

Strategie rozwojowe samorządów po nowemu

Jak tworzyć dokumenty strategiczne JST w oparciu o nowe regulacje dotyczące prowadzenia polityki rozwojowej.

Poradnik Grant Thornton



Spis treści

Wstęp	5
Czy gmina musi posiadać strategię rozwoju?	6
Elementy strategii rozwoju	7
Wnioski z diagnozy	8
Nasze dobre praktyki	11
Analiza SWOT – czyli jak prawidłowo wyciągnąć wnioski z diagnozy	12
Analiza SWOT a ankietyzacja mieszkańców	13
Cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym	14
Korzystajmy z zasady SMART	15
Kierunki działań i oczekiwane rezultaty	16
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy	17
Obszary strategicznej interwencji	19
Dwa aspekty OSI	20
System realizacji strategii	21
Ramy finansowe i źródła finansowania	22
Procedura przygotowania strategii	23



Wstęp

13 listopada 2021 roku mija rok od wejścia w życie Ustawy z dnia 15 lipca 2020 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Na mocy tych przepisów w ustawie o samorządzie gminnym dodano trzy nowe artykuły (art. 10 e - 10 g) stanowiące o opracowywaniu strategii rozwoju gmin.

W tym mijającym roku firma Grant Thornton opracowała kilka dokumentów strategicznych, opartych na nowych zasadach.

Zdobyliśmy nowe doświadczenia, którymi teraz chcemy się z Państwem podzielić.

Stąd pomysł wydania tego krótkiego poradnika.

Mamy nadzieję, że w prosty i przystępny sposób pokażemy Państwu, że tworzenie dokumentów strategicznych w oparciu o nowe przepisy nie jest wcale skomplikowane, a ich posiadanie w rzeczywistości wytycza drogę rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Zapraszamy do lektury!



Maria Murawska

Senior Menedżer
Departament Doradztwa
Europejskiego
Grant Thornton

Czy gmina musi posiadać strategię rozwoju?

Przed wejściem w życie przepisów Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, w ogóle nie było żadnych przepisów określających zasady sporządzania przez gminy strategii rozwoju. Tak więc posiadanie takiego dokumentu nie było obowiązkowe.

Teraz też nie jest. Art. 10e. 1. Stanowi bowiem, że **Gmina może opracować strategię rozwoju gminy**. Może, a więc nie musi.

Jednak gdy już przystępuje do jej opracowywania, powinna stosować przepisy zawarte w cytowanych wyżej artykułach.



Elementy strategii rozwoju

Ustawodawca w art. 10e. 3. wymienia elementy, które powinna zawierać opracowywana strategia rozwoju. Tak więc właściwie narzuca schemat dokumentu i de facto za nas tworzy jego spis treści.

Być może chodziło o wprowadzenie pewnego porządku, jednakże wylistowanie elementów strategii spowoduje, że wszystkie opracowywane dokumenty będą bardzo do siebie podobne. Trochę szkoda, bo wiele samorządów, nie będąc ograniczonymi ramami prawnymi tworzyło naprawdę niesztampowe, ciekawe dokumenty. Z drugiej strony samorzady opracowujące strategię rozwoju tylko po to, by powiedzieć, że ją mają, tym razem, chcąc mieć strategię, będą musiały włożyć trochę więcej wysiłku w jej opracowanie.

Jednak wracając do elementów strategii, ustawodawca w art. 10e. 3. wskazuje, że:

Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art.10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 1378), przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności:

- 1) **cele strategiczne** rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
 - 2) **kierunki działań** podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
 - 3) **oczekiwane rezultaty** planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
 - 4) **model struktury funkcjonalno-przestrzennej** gminy;
 - 5) **ustalenia i rekomendacje** w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;
 - 6) **obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa**, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571 i 1815 oraz z 2020 r. poz. 1378), wraz z zakresem planowanych działań;
 - 7) **obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy**, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
 - 8) **system realizacji strategii**, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
 - 9) **ramy finansowe i źródła finansowania**.
- W kolejnych częściach niniejszego poradnika, podzielimy się z Państwem naszą wiedzą i praktyką w zakresie opracowywania poszczególnych rozdziałów strategii.

Wnioski z diagnozy

Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art.10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 1378), przygotowanej na potrzeby tej strategii

Analizując dokumenty strategiczne gmin, które zostały przygotowane przed wejściem w życie Ustawy, można pokusić się o stwierdzenie, że 90% tych dokumentów posiadało przygotowaną diagnozę jako integralną część strategii.

W tej chwili ustawodawca zakłada, że w strategii mają być zawarte jedynie **wnioski z diagnozy**.

Tak więc oczywiście diagnoza musi zostać opracowana, bo chyba nikt z nas nie wyobraża sobie tworzenia dokumentu strategicznego bez uprzedniego, szczegółowego przeanalizowania istniejącej sytuacji w gminie. Jednak obecnie diagnoza ma stanowić załącznik do strategii, a wnioski wyciągnięte z przeprowadzonych analiz mają stanowić integralną część dokumentu strategicznego.

Ustawodawca jednak nie daje nam pełnej swobody w zakresie tego, jak ma

wyglądać diagnoza. Odwołuje się bowiem do art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Zacytujmy więc treść tego artykułu:

„Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa przygotowuje **diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej**, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.”

Powyżej cytowany artykuł jest jedynym przepisem określającym zakres strategii. Skupmy się więc na obszarach, które musimy poddać analizie. Analizowane obszary to **sfera społeczna, sfera gospodarcza i sfera przestrzenna**.



Wnioski z diagnozy

Dokonując charakterystyki tych wszystkich sfer powinniśmy przedstawić stan obecny w odniesieniu do poniższych zagadnień:



1. Położenie geograficzne i podział administracyjny



2. Sytuacja demograficzna (w tym przedstawienie prognoz demograficznych)



3. Sport



4. Kultura



5. Edukacja



6. Pomoc społeczna



7. Ochrona zdrowia



8. Działalność organizacji pozarządowych



9. Bezpieczeństwo



10. Bezrobocie



11. Rynek pracy



12. Rolnictwo



13. Podmioty gospodarcze



14. Środowisko przyrodnicze



15. Turystyka



16. Dziedzictwo kulturowe (zabytki)



17. Infrastruktura techniczna (infrastruktura drogowa, wodno-kanalizacyjna, gazowa, energetyczna, telekomunikacyjna, OZE, gospodarka odpadami itp.)

Kwestia przyporządkowania poszczególnych zagadnień do trzech ww. sfer leży w dużej mierze w gestii autora strategii. Oczywistym jest, że w przypadku części zagadnień nie będziemy mieli żadnych wątpliwości, w której części diagnozy je opisać. Dotyczy to choćby bezrobocia czy rynku pracy, które opiszemy w charakterystyce sytuacji gospodarczej. Jednakże już tak jednoznaczne nie jest

w której sferze przedstawić środowisko przyrodnicze czy dziedzictwo kulturowe.

Ilu autorów – tyle pomysłów. Ważne jednak jest wskazanie metodologii przyporządkowania danego zagadnienia do danej sfery. Wtedy będzie jasne, co nami kierowało, że zrobiliśmy tak, a nie inaczej.

Nasze dobre praktyki

My tworząc dokumenty strategiczne dla gmin, porządkujemy zagadnienia zawarte w diagnozie w następujący sposób:

Sfera społeczna	Ogólna charakterystyka gminy (położenie, podział administracyjny, sytuacja demograficzna)
	Kultura
	Sport
	Edukacja
	Pomoc społeczna
	Ochrona zdrowia
	Działalność organizacji pozarządowych
	Bezpieczeństwo
Sfera przestrzenna	Środowisko przyrodnicze (rzeźba terenu, gleby, szata leśna, wody powierzchniowe i podziemne, klimat, ochrona przyrody)
	Turystyka i rekreacja
	Dziedzictwo kulturowe (zabytki)
	Zagospodarowanie przestrzenne i infrastruktura techniczna (infrastruktura transportowa, punkty oświetleniowe, infrastruktura telekomunikacyjna, gospodarka wodno-ściekowa, sieć gazowa, gospodarka odpadami, energetyka, ciepłownictwo i odnawialne źródła energii, mieszkalnictwo)
Sfera gospodarcza	Bezrobocie
	Rynek pracy
	Rolnictwo
	Podmioty gospodarcze
	Tereny inwestycyjne

Niezmiernie ważne jest aby diagnoza nie była jedynie przedstawieniem suchych faktów, lecz by zawierała wnioski wyciągnięte z przeprowadzonych analiz w poszczególnych obszarach. Te stanowią będą pierwszy rozdział dokumentu strategicznego.

Analiza SWOT – czyli jak prawidłowo wyciągnąć wnioski z diagnozy

Często kończąc pracę nad diagnozą obszaru gminy mamy poczucie „nawału” zebranych informacji. To prawda – jest ich dużo i dotyczą różnych dziedzin życia. Tu sport, tam kultura, jeszcze w innym miejscu edukacja i pomoc społeczna. Czasami niektóre informacje się zazębiają i wzajemnie przenikają, co zamiast uspołnić dokument, tworzy pewien chaos.

Sposobem na uporządkowanie zebranych w diagnozie informacji i przejrzyste zobrazowanie wyciągniętych wniosków jest sporządzenie analizy SWOT.

Analiza SWOT to nic innego jak określenie:

- 1. Mocnych stron gminy**
- 2. Słabych stron gminy**
- 3. Szans**
- 4. Zagrożeń**

Z pozoru łatwa sprawa, ale gdy zaczynamy wnikać w szczegóły, często mylimy mocne strony z szansami, a słabe z zagrożeniami.

Tak więc dla uzmysłowienia sobie „co jest co”, poniżej trochę teorii:

Mocne strony to wszystko to, co wynika z czynników wewnętrznych danej gminy i stanowi jej atut, zaletę, coś co świadczy o jej przewadze nad innymi gminami.

Słabe strony to z kolei wszystko to jest wadą i słabością gminy, co stanowi jej problem, również wynikający z czynników wewnętrznych.

Szansę to wszystko to, co może przyczynić się do zmiany na lepsze, a **zagrożenia** to to, co może stanowić niebezpieczeństwo zmiany na gorsze. Szanse i zagrożenia wynikają (w przeciwieństwie do mocnych i słabych stron) z czynników zewnętrznych.

Przykłady praktyczne:

Skoro podstawową teorię odnośnie analizy SWOT mamy już opanowaną, to

teraz czas na kilka przykładów praktycznych.

W przypadku gmin ich mocne strony mogą stanowić np. wysoka aktywność społeczna mieszkańców, bogata oferta kulturalna, dobry stan dróg lokalnych, wysoki poziom nauczania w szkołach, czy wysoki poziom zwodociągowania gminy.

Do słabych stron z kolei zaliczyć możemy: ubogą ofertę spędzania czasu wolnego, brak terenów inwestycyjnych, niski poziom skanalizowania, czy też niską jakość usług medycznych.

Szansę natomiast to: możliwość skorzystania z funduszy UE zarówno na inwestycje, jak i realizację projektów o charakterze społecznym, szybki wzrost gospodarczy, czy też dostępność transportowa i komunikacyjna obszaru.

Jako przykładowe zagrożenia można wskazać: rosnące bezrobocie, pogarszający się stan środowiska naturalnego, czy też pogarszającą się sytuację finansową gmin, wpływającą negatywnie na jej możliwości inwestowania.

Analiza SWOT a ankietyzacja mieszkańców

Mając opracowaną diagnozę i przystępując do jej uporządkowania czyli przeprowadzenia analizy SWOT, warto w te prace włączyć lokalną społeczność i zapytać mieszkańców o ich odczucia odnośnie obecnego stanu gminy.

Poglądy mieszkańców pozwolą nam uzyskać inne spojrzenie na sytuację gminy. Jako konsultanci zewnętrzni swój osąd tworzymy bowiem najczęściej na podstawie analizowanych dokumentów i danych statystycznych oraz na podstawie informacji uzyskanych od pracowników administracji samorządowej. Warto więc również posłuchać mieszkańców.

Jeszcze jedna sprawa techniczna – przygotowując analizę SWOT i chcąc uzyskać jak najbardziej przejrzyste zestawienie, warto przeprowadzić tę analizę w poszczególnych analizowanych obszarach tj. osobno dla sfery społecznej, osobno dla przestrzennej, osobno dla gospodarczej.

Mając gotową analizę SWOT będziemy mogli przejść do kolejnego etapu naszych prac nad opracowaniem strategii, tj. do określenia celów rozwoju i kierunków działań.



Cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym

Strategia rozwoju gminy (...) określa w szczególności:

1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym

Analiza SWOT punktem wyjścia do planowania

Mając gotową analizę SWOT, a więc posiadając informacje na temat tego, co jest mocną, a co słabą stroną naszej gminy oraz co stanowi szansę i zagrożenia dla jej dalszego rozwoju, możemy zacząć planować.

Dzięki tej analizie jesteśmy bowiem w stanie odpowiedzieć sobie na wiele szczegółowych pytań, które stanowiąc będą punkt wyjścia do zdefiniowania celów.

Te pytania to m.in.:

1. Które mocne strony pozwolą nam wykorzystać nadarzające się szanse?
2. Które mocne strony dadzą możliwość zmniejszenia zagrożenia?
3. Które słabe strony ograniczają możliwość wykorzystania nadarzającej się szansy bądź też które potęgują ryzyko wystąpienia danego zagrożenia?

Gdy odpowiemy sobie na powyższe pytania zobaczymy, że od razu nasuną nam się na myśl kolejne:

1. Co należy zrobić aby wykorzystać nadarzającą się szansę?
2. W jaki sposób możemy uniknąć ryzyka wystąpienia danego zagrożenia?
3. Jakie kroki należy podjąć w celu wykorzystania naszych atutów, bądź też pozbycia się naszych wad?

Dzięki odpowiedziom na te pytania będziemy wiedzieć, jakie działania podjąć i co chcielibyśmy osiągnąć w przyszłości. Tak więc płynnie przejdziemy do zdefiniowania celów.



Korzystajmy z zasady SMART

Główną zasadą jaką powinniśmy się kierować definiując cele jest ich jasne i przejrzyste sformułowanie. Pomoże nam w tym zastosowanie zasady SMART. Nazwa metody złożona jest z akronimu, pochodzącego od angielskich słów:

Specific (specyficzny) – w sposób jasny i czytelny precyzujemy, co chcemy osiągnąć

Measurable (mierzalny) – cel musi zostać określony w taki sposób, aby był możliwy do zmierzenia

Achievable (osiągalny) – definiując cel musimy wiedzieć, że jesteśmy w stanie go osiągnąć, inaczej mówiąc, posiadamy wszystkie zasoby niezbędne do osiągnięcia tego celu

Relevant (istotny) – cel który sobie stawiamy musi być dla nas ważny – musimy widzieć w nim sens, aby skutecznie dążyć do jego realizacji

Time-bound (określony w czasie) – na koniec musimy ustalić termin, określić sobie deadline kiedy nasz cel osiągniemy.

Ile celów planować?

Zgodnie z art. 10e, ust. 3, pkt 1) Ustawy o samorządzie gminnym, strategia określa w szczególności cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

Jak więc widać, ustawodawca ukierunkowuje nas na zdefiniowanie celów strategicznych w trzech sferach, dla których wcześniej opracowywaliśmy diagnozę.

Dla zachowania przejrzystości dokumentu dobrze jest określić po jednym takim celu dla każdego z analizowanych wymiarów.

Mając określone cele strategiczne możemy zacząć określać cele operacyjne. Są to cele określone na niższym szczeblu i służą one następnie sprecyzowaniu kierunków działań.

W jakiej perspektywie czasowej planować rozwój Gminy?

W naszej ocenie planowanie strategiczne w gminach powinno być zbieżne z unijną siedmioletką. Jest to chyba najbardziej racjonalne podejście. Tym bardziej, że tworząc dokumenty aplikacyjne o dofinansowanie już konkretnych przedsięwzięć ze środków UE musimy wykazać wpisywanie się danej inwestycji w dokumenty strategiczne danej gminy/powiatu/województwa. Ponadto planowanie w perspektywie maksymalnie siedmioletniej nie jest planowaniem długookresowym, a więc ryzyko drastycznej zmiany sytuacji rynkowej jest znacznie mniejsze niż w przypadku planowania na przykładowo 15 lat lub dłużej.

Pamiętać jednak należy, że Ustawodawca nie narzuca nam niczego w tym zakresie, tak więc określenie perspektywy czasowej zależy od indywidualnej decyzji władz gminy.

Kierunki działań i oczekiwane rezultaty

Strategia rozwoju gminy (...) określa w szczególności:

- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia

Kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych

Kierunki działań to nic innego, jak rodzaje planowanych przedsięwzięć.

W teorii wyznaczone przez nas kierunki działań powinny mieć jak najbardziej ogólny charakter. Jednakże łatwo jest powiedzieć, dużo trudniej wykonać, kiedy okazuje się, że strategia ma mieć formę tekstową i graficzną.

Przez formę graficzną rozumiemy przede wszystkim mapy, na które należy nanieść m.in. planowane kierunki działań. Jak więc nanieść na mapę zadanie zdefiniowane jako: „modernizacja dróg na terenie gminy”, czy „budowa sieci kanalizacyjnej”?

Dlatego też według naszej opinii określenie kierunków działań de facto sprowadza się do określenia konkretnych projektów, planowanych do realizacji na terenie gminy w okresie obowiązywania strategii.

Oczekiwane rezultaty

Zgodnie z art. 10 e, ust. 3, pkt 3) strategia rozwoju gminy określa oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia.

Rezultaty, podobnie jak cele muszą być mierzalne i weryfikowalne. Rezultaty będą stanowiły wyniki naszych działań. Muszą więc pokazywać w jakim stopniu zmierzamy do osiągnięcia zakładanych celów.

Dla wszystkich rezultatów powinniśmy określić także wskaźniki wraz ze sposobem ich monitorowania, czyli podaniem źródła informacji skąd wynikać będzie planowana do osiągnięcia wartość wskaźnika.

Według nas najczytelniejsze jest zobrazowanie tego w postaci zestawienia tabelarycznego. Przykładowa, wypełniona tabela zobrazowana została poniżej.

Lp.	Kierunki działań	Rezultaty	Wskaźniki	Źródła pomiaru wskaźnika
Cel strategiczny I.				
Cel operacyjny I.1.				
I.1.a.	Budowa przedszkola w	1. Zapewnienie opieki dla dzieci w przedszkolach. 2. Stworzenie nowej infrastruktury społecznej służącej dzieciom.	1. Liczba wybudowanych przedszkoli – ... szt. 2. Liczba osób korzystających z nowo wybudowanych przedszkoli - osób	- Protokół odbioru robót budowlanych - Ewidencja dzieci/Listy obecności

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy

Strategia rozwoju gminy (...) określa w szczególności:

4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;

5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie

Dotychczas omówione zagadnienia zostały poświęcone tematyce, która została już wcześniej dobrze przeanalizowana, opisana i wykorzystana przez autorów licznych strategii rozwoju gmin.

Teraz pora na to by poruszyć kwestie stanowiące novum, a wynikające z nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 13.11.2020 r.

Aby dokładnie wiedzieć, co powinno znaleźć się w opisie tych zagadnień, zwróciliśmy się o interpretację cytowanych wyżej przepisów do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

W związku z powyższym, w dalszej części niniejszego opracowania opierać się będziemy na uzyskanych odpowiedziach.

Podjęcie zintegrowane

Od dnia wejścia w życie nowych przepisów, strategie muszą być sporządzane z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia. Zintegrowane podejście łączy ze sobą sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną, o czym pisaliśmy już wcześniej. W zamyśle ustawodawcy kompleksowy dokument ma zapewnić koordynację przestrzenną wszelkich planowanych działań w zgodzie ze

zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym. Proces decyzyjny będzie następował w oparciu o możliwości wykorzystania przestrzeni pod kątem przewidywanych ingerencji w jej struktury, ale również będzie stanowił odpowiedź na problemy przestrzeni (takie m. in. jak chaotyczne rozpraszanie zabudowy, nieefektywne wykorzystanie przestrzeni skutkujące marnotrawieniem terenów zielonych i rolnych, działania w przestrzeni naruszające krajobraz i dziedzictwo kulturowe, konflikty pomiędzy użytkownikami przestrzeni).

Celem nowych regulacji jest włączenie polityki przestrzennej do polityki rozwoju. W efekcie wymiar przestrzenny zintegrowanych strategii rozwoju będzie realizowany poprzez:

1. ukierunkowanie działań do konkretnych obszarów i dopasowanie ich do potrzeb i możliwości tych obszarów,

2. określenie zasad i celów polityki przestrzennej oraz struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostki, dla której opracowywana jest strategia (model struktury funkcjonalno-przestrzennej),

3. ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy

Rolą modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jest zobrazowanie przyjętej wizji rozwoju, do powstania której przyczynią się efekty realizacji celów rozwojowych strategii, również tych z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Dotychczasowe doświadczenia planistyczne ugruntowały wykorzystanie w dokumentach planistycznych struktury funkcjonalno-przestrzennej. Została ona określona jako układ przestrzenny kształtujący funkcjonalność jednostki, na który składa się rozmieszczenie głównych elementów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych oraz obszarów wyróżniających się charakterem i dynamiką procesów rozwojowych wraz z ich zależnościami i powiązaniem.

Ustawodawca pozostawił jednak pełną swobodę przy kształtowaniu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Tak więc treść i sposób przedstawienia modelu będą zależały od charakteru terenu objętego modelem, przyjętych kierunków rozwoju i stopnia zaawansowania ich realizacji oraz koncepcji autorów.

Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie

Przejawem zintegrowanego podejścia w planowaniu rozwoju jest określenie w strategii rozwoju gminy ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie.

Pierwszy etap reformy systemu

zarządzania rozwojem nie objął spraw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a tym samym nie powierzył strategii roli kreowania polityki przestrzennej w gminie oraz zasad zagospodarowania przestrzennego. Wciąż trwające prace nad zmianą systemu planowania przestrzennego oraz brak ostatecznych przesądzeń w tym zakresie, uniemożliwiły wdrożenie w pełni zintegrowanego planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego, a jedynie pozwoliły wprowadzić mechanizmy zapewniające powiązanie między nimi.

Przykłady praktyczne

Ustalenia i rekomendacje powinny wskazywać przewidywane czy pożądane działania w dziedzinie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, np. ujmując w dużym skrócie, potrzebę: planowania struktur wielofunkcyjnych, zapewnienia terenów poza centrami miast przeznaczonych pod parkingi, utrzymania terenów rolnych i leśnych objętych ochroną, czy rewitalizacji zabytkowych założeń dworskich i pałacowo-parkowych.

Zidentyfikowane ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie powinny sygnalizować działania planistyczne niezbędne lub pożądane do realizacji strategii. Ich zakres powinien być ustalany indywidualnie, w zależności od charakteru gminy, treści strategii czy aktualności dokumentów planistycznych.

Obszary strategicznej interwencji

Strategia rozwoju gminy (...) określa w szczególności:

6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038), wraz z zakresem planowanych działań;

7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań

Zacznijmy od definicji

Co mamy rozumieć pod pojęciem obszaru strategicznej interwencji, wyjaśnia nam ustawodawca:

Obszar strategicznej interwencji to określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier

rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne.

Dwa aspekty OSI

W naszej strategii rozwoju do tematyki obszarów strategicznej interwencji musimy nawiązać w dwóch poniższych aspektach:

1. Obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań

2. Obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań.



Dwa aspekty OSI

OSI określone w strategiach wojewódzkich

Zgodnie z powyższym najpierw musimy sprawdzić, jakie OSI zostały określone w strategii rozwoju województwa, na terenie którego znajduje się nasza gmina oraz czy dla tego obszaru zaplanowano jakieś działania, a jeśli tak to jakie.

Przykładowo Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+, określa następujące OSI:

- a) miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze
- b) obszary zagrożone trwałą marginalizacją
- c) Miejski obszar funkcjonalny Bydgoszczy i Torunia
- d) Miejski obszar funkcjonalny Włocławka
- e) Miejski obszar funkcjonalny Grudziądz
- f) Miejski obszar funkcjonalny Inowrocławia
- g) OSI gmin wykazujących negatywną sytuację społeczno-gospodarczą
- h) OSI obszarów cechujących się skrajnym niedoborem wody dla rolnictwa
- i) OSI obszarów peryferyjności transportowej
- j) Obszar poprzemysłowego wielkoobszarowego skażenia środowiska

Znając zasięg terytorialny poszczególnych OSI, możemy bez problemu określić, do których obszarów zalicza się nasza gmina.

Zakres planowanych działań dla poszczególnych OSI raczej nie wynika ze strategii rozwoju województwa, lecz schodzi na poziom niższy i jest określony w strategiach rozwoju opracowanych dla poszczególnych obszarów strategicznej interwencji.

OSI kluczowe dla gminy

Drugi aspekt OSI, do którego powinniśmy nawiązać to obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, a więc wyznaczone na jej obszarze. Wyznaczenie takich obszarów na terenie gminy nie jest obligatoryjne, jednakże jeśli je zidentyfikowano to należy o nich wspomnieć i wskazać zakres planowanych dla nich działań.

Przykładem OSI występującego na terenie gminy, wpisującego się w definicję ustawodawcy jest Obszar Rewitalizacji. Każda gmina chcąc prowadzić działania rewitalizacyjne musi mieć opracowany gminny/lokalny program rewitalizacji. To właśnie w tym dokumencie wyznacza obszar (np. miejscowość lub sołectwo na terenie gminy), który ze względu na szczególne warunki społeczne/gospodarcze/przestrzenne wymaga podjęcia strategicznej interwencji. Ten dokument wskazuje także działania, które należy podjąć, aby obszar wyprowadzić ze stanu kryzysowego.

Określenie w strategii rozwoju obszarów strategicznej interwencji, zarówno tych wynikających ze strategii rozwoju województwa, jak i tych kluczowych dla gminy, ma za zadanie przede wszystkim usystematyzowanie wiedzy na temat tego, czy nasza gmina znajduje się na obszarze wymagającym szczególnej interwencji bądź też czy na jej terenie jest obszar takiej interwencji wymagający. W efekcie uzyskujemy wiedzę, jakie działania należy przeprowadzić, żeby dany obszar strategicznej interwencji wyprowadzić ze stanu kryzysowego. Dzięki tej wiedzy, wiemy jak dalej planować działania w naszej strategii, tak aby nie powiełały przedsięwzięć już zaplanowanych bądź też uzupełniały działania wynikające z innych dokumentów strategicznych.

System realizacji strategii

Strategia rozwoju gminy (...) określa w szczególności:

8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych

Strategia musi być dokumentem „żywym”

System realizacji strategii stanowi obowiązkowy element obecnych strategii rozwoju, o których mowa w ustawie o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.

Aby strategia była skutecznym narzędziem zarządzania rozwojem powinna być wdrażana i realizowana. Treść strategii nie może zatem ograniczać się do wskazania celów strategicznych rozwoju, ale powinna pokazywać kierunki działań lub, tam gdzie to jest możliwe, konkretne działania. Działania te muszą być poparte możliwościami i chęcią ich realizacji, również w świetle możliwości ich finansowania.

Czym jest system realizacji strategii?

System realizacji strategii to nic innego jak określenie sposobu organizacji procesów wdrażających strategię, w tym:

- **wskazanie podmiotów biorących udział w realizacji strategii**, biorąc pod uwagę rolę i kompetencje oraz relacje między nimi,
- **przedstawienie podziału zadań** między tymi podmiotami,
- **wskazanie propozycji mechanizmów i narzędzi** wdrażania strategii,

- **określenie wytycznych** do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- **określenie sposobu monitorowania** realizacji strategii,
- **ocena trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności** realizacji strategii

Wytyczne do sporządzenia dokumentów wykonawczych

Obowiązkowym elementem systemu realizacji strategii są wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych, czyli obowiązkowych lub fakultatywnych planów i programów m.in. gminnego programu rewitalizacji, gminnego programu opieki nad zabytkami, planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, planu zrównoważonej mobilności miejskiej. Tego typu dokumenty powinny wpisywać się w zintegrowaną strategię i stanowić niezbędne jej uszczegółowienie. Dlatego też strategia powinna odnieść się do planów i programów, np. ocenić aktualność obowiązujących dokumentów w kontekście zapisów strategii, wskazać dokumenty przewidziane do sporządzenia lub zmiany wraz w ogólnymi wytycznymi w zakresie ich treści wynikającymi ze strategii.

Ramy finansowe i źródła finansowania

Strategia rozwoju gminy (...) określa w szczególności:

9) ramy finansowe i źródła finansowania

Rozdział strategii odnoszący się do źródeł finansowania planowanych działań warto opracować w momencie, gdy mamy zdefiniowane kierunki działań i ich rezultaty. Robiąc przecież plany inwestycyjne zawsze musimy przyjąć założenia odnośnie określenia dla nich ram finansowych, w tym potencjalnych źródeł finansowania planowanych działań.

Możemy wskazać kilka różnych potencjalnych źródeł finansowania. Przykładowo możemy założyć, że nasz projekt zostanie zrealizowany ze środków unijnych dostępnych w ramach programu regionalnego

naszego województwa lub z innych środków zewnętrznych lub też ze środków własnych. Taka sytuacja spowoduje brak konieczności dokonywania aktualizacji dokumentu w przypadku gdy dla projektu nie uda się pozyskać dofinansowania.

Nasza strategia jest już właściwie gotowa.

Teraz zacznie się proces **konsultowania, opiniowania i uzgadniania dokumentu**, a następnie trzeba będzie przedstawić go radnym do uchwalenia.



Procedura przygotowania strategii

Na zakończenie jeszcze kilka kwestii proceduralnych, ujętych na poniższym schemacie.



Uchwalony dokument będzie można zacząć wdrażać w życie.

Podejmijmy wszelkie starania aby dokument ten faktycznie „żył”, a nie stał się jednym ze sławetnych „półkowników”.

Mając jasno sprecyzowane kierunki rozwoju, naprawdę łatwiej rozwijać swoją lokalną społeczność.

Życzymy powodzenia!

Zapraszamy do kontaktu



Maria Murawska

Senior Menedżer

Departament Doradztwa

Europejskiego

Grant Thornton

T: +48 697 890 932

E: maria.murawska@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 28 lat. Zespół 700 pracowników wspiera naszych klientów w obszarach takich jak audyt, doradztwo podatkowe, doradztwo transakcyjne czy outsourcing płac i kadr oraz outsourcing księgowości.