

Strategie rozwoju samorządów w Polsce

Jak jednostki samorządu terytorialnego
podchodzą do tworzenia dokumentów
strategicznych?

Październik 2020



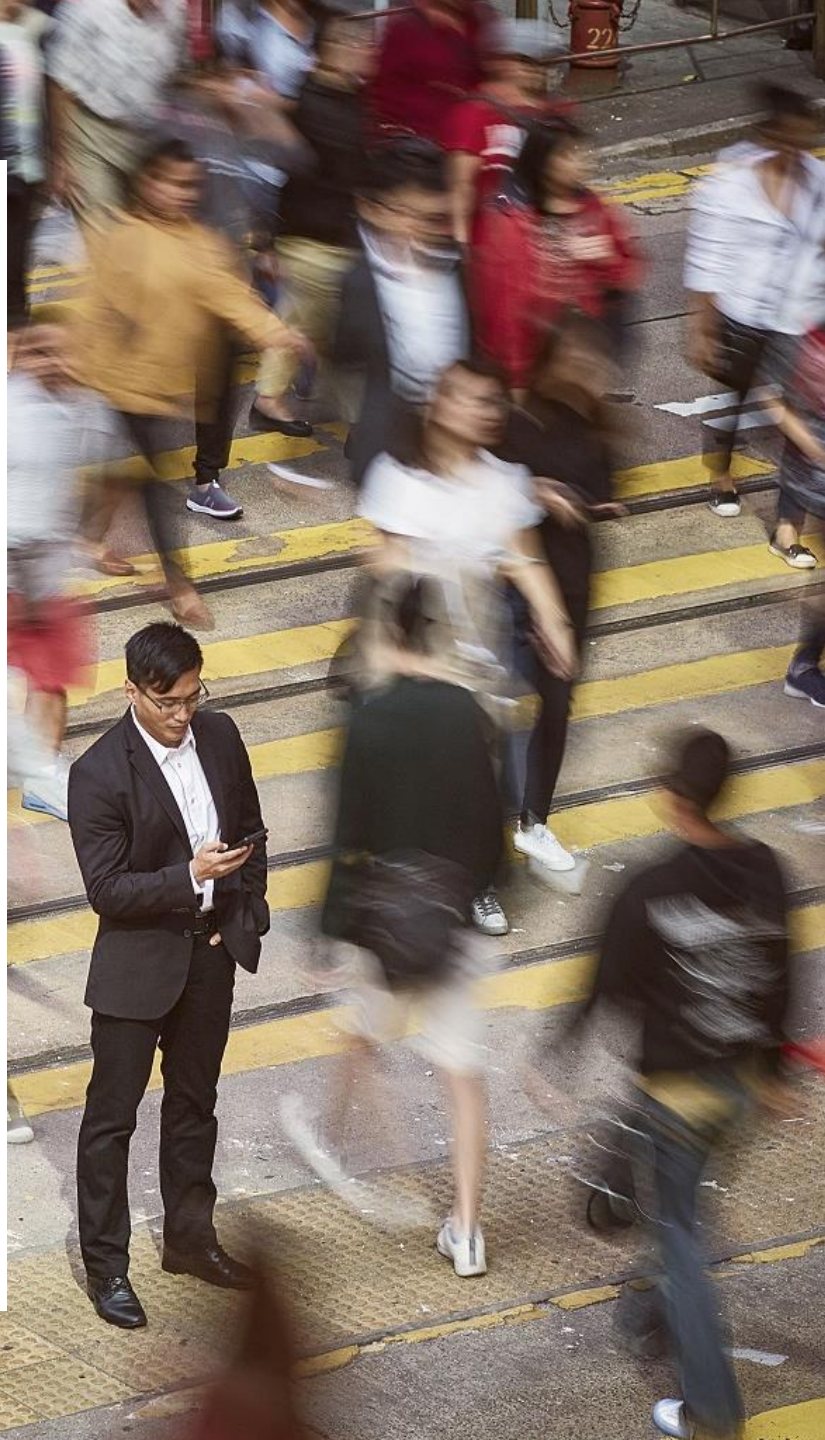
Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku istotnie wpłynęło na sposób myślenia wielu polskich samorządów o rozwoju. Pojawiła się nie tylko szansa na zdobycie pokaźnych środków finansowych na inwestycje i projekty społeczne, ale też zmobilizowała lokalne władze i urzędników samorządowych do myślenia o rozwoju w ujęciu strategicznym – długoterminowym i całościowym.

Oczywiście dla wielu samorządów planowanie strategiczne nie było obce, jednak unijne reguły pozyskania funduszy to podejście rozpowszechniły i udoskonaliły. Nadal jakość dokumentów strategicznych jest w różnych jednostkach różna, ale nie ulega wątpliwości, że po dwóch pełnych cyklach unijnej siedmioletniej perspektywy polski sektor samorządowy jako całość jest obecnie o wiele bardziej zaawansowany w tworzeniu strategii rozwojowych, niż kiedy przystępowaliśmy do Unii.

Jak wiele samorządów posiada strategię? Jak wygląda sytuacja w miastach i gminach? Jak samorządowcy oceniają skutki realizacji strategii? Aby odpowiedzieć na te pytania przeanalizowaliśmy dokumenty strategiczne wszystkich JST w Polsce oraz przeprowadziliśmy ankietę na grupie 250 jednostek samorządowych.

Życzymy przyjemnej lektury.



Co szósty samorząd nie ma strategii

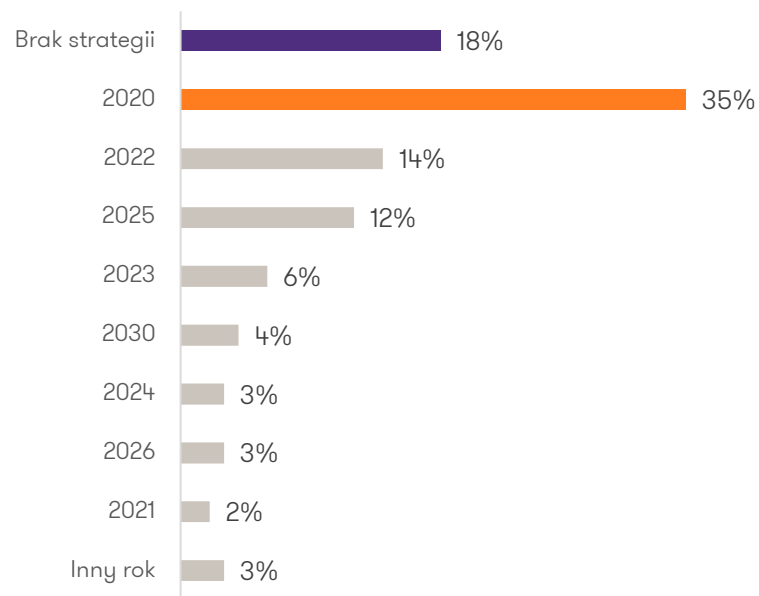
Najwięcej strategii rozwoju w polskich jednostkach samorządu terytorialnego ma horyzont siedmioletni. Kończą się najczęściej w 2020 roku.

Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, na wrzesień 2020 roku 82 proc. jednostek samorządu terytorialnego w Polsce posiadało aktualną strategię rozwoju. Co szósty samorząd nie prowadzi więc swoich działań w oparciu o strategię, a raczej kieruje się doraźnymi analizami i diagnozami.

Spośród samorządów, które posiadają strategię rozwoju, najwięcej jest tych, których cykle rozwojowe skorelowane są z unijną perspektywą budżetową, czyli horyzont planowania to siedem lat, kończący się w 2020 roku. Dotyczy to 35 proc. wszystkich JST w Polsce. Oznacza to, że aktualnie w więcej niż co trzecim samorządzie wygasa strategia rozwoju i aby zachować ciągłość lokalne władze powinny w najbliższych miesiącach opracować i przyjąć nowe strategię.

Co ciekawe, blisko połowa samorządów zupełnie nie koreluje swoich cykli strategicznych z unijną „siedmiolatką”. Spośród nich najwięcej, bo 14 proc. wszystkich JST, posiada strategię rozwoju aktualne do 2022 roku, a 12 proc. do 2025 roku.

Wykres 1. Horyzont obowiązywania aktualnych strategii rozwoju w polskich JST (rok do którego obowiązuje strategia)



Źródło: Obliczenia Grant Thornton na podstawie informacji ze stron internetowych JST według stanu na sierpień 2020 roku.

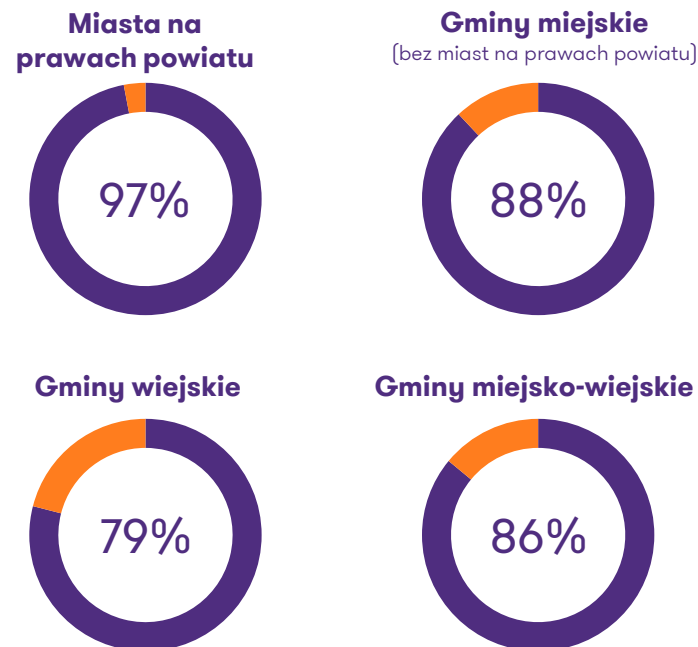
W miastach strategię to powszechność

Tylko 3 proc. miast na prawach powiatu nie posiada strategii rozwoju.
Gorzej jest w gminach wiejskich, ale nawet tu większość JST posiada strategię.

Strategie rozwoju to codzienność szczególnie w miastach – aż 97 proc. tego rodzaju JST posiada aktualną strategię. Prawie połowie z nich (48 proc.) wygasają one w 2020 roku, a co trzeciej (33 proc.) horyzont planowania kończy się w 2021 roku. Co ciekawe, wśród 10 największych miast w Polsce, w 8 strategia obowiązuje aż do 2030 roku, a tylko w dwóch kończy się wcześniej (w Łodzi w 2020 roku, a w Szczecinie w 2025 roku). Duże miasta planują więc swój rozwój w o wiele dłuższej perspektywie niż mniejsze ośrodki. Wydaje się to naturalne i uzasadnione podejście – im bardziej skomplikowana organizacja, tym trudniejsze jest zrównoważone i skoordynowane planowanie rozwoju, a więc horyzont powinien się wydłużać.

Warto jednak podkreślić, że również znacznie mniejsze i mniej zamożne samorządy chętnie tworzą strategię rozwojową. Wśród gmin miejskich (bez miast na prawach powiatu) aktualną strategię posiada 88 proc. JST, a wiejskich – 79 proc. Są to oczywiście wyniki znacznie niższe niż w przypadku największych miast, jednak nawet wśród gmin wiejskich JST posiadających strategię jest prawie czterokrotnie więcej niż tych, które strategii nie posiadają (79 proc. wobec 21 proc.).

Wykres 2. Odsetek JST posiadających aktualną strategię rozwoju w podziale na rodzaje samorządów

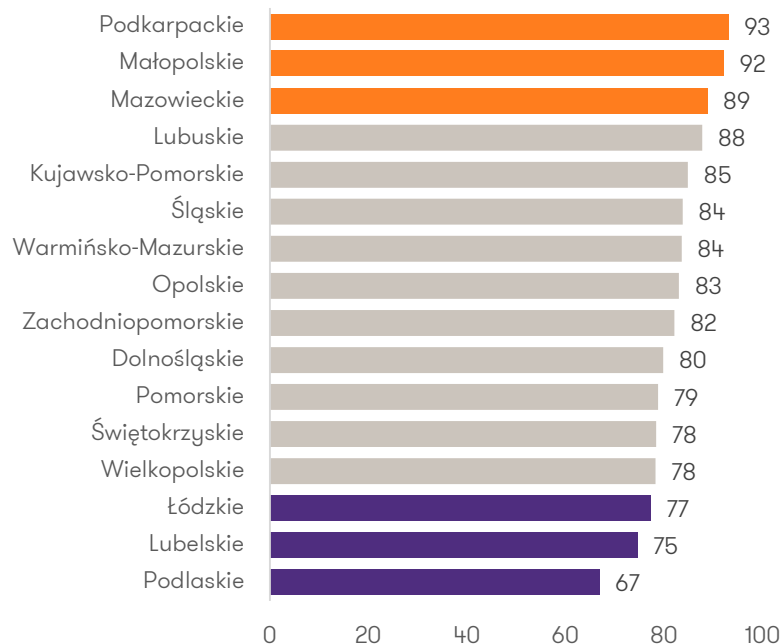


Źródło: Obliczenia Grant Thornton na podstawie stron internetowych JST

Na Podkarpaciu obrodziło strategiami

Na poziomie województw różnice w podejściu JST do strategii są bardzo różne. Na Podkarpaciu strategia to niemal norma, na Podlasiu – zupełnie nie.

Wykres 3. Odsetek JST posiadających aktualną strategię rozwoju (w proc.)



Źródło: Obliczenia Grant Thornton na podstawie stron internetowych JST

Zaskakujący jest fakt, że w podejściu samorządów różnice między statystycznym polskim miastem a statystyczną polską gminą wiejską są mniejsze, niż pomiędzy poszczególnymi województwami. Największą skłonność do przyjmowania strategii mają samorządy z województwa podkarpackiego – posiada ją aktualnie aż 93 proc. tamtejszych samorządów. W czołówce są też województwa małopolskie (92 proc.) i mazowieckie (89 proc.). Znacznie mniej skłonne do planowania strategicznego są samorządy z województwa podlaskiego (67 proc.), lubelskiego (75 proc.) i łódzkiego (77 proc.).



Naszym zdaniem Samorządy polubiły strategie

” Nasze badanie pokazuje, że samorządy w Polsce zdecydowanie cenią sobie planowanie strategiczne. Biorąc pod uwagę fakt, że robią to dobrowolnie, ponieważ żaden przepis ich do tego nie zmusza (i nie zmieni się to po 13 listopada, czyli po wejściu w życie ustawy o zmianie ustaw o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw), wydaje się, że samorządów posiadających strategię jest zaskakująco dużo. Te 18 proc. JST, które nie mają aktualnej strategii, to w mojej ocenie niewielkie grono. Prawdopodobnie samorządy te mogą zwyczajnie nie mieć odpowiednich zasobów ludzkich, którym można powierzyć to zadanie, oraz nie mieć środków finansowych, aby zlecić stworzenie strategii zewnętrznym ekspertom.



Maria Murawska
Senior Menedżer
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton

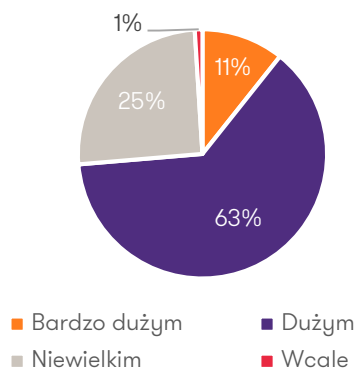


Strategie rozwoju działają w praktyce

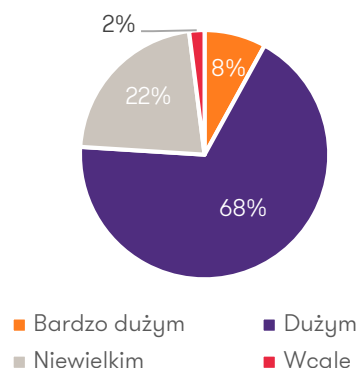
Samorzędy uważają, że strategie realnie przyspieszają rozwój ich regionów.

Oprócz opisanych wcześniej wyników, będących efektem naszej analizy ilościowej aktualnych strategii w poszczególnych JST, przeprowadziliśmy również badanie ankietowe wśród 250 przedstawicieli samorządów w Polsce. Jak się okazuje, lokalne władze zdecydowanie pozytywnie oceniają sens tworzenia i realizowania strategii rozwojowych. Aż 76 proc. przebadanych JST (tych, które ma aktualną strategię rozwoju), twierdzi, że w „dużym” lub „bardzo dużym” stopniu przyczynia się ona do poprawy jakości życia lokalnej społeczności, a 76 proc. deklaruje, że tworzyłoby strategię niezależnie od systemu funduszy unijnych. Podobny odsetek samorządów – 74 proc. – twierdzi, że w „dużym” bądź „bardzo dużym” stopniu udaje im się wdrażać założenia strategii. To pokazuje, że samorządowcy widzą sens planowania strategicznego i dostrzegają jego realne, wymierne efekty.

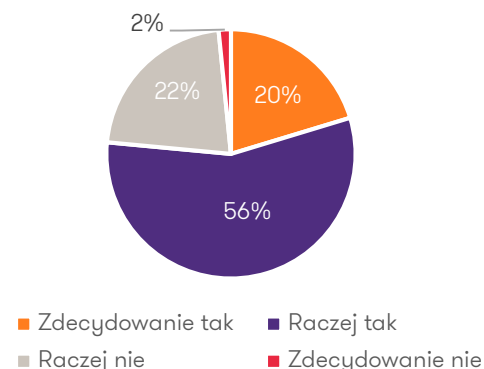
Wykres 4. W jakim stopniu udało się Państwu wdrożyć założenia aktualnie obowiązującej strategii rozwoju?



Wykres 5. W jakim stopniu obecna strategia przyczynia się do poprawy jakości życia lokalnej społeczności?



Wykres 6. Czy gdyby nie konieczność planowania związana z funduszami UE, Państwa JST przygotowywałaby strategię?



Źródło: Badanie Grant Thornton wśród 250 JST w Polsce, wrzesień 2020

Ponad połowa JST na starcie prac

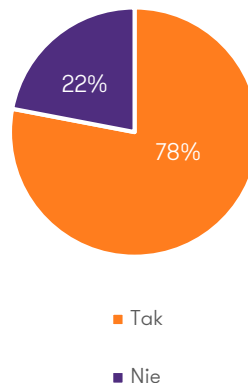
Spora grupa samorządów, którym wygasają w 2020 roku strategie, nie rozpoczęła jeszcze prac nad nową strategią lub dopiero je zaczyna.

Choć wyniki naszych badań przynoszą generalnie pozytywne wnioski, to nieco niepokojący może wydawać się stan zaawansowania JST w pracach nad kolejnymi strategiami. Według ankiety, spośród samorządów, którym w bieżącym roku wygasa strategia, tylko 42 proc. prowadzi aktualnie zaawansowane prace nad jej nową wersją. Co trzeci dopiero te prace zaczyna, a więcej niż co piąty jeszcze nie podjął żadnych działań. Niektóre samorzady mogą celowo opóźniać przyjęcie strategii, by zdobyć jak najwięcej informacji na temat nowego siedmioletniego systemu dystrybucji unijnych funduszy w Polsce. Wydaje się jednak, że strategia powinna być tworzona niezależnie i odpowiadać faktycznym potrzebom regionu, a nie odpowiadać na możliwości finansowania z funduszy UE.

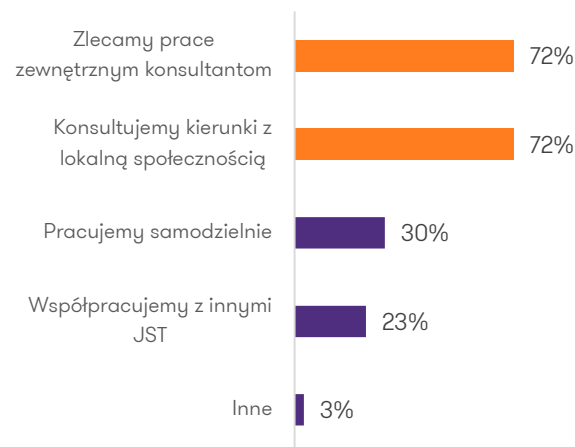
Wykres 7. Na jakim etapie prac nad strategią obecnie jest Państwa JST?
(odpowiedzi JST ze strategią do 2020 r.)



Wykres 8. Czy przed przystąpieniem do opracowania nowej strategii dokonują Państwo ewaluacji poprzedniej?



Wykres 9. W jaki sposób pracują Państwo nad stworzeniem dokumentu strategicznego?
(wielokrotny wybór)



Źródło: Badanie Grant Thornton wśród 250 JST w Polsce, wrzesień 2020

Przepisy skomplikują tworzenie strategii

Zmiany prawne zmuszą JST do spełnienia wielu wymagań przy tworzeniu strategii.

Dotąd samorządy miały pełną dowolność w tworzeniu dokumentów strategicznych. Sytuacja ta zmieni się od 13 listopada 2020 r., kiedy to wejdzie w życie ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z jej zapisami „Gmina może opracować strategię rozwoju gminy”, tak więc posiadanie strategii nadal nie będzie obligatoryjne, jednak jeśli gmina zdecyduje się na jej opracowanie, będzie musiała stosować się do wprowadzonych wymogów, szczególnie w trzech opisanych poniżej obszarach.

ZAKRES STRATEGII

Strategia zawierać ma:

- Wnioski z diagnozy
- Cele strategiczne
- Kierunki działań
- Oczekiwane rezultaty
- Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy
- Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie
- Obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa
- Obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy
- System realizacji strategii
- Ramy finansowe i źródła finansowania

TRYB KONSULTACJI

Projekt strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z:

- a) sąsiednimi gminami i ich związkami,
- b) lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi,
- c) mieszkańcami gminy,
- d) właściwym dyrektorem regionalnym zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Projekt strategii rozwoju Gmina ogłasza na swojej stronie internetowej oraz może ogłosić w prasie.

OPINIOWANIE I TERMINY

Opinię o projekcie strategii przekazuje się gminie w sposób określony w ogłoszeniu, w terminie określonym przez gminę, nie krótszym niż **35 dni** od dnia ogłoszenia na stronie internetowej informacji o konsultacjach. Nieprzekazanie opinii w terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia.

W terminie **30 dni** od upływu terminu wydania opinii o projekcie strategii, gmina przygotowuje sprawozdanie z konsultacji ustosunkowujące się do zgłoszonych uwag.

Projekt strategii rozwoju gminy należy dodatkowo przedłożyć zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa. Zarząd województwa wydaje opinię w terminie **30 dni** od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa.



Naszym zdaniem Rozwój z głową

„ Jak powiedział Henry Kissinger, „jeżeli nie wiesz dokąd zmierzasz, każda droga zaprowadzi Cię donikąd”. Strategia rozwoju jest dokumentem kierunkowym, określającym ścieżkę rozwoju danej JST na kolejne lata. Spisane są w niej cele do osiągnięcia i rodzaje przedsięwzięć, które należy zrealizować, aby te cele osiągnąć. To swoista instrukcja postępowania, pokazująca, co trzeba zrobić, aby ziściła się wizja stanu JST na koniec obowiązywania strategii. Wiadomo powszechnie, że znacznie łatwiej i efektywniej jest zarządzać i kierować jednostką, jeśli ma się sprecyzowane cele i kierunki. Z drugiej strony, warto jednak nie przesadzić z okresem planowania. Zbyt dalekosiężna strategia, np. na 10-15 lat, może okazać się w pewnych sytuacjach mało praktyczna, bo szybko się dezaktualizuje. Pandemia to szczególnie mocno uwydatniła. Dlatego wydaje się, że dobrym, kompromisowym podejściem jest „zakotwiczenie” strategii (a więc też planowanych w niej inwestycji) w unijnej siedmioletniej perspektywie finansowej.

Maria Murawska
Senior Menedżer
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton





Zapraszamy do kontaktu

Kontakt:

Maria Murawska

Senior menedżer
Doradztwo europejskie
T +48 697 890 932
E Maria.Murawska@pl.gt.com

Jacek Kowalczyk

Dyrektor Marketingu i PR
T +48 505 024 168
E Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com

O nas

Grant Thornton to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie, obecna w 140 krajach i zatrudniająca ponad 56 tys. pracowników. W Polsce działamy od 27 lat. Zespół 700 pracowników wspiera naszych klientów w obszarach takich jak audyt, doradztwo i outsourcing księgowości.

Grant Thornton wspiera jednostki samorządu terytorialnego w tworzeniu dokumentów strategicznych, strategii rozwoju i programów rewitalizacji, a także w pozyskaniu funduszy unijnych na rozwój.