

# **3**

## **Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego w Polsce**

---

W niniejszym rozdziale dokonano przeglądu procesu planowania strategicznego na rzecz rozwoju lokalnego w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (JST)<sup>1</sup>. Na wstępie omówiono znaczenie planowania strategicznego w kontekście lokalnych uwarunkowań w Polsce. Następnie omówiono wyzwania i możliwości związane z opracowywaniem strategii rozwoju lokalnego (SRL). Szczególny nacisk położono na praktyczne i strukturalne wyzwania, przed jakimi stoją samorządy lokalne, w szczególności gminy, podczas opracowywania SRL. Następnie przedstawiono aspekty zarządzania planowaniem, takie jak finansowanie, konsultacje społeczne i monitoring. Rozdział kończy się szeregiem rekomendacji z zakresu formułowania polityk oraz działań praktycznych mających na celu poprawę potencjału instytucjonalnego samorządów lokalnych i procesów służących strategicznemu planowaniu rozwoju.

---

## Wstęp

Przez ostatnie trzy dekady, Polska podejmuje strategiczne wyzwania (m.in. w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, sprawnego transportu miejskiego, ochrony środowiska, rozwoju gospodarczego), w celu zagwarantowania optymalnego rozwoju województw, powiatów i gmin. Władze państwowe i samorządowe wszystkich szczebli od dawna dążą do: lepszego wykorzystania potencjału obszarów miejskich do generowania wzrostu gospodarczego; zapobiegania nadmiernym różnicom przestrzennym; wspierania innowacji; zapobiegania negatywnym tendencjom demograficznym; dostosowania się do zmian klimatycznych; ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów środowiska naturalnego; wykorzystania potencjału turystycznego i kulturalnego regionów i miast; wspierania konkurencyjności poprzez rozbudowę infrastruktury transportowej oraz teleinformatycznej (ICT); zwiększenia kompetencji instytucjonalnych w zakresie zarządzania rozwojem. Polska ma jednak trudności z realizacją tych celów ze względu na ograniczone uwarunkowania regulacyjne, finansowe, instytucjonalne i organizacyjne na szczeblu lokalnym. Pandemia COVID-19 dodatkowo utrudniła realizację tych celów, ponieważ spowodowała niepewność co do perspektyw rozwoju i jeszcze bardziej zawężyła i tak już ograniczone możliwości i zasoby samorządów lokalnych, które znajdują się na pierwszej linii działań naprawczych. Pandemia COVID-19 skłoniła Polskę i inne kraje OECD do ponownego przeanalizowania znaczenia rozwoju lokalnego i przyjętych priorytetów. W tym kontekście, Polska musi wzmocnić swoje zdolności planowania strategicznego na poziomie lokalnym, aby móc kierować procesem podejmowania decyzji i lepiej wykorzystywać dostępne zasoby. Większość JST posiada dokument strategiczny, który ma za zadanie wytyczać kierunki inwestycji na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Dokument ten jest tworzony w zależności od potrzeb regionalnych i lokalnych. Jednak brak aktualnych, wiarygodnych danych oraz mechanizmów monitorowania i ewaluacji (M&E), a także mało efektywne mechanizmy angażowania interesariuszy w sprawy społeczności lokalnej sprawiają, że planowanie strategiczne staje się mniej skuteczne. Oczekuje się, że sytuacja ta ulegnie zmianie wraz z reformą Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dzięki bardziej przejrzystym wytycznym odnośnie skutecznego planowania rozwoju lokalnego przez JST.

Samorząd lokalny w Polsce może zyskać na planowaniu strategicznym na wiele sposobów. Po pierwsze, planowanie strategiczne pozwala administracji lokalnej być proaktywną, a nie reaktywną, przewidywać przyszłość i odpowiednio się do niej przygotować. Może pomóc w określeniu kierunku działania i przyczynić się do ustanowienia realistycznych celów i zadań zgodnych z wizją i misją jednostki. Może również wspierać w podnoszeniu ich efektywności operacyjnej poprzez dostosowanie działań administracji do osiągnięcia wybranych celów. Ponadto, w obliczu skutków COVID-19, planowanie strategiczne może stanowić silny fundament dla zrównoważonego rozwoju, ukierunkowania i prognoz w zakresie odbudowy.

Celem niniejszego rozdziału jest ocena stanu planowania strategicznego w samorządach terytorialnych w Polsce, mającego wyraz w strategiach rozwoju lokalnego (SRL). W rozdziale przedstawiono rekomendacje dotyczące możliwości usprawnienia procesu planowania oraz omówienie znaczenia planowania strategicznego dla Polski i polskich samorządów, szczególnie w kontekście pandemii COVID-19. Następnie omówiono praktyczne i strukturalne wyzwania, przed jakimi stoją JST przy opracowywaniu SRL. W dalszej części rozdziału przedstawiono aspekty zarządzania planowaniem rozwoju lokalnego, takie jak wdrażanie, zaangażowanie publiczne i monitoring. Na koniec przedstawiono szereg zaleceń dotyczących tego, jak usprawnić praktyczną stronę planowania strategicznego rozwoju lokalnego i zwiększyć możliwości samorządów lokalnych w tym zakresie. Rozdział ten opiera się na przeglądzie literatury, analizach przykładowych SRL, wynikach ankiety OECD 2020 na temat „Lepszego zarządzania, planowania i dostarczania usług w samorządach lokalnych w Polsce” oraz na czterech misjach rozpoznawczych, mających na celu przeprowadzenie wywiadów z dużą liczbą podmiotów z sektora administracji krajowej, samorządowej wszystkich poziomów, a także z wieloma interesariuszami z sektora prywatnego i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

## Argumenty przemawiające za wspieraniem planowania strategicznego w Polsce

### **Samorząd lokalny w Polsce w obliczu pandemii COVID-19**

Przed nastaniem pandemii COVID-19 perspektywy rozwoju gospodarczego Polski były obiecujące. Jej wzrost gospodarczy był silnie wspierany przez rosnące transfery społeczne i prężnie rozwijający się rynek pracy, ze stopą bezrobocia na rekordowo niskim poziomie (6,2%) (OECD, 2018<sup>[1]</sup>). Poziom ubóstwa i nierówności dochodowych spadł, a świadczenia rodzinne przyczyniły się do dalszego obniżenia ubóstwa wśród dzieci. Oczekiwano również, że świadczenia rodzinne przyczynią się do podniesienia wskaźników dzietności, ponieważ Polska posiada starzejące się społeczeństwo. Jednak w Polsce, podobnie jak na całym świecie, pandemia COVID-19 wywołała poczucie dużej niepewności o niespotykanych dotąd negatywnych konsekwencjach społecznych i ekonomicznych. Wzmocniła ona słabości obecnych modeli rozwoju społeczno-gospodarczego i z pewnością będzie miała niekorzystny wpływ na najbardziej podatne na zagrożenia grupy ludności. Niższe dochody samorządów lokalnych, mniejsze możliwości zatrudnienia, obawy o bezpieczeństwo, pogłębienie nierówności społecznych, możliwość ekspansji miast oraz rosnące zapotrzebowanie na lepsze warunki mieszkaniowe i mobilność to tylko niektóre z konsekwencji obecnego kryzysu. Według szacunków OECD, w 2020 r. produkt krajowy brutto (PKB) Polski spadł o 3,5%, ale przewiduje się, że w 2021 r. wzrośnie o 2,9%, a w 2022 r. o 3,8%. Chociaż pandemia COVID-19 oddziałuje na każdy region kraju w inny sposób, prawdopodobnie doprowadzi do obniżenia poziomu dobrobytu oraz wzrostu bezrobocia, ubóstwa i nierówności w Polsce.

W tym kontekście, reakcje władz regionalnych i lokalnych mają większe niż kiedykolwiek znaczenie dla przyspieszenia ożywienia gospodarczego w kraju. Samorządy regionalne i lokalne powinny być dobrze przygotowane do zajęcia się konkretnymi skutkami zamykania przedsiębiorstw i utraty miejsc pracy na swoich obszarach. Ich zadaniem jest m.in. wspieranie ludności znajdującej się w najbardziej niekorzystnej sytuacji i zaspokajanie jej wielorakich potrzeb. Konieczna będzie ścisła współpraca z małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP) w celu poprawy jakości lokalnego i regionalnego rynku pracy, a także z obywatelami w celu podejmowania strategicznych decyzji dotyczących tego, gdzie inwestować dostępne zasoby - nawet jeśli są one ograniczone - aby zaspokoić ich wspólne potrzeby.

Pandemia COVID-19 może zmienić oblicze rozwoju lokalnego w Polsce. Zadaniem JST jest wypracowanie strategii, która pozwoli wzmocnić odporność w obliczu kryzysu związanego z pandemią. Jednak nie wszystkie samorządy terytorialne są w równym stopniu przygotowane do podjęcia tego wyzwania. Dysponują one różnymi kompetencjami, a także możliwościami finansowymi i technicznymi (OECD, 2020<sup>[2]</sup>). Ponadto, pomimo, iż kryzys COVID-19 ma niesymetryczny wpływ na poszczególne regiony, nawet w obrębie tego samego kraju, wprowadzone polityki były często jednorodne i nie uwzględniały specyfiki miejsca. Uwydatniło to potrzebę zastosowania podejścia ukierunkowanego na miejsce i ludzi (OECD, 2020<sup>[3]</sup>). Samorządy terytorialne w Polsce będą musiały kontynuować wdrażanie krajowych strategii rozwoju w uzupełnieniu do polityk przyjętych w odpowiedzi na COVID-19, ale będą musiały jednocześnie wprowadzić krótko- i długoterminowe rozwiązania dostosowane do lokalnych potrzeb.

Wzmocnienie potencjału samorządów terytorialnych w zakresie strategicznego planowania rozwoju lokalnego ma ogromne znaczenie dla zapewnienia spójnego podejścia politycznego do przyszłych wyzwań krajowych, przy jednoczesnym ukierunkowaniu na konkretne potrzeby społeczności. Stworzenie zintegrowanego i skoordynowanego systemu planowania rozwoju na wszystkich szczeblach administracji, silnie powiązanego z planowaniem budżetowym, jest niezbędne nie tylko dla zachowania konkurencyjności gospodarki krajowej i wzmocnienia JST w planowaniu rozwoju, ale także jako skuteczna odpowiedź na obecne spowolnienie społeczno-gospodarcze wywołane kryzysem COVID-19.

W Polsce JST będą musiały dostosować się w perspektywie średnio- i długookresowej do już trwających i przyspieszających trendów, takich jak transformacja cyfrowa i automatyzacja. Wzrost znaczenia telepracy w miastach może spowodować, że lokalne strategie rozwoju (SRL) przyczynią się do niwelowania różnic w dostępie do technologii cyfrowych. Przed pandemią COVID-19, w Polsce 30% osób aktywnych

zawodowo korzystało z telepracy okazjonalnie, w zależności od charakteru wykonywanej pracy (OECD, 2020<sup>[41]</sup>). Osoby z możliwością pracy zdalnej mogą chętnie przenosić się do miejsc, które oferują wyższą jakość życia i niższe koszty. Z jednej strony może to wywierać presję na niektóre społeczności, aby były przygotowane na przyjęcie nowych mieszkańców i zwiększone zapotrzebowanie na usługi (tj. szkoły, ośrodki zdrowia, dostęp do Internetu, infrastrukturę, transport publiczny). Z drugiej strony, duże obszary metropolitalne mogą odczuć ulgę w związku z presją związaną z cenami mieszkań i dojazdami do pracy. Tymczasowe, nadzwyczajne ograniczenia w międzynarodowym przepływie osób w ramach Unii Europejskiej (UE) mogą przełożyć się na długoterminowy izolacjonizm. Problem w tym, że wiele społeczności lokalnych w Polsce polega na przekazach pieniężnych od obywateli polskich, którzy osiedlili się w zamożniejszych krajach europejskich i wspierają swoje rodziny w kraju. Dlatego też konieczne będzie znalezienie nowych możliwości zatrudnienia, a samorządy lokalne będą musiały inwestować w lokalne szkolenia i edukację na wypadek, gdyby w przyszłości granice zostały całkowicie zamknięte lub przepisy migracyjne stały się bardziej restrykcyjne.

### **Krajowe ramy prawne dla lokalnego planowania strategicznego**

W 2017 roku, Polska przyjęła *Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR) (Ramka 3.1), która stanowi krajowe ramy polityki planistycznej. Określa ona polityki rządu w zakresie planowania średnio- i długoterminowego rozwoju gospodarczego oraz sposób, w jaki mają być one stosowane, i służy jako odniesienie dla SRL. SOR wytycza podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym. Samorządy lokalne przygotowując SRL muszą uwzględnić kierunki polityki SOR i dostosować je do lokalnych potrzeb i specyficznych priorytetów rozwojowych. SOR określa instytucje odpowiedzialne za realizację zadań; wyznacza wskaźniki realizacji oraz konkretne programy realizacji.

#### **Ramka 3.1. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju – Nowy model rozwoju dla Polski**

*Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR) określa cele rozwojowe do osiągnięcia do 2020 i 2030 roku oraz sposób ich osiągnięcia. Przedstawia nowy model rozwoju, który ma być „odpowiedzialny” (tzn. zaspokajający potrzeby obecnego pokolenia bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń) oraz zrównoważony społecznie i terytorialnie. Głównym celem SOR jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów obywateli przy jednoczesnym zwiększeniu spójności społecznej, gospodarczej, środowiskowej i terytorialnej dla osiągnięcia wzrostu i włączenia społecznego i gospodarczego.

SOR obejmuje trzy cele szczegółowe:

1. **Trwały wzrost gospodarczy silniej oparty o wiedzę, dostęp do danych i organizacyjne doskonalenie się.** Odnosi się to do reindustrializacji, wzrostu innowacji, rozwoju MŚP, wzrostu kapitału i ekspansji zagraniczną przedsiębiorstw z Polski.
2. **Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony.** Dotyczy to silniejszej spójności społecznej i wzmocnienia regionów borykających się z trudnościami.
3. **Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.** Dotyczy to prawa w służbie obywatelom i gospodarce, efektywnych instytucji publicznych dostępnych i otwartych dla obywateli i przedsiębiorców, osiągnięcia stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych oraz efektywności w gospodarowaniu środkami unijnymi (UE).

Przedmiotem SOR są wyzwania związane z rozwojem gospodarczym i społecznym, takie jak zmiany demograficzne, procesy integracji globalnej i regionalnej, zmiany klimatyczne, nasilająca się rywalizacja o zasoby między regionami oraz potrzeba pobudzenia innowacji w samorządzie lokalnym. Dostrzega on krytyczne wyzwania instytucjonalne, takie jak procedury na poziomie krajowym, które usztywniają działania władz szczebla samorządowego, nadmierne poleganie na funduszach i programach unijnych przy określaniu kierunków polityk publicznych, działanie w silosach i nakładanie się odpowiedzialności agencji rządowych. W ramach SOR, w latach 2017-2020 rząd przewiduje zainwestowanie 2 mld zł (ok. 500 mln dolarów) w inwestycje prorozwojowe, z czego 1,5 mld zł stanowić będą środki publiczne, a resztę środki prywatne.

Źródło: Polish Government (2017<sup>[5]</sup>), *The Strategy for Responsible Development for the period up to 2020*, <http://www.gov.pl> (dostęp 14 grudnia 2020 r.) OECD (2018<sup>[11]</sup>), *OECD Economic Surveys: Poland 2018*, <https://doi.org/10.1787/1999060x>.

Badania sugerują, że jeśli Polska ma osiągnąć cele SOR, polska gospodarka musi rosnąć w szacowanym tempie ok. 5%-7% PKB i zwiększyć wydatki na badania i rozwój (R&D) o co najmniej 1% PKB (Oleksiuk, 2017<sup>[6]</sup>). Gospodarka Polski przeżywała jednak wznioły i upadki w ostatnich latach, przechodząc od 3,8% wzrostu w 2015 roku do 4,6% w 2017 roku, a w 2019 roku zwalnając do 3,7% (OECD, 2018<sup>[11]</sup>). Podobnie, inwestycje w badania i rozwój spadły już do poziomu poniżej 1% PKB (Oleksiuk, 2017<sup>[6]</sup>). Ponadto, Polska gospodarka jest silnie zintegrowana z gospodarkami państw członkowskich UE, a jej rozwój w dużej mierze zależy od tego, jak gospodarka unijna poradzi sobie z megatrendami: starzeniem się społeczeństwa, cyfryzacją, zmianami klimatycznymi, integracją globalną i regionalną, a ostatnio kryzysem COVID-19.

Pandemia COVID-19 niesie ze sobą ryzyko wystąpienia trudności w osiągnięciu celów SOR ze względu na prawdopodobne ograniczenie krajowej działalności gospodarczej i mobilizacji zasobów wewnętrznych. Prawdopodobnie zwiększy to zależność od zewnętrznych źródeł finansowania. To, w jakim stopniu UE zostanie dotknięta kryzysem i jak zareaguje, będzie prawdopodobnie miało wpływ na ożywienie gospodarcze w Polsce. Ponadto powodzenie SOR zależy od współdziałania, partnerstwa i współodpowiedzialności podmiotów publicznych, przedsiębiorstw i obywateli, a także sektora społecznego za realizację polityk publicznych. Polska będzie wymagała zintegrowanego podejścia do zarządzania zorganizowanego wokół celów strategicznych oraz koordynacji sektorów i zróżnicowania terytorialnego.

Ważnym krokiem w kierunku modernizacji ram planowania rozwoju były reformy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zmiany te wprowadzają nowy model społecznego, ekonomicznego i przestrzennego planowania rozwoju lokalnego. Mają one na celu usprawnienie procesów opracowywania, wdrażania i monitorowania SRL oraz wzmocnienie koordynacji i współpracy między szczeblami władzy w tym zakresie. Ramka 3.2 przedstawia główne zmiany w ustawie.

### Ramka 3.2. Zmiany do Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

W dniu 15 lipca 2020 r., Polski parlament uchwalił szereg zmian do Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zmiany te obejmują:

- prawne wprowadzenie możliwości przyjęcia SRL lub strategii ponadlokalnej: Chociaż przyjęcie SRL nie jest obowiązkowe, ustawa uznaje ją za cenny dokument strategiczny, który z czasem stanie się obowiązkowy.
- wdrożenie średniookresowej strategii rozwoju kraju (10-15 lat), która określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, oraz szczegółowe działania na okres 4 lat.
- przyjęcie porozumienia terytorialnego, które powinno określać priorytetowe przedsięwzięcia dla rozwoju obszaru objętego porozumieniem. Gminy mogą podpisywać porozumienia z samorządem województwa lub ministerstwem krajowym i ma ono ustawowe uprawnienia.
- wymóg włączenia do strategii dokumentu dotyczącego planowania przestrzennego i wniosków z diagnozy rozwoju społeczno-gospodarczego w celu zapewnienia silniejszych powiązań między tymi dwoma dokumentami politycznymi, ponieważ w przeszłości były one rozdzielone i nie w pełni skoordynowane.
- szczegółowy proces tworzenia strategii rozwoju na poziomie wojewódzkim, ponadlokalnym i gminnym.
- szczegółowy tryb konsultacji na różnych szczeblach władzy odnośnie opracowania strategii, w tym jej przedłożenie zarządowi województwa w celu zapewnienia zgodności ze strategią rozwoju i polityką przestrzenną województwa.
- możliwość opracowania przez gminy sąsiadujące strategii rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju dla wszystkich zaangażowanych gmin. Gminy mogą należeć do tego samego powiatu lub do różnych powiatów, przyjmując bardziej funkcjonalne podejście do planowania.
- wykaz elementów, które musi zawierać strategia: i) wnioski z diagnozy społeczno-gospodarczej; ii) cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym; iii) strategię realizacji; iv) oczekiwane rezultaty planowanych działań; v) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy; vi) ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej; vii) obszary interwencji wymienione w strategii rozwoju województw; oraz viii) ramy finansowe i źródła finansowania.

Zmiany weszły w życie 13 listopada 2020 r.<sup>2</sup>

Źródło: Na podstawie informacji przekazanych przez Związek Miast Polskich.

Skuteczność polskiego systemu planowania rozwoju lokalnego zostanie zwiększona wraz z wprowadzeniem w życie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zmiany w ustawie mają zapewnić nowe podejście do planowania strategicznego na poziomie lokalnym, a także podstawę do bardziej spójnego procesu opracowywania SRL. Mogłyby one potencjalnie podnieść jakość techniczną i opartą na dowodach planów przestrzennych, diagnozy społeczno-gospodarczej i, ogólnie, dokumentu SRL. SOR i ustawa mają na celu poprawę jakości zarządzania rozwojem oraz pobudzenie potencjału JST do nawiązywania partnerstw, dialogu i współpracy. Zmiany te wydają się być zgodne z praktyką międzynarodową, gdyż są porównywalne z Zasadami OECD w zakresie polityki miejskiej (Tabela 3.1). Jeśli cele zmian w ustawie zostaną osiągnięte, Polska może być na dobrej drodze do budowy



zintegrowanego systemu planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Obecnie kluczową kwestią jest sposób wdrożenia tej znowelizowanej wersji ustawy. Z poniższej dyskusji wynika, że nie wszystkie powiaty i gminy dysponują takim samym poziomem zdolności i potencjału do prowadzenia planowania strategicznego i napotykają na odmienne ograniczenia w tym zakresie.

**Tabela 3.1. Porównanie kluczowych cech polskiego systemu planowania i Zasad OECD w zakresie polityki miejskiej**

Nowe cechy polskiego systemu planowania	Zasady OECD w zakresie polityki miejskiej
Wdrożenie średniookresowej strategii rozwoju kraju, która określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w okresie 10-15 lat.	Zasada 4: Stworzenie jasnej wizji krajowej polityki miejskiej, która będzie dostosowana do przyszłości.
Planowanie strategiczne może się odbywać na poziomie gminy, ponadlokalnym (kilka gmin) i województwa.	Zasada 2: Dostosowanie działań z zakresu wdrażania polityk publicznych do miejsca, w którym żyją i pracują ludzie, poprzez dostosowanie strategii rozwoju i świadczenia usług publicznych do różnorodności skali miejskiej.
Opracowanie diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej terytorium z uwzględnieniem miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF).	Zasada 4: Stworzenie jasnej wizji krajowej polityki miejskiej, która będzie dostosowana do przyszłości, poprzez ocenę i uwzględnienie wpływu globalizacji, urbanizacji, starzenia się społeczeństwa, migracji, wzrostu i spadku liczby ludności, cyfryzacji, zmiany klimatu. Zasada 11. Wspieranie monitoringu, ewaluacji i rozliczalności rezultatów zarządzania miastem i polityki miejskiej, poprzez wykorzystanie potencjału danych [...] do uzasadnienia decyzji w zakresie polityki miejskiej.
Wprowadzenie koncepcji strategii rozwoju ponadlokalnej, która obejmuje strategie dla MOF.	Zasada 2: Dostosowanie działań podejmowanych w ramach polityki do miejsca, w którym żyją i pracują ludzie, poprzez: i) dostosowanie strategii rozwoju i świadczenia usług publicznych do różnorodności skali miejskiej; ii) promowanie elastycznego i opartego na współpracy zarządzania terytorialnego i polityki wykraczającej poza granice administracyjne.
Włączenie strategii rozwoju przestrzennego do SRL	Zasada 7: Wspieranie krajowego i wielopoziomowego miejskiego podejścia, które stwarza bodźce zachęcające do dostosowania i zintegrowania polityk sektorowych w celu wspólnego promowania rozwoju i dobrobytu w miastach, poprzez promowanie skutecznych polityk zagospodarowania przestrzennego [...] w celu zmniejszenia segregacji społeczno-przestrzennej i wzmocnienia rewitalizacji miast.
Włączenie ram finansowych i źródeł finansowania do SRL.	Zasada 8: Wykorzystanie odpowiedniego finansowania w celu skutecznej realizacji obowiązków wynikających z polityki miejskiej na wszystkich szczeblach władzy, poprzez promowanie zróżnicowanego, zrównoważonego i trwałego koszyka zasobów w celu odpowiedniego finansowania rozwoju obszarów miejskich, infrastruktury i usług na wszystkich szczeblach władzy.
Zapewnienie wytycznych dotyczących procedury konsultacji z interesariuszami (obywatele, sektor prywatny i sektor wolontariatu).	Zasada 9: Promowanie zaangażowania interesariuszy w projektowanie i wdrażanie polityki miejskiej poprzez angażowanie wszystkich segmentów społeczeństwa, wykorzystywanie innowacyjnych mechanizmów do angażowania sektora prywatnego oraz wspieranie zaangażowania zorientowanego na wyniki.
Specyfikacja oczekiwanych rezultatów planowanych działań oraz wskaźniki oceny wykonania muszą być włączone do SRL.	Zasada 11. Wspieranie monitoringu, ewaluacji i rozliczalności wyników zarządzania miastem i prowadzonej polityki miejskiej, narzędzi M&E oraz opracowanie solidnego systemu wskaźników służących do oceny i porównywania postępów.

Źródło: Własne opracowanie na podstawie zmian w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Act of Parliament, 15 July 2020 and OECD (2019<sup>[7]</sup>), *OECD Principles on Urban Policy*, <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm> (dostęp 16 marca 2020 r.).

## **Planowanie rozwoju lokalnego**

Dla Polski, podobnie jak dla innych krajów OECD, planowanie strategiczne jest narzędziem służącym wzmocnieniu rozwoju społeczno-gospodarczego JST w sposób bardziej inkluzywny i zrównoważony. Pozwala chronić ważne elementy środowiska naturalnego i obszarów zabudowanych, kierować efektywnym i skutecznym wykorzystaniem i dystrybucją zasobów na poziomie lokalnym oraz dostarczaniem niezbędnej infrastruktury.

W celu uzyskania podstawy do podejmowania decyzji planistycznych, polskie samorzady lokalne uchwalają i wdrażają SRL zazwyczaj z udziałem szerokiego grona interesariuszy. SRL jest spójnym zbiorem działań zmierzających do zaspokojenia lokalnych potrzeb społeczno-gospodarczych i podniesienia poziomu dobrobytu. SRL określa gdzie obecnie znajduje się jednostka samorządu względem celu, do którego zmierza oraz działania jakie musi podjąć, aby go osiągnąć. Zwykle wskazuje na istniejące deficyty rozwojowe i określa, co można zrobić, aby je przezwyciężyć w perspektywie średnio- i długookresowej. Dąży do zapewnienia, że dostępne środki i wydatki są zgodne z jasną strategią, która uwzględnia mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia danego obszaru. SRL musi być spójna z strategiami rozwoju województwa (SRW), a następnie SRW muszą być zgodne z krajowymi celami rozwoju. Strategia rozwoju lokalnego wspiera władze lokalne w zarządzaniu wzrostem i rozwojem w sposób zrównoważony, tak aby społeczności mogły czerpać korzyści społeczne, ekonomiczne i kulturowe, przy jednoczesnym zabezpieczeniu zasobów dla przyszłych pokoleń. Na poziomie województwa, SRW jest makro-instrumentem określającym wizję rozwoju całego województwa, uwzględniającym specyfikę i wyzwania powiatów i gmin wchodzących w jego skład.

Według odpowiedzi na badanie ankietowe OECD „Lepsze zarządzanie, planowanie i świadczenie usług w samorządach lokalnych w Polsce” (zwane dalej kwestionariuszem OECD) przeprowadzone w 2020 r. na potrzeby tego badania, 95,5% gmin i 90% ankietowanych powiatów zadeklarowało posiadanie SRL. JST tworzą SRL, pomimo, iż nie są do tego zobowiązane przepisami prawa krajowego. Prawdopodobnie, w ten sposób chcą podkreślić swoją lokalną tożsamość, profil i specyfikę, a z drugiej strony ułatwić sobie dostęp do funduszy na inwestycje rozwojowe, takich jak fundusze UE. Kiedy samorzady lokalne ubiegają się o fundusze unijne, muszą wykazać ścisły związek między działaniami, o które wnioskuje, a SRL. Wymóg ten przypuszczalnie przyczynił się do poprawy zdolności planowania rozwoju na szczeblu samorządowym w Polsce, ponieważ dostęp do funduszy unijnych wymaga wieloletniego programowania uwzględniającego specyfikę gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Powstanie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego - województw, powiatów i gmin - wpłynęło również na tradycję planowania, przy czym to właśnie na szczeblu gminy zachodziły główne procesy planowania lokalnego. Mimo, że każda jednostka samorządu terytorialnego musi opracowywać różne plany w zależności od swoich zadań ustawowych, niektóre z nich są charakterystyczne dla wszystkich trzech szczebli jednostek samorządowych, jak np. strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, budżet, wieloletni program inwestycyjny, plan gospodarki odpadami, plan ochrony środowiska, plan promocji, plan bezpieczeństwa publicznego, plan edukacji ekologicznej, program współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO) oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (Tabela 3.2).



Tabela 3.2. Plany i programy oraz główne zadania władz szczebla niższego niż krajowy w Polsce

Administracja szczebla niższego niż krajowy	Konkretne plany i programy	Główne obowiązki
Województwo	Strategia innowacji, strategia integracji społecznej, plan opieki zdrowotnej, wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, program retencji wody, program rozwoju sektora rolno-spożywczego, strategia rozwoju obszarów wiejskich, wojewódzki plan operacyjny, wojewódzki plan działań na rzecz zatrudnienia oraz wojewódzka strategia energetyczna.	Edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe, modernizacja obszarów wiejskich, gospodarka wodna, w tym ochrona przeciwpowodziowa, transport i drogi publiczne, bezpieczeństwo publiczne, obowiązki związane z pobudzaniem aktywności gospodarczej oraz podnoszeniem poziomu konkurencyjności gospodarczej i innowacyjności w województwie
Powiat	Rozwój lokalny, programy na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, programy przeciwdziałania bezrobociu, a także programy na rzecz osób niepełnosprawnych	Usługi geodezyjne, kartograficzne, katastralne, administracja architektoniczno-budowlana, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, edukacja publiczna na poziomie średnim i zawodowym, wsparcie osób niepełnosprawnych.
Gmina	SRL, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program rewitalizacji (zwykle odnoszący się do części miasta), plan zagospodarowania przestrzennego terenów rolniczych, program rozwoju edukacji, program lokalnej polityki gospodarczej wytyczne do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.	Zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zagospodarowanie wysypisk i wywóz odpadów komunalnych, zapewnienie opieki przedszkolnej i edukacji na poziomie podstawowym, sport i turystyka, gminne tereny zielone oraz planowanie przestrzenne.

Polski system planowania składa się z kombinacji strategicznych dokumentów rozwojowych na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym (Rysunek 3.1). Uzupełniają je inne szczegółowe dokumenty, przedstawiające finansowy i przestrzenny wymiar rozwoju. Zapewnienie ścisłej koordynacji pomiędzy tymi dokumentami stanowi nie lada wyzwanie. Jest to zresztą jeden z celów nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która postuluje zintegrowanie w SRL diagnozy społeczno-gospodarczej i planu zagospodarowania przestrzennego. Na poziomie krajowym, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (KSRR) zastąpiła w listopadzie 2020 roku Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, ponieważ zawiera ona pewne elementy zagospodarowania przestrzennego, nie ujęte w SRW.<sup>3</sup>

Rysunek 3.1. System planowania w Polsce

		Wymiar finansowy	Zagospodarowanie przestrzenne
Poziom krajowy	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie Pozostałe zintegrowane strategie sektorowe	Wieloletni Plan Finansowania Budżetu Państwa Plan Finansowy Krajowe Programy Operacyjne	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (ważna tylko do 13 listopada 2020 r.) Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (obowiązująca od 13 listopada 2020 r.)
Poziom regionalny	Strategia Rozwoju Województwa Strategie/programy/plany rozwoju, w tym sektorowe	Regionalne Programy Operacyjne Wieloletnia Prognoza Finansowa Województwa	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa
Poziom lokalny	Strategie Rozwoju Lokalnego (SRL) Strategie Obszarów Funkcjonalnych	Wieloletnie Prognozy Finansowe	Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie województwa podlaskiego (2013<sup>[8]</sup>), *Podlaskie Voivodeship Development Strategy 2020*, <https://strategia.wrotapodlasia.pl>; p. 61.

Równoległe i niepowiązane działania w polskim systemie planowania ograniczają jego skuteczność, ponieważ do niedawna koordynacja przebiegała głównie na zasadzie dobrowolności. SRL są zintegrowane pionowo, gdyż w teorii relacje między szczeblami władzy wydają się funkcjonować stosunkowo dobrze. Jednakże, według kwestionariusza OECD w ponad 50% gmin istnieje rozbieżność pomiędzy krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi strategiami rozwoju, mimo że współpraca międzygminna jest przewidziana w Ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. (patrz rozdział 6). Pozostawia to miejsce na niedociągnięcia oraz potrzebę większej koordynacji i spójności. Według badań OECD (2016<sup>[9]</sup>), niektóre elementy polskiego systemu planowania są niespójne, co prowadzi do nieoptymalnych rezultatów. Należą do nich: specjalne decyzje infrastrukturalne administracji państwowej, które są nadużywane i wstrzymują lokalne prawo planistyczne; obszary nieposiadające miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są przedmiotem jednorazowych decyzji planistycznych; oraz specjalne strefy ekonomiczne, które nie są powiązane z lokalnymi celami przestrzennymi (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Po zatwierdzeniu, SRL są realizowane w sposób niezobowiązujący. Niektóre gminy, dla przykładu Krotoszyn, traktują SRL jako wytyczną wyznaczającą kierunek, w którym powinna podążać gmina, ale projekty nieuwzględnione w strategii mogą być również wdrażane. Ponadto, gminy dysponują jedynie wieloletnią prognozą finansową dotyczącą realizacji SRL.

## Opracowanie SRL

Proces opracowywania SRL jest zróżnicowany w poszczególnych JST w Polsce (Ramka 3.3). Nie ma jednej właściwej metody opracowania SRL, gdyż musi ona być dopasowana do specyfiki lokalnego systemu administracyjnego, instytucjonalnego i politycznego oraz sytuacji finansowej danej jednostki. Sytuacja ta może ulec zmianie po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Niemniej jednak, opracowanie SRL wymaga wiedzy technicznej, zaangażowania politycznego i środków finansowych, co stanowi istotne wyzwanie dla wielu polskich JST. Zgodnie z wynikami badania w oparciu o kwestionariusz OECD, niemal w 80% gmin i 90% powiatów władze lokalne przygotowują SRL przy wsparciu zewnętrznych konsultantów. Plusem jest to, że w niektórych przypadkach podnosi to jakość dokumentów strategicznych i pomaga budować potencjał techniczny w administracji lokalnej.

### Ramka 3.3. Opracowywanie SRL w Polsce - przykłady

#### Doświadczenia gminy miejsko-wiejskiej Krotoszyn

W 2018 r. gmina Krotoszyn w województwie wielkopolskim liczyła prawie 30 000 mieszkańców i obejmowała 29 sołectw. Jej roczny budżet wynosi około 45-50 mln euro. W 2016 r. samorząd rozpoczął prace nad opracowaniem „Strategii rozwoju lokalnego do 2020+”, które trwały pół roku. Cele strategiczne przyjęte w strategii dotyczą trzech podstawowych obszarów: przedsiębiorczości, środowiska i spraw społecznych, które wybrano z uwagi na ich znaczenie dla całego obszaru funkcjonalnego. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, na zlecenie gminy, przeprowadził analizę strategii rozwojowych opracowanych na szczeblu lokalnym, wojewódzkim i krajowym. Analiza ta miała zapewnić spójność pomiędzy celami rozwoju lokalnego, wojewódzkiego i krajowego. Na podstawie tej analizy eksperci z uczelni przeprowadzili diagnozę priorytetów i zakresu trzech wymienionych obszarów. Po zakończeniu diagnozy rozpoczęto proces konsultacji z udziałem różnych interesariuszy: ekspertów, konsultantów, menedżerów administracji publicznej i obywateli. Zorganizowano szereg spotkań, które obejmowały dyskusję nad przyszłością gminy: jak ma gmina funkcjonować w 2020 roku i później. Bazując na tych dyskusjach, zespół konsultantów opracował rekomendacje odnośnie sposobów przezwyciężenia wyzwań, przed którymi stanie gmina, aby osiągnąć uzgodnione cele. Następnie konsultanci przydzielili obowiązki poszczególnym jednostkom administracji lokalnej.

Ostatecznie SRL został przedstawiony radzie miasta celem zatwierdzenia i wdrożenia. Gmina nadal musi podjąć decyzję o aktualizacji obecnej strategii lub opracowaniu nowej z nowym horyzontem czasowym.

### **Doświadczenia powiatu łańcuckiego**

Powiat łańcucki, w województwie podkarpackim, liczył w 2018 roku 81 000 mieszkańców. Łańcut z populacją 18 000 mieszkańców jest największym miastem w powiecie. Czterdzieści trzy procent ludności powiatu pracuje w sektorze rolniczym. W 2015 r. władze powiatu rozpoczęły prace nad opracowaniem „Strategii rozwoju lokalnego do 2020 roku”. Została ona przygotowana na podstawie rozpoznanych potrzeb powiatu oraz konieczności realizacji projektów finansowanych ze środków UE. Jako że administracja lokalna nie dysponuje odpowiednimi zasobami, władze powiatowe poprosiły o pomoc Wyższą Szkołę Zarządzania w opracowaniu SRL. Prace podzielono na etapy i przeprowadzono w formie warsztatów i rad pracowniczych. W warsztatach wzięły udział różne podmioty zaangażowane w funkcjonowanie powiatu, które dyskutowały na temat mocnych i słabych stron powiatu oraz przeprowadziły burzę mózgów na temat propozycji rozwoju. Opierając się na danych zebranych podczas warsztatów, władze powiatu przygotowały projekt SRL do konsultacji online z mieszkańcami i gminami na terenie powiatu. Przez 30 dni mieszkańcy powiatu i gmin mieli możliwość zgłaszania uwag, ale tylko nieliczni z nich przekazali swoje opinie. Zweryfikowana wersja SRL została przedłożona radzie powiatu do zatwierdzenia i wdrożenia.

### **Doświadczenia miasta Katowice**

Miasto Katowice, leżące w województwie śląskim, liczyło 295 000 mieszkańców w 2018 r. Pod względem liczby mieszkańców ma rangę miasta metropolitalnego i jest stolicą województwa. Roczne dochody miasta wynoszą 2,3 mln euro, z czego 10% pochodzi z dochodów z nieruchomości. W roku 2015, władze lokalne przyjęły Strategię Rozwoju Miasta „Katowice 2030”. Strategia koncentruje się na czterech obszarach: jakość życia, metropolitalność i obszar śródmiejski, przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy oraz transport i logistyka miejska. Strategia pozwoli przekształcić Katowice w miasto inteligentne, innowacyjne, zintegrowane i międzynarodowe. Strategia jest spójna ze strategią rozwoju województwa śląskiego „ŚLĄSKIE 2020+”, Strategią rozwoju i „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020”. Na potrzeby opracowania strategii, władze miasta powołały komitet sterujący, w skład którego weszli członkowie rady miasta, prezydent oraz eksperci. W skład komitetu programowego weszli również przedstawiciele sektora biznesu, organizacji pozarządowych i pracowników sektora publicznego. Projekt dokumentu był konsultowany z sąsiednimi gminami i urzędem marszałkowskim województwa śląskiego. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach nadzorował prace techniczne nad opracowaniem strategii, a miasto przygotowało projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia dokumentu końcowego. Komitet sterujący zorganizował serię warsztatów, które obejmowały cztery obszary priorytetowe strategii, podczas których omawiano mocne i słabe strony oraz strategiczne cele rozwoju. Po zakończeniu warsztatów, władze miasta przedstawiły mieszkańcom poprawioną wersję w celu uzyskania informacji zwrotnej, a w szczególności poprosiły ich o opinię na temat trafności strategicznych projektów zawartych w strategii. Samorząd lokalny przeprowadził ankietę, aby zebrać dodatkowe dane do strategii. Po procesie konsultacji, projekt dokumentu został poprawiony i przedstawiony radzie miasta do zatwierdzenia i wdrożenia.

Źródło: Dla Krotoszyña: wnioski z pierwszej misji rozpoznawczej OECD do Polski w lutym 2020 r. Dla Łańcuta: notatki dotyczące powiatu z drugiej misji rozpoznawczej OECD do Polski w lutym 2020 r. Dla Katowic: wnioski z pierwszej misji rozpoznawczej OECD do Polski w lutym 2020 r i Miasto Katowice (2016<sub>(10)</sub>), *City Development Strategy Katowice 2030*, [https://www.katowice.eu/Documents/strategia\\_miasta\\_sklad\\_eng.pdf](https://www.katowice.eu/Documents/strategia_miasta_sklad_eng.pdf).

## Co zawiera polska Strategia Rozwoju Lokalnego (SRL)?

SRL różnią się pod względem zawartości, choć może się to zmienić z uwagi na ww. zmiany w prawie. Strategie przeanalizowane na potrzeby niniejszego opracowania (tj. strategie dla gmin miejskich Gdańska, Katowic, Krakowa, Łodzi oraz dla województw dolnośląskiego, podkarpackiego, podlaskiego i mazowieckiego) zawierają wszystkie lub niektóre z następujących podstawowych elementów:

- **Diagnoza społeczno-gospodarcza sam lok.** W Polsce, podobnie jak w innych krajach OECD, formułowanie SRL rozpoczyna się od diagnozy kondycji sam lok oraz sposobu, w jaki ewentualna zmiana może wpłynąć na jej gospodarkę. Diagnoza zawiera analizę głównych mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń (analiza SWOT). Wnikliwa, oparta na dowodach diagnoza jest ważna, ponieważ gwarantuje, że wizje i kierunki zawarte w SRL nie są jedynie "listą życzeń". Analizowane przypadki na ogół zawierają analizę SWOT, która pokazuje zwięzły obraz lokalnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych JST. Jednakże analiza SWOT nie zawsze jasno pokazuje związki pomiędzy analizowanymi czynnikami, zaangażowaniem społeczności i proponowanymi programami, także w ujęciu ilościowym i jakościowym. Jakość procesu diagnozowania w JST w Polsce wydaje się być dość zróżnicowana. Trudności w gromadzeniu danych, brak umiejętności analizy ekonomicznej oraz brak oceny poprzednich planów utrudniają opracowanie diagnozy społeczno-gospodarczej.
- **Wizja rozwoju.** SRL zawiera wizję rozwoju w perspektywie średnio- i długookresowej. Chociaż planowanie długofalowe nie wydaje się być stałą praktyką w polskiej kulturze planowania, SRL konsultowane na potrzeby tego opracowania zawierały wizję rozwoju, która charakteryzowała sam lok w perspektywie 10-15 lat (Tabela 3.3). Tym niemniej, w niektórych przypadkach decyzja dotycząca wizji i celów strategicznych zależy od wyników wyborów politycznych, ponieważ są one traktowane jako wyznacznik interpretacji oczekiwań obywateli. Niektóre gminy, takie jak Kraków, zorganizowały serię warsztatów w celu określenia swojej wizji i misji, które stały się podstawą jego Strategii Rozwoju na rok 2030. (City of Kraków, 2017<sup>[11]</sup>).

**Tabela 3.3. Przykłady wizji rozwoju w wybranych SRL w Polsce**

JST	Wizja
Województwo podlaskie	Wizja: „Podlaskie jest przedsiębiorcze, partnerskie i perspektywiczne.”
Gmina miejska Kraków	Wizja: „Nowoczesna metropolia tętniąca kulturą, otwarta, bogata, bezpieczna i przyjazna, dumna z historycznego dziedzictwa, współtworzona przez Mieszkańców”
Gmina miejska Łódź	Wizja: „Przyjazne, twórcze i dynamiczne miasto zrównoważonego rozwoju o konkurencyjnych warunkach życia, pracy i inwestowania, wykorzystujące historyczny, infrastrukturalny i kreatywny potencjał”

Źródło: Województwo podlaskie (2020<sup>[12]</sup>), *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 - Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego*, [https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia\\_rozwoju\\_województwa\\_podlaskiego\\_2030/](https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia_rozwoju_województwa_podlaskiego_2030/); Miasto Kraków (2017<sup>[11]</sup>), *Kraków Development Strategy - This Is Where I Want to Live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>; Urząd Miasta Łódź (2012<sup>[13]</sup>), *Integrated Development Strategy for Lodz 2020+*, [https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/miasto/dokumenty/BSM\\_strategia\\_ang\\_20131018.pdf](https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/miasto/dokumenty/BSM_strategia_ang_20131018.pdf).

- **Zasady realizacji w celu urzeczywistnienia wizji.** Niektóre sam lok ustalają zasady realizacji SRL. Jak twierdzą, sukces SRL zależy od poziomu zaangażowania poszczególnych jednostek administracyjnych sam lok w przestrzeganie tych zasad. Dlatego zachęcają one wszystkie podmioty bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie SRL i różnych lokalnych strategii sektorowych do ich przestrzegania. Na przykład województwo podlaskie i gmina miejska Kraków ustaliły zasady wdrażania i obie podkreślają potrzebę budowania partnerstw (Tabela 3.4). Ale są też obszary, w których się one różnią. Na przykład, podczas gdy gmina miejska Kraków podkreśla potrzebę elastyczności i ustalania priorytetów w zakresie finansowania, województwo podlaskie

nadaje priorytet kwestiom związanym z zarządzaniem wielopoziomym (zarządzanie wielopoziomowe, koordynacja i pomocniczość). Może to wynikać z ich specyficznych ról i obowiązków. Władze samorządu wojewódzkiego mogą odgrywać bardziej aktywną rolę jako koordynator, łącząc podmioty z różnych szczebli samorządowych, podczas gdy główny priorytet samorządu gminnego koncentruje się bardziej na sposobach wdrażania lokalnych strategii, planów i programów (patrz rozdział 6).

**Tabela 3.4. Zasady realizacji SRL: Województwo podlaskie i Kraków**

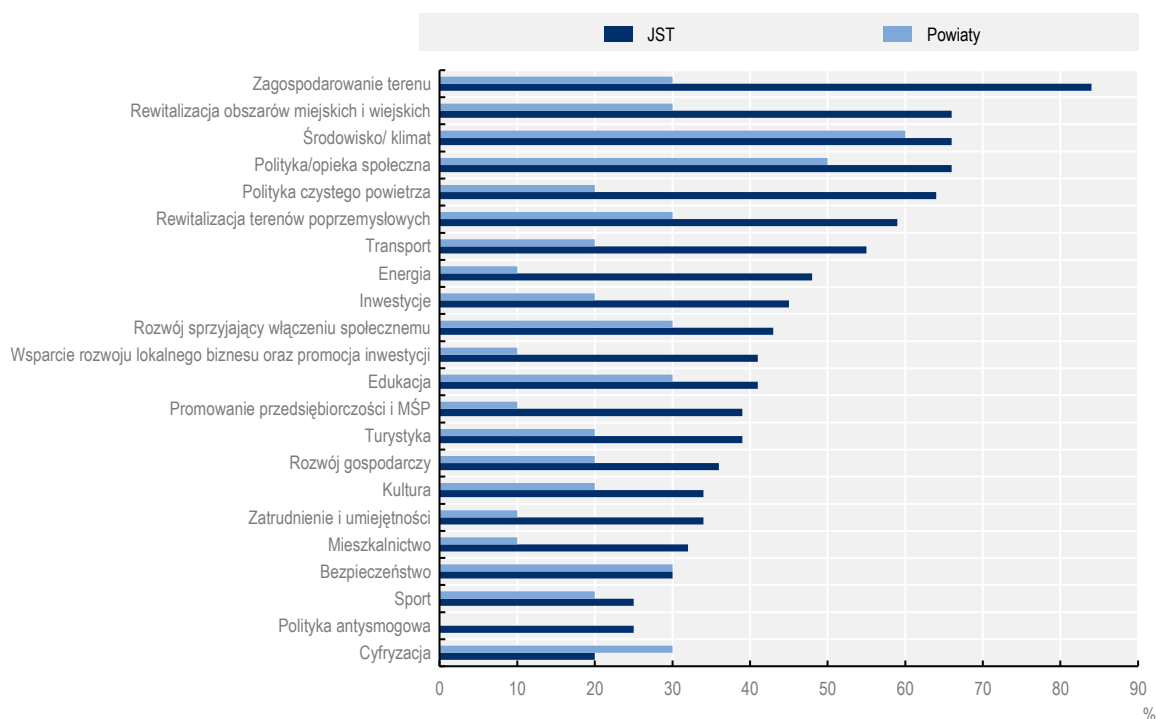
Województwo podlaskie	Miasto Kraków
<b>Partnerstwo</b> – współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych i niepublicznych w realizacji wspólnych przedsięwzięć przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów SRL także w monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych działań (M&E).	<b>Partycypacja i partnerstwo</b> – otwarta współpraca i równorzędne traktowanie reprezentantów różnych środowisk i instytucji.
<b>Integracja</b> – cele określone w SRL są realizowane w różnym zakresie przez wszystkie podmioty publiczne w ramach swoich kompetencji oraz w różnych układach terytorialnych.	<b>Konsekwencja i odpowiedzialność</b> – we wdrażaniu przyjętych priorytetów i działań.
<b>Koordynacja</b> – osiągnięcie celów SRL wymaga kompleksowej koordynacji działań różnych podmiotów. Rolą wszystkich zaangażowanych partnerów jest przełamywanie barier i deficytów w zakresie koordynacji, zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym.	<b>Zintegrowane aktywności</b> – dążenie do spójnego i całościowego postrzegania procesów rozwojowych, składających się na olbrzymi i ściśle ze sobą powiązany ekosystem Miasta.
<b>Subsydiarność</b> – realizacja interwencji publicznej jest prowadzona przez różne podmioty na poziomie gwarantującym jej najwyższą efektywność.	<b>Priorytet finansowania</b> – dla programów i projektów wpisanych wprost do Strategii oraz tych, które z niej bezpośrednio wynikają; dotyczy zarówno budżetu miasta jak i źródeł zewnętrznych.
<b>Poszanowanie środowiska przyrodniczego</b> – realizacja tego celu SRL przejawiać się będzie w rzeczywistym wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju, pozwalającej budować przewagi konkurencyjne województwa z myślą o warunkach życia przyszłych pokoleń.	<b>Elastyczne reagowanie</b> – przyjęty w Strategii katalog polityk programów i projektów strategicznych będzie mógł w kolejnych latach ulegać modyfikacji, w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym miasta.

Źródło: Dla województwa podlaskiego (2020<sub>[12]</sub>), *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 - Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego*, [https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia\\_rozwoju\\_województwa\\_podlaskiego\\_2030/](https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia_rozwoju_województwa_podlaskiego_2030/). Dla Krakowa: Miasto Kraków (2017<sub>[11]</sub>), *Kraków Development Strategy - This is where I want to live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>.

- **Sam lok uwzględniają w swojej Strategii szerokie spektrum zagadnień programowych.** Z ich punktu widzenia, osiągnięcie wizji SRL zależy od realizacji polityk sektorowych wyrażonych w lokalnych strategiach sektorowych (tj. zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa, gospodarki usługami komunalnymi, polityki przestrzennej, transportu i komunikacji, kultury, edukacji, sportu, integracji społecznej i polityki zdrowotnej) wynikających z SRL, do wdrożenia których potrzebne są zasoby finansowe, rzeczowe i ludzkie (Rysunek 3.2). Takie podejście wymaga programów i planów wykonawczych o charakterze lokalnym, zawierających harmonogramy realizacji oraz plany finansowe skorelowane z budżetem gminy, jak to ma miejsce w przypadku Strategii Rozwoju Miasta Katowice (City of Katowice, 2016<sub>[10]</sub>). Sam lok nie przygotowują strategii dla każdego sektora; zależy to od posiadanych zasobów, priorytetów inwestycyjnych i wymogów prawnych. Ramy czasowe każdego planu mogą się różnić w zależności od sektora. Na przykład plany zagospodarowania przestrzennego w 72% nie mają cezurę czasowej, podczas gdy 30% planów polityki społecznej zostało opracowanych na okres 1-5 lat, a 27% na 5-10 lat. W niektórych przypadkach, JST rozważają opracowanie planu wdrażania, tak jak ma to miejsce w Krakowie, aby zapewnić odpowiednie relacje i powiązania pomiędzy programami strategicznymi i instrumentami finansowymi oraz wskazać podmioty odpowiedzialne za realizację tych celów (City of Kraków, 2017<sub>[11]</sub>).



Rysunek 3.2. Plany sektorowe/wykonawcze sporządzone przez powiaty i gminy



W oparciu o odpowiedzi 50 JST na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=50), z czego 8 to powiaty, a 42 to gminy. Dane nie są intrykatywny, ponieważ nie wszystkie JST odpowiedziały na to pytanie. Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

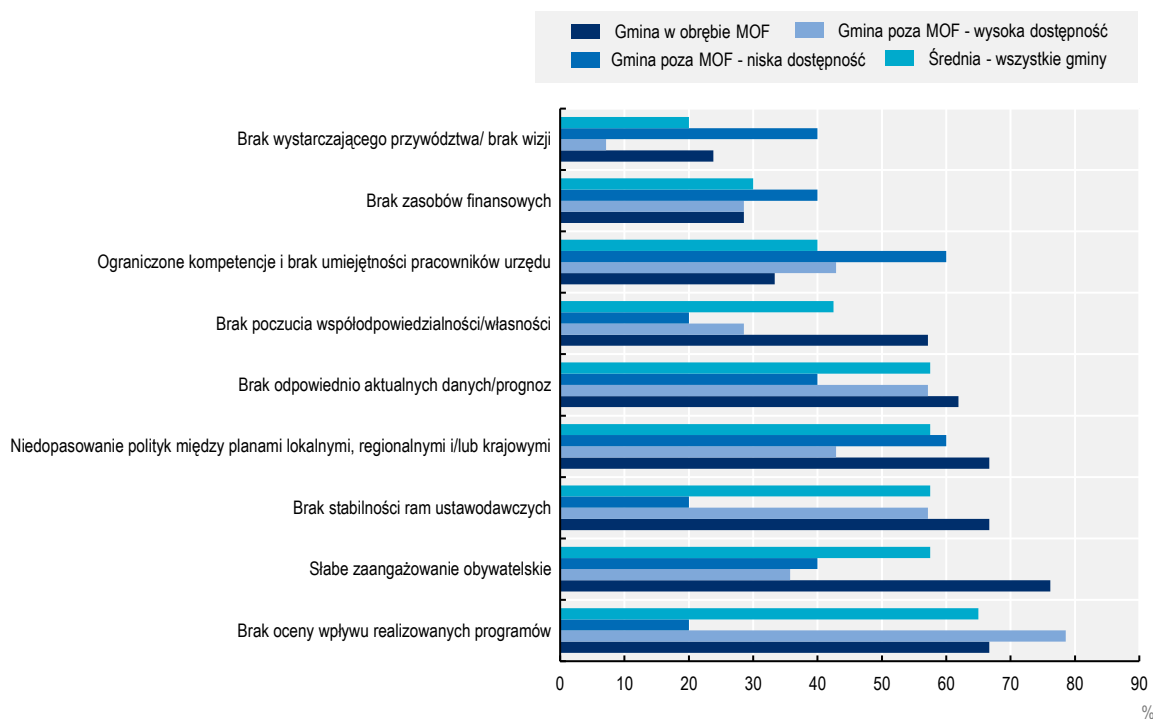
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w kwestionariuszu OECD (2020).

### **Rozwój SRL napotyka na szereg wyzwań**

Podczas przygotowywania SRL, wszystkie gminy napotykają na przeszkody, które warunkują jakość dokumentu, i które różnią się w zależności od zdolności technicznych i kompetencyjnych posiadanych przez poszczególne gminy. Niektóre strategie rozwoju gminy są solidnymi dokumentami planistycznymi (jak w przypadku Krakowa, Łodzi i Warszawy), podczas gdy plany mniejszych gmin często wykazują słabości w zakresie projektowania, treści, danych i zasięgu oddziaływania. Kluczowym problemem jest brak zintegrowanego podejścia planistycznego, uwzględniającego kwestie społeczno-gospodarcze i przestrzenne. Rysunek 3.3 przedstawia problemy, z jakimi zmagają się gminy przy opracowywaniu SRL, i które różnią się w zależności od typu gminy. Na przykład, główną przeszkodą dla gmin w obrębie MOF jest małe zaangażowanie obywatelskie; wyzwaniem dla gmin poza granicami MOF o wysokiej dostępności jest brak oceny wpływu programów, a dla gmin poza granicami MOF o niskiej dostępności, głównymi barierami są niespójność polityk i działań na różnych szczeblach władzy oraz ograniczone kompetencje zawodowe i brak umiejętności.



Rysunek 3.3. Główne wyzwania związane z opracowaniem SRL według kategorii gminy



Uwaga: Na podstawie odpowiedzi 40 gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=40). Wyniki dotyczą dwóch odpowiedzi: „Poważne wyzwanie” i „Umiarkowane wyzwanie” na pytanie: „Na czym, ogólnie rzecz biorąc, polegają główne wyzwania związane z wypracowaniem strategii/planów rozwoju lokalnego?”. Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi powiatów na pytania w kwestionariuszu OECD (2020).

Rysunek 3.3 ujawnia niektóre z głównych słabości procesu formułowania polityki i planowania w Polsce. Można z niego wywnioskować, że główną słabością strategicznego planowania na rzecz rozwoju lokalnego w Polsce jest brak ewaluacji oddziaływania programów, wchodzących w skład strategii, co uniemożliwia ocenę postępów. Utrudnia to określenie, czy programy generują oczekiwane pozytywne oddziaływanie na populację docelową i nie ma pewności, że dany program osiąga swoje cele (patrz Rozdział 4 i dyskusję poniżej). Pomimo wysiłków podejmowanych w celu włączenia obywateli w dyskusję nad planowaniem rozwoju lokalnego - co jest wymagane przez prawo - w rzeczywistości zaangażowanie obywatelskie jest słabe, szczególnie w dużych miastach. Można to tłumaczyć brakiem odpowiednich mechanizmów angażowania interesariuszy w sprawy publiczne ( patrz rozdział 8 i dyskusja poniżej). Do równie istotnych cech planowania rozwoju lokalnego w Polsce należą: brak spójności polityki na różnych szczeblach administracji, niestabilność ogólnych ram regulacyjnych ustalonych na poziomie krajowym oraz brak aktualnych danych. Większość z tych kwestii jest rozwiązywana poprzez nowelizacje ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Niemniej jednak, wskazane byłoby, aby władze krajowe przyjęły mniej ogólne podejście przy wspieraniu gmin na rzecz bardziej elastycznego rozwiązania, które odpowiadałoby konkretnym wyzwaniom stojącym przed każdą gminą. Na przykład, w gminach leżących poza granicami MOF należy poświęcić więcej uwagi kwalifikacji personelu, natomiast w gminach leżących w granicach MOF potrzebna jest pomoc w zakresie sposobów angażowania obywateli.

Rysunek 3.3 i informacje uzyskane w trakcie misji rozpoznawczych odkrywają scenariusz, gdzie:

- *Stale zmieniające się otoczenie prawne wymaga od samorządów zainwestowania większej ilości czasu i zasobów aby być na bieżąco z nowymi wymogami prawnymi dotyczącymi rozwoju lokalnego.* Zmiana przepisów prawnych sama w sobie nie stanowi problemu, ponieważ zwykle

wymagają one aktualizacji lub dostosowania do zmieniających się uwarunkowań. Jednak nieustannie wprowadzane zmiany mogą opóźniać podejmowanie decyzji lub unieważniać już podjęte decyzje dotyczące realizacji polityk, co może z kolei stanowić problem operacyjny i logistyczny dla gmin, powodując opóźnienia w opracowywaniu i wdrażaniu SRL (patrz Rozdział 9). W gminie miejskiej Międzyrzec Podlaski wskazano, że ciągłe zmiany ram prawnych komplikują opracowanie wieloletniej prognozy pozwalającej określić dochody i wydatki, co utrudnia planowanie budżetu rocznego. W gminie wiejskiej Międzyrzec Podlaski sytuacja ta pogłębia złożoność stosowanych procedur administracyjnych, zniechęcając obywateli do podejmowania inwestycji.

- *Diagnoza społeczno-gospodarcza, a następnie SRL często opierają się na nieaktualnych i niedokładnych danych.* Większość diagnoz opiera się na danych zebranych ze źródeł takich jak statystyki publiczne, monografie, rejestry, badania naukowe, działania związane z gromadzeniem danych prowadzone przez gminę oraz istniejące dokumenty urzędowe. Niektóre gminy zbierając dane, stosują inne standardy niż Główny Urząd Statystyczny, co utrudnia ich porównywalność. Przeprowadzenie pełnej diagnozy systemu lokalnego jest również utrudnione ze względu na obowiązek zachowania poufności niektórych danych statystycznych. GUS dysponuje danymi dla województw i powiatów na temat wielu kwestii dotyczących polityk i planowania; jednak znalezienie danych na poziomie lokalnym lub dzielnicowym/osiedlowym jest bardziej problematyczne. Na przykład, problematyka miejska wymaga danych o wysokiej rozdzielczości przestrzennej, pochodzących np. z nadzoru nad ruchem drogowym, ale dane te nie są łatwo dostępne lub nie są gromadzone. Ponadto władze lokalne w niektórych przypadkach mają dostęp jedynie do nieaktualnych danych. Dotyczy to w szczególności gmin mniejszych. Opracowanie SRL wymaga prognozowania rozwoju w oparciu o obserwowane trendy, kontekst ekonomiczny i zidentyfikowane potrzeby, co jednak nie jest często obserwowane w Polsce, częściowo ze względu na brak danych.
- *Dane nie są wykorzystywane efektywnie.* Analiza wybranych SRL pokazuje, że w niektórych przypadkach baza dowodowa w dokumentach dotyczących polityk jest przedstawiona w sposób opisowy, bez żadnej dodatkowej analizy lub wnioskowania na temat tego, co może stymulować lub ograniczać wzrost i rozwój. Może to wynikać z braku personelu przeszkolonego w zakresie interpretacji danych i przeprowadzania analiz ekonomicznych. Ponadto ocena danych opiera się przede wszystkim na granicach administracyjnych, a nie na MOF-ach. Surowe dane same w sobie rzadko są użyteczne i nie wszystkie gminy dysponują narzędziami i umiejętnościami pozwalającymi na zastawienie danych i określenie zależności między danymi wejściowymi, a wynikami.
- *Niski potencjał planowania na szczeblu władz samorządowych.* Kwestia potencjału planowania została podniesiona przez kilka gmin, z którymi konsultowano się w ramach tego opracowania i wydaje się, że w Polsce brakuje zdolności i potencjału do tworzenia planów na różnych poziomach samorządu, głównie w gminach zlokalizowanych poza MOF o niskiej dostępności. Natomiast, gminy wewnątrz MOF mogą być wystarczająco duże, aby rozwinąć ten potencjał, ale nadal mogą pojawiać się pewne krótkoterminowe problemy, które ograniczają stworzenie SRL. Na przykład, zespołom może brakować doświadczenia w zakresie zapewnienia spójności i integralności różnych poziomów planów. W wielu przypadkach lokalny personel nie otrzymuje żadnych szkoleń i uczy się poprzez praktykę. Tam, gdzie szkolenia są dostępne, występuje czasami ich niedopasowanie do bezpośrednich zadań urzędników.
- *Brak środków finansowych na opracowanie SRL stanowi przeszkodę w dostępie do wiedzy, danych i praktyki.* Stworzenie diagnozy społeczno-gospodarczej, planu zagospodarowania przestrzennego i SRL jest kosztowne. Bez odpowiedniego finansowania gminy nie mogą uzyskać dostępu do wiedzy technicznej, danych, ani zrealizować działań związanych z gromadzeniem danych, takich jak badania ankietowe. Nawet jeśli SRL jest tworzony we własnym zakresie, władze lokalne ponoszą wydatki związane z czasem pracy urzędników, zatrudnianiem konsultantów,

zbieraniem danych, organizacją interesariuszy zaangażowanych w planowanie itp., które muszą być ujęte w budżecie.<sup>4</sup>

### ***Planowanie strategiczne napotyka również na wyzwania związane z planowaniem strukturalnym***

Każda gmina jest prawnie zobowiązana do przygotowania planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie jest zobowiązana do jego przestrzegania. Kiedy plany przestrzenne są przygotowywane, zwykle obejmują one bardzo małe terytorium (OECD, 2016<sup>[9]</sup>), w ich szczegółowe wskazania przestrzenne często nie uwzględniają ogólnej dynamiki miejskiej w tym zakresie (IBRD/World Bank, 2018<sup>[14]</sup>). Większość nowych inwestycji podejmowana jest w drodze doraźnych decyzji rozwojowych, które często ignorują postanowienia spójnego planu przestrzennego i nie są jego częścią (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Plany przestrzenne są opracowywane w oderwaniu od siebie w ramach fragmentarycznego podejścia do planowania przestrzennego i nie uwzględniają szerszej perspektywy zmieniającej się charakterystyki przestrzennej danego samorządu lokalnego. Brak dobrej organizacji przestrzennej pociąga za sobą takie problemy jak wzrost potrzeb w zakresie codziennej mobilności, a tym samym intensywności transportu, co jest konsekwencją niedopasowania miejsc pracy i zamieszkania (Śleszyński et al., 2020<sup>[15]</sup>). Chociaż (miejscowe) plany zagospodarowania przestrzennego są zazwyczaj konsultowane z obywatelami, kluczowym problemem jest jakość zaangażowania obywateli, która może różnić się zależnie od gminy (patrz Rozdział 8).

W Polsce brakuje skutecznych przepisów dotyczących planowania zagospodarowania przestrzennego. Władze krajowe ustanowiły ramy prawne regulujące kwestie użytkowania gruntów i budynków oraz opracowały krajową strategię przestrzenną. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. zawiera rozbudowane przepisy dotyczące opracowywania analiz kontekstowych i technicznych na potrzeby planowania przestrzennego oraz określa konieczność harmonizacji planów miejscowych z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, a ten ostatni plan z decyzją w sprawie planowania przestrzennego na szczeblu krajowym. Samorządy wojewódzkie posiadają wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego, które opisują ogólne warunki rozwoju i wytyczają strukturę osadniczą na terenie województwa. Niemniej jednak szczegółowe decyzje o sposobie wykorzystania gruntów zapadają na szczeblu lokalnym poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i decyzje o warunkach zabudowy (Ramka 3.4).

Duża liczba gmin sporządziła przynajmniej częściowe plany zagospodarowania przestrzennego. Plany zagospodarowania przestrzennego mogą umożliwić koordynację inwestycji w dziedzinach takich jak kultura i turystyka, świadczenie usług i transport. Jednakże przygotowanie planu zagospodarowania przestrzennego może trwać nawet do trzech lat; w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów władze lokalne muszą wypłacić odszkodowania prywatnym właścicielom, których ta zmiana dotyczy, ponieważ w niektórych przypadkach nie są oni już w stanie użytkować gruntów w dotychczasowy sposób (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Potrzeba uporządkowania tych kwestii jest tym bardziej nagląca, jeżeli weźmie się pod uwagę szybkie tempo rozwoju obszarów podmiejskich, które doprowadziło do niezgodnego użytkowania gruntów oraz bardziej kosztownej rozbudowy infrastruktury i świadczenia usług w wielu regionach kraju (OECD, 2018<sup>[16]</sup>). Jednak z wywiadów przeprowadzonych podczas misji rozpoznawczych na potrzeby tego przeglądu wynika, że polityki przestrzenne nie zawsze są dobrze dopasowane do polityk sektorowych, takich jak infrastruktura, transport oraz do SRL. Plany zagospodarowania przestrzennego nie są zatem wystarczająco skuteczne w radzeniu sobie z konfliktami wokół użytkowania gruntów, także w kontekście zmieniających się uwarunkowań rozwojowych. Polska posiada zrównoważoną strukturę osadniczą z dużą liczbą małych, średnich i dużych miast, w przeciwieństwie do dominacji jednego lub kilku dużych miast. Struktura ta podkreśla znaczenie powiązań pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi oraz skoordynowanego planowania przestrzennego (OECD, 2018<sup>[16]</sup>).

Gminy mają tendencję do opierania się w dużym stopniu na "jednorazowych" decyzjach planistycznych, które stanowią przeszkodę dla właściwego wykorzystania gruntów i planowania rozwoju. Wynika to z faktu, że decyzje o warunkach zabudowy „mogą stanowić zachętę do chaotycznego zagospodarowania i są procedurą, która przebiega równoległe do całego systemu planowania, a często ma sprzeczne z nim cele. W wielu gminach, za słabo skoordynowany rozwój i rozrost zabudowy obwinia się decyzje o warunkach zabudowy (OECD, 2016, p. 41<sup>[9]</sup>).

Do niedawna brakowało bodźców zachęcających do funkcjonalnego planowania i współpracy na rzecz rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Krajowe i regionalne strategie przestrzenne Polski podkreślają znaczenie przyjęcia perspektywy funkcjonalnej dla województw. W województwie łódzkim, na przykład, główne problemy zidentyfikowane w długookresowej strategii regionalnej to słabe powiązania funkcjonalne, brak tożsamości regionalnej i szerzące się konflikty przestrzenne związane z (sub)urbanizacją (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Ponieważ transfery pochodzące z udziału w podatkach dochodowych na mieszkańca są głównym źródłem finansowania samorządu lokalnego, konkurują one ze sobą o wzrost liczby ludności. Finansowanie z UE stanowi pewnego rodzaju zachętę do przyjęcia metropolitalnego podejścia do rozwoju lokalnego i planowania przestrzennego/użytkowania gruntów poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne. Skłaniają one gminy do promowania projektów opartych na modelu współpracy partnerskiej. Niewiele jest strukturalnych zachęt skłaniających gminy do koordynowania inwestycji publicznych. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), Gdańsk i Łódź stanowią przykłady tego, jak jednostki samorządu mogą współpracować przy wspólnych projektach, takich jak rewitalizacja obszarów miejskich, zakup energii oraz świadczenie usług społecznych, edukacyjnych i zdrowotnych (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Ostatnie nowelizacje ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowią podstawę dla współpracy między gminami poprzez tworzenie ponadgminnych planów rozwoju.

### Ramka 3.4. Polskie ramy prawne w zakresie planowania przestrzennego

#### Na szczeblu krajowym istnieją dwa główne instrumenty planowania przestrzennego

- **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.** reguluje zasady kształtowania polityki przestrzennej i planów przestrzennych (konceptje, plany, studia) i rozdziela różne kompetencje pomiędzy szczeble administracji państwowej. Przewiduje mechanizmy, dzięki którym można zaangażować społeczeństwo w tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego oraz wskazuje, jak rozwiązywać konflikty między stronami (obywatelami JST).
- **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030** (KPZK) stanowi plan zagospodarowania przestrzennego kraju. Dokument prezentuje ocenę i analizę stanu planowania przestrzennego w kraju oraz przedstawia wizję rozwoju przestrzennego kraju do roku 2030. KPZK zawiera ocenę kluczowych wyzwań oraz wskazówki, jak koordynować i realizować polityki publiczne mające istotny wpływ terytorialny.

#### Gminy w Polsce dysponują trzema narzędziami planowania przestrzennego

- **Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego** stanowi rodzaj planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego. To studium przestrzenne określone jest w ustawie o planowaniu jako "studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego". Stanowią one ustawowe (obowiązkowe) ramy dla lokalnej polityki planistycznej w gminach na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mimo, że studium przestrzenne nie jest prawnie wiążące, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny być z nim zgodne.

- **Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego** to prawnie wiążące, niezbędne dokumenty planistyczne dla danego obszaru. Ustalają one dopuszczalne przeznaczenie terenu i precyzują rozmiar i zakres zatwierdzonej zabudowy, zasady odnośnie podziału nieruchomości i ochrony dóbr kultury oraz obiektów dziedzictwa kulturowego dla danego obszaru na terenie gminy. Zarządzenia zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są jedynym mechanizmem prawnym, jakim dysponują gminy, służącym do wyznaczania granic zabudowy i określania dopuszczalnych sposobów użytkowania.
- **Decyzje planistyczne** stanowią uproszczoną procedurę administracyjną stosowaną do zatwierdzania inwestycji i zmiany wykorzystania gruntów. Stosowane są do lokalizowania publicznych i prywatnych inwestycji na obszarach, gdzie nie istnieje ważny plan zagospodarowania przestrzennego. Decyzje planistyczne nie muszą być spójne z planistycznym studium gminy, który określa warunki i kierunki zabudowy.

Źródło: OECD (2018<sup>[16]</sup>), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, <https://doi.org/10.1787/9789264289925-en>; OECD (2016<sup>[9]</sup>), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>.

Finansowanie, zwłaszcza ze środków unijnych, stymuluje procesy planowania. Z rozmów z polskimi samorządowcami przeprowadzonych podczas misji rozpoznawczych wynika, że wybór niektórych projektów inwestycyjnych do realizacji w ramach SRL wydaje się być w dużej mierze podyktowany prawdopodobieństwem uzyskania środków z funduszy europejskich. Przykładowo, gmina Ziębice w województwie dolnośląskim musiała zawęzić liczbę działań ujętych w SRL, ponieważ nie była w stanie zapewnić finansowania tylu projektów w ramach wieloletniej prognozy finansowej. Sytuacja ta pokazuje również, że dokonywanie wyborów strategicznych nie jest w Polsce powszechną praktyką przy tworzeniu planów. Gminy zakładają różne źródła finansowania, mają jednak problem z tym, jak ocenić i zmierzyć projekty, które powinny znaleźć się w SRL. W związku z tym SRL często obejmuje dużą liczbę działań, obiecując zaspokojenie niemal wszystkich potrzeb wszystkich obecnych i przyszłych mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych w krótkim czasie.

Konieczna jest poprawa integracji różnych sektorów polityki w ramach spójnej strategii rozwoju. Rolą SRL jest właśnie integrowanie różnych sektorów polityki, instrumentów realizacyjnych i strumieni finansowania w celu osiągnięcia maksymalnej skuteczności, co jednak w Polsce rzadko ma miejsce. SRL nie zawsze uwzględnia lub poszukuje horyzontalnie zintegrowanych rozwiązań łączących działania z różnych sektorów (tj. społecznego, gospodarczego i środowiskowego). Koordynacja działań nie jest nakazana, a więc jest uzależniona od konkretnej sytuacji. Problemy nadal przypisuje się do konkretnych sektorów bez tworzenia synergii z innymi sektorami lokalnej polityki.

Obecny system planowania krajowego i lokalnego oferuje gminom jedynie możliwość planowania dobrowolnego lub opartego na współpracy. Według badań OECD, gminy nie mają możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na decyzje planistyczne innych gmin, pomimo niekorzystnych skutków, jakich mogą doświadczyć w wyniku tych decyzji. W takim otoczeniu niektóre gminy starają się ustanowić mechanizmy ścisłej współpracy i koordynacji z sąsiednimi gminami, nawet jeśli nie są one poparte egzekwowalnymi uregulowaniami prawnymi (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Ten rodzaj współpracy opiera się jednak w większości przypadków na zaufaniu, które należy budować w miarę rozwoju współpracy, a czasami jest ono utrudnione przez różnice polityczne. Koordynacja pionowa jest, ogólnie rzecz biorąc, zapewniona, ponieważ władze lokalne są zobowiązane do konsultowania się z samorządami regionalnymi (urzędami marszałkowskimi) w zakresie rozwoju ich SRL.

Skoordynowanie inwestycji publicznych wykraczających poza daną jednostkę administracyjną jest skomplikowane organizacyjnie, gdyż wymaga szeregu uzgodnień administracyjnych i prawnych. SRL i plany zagospodarowania przestrzennego nie oceniają potrzeb rozwojowych w oparciu o kryteria

funkcjonalne, ponieważ planowanie jest ograniczone do geograficznych jednostek administracyjnych i rozumiane po prostu jako przygotowywanie planów, a nie jako narzędzie osiągnięcia konsensusu w sprawie wspólnych problemów i ich rozwiązań (zob. rozdział 1). Gminy mogą wspólnie inwestować w projekty związane np. z infrastrukturą (np. drogi), ale muszą w tym celu zawrzeć porozumienie, przy czym nie ma wytycznych, jak to zrobić. Pierwszym wyzwaniem jest wybór źródła finansowania, a to wymaga negocjacji pomiędzy gminami, ponieważ nie wszystkie mają dostęp do funduszy unijnych. W województwie dolnośląskim, na przykład, gminy współpracują w zakresie modernizacji sieci kolejowej, budowy nowej linii kolejowej i utworzenia klastra energetycznego dającego dostęp do energii odnawialnej. Projekty te wymagają ścisłej koordynacji pomiędzy różnymi gminami w regionie w celu znalezienia odpowiednich instrumentów planowania, finansowania i zarządzania dla każdego projektu. Przygotowanie dokumentacji stanowi znaczne obciążenie administracyjne i wiąże się z kosztami dla gmin. Gmina miejska Płock - dzięki funduszom unijnym - poczyniła postępy w zakresie poprawy komunikacji na terenie miasta, ale jej problemem jest zapewnienie sprawnej sieci połączeń transportowych z innymi gminami, ponieważ jest ona położona z dala od autostrad i linii kolejowych, co czyni miasto mniej atrakcyjnym do zamieszkania. Wymaga to skoordynowania działań z innymi gminami i na różnych szczeblach władzy, co okazuje się skomplikowane ze względu na obciążenia administracyjne (patrz rozdział 6).

Władze w samorządach wojewódzkich mogą ustalić strategię rozwoju i planowania obejmującą wszystkie gminy członkowskie, ale dokumenty te nie są egzekwowalne, nawet jeśli zostaną uzgodnione (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Ten układ sprawia, że gminy nie mają możliwości wpływania na strategię rozwoju sąsiednich gmin. Na przykład, miasto Łódź jest częścią większego systemu metropolitalnego, który łączy gminy o różnej wielkości, liczbie mieszkańców i zamożności. W obrębie obszaru metropolitalnego, Łódź jest zdecydowanie największym i najbogatszym miastem oraz posiada największy potencjał administracyjny. Gminy przyległe są silnie powiązane z Łodzią pod względem przepływu pracowników, działalności handlowej i korzystania z usług. Ze względu na wysoki stopień wzajemnych powiązań, powinno istnieć duże zainteresowanie skoordynowanym rozwojem i planowaniem (OECD, 2016<sup>[9]</sup>). Ponadto, swobodne korzystanie z usług publicznych Łodzi przez gminy wiejskie w ramach obszaru metropolitalnego pogłębia koszty świadczenia usług. W 2020 r., miejski obszar funkcjonalny Torunia, położony w północno-środkowej Polsce, otrzymał 170 mln euro na działania zmierzające do poprawy funkcjonalności tego obszaru. Niestety nie wszystkie władze gminne na tym obszarze są przekonane o potrzebie utworzenia MOF i skupiają się wyłącznie na swoich lokalnych sprawach.

## Zarządzanie planowaniem strategicznym na rzecz rozwoju lokalnego

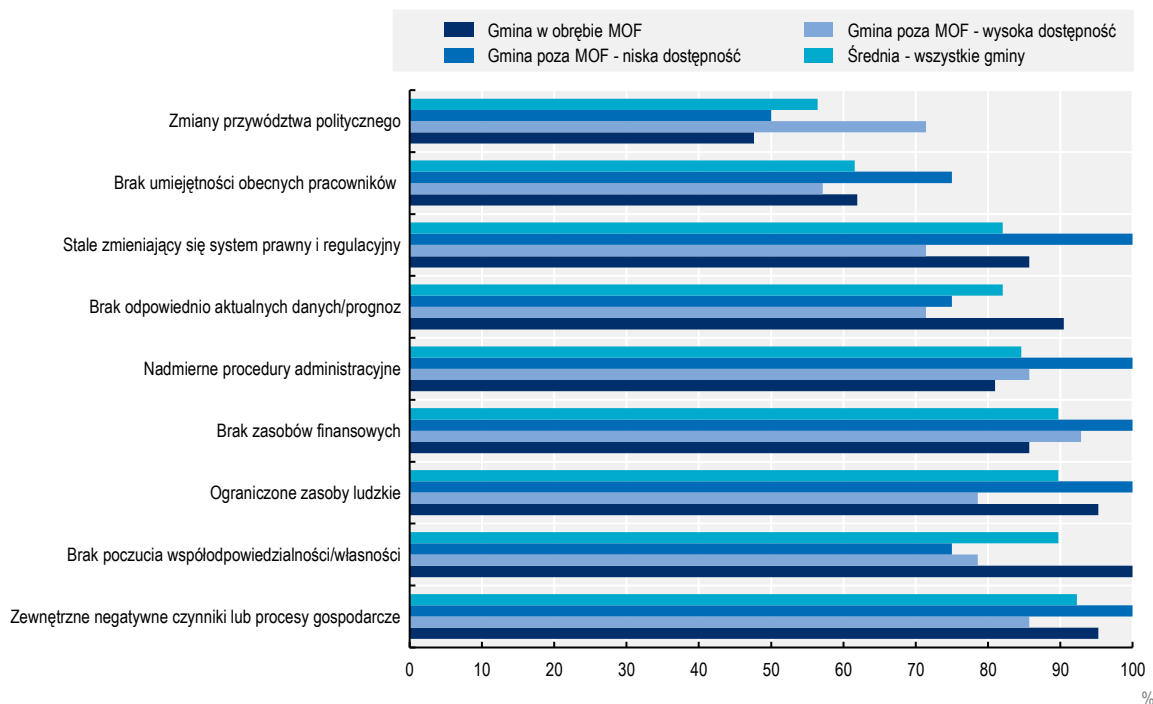
### ***Przeszkody na drodze do realizacji strategii rozwoju lokalnego***

System realizacji strategii rozwoju lokalnego jest stosunkowo nieskuteczny. Na drodze do realizacji SRL wszystkie gminy napotykają przeszkody techniczne, ekonomiczne i administracyjne, które różnią się w zależności od wielkości gminy oraz jej możliwości i potencjału techniczno-administracyjnego. Rysunek 3.4 pokazuje, że wstrząsy w gospodarce, brak poczucia odpowiedzialności, braki w zasobach ludzkich, niewystarczające zasoby finansowe i nadmierne procedury administracyjne utrudniają wdrażanie SRL we wszystkich gminach, niezależnie od ich wielkości i lokalizacji (w obrębie lub poza MOF). Na ogół, SRL nie określa kto, kiedy i jak ma korzystać z strategii, jak ma być realizowana, jak realizacja strategii powinna być monitorowana oraz jak ma wyglądać proces jej korekty i dostosowania. (Sztando, 2008<sup>[17]</sup>). Zwykle brakuje w nich procedur, które gwarantowałyby przeznaczenie w rocznym budżecie środków na realizację wyznaczonych zadań. Nawet jeśli system wdrażania został określony, bywa, że nie jest on przestrzegany, ponieważ nie jest dostosowany do uwarunkowań prawnych, finansowych, kadrowych i harmonogramowych gminy, dla której został stworzony. Dzieje się tak najczęściej w gminach poza MOF-em o niskiej dostępności. Oczekuje się, że zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju



(Ramka 3.2) wzmocnią system wdrażania, ale nie jest do końca jasne, w jaki sposób to nastąpi, ponieważ każda gmina charakteryzuje się innym poziomem potencjału i zdolności.

### Rysunek 3.4. Główne wyzwania związane z wdrożeniem SRL



Uwaga: Na podstawie odpowiedzi 39 gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=39). Wyniki dotyczą dwóch odpowiedzi: „Poważne wyzwanie” i „Umiarkowane wyzwanie” na pytanie: „Na czym, ogólnie rzecz biorąc, polegają główne wyzwania związane z wdrożeniem strategii/planów rozwoju lokalnego?”. Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi powiatów na pytania w kwestionariuszu OECD (2020)

### Gminy mają trudności z finansowaniem realizacji SRL

Brak środków finansowych jest głównym wyzwaniem dla wdrażania SRL. Z powodu braku wcześniejszego określenia środków inwestycyjnych oraz niedostatecznego zaangażowania sektora prywatnego wiele projektów SRL pozostaje nie w pełni zrealizowanych. Zgodnie z wynikami kwestionariusza OECD, brak zasobów finansowych i niedoszacowanie kosztów projektów SRL to główne wyzwania stojące przed gminami przy wdrażaniu ich strategii rozwoju. Zwykle, strategie rozwoju lokalnego nie zawierają planu realizacji, który sygnalizowałby, w jaki sposób zabezpieczone zostanie finansowanie.

W Polsce, nie wszystkie SRL, analizowane na potrzeby tego raportu, zawierały ramy finansowe dla realizacji strategii. Ma to kluczowe znaczenie, ponieważ strategia jest potrzebna, aby skierować środki publiczne do obszarów priorytetowych w celu osiągnięcia celów SRL w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego. Zgodnie z niedawnymi nowelizacjami (Ramka 3.2), gminy muszą włączyć do SRL model i plan finansowania, dzięki czemu strategia rozwoju nie pozostanie tylko zapisem na papierze. Jednak dotychczas, gdy SRL posiadają ramy finansowe, w większości przypadków biorą pod uwagę jedynie potencjalne a nie rzeczywiste źródła finansowania. Na przykład strategia rozwoju Krakowa obejmuje ramy finansowe, które określają potencjalne źródła finansowania strategii, ale nie konkretne źródła, a środki mają w większości pochodzić ze źródeł zewnętrznych (Tabela 3.5) (City of Kraków, 2017<sup>[11]</sup>). W gminie wiejskiej Międzyrzec Podlaski, władze samorządowe również najpierw opracowują SRL, szacują koszty i

wymieniają potencjalne źródła finansowania. Dopiero po zatwierdzeniu strategii, szukają finansowania, które może pochodzić z dotacji, preferencyjnych pożyczek i środków przeznaczonych na bieżące wydatki. Gmina Łubianka zgłosiła problemy z finansowaniem realizacji SRL, przy czym częściowo wynika to z faktu, że strategia i finansowanie nie pokrywają się: są opracowywane oddzielnie, a gmina musi w dużej mierze polegać na zewnętrznych źródłach finansowania.

**Tabela 3.5. Potencjał finansowy możliwy do zaangażowania na rzecz realizacji Strategii Rozwoju Krakowa (w mld zł)**

Źródła finansowania	2017-23	2024-30	Total
Budżet Miasta	4,1-5,7	4,5-6,9	8,6-12,5
Budżet Państwa	1,9	3,3	5,3
Fundusze UE, w tym	5,8-12,1	0,0	5,8-12,1
<i>Fundusze UE – Gmina miejska Kraków (inwestycje publiczne)</i>	1,3-7,4	0,0	1,3-7,4
<i>Fundusze UE – firmy krakowskie</i>	2,9	0,0	2,9
<i>Fundusze UE – inne publiczne środki</i>	1,6	0,0	1,6
Pozostałe publiczne źródła zewnętrzne	0,2	0,2	0,4
Podmioty gospodarcze	69,8	77,6	147,4
<i>Inwestycje w przemysł i budownictwo</i>	52,4	59,7	112
<i>Rynek mieszkaniowy</i>	23,7	12,4	36,1
<i>Rynek biurowy</i>	21,3	43,5	64,8
Razem			167,5-177,7

Uwaga: Pozostałe publiczne źródła finansowania obejmują dofinansowanie z budżetu samorządu województwa i budżetu wojewody i fundusze celowe.

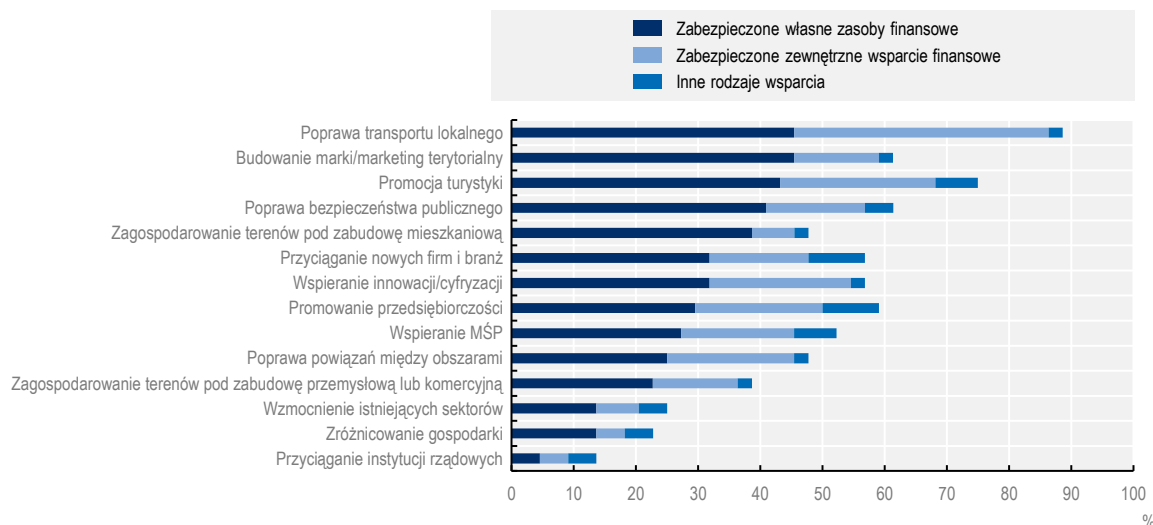
Źródło: City of Kraków (2017<sub>[11]</sub>), *Kraków Development Strategy - This is where I want to live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>, p. 70.

Zgodnie z wynikami kwestionariusza OECD, wstrząsy w gospodarce również utrudniają realizację SRL. Kryzys związany z pandemią COVID-19 prawdopodobnie spowoduje poważne utrudnienia w finansowaniu rozwoju. Ograniczenie aktywności gospodarczej wpłynie negatywnie na mobilizację zasobów krajowych, dochody podatkowe i pozapodatkowe (OECD, 2020<sub>[18]</sub>). Podobnie jak w innych krajach na świecie, polskie samorządy lokalne i regionalne będą na pierwszej linii frontu długoterminowego ożywienia lokalnej gospodarki, co spowoduje większą presję na ich i tak już ograniczone zasoby finansowe. Utrata miejsc pracy w sektorach takich jak turystyka i konsumpcja lokalna (w tym w dużych sklepach detalicznych i firmach z branży hotelarsko-gastronomicznej) będzie miała negatywny wpływ na lokalne dochody publiczne (OECD, 2020<sub>[18]</sub>).

W Polsce, to gminy finansują wdrażanie SRL ze środków, które pozyskały od państwa poprzez transfery oraz z dochodów własnych (Rysunek 3.5). Wynika z tego, że to samorządy lokalne głównie finansują rozwój lokalny, natomiast podstawową kwestią jest sposób finansowania samych jednostek samorządu terytorialnego, co faktycznie ma wpływ na to, w jaki sposób i w jakiej jakości w praktyce finansują one ów rozwój lokalny. Ważnym źródłem dochodów JST jest lokalny podatek od nieruchomości, ale gminom nie wolno przekraczać stawek powyżej maksymalnego pułapu. W rzeczywistości wiele z nich często nie osiąga tego pułapu lub nawet rezygnuje z pobierania tego podatku (zob. Rozdział 5). Ustawa o samorządzie gminnym pozwala mieszkańcom decydować o dodatkowym opodatkowaniu w drodze referendum, ale jak dotąd mechanizm ten nie był stosowany w kraju. Samorządy terytorialne w Polsce pozyskują ponadto udziały w podatkach budżetu państwa i w dużej mierze polegają na dotacjach i subwencjach od rządu oraz, w miarę możliwości, na funduszach unijnych. Inne potencjalne źródła finansowania mogą obejmować różne szczeble administracji (lokalny, regionalny, krajowy, unijny) oraz szereg możliwych sektorów (tj. zatrudnienie, infrastruktura, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja,

marketing itp.) Gmina Ziębice w województwie dolnośląskim i Gmina Krotoszyn w województwie wielkopolskim otrzymują, na przykład, ponad 50% swoich dochodów z transferów rządowych. Gminy otrzymują również środki z programu Rodzina 500+, świadczenia wspierającego dochody rodzin, wprowadzonego przez władze krajowe w 2015 r. w celu zmniejszenia ubóstwa, poprawy dobrobytu rodzin i zwiększenia diety. W Polsce, administracja krajowa pozostaje znaczącym źródłem finansowania rozwoju regionalnego poprzez fundusze krajowe i fundusze UE, które są przekazywane za pośrednictwem władz krajowych. (Opilowska, 2019<sup>[19]</sup>).

### Rysunek 3.5. Kwestie związane z polityką finansowania zawarte w SRL, które promują rozwój lokalny w Polsce



Uwaga: Na podstawie 39 odpowiedzi gmin na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD (n=39). Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na odpowiedzi w kwestionariuszu OECD (2020).

Zgodnie z zasadami OECD dotyczącymi polityki miejskiej, pozyskanie odpowiednich środków finansowych na realizację polityki miejskiej wymaga uruchomienia, w stosownych przypadkach, finansowania z sektora prywatnego w celu zmaksymalizowania związanych z tym możliwości i przeciwdziałania zagrożeniom (OECD, 2019<sup>[7]</sup>). Niestety, jak widać na Rysunek 3.5, samorządy lokalne w Polsce nie wykorzystują potencjału finansowego sektora prywatnego. Przyciąganie prywatnych inwestorów i budowanie rynków inwestycyjnych jest kluczem do pomyślnego wdrożenia SRL; nie powinno ono polegać wyłącznie na finansowaniu publicznym. Sektor prywatny w większości przypadków finansuje inwestycje prywatne w ramach SRL, a sektor publiczny finansuje infrastrukturę. Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) nie są powszechnie wykorzystywane do pobudzania inwestycji rozwojowych. Generalnie, w polskich samorządach nie docenia się zbytnio potencjału współpracy z sektorem prywatnym i wolontariackim na rzecz rozwoju lokalnego. Nie udało nam się znaleźć dowodów na istnienie projektów inwestycyjnych, w których sektor publiczny i prywatny połączyłyby siły dzieląc się ryzykiem i zyskami. Jeśli polskie samorządy chcą zwiększyć szansę pomyślnego wdrożenia SRL, muszą być w stanie przyciągnąć inwestorów prywatnych, aby zapewnić trwałość procesu rozwoju.

Samorządy lokalne w Polsce nie mają możliwości uwolnienia niezbędnych funduszy uzupełniających poprzez opracowanie odpowiednich programów, które mogłyby zainteresować inwestorów. Problem polega na tym, że są w dużym stopniu uzależnione od grantów i dotacji, które ograniczają ich pole manewru w zakresie generowania funduszy na wdrożenie SRL. Transfery finansowe z budżetu państwa

do samorządów terytorialnych są często celowe i mogą być wydatkowane tylko na konkretne cele, np. na edukację. Dochody własne i subwencje ogólne mają na celu finansowanie zadań własnych JST, natomiast dotacje celowe przeznaczone są na finansowanie zadań zleconych. Przykładowo w 2016 r. dotacje i subwencje stanowiły 65% dochodów powiatów, 56% dochodów gmin i 47% dochodów województw (Tabela 3.6) (SNG-WOFI, 2019<sup>[20]</sup>). Miasta na prawach powiatu mają bardziej zróżnicowaną strukturę dochodów, gdyż dotacje i subwencje stanowią tylko 38% ich dochodów.

**Tabela 3.6. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce według kategorii, 2016 r.**

	Dolary (parytet siły nabywczej)	Odsetek PKB	Odsetek dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (ta sama kategoria dochodów)
<b>Dochody ogółem</b>	<b>3 598</b>	<b>13.1</b>	<b>33.9</b>
Dochody podatkowe	1 175	4.3	20.8
Granty i dotacje	2 072	7.6	
Taryfy i opłaty	290	1.1	
Dochody z tyt. własności	46	0.2	
Pozostałe dochody	15	0.1	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SNG-WOFI (2019<sup>[20]</sup>), Poland, <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20POLAND.pdf> (accessed on 8 July 2020).

### **Strategiom rozwoju lokalnego brakuje strategii inwestycyjnej**

Samorzady w Polsce nie zawsze opracowują lokalne strategie inwestycyjne dopełniające SRL. Powszechnie wiadomo, że wdrażanie i finansowanie SRL wymaga udziału sektora prywatnego i wolontariatu, ale samorzady muszą się zorganizować, aby zabezpieczyć te inwestycje. Bez lokalnej strategii inwestycyjnej, SRL prawdopodobnie nie będą w stanie osiągnąć zbyt wiele w perspektywie długoterminowej. Udział inwestycji publicznych realizowanych przez samorzady terytorialne w Polsce należy do najniższych w OECD, wynosząc zaledwie 8,92% wydatków na szczeblu niższym niż krajowy, czyli znacznie poniżej wyników odnotowanych w takich krajach jak Irlandia (13,41%), Portugalia (13,89%), Francja (17,81%), Turcja (23,25%) i Nowa Zelandia (31,36%) (OECD, 2018<sup>[21]</sup>). W związku z tym, Polska musi dopilnować- zwłaszcza w kontekście pandemii COVID-19 – aby SRL funkcjonowały jak mechanizmy służące do przyciągania i koordynowania inwestycji prywatnych i publicznych, identyfikowania potencjalnych źródeł finansowania publicznego oraz określania zwrotów, jakie oferują one w stosunku do różnych strumieni finansowania sektora publicznego.

Z wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszego przeglądu wynika, że SRL zazwyczaj nie są wystarczająco konkretne pod względem kierunków inwestycyjnych. Pewne założenia inwestycyjne pojawiają się w budżecie wieloletnim, natomiast brak jest konkretnych projektów inwestycyjnych w strategiach rozwoju. Samorzady lokalne powinny wprowadzać innowacje w zakresie lokalnych mechanizmów inwestycyjnych, których wymaga lokalny rozwój gospodarczy. Jednak małe gminy, takie jak Ziębice, dopiero uczą się, m.in. we współpracy ze środowiskiem akademickim, jak przyciągać inwestycje i zatrzymać mieszkańców. Ma to kluczowe znaczenie dla gminy, która chce rozwijać swoją infrastrukturę turystyczną w oparciu o cenną architekturę historyczną i środowisko naturalne (np. utworzenie ośmiu tras rowerowych finansowanych z funduszy UE na rzecz obszarów wiejskich). Jak wynika z doświadczeń krajów OECD, dobrze funkcjonujący rozwój lokalny przynosi korzyści tym, którzy w niego inwestują: miejsca pracy, dochody, wzrost przedsiębiorczości, większe wpływy z podatków dla sektora publicznego, nowe rynki i kolejne możliwości inwestycyjne dla sektora prywatnego (Clark and Mountford, 2007<sup>[22]</sup>). Stąd

też w krajach OECD wprowadzono szereg innowacji w zakresie sposobów finansowania rozwoju lokalnego, które są jednak znacząco zróżnicowane. I tak na przykład, ulgi i zachęty podatkowe w Stanach Zjednoczonych pełnią podobną funkcję co dotacje z programów pomocowych w Wielkiej Brytanii, jeśli chodzi o rewitalizację obszarów miejskich. Kanada zastosowała mechanizmy inwestowania w centra miast poprzez wprowadzenie jasnych ram ustawowych.

Lokalne strategii rozwoju nie zawsze towarzyszą środki finansowe niezbędne do jej wdrożenia. Nie planuje się w sposób wyraźny alokowania własnych funduszy na konkretne programy, ponieważ w większości przypadków władze lokalne oczekują, że będą w stanie sfinansować je z funduszy UE ze względu na swoje ograniczone zasoby. Skuteczne wdrożenie większości dokumentów planistycznych na poziomie regionalnym i gminnym jest wysoce niepewne ze względu na słabe powiązania z budżetem i dużą zależność od funduszy UE (zob. Rozdział 5). Brak powiązania celów strategicznych SRL z procesem planowania budżetowego znacznie ogranicza zdolność gmin do realizacji strategii i osiągnięcia założonych celów. Znajduje to odzwierciedlenie w niedostatecznej realizacji SRL, niewłaściwym wykorzystaniu zasobów i nieadekwatnych wynikach kluczowych wskaźników wyników określonych w SRL. W polskich gminach brakuje procesu ustalania budżetu z uwzględnieniem priorytetów SRL (zob. Rozdział 5). Oczywiście, nie można oczekiwać, że każda pozycja w budżecie będzie powiązana z nadrzędnymi celami SRL. W niektórych przypadkach związek ten może być luźny, gdyż określenie, w jaki sposób dany program łączy się ze strategią, wymagałoby podjęcia dodatkowych kroków, ale mimo to powiązanie to powinno być przemyślane i oczywiste. Gmina Międzyrzec Podlaski wprowadziła proces budżetu obywatelskiego w celu określenia priorytetów inwestycyjnych w kwestiach takich jak wykorzystanie energii odnawialnej, obiekty miejskie itp. Jednakże, głównym wyzwaniem przy opracowywaniu SRL jest pogodzenie sprzecznych potrzeb i oczekiwań.

### ***Konsultacje dotyczące rozwoju lokalnego odbywają się, ale nie przynoszą efektów***

Gminy w Polsce wydają się w coraz większym stopniu angażować szerokie grono interesariuszy w planowanie rozwoju i inne procesy decyzyjne (Ramka 3.5). Zaangażowanie społeczne wydaje się być bardziej rozwinięte na etapie wspólnego opracowywania strategii rozwoju niż na etapie jej realizacji i monitoringu. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., udział społeczeństwa w procesie planowania służy trzem celom: i) informowanie społeczeństwa o powstawaniu nowych planów; ii) otrzymywanie informacji zwrotnych od wszystkich uczestników procesu; iii) uwzględnianie lub odrzucanie uzyskanych informacji zwrotnych z podaniem uzasadnienia. Jednak w poszczególnych gminach w Polsce skuteczność partycypacji społecznej w planowaniu lokalnym różni się poziomem zaawansowania, który w dużej mierze zależy od: ilości dostępnych zasobów i potencjału administracji lokalnej; zakresu i charakteru procesów zaangażowania publicznego - mogą być one bardzo rozległe lub raczej ograniczone; tego, jak otwarta lub ograniczona jest komunikacja oraz na jakim etapie procesu zaangażowani są obywatele. Podejmowano wiele wysiłków, aby zapewnić gminom wsparcie w zakresie prowadzenia konsultacji i promowania udziału interesariuszy w lokalnych sprawach publicznych. Fundusze unijne są wykorzystywane do zatrudniania organizacji pozarządowych, które mają udzielać gminom wsparcia w zakresie konsultacji społecznych.<sup>5</sup> Jednakże, w celu stworzenia kultury partycypacyjnego rządzenia, należy zrobić więcej, ponieważ obecne wysiłki, choć liczne, są rozproszone i niewystarczające dla osiągnięcia tego celu (patrz Rozdział 8 na temat otwartego rządzenia).

W Polsce problemem nie jest brak chęci włączenia interesariuszy w planowanie lokalne, ale nie do końca adekwatne mechanizmy wykorzystywane do tego celu. Chociaż samorządy lokalne i SRL analizowane na potrzeby niniejszego przeglądu wskazały, że procesy konsultacyjne dotyczące planowania strategicznego mają miejsce, informacje zebrane za pomocą kwestionariusza OECD ujawniły, że dla ponad 80% gmin i 90% powiatów słaba partycypacja obywateli jest równocześnie jedną z głównych przeszkód w opracowaniu SRL, szczególnie w przypadku gmin w obrębie MOF. W Polsce współpraca z lokalnymi interesariuszami jest głównie działaniem gmin, ponieważ powiaty nie mają tak bliskich relacji ze

społecznością lokalną. Na przykład powiat łańcucki opiera się na informacjach przekazywanych przez gminy po konsultacjach z mieszkańcami na temat potrzeb rozwojowych.

### Ramka 3.5. Doświadczenia gmin w zakresie partycypacji interesariuszy w planowaniu przestrzennym w Polsce

- Gmina **Międzyrzec Podlaski** (miejska) wprowadziła procesy konsultacji społecznych w kwestiach takich jak parkingi, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i projekty inwestycyjne. Gminna strategia rozwoju oraz plany zagospodarowania przestrzennego są również przedkładane mieszkańcom i instytucjom rządowym wyższego szczebla w celu uzyskania od nich uwag i opinii.
- Miasto **Płock** prowadzi szerokie konsultacje (spotkania w urzędzie miasta) na potrzeby opracowania swojej lokalnej strategii rozwoju i każdy zainteresowany procesem planowania ma możliwość wzięcia udziału w dyskusji.
- Miasto **Kutno** ma podobno jeden z najwyższych wskaźników udziału społeczeństwa w sprawach gminy w kraju, bowiem 2% obywateli (800 mieszkańców) jest zaangażowanych w różne etapy prac nad SRL.
- Gmina **Międzyrzec Podlaski** (wiejska) podkreśla, że konsultuje prawie każdą decyzję z mieszkańcami. Burmistrz spotyka się co miesiąc z mieszkańcami w celu omówienia lokalnych problemów i możliwych rozwiązań. Obywatele mają możliwość zgłaszania uwag i propozycji podczas spotkań konsultacyjnych organizowanych przez gminę lub online.
- Miasto **Katowice** organizuje warsztaty dotyczące różnych dziedzin polityk uwzględnionych w SRL, gdzie różne instytucje biorą udział w opracowywaniu celów strategicznych. Ścisłe współpracuje ze środowiskiem akademickim i sektorem prywatnym w zakresie rozwoju SRL i planu przestrzennego.
- W 2017 r., miasto **Kraków** uruchomiło partycypacyjny proces dla opracowania własnej strategii rozwoju. Obejmował on organizację warsztatów i badań ankietowych, podczas których konsultowano wizję rozwoju miasta do 2030 r. z ekspertami, przedsiębiorcami i mieszkańcami. Zebrany materiał posłużył do pogłębionych dyskusji z przedstawicielami sektora naukowego, społecznego, gospodarczego i publicznego w celu uzgodnienia wizji rozwoju miasta.
- Miasto **Łódź** wprowadziło proces partycypacyjny już na wczesnych etapach planowania rewitalizacji historycznego rdzenia miasta. Wzięło w nim udział ponad 200 mieszkańców i odbyło się 80 spotkań z właścicielami gruntów. W rezultacie, elementy planu zostały zmodyfikowane, m.in. dodano nową przestrzeń publiczną w centrum i więcej terenów zielonych.

Źródło: Wywiady przeprowadzone podczas misji rozpoznawczych w Polsce. Dla Krakowa: City of Kraków (2017<sup>[11]</sup>), *Kraków Development Strategy - This is where I want to live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>, s. 70. Dla Łodzi: OECD (2016<sup>[9]</sup>), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>.

W Polsce niektóre z problemów, które uniemożliwiają lokalnym interesariuszom udział w życiu społecznym i planowaniu, to brak informacji na temat planowania lokalnego ze strony władz gminnych, niskie wzajemne zaufanie, niewystarczające szkolenia z zakresu zaangażowania obywatelskiego dla urzędników, ograniczone finansowanie procesów partycypacyjnych oraz niedostateczne zrozumienie istoty zaangażowania obywatelskiego. Brak odpowiedniego zaangażowania interesariuszy w proces planowania rozwoju lokalnego stwarza ryzyko wystąpienia niezgodności pomiędzy szerokim spektrum potrzeb i



oczekiwań społeczności lokalnej a celami SRL. Gminy mogą utracić długoterminową zdolność do wykorzystania lokalnych talentów w działaniach publicznych na rzecz społeczności (Sztando, 2013<sup>[23]</sup>). Obywatele są zazwyczaj zaangażowani na ostatnim etapie procesu, albo też są jedynie informowani o planach i nie wykorzystuje się doświadczeń i informacji zwrotnych uczestników. Ponadto, lokalne małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) często nie są zapraszane do udziału w dyskusjach. W niektórych przypadkach, tak jak w powiecie łañcuckim i mieście Kutno, niektórzy reprezentanci sektora prywatnego nie wiedzą nawet o możliwości wzięcia udziału w procesie opracowywania SRL i nie znają treści strategii. Konieczne jest wypracowanie podejścia, które pozwoli na dostosowanie celów władz lokalnych do celów przedsiębiorstw i organizacji (OECD, 2018<sup>[16]</sup>).

Opracowanie SRL wymaga również znaczącej współpracy między-samorządowej, co pociąga za sobą złożoną sieć interakcji między różnymi poziomami władzy (zob. Rozdział 6). Niektóre gminy dzielą się swoimi projektami SRL z sąsiednimi gminami i wyższymi szczeblami samorządu, także z urzędami marszałkowskimi w celu uzyskania uwag i sugestii oraz upewnienia się, że nie rodzą one konfliktów. Wraz z wprowadzeniem nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, konsultacje te są obowiązkowe. Poziom informacji zwrotnej jest zróżnicowany: w niektórych przypadkach ogranicza się do kwestii granicznych dotyczących użytkowania gruntów, w innych dotyczy spójności z priorytetami rozwojowymi na poziomie regionalnym i krajowym. Konsultacje między gminami są dobrowolne i zależą od wzajemnych relacji między liderami tych jednostek. Zarządzanie na szczeblu lokalnym w zakresie planowania rozwoju odznacza się ograniczoną współpracą między JST w zakresie określania wspólnych możliwości i problemów, a także ciągłymi konfliktami między gminami, powiatami i województwami dotyczącymi priorytetów władz w zakresie wydatków i wykorzystania funduszy UE (OECD, 2018<sup>[16]</sup>) (patrz Rozdział 6). Ponadto, słaba współpraca między JST a regionalną administracją rządową (urzędy wojewódzkie) utrudnia skuteczność zarządzania lokalnego. Czasami urzędy wojewódzkie nie są wystarczająco uprawnione do współpracy ze swoimi odpowiednikami bez wyraźnej zgody centrów decyzyjnych w Warszawie.

### ***Monitoring i ewaluacja SRL wykazują kilka słabych stron***

W Polsce, pomimo iż wydaje się, że gminy są świadome korzyści płynących z monitorowania wdrażania SRL i powiązanych z nimi programów wykonawczych, nie wszystkie JST są do tego przygotowane i nie wszystkie formułują odpowiednie zapisy w swoich dokumentach planistycznych. Sytuacja taka ma miejsce pomimo faktu, że gminy, które otrzymują dofinansowanie ze środków UE, są zobowiązane do monitorowania i oceny wyników. Zgodnie z wynikami kwestionariusza OECD, jedynie ponad 70% gmin i 80% powiatów prowadzi monitoring procesu realizacji SRL. Brak odpowiedniego monitoringu i oceny oddziaływania programów jest jedną z głównych barier w projektowaniu SRL w gminach w obrębie MOF i poza MOF o dużej dostępności.

Gminy nie monitorują realizacji SRL z kilku powodów. Niekiedy, monitoring ma dużo niższy priorytet w momencie opracowywania SRL, ponieważ wszystkie wysiłki są skierowane na zainicjowanie strategii, przy ograniczonych zasobach. Często działania związane z późniejszym wdrażaniem pomiaru wyników są ograniczone. Kolejnym problemem jest nieczytelność i niekompletność wskaźników służących do pomiaru postępów: identyfikacja oczekiwanych rezultatów zazwyczaj nie pozwala na wyraźne określenie pełnego zestawu wskaźników i często prowadzi do mylnego sformułowania produktów, rezultatów i oddziaływania. Ponadto brak odpowiednich danych i źródeł informacji, jak również wykonalnych systemów pomiaru komplikuje monitorowanie i ocenę funkcjonowania SRL. Wydaje się również, że monitoring czynników zewnętrznych, które wpływają na wyniki SRL, takich jak wydarzenia w innych gminach lub regionach lub rozwój trendów krajowych i globalnych, jest niewielki lub nie istnieje wcale. Sami lokposiadają niską zdolność instytucjonalną do prowadzenia procesu monitoringu realizacji strategii rozwoju (patrz Rozdział 4).

Poniżej przedstawiamy kilka stosownych przykładów ilustrujących, w jaki sposób polskie gminy prowadzą monitoring i ewaluację swoich strategii rozwoju i programów. W mieście Katowice, SRL rozważa przygotowanie sprawozdania syntetycznego zawierającego jakościowe i ilościowe wskaźniki strategicznej skuteczności (korespondujące do danego obszaru interwencji strategicznej), wskaźniki wyników korespondujące z działaniami poszczególnych wydziałów w procesie wdrażania strategii oraz informacji o stopniu zaawansowania realizacji poszczególnych przedsięwzięć strategicznych. Ponadto, sprawozdanie to zawiera wskaźniki, które wynikają z poszczególnych strategii sektorowych (np. dotyczących energii, kultury, polityki społecznej, transportu). Władze miejskie rozważają sporządzenie raportu śródkresowego oraz raportu ex post. Wskaźniki nie dostarczają informacji i wiedzy na temat obecnego i przyszłego stanu gminy w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki zawartych w SRL, a jedynie określają źródła informacji (Tabela 3.7). Władze miejskie w Katowicach powołały wewnętrzny komitet monitorujący, który nadzoruje wdrażanie SRL i składa raporty radzie miejskiej. Jego zadaniem jest zapewnienie spójności między strategią a zidentyfikowanymi potrzebami, a także dokonywanie ocen, w jaki sposób analiza wskaźnikowa przyczynia się do ogólnej realizacji SRL. Gmina miejska Kraków, gmina wiejska Międzyrzec Podlaski i Płock również zawarły w swoich SRL pewne zapisy dotyczące monitoringu i ewaluacji stopnia osiągnięcia celów strategicznych, ale różnią się one poziomem szczegółowości. W Międzyrzeczu Podlaskim i Płocku, strategie rozwoju zawierają kluczowe wskaźniki oczekiwanych wyników, które pozwalają ocenić, czy cele zostały osiągnięte, czy nie. Ponadto gminy przygotowują co roku szczegółową analizę realizacji założeń polityki i aktualizują wskaźniki w oparciu o wyniki tej analizy. Tego rodzaju informacje zawarte są w specjalnych sprawozdaniach dostępnych w Internecie.<sup>6</sup>

**Tabela 3.7. Przykłady wskaźników zawartych w Strategii Rozwoju Miasta Katowice**

Obszar strategiczny: Transport i logistyka miejska	Źródło danych
Wskaźniki strategiczne rezultatu	Wydział Transportu
Liczba pasażerów korzystających z usług komunikacji miejskiej	Wydział Transportu
Wykaz miast bezpośrednio skomunikowanych z Katowicami komunikacją miejską	Wydział Rozwoju Miasta
Wykaz miast wojewódzkich i zagranicznych skomunikowanych z Katowicami pasażerskim transportem kolejowym	
Wskaźniki operacyjne produktu	
Liczba wozokilometrów wykonanych usług komunikacji miejskiej	Wydział Transportu
Liczba linii komunikacji miejskiej (wewnątrzmijskich i poza-miejskich)	Wydział Transportu

Źródło: Miasto Katowice (2016<sub>[10]</sub>), *City Development Strategy Katowice 2030*, [https://www.katowice.eu/Documents/strategia\\_miasta\\_sklad\\_eng.pdf](https://www.katowice.eu/Documents/strategia_miasta_sklad_eng.pdf).

Strategia rozwoju Krakowa obejmuje katalog wskaźników, które mają służyć pomiarowi postępu w realizacji poszczególnych celów strategicznych. Tabela 3.8 przedstawia wybrane przykłady wskaźników, które obejmują stan miasta w 2016 roku i spodziewane wyniki w 2030 roku. Jednym z kryteriów doboru wskaźników była dostępność danych, co warunkowało możliwość regularnego mierzenia ich wartości w oparciu o aktualnie istniejące źródła informacji (m.in. statystyce publicznej, działalności sprawozdawczej Miasta, czy regularnie prowadzonych badaniach społecznych).

**Tabela 3.8. Przykłady wskaźników odnoszących się Celu strategicznego IV Krakowa - Miasto przyjazne do życia.**

Wskaźnik	Wskaźnik mierzy:	Stan w 2016 (%)	2030 (%)
Odsetek powierzchni Krakowa pokryty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego	Zakres obszaru miasta Krakowa kształtowany przez JST planem zagospodarowania przestrzennego	48,7	95
Dostępność publicznych terenów zielonych dla mieszkańców	Odsetek osób mieszkających w zasięgu 300 metrów od zieleni miejskiej o charakterze rekreacyjnym	75 (2017)	86
Poziom recyklingu	Postawy ekologiczne mieszkańców, wyrażone udziałem odpadów przygotowanych do odzysku w całości odpadów	33	do 50
Udział transportu rowerowego w podziale zadań przewozowych	Zakres wykorzystywania roweru jako środka komunikacji przez mieszkańców	4,5	Zakres 13-17
Indeks mierzący obawę przed przestępczością	Poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców	14	Tendencja spadkowa

Źródło: Miasto Kraków (2017<sup>[11]</sup>), *Kraków Development Strategy - This is where I want to live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=1&mode=shw>, p. 70.

## Rekomendacje służące wzmocnieniu planowania strategicznego na rzecz rozwoju lokalnego

Polska znajduje się w krytycznym momencie procesu doskonalenia strategicznego planowania rozwoju lokalnego. Ostatnia nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, w tym ustawy o samorządzie gminnym, wydają się zmierzać w dobrym kierunku promując budowę zintegrowanego systemu planowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego w oparciu o doświadczenia zgromadzone przy opracowywaniu SRL. Rodzi się jednak pytanie, czy sam lok, a w szczególności gminy spoza MOF (o niskiej dostępności), będą w stanie sprostać nowym regulacjom. Jako że polskie województwa, powiaty i gminy nieustannie rozwijają się pod względem aktywności gospodarczej i liczby ludności i zważywszy na potrzebę podejmowania lepszych decyzji inwestycyjnych, szczególnie w kontekście pandemii COVID-19, muszą one także poprawić swoje zdolności i potencjał w zakresie planowania strategicznego. Reformy przyczynią się w znacznym stopniu do unowocześnienia praktyki planowania strategicznego w JST. Jednakże na Rysunek 3.6 przedstawiono szereg zaleceń jakie powinny towarzyszyć wdrożeniu zmian prawnych, zgrupowanych w trzech głównych obszarach działania: i) projektowanie SRL, ii) potencjał i konsultacje; oraz iii) finansowanie i monitorowanie. Wskazano także główne zaangażowane podmioty oraz ramy czasowe.

Rysunek 3.6. Wzmocnienie praktyki polskiego planowania strategicznego dla rozwoju lokalnego

Obszar działania	Rekomendacje	Główne podmioty	Perspektywa czasowa
Projektowanie SRL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wprowadzenie obowiązku przyjęcia i wdrożenia SRL.</li> <li>2. Redefiniowanie zakresu SRL i stworzenie synergii między sektorami.</li> <li>3. Wspieranie koordynacji i współpracy w zakresie gromadzenia i udostępniania danych na wszystkich szczeblach administracji publicznej i pomiędzy nimi.</li> <li>4. Wspieranie JST w poprawie jakości i praktyki planowania przestrzennego.</li> <li>5. Poprawa jakości diagnostyki społeczno-gospodarczej i planów zagospodarowania przestrzennego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. AR</li> <li>2. JST</li> <li>3. AR, JST i GUS</li> <li>4. AR</li> <li>5. JST</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Długoterminowa</li> <li>2. Krótkoterminowa</li> <li>3. Średnioterminowa</li> <li>4. Krótco-/Średnioterminowa</li> <li>5. Średnioterminowa</li> </ol>
Potencjał i konsultacje	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inwestowanie w profesjonalne zarządzanie i specjalistów w zakresie rozwoju lokalnego. Powołanie centralnego zespołu kompetencji strategicznych w celu opracowania i monitorowania SRL.</li> <li>2. Promowanie partycypacyjnego charakteru procesu planowania.</li> <li>3. Powołanie lokalnych organów doradczych ds. zaangażowania interesariuszy.</li> <li>4. Powołanie lokalnych organów doradczych ds. zaangażowania interesariuszy.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. JST i AR</li> <li>2. JST</li> <li>3. AR i JST</li> <li>4. JST (gminy)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Średnioterminowa</li> <li>2. Krótco-/Średnioterminowa</li> <li>3. Średnioterminowa</li> <li>4. Krótkoterminowa</li> </ol>
Finansowanie i monitoring	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wspieranie prywatnych inwestycji w rozwój lokalny.</li> <li>2. Tworzenie partnerstw na rzecz finansowania realizacji SRL.</li> <li>3. Przyjęcie podejścia inwestycyjnego do rozwoju lokalnego.</li> <li>4. Wzmocnienie monitorowania realizacji strategii SRL.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. JST i AR</li> <li>2. JST</li> <li>3. JST i AR</li> <li>4. JST i AR</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Średnioterminowa</li> <li>2. Średnioterminowa</li> <li>3. Średnio-/Długoterminowa</li> <li>4. Krótkoterminowa</li> </ol>

Uwaga: AR: Administracja rządowa; JST: jednostki samorządu terytorialnego; GUS: Główny Urząd Statystyczny.  
 Perspektywa krótkoterminowa: 1-3 lat; średnioterminowa: 3-5 lat; długoterminowa: powyżej 5 lat.

### Rekomendacje dla administracji rządowej i/lub władz szczebla regionalnego

#### *Wprowadzenie obowiązku przyjęcia i wdrożenia SRL w perspektywie długoterminowej*

Przyjęcie LSR jest dobrowolnym działaniem planistycznym, nawet po ostatniej nowelizacji Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W perspektywie długoterminowej, Polska może rozważyć wprowadzenie kolejnej zmiany prawnej obligującej wszystkie JST do posiadania strategii rozwoju. Powinno to jednak nastąpić dopiero po stworzeniu przez administrację rządową systemowych możliwości (szkoleń i doradztwa) przygotowania pracowników JST do właściwego planowania i wdrażania strategii rozwoju. Wprowadzenie obowiązku planowania strategicznego może pomóc w zapewnieniu wykonalności planów i udoskonaleniu zdolności planistycznych kraju. Reformy musiałyby uwzględniać dwa aspekty:

- Zagwarantowanie każdej gminie niezbędnej elastyczności w formułowaniu SRL umożliwiającej innowacyjność i kreatywność oraz uwzględnienie specyfiki jej realiów.
- Wspieranie rozwoju potencjału w zakresie planowania strategicznego we wszystkich gminach. Im większa gmina, tym bardziej powinna być wymagana kompleksowa SRL. Wynika to z faktu, że wyzwania stojące przed większymi gminami są zazwyczaj bardziej złożone, a jednocześnie gminy te mają do dyspozycji więcej możliwości technicznych i finansowych.

#### *Wspieranie JST w doskonaleniu jakości i praktyki planowania przestrzennego*

Rząd mógłby wprowadzić zachęty i struktury zarządzania dla gmin w celu podjęcia działań planistycznych w oparciu o MOF, w szczególności w świetle ostatnich zmian prawnych mających na celu opracowanie ponadlokalnych strategii i planów rozwoju. Rząd mógłby również promować wzmocnienie powiązań między planami przestrzennymi, gospodarczymi i sektorowymi na szczeblu lokalnym, zarówno w obrębie gmin, jak i pomiędzy nimi. Pomóc w osiągnięciu tego celu mogą wspólne wskaźniki, które oceniają i monitorują działania w perspektywie czasowej. Ustawa o rewitalizacji (2015) stanowi obiecujący pierwszy krok w kierunku lepszej integracji planów przestrzennych i sektorowych w docelowych obszarach.

## **Rekomendacje dla wszystkich szczebli administracji publicznej**

*Wspieranie koordynacji i współpracy w zakresie gromadzenia i wzajemnego udostępniania danych na wszystkich szczeblach władzy*

JST mogą rozważyć:

- Podpisanie porozumień lub umów o współpracy w zakresie gromadzenia i udostępniania danych pomiędzy samorządami lokalnymi, co mogłoby być sposobem na zapewnienie dostępu do danych lepszej jakości i bardziej aktualnych. Porozumienia lub umowy o współpracy mogłyby koncentrować się na danych, które są istotne dla planowania i oceny wspólnych projektów, inwestycji i usług, a które nie są gromadzone i udostępniane przez GUS.
- Możliwość utworzenia stanowiska głównego statystyka w strukturach samorządów lokalnych (gmin lub w obszarze metropolitalnym), właściwego w sprawach zarządzania potrzebami i analizami statystycznymi.

Województwa i powiaty mogłyby rozważyć:

- Nadanie priorytetu gromadzeniu danych na potrzeby planowania na poziomie regionalnym, metropolitalnym lub funkcjonalnym, ponieważ jak dotąd dane gromadzone są według granic administracyjnych. Jest to ważne dla wspierania wysiłków na rzecz budowania ponadlokalnych strategii rozwoju.
- Zapewnienie dostępności danych dla wszystkich JST i ogółu społeczeństwa bezpłatnie lub za niewielką opłatą w celu umożliwienia skutecznego podejmowania decyzji dotyczących rozwoju lokalnego.

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

- Wydanie wytycznych we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym mających na celu zapewnienie, że dane zbierane przez JST są gromadzone zgodnie z najwyższymi standardami, w sposób ułatwiający ich porównywanie i wykorzystywanie. Należy również podjąć działania mające na celu ochronę bezpieczeństwa osób fizycznych poprzez zapobieganie nieuprawnionemu użyciu danych.
- Wydanie instrukcji we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym mających na celu zapewnienie, że dane zbierane przez województwa, powiaty i gminy są rozpowszechniane i udostępniane innym JST i organom publicznym w użytecznym formacie.
- Zapewnienie aktualizacji i udostępniania statystyki publicznej, przy wsparciu Głównego Urzędu Statystycznego, na możliwie najniższych szczeblach (tj. gmin, dzielnic lub osiedli).
- Przeanalizowanie bodźców (fiskalnych) zachęcających podmioty prywatne do dzielenia się swoimi danymi z JST na potrzeby planowania strategicznego. Alternatywnie, administracja rządowa może zażądać, aby każde ministerstwo lub instytucja państwowa udostępniły w Internecie swoje dane w otwartym formacie, tak aby mogły być wyszukiwane, pobierane i przeszukiwane za pośrednictwem powszechnie używanych aplikacji sieciowych.
- Wspieranie szybkiego rozpowszechniania informacji związanych z programowaniem zrównoważonego rozwoju lub inteligentnych miast, ochrony klimatu i polityki energetycznej w celu zaspokojenia potrzeb informacyjnych JST.

*Inwestowanie w profesjonalne zarządzanie i specjalistów w zakresie rozwoju lokalnego*

Ważnym czynnikiem sukcesu strategii rozwoju lokalnego jest talent i doświadczenie zaangażowanych menedżerów, specjalistów ds. rozwoju lokalnego oraz pracowników zewnętrznych. Aby osiągnąć poprawę w tym zakresie, samorzady lokalne mogą rozważyć:

- Inwestowanie, przy wsparciu władz regionalnych i krajowych, w szkolenia i rozwój umiejętności pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie SRL, ponieważ jej realizacja wymaga szczególnego zestawu umiejętności i kompetencji. Obowiązki pracowników odpowiedzialnych za SRL obejmują planowanie, alokację zasobów, negocjowanie z partnerami, wytyczne techniczne, monitoring, ewaluację i informację zwrotną. Ponadto pracownicy ci wymagają szerokiego zakresu umiejętności na wysokim poziomie, w tym umiejętności komunikacyjnych, administracyjnych, planowania, tworzenia sieci kontaktów i animacji. Muszą oni również być w stanie zrozumieć potrzeby mieszkańców i być dla nich wiarygodni. Muszą wykazać się wiedzą i umiejętnościami pozwalającymi na włączenie mieszkańców w proces planowania i ewaluacji.
- Przemysłaną rekrutację ekspertów w dziedzinie zarządzania i rozwoju lokalnego w celu przygotowania SRL, zmobilizowania obywateli i członków sektora prywatnego oraz innych organizacji do rozwijania i wspierania odpowiednich inicjatyw, budowania partnerstw i sieci kontaktów, a także monitorowania i oceny wyników. Ma to szczególne znaczenie dla większych jednostek samorządu.
- Sformułowanie i egzekwowanie wymagań w zakresie elementów szkoleń i dzielenia się wiedzą z lokalnymi planistami w umowach z konsultantami, gdy są oni zatrudniani do przygotowania SRL.
- Wzmocnienie kompetencji finansowych urzędników i pracowników. Liderzy samorządowi rzadko mówią o zwrocie z inwestycji, jaki ich SRL i projekty mogą zaoferować podmiotom włączającym się w finansowanie zadań zapisanych w SRL. Co więcej, praktycy na szczeblu lokalnym często nie posiadają umiejętności technicznych w zakresie finansowania projektów i zarządzania strategicznego.

Administracja krajowa mogłaby rozważyć:

- Położenie nacisku na ustawiczne szkolenia, aby pracownicy posiadali aktualną wiedzę, szczególnie w kontekście częstych zmian w otoczeniu regulacyjnym. Jest również oczywiste, że zatrudnienie profesjonalnych menedżerów może przekraczać możliwości finansowe wielu JST ze względu na napięte budżety, lub odpowiednio wykwalifikowani pracownicy mogą nie być dostępni na lokalnym rynku pracy. Dlatego też zapewnienie ustawicznego szkolenia dostępnych pracowników ma kluczowe znaczenie, a zaletą tego rozwiązania jest możliwość wykorzystania ich doświadczenia i znajomości lokalnych realiów.
- Zwrócenie się do wyspecjalizowanych instytucji (tj. uniwersytetów) o pomoc dla JST w szkoleniu urzędników odpowiedzialnych za planowanie, którzy mogliby być sponsorowani, jeśli jest to dopuszczalne, poprzez stypendia rządowe przyznawane ściśle na cele związane z planowaniem. Również w tym przypadku umowy o finansowaniu z uniwersytetami i politechnikami mogłyby być zawierane przy wsparciu rządu, aby wypełnić lukę w dostępie do specjalistów na danym rynku lokalnym. Mogłoby to również służyć wzmocnieniu kompetencji finansowych lokalnych urzędników i pracowników.

*Promowanie włączających procesów partycypacyjnych w celu zapewnienia, że osoby, których dotyczą decyzje planistyczne, odgrywają rolę w procesie planowania*

Gminy w Polsce powinny dążyć do angażowania różnych grup społecznych, takich jak kobiety, osoby starsze, mniejszości itp., do których trudniej jest dotrzeć lub tych o tradycyjnie niskim profilu zaangażowania w dyskusje dotyczące planowania strategicznego (zob. zalecenia dotyczące otwartego zarządzania w rozdziale 9). W tym celu gminy mogłyby rozważyć:

- Zapewnienie wszystkim obywatelom łatwego dostępu do informacji publicznych za pomocą szerokiej gamy środków, w tym punktów informacyjnych, spotkań i platform interaktywnych w celu zbliżenia rozmaitych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie lokalne.



- Wspieranie udziału lokalnych organizacji pozarządowych w organizowaniu procesów konsultacyjnych z różnymi grupami społeczności, w szczególności z tymi, które są zazwyczaj wykluczone lub niewystarczająco aktywne w procesie rozwoju lokalnego.
- Wykorzystanie budżetu partycypacyjnego w celu zachęcenia obywateli do udziału w procesie planowania rozwoju lokalnego, tak aby mogli oni przeprowadzać burze mózgów, opracowywać i głosować nad propozycjami rozwoju.
- Wykorzystanie różnorodnych doświadczeń zgromadzonych w poszczególnych JST odnośnie udziału obywateli, w szczególności doświadczeń organizacji pozarządowych, oraz wspieranie rozpowszechniania tych doświadczeń.
- Zapewnienie dostępności niezbędnych środków w budżecie i wykwalifikowanych zasobów ludzkich do prowadzenia procesów zaangażowania publicznego. Należy wyznaczyć urzędników, którzy zapewnią wsparcie i informacje na temat procesu strategicznego, aby ludzie mogli się dowiedzieć, w jaki sposób ich opinie są uwzględniane. Aby zachęcić obywateli do uczestnictwa, należałoby skorzystać z pomocy ekspertów ds. komunikacji lub zespołów zadaniowych, którzy potrafiliby się z nimi komunikować w prostym języku.
- Zarządzanie oczekiwaniami uczestników, aby podtrzymać ich zaufanie i zaangażowanie, wyjaśniając wszystkim interesariuszom jakie rezultaty procesu są możliwe i jakie są ograniczenia w podejmowaniu decyzji.
- Promowanie udziału sektora prywatnego w planowaniu strategicznym, dbając o to, aby miało ono bardzo konkretny, dobrze zdefiniowany i praktyczny charakter (np. finansowanie lub realizacja planów, w ramach grup sterujących, zajmujących się konkretnymi istotnymi zagadnieniami (np. rozwój biznesu, praca w klastrach itp.)

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

- Wydanie wytycznych, jak angażować szerokie grono interesariuszy w procesy partycypacyjne na rzecz strategicznego planowania rozwoju lokalnego. W szczególności, wytyczne takie mogłyby kłaść nacisk na udział mieszkańców z wrażliwych grup społecznych, takich jak kobiety, osoby starsze, młodzież i dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, migranci czy mniejszości.

### *Stymulowanie prywatnych inwestycji w procesach rozwoju lokalnego*

Inwestycje prywatne mogą pomóc samorządom lokalnym osiągnąć więcej, niż w przypadku zdawania się wyłącznie na inwestycje publiczne oparte jedynie na podatkach lokalnych, szczególnie w czasach ścisłej dyscypliny fiskalnej oraz mobilizować zasoby, które nie są w pełni wykorzystywane do pobudzania rozwoju lokalnego. W tym celu, JST mogłyby rozważyć:

- Zwiększenie możliwości inwestowania na swoim terenie poprzez pokazanie, w jaki sposób można uzyskać dobry zwrot z takich inwestycji i podjęcie działań stymulujących napływ dobrych jakościowo propozycji przedsięwzięć do oceny przez instytucje finansujące.
- Przeanalizowanie jak przyciągnąć prywatne i inne źródła finansowania do udziału w SRL i jej realizacji oraz w jaki sposób zapewnić wzrost inwestycji i ich trwałość bez długoterminowego subsydiowania środkami publicznymi. SRL, które zawierają tego rodzaju analizy, mają znacznie większe szanse na pozyskanie inwestycji i ich realizację oraz na wygenerowanie własnego strumienia finansowania, aby osiągnąć swoje cele, nie czekając wyłącznie na środki publiczne.
- Pomoc sektorowi prywatnemu w pozyskaniu funduszy na sfinansowanie nowych miejsc pracy i działań związanych z budowaniem dobrobytu.

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

- Pomoc poprzez zaoferowanie ulg podatkowych w połączeniu ze zwiększeniem udziału środków publicznych na poziomie lokalnym w instrumentach finansowych w celu poprawy zwrotu z

inwestycji lub zmniejszenia ryzyka i kosztów dla prywatnych wspóln inwestorów w projektach rozwoju lokalnego.

### *Przyjęcie podejścia inwestycyjnego do rozwoju lokalnego*

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mogły rozważyć zmianę podejścia do rozwoju lokalnego, ze skoncentrowanego na wydatkach - do podejścia inwestycyjnego. Oznacza to, że przy tworzeniu lokalnych strategii gospodarczych JST powinny wziąć pod uwagę czynniki, które mogą przyciągnąć i zdywersyfikować źródła finansowania, zwłaszcza od sektora prywatnego. Lokalne władze i planiści muszą dostrzec potrzebę budowania entuzjazmu biznesowego dla rozwoju lokalnego i wspierać mechanizmy, które pozwolą na połączenie wewnętrznej stopy zwrotu kluczowych inicjatyw z ich zewnętrznymi wynikami. Oznacza to konieczność dzielenia się kosztami i ryzykiem z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak sektor prywatny, oraz rewizję ustaleń organizacyjnych. W tym celu, samorządy lokalne mogłyby rozważyć:

- Sporządzenie lokalnych planów gospodarczych wspierających opracowywanie i wdrażanie strategii rozwoju lokalnego. Wymagałoby to identyfikacji ważnych lokalnych projektów i interwencji, które powinny stanowić część SRL i oceny sposobu, w jaki JST może je finansować lub współfinansować.
- Nawiązanie współpracy z lokalnym sektorem prywatnym w celu osiągnięcia bardziej zrównoważonej reinwestycji w rozwój lokalny w perspektywie długookresowej.
- W jaki sposób lepiej zarządzać majątkiem publicznym (tj. m.in. gruntami, budynkami, infrastrukturą, logistyką, udogodnieniami), aby przyciągnąć prywatnych inwestorów do finansowania planów rozwoju lokalnego lub ponadlokalnego.
- Opracowanie biznes planu i planu inwestycyjnego dla każdej kluczowej interwencji, aby umożliwić łatwą i skuteczną ocenę potencjalnych zysków finansowych. Takie rozwiązanie może być wykonalne dla projektów opartych na ponadlokalnej strategii rozwoju lokalnego.

Administracja krajowa mogłaby rozważyć:

- Wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie decentralizacji fiskalnej i wzmocnienie potencjału fiskalnego i finansowego JST poprzez analizę lokalnych narzędzi fiskalnych i długoterminowych inwestycji, wspieranie mechanizmów regionalnej współpracy fiskalnej, tworzenie Partnerstw Publiczno-Prywatnych (PPP) z udziałem samorządów wojewódzkich i gminnych oraz badanie nowych narzędzi finansowych rozwoju lokalnego.
- Przeanalizowanie możliwości wykorzystania systemu podatkowego w celu zapewnienia rozmaitych zachęt dla inwestycji lokalnych oraz zbadanie, w jaki sposób można wykorzystać aktywa publiczne do wspierania lub pozyskiwania prywatnych wspóln inwestorów. Polska może także przyrzeć się możliwościom skorzystania z innowacyjnych narzędzi finansowania, takich jak mechanizm *land value capture (podnoszenia wartości gruntów)* polegający na wykorzystywaniu rosnącej wartości nieruchomości na terenach sąsiadujących z prowadzonymi inwestycjami czy fundusze infrastrukturalne, w celu finansowania inwestycji.

### *Wzmocnienie monitorowania wdrażania strategii rozwoju lokalnego*

Polityki składające się łącznie na SRL stanowią podstawowy mechanizm realizacji wizji przestrzennej i celów strategicznych JST. Jednostki samorządu terytorialnego mogą opracować wskaźniki związane z celami rozwoju przestrzennego, które będą wymagały okresowego monitorowania, raportowania i oceny, tak jak uczyniono to już w niektórych gminach, takich jak Kraków. Informacje takie pomogą JST śledzić postępy w realizacji ich wizji zrównoważonego rozwoju i będą stanowić ważne narzędzie komunikacji z mieszkańcami.

JST mogłyby rozważyć:

- Określenie, jakie kroki powinien obejmować proces monitorowania strategii rozwoju lokalnego. W celu monitorowania wdrażania SRL władze lokalne mogą wykonać następujące zadania: i) dokonać przeglądu postępów w realizacji SRL w odniesieniu do harmonogramu działań i głównych etapów określonych w dokumencie planistycznym; ii) ocenić zakres, w jakim polityki i programy w ramach SRL są realizowane; iii) w przypadku gdy polityki lub programy nie są wdrażane, władze lokalne powinny wyjaśnić, dlaczego i zaproponować rozwiązania; iv) zidentyfikować istotne skutki wdrażania poszczególnych polityk w ramach SRL i wskazać czy były one zamierzone; oraz v) określić, czy polityki lub programy wymagają zmian lub zastąpienia nowymi dokumentami.
- Uwzględnienie strategii pomiaru wyników jako elementu SRL. Istnieją co najmniej trzy komponenty, które powinny znaleźć się w strategii pomiaru wyników JST: i) odpowiednia strategia gromadzenia danych z wykorzystaniem narzędzi monitoringu i ewaluacji (M&E) (tj. wskaźników SMART [specyficzne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie]); ii) identyfikacja źródeł danych, częstości zbierania danych i raportowania oraz osób odpowiedzialnych za monitorowanie; oraz iii) sporządzenie planu M&E. Aby przeprowadzić analizę kosztów i korzyści należy uzyskać wiarygodne informacje co najmniej na temat wydatków, działań i wyników.
- Uwzględnienie w ocenie korzyści płynących z partnerstwa. Celem byłoby ustalenie, czy struktura partnerstwa prowadzi do pożądaných rezultatów i czy wymagane są zmiany w partnerstwie. Ocena taka może obejmować zbadanie co JST mogłaby osiągnąć działając samodzielnie, a nie w ramach partnerstwa.

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

- Podnoszenie kompetencji w zakresie opracowywania wskaźników monitorowania. Rząd, wraz z sektorem akademickim, może opracować szkolenia i programy mentoringowe dla urzędników samorządowych w celu ułatwienia im zrozumienia pojęć, definicji i standardów monitorowania i ewaluacji (M&E). Pomoc taka miałaby kluczowe znaczenie zwłaszcza dla mniejszych JST, które mogą stać w obliczu konkretnych wyzwań związanych z pozyskaniem pracowników o wymaganych kompetencjach. Kadra kierownicza i planiści będą potrzebowali szczególnego wsparcia i mentoringu, ponieważ mają oni do odegrania istotną rolę w promowaniu, zatwierdzaniu i komunikowaniu wyników. Takie budowanie kompetencji może wspierać rozwój odpowiedniego systemu gromadzenia danych i związanych z nim wskaźników efektywności.

Polskie samorządy lokalne muszą być świadome ryzyka i ograniczeń związanych z nadmiernym skoncentrowaniem na wynikach krótkoterminowych, zwłaszcza ekonomicznych. Chociaż rezultaty ekonomiczne są ważne, są one tylko jednym z celów polityki rozwoju lokalnego. W większości przypadków są one uzależnione od przezwyciężania barier społecznych i problemów z brakiem kompetencji, zanim możliwe stanie się stymulowanie endogennego rozwoju i zmian strukturalnych w perspektywie długofalowej. Dlatego też kluczowe znaczenie ma opracowanie przez JST kryteriów oceny programów, które powinny stanowić wytyczne dla oceny *ex ante*, śródkresowej i *ex post*.

## **Rekomendacje dla wszystkich kategorii samorządu lokalnego**

### *Redefiniowanie zakresu SRL i stworzenie synergii między sektorami*

W swoich strategiach rozwoju lokalnego gminy często starają się uwzględnić wszystkie priorytety strategiczne i wdrożyć je w krótkim czasie. Samorządy lokalne mogłyby rozważyć:

- Zdefiniowanie na nowo zakresu strategii rozwoju lokalnego biorąc pod uwagę, które sektory tworzą bazę dla lokalnej gospodarki i generują większość miejsc pracy i wzrostu gospodarczego; które gałęzie lokalnej gospodarki rosną szybciej, a które kurczą się; które obszary gospodarki są najważniejsze; jakie są trendy rozwojowe i jak można prognozować ich przyszłość; oraz w jaki sposób różne dziedziny polityki miejskiej, takie jak transport, mieszkalnictwo czy usługi komunalne,

są uwzględnione w SRL. Może to stanowić punkt wyjścia do budowania synergii między różnymi sektorami na rzecz rozwoju.

- Uznanie za mało prawdopodobne, aby generowany własnymi siłami wzrost został osiągnięty poprzez działanie tylko w jednym sektorze. Każde działanie powinno być traktowane jako część kompleksowego procesu i strategii, w ramach których działania są powiązane. Na przykład Katowice powołały zespół ds. koordynacji i zespół wdrożeniowy, z założeniem integrowania ich działań przez różne wydziały Urzędu Miasta m.in. poprzez wymianę informacji i uzgadnianie potrzeb w ramach lokalnego programu rewitalizacji. Działanie to nie jest ujęte w żadnych regulacjach, ale zostało włączone do lokalnych programów sektorowych w celu wspierania współpracy i koordynacji w obrębie jednostki administracyjnej.

### *Wzmocnienie planowania przestrzennego w gminach*

Gminy powinny dążyć do rozszerzenia zasięgu swoich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Poleganie na mechanizmie decyzji planistycznych powinno być ograniczone w krótkim okresie i wyeliminowane w dalszej perspektywie. Aby skuteczniej zarządzać sferą przestrzenną, gminy, powinny stosować szerszy wachlarz narzędzi, m.in. fiskalnych. Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. pozwala gminom na stosowanie opłaty adiacenckiej oraz rozszerzonego podatku od nieruchomości na wyznaczonych obszarach w celu lepszego uchwycenia wzrostu wartości gruntów wynikającego z inwestycji publicznych. Gminy powinny intensywniej korzystać z tej możliwości.

Należy wprowadzić określone obostrzenia w celu ograniczenia zakresu wypłacanych właścicielom odszkodowań w przypadku negatywnego wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ praktyka ta hamuje przyjmowanie nowych planów. Na przykład gminy mogą skrócić termin, w którym właściciele mogą ubiegać się o rekompensatę (obecnie nieograniczony). Ponadto sposób naliczania podatku od nieruchomości (w oparciu o wielkość/powierzchnię gruntu i budynku) jest nieefektywny i może zachęcać do spekulacji gruntami. JST mogłyby przejść na opodatkowanie nieruchomości ad valorem (według ich rzeczywistej wartości rynkowej), aby czerpać korzyści ze wzrostu wartości gruntów w przypadku realizacji lokalnych inwestycji infrastrukturalnych.

### *Poprawa jakości diagnostyki społeczno-gospodarczej i planów zagospodarowania przestrzennego*

Każda skuteczna SRL wymaga rzetelnych badań społeczno-gospodarczych i planów zagospodarowania przestrzennego odzwierciedlających aktualny poziom rozwoju każdej miejscowości i ułatwiających podejmowanie decyzji w oparciu o fakty. W tym celu gminy mogłyby rozważyć:

- Utworzenie międzywydziałowych grup zadaniowych (czasami nazywanych zespołami projektowymi lub grupami roboczymi) (zob. rekomendacje dotyczące koordynacji w obrębie JST w Rozdziale 2), w celu opracowania lub nadzorowania rozwoju diagnostyki społeczno-ekonomicznej. Może to sprzyjać współpracy i współdziałaniu, a co za tym idzie - jakości diagnostyki. Jest to również sposób, aby wykorzystać możliwie najszerszy zakres umiejętności i specjalizacji dostępnych wśród lokalnej kadry urzędników publicznych do tworzenia diagnostyki. Chociaż z prac prowadzonych przez OECD wynika, że nie ma jednych, ostatecznych zasad wskazujących jak należałoby to zrobić, można jednak wywnioskować, że należy przynajmniej przeprowadzić badanie wyjściowe (lub w tym przypadku diagnostyczne) stanowiące „prześwietlenie” gminy pod kątem uwarunkowań demograficznych, ekonomicznych i środowiskowych, a następnie regularnie je aktualizować, co trzy do czterech lat. Powinno ono kłaść nacisk na źródła przewagi konkurencyjnej gminy. Należy wzmocnić powiązania między planowaniem przestrzennym a analizami i prognozami demograficznymi, społeczno-gospodarczymi i fiskalnymi.
- Zatrudnienie zewnętrznego wsparcia w celu opracowania diagnostyki społeczno-gospodarczej oraz planów zagospodarowania przestrzennego w JST z niewielką administracją.

### *Utworzenie w samorządach lokalnych zespołu ds. kompetencji strategicznych w celu opracowania i monitorowania SRL*

Zespół ds. kompetencji strategicznych może składać się z kilku ekspertów oraz grupy wsparcia. Jego skład będzie się różnił w zależności od potencjału administracyjnego każdej JST. Duże JST mogą wymagać pomocy eksperta ds. strategii/ planowania, specjalisty ds. komunikacji oraz wsparcia w zakresie badań i zarządzania. Można w tym celu wykorzystać doświadczenia niektórych samorządów lokalnych. Na przykład:

- W Katowicach powołano koordynatora ds. wdrażania strategii i M&E, który przejął rolę pełnioną zazwyczaj przez Dział Rozwoju. Koordynator ten jest odpowiedzialny za aktualizację SRL. W kontekście monitoringu i ewaluacji, koordynator jest odpowiedzialny za gromadzenie, analizę i ocenę informacji dostarczanych przez poszczególne działy
- W województwie dolnośląskim, w ramach SRL rozważa się integrację Komitetu Koordynującego ds. Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego złożonego z członków Urzędu Marszałkowskiego, Komisji Polityki Rozwoju Regionalnego i Gospodarki Sejmiku Województwa, dyrektorów wybranych wydziałów Urzędu Marszałkowskiego oraz przedstawicieli wszystkich zespołów projektowych związanych z wdrażaniem SRL. Komitet współpracuje z Komitetem ds. Rozwoju Polityki Regionalnej przy Sejmiku Wojewódzkim oraz z przedstawicielami zespołów roboczych powiązanych z LDS.

### *Tworzenie lokalnych, różnorodnych organów doradczych ds. angażowania interesariuszy*

W zależności od poziomu zainteresowania i partycypacji w każdej gminie, władze mogą rozważyć:

- Sformalizowanie i rozpropagowanie procesu partycypacji poprzez utworzenie lokalnych organów/komitetów doradczych. Mogłaby istnieć jedna lokalna komisja doradcza złożona z przedstawicieli przedsiębiorców, organizacji społecznych, młodzieży, seniorów itp. Takie działania, zmierzające do opracowania i wdrożenia ponadlokalnych SRL, mogą być bardziej wykonalne w przypadku obszarów metropolitalnych i miast.
- Zdefiniowanie zadań komitetu doradczego, które mogłyby obejmować: pomoc organom JST w formułowaniu polityki publicznej i prowadzeniu planowania strategicznego, zapewnienie lokalnej społeczności forum do prowadzenia pogłębionej dyskusji, dokonywanie bardziej szczegółowego przeglądu złożonych i istotnych zagadnień, weryfikację istniejących dokumentów planistycznych poprzez analizę SWOT oraz zapewnienie dostępu do wiedzy fachowej, bez wykorzystywania w tym celu środków budżetowych. Organ ten mógłby również być odpowiedzialny za organizowanie otwartych wydarzeń (takich jak konferencje, dyskusje publiczne itp.) w ramach procesu planowania, które podczas pandemii COVID-19 byłyby prowadzone online.
- Dopilnowanie, aby komitety te były właściwie zarządzane, dysponowały odpowiednią liczbą pracowników i służyły użytecznym celom. Powinny one posiadać autonomię, ale jednocześnie być silnie związane z administracją samorządową, ponieważ rada gminy mogłaby w oparciu o rekomendację wójta/burmistrza/prezydenta mianować członków tych komitetów. Powinny one podlegać bezpośrednio całej radzie i burmistrzowi. Istotne jest, aby komitety te nie były postrzegane jako "gabinety cieni", lecz jako instrumenty mediacji między decydentami politycznymi a obywatelami. Chociaż podjęcie ostatecznych decyzji politycznych będzie należało do rady JST lub wójta/burmistrza/ prezydenta, będzie na nich ciążył obowiązek przedstawienia uzasadnienia swoich decyzji komitetom doradczym.

### *Tworzenie partnerstw na rzecz finansowania realizacji SRL*

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce muszą zbudować nowe relacje z sektorem prywatnym, organizacjami pozarządowymi oraz innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić



postęp w rozwoju lokalnym, ponieważ podmioty te mogą przyczynić się do opracowania i wdrożenia SRL. Władze lokalne muszą wykorzystać zaangażowanie sektora prywatnego we wspólne inwestycje, które mogą wnieść cenne elementy, w przeciwnym razie niedostępne dla JST, takie jak dodatkowe propozycje projektów, zasoby czy kompetencje. Finansowanie SRL to nie tylko tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych, ale także poszukiwanie bardziej zaawansowanych środków podziału ryzyka, kosztów, zysków i zarządzania aktywami. Aby partnerstwa były bardziej skuteczne w ramach strategii rozwoju lokalnego, przy wsparciu ze strony rządu krajowego można podjąć następujące działania:

- Ustanowienie tzw. parasolowego partnerstwa, któremu można powierzyć większą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu strategii, a nawet udział w poszukiwaniu odpowiedniego finansowania.
- Zapewnienie regularnych możliwości rozwoju organizacyjnego i specjalistycznych szkoleń dla partnerstwa i jego partnerów;
- Otwarcie kanałów komunikacji dla oddolnych inicjatyw, takich jak propozycje ze strony obywateli lub organizacji pozarządowych.
- Uwzględnienie lokalnej różnorodności w procesie tworzenia polityki, jak również wartości dowodów.

Z pewnością modele partnerstwa będą się różnić w zależności od różnych uwarunkowań każdego JST, w zależności od charakterystyki problemów, otoczenia instytucjonalnego, czynników politycznych i doświadczenia. JST mogą zachęcać do tworzenia większej liczby publicznych i prywatnych inwestycji w rozwój lokalny poprzez promowanie:

- Partnerstw publiczno-prywatnych w formie umów, leasingu i joint venture.
- Bodźców podatkowych, kredytów i mechanizmów reinwestowania;
- Udziału środków publicznych w inżynierii finansowej;
- Wykorzystania środków publicznych w celu zachęcenia do inwestycji;
- Finansowania dłużnego lub innych rozwiązań inwestycyjnych.

## Bibliografia

- City of Katowice (2016), *City Development Strategy Katowice 2030*, [10]  
[https://www.katowice.eu/Documents/strategia\\_miasta\\_sklad\\_eng.pdf](https://www.katowice.eu/Documents/strategia_miasta_sklad_eng.pdf).
- City of Kraków (2017), *Kraków Development Strategy - This Is Where I Want to Live - Kraków 2030*, [11]  
<https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>.
- City of Lodz Office (2012), *Integrated Development Strategy for Lodz 2020+*, [13]  
[https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/miasto/dokumenty/BSM\\_strategia\\_ang\\_20131018.pdf](https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/miasto/dokumenty/BSM_strategia_ang_20131018.pdf).
- Clark, G. and D. Mountford (eds.) (2007), *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, [22]  
<https://doi.org/10.1787/9789264039865-en> (accessed on 8 July 2020).
- Government of Poland (2017), *The Strategy for Responsible Development for the Period up to 2020*, [5]  
[https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR\\_2017\\_streszczenie\\_en.pdf](https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf)  
 (accessed on 15 April 2021).



- IBRD/World Bank (2018), *Poland Catching Up 2 Regions: Towards More Efficient Spatial Planning*, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, European Commission, <http://documents.worldbank.org/curated/en/403871528788411320/pdf/Podkarpackie-and-wi-tokrzyskie-Towards-More-Efficient-Spatial-Planning.pdf>. [14]
- OECD (2020), "City policy responses", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>. [3]
- OECD (2020), "Coronavirus (COVID-19) From pandemic to recovery: Local employment and economic development", *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, OECD, Paris, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130\\_130810-m60ml0s4wf&title=From-pandemic-to-recovery-Local-employment-and-economic-development](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130810-m60ml0s4wf&title=From-pandemic-to-recovery-Local-employment-and-economic-development) (accessed on 24 June 2020). [2]
- OECD (2020), "Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen?", *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, OECD, Paris, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135250-u15liwp4jd&title=Productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-COVID-19-era](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135250-u15liwp4jd&title=Productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-COVID-19-era) (accessed on 11 September 2020). [4]
- OECD (2020), "The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance", *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, OECD, Paris, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134569-xn1go1i113&title=The-impact-of-the-coronavirus-\(COVID-19\)-crisis-on-development-finance](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134569-xn1go1i113&title=The-impact-of-the-coronavirus-(COVID-19)-crisis-on-development-finance) (accessed on 10 August 2020). [18]
- OECD (2019), *OECD Principles on Urban Policy*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm> (accessed on 16 March 2020). [7]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Poland 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1999060x>. [1]
- OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/reg\\_cit\\_glance-2018-en](https://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en). [21]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264289925-en> (accessed on 16 September 2020). [16]
- OECD (2016), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>. [9]
- Oleksiuk, A. (2017), "Poland's responsible development strategy - Challenges, reflections and remarks", 29th Annual EAEPE Conference 2017 on The Role of the State in Economic Development State Capacity, State Autonomy and Economic Development, [https://www.researchgate.net/publication/321757625\\_Poland's\\_Responsible\\_Development\\_Strategy-Challenges\\_Reflections\\_and\\_Remarks](https://www.researchgate.net/publication/321757625_Poland's_Responsible_Development_Strategy-Challenges_Reflections_and_Remarks). [6]
- Opiłowska, E. (2019), "Regionalisation in Poland: Background, features and public perception. A first appraisal", *Belgian Journal of Geography* 2, <http://dx.doi.org/10.4000/belgeo.34254>. [19]

- Podlaskie Voivodeship (2020), *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 - Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego*, [https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia\\_rozwoju\\_wojewdzstwa\\_podlaskiego\\_2030/](https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia_rozwoju_wojewdzstwa_podlaskiego_2030/). [12]
- Podlaskie Voivodeship (2013), *Podlaskie Voivodeship Development Strategy 2020*, Marshal's Office of the Podlaskie Voivodeship, <https://strategia.wrotapodlasia.pl/resource/file/download-file/id.459>. [8]
- Śleszyński, P. et al. (2020), "The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland", *Land*, Vol. 9/7, p. 214, <http://dx.doi.org/10.3390/land9070214>. [15]
- SNG-WOFI (2019), *Poland*, World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20POLAND.pdf> (accessed on 8 July 2020). [20]
- Sztando, A. (2013), "Local development strategic planning and social responsibility of communal authorities: The Polish experience", *Research Papers of Wrocław University of Economics*, No. 282, Wrocław University of Economics, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.1278.9929>. [23]
- Sztando, A. (2008), "Selected problems of strategic planning in Polish self-government units", in *Social and Economic Development and Regional Politics in Ústí Region*, Publishing House of The University of J. E. Purkyně in Ústí nad Labem, [https://www.researchgate.net/publication/278019117\\_Selected\\_problems\\_of\\_strategic\\_planning\\_in\\_Polish\\_self-government\\_units](https://www.researchgate.net/publication/278019117_Selected_problems_of_strategic_planning_in_Polish_self-government_units) (accessed on 6 July 2020). [17]

## Uwagi

<sup>1</sup> W niniejszym opracowaniu termin „Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST)” jest równoznaczny terminowi „samorząd lokalny”, który jest głównym przedmiotem raportu i oba oznaczają wyłącznie gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty.

<sup>2</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200001378> (w języku polskim).

<sup>3</sup> Zmiana weszła w życie 13 listopada 2020 r. Więcej informacji można znaleźć na stronie [http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/64\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/64_u.htm).

<sup>4</sup> Istnieje możliwość, że osoby wypełniające kwestionariusz OECD zrozumiały to pytanie jako odnoszące się do zasobów potrzebnych do wdrożenia SRL, ale wywiady przeprowadzone na potrzeby tego opracowania potwierdziły, że jednym z wyzwań dla opracowania SRL jest brak środków finansowych.

<sup>5</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie <https://www.power.gov.pl/nabory/1-142/>.

<sup>6</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie <https://katowice.eu/dla-mieszka%C5%84ca/strategie-i-raporty/raport-o-stanie-miasta/raport-o-stanie-miasta-2019>.



**From:**

## **Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD (2021), “Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego w Polsce”, in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c5984d84-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.