



Typowe błędy strategii rozwoju gmin w nowych uwarunkowaniach prawnych w kontekście finansów lokalnych

dr hab. Andrzej Sztando, prof. UEW
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
andrzej.sztando@ue.wroc.pl
www.sztando.com

Wymagania merytoryczne wynikające z celu przyjmowania strategii rozwoju gmin przez samorządy gmin

- Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki „**Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej**”. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, politykę rozwoju prowadzi między innymi samorząd gminy. Z kolei jej art. 4. ust. 1. stanowi, że „**Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju [...]**”, a art. 9. wyjaśnia, że strategią rozwoju jest „**strategia rozwoju gminy** – dokument, o którym mowa w art. 10e ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)”.

▪ Zgodnie z obowiązującym prawem, celem przyjmowania strategii rozwoju gminy przez samorząd gminy jest zatem prowadzenie polityki rozwoju przez ten samorząd, co jest zgodne z wiedzą o publicznym zarządzaniu strategicznym rozwojem.

Typowe błędy merytoryczne stwierdzone w wyniku badań

- Braki lub istotne nieprawidłowości w zakresie rzeczowym, np. nieobecne - choć kluczowe - dziedziny, wymiary, obszary rozwoju gminy.
- Używanie kluczowych dla strategii, lecz niewyjaśnionych w niej pojęć lub zmiany treści tych samych pojęć w różnych częściach strategii.
- Obecność w treści lub strukturze strategii niespójności logicznych.
- Niedoskonałości merytoryczne, takie jak nieodpowiednia szczegółowość, zbyt mała wnikliwość i głębokość merytoryczna.
- Taka struktura wdrożeniowej części strategii lub takie jej niedoskonałości, które znacząco utrudniają jej praktyczne wykorzystanie.
- Oderwanie celów i oczekiwanych rezultatów działań od rzeczywistych, nawet optymistycznie prognozowanych możliwości finansowych gminy.
- Brak dokonywania wyborów – strategia jako lista życzeń wszystkich interesariuszy.

Wymagania formalne wynikające z obowiązujących przepisów dotyczących treści strategii rozwoju gmin

- Zgodnie z art. 10e, ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079 i 1846), przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności:
 - 1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
 - 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
 - 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
 - 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni,
 - 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące:
 - 6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094), wraz z zakresem planowanych działań;
 - 7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
 - 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
 - 9) ramy finansowe i źródła finansowania.

Typowe błędy formalne stwierdzone w wyniku badań

- Brak czytelnego rozgraniczenia celów strategicznych rozwoju gminy na cele w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.
- Brak określenia oczekiwanych rezultaty planowanych działań w wymiarze przestrzennym.
- Stosowanie nielicznych wskaźników do licznych oczekiwanych rezultatów planowanych działań
- Model struktury funkcjonalno-przestrzennej nie jest docelowym układem elementów składowych przestrzeni lecz przyszłym.
- Brak wyraźnych rozgraniczeń między ustaleniami a rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.
- Wskazanie wszystkich obszarów interwencji określonych w strategii rozwoju województwa a nie tylko tych, które dotyczą gminy.
- Traktowanie obszarów strategicznej interwencji kluczowe dla gminy jako treści, która ma być pozyskana z innych źródeł, a nie wykreowana w trakcie prac nad strategią.
- Formułowanie trywialnych wytycznych do sporządzania dokumentów wykonawczych.
- Wysoka niejednoznaczność rozumienia pojęcia ramy finansowe
- Brak wykazania spójności ze strategią rozwoju województwa.

Konsekwencje pierwotne i wtórne błędów strategii rozwoju w kontekście finansów gminy

- **Spadek trafności strategii:** mniej prawidłowe/prawidłowe odnoszenie się do obecnych i przyszłych gminnych wartości materialnych (np. mieszkańców, przedsiębiorstw, organizacji publicznych i pozarządowych, nieruchomości, infrastruktury technicznej i społecznej, przyrody, krajobrazu) i niematerialnych (np. oczekiwań i zamiarów mieszkańców, ich kapitału ludzkiego, społecznego i kulturowego), do związków między tymi wartościami, a także do ich związków z analogicznymi wartościami ponadlokalnymi (np. politykami oraz planami państwa i UE, społeczeństwem kraju, kluczową infrastrukturą, innowacjami) i ich zmianami (np. trendami kulturowymi i rynkowymi, zmianami klimatycznymi, postępowaniem naukowo-technicznym, migracjami, modelami biznesu). Mniejsza trafność, tj. mniejsza stosowność, słuszność, właściwość dokonanych wyborów strategicznych, przyjętej „linii strategicznej”.
- **Spadek oczekiwanej skuteczności strategii:** mniejsza zdolność zaplanowanych w niej działań, systemu jej wdrażania, przyjętych ram finansowych itp. do zapewnienia osiągnięcia postawionych w niej celów.
- **Spadek oczekiwanej efektywności strategii:** gorszy stosunek wartości efektów (celów), jakie dzięki niej planuje się osiągnąć, do wartości nakładów, jakie planuje się ponieść, by osiągnąć te efekty. Łącznie, mniej
- **Wtórnie: perspektywicznie mniejsze dochody gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, mniej optymalna struktura wydatków, mniejsza efektywność wykorzystania finansów gminy.**

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ