

KWIECIEŃ 2026

Strategiczna luka w polskich samorządach

Stan wdrażania strategii rozwoju gmin w Polsce

Słowem wstępu

Ostatnie miesiące na strategię rozwoju w gminach

Polski system samorządowy stoi obecnie przed jednym z kluczowych wyzwań w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym – **wdrożeniem strategii rozwoju gmin jako podstawowego instrumentu planowania lokalnego**. Do ustawowego terminu – 1 lipca 2026 r. – pozostały już tylko ostatnie miesiące. Oznacza to, że proces, który przez długi czas znajdował się w fazie przygotowań i deklaracji, wchodzi w etap weryfikacji pod kątem realnej zdolności wykonawczej.

Strategia rozwoju gminy to podstawowy (a niedługo również obowiązkowy) dokument zarządzania rozwojem lokalnym w sferach społecznej, klimatyczno-środowiskowej, przestrzennej i gospodarczej, który wyznacza kierunki rozwoju, porządkuje priorytety inwestycyjne oraz stanowi punkt odniesienia dla decyzji finansowych i przestrzennych.

Na potrzeby niniejszego raportu przeprowadziliśmy pełne badanie własne wszystkich gmin w Polsce, oparte na ustrukturyzowanej kwerendzie źródeł publicznych (*desk research*). Analizie poddano stan zaawansowania prac nad strategiami rozwoju w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Za gminy posiadające strategię uznaliśmy te jednostki, które spełniają co najmniej jeden z następujących warunków: mają uchwalony dokument strategiczny, znajdują się w trakcie jego opracowania lub podjęły uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia strategii. Jednocześnie gminy uczestniczące wyłącznie w strategiach ponadlokalnych, bez własnego dokumentu strategicznego, zostały zakwalifikowane jako jednostki nieposiadające strategii rozwoju.

Zapraszamy do lektury naszego raportu

Blisko co 5. gmina w Polsce nie rozpoczęła prac nad strategią rozwoju gminy

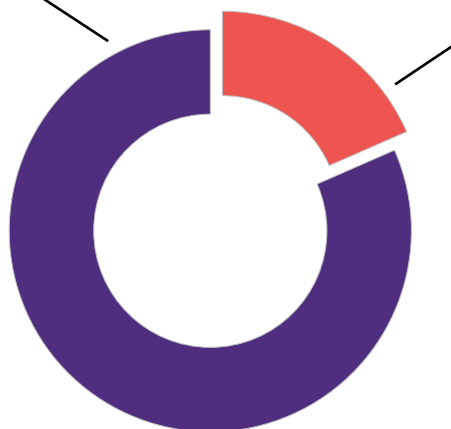
to sumarycznie

457 (18%) gmin

Wykres 1. Stan zaawansowania prac nad strategiami rozwoju gmin w Polsce (2026)

Największą liczbę gmin pozostających poza procesem strategicznym odnotowano w województwach **lubelskim** (95) oraz **mazowieckim** (57). Z kolei województwa **opolskie** (10), **pomorskie** (15) i **małopolskie** (17) charakteryzują się relatywnie najwyższym poziomem zaawansowania prac planistycznych. Zróżnicowanie nie jest przypadkowe. Odpowiada ono różnym zdolnościom instytucjonalnym gmin, dostępowi do zasobów eksperckich oraz poziomowi organizacji procesów zarządczych.

Gminy, które zainicjowały proces
2 022 gmin
(82%)



Gminy pozostające poza procesem
457 gmin
(18%)

Źródło: Opracowanie własne Grant Thornton, stan na 1 kwietnia 2026 roku.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami gminy są zobowiązane do wszczęcia procedury opracowania strategii rozwoju gminy najpóźniej do:

1 lipca 2026 r.

Obowiązek opracowania strategii rozwoju gminy wynika z nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym (art. 10e–10f), wprowadzającej strategię jako obligatoryjny instrument zarządzania rozwojem lokalnym oraz element systemu planowania przestrzennego.

Gminy, które nie weszły na tor strategiczny

Wyodrębniliśmy dwie kategorie gmin: „**zaawansowane**” (z aktualnymi strategiami lub w trakcie opracowania) oraz „**blokujące się na starcie**” (bez formalnych działań).



Podział ten przekracza prostą dychotomię „wdrożone – niewdrożone”, ukazując głębsze, strukturalne uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządowych.

Zaawansowane gminy wyróżniają się zdolnością do efektywnej mobilizacji zasobów organizacyjnych, eksperckich i proceduralnych.



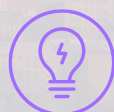
Jednostki „**przyblokowane**” pozostają w opóźnieniu względem harmonogramu ustawowego, co wskazuje na głębsze deficyty w zakresie zdolności instytucjonalnych (*institutional capacity*), a nie jedynie przejściowe trudności organizacyjne.

Nie zaczęły – ale dlaczego?

Jak wynika z analiz Grant Thornton, opóźnienia w rozpoczęciu prac nad strategiami mają charakter systemowy i wynikają z przeciążenia instytucjonalnego oraz konkurencji o ograniczone zasoby w administracji lokalnej. Wśród kluczowych hipotez wyjaśniających należy wskazać przede wszystkim:



1. Deficyty zasobów kadrowych w administracji lokalnej, które ograniczają zdolność do prowadzenia złożonych procesów strategicznych równoległe z bieżącymi zadaniami.



2. Przeciążenie systemu planistycznego – kumulacja obowiązków związanych z opracowaniem dokumentów takich jak GPR czy plan ogólny prowadzi do konkurencji o ograniczone zasoby organizacyjne.



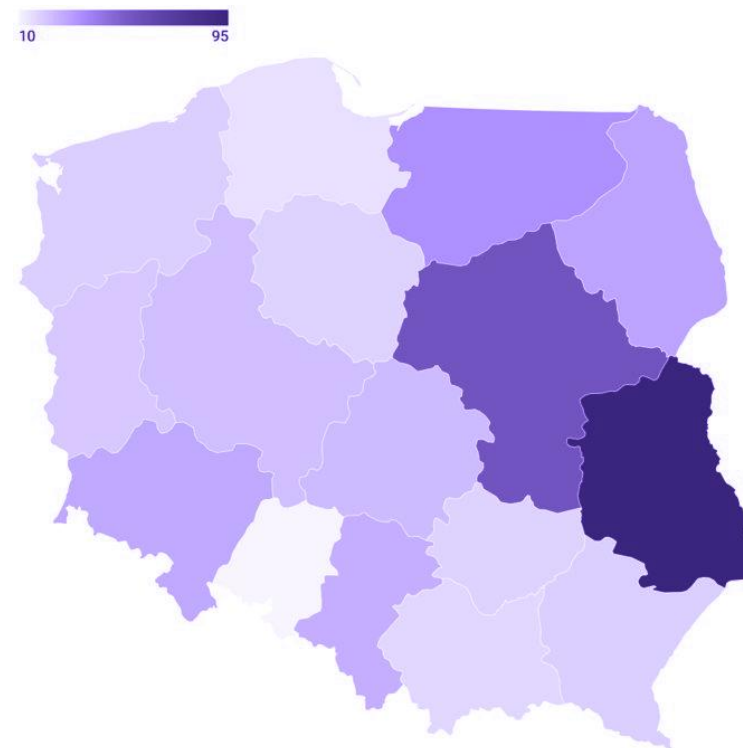
3. Dotychczasowy brak silnej presji instytucjonalnej na uchwalenie strategii oraz niepewność legislacyjna w zakresie interpretacji nowych regulacji mogły sprzyjać odkładaniu decyzji w czasie.

Geografia opóźnień. Gdzie jest problem?

Problem braku strategii nie jest rozproszony równomiernie, lecz koncentruje się w określonych typach regionów.

Największe skupiska gmin bez rozpoczętych prac występują w Polsce Wschodniej – szczególnie w województwie **lubelskim** (95) oraz **podlaskim** (30), co może wskazywać na strukturalnie niższe zdolności instytucjonalne i ograniczony dostęp do zasobów eksperckich. Jednocześnie wysokie wartości w dużych województwach, takich jak **mazowieckie** (57), należy interpretować częściowo jako efekt skali systemu (większa liczba gmin w województwie), a nie wyłącznie jego niewydolności. Z kolei **relatywnie niskie wskaźniki w regionach o wysokiej presji inwestycyjnej i aktywności gospodarczej** – jak **pomorskie** (15) czy **małopolskie** (17) – sugerują, że bodźce rozwojowe mogą przyspieszać procesy strategiczne.

Mapa 1. Gminy bez rozpoczętych prac nad strategią rozwoju – według województw (2026)



Strategiczny efekt domina

Brak strategii rozwoju gminy destabilizuje lokalny system planowania i zarządzania rozwojem. W efekcie działania przyjmują charakter fragmentaryczny i reaktywny, a zdolność do pozyskiwania funduszy zewnętrznych ulega istotnemu ograniczeniu.



Strategia rozwoju gminy stanowi punkt odniesienia dla kluczowych instrumentów polityki lokalnej, takich jak plan ogólny, gminny program rewitalizacji czy projekty inwestycyjne, w tym te współfinansowane ze środków UE. Jej brak prowadzi do utraty spójności między tymi obszarami: planowanie przestrzenne traci kierunkowość, projekty inwestycyjne nie są osadzone w długofalowej logice rozwoju, a działania rewitalizacyjne ulegają rozproszeniu.

W konsekwencji pojawiają się trzy typy ryzyk: **formalne** (niespełnienie obowiązku ustawowego), **finansowe** (ograniczona zdolność absorpcji środków) oraz **rozwojowe** (chaotyczna alokacja zasobów).

Zdaniem eksperta

Fakt, że ponad 80% gmin rozpoczęło prace nad strategią rozwoju, nie jest złym wynikiem. Należy przy tym uwzględnić, że dokument ten nie był dotychczas obowiązkowy, a gminy równolegle realizują prace nad planami ogólnymi.

Ustawodawca wskazał obowiązek rozpoczęcia prac do 1 lipca 2026 r., nie ich zakończenia. Można się więc spodziewać, że część gmin podejmie uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia strategii bez jasno określonego harmonogramu dalszych działań.

Z drugiej strony, im bliżej ustawowego terminu, tym większe ryzyko powstawania strategii formalnie poprawnych, lecz pozbawionych zdolności do logicznego porządkowania działań i realnego mobilizowania środowisk lokalnych. A to właśnie funkcja integrująca i aktywizująca społeczność wokół wspólnego kierunku rozwoju decyduje o ich realnej skuteczności, co jednoznacznie pokazują badania nad planowaniem strategicznym.

W województwach o największej skali opóźnień należy dodatkowo uwzględnić ryzyko wąskiego gardła kompetencyjnego. Z doświadczeń naszego zespołu wynika, że kumulacja popytu na usługi doradcze w ostatnich miesiącach przed wejściem w życie obowiązku posiadania dokumentu strategicznego prowadzi do wydłużenia terminów realizacji, wzrostu kosztów, a także – w przypadku wyboru wykonawców o niezwyfikowanej jakości usług – do obniżenia standardu opracowań. W praktyce gminy ryzykują nie tylko brakiem spełnienia wymogów ustawowych, ale również utopieniem środków w projekty, które nie będą spełniać swojej funkcji rozwojowej.



Maria Murawska
Menedżer
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton



Co gminy powinny zrobić **teraz**?



Kluczowe działania można podzielić na obowiązki po stronie gminy oraz obszary, które mogą zostać wsparte zewnątrz.

Minimalny zakres zaangażowania gminy obejmuje podjęcie uchwały o przystąpieniu do prac, wyznaczenie osoby kontaktowej oraz udział w kluczowych uzgodnieniach.

Co gmina może oddelegować?

- diagnozę społeczno-gospodarczą, klimatyczno-środowiskową oraz przestrzenną,
- opracowanie celów, działań i wskaźników,
- model funkcjonalno-przestrzenny,
- organizację konsultacji i współpracy z interesariuszami,
- uspoźnienie z dokumentami gminnymi i ponadlokalnymi,
- obsługę formalno-proceduralną,
- finalizację dokumentu i wdrożenie uwag.

Tego możesz nie wiedzieć: Czy gmina bez strategii rozwoju może skutecznie korzystać ze środków UE?

Polityka regionalna UE w perspektywie 2021-2027 opiera się na koncentracji, podejściu terytorialnym i warunkowości, co wymaga powiązania interwencji z dokumentami strategicznymi.

- Interwencje realizowane są w **formule zintegrowanej** (m.in. ZIT, IIT, RLKS), łączącej komponenty infrastrukturalne, społeczne i gospodarcze w ramach spójnej logiki terytorialnej.
- Środki polityki spójności (EFRR, EFS+, FS) podlegają **zasadzie koncentracji tematycznej** oraz spełnienia **warunków podstawowych** (*enabling conditions*), co wymaga wykazania zgodności projektów z dokumentami strategicznymi.
- Strategia rozwoju gminy pełni funkcję **punktu odniesienia** dla identyfikacji projektów oraz uzasadnienia ich zgodności z celami polityk UE i krajowych.
- Brak strategii lub jej niska jakość **ogranicza zdolność** do przygotowania projektów spełniających wymogi systemu wdrażania oraz obniża efektywność absorpcji środków.



A background image showing several hands, one holding a red pen, suggesting a collaborative or planning process. The image is overlaid with a dark blue and purple gradient.

Czas działać – nie tylko planować



Gminy, które nie rozpoczną procesu strategicznego odpowiednio wcześniej, ryzykują nie tylko niespełnienie wymogów ustawowych, ale także ograniczenie dostępu do środków rozwojowych.

○ autorach raportu

Doradztwo Europejskie

Zakres doradztwa europejskiego oferowanego klientom Grant Thornton obejmuje zagadnienia związane z dotacjami z UE oraz innych źródeł (np. FEnKS 2021-2027, KPO, Fundusze Norweskie, Fundusze Szwajcarskie, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej etc.), pomoc podmiotom samorządowym w opracowywaniu strategii rozwoju jednostek samorządowych różnych szczebli oraz programów rewitalizacji, usługi w zakresie poprawy efektywności energetycznej oraz wyszukiwania źródeł finansowania projektów proekologicznych wraz z opracowaniem niezbędnych dokumentów i analiz.

Zapraszamy do kontaktu

Łukasz Smetaniuk

Doradca
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton
T +48 661 530 333
E Lukasz.Smetaniuk@pl.gt.com



Maria Murawska

Starszy menedżer
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton
T +48 697 890 932
E Maria.Murawska@pl.gt.com

Michał Walecki

Doradca
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton
T +48 698 610 018
E Michal.Walecki@pl.gt.com

Weronika Żabińska

Konsultant
Doradztwo Europejskie
Grant Thornton
T +48 607 752 499
E Weronika.Zabinska@pl.gt.com



O nas

Grant Thornton to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie, obecna w 150 krajach i zatrudniająca ponad 80 tys. pracowników.

W Polsce działamy od 1993 r. Zespół 1200 pracowników wspiera naszych klientów w obszarach takich jak audyt, doradztwo podatkowe, doradztwo transakcyjne, prawne, finansowe, outsourcing płac i kadr oraz outsourcing księgowości.

Kontakt dla mediów:

Jacek Kowalczyk

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