwencji (OSI) został opracowany zgodnie z ustawową definicją. Dokument koncentruje się na gminnych OSI, definiowanych lokalnie jako obszary o wysokim potencjale rozwojowym, wymagające ukierunkowanej transformacji lub wsparcia dla wzmocnienia funkcji usługowych. Takie podejście – rozwojowe, a nie wyłącznie problemowe – umożliwia wykorzystanie OSI jako narzędzia koordynacji i koncentracji działań inwestycyjnych zmierzających do podniesienia konkurencyjności obszaru. Strategia zawiera również odniesienie do OSI wskazanych na poziomie wojewódzkim – w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 Wrocław został uznany za OSI w zakresie restrukturyzacji i rewitalizacji. Lokalnie zidentyfikowane OSI w Strategii Wrocław 2050 zostały powiązane z celami strategicznymi i wymiarami horyzontalnymi.

System realizacji strategii

System realizacji i monitoringu Strategii Wrocław 2050 został w dokumencie ujęty w sposób formalnie poprawny, jednak jego opracowanie cechuje nadmierna ogólnikowość i brak wystarczającej operacjonalizacji. Wskazano, że cele strategii będą realizowane poprzez dokumenty wykonawcze (polityki, programy, plany działań), a za ich koordynację odpowiadać ma system określony w zarządzeniu Prezydenta Wrocławia. Mimo to nie przedstawiono spójnej koncepcji wdrażania strategii, obejmującej podział odpowiedzialności, mechanizmy finansowania czy ścieżki decyzyjne. Propozycja listy dokumentów operacyjnych ma charakter katalogu intencyjnego, niewiążącego i pozbawionego priorytetyzacji. Podobnie w przypadku monitoringu – pozytywnie należy ocenić zamiar powołania Komitetu Monitorującego oraz coroczne publikowanie wskaźników w Raporcie o stanie gminy, jednak zabrakło szczegółów dotyczących trybu oceny postępów czy procedury aktualizacji strategii. Deklarowana zasada współodpowiedzialności i partycypacyjnego wdrażania dokumentu nie została przełożona na konkretne instrumenty zarządzania. W efekcie obecny kształt systemu realizacji i monitoringu stanowi raczej zbiór ogólnych założeń niż skuteczny mechanizm wdrożeniowy, co może ograniczać efektywność i sprawczość strategii w praktyce.

Ramy finansowe i źródła finansowania

Ramy finansowe Strategii Wrocław 2050 również zostały przedstawione w sposób bardzo ogólny i mają charakter katalogowy, bez próby ilościowego oszacowania potrzeb czy dostępnych środków. Choć wskazano potencjalne źródła finansowania – obejmujące zarówno środki własne gminy, fundusze krajowe i unijne, jak i instrumenty dłużne oraz partnerstwo publiczno-prywatne – to brakuje jakiegokolwiek próby przypisania priorytetów finansowych do celów strategicznych, określenia udziału środków własnych czy odniesienia do bieżącego i prognozowanego poziomu zadłużenia miasta. Dokument odwołuje się do wieloletniej prognozy finansowej, ale nie przytacza żadnych danych liczbowych ani nie przedstawia ram alokacyjnych, co utrudnia ocenę wykonalności strategii w perspektywie finansowej.

2.2. Diagnoza strategiczna i jej synteza

Na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Wrocławia 2050 przygotowano zestaw opracowań diagnostycznych, obejmujących zarówno analizę społeczno-gospodarczą, jak i przestrzenną. Wśród szczegółowych raportów znalazły się:

1. **Diagnoza społeczno-gospodarcza obszaru Wrocławia (2023, aktualizacja 2024).** Dokument ten stanowi główną podstawę analityczną dla części społeczno-gospodarczej strategii, sporządzoną w oparciu o art. 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Opracowanie koncentruje się na jakości życia oraz jakości funkcjonowania gospodarki, opierając się na analizie dynamicznej i porównawczej danych (głównie za okres 2012–2022, z uzupełnieniami z 2023 roku). Zakres przestrzenny diagnozy objął miasto Wrocław, z analizami

porównawczymi względem: największych miast Polski (Warszawa, Kraków, Poznań itd.) oraz wybranych gmin Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (WrOF). Zakres tematyczny opracowania objął m.in.:

- a. strukturę demograficzną, migracje, wiek i liczbę mieszkańców (rozdz. 1),
- b. warunki życia i zamieszkania, dostępność mieszkań, poziom ubóstwa (rozdz. 2),
- c. mobilność i transport publiczny (rozdz. 3),
- d. usługi publiczne (żłobki, przedszkola, szkoły – rozdz. 4),
- e. kulturę, pomoc społeczną, zdrowie (rozdz. 5–7),
- f. środowisko miejskie (dostęp do zieleni, jakość powietrza – rozdz. 8),
- g. strukturę i dynamikę gospodarki, poziom przedsiębiorczości, PKB, rynek pracy (rozdz. 9),
- h. funkcję akademicką miasta (rozdz. 10).

W 2024 r. opublikowano aneks aktualizacyjny, który zawiera zaktualizowane tabele i wykresy, ale bez nowej interpretacji danych.

2. **Diagnoza przestrzenna Wrocławia (2022, aktualizacja 2024).** Diagnostyczne opracowanie przestrzenne sporządzone także na podstawie art. 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w celu lepszego przygotowania tzw. przestrzennej części Strategii. Dokument analizuje stan, zmiany i problemy struktury przestrzennej miasta, a także kwestie środowiskowe i infrastrukturalne, kluczowe dla rozwoju przestrzennego Wrocławia. Diagnoza składa się z pięciu głównych działów:

- a. Terytorialne uwarunkowania miasta – struktura osadnicza, układ transportowy, relacje z regionem (dział I),
- b. Zarządzanie przestrzenią – struktura funkcjonalno-przestrzenna, zmiany użytkowania gruntów, cyfryzacja planowania (dział II),
- c. Środowisko przyrodnicze i jego ochrona – infrastruktura błękitno-zielona, wyspa ciepła, akustyka, adaptacja do zmian klimatu (dział III),
- d. Transport i mobilność – powiązania z przestrzenią, system zarządzania mobilnością (dział IV),
- e. Uwarunkowania z dokumentów nadrzędnych – zgodność z dokumentami planistycznymi wyższego rzędu (dział V).

Przeprowadzono również porównania Wrocławia z innymi dużymi miastami w Polsce, tam gdzie pozwalały na to źródła i sposób agregacji danych.

W ramach przygotowania oceny diagnozy strategicznej sporządzono zestawienie, które porządkuje zakres tematyczny analiz zawartych w dokumentach diagnostycznych Wrocławia w odniesieniu do katalogu zagadnień rekomendowanych w poradniku praktycznym do przygotowania strategii rozwoju gminy (wydanym z inicjatywy MFiPR) oraz w literaturze naukowej zajmującej się planowaniem rozwoju lokalnego (tab. 2.2). Tabela uwzględnia dwanaście głównych obszarów tematycznych, takich jak demografia, gospodarka, środowisko, mobilność, edukacja czy polityka społeczna, przypisując im zestandaryzowany zakres analizy i porównując go z zakresem faktycznie zrealizowanym w Diagnozie społeczno-gospodarczej oraz Diagnozie przestrzennej. W każdym przypadku wskazano, czy dany temat został podjęty, w jakich częściach dokumentów się pojawia oraz jakie wątki zostały rozwinięte.

Tabela 2.2. Ocena kompletności i trafności doboru zagadnień diagnostycznych

Zagadnienie diagnostyczne	Rekomendowany zakres analiz	Ocena zastosowania
Położenie i dostępność komunikacyjna	Położenie geograficzne, powiązania funkcjonalne, transport zbiorowy, jakość internetu	Zagadnienie położenia i dostępności komunikacyjnej zostało w opracowaniach diagnostycznych Wrocławia potraktowane względnie kompleksowo. W Diagnozie przestrzennej opisano pozycję miasta w układzie krajowym i europejskim, uwzględniając jego rolę w sieciach TEN-T oraz powiązania z otoczeniem metropolitalnym (Dział I). W rozdziałach poświęconych mobilności (Dział IV) omówiono zarówno

Zagadnienie diagnostyczne	Rekomendowany zakres analiz	Ocena zastosowania
		system transportu zbiorowego i indywidualnego, jak i zarządzanie mobilnością oraz wyzwania strukturalne z tym związane. Uzupełnieniem jest Diagnoza społeczno-gospodarcza, w której w rozdziale 3 szczegółowo przeanalizowano wzorce mobilności mieszkańców, korzystanie z transportu publicznego, rowerowego i samochodowego. Infrastruktura cyfrowa została jedynie zasygnalizowana (głównie w kontekście cyfryzacji narzędzi planowania).
Procesy demograficzne	Liczba ludności, migracje, starzenie się, struktura wieku, prognozy demograficzne	Analiza procesów demograficznych została przeprowadzona rzetelnie i wieloaspektowo, głównie w rozdziale 1 Diagnozy społeczno-gospodarczej. Obejmuje ona zarówno aktualny stan liczbowy ludności, jak i jego rozpiętość w zależności od źródeł (meldunki, meldunki czasowe, faktyczna liczba użytkowników miasta), a także dynamikę zmian liczby mieszkańców w dłuższym horyzoncie czasowym. W opracowaniu zawarto także zagadnienia ruchu migracyjnego (1.4), procesów starzenia się oraz struktury wieku (1.3). Co istotne, wskazano również trendy oraz uwarunkowania przestrzenne i społeczne zmian demograficznych.
Gospodarka i rynek pracy	Struktura gospodarki, bezrobocie, przedsiębiorczość, branże dominujące	Gospodarka i rynek pracy zostały omówione w rozdziale 9 Diagnozy społeczno-gospodarczej, gdzie przedstawiono zarówno syntetyczne dane o PKB Wrocławia, jak i szczegółową strukturę sektora gospodarczego, w tym wyniki finansowe przedsiębiorstw, ich wielkość i profil branżowy. Analiza uwzględnia też specyfikę lokalnej przedsiębiorczości, w tym znaczenie start-upów (9.3.2) oraz stopień umiędzynarodowienia wrocławskich firm (9.5). Kwestie rynku pracy omówiono w podrozdziałach 9.4.1 i 9.4.2, pokazując poziom zatrudnienia, zróżnicowanie zawodowe oraz skalę i charakterystykę bezrobocia. Na uwagę zasługuje także ujęcie gospodarki w kontekście współpracy z sektorem nauki (rozdz. 10), co dobrze koresponduje z diagnozą potencjału innowacyjnego miasta.
Środowisko naturalne i infrastruktura	Walory środowiska, OZE, infrastruktura wodno-kanalizacyjna, odpady	Zagadnienia środowiskowe i infrastrukturalne zostały ujęte w obu diagnozach – społeczno-gospodarczej i przestrzennej – choć z różnym stopniem szczegółowości. W Diagnozie społeczno-gospodarczej (rozdz. 8) omówiono jakość środowiska przez pryzmat dostępności zieleni i jakości powietrza, ze wskazaniem na działania podejmowane w celu ich poprawy. W Diagnozie przestrzennej (Dział III) zawarto bardziej rozbudowaną ocenę stanu zielono-niebieskiej infrastruktury, form ochrony przyrody, polityki adaptacji do zmian klimatu i akustyki. Wątek OZE oraz infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i gospodarki odpadami został zaznaczony tylko częściowo: o odnawialnych źródłach energii wspomina się ogólnie (np. w kontekście planów i wyzwań), natomiast dane o kanalizacji, wodociągach, odpadach czy zużyciu wody są dość fragmentaryczne.
Kultura i dziedzictwo kulturowe	Instytucje kultury, uczestnictwo, dziedzictwo materialne i niematerialne	Tematyka kultury i dziedzictwa zostały omówione przede wszystkim w rozdziale 5 Diagnozy społeczno-gospodarczej, gdzie opisano ofertę kulturalną miasta – instytucje, frekwencję, infrastrukturę oraz dostępność. Uwzględniono wiele dziedzin kultury: literaturę, teatr, kino, muzykę, galerie, muzea i domy kultury, przy czym szczegółowo przedstawiono dane statystyczne dotyczące uczestnictwa i zasobów instytucjonalnych. Materialne dziedzictwo kulturowe (zabytki, układy urbanistyczne) opisano w programie ochrony zabytków, a także w rejestrze zabytków. Z kolei niematerialne elementy dziedzictwa kulturowego są składową przeprowadzonych badań społecznych.

Zagadnienie diagnostyczne	Rekomendowany zakres analiz	Ocena zastosowania
Sport, rekreacja i turystyka	Infrastruktura, tradycje, kluby, turystyka i jej znaczenie dla miasta	Sport, rekreacja i turystyka są w diagnozie społeczno-gospodarczej potraktowane są niewystarczająco. Infrastruktura sportowo-rekreacyjna, działalność klubów, organizacja imprez sportowych czy tradycje sportowe nie zostały opisane w osobnym rozdziale ani nawet podrozdziale. Występują tylko sporadyczne wzmianki – np. w kontekście oferty spędzania wolnego czasu czy zielono-niebieskiej infrastruktury (rozdz. 8), ale bez pogłębionej analizy. Turystyka również nie została ujęta jako oddzielny komponent diagnostyczny – brak danych o ruchu turystycznym, wykorzystaniu bazy noclegowej czy znaczeniu gospodarczym turystyki. Wydaje się, że dla miasta takiego jak Wrocław – z silną ofertą kulturalną, dużą liczbą wydarzeń i atrakcji – obszar ten zasługuje na osobne, dobrze udokumentowane opracowanie.
Zagospodarowanie przestrzenne	Pokrycie planami miejscowymi, struktura osadnicza, rewitalizacja, analizy przestrzenne na potrzeby modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej	Problematyka zagospodarowania przestrzennego została przedstawiona przede wszystkim w Diagnozie przestrzennej Wrocławia oraz uzupełniona w Diagnozie społeczno-gospodarczej. W części przestrzennej przeanalizowano m.in. strukturę funkcjonalno-przestrzenną (rozdz. II.1), zmiany użytkowania gruntów (rozdz. II.3), pokrycie planami miejscowymi, formy zagospodarowania, lokalizacje inwestycji celu publicznego oraz identyfikację obszarów deficytowych i o szczególnym potencjale. Ujęto też rewitalizację, wskazując obszary zdegradowane i rewitalizowane oraz powiązania z planowaniem przestrzennym (rozdz. II.4). Diagnoza przestrzenna bezpośrednio wspiera konstruowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, wymaganego przez znowelizowaną ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
Bezpieczeństwo publiczne	Instytucje bezpieczeństwa, zagrożenia naturalne, przestępczość, wypadki	Zagadnienia bezpieczeństwa publicznego zostały ujęte w Diagnozie społeczno-gospodarczej i w Diagnozie przestrzennej pośrednio. Do kwestii przestępczości, zagrożeń naturalnych, bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz działania służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe odniesiono się ogólnie w raportach o stanie miasta.
Polityka społeczna	Pomoc społeczna, zdrowie, mieszkalnictwo komunalne	Polityka społeczna została w Diagnozie społeczno-gospodarczej ujęta w sposób kompleksowy. Rozdział 6 (Pomoc społeczna) zawiera szczegółowe dane dotyczące skali i form wsparcia, w tym: struktury placówek, liczby i rodzaju beneficjentów, pieczy zastępczej, wsparcia rodzin, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, obcokrajowców oraz osób w kryzysie bezdomności i energetycznym. Rozdział 7 (Zdrowie) omawia długość życia, stan zdrowia psychicznego i fizycznego oraz śmiertelność niemowląt i dorosłych. Z kolei zagadnienia mieszkalnictwa – w tym dostępności i zasobu mieszkań komunalnych – opisano w rozdziale 2 (Zarobki i zamieszkiwanie), w szczególności w podrozdziale 2.4.
Edukacja	Sieć szkół, dostępność edukacji, wyniki egzaminów	Edukacja została w Diagnozie społeczno-gospodarczej omówiona w rozdziale 4, zatytułowanym „Dostępność usług publicznych”. Uwzględniono tu dostęp do edukacji przedszkolnej i żłobkowej (4.1 i 4.2), a także jakość i dostępność edukacji podstawowej i ponadpodstawowej (4.3 i 4.4). Analizę oparto na wskaźnikach liczbowych (m.in. liczba miejsc w placówkach, liczba dzieci przypadających na jedno miejsce, wyniki egzaminów) oraz odniesieniach porównawczych do danych krajowych. W dalszej części (rozdział 10) przedstawiono także dane dotyczące szkolnictwa wyższego, studentów i uczelni.

Zagadnienie diagnostyczne	Rekomendowany zakres analiz	Ocena zastosowania
Kapitał społeczny	NGO, frekwencja wyborcza, współpraca międzysektorowa	Kapitał społeczny został w analizach diagnostycznych uwzględniony w ograniczonym zakresie. W Diagnozie społeczno-gospodarczej brakuje kompleksowej analizy danych dotyczących aktywności obywatelskiej, liczby i roli organizacji pozarządowych czy charakteru współpracy międzysektorowej. Elementy te zostały mocniej zaakcentowane dopiero w samej strategii, nie w części diagnostycznej. Kapitał społeczny jako zasób i wyzwanie nie został zatem potraktowany jako odrębna, pełnoprawna oś diagnozy, co ogranicza potencjał do zrozumienia społecznych podstaw rozwoju miasta.
Finanse samorządowe	Dochody, wydatki, zadłużenie, fundusze unijne	W dokumentach diagnostycznych opracowanych na potrzeby Strategii Wrocław 2050 – zarówno w Diagnozie społeczno-gospodarczej, jak i Diagnozie przestrzennej – kwestie finansów samorządowych nie zostały kompleksowo ujęte. W Diagnozie społeczno-gospodarczej wybrane aspekty wydatków publicznych pojawiają się przy omawianiu niektórych polityk sektorowych – np. wydatki na pomoc społeczną (s. 74), zdrowie (s. 91), edukację (s. 41–48), czy kulturę (s. 57–70). Przykładowo, wskazuje się kwoty przeznaczane na dofinansowanie żłobków i przedszkoli, nakłady na wsparcie osób w kryzysie bezdomności, czy dane dotyczące budżetu instytucji kultury. Jednak nie pojawia się całościowy obraz sytuacji finansowej miasta – brakuje syntetycznych danych o dochodach i wydatkach budżetowych, zadłużeniu, zdolności kredytowej, czy absorpcji środków unijnych. W kontekście strategii rozwoju, takie ujęcie wydaje się być niewystarczające.

Synteza wniosków z diagnoz przygotowana na potrzeby Strategii Wrocław 2050 (rozdział 7) dobrze oddaje główne tendencje i wyzwania rozwojowe zidentyfikowane w dokumentach diagnostycznych – zarówno w diagnozie społeczno-gospodarczej, jak i przestrzennej. We względnie przejrzysty sposób zestawiono najważniejsze zjawiska: dynamiczny wzrost liczby mieszkańców i rosnącą presję urbanizacyjną, problemy dostępności mieszkań, wyzwania związane z mobilnością, sytuację na rynku pracy, stan usług społecznych czy kwestie środowiskowe. Na uwagę zasługuje też trafne włączenie aspektów związanych z edukacją, kulturą, zdrowiem publicznym i jakością życia.

2.3. Cele i działania oraz ich związek z wynikami diagnozy

Jak już wcześniej wspomniano, w *Strategii rozwoju Wrocławia. Wrocław 2050* przyjęto sześć celów strategicznych oraz cztery wymiary horyzontalne, które wspólnie tworzą ramy kierunkowego działania miasta w najbliższych dekadach. Cele te odpowiadają głównym sferom funkcjonowania miasta – przestrzeni, gospodarce, środowisku, relacjom społecznym, edukacji oraz kulturze – i są w wielu przypadkach zakorzenione w wynikach analiz zawartych w diagnozach społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Na ogólnym poziomie układ celów wykazuje spójność z problemami i wyzwaniami zidentyfikowanymi w diagnozie. Widać to zwłaszcza w odpowiedzi na takie kwestie, jak wzrost liczby mieszkańców, presja suburbanizacyjna, potrzeba transformacji energetycznej, niedobór dostępnych mieszkań czy potrzeba zwiększenia odporności na kryzysy. Na szczególną uwagę zasługuje cel pierwszy – „Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni” – który odpowiada bezpośrednio na szeroko opisane w diagnozie problemy przestrzenne i społeczne: suburbanizację, fragmentację układu osadniczego, zróżnicowaną jakość środowiska życia, a także deficyt mieszkań o funkcjach komunalnych. Kierunki działań pod tym celem wyraźnie nawiązują do koncepcji miasta kompaktowego, 15-minutowego oraz miasta zdrowego i zielonego, co dobrze koresponduje z wynikami analiz przestrzennych i środowiskowych.

Również cel trzeci – „Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy, neutralność klimatyczna” – znajduje wyraźne oparcie w diagnozie. Wskazano tam m.in. zagrożenia związane z brakiem dostatecznej retencji, wysokim poziomem emisji, ryzykiem ubóstwa energetycznego i niskim udziałem odnawialnych źródeł energii. W strategii działania koncentrują się na zwiększeniu samowystarczalności energetycznej, tworzeniu rezerw zasobowych, przeciwdziałaniu skutkom ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz rozwoju gospodarki obiegu zamkniętego. Wśród kierunków działań pojawia się także postulat budowy miejskiej farmy fotowoltaicznej, wspierania klastrów energii czy rozwoju miejskiej polityki żywnościowej – tematy bezpośrednio korespondujące z wnioskami z diagnozy o konieczności budowy odporności miasta w perspektywie długookresowej.

Warto podkreślić, że niektóre cele i działania wykraczają poza wątki zdiagnozowane w dokumentach diagnostycznych i stanowią autorską propozycję kierunku rozwoju miasta. Dotyczy to np. rozbudowanego celu czwartego – „Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie”, w którym silnie zaakcentowano potrzebę budowy kapitału społecznego, wsparcia wspólnot lokalnych, rozwijania kultury współodpowiedzialności oraz przeciwdziałania dezinformacji. Choć nie wszystkie z tych tematów były szeroko ujęte w diagnozach, to ich obecność w strategii można uznać za odpowiedź na bardziej ogólne problemy społeczne i cywilizacyjne, które diagnoza jedynie sygnalizowała.

W niektórych przypadkach związek między diagnozą a celami wydaje się mniej wyraźny. Dotyczy to zwłaszcza sfery kultury – choć cel szósty, „Miasto promieniujące kulturą”, stanowi ambitną wizję wzmacniania pozycji miasta w Polsce i Europie, to analiza diagnostyczna w tym zakresie była ograniczona głównie do danych statystycznych o uczestnictwie i infrastrukturze. Brakuje silniejszych powiązań z analizą dziedzictwa kulturowego, tożsamości lokalnej czy lokalnych zasobów niematerialnych. Również kwestie kapitału społecznego i bezpieczeństwa publicznego, mimo obecności w działaniach strategicznych, nie zostały w pełni rozwinięte w części diagnostycznej, co utrudnia ocenę trafności ich ujęcia w strategii.

Tabela 2.3 przedstawia syntetyczne zestawienie powiązań pomiędzy celami strategicznymi przyjętymi w Strategii a głównymi zagadnieniami zidentyfikowanymi w diagnozach społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Zestawienie to pozwala ocenić, w jakim stopniu cele są zakorzenione w analizach diagnostycznych i czy odpowiadają one na zidentyfikowane potrzeby rozwojowe miasta. W każdej kolumnie wskazano, po pierwsze, zestaw problemów lub potencjałów wynikających z diagnozy, które dany cel ma za zadanie adresować, a po drugie – ogólną ocenę trafności i zakresu tego powiązania. W większości przypadków widać silne osadzenie celów w diagnozie, zwłaszcza w odniesieniu do problemów przestrzennych, demograficznych, środowiskowych, edukacyjnych i gospodarczych. Pewne luki można jednak zauważyć w obszarze kultury oraz kapitału społecznego – cele te wykraczają poza treści zawarte w diagnozach lub nie są w pełni podbudowane szczegółową analizą. Zestawienie pełni funkcję porządkującą i może być pomocne w dalszym etapie wdrażania oraz monitorowania strategii.

Tabela 2.3. Zakres odniesień między celami strategicznymi a treścią analiz diagnostycznych

Cel strategiczny	Zagadnienia diagnozy, na które odpowiada cel	Ocena związku
1. Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni	Suburbanizacja, rozlewanie zabudowy, niedobór mieszkań, presja transportowa, jakość przestrzeni publicznych	Cel szeroko odnosi się do wątków przestrzennych i mieszkaniowych z diagnozy; uwzględnia również mobilność i środowisko
2. Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia	Wysoki PKB, liczba podmiotów gospodarczych, pozycja nauki i kultury, konkurencyjność regionu	Cel odpowiada dobrze na gospodarcze i naukowe potencjały miasta wskazane w diagnozie
3. Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy i neutralność klimatyczna	Potrzeba transformacji energetycznej, ryzyka środowiskowe, brak bezpieczeństwa zasobowego, wzrost emisji	Odpowiada kompleksowo na kwestie wskazane w diagnozach przestrzennych i środowiskowych

Cel strategiczny	Zagadnienia diagnozy, na które odpowiada cel	Ocena związku
4. Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie	Problemy zdrowotne, nierówności społeczne, niskie zaufanie społeczne, migracje	Cel podejmuje wiele wątków diagnozy społecznej, choć nie zawsze bezpośrednio
5. Wysoka jakość edukacji i nauki	Koszty edukacji, sieć szkół, umiędzynarodowienie uczelni, niski ranking uczelni	Cel dobrze odpowiada na diagnozę edukacyjną i naukową, w tym wyzwania integracji uczelni
6. Miasto promieniujące kulturą	Pozycja instytucji kultury, uczestnictwo w kulturze, brak całościowego ujęcia dziedzictwa	Cel rozwija obszar kultury, choć jego zakres wykracza poza zidentyfikowane problemy i niektóre diagnozy są ujęte jedynie częściowo

Warto dodać, że w całościowej perspektywie struktura celów i działań Strategii Wrocław 2050 w dużej mierze odpowiada na ustalenia diagnoz. Kierunki działań są rozbudowane, często wielowątkowe, a ich język jest spójny z diagnozowanymi problemami. Wskazane zostały zarówno instrumenty planistyczne, jak i mechanizmy partycypacyjne, współpraca międzysektorowa, działania inwestycyjne oraz edukacyjne. W niektórych miejscach dostrzec można potencjał do nieco wyraźniejszego zaakcentowania powiązań pomiędzy wynikami diagnozy a konkretnymi działaniami – co mogłoby dodatkowo wspierać przejrzystość struktury operacyjnej strategii.

2.4. Wymiar przestrzenny projektu strategii

Trafność strategii w wymiarze przestrzennym został oceniona w oparciu o dwa kluczowe kryteria:

- adekwatności przyjętych ustaleń do zidentyfikowanych wyzwań oraz trendów rozwoju przestrzennego Wrocławia,
- spełnienia wymagań formalnych i merytorycznych, jakie w tym zakresie określają nowe przepisy wprowadzone reformą planowania przestrzennego z 2023 roku.

Takie podejście pozwala na kompleksową ocenę zarówno trafności kierunków przestrzennych pod względem merytorycznym, jak i zasadności ich formułowania w świetle obowiązującego systemu dokumentów planistycznych.

Diagnoza przestrzenna Wrocławia, opracowana w grudniu 2022 r. przez Zespół Analiz i Monitoringu Biura Strategii Miasta Urzędu Miejskiego Wrocławia (z aktualizacją danych statystycznych na dzień 30 marca 2024 r.), stanowi podstawę analityczną dla wyznaczenia kierunków przestrzennego rozwoju miasta w ramach strategii. Dokument zawiera zarówno analizę wybranych elementów wpływających na funkcjonowanie przestrzeni miejskiej, jak i ich ocenę diagnostyczną. Zakres analiz został wyznaczony w oparciu o wnioski Zespołu Ekspertskiego, wypracowane podczas warsztatów, co uzasadnia merytoryczne ukierunkowanie opracowania. Stąd też wśród kluczowych zagadnień objętych diagnozą znalazły się:

- terytorialne uwarunkowania miasta, rozpatrywane w kontekście struktury osadniczej, środowiska przyrodniczego i systemu transportowego,
- mechanizmy zarządzania przestrzenią,
- stan środowiska przyrodniczego,
- zarządzanie mobilnością w kontekście przekształceń struktury przestrzennej.

Pomimo nieco selektywnego charakteru prowadzonych analiz, diagnoza dostarcza odpowiednich podstaw do oceny aktualnych wyzwań rozwojowych oraz formułowania przestrzennych kierunków działań strategicznych dla Wrocławia.

Diagnoza przestrzenna wyraźnie akcentuje znaczenie położenia Wrocławia w kontekście przestrzeni regionalnej, krajowej i europejskiej. Lokalizacja miasta na przecięciu ważnych szlaków komunikacyjnych i nad największą rzeką regionu stanowi istotny czynnik jego rozwoju jako dominującego ośrodka metropolitalnego na Dolnym

Śląsku. Wrocław wyróżnia się atrakcyjnym rynkiem pracy oraz szeroką ofertą usług, w tym usług wyższego rzędu. Jest również silnym ośrodkiem nauki, innowacji i szkolnictwa wyższego, z licznymi centrami badawczo-rozwojowymi. Pełni funkcję ważnego węzła wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy instytucjami, regionami oraz innymi europejskimi metropoliami.

Szczególnie podkreślona została rola Wrocławia jako rdzenia Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (WrOF), zdefiniowanego w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (PZPWD). Obszar ten obejmuje 44 gminy – Wrocław oraz otaczające go koncentrycznie jednostki samorządowe – i został sklasyfikowany jako miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, a więc szczególny typ obszaru funkcjonalnego o najwyższej randze w krajowym systemie osadniczym. WrOF stanowi złożoną strukturę administracyjno-funkcjonalno-przestrzenną, tworzącą zwarty i silnie powiązany układ między Wrocławiem a otaczającymi go gminami. Obszar ten definiowany jest przez wielopoziomowe relacje przyrodnicze, społeczne i gospodarcze, które dla sprawnego działania wymagają zintegrowanego zarządzania i ścisłej współpracy samorządów, zarówno w zakresie codziennego funkcjonowania, jak i formułowania wspólnych celów rozwojowych. W diagnozie zaznaczono, że władze Wrocławia oraz pozostałych gmin tworzących WrOF dążą obecnie do sformalizowania tej współpracy poprzez powołanie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego w ramach przepisów ustawy metropolitalnej. Taki krok umożliwiłby wdrażanie wspólnych rozwiązań przestrzenno-funkcjonalnych i instytucjonalne wzmocnienie metropolitalnej współpracy w skali regionu i kraju.

Kluczowa dla dalszych ustaleń część diagnozy dotycząca zagadnień demograficzno-przestrzennych została opracowana rzetelnie i z wyraźną świadomością ograniczeń wynikających z dostępności i dokładności danych. Autorzy słusznie podkreślają, że nie jest możliwe precyzyjne ustalenie liczby mieszkańców dużej jednostki administracyjnej, jaką jest Wrocław, co wpływa również na wiarygodność analiz związanych z gęstością zaludnienia – obarczonych ryzykiem błędu szacunkowego. W analizie wykorzystano trzy źródła danych:

- meldunki z Rejestru Mieszkańców prowadzonego przez Urząd Miejski Wrocławia,
- dane szacunkowe Głównego Urzędu Statystycznego (oparte m.in. na Narodowych Spisach Powszechnych i corocznych bilansach),
- szacunki Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji, oparte na zużyciu wody w gospodarstwach domowych.

Korzystanie z różnych źródeł jest jak najbardziej uzasadnione, gdyż dane meldunkowe wskazują na spadek liczby ludności, natomiast szacunki oparte na zużyciu wody – na jej wzrost, co potwierdza złożoność i wieloaspektowość zjawisk demograficznych w mieście.

Diagnoza trafnie identyfikuje tendencje osadnicze – odpływ ludności z osiedli położonych bliżej centrum oraz wzrost liczby mieszkańców na osiedlach peryferyjnych. Taka dynamika osadnicza wiąże się z dalszym rozpraszaniem zabudowy i postępującą peryurbanizacją, co w dłuższej perspektywie skutkuje wzrostem kosztów rozwoju i utrzymania infrastruktury społecznej oraz technicznej. W zakresie zmian użytkowania gruntów odnotowano spadek udziału gruntów rolnych na rzecz terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową i infrastrukturę komunikacyjną. Przekształcenia te są szczególnie widoczne na osiedlach peryferyjnych i wyraźnie korelują z obszarami wzrostu liczby mieszkańców, co potwierdza związki między dynamiką demograficzną a przekształceniami przestrzennymi.

Najbardziej rozbudowaną częścią diagnozy przestrzennej są zagadnienia związane ze środowiskiem przyrodniczym i jego ochroną, zawarte w dziale III dokumentu. Opracowanie obejmuje sześć rozdziałów (*Zielono-niebieska infrastruktura, Polityka przeciwpowodziowa, Miejska wyspa ciepła, Formy ochrony przyrody, Akustyka, Adaptacja do zmian klimatu*), które łącznie tworzą spójny obraz stanu środowiska i wyzwań ekologicznych stojących przed Wrocławiem. Drugą wyraźnie wyodrębnioną dziedziną poddaną pogłębionej analizie w dokumencie jest transport i mobilność, omówione w dziale IV diagnozy przestrzennej. Opracowanie obejmuje dwa rozdziały (*Mobilność w kontekście zmian struktury przestrzennej oraz System zarządzania mobilnością*) i zwraca szczególną uwagę na

rosnącą transportochłonność układu urbanistycznego, wynikającą m.in. z rozwoju osiedli peryferyjnych, a także wskazuje na koncepcję zrównoważonej mobilności jako najkorzystniejszą formę kształtowania systemu transportowego i zachowań komunikacyjnych w mieście.

Diagnoza przestrzenna co do zasady trafnie identyfikuje kluczowe wyzwania strategiczne stojące przed Wrocławiem w tym wymiarze. Warto jednak zauważyć, że w kontekście szerokiego zakresu kierunków polityki przestrzennej określonych w Strategii rozwoju Wrocławia Wrocław2050, można mieć poczucie, że w diagnozie nie w pełni rozwinięto kilka istotnych obszarów, takich jak usługi publiczne, strefy aktywności gospodarczej czy infrastruktura komunalna. Choć tematy te zostały następnie uwzględnione w samej strategii, ich brak w diagnozie nieco osłabia spójność i kompletność podstaw analitycznych. Mimo to, zakres ustaleń i rekomendacji w zakresie polityki przestrzennej można uznać za możliwie holistyczny.

Biorąc pod uwagę rozbudowaną i wartościową treść diagnozy, można nieco żałować, że nie towarzyszy jej syntetyczne podsumowanie, które jednoznacznie identyfikowałoby i porządkowało hierarchię wyzwań przestrzennych. Brakuje także wyraźnych wniosków, które wskazywałyby, jakie konkretne rozwiązania powinny zostać uwzględnione w strategii. W rozdziale „Wnioski z diagnozy” w samym dokumencie strategii, diagnoza przestrzenna została wykorzystana w ograniczonym zakresie – przede wszystkim w odniesieniu do kwestii demograficznych, suburbanizacji oraz udziału terenów zieleni. Tymczasem jej pełniejsze wykorzystanie mogłoby znacząco wzmocnić argumentację dla przyjętych celów i kierunków rozwoju w wymiarze przestrzennym.

Kluczowym elementem procesu strategicznego jest odpowiednie przełożenie zdiagnozowanych wyzwań na ustalenia kierunkowe. W zreformowanym od 2023 r. układzie aktów planowania na poziomie lokalnym właściwe ujęcie wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju nabiera szczególnego znaczenia. Cykliczna aktualizacja polityki przestrzennej miasta powinna być prowadzona regularnie i stanowi działanie nie tylko uzasadnione, ale wręcz niezbędne. W 2020 roku, uchwałą nr XXVIII/760/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 października 2020 r., podjęto decyzję o przystąpieniu do zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*. Prace te miały na celu dostosowanie dokumentu do zmieniających się uwarunkowań społeczno-przestrzennych oraz realizację celów polityki rozwoju w zmodyfikowanej strukturze funkcjonalnej miasta. Ostatecznie jednak nowe studium nie zostało uchwalone, co miało bezpośredni związek z reformą planowania przestrzennego procedowaną na szczeblu krajowym. Jej kluczowym założeniem jest likwidacja studiów gminnych i zastąpienie ich nowym typem dokumentów – planami ogólnymi. Wobec tej sytuacji, strategia pełni obecnie podwójną rolę: z jednej strony stanowi kontynuację i rozwinięcie założeń dotychczasowego studium, z drugiej zaś wypełnia potencjalną lukę w systemie planowania przestrzennego, wyznaczając strategiczne kierunki rozwoju, które mogą stanowić podstawę formułowania ustaleń planu ogólnego. Dzięki temu możliwe jest utrzymanie ciągłości planistycznej oraz zapewnienie spójności polityki przestrzennej miasta, mimo instytucjonalnej zmiany narzędzi planowania.

Na poziomie formułowania celów strategicznych i kierunków działania, wymiar przestrzenny strategii znajduje najpełniejsze i najbardziej bezpośrednie odzwierciedlenie w podrozdziale (celu) 3.2.1 „Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni”. To właśnie w tym fragmencie dokumentu zebrano najistotniejsze założenia dotyczące kształtowania struktury przestrzennej miasta, jakości środowiska zurbanizowanego, błękitno-zielonej infrastruktury oraz zrównoważonej mobilności i zintegrowanego systemu komunikacyjnego. Cel ten stanowi więc główną oś, wokół której koncentrują się działania związane z polityką przestrzenną i urbanistyczną Wrocławia.

Strategia zakłada budowę wysokiej jakości życia w mieście poprzez kształtowanie dobrze skomunikowanych, zielonych i wielofunkcyjnych osiedli kompletnych, zgodnych z koncepcją miasta 15-minutowego. Celem jest zwiększenie udziału transportu niesamochodowego do co najmniej 70% podróży oraz objęcie 30% powierzchni miasta zielenią wysoką. Strategia przewiduje także zwiększenie udziału lokali gminnych i o funkcjach komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań. Działania zostały uporządkowane w siedmiu tematycznych blokach (kierunkach):

1. Kształtowanie miasta kompaktowego.

2. Kształtowanie przestrzeni w taki sposób, by zapewniała wysoką jakość życia i sprzyjała dobrostanowi psychicznemu i fizycznemu.
3. Wysoka jakość i charakter przestrzeni, miejsc, obiektów.
4. Kształtowanie błękitno-zielonej infrastruktury jako spójnego ekosystemu.
5. Adaptacja do zmian klimatu, rozszczelnianie miasta, niwelowanie miejskiej wyspy ciepła
6. Rozwój zrównoważonej mobilności i zintegrowanego systemu komunikacyjnego
7. Rozwój wspólnej polityki przestrzennej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego

Każdy z kierunków został rozwinięty poprzez listę odpowiadających mu od kilku do kilkunastu działań. Wyjątkiem jest ostatni kierunek dotyczący wspólnej polityki przestrzennej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego. W tym miejscu również warto byłoby wskazać kilka najważniejszych działań z tego zakresu, tym bardziej, że są one później rozwinięte w podrozdziale 5.8. Całość działań w ramach celu jest trafnie ukierunkowana na tworzenie zrównoważonej, dostępnej i wysokiej jakości przestrzeni miejskiej, odpowiadającej na potrzeby mieszkańców oraz wyzwania klimatyczne i urbanizacyjne.

Główną część przestrzenną strategii rozwoju Wrocławia stanowi rozdział 5 – „Kierunki polityki przestrzennej”. W odróżnieniu od praktykowanego nieraz podejścia rozdzielającego model struktury funkcjonalno-przestrzennej od ustaleń i rekomendacji w zakresie polityki przestrzennej, strategia Wrocławia łączy te dwa komponenty w jeden spójny układ, nadając mu formę logicznie uporządkowanej narracji tematycznej. Treść została podzielona na siedem podrozdziałów, określanych jako „główne obszary tematyczne”, które wyznaczają strukturalne ramy kierunków polityki przestrzennej:

- 1) strefy funkcji dominujących
- 2) wysokość zabudowy
- 3) zamieszkiwanie
- 4) mobilność i transport
- 5) system błękitno-zielonej infrastruktury
- 6) bezpieczeństwo i infrastruktura techniczna
- 7) Wrocławski Obszar Metropolitalny.

Ustalenia każdego z podrozdziałów tematycznych zostały podzielone na dwie części tj. model struktury funkcjonalno-przestrzennej, stanowiący graficzną prezentację kierunków polityki przestrzennej zawartych w rozdziale oraz powiązane z modelem szczegółowe ustalenia i rekomendacje, które uzupełniają lub doprecyzowują główne ustalenia i rekomendacje.

Struktura części przestrzennej strategii Wrocławia nie jest tożsama z elementami modelu i ustaleń wskazanymi w art. 10e ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami, model struktury funkcjonalno-przestrzennej obejmuje w szczególności:

- 1) strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych,
- 2) system powiązań przyrodniczych,
- 3) główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych,
- 4) główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej;

Natomiast ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej dotyczą w szczególności:

- 1) zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu,
- 2) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, oraz dóbr kultury współczesnej,
- 3) kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej,
- 4) zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego,

- 5) zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego,
- 6) kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej,
- 7) zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW,
- 8) zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- 9) zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- 10) zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji.

Ustawa nie wymusza jednak przyjęcia określonej powyżej struktury dokumentu. Wymaga natomiast jedynie, aby w ramach części przestrzennej uwzględnione były wszystkie wskazane elementy obligatoryjne. Ocena trafności przyjętego sposobu formułowania kierunków polityki przestrzennej zależy więc od weryfikacji kompletności pakietu ustaleń. Wynik takiej analizy zawarto w tab. 2.4 i potwierdza on, że część przestrzenna strategii spełnia wymogi ustawowe.

Tabela 2.4. Wymagane ustawowo elementy części przestrzennej strategii rozwoju

Element części przestrzennej strategii	Czy jest w strategii Wrocławia?	Komentarz
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej		
Struktura sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych	TAK	W formie m.in. stref funkcji dominujących, stylów zamieszkiwania oraz hierarchizacji ośrodków usługowych
System powiązań przyrodniczych	TAK	Kompleksowa wizualizacja w modelu
Główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych	TAK	Kompleksowa wizualizacja w modelu, ruch pieszy potraktowany opisowo (uzasadnione z uwagi na skalę samego miasta i opracowań kartograficznych)
Główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej	TAK	Rozbudowana wizualizacja systemów infrastruktury technicznej, ograniczony zakres przedstawienia infrastruktury społecznej (w ramach ośrodków usługowych)
Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej		
Zasady ochrony środowiska i jego zasobów	TAK	Rozbudowany zakres ustaleń i rekomendacji
Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków	TAK	Uwzględnione w głównych ustaleniach i rekomendacjach
Kierunki zmian w strukturze zagospodarowania terenów (w tym określenie szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej)	TAK	Rozbudowany zakres ustaleń i rekomendacji, brak wskazania szczególnych potrzeb w zakresie zabudowy mieszkaniowej
Zasady lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego	TAK	Uwzględnione w głównych ustaleniach i rekomendacjach
Zasady lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego	TAK	Brak wyodrębnienia w strukturze, uwzględnione w ramach bloków tematycznych
Kierunki rozwoju systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej i społecznej	TAK	Rozbudowany zakres ustaleń i rekomendacji
Zasady lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW	TAK	Uwzględnione w bloku tematycznym "Bezpieczeństwo i infrastruktura techniczna"

Element części przestrzennej strategii	Czy jest w strategii Wrocławia?	Komentarz
Zasady lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko	TAK	Uwzględnione w głównych ustaleniach i rekomendacjach
Zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej	TAK	Brak wyodrębnienia w strukturze, uwzględnione w ramach bloków tematycznych
Zasady kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji	TAK	Uwzględnione w głównych ustaleniach i rekomendacjach, rozwinięte przy opisie OSI

źródło: opracowanie własne.

Główne ustalenia i rekomendacje dotyczące kształtowania polityki przestrzennej Wrocławia zostały przedstawione w podrozdziale 5.1 strategii. W dużej mierze stanowią one rozwinięcie i uszczegółowienie kierunków działań z rozdziału 3.2.1 „Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni”, jednak w tej części dokumentu brakuje wyraźnej strukturyzacji treści, która porządkowałaby ustalenia. W kolejnych podrozdziałach rozdziału 5 niektóre z tych rekomendacji zostały bardzo szeroko rozwinięte.

Kluczowe ustalenia przestrzenne strategii Wrocławia zawarte są w podrozdziale 5.2 „Strefy funkcji dominujących”, który stanowi fundament modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta. W tej części dokumentu zaprezentowano uproszczony podział miasta na trzy podstawowe strefy funkcji dominujących:

- 1) mieszkaniowo-usługowe,
- 2) aktywności gospodarczej (dwa podtypy),
- 3) zieleni.

Strefy te tworzą szkielet przestrzennej organizacji miasta. Wskazany układ stref jest określony jako kontynuacja wieloletniej polityki przestrzennej Wrocławia i ma wspierać rozwój miasta w modelu zwartego i kompaktowego układu urbanistycznego. Drugą warstwę podstawowych ustaleń stanowią ośrodki usługowe, zróżnicowane pod względem funkcji i zasięgu oddziaływania. Strategia wyróżnia ich trzy typy:

- ośrodek ogólnomiejski (Centrum) – wielofunkcyjny, o charakterze ponadlokalnym, zlokalizowany w centralnej strefie mieszkaniowo-usługowej,
- ośrodki ponadlokalne – obejmujące usługi wyższego rzędu lub o wyraźnej specjalizacji (np. kultura, zdrowie, rekreacja), zlokalizowane w różnych strefach,
- lokalne ośrodki usługowe – element osiedli kompletnych, z podstawowym pakietem usług dostosowanych do potrzeb mieszkańców.

W dalszej części podrozdziału wprowadzono także strefy działań adaptacyjnych w kształtowaniu zabudowy, które stanowią trzecią warstwę ustaleń. Ich celem jest przeciwdziałanie skutkom zjawiska miejskiej wyspy ciepła (MWC). Wyznaczono trzy strefy, dla których określono zasady zagospodarowania przestrzeni i kształtowania zabudowy mające na celu ograniczanie przegrzewania i poprawę warunków mikroklimatycznych. Uzupełnieniem podstawowych ustaleń w zakresie struktury urbanistycznej miasta jest model wysokości zabudowy (podrozdział 5.3).

W strategii trafnie zidentyfikowano rolę zabudowy mieszkaniowej (podrozdział 5.4) jako jednego z najbardziej trwałych elementów struktury przestrzennej miasta, co uzasadnia konieczność zachowania i wzmacniania specyfiki oraz różnorodności poszczególnych typów osiedli. Postulowany kierunek polityki przestrzennej opiera się nie tylko na planowaniu nowych terenów mieszkaniowych, ale także na świadomym i elastycznym zarządzaniu już istniejącą przestrzenią, w tym przestrzeniami publicznymi i zielenią osiedlową, które stają się nieraz miejscami drobnych, lecz znaczących interwencji urbanistycznych. W strategii trafnie zwraca się uwagę na potrzebę, aby osiedla mieszkaniowe

były zwarte, odpowiednio gęste i kompleksowo wyposażone w infrastrukturę społeczną i techniczną. Podkreślono, że optymalna gęstość zabudowy, dostosowana do lokalnego kontekstu, sprzyja nie tylko efektywności ekonomicznej, ale także wysokiej jakości życia mieszkańców, w tym ich dobrostanowi psychicznemu. Kluczowe znaczenie ma dostępność usług, terenów zieleni, miejsc rekreacji oraz transportu zbiorowego w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca zamieszkania. W strategii słusznie zaakcentowano również znaczenie dobrze zaprojektowanych powiązań pieszo-rowerowych pomiędzy zabudową mieszkaniową a przystankami transportu zbiorowego. Ich istnienie i jakość mają bezpośredni wpływ na gotowość mieszkańców do wyboru alternatywnych, zrównoważonych form mobilności (tramwaju, autobusu czy kolei), co z kolei wspiera cele klimatyczne i środowiskowe polityki miejskiej. Podsumowując, fragment ten dobrze oddaje holistyczne podejście do polityki przestrzennej, które wykracza poza planowanie w ścisłym sensie prawnym i obejmuje także aktywną troskę o funkcjonalność, estetykę i elastyczność istniejących struktur mieszkaniowych.

Ciekawym i nietypowym zabiegiem klasyfikacyjnym zastosowanym w strategii jest wyróżnienie tzw. stylów zamieszkiwania jako formy typologii obszarów mieszkaniowych. Na podstawie charakterystycznych cech urbanistycznych, funkcjonalnych i społecznych wyodrębniono osiem reprezentatywnych stylów obecnych we Wrocławiu. Zastosowane nazwy oraz opisy poszczególnych stylów są trafne i komunikatywne, a zarazem pozwalają uchwycić specyfikę różnych typów osiedli, zarówno pod względem formy zabudowy, jak i sposobu użytkowania przestrzeni. Ten sposób ujęcia struktury mieszkaniowej może być pomocny w lepszym profilowaniu polityki przestrzennej, dopasowanej do potrzeb mieszkańców i potencjału danego typu zabudowy. Wprowadzenie stylów zamieszkiwania ułatwia również komunikację z odbiorcą, co zwiększa czytelność dokumentu. Pewne wątpliwości może budzić jedynie zastosowanie określenia „sielski” – nazwa ta może być postrzegana jako zbyt subiektywna lub nacechowana wartościująco. Sama koncepcja stylów zamieszkiwania stanowi wartościowy element strategii, pozwalający na bardziej zniuansowane podejście do planowania i zarządzania przestrzenią mieszkaniową.

Strategia formułuje również ważne zasady kształtowania przestrzeni na styku różnych stylów zamieszkiwania oraz między funkcjami mieszkaniowymi a innymi. Te wskazania mają na celu zapewnienie spójności przestrzennej, integracji społecznej oraz ograniczenie konfliktów funkcjonalnych. Sformułowane w strategii zasady mają charakter ogólny, ale ich kierunkowe wskazania są zgodne z dobrymi wzorcami planistycznymi. W kontekście realizacyjnym warto je w przyszłości przekładać na konkretne wytyczne dla projektowania przestrzeni przejściowych.

Rozdział 5.5 strategii, poświęcony mobilności i transportowi, jest jednym z najlepiej opracowanych fragmentów dokumentu pod względem trafności i kompleksowości zawartych ustaleń i rekomendacji. Struktura rozdziału opiera się na klarownie zarysowanym modelu zintegrowanego systemu transportowego, który w warstwie graficznej i tekstowej przedstawia główne założenia przyszłego układu komunikacyjnego. Model ten uwzględnia układ drogowy o strukturze promienisto-obwodowej, priorytet dla transportu zbiorowego (zwłaszcza tramwajowego) oraz rozwój sieci rowerowej i pieszej, zintegrowanej z błękitno-zieloną infrastrukturą. Duży nacisk położono także na integrację funkcjonalną i przestrzenną różnych środków transportu w węzłach przesiadkowych, których typologię (główny, aglomeracyjne, międzyosiedlowe, wewnątrzmięskie) opisano w sposób wyczerpujący i praktyczny. Po przedstawieniu ogólnego modelu, rozdział rozwija się w dziesięciu blokach tematycznych, obejmujących:

- 1) zasady kształtowania spójnego systemu transportowego,
- 2) system głównych korytarzy drogowych,
- 3) system transportu zbiorowego (kolejowego i miejskiego),
- 4) integrację transportu,
- 5) mobilność aktywną (ruch pieszy i rowerowy),
- 6) zasady kształtowania strefy centralnej,
- 7) politykę parkingową,
- 8) rozwój transportu lotniczego,
- 9) rozwój transportu wodnego,

10) ogólne zasady kształtowania infrastruktury komunikacyjnej.

Każdy z tych bloków zawiera szereg bardzo szczegółowych zaleceń, obejmujących zarówno wymiar strategiczny, jak i postulaty bezpośrednio możliwe do implementacji w polityce planistycznej, inwestycyjnej czy organizacyjnej miasta. Na uwagę zasługuje m.in. wyraźne pierwszeństwo nadawane transportowi zbiorowemu, pieszym i rowerzystom – nie tylko deklaratorywnie, ale również poprzez konkretne mechanizmy przestrzenne i techniczne (np. rezerwy terenowe, wytyczne dla ulic i ciągów komunikacyjnych, standardy dla węzłów przesiadkowych). Całość rozdziału tworzy spójny obraz polityki mobilności zorientowanej na zrównoważony rozwój, zdrowie mieszkańców, jakość przestrzeni publicznych oraz ograniczanie kosztów środowiskowych i społecznych. Rozdział ten może stanowić wzorzec dla innych miast w zakresie integrowania polityki przestrzennej i transportowej w strategii rozwoju.

Również rozdział 5.6. „System błękitno-zielonej infrastruktury” stanowi jeden z najbardziej rozbudowanych i wielowątkowych fragmentów strategii przestrzennej Wrocławia. W dokumencie trafnie wskazano, że system błękitno-zielonej infrastruktury ma kluczowe znaczenie dla bioróżnorodności miasta, jakości życia i bezpieczeństwa mieszkańców. Główne cele błękitno-zielonej polityki miasta to przede wszystkim zachowanie i pielęgnacja istniejących form zieleni, a także zwiększenie ilości zieleni i budowanie jej ciągłości, wzmocnienie i rozwój bioróżnorodności, budowanie odporności miasta na zmiany klimatu na podstawie systemu rzeczno-ekologicznego. Na system zieleni składają się również tereny użytkowane rolniczo w postaci pól uprawnych, użytków zielonych, sadów, a także ogrodów działkowych, które stanowią element systemu żywnościowego miasta i mają ogromny wpływ na budowanie bezpieczeństwa żywnościowego jego mieszkańców. Model strukturalny systemu opiera się na idei „zieleni bez granic”, a jego docelowy układ ma formę pierścieniowo-klinową. (m.in. pasma główne, pasma uzupełniające, Zielona Sieć Rowerowo-Piesza, Staromiejski Pierścień Zieleni), wynikającą z powiązania obszarów dolin rzecznych, lasów, parków, zadrzewień i cieków wodnych. Zbiór szczegółowych ustaleń i rekomendacji zorganizowano w dziewięciu blokach tematycznych:

1. Budowanie zrównoważonego środowiska miejskiego (m.in. zasady koncepcji 3-30-300, promowanie parków kieszonkowych, zwiększanie lesistości miasta, adaptacyjne wykorzystanie terenów zieleni spontanicznej).
2. Zasady kształtowania błękitno-zielonej infrastruktury (m.in. promowanie rozwiązań typu NBS (*nature-based solutions*), jak muldy chłonne czy ogrody deszczowe).
3. Zasady kształtowania systemu przyrodniczego (z podkreśleniem roli dolin rzecznych i rzek renaturalizowanych).
4. Zasady kształtowania spójnego systemu zieleni (nacisk na ciągłość powiązań ekologicznych, także w ujęciu metropolitalnym).
5. Zasady gospodarowania wodami i wodami opadowymi (m.in. ochrona dolin rzecznych, retencja, renaturyzacja, ograniczenie ryzyka powodzi błyskawicznych).
6. Zwiększanie bioróżnorodności (m.in. postulaty tworzenia rezerwatów i użytków ekologicznych).
7. Zasady kształtowania stref mieszkaniowo-usługowych (szczegółowe zalecenia dla każdego ze stylów zamieszkiwania).
8. Zasady kształtowania przestrzeni publicznych (m.in. zwiększanie roli zieleni i retencji w pasach drogowych).
9. Zasady kształtowania stref aktywności gospodarczej (integracja z zielenią izolacyjną i rzekami jako osiami kompozycyjnymi).

Rozdział ten zasługuje na uznanie ze względu na szerokie ujęcie i logiczne uporządkowanie tematu – od przyrody i klimatu, przez estetykę i zdrowie publiczne, aż po politykę żywnościową (odwołania do Paktu Mediolańskiego i roli ogrodów działkowych).

Rozdział 5.7. „Bezpieczeństwo i infrastruktura techniczna” stanowi dopełnienie wcześniejszych ustaleń strategii w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu i systemów przyrodniczych. W części wprowadzającej podkreślono jeden z nadrzędnych celów strategii, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej, oraz

rolę infrastruktury technicznej i zagadnień związanych z bezpieczeństwem w jego realizacji. Zasadniczą część rozdziału stanowi zestaw szczegółowych ustaleń i rekomendacji, podzielonych na siedem bloków tematycznych:

1. Bezpieczeństwo energetyczne i niezbędna infrastruktura (m.in. dążenie do lokalizacji OZE, poprawa efektywności energetycznej budynków, zarządzanie bilansem energetycznym, współpraca metropolitalna w zakresie źródeł zero- i niskoemisyjnych).
2. Gospodarka odpadami (m.in. rozbudowa sortowni i kompostowni, lokalizowanie obiektów w miejscach o dobrej dostępności komunikacyjnej, wykorzystanie ciepła odpadowego).
3. Zaopatrzenie w wodę i infrastruktura wodno-kanalizacyjna (m.in. dywersyfikacja źródeł wody, rozwój sieci kanalizacyjnej, ochrona istniejących ujęć wody.)
4. Bezpieczeństwo żywnościowe (m.in. rozwój ogrodnictwa miejskiego, ochrona ogrodów działkowych, zabezpieczenie terenów pod rynki hurtowe i łańcuchy dostaw).
5. Bezpieczeństwo przeciwpowodziowe i gospodarka wodami opadowymi (m.in. rozwój retencji, ochrona dolin rzecznych, ograniczanie powierzchni nieprzepuszczalnych, unikanie trwałej zabudowy w strefach zagrożenia).
6. Obrona cywilna i infrastruktura krytyczna (m.in. tworzenie elastycznych przestrzeni adaptowanych do sytuacji kryzysowych, zabezpieczanie terenów pod obiekty ochronne).
7. Bezpieczeństwo mieszkaniowe (m.in. zwiększenie udziału mieszkań czynszowych, aktywna polityka mieszkaniowa, wykorzystanie instrumentów wsparcia budownictwa społecznego.)

Całość rozdziału prezentuje przemyślaną wizję integracji działań infrastrukturalnych z celami bezpieczeństwa miasta i jego mieszkańców, a także charakteryzuje się innowacyjnym podejściem do kwestii bezpieczeństwa, dostrzegając także jego aspekty nieoczywiste z punktu widzenia typowo sektorowego podejścia do tej dziedziny (m.in. bezpieczeństwo żywnościowe i mieszkaniowe). Pozwala to na znacznie silniejsze niż do tej pory powiązanie tematyki bezpieczeństwa z celami klimatycznymi, społecznymi i przestrzennymi miasta.

Tematyka Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego (WrOM) została w podrozdziale 5.8 potraktowana stosunkowo zwięźle, szczególnie na tle wcześniejszych rozbudowanych części dotyczących innych aspektów polityki przestrzennej miasta. Można jednak uznać to za uzasadnione, ponieważ główny ciężar rozstrzygnięć w tej skali terytorialnej przypadnie strategii rozwoju ponadlokalnego, która będzie stanowić osobny dokument programowy. Strategia samego miasta słusznie zastrzega, że ustalenia i rekomendacje dotyczące polityki przestrzennej WrOM mają charakter intencyjny, wskazując obszary i kierunki działań, a nie wiążące rozwiązania. Nacisk położono na potrzebę wzmacniania spójności przestrzenno-funkcjonalnej, budowania sieci współpracy społeczno-gospodarczej oraz realizacji celów zrównoważonego rozwoju na poziomie metropolii. W wymiarze przestrzennym wskazano, że współpraca powinna koncentrować się m.in. na kształtowaniu styku obszarów o różnych funkcjach (w tym eliminowaniu potencjalnych konfliktów funkcjonalnych) oraz zarządzaniu infrastrukturą techniczną i usługami publicznymi w sposób skoordynowany i efektywny. Trafnie wyodrębniono pięć kluczowych sfer współpracy metropolitalnej:

1. Planowanie przestrzenne na tzw. stykach gmin (uwzględniające ciągłość struktur funkcjonalno-przestrzennych i minimalizację nieciągłości zagospodarowania).
2. Usługi (zwłaszcza w zakresie dostępności i komplementarności oferty usług publicznych).
3. Ciągłość systemu błękitno-zielonej infrastruktury (jako elementu wspólnego systemu ekologicznego i adaptacji do zmian klimatu).
4. Zintegrowany transport (koordynacja systemów transportu publicznego, planowanie połączeń i węzłów przesiadkowych).
5. Bezpieczeństwo i infrastruktura techniczna (m.in. w kontekście zaopatrzenia w wodę, energię, gospodarki odpadami i ochrony przed zagrożeniami).

Choć ta część strategii miasta nie zawiera szczegółowych ustaleń, stanowi czytelną deklarację gotowości do współpracy metropolitalnej oraz wskazuje strategiczne kierunki jej rozwijania. W dalszym etapie wymagać to będzie

doprecyzowania w dokumentach ponadlokalnych oraz instrumentach operacyjnych, jak porozumienia, strategię sektorowe czy wspólne inwestycje.

Na rysunku modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej ukazującym powiązania Wrocławia z gminami WrOM, szczególny nacisk położono na ciągłość błękitno-zielonej infrastruktury oraz ciągłość stref aktywności gospodarczej. Te dwa komponenty rzeczywiście zostały trafnie wyeksponowane jako podstawowe struktury funkcjonalne przekraczające granice administracyjne miasta i wymagające zintegrowanego planowania i zarządzania w skali metropolitalnej. W polityce przestrzennej dla Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego warto byłoby także uwzględnić ciągłość struktur mieszkaniowych, zwłaszcza w obszarach, gdzie zabudowa miejscowości podmiejskich w sposób bezpośredni przylega do miejskich osiedli Wrocławia. Dotyczy to w szczególności południowej i wschodniej granicy miasta (m.in. rejonów Wysokiej, Radomierzyc czy Iwin), gdzie przestrzenne zrośnięcie zabudowy *de facto* już nastąpiło, a granica administracyjna staje się zatarta w układzie urbanistycznym. O ile większość rysunków modelu uwzględnia w jakiś sposób najbliższe otoczenie miasta (m.in. mobilność i transport, błękitno-zielona infrastruktura, formy ochrony przyrody, infrastruktura komunalna i energetyczna), o tyle w sferze mieszkaniowej następuję wyraźne odcięcie na granicy miasta. Chociażby na kluczowym rysunku modelu nr 4 („Osiedla mieszkaniowe i ich powiązania”), obszary mieszkaniowe kończą się wraz z granicą miasta, co może sugerować brak kontynuacji tych struktur po stronie gmin ościennych. Taki sposób przedstawienia może nie oddawać realnej dynamiki rozwoju stref peryferyjnych i podmiejskich, a także zaciera możliwość koordynowanego planowania osiedli „transgranicznych”. Z punktu widzenia polityki przestrzennej zasadne byłoby rozważenie potraktowania takich „zrośniętych” kompleksów mieszkaniowych jako jednych jednostek osadniczych, pomimo granicy administracyjnej, zwłaszcza w zakresie planowania usług publicznych, dostępu do transportu zbiorowego, czy ciągłości przestrzeni publicznych i układów komunikacyjnych. Trzeba jednak pamiętać, że faktyczne kompetencje do stanowienia polityki przestrzennej w granicach administracyjnych gmin sąsiednich przysługują ich własnym organom samorządowym. Warto podkreślić, że intencjonalnie o konieczności tworzenia spójnych struktur funkcjonalno-przestrzennych wspomniano w podrozdziale 5.8. Wrocławski Obszar Metropolitalny. W praktyce, kompleksowe podejście do tych obszarów powinno stanowić jedno z kluczowych zadań strategii rozwoju ponadlokalnego oraz wspólnych polityk urbanistycznych metropolii..

Ostatnim kluczowym komponentem przestrzennego wymiaru strategii „Wrocław 2050” są Obszary Strategicznej Interwencji (OSI), opisane w rozdziale 6 dokumentu. OSI dla Wrocławia zostały wyznaczone jako obszary o potencjale do transformacji lub wzmocnienia rozwoju, odpowiadające na potrzeby zindywidualizowanej polityki dla konkretnych miejsc w mieście – zarówno tych wymagających intensywnych przekształceń, jak i tych o szczególnej roli usługowej. Każdy OSI jest projektowany w odniesieniu do co najmniej jednego z sześciu celów strategicznych oraz realizuje wszystkie cztery wymiary horyzontalne działań strategii. Taka konstrukcja zapewnia powiązanie interwencji terytorialnych z ogólną logiką dokumentu oraz integrację przestrzennych działań z celami społecznymi, środowiskowymi i rozwojowymi. Typologia OSI obejmuje:

- cztery obszary transformacji – przestrzenie o znaczeniu metropolitalnym, które charakteryzują się wysokim potencjałem rozwojowym, ale wymagają kompleksowej przebudowy funkcjonalno-przestrzennej, aby mogły skutecznie pełnić nowe role w strukturze miasta.
- cztery obszary rozwoju usług –miejsca o ukształtowanych profilach usługowych, których potencjał powinien być wzmocniony poprzez dedykowane działania i wsparcie strategiczne.

W założeniu strategii wyznaczenie OSI ma pozwolić na skuteczne koncentrowanie interwencji publicznych w miejscach o szczególnej potrzebie zmian lub dużym potencjale oddziaływania. W warstwie merytorycznej podejście to jest trafne i zgodne z dobrymi praktykami zintegrowanego planowania rozwoju, zapewniając powiązanie między celami rozwojowymi i planowanymi działaniami operacyjnymi.

Podsumowując, wymiar przestrzenny nowej strategii Wrocławia stanowi logiczną kontynuację dotychczasowej polityki przestrzennej miasta, prowadzonej konsekwentnie od początku XXI wieku. Już wcześniejsze edycje studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazywały kierunek rozwoju Wrocławia jako miasta policentrycznego, opartego na rozbudowie osiedli mieszkaniowych w granicach administracyjnych miasta oraz przekształcaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej w odpowiedzi na dynamiczne zmiany społeczne i gospodarcze. Transformacje te – obejmujące m.in. rozszerzenie terenów mieszkaniowych na obszarach peryferyjnych, dostosowanie układu komunikacyjnego, rozwój nowych centrów usługowych – w dużej mierze zostały już wdrożone. Obecna strategia opiera się więc nie na rewolucji, lecz na konsekwentnej kontynuacji tych procesów, co należy ocenić pozytywnie. Co więcej, podtrzymanie założenia, że rozwój zabudowy mieszkaniowej powinien odbywać się przede wszystkim w granicach miasta, jest nie tylko spójne z dotychczasowym kierunkiem polityki, ale również trafne z punktu widzenia zarządzania rozwojem przestrzennym. Taka polityka pozwala bowiem zachować kontrolę nad jakością i lokalizacją nowej zabudowy, ułatwia planowanie infrastruktury technicznej i społecznej, sprzyja ograniczaniu transportochłonności oraz zapobiega dalszej presji suburbanizacyjnej na otaczające gminy. W świetle tego podejścia, działania przewidziane w strategii, polegające na domykaniu i uzupełnianiu istniejących struktur zabudowy, a nie jedynie na ich ekstensywnym rozszerzaniu, należy ocenić jako odpowiedzialne i zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju przestrzennego, określonymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Spójność zewnętrzna projektu strategii

3.1. Zewnętrzne polityki społeczno-gospodarcze

Ocena spójności zewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2050* w zakresie oceny jej zgodności z założeniami zewnętrznych polityk społeczno-gospodarczych została przeprowadzona z uwzględnieniem trzech jej wymiarów, które obejmują:

- spójność z politykami globalnymi i wspólnotowymi,
- spójność z politykami krajowymi,
- spójność z politykami regionalnymi,

Ocena spójności zewnętrznej ma na celu określenie stopnia zbieżności ukierunkowania projektu *Strategii Wrocław 2050*, a zwłaszcza jej celów i kierunków działań, z założeniami, priorytetami oraz celami najważniejszych dokumentów strategiczno-programowych określających ukierunkowanie polityki rozwoju na poziomie europejskim, krajowym oraz regionalnym. Poziom spójności zewnętrznej ocenianego projektu *Strategii Wrocław 2050* pozwala ocenić możliwość realizacji przyjętych założeń zgodnie z podstawowymi zasadami polityki rozwoju tj. zasadą programowania oraz zasadą partnerstwa, które mają istotne znaczenie dla uzyskania możliwości współfinansowania zakładanych działań z europejskich i krajowych środków publicznych. Zgodnie z zasadą programowania interwencja publiczna udzielana w ramach polityki rozwoju może wspierać działania, które są zaplanowane i stanowią element realizacji okresowych programów rozwoju. Zasada partnerstwa zwraca uwagę na konieczność programowania, realizacji i monitoringu polityki rozwoju przy współpracy wszystkich poziomów przestrzennych oraz rodzajów podmiotów – aktorów tej polityki.

Wyniki przeprowadzonej oceny przedstawione zostały w formie macierzy spójności, w których stopniowi spójności każdego celu i kierunku działań projektu *Strategii Wrocław 2050* z poszczególnymi dokumentami strategicznymi/programowymi przypisana została odpowiednia ocena określana literą w następujący sposób:

- A - wysoka spójność,
- B - średnia spójność,
- C - relatywnie niska spójność,
- D - brak spójności,
- nd – nie dotyczy (dokument strategiczny/programowy nie dotyczy działań związanych z osiągnięciem danego celu).

Stosowano przy tym następującą zasadę: identyfikacja określonego poziomu spójności (np. litera A – wysoki poziom spójności) między projektem *Strategii Wrocław 2050*, a danym dokumentem w ramach chociaż jednego celu porównywanego dokumentu lub dokumentu składowego wchodzącego w skład porównywanego pakietu, skutkowałą nadaniem podobnej oceny spójności ogólnej z danym celem projektu *Strategii Wrocław 2050*.

Ocena poziomu spójności projektu *Strategii Wrocław 2050* z politykami globalnymi i wspólnotowymi została przeprowadzona na podstawie analizy zestawu dokumentów zadeklarowanych jako spójne z projektem przez autorów strategii. Zestaw ten należy uznać za kompletny. Obejmuje on następujące dokumenty:

- Agenda ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (SDG)
- Europejski Zielony Ład (EZL)
- Agenda Terytorialna 2030 (AT)
- Karta Lipska i Nowa Karta Lipska (KL i NKL)
- Agenda Miejska dla Unii Europejskiej (AMUE)

Wyniki analizy spójności zewnętrznej z założeniami polityk globalnych i wspólnotowych prezentuje macierz spójności (patrz tabela 3.1) potwierdzająca wysoką spójność ocenianego projektu *Strategii Wrocław 2050* z dokumentami konkretyzującymi przedmiotowe założenia. Najwyższy, pełny poziom spójności projektu *Strategii Wrocław 2050*

z dokumentami określającymi priorytety rozwojowe na poziomie globalnym i wspólnotowym zidentyfikowano w przypadku:

- Agendy Terytorialnej 2030 (AT) z 2020 roku, która definiuje dwa główne filary: Sprawiedliwa Europa i Zielona Europa. W każdym z nich określono kluczowe priorytety, które mają wspierać rozwój całego terytorium UE, uwzględniając różnorodność regionów, oraz zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie uwzględniając specyfikę lokalnych potencjałów i wyzwań rozwojowych,
- Nowej Karty Lipskiej (KL i NKL) z 2020 roku, która stanowi aktualizację pierwszej Karty Lipskiej z 2007 roku, a wyznacza współczesne kierunki rozwoju miast europejskich odpowiadające na zmieniające się wyzwania globalne, podkreślając potrzebę transformacji w kierunku miast sprawiedliwych, zielonych i produktywnych,
- Agendy Miejskiej dla UE (AMUE) z 2016 roku, która określa priorytety działań służących poprawie funkcjonowania miast w UE poprzez partnerstwo między miastami, Komisją Europejską i innymi organami UE, rządami krajowymi oraz organizacjami pozarządowymi. Założenia dokumentu mają pomóc w tworzeniu lepszych przepisów, ułatwianiu dostępu do finansowania i wymianie wiedzy w zakresie ważnych problemów dla funkcjonowania miast.

Pełna zgodność ocenianego projektu strategii z w/w dokumentami potwierdza, że w procesie jego opracowywania oraz określania jego drzewa celów i kierunków działań uwzględniono aktualne uwarunkowania i priorytety rozwojowe identyfikowane na poziomie wspólnotowym. Relatywnie niższy poziom spójności z dwoma pozostałymi dokumentami globalnymi i wspólnotowymi wynika bardziej ze specyfiki tych dokumentów, a nie deficytów projektu *Strategii Wrocław 2050*. Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDG), przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2015 roku stanowią nadrzędny plan działania na rzecz przemian w świecie, który ma na celu zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia w sposób zrównoważony, z szacunkiem dla środowiska i z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń. Europejski Zielony Ład (EZL) stanowi natomiast zbiór inicjatyw politycznych Komisji Europejskiej ogłoszonych w grudniu 2019 roku w celu doprowadzenia do osiągnięcia przez Europę jako pierwszy kontynent na świecie, stanu neutralności klimatycznej w perspektywie roku 2050. Szeroki charakter ukierunkowania tych dokumentów, pomijający szczegółowe wyzwania rozwojowe współczesnych miast, jest przyczyną ich relatywnie niższej spójności z ukierunkowaniem projektu *Strategii Wrocław 2050*. Nie zmienia to jednak faktu, że ocenianą strategię należy uznać za w pełni spójną z aktualnymi wyzwaniami rozwojowymi określonymi na poziomie globalnym i wspólnotowym.

Tabela 3.1. Ocena spójności Projektu Strategii Wrocław 2050 z politykami globalnymi i wspólnotowymi

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki globalne i wspólnotowe				
	SDG	EZL	AT	KL i NKL	AMUE
CS 1 Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni	A	B	A	A	A
KD 1.1. Kształtowanie miasta kompaktowego	A	B	A	A	A
KD 1.2. Kształtowanie przestrzeni w taki sposób, by zapewniała wysoką jakość życia i sprzyjała dobrostanowi psychicznemu i fizycznemu	A	B	A	A	A
KD 1.3. Wysoka jakość i charakter przestrzeni, miejsc, obiektów	A	C	A	A	A
KD 1.4. Kształtowanie błękitno-zielonej infrastruktury jako spójnego ekosystemu	A	A	A	A	A
KD 1.5. Adaptacja do zmian klimatu, rozszczelnianie miasta, niwelowanie miejskiej wyspy ciepła	A	A	A	A	A
KD 1.6. Rozwój zrównoważonej mobilności i zintegrowanego systemu komunikacyjnego	A	A	A	A	A
KD 1.7. Rozwój wspólnej polityki przestrzennej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	A	B	A	A	A

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki globalne i wspólnotowe				
	SDG	EZL	AT	KL i INKL	AMUE
CS 2 Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia	nd	C	A	A	A
KD 2.1. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ważnego ośrodka	nd	C	A	A	A
KD 2.2. Wzmacnianie gospodarczej pozycji Wrocławia	nd	C	A	A	A
KD 2.3. Wzmacnianie lokalnego rynku pracy	nd	C	A	A	A
KD 2.4. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ośrodka badań i rozwoju	nd	A	A	A	A
KD 2.5. Wzmacnianie marki Wrocławia jako atrakcyjnego celu turystycznego	nd	C	A	A	A
CS 3 Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy, neutralność klimatyczna	A	A	A	A	A
KD 3.1. Transformacja energetyczna – ku energetycznej autonomii Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	A	A	A	A	A
KD 3.2. Wdrażanie przyjaznych klimatowi nowych technologii i rozwiązań	A	A	A	A	A
KD 3.3. Wzmacnianie poziomu bezpieczeństwa publicznego	A	A	A	A	A
KD 3.4. Podwyższenie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego	A	A	A	A	A
KD 3.5. Zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej	A	A	A	A	A
KD 3.6. Dążenie do lokalnej autonomii żywnościowej	A	A	A	A	A
KD 3.7. Wzmacnianie bezpieczeństwa i odporności na kryzysy	A	A	A	A	A
CS 4 Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie	A	C	A	A	A
KD 4.1. Dbalność o długie życie w zdrowiu	A	C	A	A	A
KD 4.2. Dbalność o jakość życia mieszkanki i mieszkańców, w tym ze szczególnymi potrzebami	A	C	A	A	A
KD 4.3. Wsparcie w ramach rodzicielstwa, w tym rodzicielstwa zastępczego oraz wspieranie terapii na rzecz dzieci	A	C	A	A	A
KD 4.4. Wspieranie różnorodności i inkluzyjności	A	C	A	A	A
KD 4.5. Rozwijanie poczucia wspólnotowości i solidarności	A	A	A	A	A
KD 4.6. Rozwój skutecznej komunikacji z mieszkankami i mieszkańcami	A	C	A	A	A
CS 5 Wysoka jakość edukacji i nauki	A	C	A	A	A
KD 5.1. Rozwój wzorowego modelu edukacji	A	C	A	A	A
KD 5.2. Promowanie kultury uczenia się przez całe życie	A	C	A	A	A
KD 5.3. Wspieranie rozwoju osób wymagających edukacji specjalnej	A	C	A	A	A
KD 5.4. Rozwój edukacji poza budynkami i programami dydaktycznymi	A	C	A	A	A
KD 5.5. Promowanie Wrocławia jako atrakcyjnego miejsca do studiowania i nowoczesnego centrum życia naukowego	A	C	A	A	A
KD 5.6. Sieciowanie nauki, biznesu, sektora publicznego, organizacji pozarządowych i grup społecznych na szczeblu metropolitalnym, regionalnym i międzynarodowym	A	C	A	A	A
KD 5.7. Zaangażowanie wrocławskiej kadry akademickiej i naukowej w działania	A	C	A	A	A
CS 6 Miasto promieniujące kulturą	nd	nd	A	A	A
KD 6.1. Rozwój instytucji kultury, flagowych marek kulturalnych, znaczących wydarzeń kulturalnych oraz nowych zjawisk w kulturze	nd	nd	A	A	A
KD 6.2. Kształtowanie nawyków uczestnictwa w kulturze przez całe życie	nd	nd	A	A	A
KD 6.3. Dbalność o dziedzictwo kulturowe i charakter przestrzeni miasta	nd	nd	A	A	A
KD 6.4. Promowanie walorów kulturalnych i turystycznych Wrocławia i Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	nd	nd	A	A	A

źródło: opracowanie własne.

Ocena poziomu spójności projektu *Strategii Wrocław 2050* z politykami krajowymi uwzględnia analizę wykazu dokumentów zadeklarowanych jako spójne z ocenianym projektem, który poszerzono o jedną pozycję – Umowę Partnerstwa. Biorąc pod uwagę fakt, że nadal w Polsce udział środków europejskich w finansowaniu wydatków rozwojowych utrzymuje się na wysokim poziomie, a Umowa Partnerstwa jest podstawowym dokumentem krajowym określającym zakres i sposób tego finansowania w ramach Wieloletnich Ram Finansowych UE, rekomenduje się uwzględnienie przedmiotowego poszerzenia. Przemawia za tym również fakt, że autorzy projektu *Strategii Wrocław 2050* w katalogu dokumentów krajowych wskazanych jako spójne z ocenianą strategią podali Krajowy Plan Odbudowy (krajowe narzędzie wdrażania unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności), który obok Umowy Partnerstwa jest podstawowym dokumentem programowania interwencji finansowanej ze środków budżetu wspólnotowego w perspektywie finansowej 2021-2027. Tym samym ostatecznie analiza spójności zewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2050* z założeniami polityk krajowych została przeprowadzona na podstawie analizy następujących dokumentów krajowych:

- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) (SOR)
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR)
- Krajowa Polityka Miejska 2030 (KPM)
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 (SRKL)
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 (SZRT)
- Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP)
- Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (PEP-SROSiGW)
- Umowa Partnerstwa (dodany w stosunku do zestawu deklarowanego w projekcie *Strategii Wrocław 2050*) (UP)
- Krajowy Plan Odbudowy (KPO)

W tym miejscu warto podkreślić, że ocena spójności *Strategii Wrocław 2050* z założeniami polityk krajowych jest bardzo trudna. Wskazane powyżej dokumenty, pomimo że nadal obowiązują, to częściowo lub całkowicie są już nieaktualne. Niestety nowe dokumenty, przewidziane w nowelizacjach prawa albo nie zostały przyjęte, albo jeszcze nie zostały opracowane. W konsekwencji w obliczu tak zasadniczej dysfunkcji krajowego systemu polityki rozwoju należy potraktować ten etap oceny ewaluacyjnej bardziej przez pryzmat wypełnienia formalnego wymogu niż wyciągania z niego daleko idących merytorycznych wniosków dla projektu *Strategii Wrocław 2050*. Wyniki analizy spójności zewnętrznej z założeniami polityk krajowych prezentuje macierz spójności (patrz tabela 3.2). Projekt *Strategii Wrocław 2050* wykazuje pełną spójność z założeniami dokumentów krajowych stanowiących podstawę programowania interwencji rozwojowej w Polsce finansowanej w perspektywie 2021-2027 z budżetu UE. Są to Umowa Partnerstwa (UP) i Krajowy Plan Odbudowy (KPO). Pole interwencji Umowy Partnerstwa (UP) bazuje na strukturze celów polityki spójności UE 2021-2027:

- Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa,
- Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa,
- Lepiej połączona Europa,
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym,
- Europa bliżej obywateli

oraz dodatkowo zwraca uwagę na potrzebę wsparcia procesu łagodzenia skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Stanowi to podstawę realizacji w Polsce w przedmiotowej perspektywie finansowej systemu krajowych i regionalnych programów operacyjnych, które mogą stanowić podstawę współfinansowania realizacji celów i kierunków działań projektu *Strategii Wrocław 2050*. Celem Krajowego Planu Odbudowy (KPO) jest natomiast odbudowa potencjału rozwojowego gospodarki utraconego w wyniku pandemii (recovery) oraz wsparcie budowy trwałej

konkurencyjności gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa w dłuższym horyzoncie czasowym (resilience). Inwestycje i reformy wspierane przez ten program ukierunkowane są na następujące cele:

- Jakościowy, innowacyjny rozwój gospodarki prowadzący do zwiększania jej produktywności, uwzględniający transformację cyfrową kraju i społeczeństwa,
- Zielona transformacja gospodarki oraz rozwój zielonej, inteligentnej mobilności,
- Wzrost kapitału społecznego i jakości życia, w szczególności poprzez zapewnienie poprawy stanu zdrowia obywateli oraz wyższej jakości edukacji i umiejętności dostosowanych do potrzeb nowoczesnej gospodarki.

Tak szeroki zakres pola interwencji zapewnia dużą możliwość ubiegania się o wsparcie realizacji celów i kierunków działań projektu *Strategii Wrocław 2050* z tego programu.

Tabela 3.2. Ocena spójności Projektu Strategii Wrocław 2050 z politykami krajowymi

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki krajowe								
	SOR	KRRR	KPM	SRKL	SZRT	PEP	PEP-SROSIGW	UP	KPO
CS 1 Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni	C	C	A	A	A	nd	A	A	A
KD 1.1. Kształtowanie miasta kompaktowego	C	C	A	nd	nd	nd	A	A	A
KD 1.2. Kształtowanie przestrzeni w taki sposób, by zapewniała wysoką jakość życia i sprzyjała dobrostanowi psychicznemu i fizycznemu	C	C	A	A	nd	nd	A	A	A
KD 1.3. Wysoka jakość i charakter przestrzeni, miejsc, obiektów	C	C	A	nd	nd	nd	A	A	A
KD 1.4. Kształtowanie błękitno-zielonej infrastruktury jako spójnego ekosystemu	C	C	A	nd	nd	nd	A	A	A
KD 1.5. Adaptacja do zmian klimatu, rozszczelnianie miasta, niwelowanie miejskiej wyspy ciepła	C	C	A	nd	nd	nd	A	A	A
KD 1.6. Rozwój zrównoważonej mobilności i zintegrowanego systemu komunikacyjnego	C	C	A	nd	A	nd	A	A	A
KD 1.7. Rozwój wspólnej polityki przestrzennej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	C	C	A	nd	A	nd	A	A	A
CS 2 Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia	A	D	D	A	nd	nd	nd	A	A
KD 2.1. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ważnego ośrodka	A	D	D	C	nd	nd	nd	A	A
KD 2.2. Wzmacnianie gospodarczej pozycji Wrocławia	A	D	D	B	nd	nd	nd	A	A
KD 2.3. Wzmacnianie lokalnego rynku pracy	A	D	D	A	nd	nd	nd	A	A
KD 2.4. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ośrodka badań i rozwoju	A	D	D	C	nd	nd	nd	A	A
KD 2.5. Wzmacnianie marki Wrocławia jako atrakcyjnego celu turystycznego	A	D	D	D	nd	nd	nd	A	A
CS 3 Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy, neutralność klimatyczna	A	C	A	A	A	A	A	A	A
KD 3.1. Transformacja energetyczna – ku energetycznej autonomii Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	A	C	A	C	nd	A	A	A	A

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki krajowe								
	SOR	KSRR	KPM	SRKL	SZRT	PEP	PEP-SROSIGW	UP	KPO
KD 3.2. Wdrażanie przyjaznych klimatowi nowych technologii i rozwiązań	A	C	A	B	nd	A	A	A	A
KD 3.3. Wzmacnianie poziomu bezpieczeństwa publicznego	A	C	A	A	A	A	A	A	A
KD 3.4. Podwyższenie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego	A	C	A	A	A	A	A	A	A
KD 3.5. Zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej	A	C	A	B	nd	nd	A	A	A
KD 3.6. Dążenie do lokalnej autonomii żywnościowej	A	C	A	B	nd	nd	B	A	A
KD 3.7. Wzmacnianie bezpieczeństwa i odporności na kryzysy	A	C	A	B	nd	A	A	A	A
CS 4 Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie	A	C	B	A	nd	nd	A	A	A
KD 4.1. Dbalność o długie życie w zdrowiu	A	C	B	A	nd	nd	A	A	A
KD 4.2. Dbalność o jakość życia mieszkanki i mieszkańców, w tym ze szczególnymi potrzebami	A	C	B	A	nd	nd	A	A	A
KD 4.3. Wsparcie w ramach rodzicielstwa, w tym rodzicielstwa zastępczego oraz wspieranie terapii na rzecz dzieci	A	C	B	A	nd	nd	nd	A	A
KD 4.4. Wspieranie różnorodności i inkluzji	A	C	B	A	nd	nd	A	A	A
KD 4.5. Rozwijanie poczucia wspólnotowości i solidarności	A	C	B	A	nd	nd	A	A	A
KD 4.6. Rozwój skutecznej komunikacji z mieszkańkami i mieszkańcami	A	C	B	A	nd	nd	A	A	A
CS 5 Wysoka jakość edukacji i nauki	A	C	C	A	nd	nd	A	A	A
KD 5.1. Rozwój wzorowego modelu edukacji	A	C	C	A	nd	nd	A	A	A
KD 5.2. Promowanie kultury uczenia się przez całe życie	A	C	C	A	nd	nd	A	A	A
KD 5.3. Wspieranie rozwoju osób wymagających edukacji specjalnej	A	C	C	A	nd	nd	A	A	A
KD 5.4. Rozwój edukacji poza budynkami i programami dydaktycznymi	A	C	C	A	nd	nd	nd	A	A
KD 5.5. Promowanie Wrocławia jako atrakcyjnego miejsca do studiowania i nowoczesnego centrum życia naukowego	A	C	C	A	nd	nd	nd	A	A
KD 5.6. Sieciowanie nauki, biznesu, sektora publicznego, organizacji pozarządowych i grup społecznych na szczeblu metropolitalnym, regionalnym i międzynarodowym	A	C	C	A	nd	nd	A	A	A
KD 5.7. Zaangażowanie wrocławskiej kadry akademickiej i naukowej w działania	A	C	C	A	nd	nd	A	A	A
CS 6 Miasto promieniujące kulturą	C	D	C	nd	nd	nd	nd	A	A
KD 6.1. Rozwój instytucji kultury, flagowych marek kulturalnych, znaczących wydarzeń kulturalnych oraz nowych zjawisk w kulturze	C	D	C	nd	nd	nd	nd	A	
KD 6.2. Kształtowanie nawyków uczestnictwa w kulturze przez całe życie	C	D	C	nd	nd	nd	nd	A	A
KD 6.3. Dbalność o dziedzictwo kulturowe i charakter przestrzeni miasta	C	D	C	nd	nd	nd	nd	A	A

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki krajowe								
	SOR	KSRR	KPM	SRKL	SZRT	PEP	PEP-SROSiGW	UP	KPO
KD 6.4. Promowanie walorów kulturalnych i turystycznych Wrocławia i Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	C	D	C	nd	nd	nd	nd	A	A

źródło: opracowanie własne.

W przypadku pozostałych siedmiu analizowanych programów krajowych poziom spójności projektu Strategii Wrocław 2050 jest relatywnie niższy. Fakt ten nie wynika jednak z błędów programowania założeń projektu Strategii Wrocław 2050, ale stanowi bardziej konsekwencję wspomnianych wcześniej deficytów dokumentów określających założenia polityk krajowych. Pozostałe badane dokumenty krajowe można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią krajowe dokumenty horyzontalne, a drugą krajowe dokumenty sektorowe. Do pierwszej grupy zaliczyć należy przyjętą w 2017 roku Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), opracowaną w 2019 roku Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030 (KRSS) oraz ich uszczegółowienie dotyczące procesów rozwojowych odbywających się miastach, które można znaleźć w Krajowej Polityce Miejskiej 2030 (KPM), przyjętej przez rząd w 2022 roku. Należy podkreślić, że ograniczona spójność ocenianej strategii z tymi dokumentami może wynikać z kilku przyczyn. Po pierwsze wszystkie wskazane w tej grupie dokumenty zostały przygotowane przed wprowadzeniem w życie zmian prawa określającego nowe założenia krajowego systemu zintegrowanej polityki rozwoju i obecnie oczekują na aktualizację. Po drugie część z przyjętych w tych dokumentach założeń uległa dezaktualizacji w obliczu kolejnych kryzysów globalnych – pandemia COVID-19 oraz wybuch pełnoskalowej wojny w Europie – których konsekwencje musiały zostać uwzględnione przy opracowywaniu projektu *Strategii Wrocław 2050*. Po trzecie założenia polityki rozwoju państwa zaakceptowane w tych dokumentach pomijają zasadniczo wyzwania rozwojowe największych miast policentrycznej sieci osadniczej Polski, do których należy Wrocław. Obowiązujący w Polsce, w momencie ich uchwalania, paradygmat rozwoju „społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego” zakładał, że największe polskie miasta są na tyle zamożne, że powinny rozwijać się bez interwencji krajowej. Tak sformułowane założenie przeczyło prawidłowości różnicowania się procesów rozwojowych w przestrzeni i było szkodliwe zarówno dla tych miast, jak również obszarów obsługiwanych przez nie funkcjonalnie. W tych uwarunkowaniach uzyskanie pełnej zgodności projektu *Strategii Wrocław 2050* ze wskazanymi dokumentami krajowymi należy uznać za niemożliwe, a wręcz zbędne. Fakt, że autorzy nie mogli odnieść się do założeń aktualnych wersji Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz Krajowej Polityki Miejskiej nie jest z pewnością okolicznością, którą można rozpatrywać jako deficyt ocenianej strategii. Dobrze, że z powodów formalnych podjęli próbę uzyskania maksymalnej możliwej spójności z dokumentami jeszcze obowiązującymi, ale z pewnością nie wytyczającymi przyszłych kierunków rozwoju państwa i jego sieci miejskiej. Drugą grupę pozostałych badanych dokumentów krajowych tworzą cztery dokumenty sektorowe: Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 (SRKL), Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 (SZRT), Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP) oraz Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – Strategia Rozwoju w Obszarze Środowiska i Gospodarki Wodnej (PEP-SROSiGW). Ich aktualność jest determinowana momentem przyjęcia (od 2019 do 2021). Należy podkreślić, że wspólną cechą tych dokumentów jest średni lub długi horyzont czasu wskazujący na co najmniej rok 2030 oraz sektorowy charakter przyjętych założeń, zgodny z problematyką uszczegóławianą w ich treści (kapitał ludzki, transport, energetyka, ekologia). Na podkreślenie zasługuje fakt, że projekt *Strategii Wrocław 2050* wykazuje pełną spójność celów i kierunków działań z założeniami odpowiadającymi im tematycznie/sektorowo celów dokumentów konkretyzujących wytyczne polityk krajowych w danym obszarze tematycznym/sektorze.

Ostatnim etapem oceny poziomu spójności zewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2050* jest analiza jego zgodności z politykami regionalnymi. Została ona przeprowadzona na podstawie analizy wykazu dokumentów, deklarowanych jako spójne przez autorów ocenianej strategii, poszerzonej o jeden dokument. Jest nim Program Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 (FEdDS), którego znaczenie dla współfinansowania celów i kierunków działań zakładanych do realizacji w ocenianej strategii należy uznać za kluczowe. Rekomenduje się dodanie tego dokumentu regionalnego do zestawu zanalizowanych założeń polityk regionalnych weryfikujących spójność zewnętrzną projektu *Strategii Wrocław 2050*. W konsekwencji analiza spójności zewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2050* z założeniami polityk regionalnych została przeprowadzona na podstawie analizy następujących dokumentów regionalnych:

- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (SRWD)
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (PZPWD)
- Dolnośląska Strategia Innowacji 2030 (DSI)
- Plan Rozwoju Infrastruktury Transportowej w Województwie Dolnośląskim z perspektywą 2030 (PRT)
- Program Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 (brak w strategii) (FEdDS)
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021–2027 (SZITWOF)
- Plan Zrównoważonej Mobilności dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wrocławia (SUMP)

Projekt *Strategii Wrocław 2050* wykazuje pełną spójność z założeniami dokumentów regionalnych o charakterze ogólnym, bardzo dobrze wpisując się w główne priorytety regionalnej polityki rozwoju Dolnego Śląska. Dotyczy to zarówno Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (SRWD), przyjętej przez samorząd regionalny w 2018 roku, jak również obowiązującego w zaktualizowanej wersji od 2020 roku Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (PZPWD). W tym miejscu należy jednak podkreślić, że oba te dokumenty będą musiały zostać zaktualizowane w związku z wdrażaniem zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju w Polsce. Wspomniany wcześniej brak dokumentów krajowych uniemożliwia przeprowadzenie tej aktualizacji w sposób zapewniający pełne zachowanie zasady wielopoziomowego współrzędzenia, zgodnie z którą formułowanie założeń dokumentów strategicznych i ich realizacja powinno odbywać się w poszanowaniu zapisów dokumentów wyższego poziomu hierarchicznego. Przedmiotowy stan nie jest jednak zawiniony przez samorząd i w związku z tym należy zakładać, że aktualizacja założeń polityk regionalnych, warunkowana przyjęciem aktualnych założeń strategicznych na poziomie państwa, nie wpłynie na ograniczenie ich stopnia spójności z ocenianym projektem *Strategii Wrocław 2030*. Pełną spójność projektu *Strategii Wrocław 2050* zidentyfikowano również w przypadku Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 (FEdDS), przyjętego do realizacji w 2022 roku, jak również Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021–2027 (SZITWOF), wdrażanej od 2023 roku. Oba dokumenty stanowią bardzo ważne źródło finansowania interwencji rozwojowej na poziomie regionalnych przy udziale środków budżetu Polityki Spójności UE w perspektywie finansowej 2021-2027, z którego z pewnością skorzysta Wrocław wdrażając przygotowaną *Strategię Wrocław 2050*. Pole interwencji przewidziane w priorytetach Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 (FEdDS) jest bardzo szerokie i obejmuje:

- Priorytet FEDS.01 Fundusze Europejskie na rzecz przedsiębiorczego Dolnego,
- Priorytet FEDS.02 Fundusze Europejskie na rzecz środowiska na Dolnym Śląsku,
- Priorytet FEDS.03 Fundusze Europejskie na rzecz mobilności miejskiej Dolnego Śląska,
- Priorytet FEDS.04 Fundusze Europejskie na rzecz mobilności Dolnego Śląska,
- Priorytet FEDS.05 Fundusze Europejskie na rzecz zrównoważonego rozwoju społecznego na Dolnym Śląsku,
- Priorytet FEDS.06 Fundusze Europejskie bliżej mieszkańców Dolnego Śląska,
- Priorytet FEDS.07 Fundusze Europejskie na rzecz rynku pracy i włączenia społecznego na Dolnym Śląsku,

- Priorytet FEDS.08 Fundusze Europejskie dla edukacji na Dolnym Śląsku,
- Priorytet FEDS.09 Fundusze Europejskie na rzecz transformacji obszarów górniczych na Dolnym Śląsku,
- Priorytet FEDS.10 Pomoc Techniczna EFRR,
- Priorytet FEDS.11 Pomoc Techniczna EFS+,
- Priorytet FEDS.12 Pomoc Techniczna FST.

Zapewnia to możliwość wsparcia działań ocenianego projektu *Strategii Wrocław 2050*. Również Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021–2027 (SZITWOF) oparta na realizacji czterech celów strategicznych:

- Cel strategiczny 1 Poprawa jakości życia na terenie WrOF,
- Cel strategiczny 2 Wzmacnianie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki WrOF,
- Cel strategiczny 3 Ochrona środowiska naturalnego adaptacja WrOF do zmian klimatu,
- Cel strategiczny 4 Integracja i rozwój terytorialny WrOF.

tworzy możliwości wsparcia każdego z działań podejmowanego w ramach realizacji celów *Strategii Wrocław 2050*. Trzy pozostałe analizowane dokumenty regionalne zawierają założenia sektorowych polityk regionalnych. W przypadku Dolnośląskiej Strategii Innowacji 2030 (DSI), przyjętej do realizacji w 2021, dotyczą one tworzenia warunków dla rozwoju innowacji w regionie Dolnego Śląska. W przypadku Planu Rozwoju Infrastruktury Transportowej w Województwie Dolnośląskim z perspektywą 2030 (PRT) uchwalonego w 2023 roku oraz Planu Zrównoważonej Mobilności dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wrocławia (SUMP) przyjętego w 2022 roku, dotyczą one założeń związanych z optymalizacją funkcjonowania infrastruktury transportowej zapewniającej zrównoważoną mobilność. W każdym przypadku spójność założeń projektu *Strategii Wrocław 2050*, jest relatywnie mniejsza niż w przypadku dokumentów regionalnych o charakterze ogólnym. Wynika to jednak z faktu, że przedmiotowe dokumenty mają charakter sektorowy. Należy podkreślić, że ich założenia są w pełni zgodne z celami i kierunkami działań projektu *Strategii Wrocław 2050*, które dotyczą danego obszaru/sektora, co należy uznać za ich pełną spójność z ocenianym projektem strategii. Szczegółowe wyniki analizy spójności zewnętrznej projektu *Strategii Wrocław 2030* z założeniami polityk regionalnych prezentuje macierz spójności (patrz tabela 3.3).

Tabela 3.3. Ocena spójności Projektu *Strategii Wrocław 2050* z politykami regionalnymi

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki regionalne						
	SRWD	PZPWD	DSI	PRT	FEdS	SZITWOF	SUMP
CS 1 Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni	A	A	A	A	A	A	A
KD 1.1. Kształtowanie miasta kompaktowego	A	A	A	A	A	A	A
KD 1.2. Kształtowanie przestrzeni w taki sposób, by zapewniała wysoką jakość życia i sprzyjała dobrostanowi psychicznemu i fizycznemu	A	A	A	A	A	A	A
KD 1.3. Wysoka jakość i charakter przestrzeni, miejsc, obiektów	A	A	nd	nd	A	A	A
KD 1.4. Kształtowanie błękitno-zielonej infrastruktury jako spójnego ekosystemu	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 1.5. Adaptacja do zmian klimatu, rozszczelnianie miasta, niwelowanie miejskiej wyspy ciepła	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 1.6. Rozwój zrównoważonej mobilności i zintegrowanego systemu komunikacyjnego	A	A	A	A	A	A	A

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki regionalne						
	SRWD	PZPWD	DSI	PRT	FEdDS	SZITWOF	SUMP
KD 1.7. Rozwój wspólnej polityki przestrzennej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	A	A	nd	A	A	A	A
CS 2 Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia	A	A	A	A	A	A	nd
KD 2.1. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ważnego ośrodka	A	A	A	A	A	A	nd
KD 2.2. Wzmacnianie gospodarczej pozycji Wrocławia	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 2.3. Wzmacnianie lokalnego rynku pracy	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 2.4. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ośrodka badań i rozwoju	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 2.5. Wzmacnianie marki Wrocławia jako atrakcyjnego celu turystycznego	A	A	A	nd	A	A	nd
CS 3 Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy, neutralność klimatyczna	A	A	A	A	A	A	A
KD 3.1. Transformacja energetyczna – ku energetycznej autonomii Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 3.2. Wdrażanie przyjaznych klimatowi nowych technologii i rozwiązań	A	A	A	nd	A	A	A
KD 3.3. Wzmacnianie poziomu bezpieczeństwa publicznego	A	A	A	nd	A	A	A
KD 3.4. Podwyższenie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego	A	A	A	A	A	A	A
KD 3.5. Zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 3.6. Dążenie do lokalnej autonomii żywnościowej	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 3.7. Wzmacnianie bezpieczeństwa i odporności na kryzysy	A	A	A	nd	A	A	nd
CS 4 Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie	A	A	A	nd	A	A	A
KD 4.1. Dbłość o długie życie w zdrowiu	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 4.2. Dbłość o jakość życia mieszkanki i mieszkańców, w tym ze szczególnymi potrzebami	A	A	A	nd	A	A	A
KD 4.3. Wsparcie w ramach rodzicielstwa, w tym rodzicielstwa zastępczego oraz wspieranie terapii na rzecz dzieci	A	nd	nd	nd	A	A	nd
KD 4.4. Wspieranie różnorodności i inkluzyjności	A	A	nd	nd	A	A	nd
KD 4.5. Rozwijanie poczucia wspólnotowości i solidarności	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 4.6. Rozwój skutecznej komunikacji z mieszkankami i mieszkańcami	A	A	A	nd	A	A	nd
CS 5 Wysoka jakość edukacji i nauki	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 5.1. Rozwój wzorowego modelu edukacji	A	nd	A	nd	A	A	nd
KD 5.2. Promowanie kultury uczenia się przez całe życie	A	nd	nd	nd	A	A	nd
KD 5.3. Wspieranie rozwoju osób wymagających edukacji specjalnej	A	A	A	nd	A	A	nd

CELE: CS - cele strategiczne, KD – kierunki działań	Polityki regionalne						
	SRWD	PZPWD	DSI	PRT	FEdDS	SZITWOF	SUMP
KD 5.4. Rozwój edukacji poza budynkami i programami dydaktycznymi	A	nd	A	nd	A	A	nd
KD 5.5. Promowanie Wrocławia jako atrakcyjnego miejsca do studiowania i nowoczesnego centrum życia naukowego	A	A	nd	nd	A	A	nd
KD 5.6. Sieciowanie nauki, biznesu, sektora publicznego, organizacji pozarządowych i grup społecznych na szczeblu metropolitalnym, regionalnym i międzynarodowym	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 5.7. Zaangażowanie wrocławskiej kadry akademickiej i naukowej w działania	A	A	A	nd	A	A	nd
CS 6 Miasto promieniujące kulturą	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 6.1. Rozwój instytucji kultury, flagowych marek kulturalnych, znaczących wydarzeń kulturalnych oraz nowych zjawisk w kulturze	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 6.2. Kształtowanie nawyków uczestnictwa w kulturze przez całe życie	A	A	A	nd	A	A	nd
KD 6.3. Dbłość o dziedzictwo kulturowe i charakter przestrzeni miasta	A	A	nd	nd	A	A	nd
KD 6.4. Promowanie walorów kulturalnych i turystycznych Wrocławia i Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	A	A	A	nd	A	A	nd

źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że *Strategii Wrocław 2050* wykazuje wysoką spójność z analizowanymi dokumentami zewnętrznymi na wszystkich badanych poziomach: globalnym i europejskim, krajowym oraz regionalnym. W przypadku spójności zewnętrznej z założeniami polityk globalnych i europejskich można mówić o bardzo wysokiej zgodności, która w istotny sposób zwiększa szanse Wrocławia na wpisanie się w globalne działania rozwojowe oraz pozyskiwanie europejskich środków publicznych przeznaczanych na współfinansowanie interwencji w ramach realizacji polityki rozwoju. Spójność zewnętrza z politykami krajowymi jest równie wysoka, co z jednej strony zwiększa szanse miasta w procesie redystrybucji środków europejskich w ramach trwającej perspektywy finansowej 2021-2027, a z drugiej strony tworzy warunki do jak najlepszego wykorzystania przygotowywanych nowych rozwiązań w zakresie krajowej polityki miejskiej. Spójność zewnętrzna z założeniami innych polityk regionalnych jest także wysoka, co świadczy o spójności działań podejmowanych przez samorząd miasta Wrocławia w ramach programowania, realizacji i monitorowania polityk rozwoju Dolnego Śląska.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w ocenianym projekcie *Strategii Wrocław 2050* informacja na temat spójności jej założeń z zewnętrznymi politykami społeczno-gospodarczymi została umieszczona w formie nieuporządkowanego wykazu przykładowych dokumentów, który poszerza zawartość rozdziału jedenastego: Jak powstała strategia. Rekomenduje się po pierwsze uzupełnienie i uporządkowanie tego wykazu zgodnie z propozycją przedstawioną w niniejszej ewaluacji. Po drugie należy rozważyć dodanie uzasadnienia wyboru wskazanych dokumentów. W tym zakresie można skorzystać z wniosków przedstawionych powyżej. Po trzecie należy zmienić umiejscowienie rozdziału jedenastego: Jak powstała strategia. Powinien on otwierać a nie zamykać strukturę ocenianego dokumentu.

3.2. Projekt strategii a zewnętrzne polityki przestrzenne

Ocenę spójności zewnętrznej części przestrzennej strategii należy przeprowadzić w odniesieniu do dokumentów krajowej i regionalnej polityki przestrzennej. Na poziomie krajowym sytuację komplikuje brak aktualnego dokumentu – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 utraciła moc w 2020 roku i nie została zastąpiona nową strategią. W tej sytuacji jedynym punktem odniesienia pozostają ogólne zasady polityki przestrzennej określone w art. 1 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które, pomimo swojej syntetycznej formy, stanowią możliwie adekwatną podstawę do oceny zgodności ze strategicznymi celami polityki przestrzennej państwa. Zgodnie z przywołanym przepisem, w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ład przestrzennego, walorów przyrodniczych przestrzeni, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
- 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
- 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
- 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione wyżej wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na tych obszarach, przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy (dostęp do sieci komunikacyjnej i adekwatne uzbrojenie terenu).

Strategia „Wrocław 2050” odnosi się do powyższych wymagań w sposób kompleksowy i konsekwentny. Widoczna jest silna orientacja ustaleń w zakresie polityki przestrzennej na rozwój zwartych struktur funkcjonalno-przestrzennych, zwłaszcza poprzez preferencję dla uzupełniania istniejącej zabudowy, w obszarach dobrze wyposażonych infrastrukturalnie. Jednocześnie w dokumencie podkreśla się potrzebę kształtowania miasta kompaktowego i wielofunkcyjnego, co odpowiada ustawowemu zaleceniu minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego. Wysoko ocenić należy także wyrażoną w strategii jednoznaczną preferencję dla lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający maksymalne wykorzystanie transportu zbiorowego, a także rozwój rozwiązań przestrzennych przyjaznych pieszym i rowerzystom. Podejście to znajduje odzwierciedlenie zarówno w celach dotyczących mobilności, jak i w działaniach z zakresu kształtowania przestrzeni publicznych

Na poziomie regionalnym kluczowa dla części przestrzennej strategii „Wrocław 2050” jest spójność z ustaleniami Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, przyjętego uchwałą nr XIX/482/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (PZPW). Częścią tego planu jest plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego - Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (WrOF). Ustalenia PZPW dla WrOF zostały zestawione w Diagnostyce przestrzennej przygotowanej na potrzeby strategii. Ocena spójności zewnętrznej samego projektu strategii z PZPW wymaga weryfikacji sposobu uwzględnienia wytycznych z poziomu wojewódzkiego w kierunkach polityki przestrzennej w rozdziale 5. Wynik takiej analizy zamieszczony jest w tab. 3.4 i potwierdza on spójność obu dokumentów.

Tabela 3.4. Sposób uwzględnienia kierunków rozwoju przestrzennego dla WrOF wyznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa w części przestrzennej strategii

Kierunki rozwoju przestrzennego określone dla obszaru WrOF	Czy są uwzględnione w części przestrzennej strategii?	Komentarz
E.4.1. „Zwiększenie sprawności systemu komunikacyjnego i transportu zbiorowego we WrOF” Działania z zakresu: • poprawy funkcjonowania węzła miejskiego na sieci TEN-T. • zwiększenia udziału ruchu rowerowego w transporcie WrOF • poprawy funkcjonowania korytarzy transportowych i węzłów integracyjnych WrOF	TAK	Kierunek kompleksowo uwzględniony, rozwinięty, uszczegółowiony i zwizualizowany w rozdziale 5.5 strategii
E.4.2. „Zapewnienie wysokiej jakości życia i inwestowania, przy zachowaniu wysokich wartości i cech krajobrazu kulturowego WrOF” Działania z zakresu: • podniesienia jakości zamieszkania • wysokich wartości i cech krajobrazu kulturowego WrOF. • kształtowania wysokiej jakości terenów aktywności gospodarczej.	TAK	Kierunek kompleksowo uwzględniony, rozwinięty, uszczegółowiony i zwizualizowany w całej części przestrzennej strategii, w szczególności w rozdziałach 5.2. (strefy funkcji dominujących) i 5.4 (zamieszkanie)
E.4.3. „Skuteczna ochrona walorów przyrodniczo-krajobrazowych i racjonalne wykorzystanie zasobów” Działania z zakresu: • zapewnienia odpowiedniej jakości i spójności terenów cennych przyrodniczo i krajobrazowo. • ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów przyrodniczych.	TAK	Kierunek kompleksowo uwzględniony, rozwinięty, uszczegółowiony i zwizualizowany w rozdziale 5.6 strategii (błękitno-zielona infrastruktura)
E.4.4. „Kształtowanie struktury osadniczej WrOF w sposób umożliwiający zabezpieczenie przed skutkami zmian klimatu oraz negatywnymi skutkami działalności człowieka” Działania z zakresu: • wdrażania systemu zielonej infrastruktury. • ograniczania negatywnych skutków zjawisk naturalnych - powodzi i suszy.	TAK	Kierunek kompleksowo uwzględniony, rozwinięty, uszczegółowiony i zwizualizowany w całej części przestrzennej strategii, w szczególności w rozdziałach 5.2. (strefy funkcji dominujących), 5.6 (błękitno-zielona infrastruktura) i 5.7 (bezpieczeństwo i infrastruktura techniczna)

Kierunki rozwoju przestrzennego określone dla obszaru WrOF	Czy są uwzględnione w części przestrzennej strategii?	Komentarz
- kształtowania zwartej struktury osadniczej WrOF odpornej na skutki zmian klimatu - kształtowania efektywnego systemu infrastruktury energetycznej oraz gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej		

źródło: opracowanie własne.

Ostatnim elementem weryfikacji spójności zewnętrznej projektu strategii Wrocław 2050 w części przestrzennej jest porównanie jej ustaleń z głównymi programami i politykami miejskimi w zakresie kluczowych wyzwań rozwojowych, a więc adaptacji do zmian klimatu oraz zrównoważonej mobilności miejskiej.

Głównym celem strategicznym Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu do roku 2030 (uchwała nr XIII/342/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 września 2019 r.) jest zwiększenie odporności Wrocławia na skutki zmian klimatu, zgodnie z ideą miasta 3Z – zdrowego, zielonego, zadowolonego. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez realizację licznych, wzajemnie skoordynowanych działań adaptacyjnych, ukierunkowanych na ograniczenie wrażliwości miasta i wzmocnienie jego zdolności do reagowania na obecne i przyszłe zagrożenia klimatyczne. Projekt Strategii „Wrocław 2050” w części przestrzennej jest w pełni spójny z działaniami adaptacyjnymi przewidzianymi w MPA. W szczególności dotyczy to działań takich jak:

- System gospodarowania wodami opadowymi
- Zrównoważone zabudowywanie
- Budowa i rozwój błękitnej i zielonej infrastruktury w mieście ze szczególnym uwzględnieniem mikroretencji
- Wykorzystanie potencjału terenów nadrzecznych
- Przystosowanie przestrzeni komunikacyjnej do zmian klimatu
- Przystosowanie obiektów użyteczności publicznej, społecznej i obiektów edukacyjnych do zmian klimatu (+OZE)
- System wentylacji i przewietrzania miasta
- Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego miasta
- Wytyczne dla rozwoju budownictwa ekologicznego
- System zabezpieczenia Wrocławia na zwiększone zapotrzebowanie na wodę
- Przystosowanie przestrzeni rekreacyjno-wypoczynkowych do zmian klimatu
- Przystosowanie przestrzeni publicznej do zmian klimatu
- Rewitalizacja i rewitalizacja obszarów zdegradowanych (poprzemysłowych) i zieleni w mieście
- Ochrona przyrody przed zmianami klimatu (w tym obszarów prawnie chronionych)

Zawarte w strategii kierunki działań przestrzennych realizują wprost lub co najmniej wzmacniają cele adaptacyjne MPA. Widoczna jest spójna wizja przekształcania struktury miasta w kierunku większej odporności na skutki zmian klimatu, zarówno w zakresie infrastruktury technicznej, jak i łagodzenia skutków urbanizacji poprzez rozwój błękitno-zielonej infrastruktury i adaptacyjne przekształcanie przestrzeni publicznych. Strategia przyjmuje zintegrowane podejście, łączące cele środowiskowe, społeczne i funkcjonalne, co wzmacnia jej zgodność z ideą zrównoważonego rozwoju miasta 3Z: zdrowego, zielonego i zadowolonego.

W zakresie polityki przestrzennej związanej z mobilnością i transportem projekt Strategii Wrocław 2050 jest w pełni spójny z przyjętymi programami sektorowymi. Do najważniejszych z nich należą:

1. Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Wrocławia (PZMM) przyjęty Uchwałą Nr VIII/194/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 kwietnia 2019 r. Wizja przyjęta w dokumencie zakłada, że przemieszczanie się po Wrocławiu powinno być bezpieczne, szybkie i przyjazne zarówno dla mieszkańców, jak i środowiska. Kluczowe znaczenie przypisano integracji polityki transportowej z polityką przestrzenną miasta. Wyznaczono dziewięć obszarów realizujących tę wizję:
 - miasto przestrzennie skoordynowane,
 - miasto szybkich przemieszczeń,
 - miasto przestrzeni zorganizowanej,
 - miasto bezpieczne w ruchu,
 - miasto systemów zintegrowanych,
 - miasto komfortowej podróży,
 - miasto przyjazne środowisku,
 - miasto sprawnie zarządzane,
 - miasto świadomych użytkowników.
2. Plan Zrównoważonej Mobilności dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wrocławia (PZM MOFW) przyjęty Uchwałą LIV/1471/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 czerwca 2022 r. Dokument ten obejmuje 38 gmin i rozwija założenia PZMM na skalę metropolitalną. Dla celów planowania obszar MOFW podzielono na cztery podobszary:
 - podobszar 1 – miasto Wrocław jako rdzeń,
 - podobszar 2 – „pierścień I”, czyli gminy bezpośrednio sąsiadujące z Wrocławiem,
 - podobszar 3 – „pierścień II”, obejmujący pozostałe gminy nie graniczące bezpośrednio z miastem,
 - podobszar 4 – „miasta satelickie Wrocławia”, czyli gminy miejskie i części miejskie gmin miejsko-wiejskich, pełniące rolę lokalnych ośrodków rozwoju.
3. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2023–2027. Przyjęty Uchwałą LIX/1598/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2022 r. Plan ten, o charakterze wdrożeniowym, określa kierunki rozwoju komunikacji publicznej w granicach miasta oraz gmin współdziałających w ramach porozumień międzygminnych (m.in. Wisznia Mała, Długołęka, Miękinia, Żórawina, Czernica, Siechnice, Kobierzyce, Kąty Wrocławskie). Głównym celem jest zapewnienie wysokiej dostępności, jakości i efektywności transportu zbiorowego jako realnej alternatywy dla transportu indywidualnego, z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju i potrzeb różnych grup mieszkańców.

Całość polityki transportowej, zarówno w wymiarze miejskim, jak i metropolitalnym, znajduje spójne odzwierciedlenie w części przestrzennej Strategii Wrocław 2050. Szczególnie podkreślić należy znaczenie integracji przestrzennej i komunikacyjnej, priorytetyzację transportu zbiorowego, oraz powiązanie celów mobilności z celami środowiskowymi.

4. Spójność wewnętrzna projektu strategii

Niniejszy rozdział poświęcony jest ocenie spójności wewnętrznej projektu Strategii Rozwoju Wrocławia „Wrocław 2050”. Przez spójność wewnętrzną rozumie się zgodność i logiczne powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami dokumentu – w szczególności między 1) celami strategicznymi, kierunkami działań oraz konkretnymi propozycjami ich realizacji oraz 2) między celami strategicznymi i kierunkami działań a modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej. Spójność wewnętrzna świadczy o jakości opracowania strategii jako zintegrowanego planu rozwoju – a nie jedynie zbioru odrębnych pomysłów czy deklaracji.

4.1. Cele strategiczne a działania w projekcie strategii

Rozdział dotyczący spójności wewnętrznej projektu strategii koncentruje się na ocenie logicznych powiązań między poziomem celów strategicznych, kierunków działań i konkretnych rozwiązań proponowanych w ramach projektu *Strategii rozwoju Wrocławia. Wrocław 2050*. Zgodnie z podejściem rekomendowanym w literaturze przedmiotu oraz dokumentach krajowych i unijnych, skuteczna strategia rozwoju powinna wykazywać silną wewnętrzną logikę: poszczególne cele powinny być rozwijane poprzez spójne i odpowiednio dobrane kierunki działań, a te z kolei – uszczegółowione w adekwatnych działaniach i projektach. W niniejszym rozdziale przeanalizowano tę zależność, dokonując przeglądu zapisów projektowanego dokumentu pod kątem zgodności między poziomami planowania strategicznego oraz trafności doboru działań względem zidentyfikowanych priorytetów rozwojowych miasta. Szczególną uwagę zwrócono na pełnię rozwinięcia poszczególnych celów oraz na potencjalne napięcia wynikające z ogólności niektórych kierunków działań czy ich wzajemnego nakładania się.

W projekcie Strategii Wrocław 2050 jedną z głównych trudności interpretacyjnych stanowi brak precyzyjnie zdefiniowanej i jasno przedstawionej struktury kierunków rozwoju poniżej poziomu celów strategicznych. O ile cele są wyodrębnione i konsekwentnie oznaczone, o tyle kierunki działań oraz działania nie zostały jednoznacznie nazwane i oznakowane jako takie. Mimo że tekst sugeruje ich hierarchię logiczną, brak formalnych etykiet lub legendy może prowadzić do niepewności co do funkcji poszczególnych fragmentów tekstu. Tego rodzaju niejednoznaczność może mieć konsekwencje na etapie wdrażania i monitorowania strategii, a także w trakcie konstruowania dokumentów wykonawczych (np. programów operacyjnych, planów inwestycyjnych czy raportów z realizacji). Dlatego rekomenduje się, aby w przyszłych dokumentach strategicznych stosować jednoznacznie identyfikowalne oznaczenia i nomenklaturę, które ułatwią interpretację zapisów, ich operacjonalizację oraz przypisanie odpowiedzialności instytucjonalnej.

Drugim istotnym obszarem wymagającym uporządkowania jest sposób artykulacji celów strategicznych oraz kierunków działań. W dokumencie występuje duża różnorodność stylistyczna i składniowa – niektóre cele są formułowane jako postulaty (np. „Wysoka jakość edukacji i nauki”), inne mają metaforyczny charakter (np. „Miasto promieniujące kulturą”), a jeszcze inne to po prostu zestawy rzeczowników (np. „Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie”). Tego typu niespójność nie tylko utrudnia jednoznaczną interpretację zamierzeń, ale może również wpływać na nieczytelność dokumentu jako instrumentu zarządzania strategicznego. W planowaniu strategicznym zaleca się formułowanie celów jako ukierunkowanych intencji zmian, często za pomocą czasowników operacyjnych (np. „zwiększenie”, „wzmocnienie”, „poprawa”), co sprzyja lepszemu przekładaniu ich na działania, wskaźniki i ramy odpowiedzialności. Przenikanie się konwencji narracyjnych i różna skala abstrakcji poszczególnych zapisów skutkuje rozchwianiem logiki strukturalnej, co w dalszej perspektywie może ograniczyć skuteczność narzędzi monitorowania i ewaluacji.

Trzecia grupa uwag dotyczy specyficznych dopisków pojawiających się pod każdym z celów strategicznych. Mają one formę krótkich, często urwanych fraz (np. „Wrocław zabezpieczony przed powodzią”, „Spadek liczby prób

samobójczych”), które nie są w żaden sposób obudowane metodycznie ani formalnie. Nie wiadomo, czy stanowią one postulowane rezultaty, wskaźniki docelowe, elementy wizji, czy może hasła promocyjne. Ich obecność nie została uprzednio wyjaśniona, nie towarzyszy im kontekst metodologiczny ani odniesienie do innych fragmentów dokumentu. Tak sformułowane zapisy mogą dezorientować użytkowników strategii – zarówno na poziomie eksperckim, jak i wykonawczym – i prowadzić do błędów w interpretacji. W projektowaniu strategii rekomenduje się, by tego rodzaju elementy były jednoznacznie osadzone w strukturze dokumentu, opatrzone nagłówkiem lub opisem oraz przypisane do konkretnej funkcji analitycznej lub zarządczej (np. cele operacyjne, rezultaty, wskaźniki). Uporządkowanie tej warstwy treściowej pozwoli podnieść przejrzystość i operacyjność strategii jako narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym.

Przeprowadzona w ramach oceny *ex ante* analiza spójności wewnętrznej strategii rozwoju Wrocławia do 2050 roku opierała się na szczegółowym porównaniu relacji pomiędzy celami strategicznymi, przypisanymi im kierunkami działań oraz uszczegółowieniami tych kierunków w formie konkretnych działań. Punktem wyjścia była konstrukcja matrycy logicznej, w której każdy cel poddano ocenie pod kątem logicznego wynikania kierunków działań z jego treści oraz zgodności i adekwatności uszczegółowień względem założonych intencji strategicznych. Tego rodzaju procedura stanowi podstawowy element oceny wewnętrznej spójności dokumentów strategicznych i pozwala uchwycić, czy pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania (cele–kierunki–działania) zachowana została ciągłość logiczna i funkcjonalna. Zestawienie zawarte w tabeli 4.1 wskazuje na względnie dobry poziom spójności wewnętrznej analizowanego dokumentu. We wszystkich sześciu celach strategicznych wskazane kierunki działań w przeważającej mierze wynikają z ich treści oraz obejmują kluczowe pola oddziaływania samorządy miasta. Podobnie, działania rozwijające poszczególne kierunki są zazwyczaj dobrze osadzone w kontekście tematycznym i uwzględniają współczesne uwarunkowania rozwoju dużych miast, w tym presję demograficzną, wyzwania klimatyczne, potrzebę budowy odporności społecznej oraz znaczenie edukacji i innowacji. W analizowanych przypadkach możliwe było również uchwycenie zgodności między strukturą dokumentu a potrzebami wyrażonymi w diagnozie strategicznej (choć nie była ona wprost w tej tabeli odnoszona). Dobrze zarysowana logika dokumentu wzmacnia możliwość jego późniejszego przełożenia na plany wdrożeniowe i dokumenty wykonawcze.

Mimo powyższych pozytywnych obserwacji, warto odnotować pewne zastrzeżenia, które mogą rzutować na dalszy proces operacjonalizacji Strategii. Po pierwsze, w części celów obserwuje się pewne nakładanie się treści kierunków, co może prowadzić do trudności w jednoznacznym przypisaniu odpowiedzialności za ich realizację. Dotyczy to zwłaszcza celów o szerokim zakresie tematycznym (np. bezpieczeństwo czy pozycja międzynarodowa Wrocławia), w których kierunki mają zbliżoną treść lub obejmują wiele pól polityk jednocześnie. Po drugie, poziom szczegółowości działań jest miejscami nierównomierny, a niektóre uszczegółowienia się powtarzają, co może zaburzać przejrzystość. Z perspektywy wdrożeniowej wskazane byłoby uporządkowanie treści i jednoznaczne przyporządkowanie działań do polityk sektorowych oraz zapewnienie przejrzystości logicznej całej struktury celów. Pomimo tych uwag, struktura dokumentu pozostaje generalnie spójna i odpowiada współczesnym standardom tworzenia strategii rozwoju miast.

Tabela 4.1. Matryca oceny spójności celów strategicznych, kierunków działań i sposobów ich realizacji

Cel strategiczny	Kierunki działań	Ocena powiązania kierunków działań z celem	Ocena adekwatności kierunków działań oraz ich uszczegółowienia
Cel 1. Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni	1. Kształtowanie miasta kompaktowego 2. Kształtowanie przestrzeni w taki sposób, by zapewniała wysoką jakość życia i sprzyjała dobrostanowi psychicznemu i fizycznemu 3. Wysoka jakość i charakter przestrzeni, miejsc, obiektów 4. Kształtowanie błękitno-zielonej infrastruktury jako spójnego ekosystemu 5. Adaptacja do zmian klimatu, rozszczelnianie miasta, niwelowanie miejskiej wyspy ciepła 6. Rozwój zrównoważonej mobilności i zintegrowanego systemu komunikacyjnego 7. Rozwój wspólnej polityki przestrzennej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	Kierunki działań przypisane do celu „Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni” wynikają z niego w sposób logiczny, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień przestrzennych. W kontekście współczesnych wyzwań związanych z chaos przestrzennym, rozlewaniem się zabudowy i problemami zachowania ładu przestrzennego, silne osadzenie działań w idei miasta kompaktowego, dobrze skomunikowanego i zielonego jest nie tylko trafne, ale i konieczne. Wskazane kierunki odpowiadają na potrzebę zrównoważonego kształtowania przestrzeni miejskiej, poprawy jakości życia w istniejących strukturach oraz ograniczania presji na tereny podmiejskie. Szczególnie ważne są tu działania na rzecz integracji transportowej oraz współpracy metropolitalnej, które wzmacniają potencjał miasta i jego otoczenia do skutecznej odpowiedzi na wyzwania suburbanizacji.	Kierunki działań i działania są sformułowane w sposób logicznie wynikający z celu 1 i poprawnie rozpisane na poszczególne obszary polityk publicznych. Ich zakres tematyczny obejmuje komponenty współczesnego myślenia o jakości życia w miastach – od ładu przestrzennego, przez błękitno-zieloną infrastrukturę i dobrostan psychofizyczny, po zrównoważoną mobilność i działania adaptacyjne wobec zmian klimatu. Uszczegółowienie kierunków pozwala traktować je jako pewne drogowskazy dla planowania i wdrażania polityk miejskich. Jednocześnie należy zauważyć, że szczegółowość rozpisanych działań skutkuje miejscami powtórzeniami (np. odniesienia do błękitno-zielonej infrastruktury pojawiają się w kilku kierunkach), co może utrudniać operacjonalizację i monitoring strategii. Na uwagę zasługuje także fakt, że wiele z działań odnosi się do przestrzeni publicznej jako środowiska życia codziennego i nośnika wartości społecznych, co jest spójne z podejściem promowanym w nowoczesnych strategiach miejskich. Kierunki obejmują również zagadnienia współpracy metropolitalnej, co jest istotne w kontekście rozlewania zabudowy i rosnącej funkcjonalnej zależności Wrocławia od otaczających gmin. Łącznie tworzą one kompleksową odpowiedź na wyzwania zidentyfikowane w diagnozie, choć ich wzajemne przenikanie i rozbudowany charakter będą wymagały starannego zarządzania wdrożeniem i przejrzystego systemu monitoringu.
Cel 2. Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia	1. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ważnego ośrodka 2. Wzmacnianie gospodarczej pozycji Wrocławia 3. Wzmacnianie lokalnego rynku pracy 4. Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ośrodka badań i rozwoju 5. Wzmacnianie marki Wrocławia jako atrakcyjnego celu turystycznego	Kierunki działań przypisane do celu „Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia” w dużej mierze wynikają logicznie z jego treści, choć pierwszy z nich – „Wzmacnianie pozycji Wrocławia jako ważnego ośrodka” – ma charakter bardzo ogólny i w praktyce obejmuje obszary rozwijane także w pozostałych kierunkach. W efekcie granice między nimi są płynne, a ich treści wzajemnie się przenikają – np. działania dotyczące obecności Wrocławia w sieciach krajowych i międzynarodowych znajdują odzwierciedlenie	Kierunki działań określone w ramach celu „Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia” oraz ich uszczegółowienie są generalnie adekwatne do celu strategicznego i obejmują główne pola aktywności dużego miasta w realiach współczesnych wyzwań rozwojowych. Zawierają odniesienia zarówno do pozycji gospodarczej, naukowej, jak i kulturowo-turystycznej Wrocławia, uwzględniając potrzebę budowania odporności miasta poprzez zróżnicowanie relacji zewnętrznych oraz rozwój zasobów endogenicznych. Zastosowany podział na pięć kierunków obejmuje kluczowe obszary. Uszczegółowienia działań w ramach poszczególnych kierunków mają przeważnie charakter operacyjny i odpowiadają

Cel strategiczny	Kierunki działań	Ocena powiązania kierunków działań z celem	Ocena adekwatności kierunków działań oraz ich uszczegółowienia
		zarówno w polityce gospodarczej, jak i naukowej czy kulturalnej. Taka struktura jest spójna z holistycznym podejściem do rozwoju metropolii, ale jednocześnie zwiększa złożoność wdrażania i monitoringu. Wymaga to dobrze zaprojektowanego systemu realizacji, który pozwoli zachować przejrzystość i odpowiedzialność za poszczególne komponenty oraz uniknąć nieefektywnego rozproszenia działań.	wymogom stawianym miastom w obliczu rosnącej konkurencji o inwestycje, talenty i kapitał instytucjonalny. Uwzględnione zostały zarówno działania promujące rozwój sektorów zaawansowanych technologii i nauki, jak i ukierunkowane na jakość życia oraz atrakcyjność turystyczną i osiedleńczą (np. wzmocnienie sektora turystyki, marki kulinarnej, dostępności usług wyższego rzędu).
3. Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy i neutralność klimatyczna	1. Transformacja energetyczna – ku energetycznej autonomii Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego 2. Wdrażanie przyjaznych klimatowi nowych technologii i rozwiązań 3. Wzmacnianie poziomu bezpieczeństwa publicznego 4. Podwyższenie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego 5. Zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej 6. Dążenie do lokalnej autonomii żywnościowej 7. Wzmacnianie bezpieczeństwa i odporności na kryzysy, w tym wojny	Wobec agresji Rosji na Ukrainę oraz narastającego globalnego kryzysu bezpieczeństwa, związanego z erozją porządku międzynarodowego, bezpieczeństwo – także na poziomie miast – staje się jednym z kluczowych współczesnych wyzwań rozwojowych. W tym kontekście zestaw kierunków działań przypisanych do celu „Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy i neutralność klimatyczna” stanowi próbę odpowiedzi na złożony charakter obecnych zagrożeń. Proponowane kierunki obejmują zarówno kwestie długofalowej adaptacji (np. transformacja energetyczna, ochrona przed powodzią, technologie przyjazne klimatowi), jak i bezpośrednie aspekty reagowania kryzysowego, w tym bezpieczeństwa publicznego, odporności infrastruktury krytycznej czy autonomii żywnościowej. Wprowadzono również wątki dotychczas słabiej obecne w strategiach miejskich, jak bezpieczeństwo informacyjne i działania przeciwdziałające dezinformacji. Zakres ten odpowiada współczesnym potrzebom i uwarunkowaniom, a choć poszczególne kierunki są tematycznie rozproszone (czym innym jest bezpieczeństwo klimatyczne i bezpieczeństwo przed agresją zbrojną), wspólnie budują ramy dla wielowymiarowej odporności miejskiej. Z	Wydaje się, że siedem wyodrębnionych kierunków działań stanowi właściwą odpowiedź na współczesne wyzwania cywilizacyjne, wśród których rosnące znaczenie mają zarówno zagrożenia klimatyczne i środowiskowe, jak i geopolityczne czy społeczne. Kierunki te obejmują szerokie spektrum zagadnień – od transformacji energetycznej (1) i adaptacji technologicznej (2), przez działania klasycznie rozumiane jako bezpieczeństwo publiczne (3), po kwestie związane z odpornością ekologiczną (4), ochroną przed powodzią (5), niezależnością żywnościową (6) i przygotowaniem na sytuacje kryzysowe (7). Zakres tematyczny poszczególnych kierunków jest dobrze powiązany z intencją celu, który łączy kwestie neutralności klimatycznej z szeroko rozumianym bezpieczeństwem mieszkańców i infrastruktury. Uszczegółowienia zawarte w punktach operacyjnych są trafne – wskazują zarówno działania twarde (infrastrukturalne, technologiczne), jak i miękkie (edukacja, przeciwdziałanie dezinformacji, wzmacnianie solidarności społecznej). Część działań ma charakter nowatorski lub rzadko dotąd ujmowany w strategiach miejskich (np. tworzenie magazynów energii i ciepła, cyberbezpieczeństwo, satelitarna detekcja wysp zieleni, miejskie farmy żywności). Dzięki temu dokument unika redukcjonizmu, a podejście do bezpieczeństwa wykracza poza sektorową logikę. Równocześnie warto zauważyć, że przy tak szerokim zakresie tematycznym niektóre kierunki częściowo się pokrywają (np. 1 i 2) lub nachodzą tematycznie na inne cele strategiczne (np. działania społeczne i mieszkaniowe z kierunku 7).

Cel strategiczny	Kierunki działań	Ocena powiązania kierunków działań z celem	Ocena adekwatności kierunków działań oraz ich uszczegółowienia
		perspektywy wdrażania może to jednak wymagać starannego doprecyzowania odpowiedzialności i koordynacji międzysektorowej.	
4. Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie	1. Dbalność o długie życie w zdrowiu 2. Dbalność o jakość życia mieszkanki i mieszkańców, w tym ze szczególnymi potrzebami 3. Wsparcie w ramach rodzicielstwa, w tym rodzicielstwa zastępczego oraz wspieranie terapii na rzecz dietetyki 4. Wspieranie różnorodności i inkluzji 5. Rozwijanie poczucia wspólnotowości i solidarności 6. Rozwój skutecznej komunikacji z mieszkankami i mieszkańcami	Cel strategiczny „Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie” koncentruje się na wymiarze społecznym, uwzględniając zarówno kwestie zdrowotne, jak i zaufanie, inkluzję, relacje międzyludzkie i komunikację. Kierunki działań zostały więc dobrane zgodnie z tą intencją – tworzą odpowiedź na współczesne wyzwania dotyczące kondycji psychofizycznej mieszkanki, rosnących nierówności, kryzysu więzi społecznych i deficytu zaufania. Układ kierunków wskazuje na przyjęcie szerokiej, integrującej perspektywy, obejmującej zarówno zdrowie i wsparcie w życiu codziennym (1–3), jak i szersze procesy społeczne (4–6).	Uszczegółowienia kierunków działań w ramach celu „Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie” są spójne z logiką celu i kierunków działań i jednocześnie dostosowane do złożoności problemów zdrowotnych, społecznych oraz demograficznych, z jakimi mierzą się współczesne metropolie. Strategia uwzględnia działania stricte zdrowotne, ale także szeroko rozumiany dobrostan psychiczny, dbałość o jakość relacji społecznych, przeciwdziałanie wykluczeniu i budowanie zaufania – co dobrze odzwierciedla kompleksowość tego celu. Ważnym elementem są zapisy związane z różnorodnością i inkluzją (kierunek 4) oraz polityką migracyjną. W kontekście starzejącego się społeczeństwa i rosnących deficytów demograficznych w Polsce – migracja staje się jednym z kluczowych procesów kształtujących strukturę społeczną miast. Dodatkowo, wobec rosnącej liczby uchodźców i migrantek/migrantów, m.in. z Ukrainy czy globalnego Południa, działania na rzecz włączenia społecznego i międzykulturowego stają się niezbędnym warunkiem utrzymania spójności społecznej. Proponowane instrumenty – od wsparcia instytucjonalnego po edukację międzykulturową – wskazują na zrozumienie tych wyzwań. Dobrze rozwinięty jest także obszar budowania wspólnotowości i lokalnych sieci współpracy (kierunek 5), z akcentem na osiedlowe formy samoorganizacji i zaangażowanie młodego pokolenia. Wzmacnia to odporność społeczną miasta – nie tylko w sensie gotowości na kryzysy, ale też w wymiarze codziennego kapitału społecznego. Rozwój efektywnej komunikacji (kierunek 6) uzupełnia ten obraz, wskazując, że relacje władzy z mieszkańcami są dziś warunkiem skutecznego zarządzania miastem, także w kontekście walki z dezinformacją.
5. Wysoka jakość edukacji i nauki	1. Rozwój wzorowego modelu edukacji 2. Promowanie kultury uczenia się przez całe życie 3. Wspieranie rozwoju osób wymagających edukacji specjalnej	Oświata jest obecnie największym obciążeniem po stronie wydatków bieżących budżetu miasta, a jej finansowanie – przy stale rosnących potrzebach – stanowi jedno z głównych wyzwań polityki lokalnej. W tym kontekście logiczne i zasadne jest wyeksponowanie tematu edukacji	Uszczegółowienia kierunków działań przypisanych do celu „Wysoka jakość edukacji i nauki” można uznać za dobrze dopasowane do zamierzeń kierunkowych. Działania przedstawione w ramach poszczególnych kierunków odzwierciedlają złożoność systemu edukacyjnego i naukowego w dużym mieście oraz realne możliwości oddziaływania

Cel strategiczny	Kierunki działań	Ocena powiązania kierunków działań z celem	Ocena adekwatności kierunków działań oraz ich uszczegółowienia
	4. Rozwój edukacji poza budynkami i programami dydaktycznymi 5. Promowanie Wrocławia jako atrakcyjnego miejsca do studiowania i nowoczesnego centrum życia naukowego 6. Sieciowanie nauki, biznesu, sektora publicznego, organizacji pozarządowych i grup społecznych na szczeblu metropolitalnym, regionalnym i międzynarodowym 7. Zaangażowanie wrocławskiej kadry akademickiej i naukowej	jako strategicznego priorytetu. Kierunki działań, od rozwoju modelu edukacji (1), przez wspieranie edukacji specjalnej (3) i nieformalnej (4), aż po sieciowanie środowisk naukowych (6–7), odzwierciedlają zarówno bieżące obowiązki samorządu, jak i długofalowe ambicje związane z budową nowoczesnego miasta opartego na wiedzy. Uwzględnienie potrzeby uczenia się przez całe życie, umiędzynarodowienia środowiska naukowego oraz współpracy między nauką, biznesem i samorządem wzmacnia ten cel w świetle wyzwań przyszłości i przemian demograficzno-społecznych. Tym samym kierunki działań tworzą całościowy układ, który pozwala zarządzać zarówno presją dnia codziennego, jak i planowaniem rozwoju opartego na innowacjach i kapitale ludzkim.	samorządu lokalnego. Ich zakres obejmuje zarówno wsparcie dla szkolnictwa formalnego – na poziomie przedszkolnym, podstawowym, jak i wyższym – jak i inicjatywy pozaformalnej edukacji przez całe życie. Widoczna jest intencja zwiększania jakości oferty edukacyjnej poprzez współpracę z uczelniami, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi, co odpowiada potrzebie lepszego dostosowania kształcenia do dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych. Istotnym atutem jest ujęcie potencjału środowiska akademickiego Wrocławia jako zasobu rozwojowego miasta – nie tylko w wymiarze dydaktycznym, ale również jako partnera innowacyjnego i społecznego. Zakres uszczegółowień jest więc spójny z głównym celem, i dobrze wpisuje się we współczesne wyzwania rozwoju miejskiego – w tym rosnącą konkurencję między ośrodkami akademickimi, presję demograficzną i potrzebę kształcenia ustawicznego.
6. Miasto promieniujące kulturą	1. Rozwój instytucji kultury, flagowych marek kulturalnych, znaczących wydarzeń kulturalnych oraz nowych zjawisk w kulturze 2. Kształtowanie nawyków uczestnictwa w kulturze przez całe życie 3. Dbłość o dziedzictwo kulturowe i charakter przestrzeni miasta 4. Promowanie walorów kulturalnych i turystycznych Wrocławia i Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego	Kierunki wyróżnione w ramach celu „Miasto promieniujące kulturą” obejmują poszczególne wymiary polityki kulturalnej i związanej z rozwojem instytucji kultury oraz wydarzeń kulturalnych. Ponadto zawarte są w nim także elementy budowania nawyków uczestnictwa w kulturze, ochrony dziedzictwa oraz promocji miasta przez kulturę. Wydaje się, że taki układ oddaje oczekiwania wobec dużego ośrodka miejskiego, który aspiruje do silnej pozycji przynajmniej w krajowym krajobrazie kulturalnym. Wśród kierunków działań ujęto zarówno aspekty infrastrukturalne, programowe i promocyjne, jak i kompetencyjno-edukacyjne, co zwiększa szansę na trwałe efekty. Wymagają one jednak wieloletnich, partnerskich i dobrze osadzonych w lokalnym potencjale twórczym działań.	Uszczegółowienie kierunków działań w ramach celu „Miasto promieniujące kulturą” koncentruje się na wsparciu instytucji kultury i twórców (kierunek 1), rozwijaniu uczestnictwa i kompetencji kulturowych mieszkańców (kierunek 2), ochronie dziedzictwa (kierunek 3) oraz promocji kulturalno-turystyczną (kierunek 4). Wydaje się, że uszczegółowienia są adekwatne – zwracają uwagę zarówno na kwestie infrastrukturalne, jak i „miękkie”. Istotne jest także wprowadzenie wątków takich jak kultura pamięci, wysoka jakość przestrzeni, wspieranie mecenatu prywatnego czy promocja czytelnictwa – co pokazuje szerokie ujęcie kultury jako zjawiska przekraczającego sektorowe granice. Dobrze, że Strategia akcentuje również codzienne uczestnictwo w kulturze, edukację i kształtowanie kompetencji odbiorczych. Pewnym wyzwaniem może być jednak jednoczesna realizacja tak szerokiego zestawu działań – co wymaga silnej koordynacji między różnymi aktorami, w tym instytucjami kultury, organizacjami pozarządowymi i podmiotami promującymi miasto.

źródło: opracowanie własne.

4.2. Cele strategiczne i kierunki działań a wymiar przestrzenny strategii

Jednym z najważniejszych wyzwań związanych z przygotowywaniem strategii rozwoju w nowej formie, łączącej zakres społeczno-gospodarczy i przestrzenny, jest osiągnięcie spójności wewnętrznej pomiędzy tymi dwoma komponentami. Strategia „Wrocław 2050” dostrzega to powiązanie, deklarując we wprowadzeniu do przedstawienia celów strategicznych i kierunków działań (rozdział 3.2), że zostaną one zobrazowane polityką przestrzenną w rozdziale 5. Niektóre z kierunków działań są tam rozwijane i uszczegółowiane w sposób szczególny, zwłaszcza te dotyczące kształtowania przestrzeni, polityki mobilności, adaptacji do zmian klimatu czy infrastruktury służącej odporności i bezpieczeństwu. Ocena spójności wewnętrznej dokumentu wymaga jednak całościowej oceny powiązania celów strategicznych i kierunków działań z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleniami i rekomendacjami w zakresie polityki przestrzennej. Wynik takiej analizy zamieszczony jest w tab...

Tabela 4.2. Powiązanie celów strategicznych i kierunków działań z częścią przestrzenną strategii

Cel strategiczny	Czy jest uwzględniony w części przestrzennej?	Komentarz
1. Wysoka jakość życia w dobrej przestrzeni.	TAK	Cel w całości dotyczy polityki przestrzennej w różnych jej aspektach, kompleksowo rozwinięty, uszczegółowiony i zwizualizowany w rozdziale 5
2. Wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji Wrocławia.	TAK	Cel realizowany w części przestrzennej przez wskazanie lokalizacji pod rozwój usług wyższego rzędu i przestrzeni rozwoju gospodarczego – centrum ogólnomiejskie oraz ośrodki usługowe ponadlokalne, w tym niektóre wyznaczone jako OSI
3. Bezpieczeństwo, odporność na kryzysy, neutralność klimatyczna.	TAK	Cel kompleksowo rozwinięty, uszczegółowiony i zwizualizowany w kierunkach polityki przestrzennej w rozdziale 5.7
4. Zdrowie, pomoc wzajemna, zaufanie.	TAK	Cel uwzględniony w kierunkach polityki przestrzennej w ramach zasad kształtowania osiedli mieszkaniowych, lokalnych ośrodków usługowych oraz zrównoważonego środowiska miejskiego, a także realizowany przez wskazanie lokalizacji pod rozwój ośrodków usług ochrony zdrowia w ramach katalogu ponadlokalnych ośrodków usługowych,
5. Wysoka jakość edukacji i nauki.	TAK	Cel realizowany w części przestrzennej głównie przez wskazanie lokalizacji pod rozwój ośrodków nauki i badań w ramach katalogu ponadlokalnych ośrodków usługowych, ograniczone uwzględnienie problematyki edukacji w części przestrzennej
6. Miasto promieniujące kulturą.	TAK	Cel realizowany w części przestrzennej głównie przez wskazanie lokalizacji pod rozwój usług kultury w ramach katalogu ponadlokalnych ośrodków usługowych, w tym podkreślenie roli kultury szczególnie przy opisie niektórych OSI

źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższego zestawienia, istnieje zasadnicza spójność pomiędzy listą celów strategicznych i kierunków działań a modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleniami i rekomendacjami w zakresie polityki przestrzennej, choć w odniesieniu do poszczególnych celów stopień tej zbieżności jest zróżnicowany. Niektóre

cele strategiczne i kierunki działań niejako z definicji nie mają charakteru zlokalizowanego terytorialnie, szczególnie jeżeli są nastawione na konkretne grupy społeczne czy sfery działalności przenikające całe miasto. Takie działania nie koncentrują się na konkretnych lokalizacjach, ale bardziej kształtują polityki horyzontalne. W takich przypadkach potencjalny wymiar przestrzenny może być wtórny wobec funkcjonalnego celu działania.

Najpoważniejsza, a przynajmniej mająca potencjalnie największe znaczenie praktyczne, wątpliwość dotycząca właściwego powiązania części kierunkowej i przestrzennej pojawia się w odniesieniu do wymiaru demograficznego. Wizja miasta w roku 2050 rozpoczyna się założeniem, że „w samym Wrocławiu mieszka ponad milion ludzi”. Również w rozdziale 7 („Wnioski z diagnoz”) znalazły się stwierdzenia takiej jak „Zakładamy, że w najbliższych latach możemy osiągnąć liczbę miliona mieszkanek i mieszkańców” oraz „Wrocław miliona mieszkanek i mieszkańców przestaje być hasłem – staje się opisem naszej bliskiej przyszłości.”. Tymczasem, w części przestrzennej nie ma w zasadzie śladu takiego podejścia do rozwoju demograficznego miasta. Ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej nie precyzują na jaką liczbę mieszkańców planowane jest miasto w kształcie zaproponowanym w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jest to o tyle istotne, że to właśnie w tej części strategii, zgodnie z art. 10e ust. 3 pkt 5 lit. c ustawy o samorządzie gminnym, powinno znaleźć się „określenie szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej”. Brak takiego elementu strategii oznacza, że plan ogólny powinien bazować na liczbie mieszkańców za 20 lat określonej w prognozie GUS. Przewidywana dla Wrocławia liczba mieszkańców według tego źródła wynosi 656 tys. mieszkańców na 2045 r. i 647 tys. mieszkańców na 2050 r. Nawet po wykonaniu kolejnych kroków algorytmu (powiększenie prognozowanej liczby mieszkańców o 5%, a następnie wyznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową w ilości odpowiadającej 130% zapotrzebowania) dochodzi się do liczby ok. 895 tys. mieszkańców, a więc nadal wyraźnie poniżej miliona.

Nie ulega wątpliwości, że obecna liczba ludności podawana oficjalnie przez GUS dla Wrocławia (673 tys. w 2024 roku) jest zapewne istotnie zaniżona, jak wynika z przywołanych w strategii analiz i diagnoz. Pomiary pośrednie sugerują, że w mieście realnie może mieszkać o wiele więcej osób. Taka korekta obrazu jest uzasadniona, ale wymaga jasnego sformułowania w samej strategii, jeśli miałyby stać się podstawą do przyjęcia dalszych założeń w sferze polityki przestrzennej. Sama strategia nie musi zawierać bilansu chłonności terenów ani jednoznacznego wskazania, gdzie te dodatkowe setki tysięcy mieszkańców miałyby realnie w przyszłości zamieszkać – tego rodzaju szczegółowa analiza pojawia się dopiero przy bilansowaniu terenów w planie ogólnym. Jednak brak przesądzenia w strategii o „szczególnym zapotrzebowaniu na zabudowę mieszkaniową” powoduje niejako domyślnie konieczność planowania miasta na ok. 650-700 tys. mieszkańców, co stoi w sprzeczności z wizją miasta w 2050 r. i sformułowanymi wnioskami z diagnoz. Decyzję, czy zmodyfikować wizję rozwoju czy uzupełnić część przestrzenną w zakresie demograficznym należy pozostawić autorom strategii. Ślady wahania w tym zakresie można znaleźć w innym stwierdzeniu z wizji rozwoju: „sprawnie i po partnersku prowadzimy, we współpracy z otaczającymi nas gminami i powiatami, niemal półtoramilionowy Wrocławski Obszar Metropolitalny, który obejmuje teren mniej więcej dawnego województwa wrocławskiego”. Taka skala ludnościowa WrOM jest w miarę spójna z prognozami GUS (1.330 tys. mieszkańców w 2050 r.), a na pewno znacznie bardziej niż pojawiający się w poprzedniej wersji strategii WrOM „dwumilionowy”. Równocześnie jednak półtoramilionowy WrOM przy ponad milionie mieszkańców w samym mieście oznaczałby spadek ludności strefy podmiejskiej poniżej pół miliona mieszkańców wobec 645 tys. mieszkających tam obecnie i 684 tys. prognozowanych na 2050 r. Tak więc pewien rodzaj niespójności w tym zakresie pojawia się już w obrębie samej wizji rozwoju.

Ostatni wątek w zakresie oceny spójności wewnętrznej dokumentu pod kątem części przestrzennej dotyczy strony redakcyjnej dokumentu. Nie sposób nie zauważyć, że tekst strategii w obecnym kształcie cechuje się w niektórych miejscach nadmierną redundancją i rozwleczeniem treści. Wiele zapisów powtarza bardzo zbliżone lub wręcz tożsame idee – choćby w obszarach dotyczących kształtowania miasta zwartego, przestrzeni publicznych czy błękitno-zielonej infrastruktury. Podobne do siebie sformułowania pojawiają się w różnych miejscach dokumentu (np.

w celu strategicznym nr 1 w rozdz. 3.2.1, głównych ustaleniach i rekomendacjach przestrzennych w rozdz. 5.1 i w jednym lub kilku z dalszych podrozdziałów rozdz. 5), często z niewielkimi różnicami redakcyjnymi, co utrudnia uchwycenie hierarchii celów, kierunków i działań oraz ich wzajemnych powiązań. Taki sposób prezentacji może sprawiać trudność w odbiorze, zwłaszcza dla przeciętnego mieszkańca, do którego strategia również powinna być adresowana. Długie listy działań, zbliżone w treści, pozbawione wyraźnego pogrupowania tematycznego, mogą wywoływać wrażenie nadmiaru i przytłoczenia informacją. To z kolei osłabia potencjał komunikacyjny dokumentu, który powinien nie tylko wyznaczać kierunki działań, ale również budować zrozumienie i poparcie społeczne dla zamierzonych celów. Z punktu widzenia czytelności i skuteczności przekazu, zasadne byłoby przeprowadzenie redakcyjnej kondensacji tekstu: uporządkowania treści wokół głównych osi tematycznych, eliminacji powtórzeń oraz syntezy pokrewnych sformułowań. Dzięki temu strategia zyskałaby na zwięzłości i przejrzystości, nie tracąc przy tym swojej merytorycznej wartości, a jej przekaz stałby się bardziej przystępny. Być może jednak, z uwagi na zaawansowanie procesu opracowywania dokumentu, tego rodzaju zabiegi redakcyjne można przenieść na etap opracowywania materiałów informacyjno-promocyjnych o już uchwalonej strategii.

5. Przewidywana skuteczność i efektywność projektu strategii

5.1. Warunki instytucjonalne i organizacyjne realizacji strategii

Strategia rozwoju Wrocławia. Wrocław 2050 zakłada, że władze miasta będą odpowiedzialne za realizację dokumentu w zakresie wynikającym z ich ustawowych kompetencji, a w pozostałych obszarach będą pełnić funkcję koordynacyjną, animującą i wspierającą działania innych interesariuszy. Takie podejście podkreślono m.in. w rozdziale 9 dokumentu, który odnosi się do monitorowania i ewaluacji. W świetle tych założeń kluczowe staje się opracowanie i wdrożenie spójnego systemu realizacji strategii, uwzględniającego potencjał instytucjonalny miasta oraz przewidywane mechanizmy zarządzania i koordynacji międzywydziałowej i międzysektorowej.

W obecnej wersji Strategii system wdrażania nie został jednak w pełni skonkretyzowany. W rozdziale 8 dokumentu, który odnosi się do realizacji strategii, pojawiają się ogólne założenia dotyczące przygotowywania dokumentów wykonawczych, takich jak programy operacyjne i plany działań, jednak nie wskazano wprost struktury odpowiedzialności ani powiązania konkretnych instytucji i wydziałów z realizacją poszczególnych celów i kierunków działań. Brakuje także tabelarycznego układu z przypisaniem podmiotów wiodących i wspierających.

W świetle analiz regulaminu organizacyjnego miasta oraz dokumentów statutowych, można stwierdzić, że Miasto Wrocław dysponuje rozbudowaną strukturą organizacyjną i kompetencyjną do realizacji założeń strategicznych. Istnieją wyspecjalizowane jednostki odpowiedzialne za politykę społeczną, mieszkaniową, ochronę środowiska, transport, kulturę, edukację czy rozwój gospodarczy. W strukturze działają także jednostki miejskie i spółki, które potencjalnie mogą zostać włączone w realizację strategii. Tak zróżnicowany układ instytucjonalny pozwala na rozdzielenie odpowiedzialności i przypisanie poszczególnych komponentów strategii do konkretnych realizatorów.

Zaleca się więc, by w strategii zawrzeć wyraźną strukturę realizacyjną – np. w formie tabeli, która w odniesieniu do poszczególnych celów i kierunków działań przypisze konkretne jednostki miejskie, partnerów społecznych i gospodarczych, wskazując także rolę miasta jako realizatora, koordynatora lub partnera wspierającego. Ułatwi to późniejsze planowanie programów wykonawczych i monitoring wdrażania, a także zapewni przejrzystość systemu realizacji strategii dla mieszkańców i interesariuszy zewnętrznych.

5.2. Rezultaty strategii oraz system monitoringu i ewaluacji

Właściwie realizowana strategia rozwoju musi podlegać zaplanowanemu i konsekwentnie realizowanemu procesowi monitoringu i ewaluacji. Wynika to z jednej strony z potrzeby dysponowania wiedzą na temat postępów w zakresie realizacji działań zmierzających do osiągnięcia zakładanych celów, a z drugiej strony stanowi konsekwencję konieczności dostosowywania się do zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych oraz wyciągania wniosków z efektów dotychczas podjętych działań.

Skuteczność i efektywność działań zaplanowanych w *Strategii Wrocław 2050* warunkowana jest w dużym stopniu sposobem zaprojektowania systemu jej monitorowania i ewaluacji. Informacje na ten temat w ocenianym dokumencie są bardzo syntetyczne i ograniczają się do zapowiedzi powołania Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia Komitetu Monitorującego oraz określenia jego zadań. Brakuje informacji na temat harmonogramu pracy tego Komitetu, w którym należy uwzględnić sposób realizacji przedmiotowych zadań. Informacje w tym zakresie należy uzupełnić poszerzając zawartość rozdziału dziewiątego: Monitoring, ewaluacja, aktualizacja strategii. Zakładana co roczna publikacja wyników monitoringu wskaźników w Raporcie o stanie gminy oraz na stronie wroclaw.pl jest dobrym pomysłem. Pozwoli ona transparentnie śledzić postępy w zakresie osiągania zaplanowanych celów i kierunków działań *Strategii Wrocław 2050*. Ponadto informacje dotyczące systemu monitorowania i ewaluacji strategii należy uzupełnić

założeń odnoszącymi się do badań ewaluacyjnych. Rekomenduje się przeprowadzenie czterech badań ewaluacyjnych. Poza niniejszą ewaluacją ex-ante, należy założyć realizację dwóch ewaluacji mid-term (czyli ex-tempore): po dwóch latach od uruchomienia jej realizacji i w połowie okresu strategicznego oraz ewaluacji ex-post po upływie całego okresu strategicznego. Przedmiotem ewaluacji ex-term powinna być weryfikacja stanu realizacji celów i kierunków działań wyznaczonych w dokumencie poprzez identyfikację kierunków zmian wartości wskaźników lub ocenę jakościową (opis zrealizowanych przedsięwzięć lub przyczyn odstąpienia od ich realizacji). Działanie to powinno służyć odpowiedzi na pytanie czy przyjęte cele nadal są właściwe. Zidentyfikowane zmiany uwarunkowań i nieprawidłowości w realizacji powinny stać się podstawą dla podjęcia działań korekcyjnych, które powinny dotyczyć zarówno struktury pierwotnie przyjętych celów i kierunków działań, jak również sposobów ich osiągania. Może to prowadzić do aktualizacji strategii, której nie przewidziano i nie zadeklarowano w ocenianym dokumencie. Przedmiotem ewaluacji ex-post powinna być ocena po realizacji strategii, odpowiadająca na pytanie, czy efekty realizacji strategii są trwałe. Idealną sytuacją jest przeprowadzanie ewaluacji w oparciu o wartości konkretnych miar. Jednak charakter niektórych celów oraz ograniczenia w dostępie do danych uniemożliwiają dobranie łatwo dostępnych do analizy wskaźników. Dlatego w ramach ewaluacji ex-tempore oraz ex-post wskaźniki ilościowe będą mogły być w wielu przypadkach oparte na wskaźnikach produktów pochodzących z bieżącego monitoringu realizacji poszczególnych przedsięwzięć. W ramach uszczegółowienia poziomu realizacji strategii powinien być uzupełniony w każdym badaniu ewaluacyjnym opisem tekstowym identyfikującym relacje przyczynowo-skutkowe opierające logikę interwencji na założeniach teorii bazowej, teorii działania i teorii wdrażania.

Zaproponowany w projekcie *Strategii Wrocław 2050* układ wskaźników może stanowić podstawę dla monitoringu i ewaluacji realizacji celów i kierunków działań tego dokumentu. Stanowi on oczywiście kompromis warunkowany ograniczonym dostępem do danych. Wszystkie zaproponowane wskaźniki są:

- konkretne – są jednoznacznie sformułowane, określone co do źródła pozyskania i odnoszą się do konkretnych celów,
- mierzalne – mają charakter ilościowy z określonymi jednostkami miary,
- osiągalne – biorąc pod uwagę przyjęcie jedynie założeń o trendzie a nie konkretnej wartości są realne i możliwie do osiągnięcia,
- istotne – odnoszą się bezpośrednio do celów strategii są ważne dla rozwoju miasta.

Należy podkreślić, że żaden ze wskaźników nie został ograniczony czasowo, tj. nie wskazano momentu czasu, w którym powinien być osiągnięty. Wynika to z faktu, że w projekcie *Strategii Wrocław 2050* określono jedynie oczekiwany trend zmian wartości wskaźnika. Nie zaproponowano wartości mid-term oraz nie określono wartości oczekiwanej. Przyjęte rozwiązanie jest jednak powszechnie stosowane w dokumentach strategicznych i może być uzasadnione aktualną, niestabilną sytuacją globalną, która nie tworzy warunków dla łatwej predykcji trendów zmian rozwojowych. Dobrze, że załącznik do projektu *Strategii Wrocław 2050* zawiera wartości bazowe większości wskaźników. Wydaje się jednak, że należy uzupełnić to zestawienie o wartości wskaźników określonych mianem „jeszcze niemonitorowanych”. Podział na wskaźniki bazowe i uzupełniające nie jest do końca przekonujący i wymaga bardziej szczegółowego uzasadnienia. Rekomenduje się przypisanie wskaźników w ramach celów do kierunków działań. Pozwoli to na przeprowadzenie weryfikacji, która może prowadzić do uzupełnienia ich zestawienia o mierniki dedykowane kierunkom działań, których rezultaty realizacji są łatwe do monitorowania, a nie zostały dotychczas uwzględnione.

5.3. Ramy finansowe i wdrażanie strategii

W ramach oceny przewidywanej skuteczności i efektywności działań zaplanowanych w *Strategii Wrocław 2050* dokonano oceny ram finansowych i zakładanych sposobów wdrażania zaplanowanych działań.

Należy podkreślić, że projekt *Strategii Wrocław 2050* nie konkretyzuje ram finansowych niezbędnych dla stworzenia warunków dla realizacji zakładanych w tym dokumencie celów i kierunków działań. Ogranicza to zasadniczo skuteczność i efektywność ocenianej strategii. Autorzy w zakresie określenia ram finansowych *Strategii Wrocław 2050* ograniczyli się jedynie do zestawienia źródeł finansowania, które nie zostały w żadnym zakresie uszczegółowione zarówno opisowo, jak i liczbowo. Stanowią one zbiór różnych potencjalnych źródeł finansowania, które nie zostały pogrupowane w kategorie obowiązujące w systematyzacji środków finansowych wykorzystywanych na cele publiczne. W związku z tym rekomenduje się wprowadzenie następujących uzupełnień:

- przeprowadzenie systematyzacji potencjalnych źródeł finansowania przy wykorzystaniu klasyfikacji powszechnie stosowanych w finansach publicznych,
- uszczegółowienie opisu i wartości tych źródeł, które są zarządzane przez władze miasta, w tym przede wszystkim w zakresie informacji dotyczącej budżetu miasta, jego struktury i prognozy,
- określenie źródeł finansowania w strukturze programów operacyjnych polityki spójności 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy,
- uszczegółowienie nakładów planowanych do pozyskania w celu realizacji działań *Strategii Wrocław 2050* z budżetu programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 oraz budżetu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego.

W rozdziale dziewiątym dotyczącym monitoringu, ewaluacji i aktualizacji zakłada się, że *Strategia Wrocław 2050* jest propozycją skierowaną dla wszystkich zainteresowanych przyszłością Wrocławia, a władze miast będą odpowiadać za wdrażanie strategii wyłącznie w zakresie swoich ustawowych kompetencji, promując i wspierając działania, które wykraczają poza te ramy, a będą realizowane przez innych interesariuszy. Założenia te z pewnością bardziej dotyczą systemu realizacji strategii i powinny być przeniesione do rozdziału ósmego dotyczącego systemu realizacji strategii, w tym wytycznych do sporządzania dokumentów wykonawczych. Wymaga to zaproponowania przemyślanego systemu realizacji strategii z jasno określonym podziałem odpowiedzialności. W jego strukturze należy wskazać instytucje potencjalnie zaangażowane w realizację i podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych kierunków działań, porządkując je w układzie celów ocenianego dokumentu (patrz rozdział 5.1). Określając system realizacji *Strategii Wrocław 2050*, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych autorzy ocenianego dokumentu deklarują, że ocenianą strategię „dopełniają” polityki, programy i plany działań. Wydaje się, że przedmiotowe „dopełnienie” odnosi się zarówno do dokumentów wcześniej uchwalonych i obowiązujących, które zostały zestawione w załączniku nr 1, wraz z ich przypisaniem do celów *Strategii Wrocław 2050*, jak również do dokumentów operacyjno-wdrożeniowych (polityk/programów/planów działań), które wskazano do opracowania dla uszczegółowienia wybranych zagadnień wymagających tego typu doprecyzowania, zasygnalizowanych w strategii. Ta druga grupa dokumentów, co zaskakujące, nie została już jednak uporządkowana zgodnie ze strukturą drzewa celów i nie wskazano w ich przypadku powiązań konkretnych opracowań z celami ocenianej strategii. Biorąc pod uwagę fakt, że strategia rozwoju, zwłaszcza przygotowana zgodnie z podejściem zintegrowanym, powinna pełnić funkcję koordynującą działania rozwojowe na terenie miasta stan ten należy uznać na deficyt omawianego dokumentu. Stan ten z pewnością nie służy również wzmocnieniu skuteczności i efektywności *Strategii Wrocław 2050* i wymaga wprowadzenia zmian. W tym zakresie formułuje się dwie rekomendacje. Po pierwsze rekomenduje się opracowywanie rocznych planów wdrażania strategii, które w sposób zintegrowany będą określały przedsięwzięcia niezbędne do podjęcia w danym roku w celu zapewnienia koordynacji podejmowanych przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia zaplanowanych celów i kierunków działań, w sposób tworzący warunki dla wzmocnienia skuteczności i efektywności *Strategii Wrocław 2050*. Analiza i ocena realizacji tych planów powinna stanowić podstawę monitoringu i ewaluacji wdrażania strategii (patrz rozdział 5.2). Po drugie rekomenduje się uporządkowanie zarówno już opracowanych i wykorzystywanych w praktyce funkcjonowania miasta, jak również niezbędnych do opracowania dla osiągnięcia celów *Strategii Wrocław 2050* polityk, programów i planów działań dedykowanych poszczególnym obszarom tematycznym. W tym celu należy w pierwszym kroku dokonać

oceny aktualności i użyteczności funkcjonujących w mieście polityk, programów i planów działań. Proces opracowywania *Strategii Wrocław 2050* powinien służyć uporządkowaniu miejskiego systemu zarządzania rozwojem poprzez wygaszenie wszystkich dokumentów, które utraciły swoją aktualność lub stają się zbędne w obliczu wdrażania nowej strategii rozwoju. W drugim kroku należy zestawić te opracowania, które przeszły pozytywnie weryfikację przeprowadzoną w kroku pierwszym. Zestawienie tabelaryczne tych dokumentów powinno zawierać, co najmniej, następujące informacje:

- nazwę polityki/programu/planu działania
- status: obowiązujący/do opracowania
- przyporządkowanie do celów *Strategii Wrocław 2050*: cel i kierunek działania
- datę opracowania
- okres obowiązywania
- odpowiedzialność wskazująca podmiot odpowiadający za opracowanie (nie dotyczy już opracowanych)
- źródło finansowania zapewniające pokrycie kosztów opracowania (nie dotyczy już opracowanych)
- odpowiedzialność wskazująca podmiot odpowiadający za wdrażanie
- źródło finansowania zapewniające pokrycie kosztów wdrożenia

5.4. Oddziaływanie na politykę przestrzenną

Skuteczność i efektywność strategii w zakresie polityki przestrzennej zależą przede wszystkim od trzech kluczowych czynników:

- rzeczywistego wpływu strategii na planowanie przestrzenne, czyli stopnia, w jakim jej ustalenia będą uwzględniane w aktach planowania przestrzennego.
- zdolności strategii do kształtowania priorytetów inwestycyjnych miasta, szczególnie w zakresie projektów wymagających znacznych nakładów finansowych
- umiejętności budowania koalicji i sieci współpracy na rzecz realizacji przedsięwzięć, których skala, złożoność lub koszt przekraczają możliwości samodzielnego działania miasta,

Warunek powodzenia polityki przestrzennej opartej na założeniach strategii Wrocław 2050 stanowi synergia tych trzech elementów: planowania, inwestowania i współpracy.

Od strony formalno-prawnej strategia rozwoju gminy zajmuje silną pozycję w systemie planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 13b pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy [lub strategii rozwoju ponadlokalnego]. Również art. 15 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy [lub strategii rozwoju ponadlokalnego]. Ta zasada została wprost wskazana również w treści „Strategii Wrocław 2050”, gdzie zapisano, że ustalenia polityki przestrzennej ze strategii powinny być uwzględniane przy sporządzaniu innych aktów planowania przestrzennego, takich jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i zintegrowane plany inwestycyjne. Ponadto w dokumencie stwierdzono, że kierunki polityki przestrzennej Wrocławia określone w strategii uwzględnia się przy sporządzaniu aktów planowania przestrzennego oraz innych miejskich dokumentów strategicznych. Taka hierarchia dokumentów, ich mocy prawnej oraz powiązań między nimi spowodowała, że rozdział Strategii Wrocław 2050 poświęcony kierunkom polityki przestrzennej został opracowany językiem bardziej techniczno-specjalistycznym niż pozostałe części dokumentu.

Bardzo wartościowym zabiegiem, ułatwiającym praktyczne stosowanie strategii przy sporządzaniu aktów planowania przestrzennego, jest doprecyzowanie charakteru zapisów zawartych w dokumencie. W „Strategii Wrocław 2050” zapisy dotyczące kształtowania polityki przestrzennej – określane jako ustalenia i rekomendacje – zostały

opatrzone wyraźnymi oznaczeniami ich mocy obowiązującej. W zależności od użytego sformułowania, mają one następujące znaczenie:

- Nakazy – formułowane za pomocą takich zwrotów jak: należy [coś uczynić], ustala się, wyznacza się, obowiązuje, wymaga się, ma być, musi być, powinien, ma stanowić;
- Zakazy – oznaczające niedopuszczenie danej czynności lub stanu, gdy użyto takich sformułowań jak: zakazuje się, nie należy, nie dopuszcza się;
- Dopuszczenia – zezwolenia na określone działania lub stany, wyrażone za pomocą: dopuszcza się, można [coś uczynić];
- Ograniczenia – zezwolenia warunkowe, zawężające możliwe rozwiązania, np. dopuszcza się wyłącznie;
- Dyspozycje – wskazujące obowiązek dążenia do osiągnięcia określonego celu, gdy użyto: należy dążyć, dąży się;
- Postulaty – traktowane jako sugestie, przy użyciu zwrotów: postuluje się, zaleca się, preferuje się, proponuje się, wskazuje się, popiera się, wspiera się.

Takie zróżnicowanie języka i jego precyzyjne zdefiniowanie nie tylko ułatwia interpretację dokumentu, ale także zwiększa jego operacyjność w kontekście konkretnych decyzji przestrzennych.

Mimo mocnych podstaw prawnych oraz sensownych zapisów merytorycznych i reguł interpretacyjnych zawartych w samej treści strategii, realnym wyzwaniem może okazać się weryfikacja realizacji kierunków polityki przestrzennej strategii w praktyce sporządzania aktów planowania przestrzennego. Nie istnieje obecnie żadna odrębna procedura prawna, która polegałaby na formalnym uzgadnianiu treści aktów planowania przestrzennego (APP) ze strategią rozwoju. Należy zresztą przyznać, że taka procedura byłaby wątpliwa z punktu widzenia sensowności instytucjonalnej – oznaczałaby bowiem konieczność uzgadniania dokumentu „samemu ze sobą”.

Teoretycznie, skoro uwzględnienie strategii rozwoju jest wymogiem prawnym przy sporządzaniu planu ogólnego gminy (POG) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), to zgodność ta powinna być weryfikowana w ramach całościowej kontroli legalności prowadzonej przez wojewodę na końcowym etapie procedury planistycznej. W praktyce można by się posiłkować analogią do wypracowanego orzecznictwa dotyczącego zgodności (czy raczej: niesprzeczności) MPZP ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednakże należy zachować szczególną ostrożność przy formułowaniu jakichkolwiek postulatów, które mogłyby skutkować rozszerzeniem podstaw prawnych do arbitralnej ingerencji administracji rządowej w lokalną politykę przestrzenną. Ustalenia strategii – choć ważne i wiążące – powinny w możliwie najmniejszym stopniu pozostawać otwarte na interpretację ze strony organu nadzoru. Ryzyko ich upolitycznienia, szczególnie w sytuacjach konfliktu między administracją rządową a samorządem, może bowiem zagrozić samodzielności prowadzenia lokalnej polityki przestrzennej.

W wymiarze sterowania procesami inwestycyjnymi w mieście trudno jest obecnie ocenić efektywność i skuteczność kierunków polityki przestrzennej określonych w strategii. Związane jest to przede wszystkim z lakonicznością rozdziałów poświęconych ramom finansowym oraz systemowi realizacji dokumentu. W aktualnej wersji strategii nie przewidziano żadnych procedur ani mechanizmów, które mogłyby zapewnić spójność miejskiego programu inwestycyjnego z kierunkami polityki przestrzennej. Brakuje również narzędzi koordynujących planowanie przestrzenne z alokacją środków finansowych. Ponadto, na obecnym etapie nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie nakładów niezbędnych do realizacji poszczególnych kierunków działań przestrzennych.

Bardzo istotnym aspektem wdrażania polityki przestrzennej – i jednocześnie jednym z czterech wymiarów horyzontalnych strategii – jest wysoka kultura współpracy. Autorzy słusznie podkreślają, że Wrocław zasługuje na wypracowanie własnego modelu współtworzenia i współodpowiedzialności za miasto. Idea ta pojawia się w różnych częściach dokumentu i ma charakter przekrojowy. Już w wizji miasta zapisano, że: „Sprawnie i po partnersku prowadzimy, we współpracy z otaczającymi nas gminami i powiatami, niemal półtoramilionowy Wrocławski Obszar

Metropolitalny, który obejmuje teren mniej więcej dawnego województwa wrocławskiego.”. Wskazano także, że w momencie opracowywania strategii jedną z najważniejszych konfiguracji współpracy był m.in.: Wrocławski Obszar Metropolitalny, w którym Wrocław intensyfikuje relacje z gminami i powiatami obszaru WrOM. Podkreślono, że w 2025 roku miasto uczestniczyło w pracach nad regulacjami zmierzającymi do formalnego powołania związku metropolitalnego, wyposażonego we własny budżet i zadania. Bez odpowiedniej ustawy metropolitalnej – dedykowanej WrOM lub ogólnej, dla wszystkich obszarów metropolitalnych w Polsce – możliwości prowadzenia zintegrowanej, skutecznej polityki przestrzennej w tej kluczowej skali będą istotnie ograniczone.

W strategii trafnie dostrzeżono również znaczenie współpracy w zakresie polityki mieszkaniowej. Zaleca się m.in. nawiązanie stałej współpracy z gminami WrOM w celu lepszej koordynacji działań mieszkaniowych, z uwzględnieniem potencjału partnerstwa publiczno-prywatnego oraz instytucjonalnej współpracy między samorządami. Postuluje się wspólne działania na rzecz:

- mieszkań dostępnych cenowo dla różnych grup odbiorców,
- różnorodnej oferty mieszkaniowej (np. cenowo, własnościowo, ale i co do formy zabudowy – także zwartej jednorodzinnej),
- kompletnej oferty zamieszkiwania przy udziale różnych interesariuszy (różnorodność podmiotów i form, dostęp do usług publicznych, terenów zieleni i transportu zbiorowego),
- zamieszkiwania zdrowego i o zielonych standardach mieszkaniowych.

Tego typu podejście wskazuje, że autorzy strategii rozumieją, iż wdrażanie polityki przestrzennej wymaga współdziałania wielu podmiotów i operowania w różnych skalach terytorialnych, przy czym rola współpracy międzygminnej i międzysektorowej ma znaczenie fundamentalne.

Instrumentem, który może znacząco przyczynić się do skutecznej i efektywnej realizacji strategii w wymiarze przestrzennym, jest zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI). Choć narzędzie to jest stosunkowo nowe, a jego działanie nie zostało jeszcze w pełni zweryfikowane w praktyce planistycznej, a także budzi pewne zastrzeżenia legislacyjne i proceduralne, to jego potencjał jest trudny do przecenienia. ZPI jako akt prawa miejscowego łączy w sobie trzy kluczowe czynniki decydujące o skuteczności polityki przestrzennej:

- formalną rangę w systemie planowania przestrzennego,
- bezpośredni wpływ na działania inwestycyjne,
- konieczność współpracy, w szczególności w układzie publiczno-prywatnym.

Z perspektywy operacyjnego wdrażania strategii, szczególnie w zakresie przekształceń wybranych obszarów miejskich, zintegrowane plany inwestycyjne mogą pełnić rolę kluczowego instrumentu realizacyjnego. W aktualnej wersji strategii narzędzie to jest jednak w dużej mierze przemilczane. Warto rozważyć wzmocnienie operacyjnego wymiaru strategii poprzez dodanie ustaleń dotyczących zamiaru korzystania z ZPI – w jakich obszarach i sytuacjach, na jakich zasadach, przy jakich typach partnerstw. Nawet ogólne deklaracje w tym zakresie stanowiłyby cenny krok w kierunku budowy spójnego systemu wdrażania strategii przestrzennej w wymiarze przestrzennym i wzmocniałyby jej charakter operacyjny.