



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej



STRATEGIA ROZWOJU GMINY

**PORADNIK
PRAKTYCZNY**



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej



Poradnik powstał na zlecenie
Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej,
a jego głównymi autorami są eksperci
FRDL Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa

Autor wiodący:

Dawid Hoinkis

Pozostali autorzy:

Jan Cieplak

Tomasz Machowski

Wojciech Odzimek

Współpraca i redakcja:

Renata Calak

Justyna Lewandowska

Emilia Malak-Pętlicka

Kinga Stańczuk-Olejnik

Piotr Strzęboszewski

ISBN:

978-83-7610-708-0



Fundusze
Europejskie
Pomoc Techniczna



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Fundusz Spójności



STRATEGIA ROZWOJU GMINY

**PORADNIK
PRAKTYCZNY**

Szanowni Państwo,

nowy pakiet przepisów dotyczących polityki rozwoju – ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw – wszedł w życie 13 listopada 2020 r. Zmiany realizują postanowienia „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” w zakresie konsolidacji systemu zarządzania rozwojem Polski i etapowego wprowadzania systemu zintegrowanych strategii: krajowej, wojewódzkiej i gminnej, a także strategii ponadlokalnej dla grupy sąsiadujących, powiązanych ze sobą funkcjonalnie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęta nowelizacja wprowadza dla jednostek samorządu terytorialnego wiele zmian w obszarze planowania strategicznego. To pierwszy etap reformy, której celem jest integracja wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, przygotowywanych na różnych poziomach administracji, w tym samorządowej. Na poziomie lokalnym zmiany dotyczą w szczególności strategii rozwoju gminy, która po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie zyskała podstawę prawną w ustawie o samorządzie gminnym. Ustawa określa także zakres i procedurę sporządzania strategii.

Strategia rozwoju gminy – mimo że nie jest obowiązkowa – traktowana jest jako podstawowy i najważniejszy dokument samorządu lokalnego, kierujący wytyczne dla dokumentów wdrożeniowych i planowania przestrzennego. Tak rozumiana strategia ma za zadanie diagnozować najważniejsze uwarunkowania i potrzeby rozwojowe oraz

potencjał gminy, opisywać podejście zintegrowane, określać obszary, cele i działania polityki społeczno-ekonomicznej prowadzonej w przestrzeni gminy w perspektywie najbliższych lat. Proces sporządzania strategii stwarza również możliwość partycypacji mieszkańców i innych interesariuszy w grze o rozwój.

Oddajemy w Państwa ręce praktyczny poradnik, który pomoże opracować nową zintegrowaną strategię rozwoju gminy. Poradnik powstał w odpowiedzi na zgłoszoną przez gminy potrzebę praktycznej interpretacji nowych przepisów ustawowych. Opracowali go, na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, eksperci FRDL Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa, posiadający wieloletnie doświadczenie w zakresie kreowania i wspierania polityki rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym. Treść poradnika należy traktować jako zbiór wskazówek i rekomendacji realizacyjnych, a nie obowiązującą wykładnię prawną czy jedyną słuszną praktykę realizacyjną.

Mamy nadzieję, że treść poradnika będzie dla Państwa zarówno pomocą, jak i inspiracją w codziennej pracy. Wierzymy, że jego lektura przybliży wszystkim zainteresowanym czytelnikom problematykę nowej zintegrowanej strategii rozwoju gminy oraz podpowie, jak ją przygotować zgodnie z przepisami, by była elementem systemu zarządzania rozwojem, a przede wszystkim skutecznym instrumentem wspierającym zrównoważony rozwój Państwa gminy.

Autorzy

Wprowadzenie / 6

- 1.1** Strategia rozwoju gminy / 6
- 1.2** Strategia rozwoju gminy a dotychczasowe dokumenty oraz strategie terytorialne / 9

2. Procedura opracowania strategii rozwoju gminy / 12

- 2.1** Etapy prac nad projektem strategii rozwoju gminy / 14
 - 2.1.1** Konsultacje / 14
 - 2.1.2** Opiniowanie przez zarząd województwa / 18
 - 2.1.3** Uprzednia ewaluacja trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju / 19
 - 2.1.4** Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko / 22
- 2.2** Przykładowa uchwała rady gminy, określająca szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, spełniająca wymagania ustawy / 26

3. Z czego składa się strategia rozwoju gminy / 32

- 3.1** Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej wraz z wnioskami / 33
 - 3.1.1** Istota diagnozy / 33
 - 3.1.2** Etapy diagnozy i praktyczne wskazówki / 35
 - 3.1.2.1** Analizy statystyczne / 35
 - 3.1.2.2** Badania społeczne / 44
 - 3.1.3** Graficzna prezentacja danych i zachodzących zmian / 45
- 3.2** Cele i kierunki strategii oraz oczekiwane efekty jej realizacji / 51
 - 3.2.1** Obligatoryjne elementy w ramach

- części programowej strategii / 51
- 3.2.2** Praktyczne wskazówki odnośnie do sposobu formułowania celów i kierunków działań (zadań) oraz wskaźników wraz z przykładami / 52
- 3.3** Wymiar przestrzenny polityki rozwoju / 61
 - 3.3.1** Podejście zintegrowane w strategii rozwoju / 61
 - 3.3.2** Model struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie / 65
 - 3.3.3** Opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie – krok po kroku / 71
 - 3.3.4** Przykładowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie / 75
 - 3.3.5** Obszary strategicznej interwencji / 92
- 3.4** System realizacji strategii / 97
 - 3.4.1** System realizacji strategii / 97
 - 3.4.2** Ramy finansowe i źródła finansowania / 107

Spis notatek / przykładów / rysunków / schematów / tabel / 111

Oznaczenia:



– Obowiązek ustawowy



– Rzecz praktyczna

WPROWADZENIE

1.1 STRATEGIA ROZWOJU GMINY

Strategia rozwoju gminy jako proces i jako dokument

Strategia rozwoju gminy przyjmuje w praktyce dwie postacie: niematerialną i materialną. Pierwsza z nich utożsamiana jest z rezultatem (produktem) zarządzania strategicznego, na który składają się procesy planowania strategicznego i wdrażania założeń strategii. W wyniku procesu planowania, strategia określa wizję rozwoju i cele w długim czasie oraz plan działań i metody, które postępują do ich realizacji. W kontekście procesu wdrażania strategia nie tylko dostarcza ram dla podejmowanych na bieżąco decyzji. Jako przyjęty przez lokalne władze punkt odniesienia w zarządzaniu rozwojem gminy stanowi przedmiot ciągłej oceny, np.: monitorowania jej realizacji, ewaluacji zasadności jej założeń, ich aktualizacji.

W postaci materialnej strategia przyjmuje formę dokumentu. Dzięki jego opracowaniu, ustalenia przyjmują jednolitą formę i treść, co zmniejsza ryzyko ich nietrafionych interpretacji oraz uwiarygadnia plany rozwoju przed mieszkańcami i innymi interesariuszami, w tym podmiotami zewnętrznymi (instytucjami, inwestorami itd.).

Tym samym tworzy ona ramy rozwoju lokalnego, na podstawie których mieszkańcy lub inwestorzy mogą wstępnie zweryfikować zbieżność (lub stwierdzić sprzeczność) własnych planów, inicjatyw lub inwestycji z ustaleniami samorządu gminy, co może zaważyć na ich realizacji. Spisanie strategii w formie dokumentu umożliwia również promocję jej założeń oraz proponowanych rozwiązań rozwojowych. Dzięki temu łatwiej kreować nowe działania, pozyskiwać partnerów realizacyjnych i zawierać stosowne porozumienia, a także aplikować o zewnętrzne środki finansowe.

Tak rozumiana strategia rozwoju (zarówno jako produkt i przedmiot zarządzania strategicznego, jak i narzędzie rozpowszechniania i wdrażania działań) jest podstawą do kreowania i ciągłego wzmocnienia rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego własnej wspólnoty samorządowej. Stanowi zatem o prawdziwie strategicznej i kreatywnej roli lokalnych władz samorządowych – inaczej niż w przypadku, gdy obierają one postawę wyłącznie sprawnego administratora, ograniczając się do właściwego wykonywania obowiązków prawnych, gospodarowania zasobami czy prowadzenia dobrze zorganizowanego urzędu, niezbędnego do wypełniania nałożonych zadań.

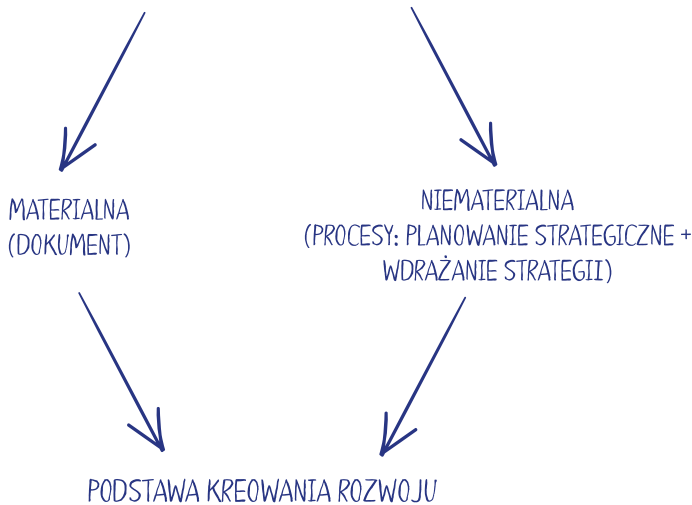
Notatka 1. Strategia rozwoju – sposób rozumienia, podstawowe role i wynikające z niej funkcje.

STRATEGIA:

- KIERUNKUJĄCA ROZWÓJ GMINY I ZABEZPIECZAJĄCA JEGO CIĄGŁOŚĆ

- PODSTAWA DO WNIOSKOWANIA O FINANSOWANIE

- WYMIAR INTEGRACYJNY



Decyzja o tym, jaką rolę i jakie funkcje będzie pełnić strategia rozwoju w procesie zarządzania strategicznego należy w szczególności do władz lokalnych. Powinna ona stanowić odpowiedź na potrzeby i możliwości prowadzenia procesu planowania i realizacji strategii. Te z kolei, jak i sama decyzja, ugruntowane są w dominującym stopniu przez podejście władz do zarządzania rozwojem gminy.

Rekomendowanym sposobem przygotowania strategii jest model partycypacyjno-ekspercki, w którym analizy statystyczne i strategiczne są wynikiem prac zewnętrznych specjalistów, ale stanowią wraz z innymi materiałami bazę dla prac społecznego zespołu ds. opracowania strategii, powołanego przez władze samorządowe gminy (które są również częścią tegoż zespołu). Jest to podejście trudne, zmuszające z jednej strony do „sztuki wyboru”, a z drugiej do osiągnięcia konsensusu przez różne, lokalne grupy interesariuszy; jednocześnie całość musi być akceptowalna dla władz samorządowych. Podejście to daje największe prawdopodobieństwo włączania się w procesy rozwojowe partnerów lokalnych i efektywnej realizacji strategii.

Rola strategii oraz wynikające z niej funkcje

Nie istnieje jedna, pełna odpowiedź na pytanie o rolę i funkcje strategii rozwoju w procesie zarządzania rozwojem gminy. Wynika ona z konkretnego zapotrzebowania identyfikowanego przez lokalne władze oraz możliwości prowadzenia procesu planowania strategicznego. W generalnym ujęciu wyróżnia się jednak trzy podstawowe obszary determinujące rolę strategii: kierunkowanie polityki rozwoju gminy, pozyskiwanie środków zewnętrznych oraz wymiar integracyjny strategii.



Pierwszą z ról stanowi kierunkowanie polityki rozwoju gminy w danym czasie oraz zabezpieczenie ciągłości jej realizacji. W tych ramach do najważniejszych funkcji strategii należą m.in.: hierarchizowanie celów, ustalenie metod, za pomocą których będą realizowane czy ograniczenie kosztów wynikających z ciągłego podejmowania decyzji bez ustalonego planu długoterminowego. W przypadku zorientowania strategii rozwoju gminy na konkretne wyzwania, do jej zastosowań należy zaliczyć również: ograniczenie ryzyka rezygnacji z planów, wynikającego ze zmiany uwarunkowań rozwoju, za pomocą wypracowanych scenariuszy i wariantów lub koordynowanie działań w kilku obszarach na rzecz przeciwdziałania barierom rozwoju w danym obszarze problemowym.

Drugą ważną rolą strategii jest wykorzystanie dokumentu jako podstawy do wnioskowania o dofinansowanie ze środków zewnętrznych, by zrealizować konkretne inwestycje. W tym wypadku dokument może być wskazywany jako podstawa w składanych wnioskach o dofinansowanie interesujących gminę inwestycji i działań jako niezbędnych bądź istotnych z perspektywy realizacji długofalowej polityki rozwoju.

Trzecia podstawowa rola strategii związana jest z jej wymiarem integracyjnym. Główne funkcje z niej wynikające to m.in. integracja lokalnej wspólnoty samorządowej wokół

procesu formułowania strategii i jej realizacji, otwarcie pola publicznej dyskusji i budowy kompromisu wśród lokalnej społeczności wokół kierunku rozwoju gminy, utworzenie podstawy do kontroli przestrzegania wspólnych ustaleń czy wreszcie stworzenie możliwości do wspólnego poznawania i doskonalenia procesu zarządzania rozwojem gminy.

Przesłanki opracowania strategii

Poszczególnym rolom odpowiadają konkretne przesłanki. W przypadku kierunkowania polityki rozwoju, przesłankę stanowi potrzeba zabezpieczenia ciągłości kierunku rozwoju gminy w określonym czasie lub przeciwdziałania konkretnym barierom, które uznane zostaną za uniemożliwiające trwałe i zrównoważony rozwój gminy w kolejnych latach. Wśród podstawowych przesłanek opracowania strategii należy wymienić również te, które dotyczą procesu jej aktualizacji. Wiążą się albo ze zmianami uwarunkowań rozwoju (demograficznych, społecznych, gospodarczych, technologicznych, prawnych, instytucjonalnych, politycznych, przestrzennych czy środowiskowych) na terenie gminy oraz w jej otoczeniu, albo z potrzebą dostosowania realizowanych przez gminę usług publicznych do tych nowych uwarunkowań.

W przypadku drugiej wymienionej roli strategii – jako instrumentu pozyskiwania środków – główne przesłanki jej opracowania to dostępność środków zewnętrznych (np. wejście w życie

nowej perspektywy unijnej na lata 2021-2027), a z drugiej strony najczęściej niewystarczająca suma środków własnych gminy na realizację wszystkich zaplanowanych przedsięwzięć.

Natomiast w przypadku trzeciej z ról – odnoszącej się do wymiaru integracyjnego strategii – przesłanki są zróżnicowane i łączą się bezpośrednio z motywacjami władz samorządowych. Z jednej strony są one tożsame z dążeniem władz samorządowych do uzyskania potwierdzenia obranych kierunków rozwoju przez mieszkańców. W ten sposób zabezpieczona zostaje ciągłość realizacji proponowanej polityki, w tym na wypadek zmiany kadr zarządzających w samorządzie i forsowania przez nie nowej wizji rozwoju. Z drugiej strony, poprzez angażowanie społeczności w proces zarządzania strategicznego, władze mogą pobudzać mieszkańców do brania odpowiedzialności za rozwój gminy (w tym np. obywatelskiej, ale także organizacyjnej czy finansowej). Jeszcze inną przesłanką, realną w przypadku wysokiego poziomu kapitału społecznego we wspólnocie samorządowej, będą deficyty kadrowe, wiedzy czy finansowe i idące za tym poszukiwanie możliwości zwiększenia puli zasobów rozwojowych. W tym przypadku o wymiarze integracyjnym strategii będzie stanowiła chęć zaangażowania lokalnej społeczności w proces jej wdrażania.

PODSUMOWANIE [1.1.] Strategia rozwoju gminy

- ✓ Dwie postacie strategii – niematerialna i materialna – tworzą podstawę kreowania i wzmacniania rozwoju wspólnoty samorządowej.
- ✓ Strategia pełni trzy podstawowe role: kierunkowania i zabezpieczenia ciągłości polityki rozwoju, podstawy do wnioskowania o dofinansowanie, integrującą.
- ✓ Podstawowe przesłanki opracowania strategii: potrzeba dostosowania kierunku rozwoju do zmieniających się uwarunkowań, dostępność środków zewnętrznych i niewystarczające własne zasoby finansowe, zabezpieczenie średnio- i długookresowych ustaleń na podstawie kompromisu wśród społeczności oraz mobilizacja społeczności do współrealizacji strategii.

1.2 STRATEGIA ROZWOJU GMINY A DOTYCHCZASOWE DOKUMENTY ORAZ STRATEGIE TERYTORIALNE

13 listopada 2020 r. weszły w życie przepisy wprowadzone ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Zmiany objęły ponad 20 aktów prawnych, w tym kilka bezpośrednio wiążących się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie



gminnym znalazła się – po raz pierwszy w ustawodawstwie krajowym – podstawa prawna dla strategii rozwoju gminy, a także znalazły się szczegółowe regulacje dotyczące

sporządzania tego dokumentu. Dotyczą one procedury opracowania strategii, m.in.:

- wymagana jest uchwała rady gminy, określająca szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb jej konsultacji,
- wymogi w zakresie konsultowania projektu strategii z sąsiednimi gminami i ich związkami oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie,
- wymogi w zakresie opiniowania przez zarząd województwa w zakresie zgodności z zasadami regionalnej polityki przestrzennej określonej w strategii rozwoju województwa,
- konieczność przeprowadzenia ewaluacji *ex ante*.

Nowelizacja zdefiniowała ponadto wytyczne merytoryczne, w tym nowe obligatoryjne rozdziały dla strategii, m.in.:

- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
- obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju

województwa oraz fakultatywnie obszary strategicznej interwencji dla gminy,

- ramy finansowe strategii.

Do tej pory strategie gminne były opracowywane zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami oraz przy zachowaniu spójności z wytycznymi dokumentów nadrzędnych. Obecnie jednostki samorządu terytorialnego mogą przygotowywać strategie, które będą instrumentami pozyskiwania środków zewnętrznych, a jednocześnie pełnoprawnymi strategiami rozwoju, stanowiącymi element zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem kraju.

Dokumenty uchwalone przez gminy przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów nie stają się automatycznie strategiami rozwoju gmin w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr). By były dokumentami strategicznymi zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem kraju, powinny zostać dostosowane do wymogów ustawowych i przyjęte przez odpowiedni organ. Dostosowanie może być zrealizowane albo przez ich aktualizację, albo w procesie przygotowania strategii od początku – w obu przypadkach zgodnie z procedurą ustawową. Równocześnie należy przyjąć, że część treści zawartych w uchwalonym wcześniej dokumencie będzie mogła zostać wykorzystana w nowej strategii rozwoju. To powinno uprościć prace,

nie narażając jednocześnie gminy na poniesienie nadmiernych kosztów oraz na stratę czasu.

Gmina ma możliwość opracowania strategii bez uwzględniania nowych przepisów, powołując się jedynie na wymagania stawiane strategiom terytorialnym – zgodnie z projektem rozporządzenia unijnego, określającego wspólne przepisy dla siedmiu funduszy europejskich¹, oraz z projektem ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021-2027. Taki dokument również można traktować jako narzędzie pozyskiwania środków unijnych, jeśli będzie zawierał 4 obowiązkowe elementy:

- określenie obszaru geograficznego, którego dotyczy dana strategia,
- analizę potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru,
- opis zintegrowanego podejścia do stwierdzonych potrzeb rozwojowych i potencjału,
- opis włączenia partnerów w przygotowanie strategii i jej wdrożenie.

Warto zaznaczyć, że nowe regulacje dotyczące strategii rozwoju gminy są spójne z wymaganiami Unii Europejskiej w kontekście ww. elementów strategii terytorialnych. Dzięki temu jednostki samorządu terytorialnego mogą przygotowywać

strategie, które jednocześnie będą strategiami rozwoju w rozumieniu uzppr, stanowiącymi element zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem kraju, jak i strategiami terytorialnymi zgodnie z wymogami Unii Europejskiej.

PODSUMOWANIE [1.2.] Nowa strategia rozwoju gminy a dotychczasowe dokumenty oraz strategii terytorialne

- ✓ Strategia rozwoju gminy uzyskała umocowanie prawne i miejsce w zintegrowanym systemie zarządzania rozwojem kraju.
- ✓ Strategie rozwoju gminy w rozumieniu nowych przepisów to dokumenty, które spełniają wymagania proceduralne i merytoryczne wynikające z ustawy.
- ✓ Strategie o treści dostosowanej jedynie do wymogów unijnych dotyczących strategii terytorialnych wciąż pozostają narzędziem pozyskiwania środków unijnych.

¹ Art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.



2. PROCEDURA OPRACOWANIA STRATEGII ROZWOJU GMINY

Podstawy do sporządzania strategii rozwoju gminy określają w szczególności:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Przepisy wskazują czynności, jakie należy wykonać w trakcie procesu sporządzania strategii, ale nie regulują kolejności ich wykonania.

Procedura powinna tworzyć logiczny ciąg następujących po sobie zdarzeń, tak aby każda z przewidzianych czynności mogła być w pełni przeprowadzona. Zgodnie z art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca powierzył radzie gminy uprawnienie do określenia szczegółowego trybu sporządzenia projektu strategii rozwoju gminy. W tym celu rada gminy podejmuje odpowiednią uchwałę. Realizacja procedury kończy się podjęciem przez radę gminy uchwały o przyjęciu strategii do realizacji.

DEDYKOWANE
FRAGMENTY PORADNIKA

ETAPY OPRACOWANIA STRATEGII

WAŻNE TERMINY



33-51

PRZYGOTOWANIE DIAGNOZY SYTUACJI SPOŁECZNEJ, GOSPODARCZEJ I PRZESTRZENNEJ. WYCIĄGNIĘCIE WNIOSKÓW DLA STRATEGII.

26-31

UCHWAŁA RADY GMINY, OKREŚLAJĄCA SZCZEGÓŁOWY TRYB I HARMONOGRAM OPRACOWANIA PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU GMINY, W TYM TRYB KONSULTACJI.

32-III

OPRACOWANIE PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU GMINY.

14-18

KONSULTACJE PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU GMINY W SZCZEGÓLNOŚCI Z: SĄSIEDNIMI GMINAMI I ICH ZWIĄZKAMI, LOKALNYMI PARTNERAMI SPOŁECZNYMI I GOSPODARCZYMI, MIESZKAŃCAMI GMINY ORAZ Z WŁAŚCIWYM DYREKTOREM REGIONALNEGO ZARZĄDU GOSPODARKI WODNEJ PAŃSTWOWEGO GOSPODARSTWA WODNEGO WODY POLSKIE.



35 DNI +
SPRAWOZDANIE
W TERMINIE 30 DNI
OD ZAKOŃCZENIA
PROCESU

19-22

EWALUACJA TRAFNOŚCI, PRZEWIDYWANEJ SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI REALIZACJI STRATEGII ROZWOJU.

18-19

PRZEDŁOŻENIE PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU GMINY ZARZĄDOWI WOJEWÓDZTWA W CELU WYDANIA OPINII DOTYCZĄCEJ SPOSOBU UWZGLĘDNIENIA USTALEŃ I REKOMENDACJI W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA I PROWADZENIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ W WOJEWÓDZTWIE OKREŚLONYCH W STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA.



30 DNI NA WYDANIE
OPINII PRZEZ
ZARZĄD, PO UPŁYWIE
TEGO TERMINU
I BRAKU WYDANIA
OPINII PRZEZ
ZARZĄD UWAŻA SIĘ
JĄ ZA POZYTYWNA

22-24

PRZEPROWADZENIE STRATEGICZNEJ OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PROJEKTU STRATEGII.

PRZYJĘCIE STRATEGII PRZEZ RADĘ GMINY W DRODZE UCHWAŁY.



2.1 ETAPY PRAC NAD PROJEKTEM STRATEGII ROZWOJU GMINY

W pierwszej kolejności rada gminy podejmuje uchwałę, która określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji tego dokumentu. To pierwszy etap procedury formalnej i rozpoczęcie pracy nad strategią rozwoju gminy. Przyjęcie uchwały może poprzedzać prace diagnostyczne – przygotowywanie analiz społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzennych i innych oraz wyciąganie z nich głównych wniosków oraz rekomendacji w kontekście określenia założeń strategii. Działania te często wymagają bardzo długiego czasu, dlatego warto te prace zacząć wcześniej. Pozostałe elementy procesu tworzenia strategii – po diagnozie – powinny nastąpić dopiero po podjęciu intencyjnej uchwały przez radę gminy, ponieważ zawiera ona ramowy harmonogram prac i inne istotne założenia dla władz gminy, jak i interesariuszy strategii. W dalszej części poradnika znajduje się przykładowy wzór uchwały rady gminy, określającej szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, wraz z uzasadnieniem do uchwały. Przytoczony przykład może być pomocny przy konstruowaniu własnych uchwał przez gminy.

2.1.1 Konsultacje

Wymagania prawne względem procedury konsultacji

Projekt strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z:

- sąsiednimi gminami i ich związkami,
- lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi,
- mieszkańcami gminy,
- właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Katalog podmiotów, z którymi należy skonsultować projekt strategii, ma charakter otwarty i gmina może go dowolnie rozszerzać.

Informację o prowadzonych konsultacjach należy upublicznić co najmniej na stronie internetowej gminy, podając ich termin oraz określając sposoby przekazywania uwag do projektu strategii. Konieczne jest też wskazanie terminów i miejsc spotkań konsultacyjnych. Informacja może zostać opublikowana również w prasie o zasięgu lokalnym (ogłoszenie zawiera wtedy dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt) lub w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie (istotne są tu zapewne zapisy uchwały rady gminy o konsultacjach społecznych, z którymi podejmowane działania konsultacyjne powinny być spójne). Okres zbierania uwag nie może być krótszy niż 35 dni



od dnia ogłoszenia konsultacji. Elementem obowiązkowym jest przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, zawierającego w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem oraz publikacja sprawozdania co najmniej na stronie internetowej gminy. Czas na podsumowanie wyników konsultacji nie może przekroczyć 30 dni.

Rekomendowane zasady i formy prowadzenia konsultacji


Konsultacje to otwarty proces dialogu władz samorządowych z mieszkańcami i innymi interesariuszami, mający na celu podjęcie optymalnych decyzji w sprawach publicznych. Rola i wartość konsultacji są nie do przecenienia. Stanowią one bowiem część procesu budowania wspólnoty lokalnej i podejmowania decyzji wspólnie przez samorząd i mieszkańców. Celem konsultacji jest wspólne opracowanie dokumentu strategii, a w perspektywie współpraca na etapie jej realizacji. Stąd potrzeba wskazania nadrzędnych reguł konsultacji.



Rekomenduje się w tym zakresie wdrożenie na poziomie lokalnym dobrej i sprawdzonej już praktyki Siedmiu Zasad Konsultacji, będących elementem Kodeksu Konsultacji, opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji, opisującego najważniejsze reguły konsultacji i praktyczne wskazówki ich stosowania. Są to:

- dobra wiara – podstawą konsultacji winno być partnerskie podejście i otwartość na rzeczywisty dialog (strony słuchają się wzajemnie, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji),
- powszechność – rozumiana jako możliwość powzięcia informacji i uczestnictwa w konsultacjach przez każdego,
- przejrzystość – oznaczająca jawność i powszechną dostępność informacji o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji,
- responsywność – zgodnie z którą każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, a podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu, obejmującego zestawienie zgłoszonych uwag i opinii wraz z merytorycznym odniesieniem się do nich,
- koordynacja – sprawnie i efektywnie prowadzony proces konsultacji wymaga gospodarza, odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie, jak organizacyjnie,
- przewidywalność – czytelność procesu, jasne reguły i plan działań, konsultacje założeń a nie gotowych rozwiązań,
- poszanowanie interesu ogólnego – prawo wyrażania partykularnych interesów przez poszczególnych uczestników konsultacji jest wtórne wobec interesu publicznego i dobra ogólnego².

² <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl/siedem-zasad-konsultacji-spoecznych/>



Część z tych zasad wybrzmiewa z przepisów, jak np. zasada informacji zwrotnej. Niektóre z nich można wprowadzić jako standard realizacyjny w gminie, np. prowadzenie konsultacji od początku prac nad strategią (np. stosowanie formy warsztatów i innych spotkań ze środowiskami lokalnymi, badania społeczne i sondaże itp. – szerszy katalog działań poniżej), aby zapobiec wdrożeniu rozwiązań niespełniających potrzeb i oczekiwań społecznych oraz potencjalnemu konfliktowi, a nie dopiero na etapie konsultowania pierwszego projektu strategii. Podobnie, wskazane jest włączenie przedstawiciela urzędu marszałkowskiego od najwcześniejszego etapu prac nad strategią rozwoju gminy – pod kątem późniejszego jej opiniowania i spójności ze strategią rozwoju województwa.

Kluczową decyzją dla osiągnięcia założonego celu konsultacji jest odpowiedni dobór narzędzi i metod zbierania opinii i prowadzenia dyskusji. Nie ma jednego właściwego przepisu. Każdorazowo można je łączyć, biorąc pod uwagę potrzeby i możliwości uczestników oraz przedmiot konsultacji. Warto jednak wykorzystać w tym zakresie dotychczasowe doświadczenia np. płynące z realizowanych przez gminy procesów rewitalizacji. Zgodnie z takim założeniem, formami konsultacji społecznych są:

- pisemne zbieranie uwag – w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej i Elektronicznej Skrzynki Podawczej na platformie ePUAP, lub formularzy zamieszczonych na stronie internetowej gminy czy w Biuletynie Informacji Publicznej,
- zbieranie uwag ustnych – do protokołu lub w punkcie konsultacyjnym, w tym przy okazji organizacji różnego rodzaju wydarzeń, np. dni gminy, imprezy kulturalno-rozrywkowe czy rekreacyjno-sportowe, integracyjne,
- otwarte spotkania konsultacyjne z mieszkańcami (protokołowane),
- debaty,
- warsztaty, będące ustrukturyzowaną pracą grupy osób, prowadzącą do wypracowania propozycji rozwiązań,
- ankiety, w szczególności internetowe,
- wywiady,
- wykorzystanie grup przedstawicielskich,
- panele obywatelskie, polegające na regularnym zasięgnięciu przez dłuższy okres opinii dużej, reprezentatywnej grupy mieszkańców.

Warto formy wymagane ustawą, w szczególności spotkania konsultacyjne³, uzupełnić wybranymi formami z przedstawionego katalogu, który ze

.....
³ Zgodnie z art. 6 ust. 4 uzppr, gmina publikuje „informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych”.

względu na swój charakter pozostaje otwarty. Rekomenduje się przede wszystkim formy, które umożliwiają interakcję i wymianę argumentów między uczestnikami oraz kreowanie wspólnie nowych pomysłów. Wszelkie spotkania, warsztaty i dyskusje mogą być przeprowadzane również za pomocą komunikacji zdalnej, zapewniającej jednoczesną transmisję wizji i dźwięku, która upowszechniła się w 2020 r.

Konsultacje społeczne prowadzi się w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich. W praktyce



rekomendowane jest:

- przygotowywanie streszczeń i podsumowań najważniejszych treści oraz ustaleń odnoszących się do konsultowanych kwestii,
- wykorzystanie rysunków, map, infografik i wizualizacji, modeli,
- użycie prostego języka,
- wykorzystanie różnych form informowania, komunikacji i konsultacji z interesariuszami, odpowiednich do celu i przedmiotu konsultacji, ich kontekstu, a także możliwości, potrzeb i oczekiwań potencjalnych uczestników,
- zapewnianie dostępu osobom ze szczególnymi potrzebami.

Wynik konsultacji – konsekwencje dla projektu strategii rozwoju gminy

Opinie, propozycje i uwagi przekazane w wyniku konsultacji powinny być przeanalizowane przez zespół pracujący nad strategią rozwoju gminy, w tym władze lokalne, pod kątem ich realności, możliwości i kompetencji realizacyjnych, dobra publicznego, zdiagnozowanych problemów, potrzeb i oczekiwań społecznych. Rozpatrywane powinny być te opinie i uwagi, których autorów można zidentyfikować, poprosić o dodatkowe wyjaśnienia czy uszczegółowienie zgłoszonych propozycji. To zasada, która eliminuje rozpatrywanie uwag anonimowych, ponieważ uniemożliwia ich ewentualną dodatkową weryfikację i przedyskutowanie z autorami. Propozycje i uwagi zgłoszone w trybie konsultacji strategii rozwoju gminy powinny zostać opatrzone odpowiednim uzasadnieniem, a te które zostaną uznane za słuszne powinny znaleźć swoje miejsce w ostatecznym dokumencie strategii rozwoju.

Mimo iż wynik konsultacji nie jest wiążący dla przedstawicieli władzy, należy jednak pamiętać o tym, że udział w konsultacjach jest wyrazem indywidualnego i społecznego zaangażowania, wymaga poniesienia konkretnych nakładów czasu, jednocześnie motywowany jest konkretnymi przekonaniem i wartościami, dla których mieszkańcy biorą sprawy w swoje ręce. Głos mieszkańców i innych interesariuszy



powinien być brany pod uwagę. Podjęta finalnie decyzja powinna zostać zakomunikowana opinii publicznej i poszczególnym uczestnikom, biorącym udział w konsultacjach, wraz z wyczerpującym uzasadnieniem, w tym w odniesieniu do zgłoszonych uwag. Zobowiązują do tego zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która wskazuje na „prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych”⁴.

2.1.2 Opiniowanie przez zarząd województwa



Wymagania prawne względem procedury opiniowania przez zarząd województwa

Projekt strategii rozwoju gminy jest opiniowany przez właściwy zarząd województwa w zakresie sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, określonych w strategii rozwoju województwa. Ma to zapewnić systemową spójność dokumentów oraz umożliwić komplementarność działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania. Zarząd województwa wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy

jest spójna w zakresie polityki przestrzennej ze strategią rozwoju województwa.

Konsekwencje dla projektu strategii rozwoju gminy

Z ustawy wynika, że opinia zarządu województwa nie jest z mocy prawa wiążąca dla przedstawicieli władz samorządowych gminy, a jednocześnie obowiązkowo strategia gminy powinna być spójna ze strategią województwa.

Należy zaznaczyć, że wskazanie w regionalnej strategii rozwoju ustaleń i rekomendacji dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie jest nowym obowiązkiem. Jednocześnie województwa mają czas na dostosowanie własnych strategii do wymogów ustawowych do 2025 r.

Wskazówki praktyczne

W celu usprawnienia procesu opiniowania strategii przez zarząd województwa, można włączyć przedstawicieli urzędu marszałkowskiego w prace nad dokumentem już na wczesnym etapie, choćby występując o wnioski do strategii, czy przekazując kolejne materiały i wersje projektu dokumentu. Umożliwi to bieżącą współpracę w odniesieniu do sposobu uwzględnienia w strategii rozwoju gminy ustaleń i rekomendacji dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie.



⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607).

2.1.3 Uprzednia ewaluacja trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju⁵

Definicja ewaluacji oraz rola ewaluacji *ex ante*

Ewaluacja to badanie, którego zadaniem jest ocena jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania danej polityki czy interwencji publicznej. Nie jest ona badaniem naukowym, audytem ani monitoringiem, choć dzieli z tymi narzędziami wspólne cechy. Służy nie tylko zdobywaniu wiedzy, lecz również formułuje specyficzne rekomendacje dla konkretnych zadań. Bierze pod uwagę zgodność działań z procedurami oraz ocenia je także w kontekście efektów, które przynoszą. Odnotowuje nie tylko bezpośrednie produkty działań, ale i wyjaśnia relacje nakładów do uzyskanych efektów, odnosząc je do długofalowej perspektywy. Tym samym, ewaluacja dostarcza praktycznych wniosków i rekomendacji, które służą udoskonaleniu bieżącej lub przyszłej interwencji.

Wyróżnia się trzy typy ewaluacji, w zależności od momentu uruchomienia badania:

- przed rozpoczęciem realizacji interwencji – ewaluacja *ex ante*,
- w trakcie wdrażania interwencji – ewaluacja *on-going*,
- po zakończeniu interwencji – ewaluacja *ex post*.

Każda z nich ma określone zastosowanie i metodologię. Ewaluacja *ex ante* jest próbą znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy działania planowane w ramach strategii przyniosą zakładane efekty przy użyciu dedykowanych im instrumentów i zasobów. Jej rolą jest dostarczenie oceny trafności tych założeń, ich spójności i planowanego sposobu realizacji strategii. Ocena ta ma posłużyć poprawie jakości planowanej do uruchomienia interwencji. Rekomendacje mogą dotyczyć różnych elementów strategii. Pożądanym produktem są m.in. rekomendacje dotyczące systemu monitoringu, tzn. poprawy adekwatności mierników i rzetelnego gromadzenia danych.

Przedmiot oceny w ramach ewaluacji *ex ante*

Przedmiotem oceny ewaluacji *ex ante* jest kilka elementów strategii.

Po pierwsze, weryfikuje kompletność, poprawność, adekwatność, trafność i ewentualnie aktualność wniosków wynikających z diagnozy i tłumaczy przyczyny potencjalnych zmian, które zaszły w danych obszarach. Jeśli zmiany te istotnie mogą wpłynąć na realizację lub przewidywane pożądane efekty interwencji, wymagane jest dokonanie modyfikacji planu operacyjnego lub założeń strategii.

⁵ Podrozdział opracowany na podstawie poradnika ewaluacji dla pracowników administracji publicznej: Red. S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opatka, Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012

Po drugie, ewaluacja *ex ante* ocenia, czy cele są dobrze wyznaczone i możliwe do osiągnięcia wskutek realizacji zaplanowanych działań oraz czy te działania są możliwe do zrealizowania przy wykorzystaniu dostępnych zasobów. Innymi słowy, na tym etapie zostają ocenione powiązania między diagnozą (obserwacje dotyczące deficytów lub potencjałów) a działaniami, w tym alokowanymi zasobami i celami. Tej części ewaluacji *ex ante* powinno towarzyszyć oszacowanie przewidywanego wpływu realizacji celów na sferę rozwoju lokalnego, której one dotyczą.

Trzecim przedmiotem oceny ewaluacji *ex ante* jest weryfikacja jej założeń wobec zapisów dokumentów wyższego rzędu.

Kryteria jako narzędzia ewaluacji *ex ante*

Oceny w ramach ewaluacji są dokonywane na podstawie przyjętych kryteriów. Kryteria określają pytania badawcze – każde pytanie w ramach analizy powinno odnosić się do przynajmniej jednego kryterium ewaluacyjnego pozwalającego na sformułowanie oceny. Ewaluacja nie polega bowiem na prostej ocenie z zastosowaniem odpowiedniej skali ani na konstatacji, że coś funkcjonuje dobrze lub źle. Jej celem nie jest jedynie zwiększanie zasobu wiedzy teoretycznej, ale przede wszystkim poprawienie jakości planowanej do wdrożenia interwencji lub polityki rozwoju. Do sformułowania rekomendacji niezbędne

jest określenie wartości danego zjawiska lub procesu w oparciu o odpowiednie kryteria.

Kryteria ukierunkowują uwagę oceniającego na najistotniejsze kwestie (cele badania, kryteria badania). Zastosowanie różnych kryteriów może prowadzić do skrajnie różnych ocen, np. projekt może być uznany za skuteczny, ponieważ osiągnie zakładane cele, ale będzie nieefektywny, ponieważ zaangażowane zostaną nadmierne zasoby, lub nieużyteczny, bo nie zaspokoi potrzeb beneficjentów. W przypadku ewaluacji *ex ante*, wyróżnia się cztery podstawowe kryteria:

- trafności celów strategicznych i planowanych działań względem zidentyfikowanych problemów lub wyzwań,
- przewidywanej skuteczności działań na rzecz realizacji celów oraz metod ich wdrażania i zabezpieczenia odpowiednich zasobów,
- przewidywanej efektywności sumy zasobów przeznaczonych na realizację działań,
- spójności wewnętrznej między jej celami a priorytetami i działaniami oraz zewnętrznej między założeniami strategii a założeniami dokumentów wyższego rzędu lub równorzędnymi.

Praktyczne rekomendacje realizacyjne

Projekt strategii rozwoju gminy musi podlegać uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji (z uwzględnieniem wpływu terytorialnego skutków planowanych



działań) – jest to jeden z ustawowych wymogów proceduralnych. Ewaluację należy przeprowadzić przed formalnym przyjęciem dokumentu, jednak brak jest wyraźnych wytycznych zarówno co do metod jej realizacji, jak również wskazania konkretnego etapu prac, na którym powinna mieć zastosowanie. Trudno zatem wskazać jeden uniwersalny sposób postępowania w zakresie ewaluacji. Potrzebne jest krytyczne spojrzenie na dobór dokładnej ścieżki procesu. Jednym z rekomendowanych wariantów jest tzw. ewaluacja partycypacyjna, w której ewaluator uczestniczy w pracach od jak najwcześniejszego etapu (jako współautor dokumentu). Dzięki temu lepiej może poznać specyfikę danego dokumentu, może być wsparciem w pracach nad nim, a jego praca zyskuje na jakości, co pozytywnie przekłada się na treść dokumentu. Ostateczne zakończenie uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii powinno jednak nastąpić po opracowaniu końcowej wersji projektu strategii. Mając na uwadze cel procesu opiniowania i konsultowania projektu dokumentu, należy przewidzieć sytuację, kiedy w wyniku zebranych uwag i opinii nastąpią zmiany projektu strategii, również w obszarach, które będą miały wpływ na wynik ewaluacji *ex ante*. Zaplanowanie na końcu jeszcze jednej rundy oceny dokumentu po zmianach wprowadzonych, np. w toku konsultacji, daje szansę na aktualizację wniosków i rekomendacji ewaluatora. Dobrze, aby raport końcowy z ewaluacji *ex ante* pokazywał również drogę jaką przebył dokument.

Wskazówki i dobre praktyki w zakresie realizacji procedury ewaluacji *ex ante*:

- zastosowanie metody *desk research* obejmującej przede wszystkim dokumenty diagnozy strategicznej i raporty o stanie gminy, dostępne zbiory danych statystycznych, adekwatne analizy, ekspertyzy itp.,
- przeprowadzenie analiz statystycznych, w tym wykorzystanie aktualnych danych dostępnych w ramach baz JST oraz statystyki publicznej,
- porównanie alternatywnych scenariuszy (np. dwóch scenariuszy: realizacji przy wykorzystaniu planowanych środków oraz stopnia realizacji bez tego wsparcia, czy zakładających różne ścieżki dojścia do celu/różne sposoby realizacji),
- zastosowanie badań jakościowych (realizacja wywiadów fokusowych np. z kierownictwem gminy czy z potencjalnymi beneficjentami działań, przeprowadzenie warsztatu z udziałem kierowników poszczególnych komórek urzędu i jednostek gminnych, weryfikującego i aktualizującego założenia systemu realizacji strategii, w szczególności w zakresie systemu monitoringu i wyznaczonych wskaźników śródkresowych i docelowych),
- zastosowanie metod ewaluacji ekonomicznej (analiza kosztów i korzyści, analiza kosztów i skuteczności, analiza kosztów i użyteczności),
- tworzenie modeli logicznych tłumaczących ciąg przyczynowo-skutkowy między problemem, planowanymi



działaniami a oczekiwanymi efektami (tzw. ewaluacja oparta na teorii),

- analiza i ocena dotychczas realizowanej polityki rozwoju, działań i instrumentów realizacyjnych (ewaluacja dotychczasowej strategii rozwoju lub programów branżowych),
- ewentualnie zaczerpnięcie doświadczeń i dobrych praktyk zidentyfikowanych w tym zakresie w innych gminach.

Ustawa wprowadziła obowiązek przeprowadzenia ewaluacji uprzedniej, nie wspominając o ewaluacji śródkresowej ani końcowej, które jednocześnie wydają się również warte uwzględnienia na poziomie lokalnym.

Jeśli projekt strategii powstawał w sposób partycypacyjny, z uwzględnieniem wielu powyższych praktyk, nie jest konieczne prowadzenie ewaluacji jako całkowicie osobnego, dublującego wcześniejsze działania. Raport z ewaluacji *ex ante* może pokazywać procedurę oraz zmiany, jakie zaszyły w dokumencie strategii w wyniku przeprowadzenia ewaluacji.

Ewaluacja nie musi być wykonywana zewnętrznie, możliwy jest także wariant wewnętrzny lub hybrydowy.

2.1.4 Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Wymagania prawne względem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i praktyka realizacyjna



Zasady przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określa ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ocenowa). Projekt strategii rozwoju gminy jest jednym z dokumentów, które obowiązkowo podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (sooś), o ile wyznacza ramy dla późniejszej realizacji projektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Opinię o zasadności przeprowadzenia oceny oraz o jej zakresie wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny oraz – w przypadku obszarów morskich – dyrektor urzędu morskiego w terminie 30 dni od otrzymania pisma z gminy. Wójt może wnioskować o odstąpienie od przeprowadzenia sooś, wykazując że realizacja postanowień strategii (albo jej zmiany) nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000.

Uzgodnienie odstąpienia od przeprowadzenia sooś

Występując o uzgodnienie odstąpienia od przeprowadzenia sooś, gmina przesyła do regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, a w przypadku obszarów morskich również do właściwego dyrektora urzędu morskiego, wniosek wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje o:

- charakterze działań przewidzianych w strategii, w szczególności określając:
 - stopień, w jakim dokument strategii ustala ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, w odniesieniu do usytuowania, rodzaju i skali tych przedsięwzięć,
 - powiązania z działaniami przewidzianymi w innych dokumentach,
 - przydatność w uwzględnieniu aspektów środowiskowych, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, oraz we wdrażaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska,
 - powiązania z problemami dotyczącymi ochrony środowiska;
- rodzaju i skali oddziaływania na środowisko, w szczególności wykazując:
 - prawdopodobieństwo wystąpienia, czas trwania, zasięg, częstotliwość i odwracalność oddziaływań,
 - prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań skumulowanych lub transgranicznych,

- prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska;
- cechach obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko, w szczególności opisując:
 - obszary o szczególnych właściwościach naturalnych lub posiadające znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, wrażliwe na oddziaływanie, istniejące przekroczenia standardów jakości środowiska lub intensywne wykorzystywanie terenu,
 - formy ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz obszary podlegające ochronie zgodnie z prawem międzynarodowym.

Jeśli gmina nie uzyska zgody na odstąpienie od przeprowadzania sooś, konieczne jest uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Prognozę tę można określić jako odpowiednik raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Uzgodnienia dokonuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o uzgodnienie, stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia sooś albo braku możliwości odstąpienia od przeprowadzenia takiej oceny.

Prognoza oddziaływania na środowisko

Obowiązkowe elementy prognozy:

- analiza projektu strategii pod kątem potencjalnych oddziaływań na środowisko,
- analiza i ocena istniejącego stanu środowiska,



- charakterystyka oddziaływań na środowisko,
- przedstawienie rozwiązań alternatywnych,
- prezentacja rozwiązań zapobiegających, ograniczających lub kompensujących negatywne działania dla środowiska,
- ocena możliwości wystąpienia oddziaływania transgranicznego,
- prezentacja metod zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,
- propozycja metod analizy skutków środowiskowych realizacji strategii,
- streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Kolejnym elementem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest opiniowanie przedstawionego projektu dokumentu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Opinie przygotowują te same organy, które brały udział w uzgadnianiu zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie. Przed przyjęciem strategii gmina uwzględnia ustalenia zawarte w prognozie oraz opinie organów, wskazując informacje, w jaki sposób zostały one wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione.

Dotychczasowe doświadczenia

Mimo określenia w ustawie ocenowej wymagań względem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, dotychczasowa praktyka była odmienna w różnych regionach w Polsce. Przykładowo, w niektórych regionach gminy najczęściej uzyskiwały udokumentowaną

zgodę na odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów, które nazywane były strategiami rozwoju, a w innych strategiczna ocena była wymagana. Decyzje o odstąpieniu były argumentowane tym, że zadania strategiczne są bardziej kierunkami interwencji niż konkretnymi projektami i nie da się na ich podstawie precyzyjnie ocenić oddziaływania na środowisko, szczególnie w sytuacji, gdy każdy projekt ingerujący w środowisko i tak przed etapem realizacyjnym takiej procedurze będzie poddany.

PODSUMOWANIE [2.1.] Szczegółowe wymagania proceduralne względem strategii rozwoju gminy

- ✓ Przepisy wskazują czynności, jakie należy wykonać w ramach procesu sporządzania strategii, nie regulując kwestii kolejności ich wykonania. Uprawnienie do określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji, ustawodawca powierzył radzie gminy.
- ✓ Projekt strategii podlega obowiązkowo konsultacjom przynajmniej z podmiotami wskazanymi w ustawie i opiniowaniu przez zarząd województwa. Rekomenduje się jednak włączanie mieszkańców od jak najwcześniejszego etapu prac nad strategią, związanego z diagnozą i tworzeniem jej założeń, jak również zaangażowanie w cały proces

przedstawiciela urzędu marszałkowskiego.

- ✓ Projekt strategii podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy, a także z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.
- ✓ Ogłoszenie o konsultacjach musi się znaleźć co najmniej na stronie internetowej gminy wraz ze wskazaniem terminu i sposobu przekazywania uwag do projektu strategii, a także terminu i miejsca spotkań konsultacyjnych. Konsultacje trwają nie krócej niż 35 dni od dnia publikacji ogłoszenia. W terminie 30 dni od upływu terminu zgłaszania uwag konieczne jest przygotowanie i opublikowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji.
- ✓ Przed przyjęciem strategii do realizacji konieczne jest przeprowadzenie ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności

i efektywności realizacji strategii rozwoju. Ewaluacja realizowana jest przez pryzmat określonych kryteriów i służy poprawie jakości planowanej interwencji. Ewaluacja nie musi być ostatnim, osobnym etapem prac – należy ją raczej rozumieć jako towarzyszącą całemu procesowi.

- ✓ Konieczne jest przedłożenie projektu strategii rozwoju gminy zarządowi województwa, by w ciągu 30 dni wydał opinię dotyczącą sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej określonych w strategii rozwoju województwa.
- ✓ Proces przygotowania strategii uwzględnia ocenę jej oddziaływania na środowisko. Opinię o zasadności przeprowadzenia oceny oraz o jej zakresie wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, a w przypadku obszarów morskich również właściwy dyrektor urzędu morskiego (w terminie 30 dni od otrzymania pisma z gminy).

**2.2 PRZYKŁADOWA UCHWAŁA RADY
GMINY, OKREŚLAJĄCA SZCZEGÓŁOWY
TRYB I HARMONOGRAM OPRACOWANIA
PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU
GMINY, W TYM TRYB KONSULTACJI,
SPEŁNIAJĄCA WYMAGANIA USTAWY⁶**

UCHWAŁA Nr
RADY GMINY.....
z dnia

w sprawie: przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy
na lata oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu
opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji

Działając na podstawie art. 10e ust. 1 i art. 10f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 3 i art. 6 ust.
3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U.
z 2019 r. poz. 1295 z późn. zm.), Rada Gminy uchwała, co następuje:

§ 1.

Przystępuje się do opracowania Strategii Rozwoju Gminy na lata

§ 2.

Określa się szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata
....., w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r.
o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3.

Określa się harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy
na lata, zgodnie z załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 4.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi/Burmistrzowi/Prezydentowi Miasta

.....
⁶ Z uwagi na delegację ustawową, która niejako narzuciła zawarcie w jednej uchwale zarówno materii niestanowiącej prawo miejscowe i tej stanowiącej prawo miejscowe (tryb konsultacji), problematyczna jest kwestia właściwego trybu wejścia w życie uchwały. Pojawiają się różne interpretacje prawne, z których część sugeruje, że uchwała powinna zostać uchwalona w trybie właściwym dla aktu prawa miejscowego, tj. powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

**Szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata,
w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6
grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**

1. Procedura dotycząca szczegółowego trybu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata, w tym trybu konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, powinna uwzględniać wszystkie akty prawne mające wpływ na jej przebieg, w tym ustawę z dnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 1295 z późn. zm.), ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 713 z późn. zm.), ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 283 z późn. zm.).
2. Projekt Strategii Rozwoju Gminy na lata opracowuje się zgodnie z przepisami art. 10e ust. 2-4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
3. Na prace związane z przygotowaniem projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata składają się w szczególności:
 - 1) Opracowanie wniosków z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, przygotowanej na potrzeby strategii;
 - 2) Wypracowanie założeń programowych Strategii Rozwoju Gminy na lata:
 - 2.1) Określenie celów i kierunków działań oraz oczekiwanych rezultatów i wskaźników;
 - 3) Wypracowanie założeń funkcjonalno-przestrzennych Strategii Rozwoju Gminy na lata:
 - 3.1) Określenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
 - 3.2) Charakterystyka obszarów strategicznej interwencji zawartych w strategii rozwoju województwa i fakultatywnie określenie obszarów strategicznej interwencji gminy, wraz z zakresem planowanych działań;
4. Wypracowanie założeń wdrożeniowych Strategii Rozwoju Gminy na lata:
 - 4.1) Określenie systemu realizacji Strategii Rozwoju Gminy na lata, w tym wytycznych do sporządzania dokumentów wykonawczych;
 - 4.2) Określenie ram finansowych i źródeł finansowania;
5. Opracowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata, zgodnego z przepisami, standardem i spójnego z wytycznymi dokumentów nadrzędnych.
6. Konsultacje projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata – dokument podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy, a także z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie:



- 6.1) Ogłoszenie co najmniej na stronie internetowej gminy informacji o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Informacja może zostać opublikowana również w prasie o zasięgu lokalnym – ogłoszenie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt,
- 6.2) Przeprowadzenie konsultacji (UWAGA: należy uwzględnić obowiązującą w gminie uchwałę rady gminy w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych; tryb przeprowadzenia konsultacji może zostać bardziej szczegółowo określony w ramach osobnego załącznika do uchwały, powinien zawierać co najmniej minimalne wymagania ustawowe oraz założenia wspomnianej uchwały rady),
- 6.3) Przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, zawierającego w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem, oraz jego publikacja co najmniej na stronie internetowej gminy;
7. Opiniowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata – przekazanie projektu strategii zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa;
8. Przygotowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata po uwzględnieniu ewentualnych zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji i opinii wydanej przez zarząd województwa;
9. Przeprowadzenie uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji Strategii Rozwoju Gminy na lata
10. Przygotowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata po uwzględnieniu ewentualnych zmian wynikających z przeprowadzonej uprzedniej ewaluacji;
11. Przeprowadzenie lub odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata:
 - 11.1) Przygotowanie i wystanie wniosku o wydanie opinii w trybie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko do regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (a w przypadku obszarów morskich również do właściwego dyrektora urzędu morskiego) w sprawie konieczności lub braku konieczności sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko,
 - 11.2) W przypadku uzgodnienia konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz jej zakresu – sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata, zawierającej informacje, o których mowa w art. 51 ust. 2 ustawy, o której mowa w pkt 11.1,
 - 11.3) W przypadku uzgodnienia możliwości odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata – odstępuje się od czynności wynikających z ustawy, o której mowa w pkt 11.1. Odstąpienie trzeba upublicznić i nie sporządza się prognozy oddziaływania na środowisko;
12. Przyjęcie Strategii Rozwoju Gminy na lata przez Radę Gminy w drodze uchwały.

Harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata

Termin	Wyszczególnienie
Do 3 miesięcy od podjęcia uchwały.	Opracowanie wniosków z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, przygotowanej na potrzeby strategii.
Do 5 miesięcy od podjęcia uchwały.	Wypracowanie założeń programowych Strategii Rozwoju Gminy na lata
Do 6 miesięcy od podjęcia uchwały.	Wypracowanie założeń funkcjonalno-przestrzennych Strategii Rozwoju Gminy na lata
Do 6 miesięcy od podjęcia uchwały.	Wypracowanie założeń wdrożeniowych Strategii Rozwoju Gminy na lata
Do 6 miesięcy od podjęcia uchwały.	Opracowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata, zgodnego z przepisami, standardem i spójnego z wytycznymi dokumentów nadrzędnych.
Do 2 tygodni od opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata	Ogłoszenie konsultacji projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata
Termin nie krótszy niż 35 dni* od dnia ogłoszenia na stronie internetowej informacji o konsultacjach	Przeprowadzenie konsultacji.
W terminie 30 dni* od upływu terminu zgłaszania uwag w ramach konsultacji	Przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji oraz jego publikacja.
Do 2 tygodni od opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata	Przekazanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata do zarządu województwa w celu wydania opinii.
W terminie 30 dni* od dnia otrzymania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata	Zaopiniowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata przez zarząd województwa.
Do 3 tygodni od opublikowania sprawozdania z konsultacji i uzyskania opinii zarządu województwa (licząc od momentu zakończenia ostatniego z tych dwóch).	Przygotowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata po uwzględnieniu ewentualnych zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji i opiniowania.

* Terminy ustawowe.

<p>Do 1 miesiąca od zakończenia prac nad projektem Strategii Rozwoju Gminy na lata po ewentualnych zmianach wynikających z przeprowadzonych konsultacji i opiniowania.</p>	<p>Przeprowadzenie uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji Strategii Rozwoju Gminy na lata</p>
<p>Do 1 miesiąca od zakończenia prac nad projektem Strategii Rozwoju Gminy na lata po ewentualnych zmianach wynikających z przeprowadzonych konsultacji i opiniowania.</p>	<p>Przeprowadzenie uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji Strategii Rozwoju Gminy na lata</p>
<p>Do 2 tygodni od zakończenia prac związanych z uprzednią ewaluacją.</p>	<p>Przygotowanie projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata po uwzględnieniu ewentualnych zmian wynikających z przeprowadzonej uprzedniej ewaluacji.</p>
<p>Do 3 tygodni od opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata po uwzględnieniu ewentualnych zmian wynikających z przeprowadzonej uprzedniej ewaluacji.</p>	<p>Przygotowanie i wystanie wniosku o wydanie opinii w trybie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 283 z późn. zm.) do regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (a w przypadku obszarów morskich również do właściwego dyrektora urzędu morskiego) w sprawie konieczności lub braku konieczności sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko.</p>
<p>Decyzja w terminie 30 dni* od dnia otrzymania przez właściwe instytucje wniosku o uzgodnienie. Ewentualnie dodatkowy czas wynikający z dodatkowych wyjaśnień.</p>	<p>W przypadku uzyskania udokumentowanej zgody na odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata, odstępuję się od czynności wynikających z ustawy i nie sporządza się prognozy oddziaływania na środowisko.</p>
<p>Do 1 miesiąca od otrzymania decyzji od właściwych instytucji. Ewentualnie dodatkowy czas wynikający z dodatkowych uzgodnień.</p>	<p>W przypadku uzgodnienia konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz jej zakresu, sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko projektu Strategii Rozwoju Gminy na lata, zawierającą informacje, o których mowa w art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.</p>
<p>Do 13 miesięcy od momentu podjęcia uchwały. Termin nie uwzględnia przypadków przekroczenia terminów w ramach procedur niezależnych od gminy.</p>	<p>Przyjęcie Strategii Rozwoju Gminy na lata przez Radę Gminy w drodze uchwały.</p>

* Terminy ustawowe.

UZASADNIENIE

W dniu 13.11.2020 r. weszły w życie przepisy wprowadzone ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378). Celem ustawy jest uporządkowanie krajowego systemu dokumentów strategicznych w zakresie polityki rozwoju i zapewnienie jego spójności, jak również zwiększenie efektywności programowania i realizacji strategii, polityk i programów. Zmiany prowadzą do konsolidacji systemu zarządzania rozwojem Polski i etapowego wprowadzania systemu zintegrowanych strategii: krajowej, wojewódzkiej i lokalnej.

Ustawa po raz pierwszy w ustawodawstwie krajowym wprowadziła podstawę prawną wprost dla strategii rozwoju gminy. Określiła również nowe uregulowania, co do procedury jej opracowania i zakresu merytorycznego. Dzięki temu gmina może przygotowywać strategię, która będzie pełnoprawnym dokumentem stanowiącym element nowego zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem kraju, a jednocześnie efektywny instrument pozyskiwania środków zewnętrznych.

Obecnie funkcjonujący dokument strategiczny określający długofalowy rozwój gminy stał się nieaktualny ze względu na wspomniane zmiany prawne, ale przede wszystkim zmieniającą się sytuację gospodarczą, społeczną i przestrzenną gminy, jak i w jej otoczeniu. Nowe są problemy, potrzeby i oczekiwania mieszkańców oraz innych interesariuszy gminy. Zmiany zaszły również na poziomie dokumentów strategicznych szczebla krajowego i regionalnego, skąd potrzeba powiązania celów i zadań gminy z wyznaczonymi priorytetami zawartymi w dokumentach nadrzędnych. Pomoże to m.in. w realizacji szansy, jaką dla gminy jest możliwość uzyskania wsparcia z funduszy zewnętrznych oraz skorzystania z nowych instrumentów polityki regionalnej, w szczególności w ramach nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027. W związku z tym, konieczne jest reagowanie na nowe warunki rozwojowe i opracowanie strategii rozwoju gminy w oparciu o znowelizowane przepisy (dokument, o którym mowa w art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.). Strategia, w odróżnieniu od dotychczasowego dokumentu strategicznego określającego długofalowy rozwój gminy, będzie wiązać planowanie społeczno-gospodarcze z przestrzennym. Dzięki temu będzie wspierała trwałą i zrównoważony rozwój gminy. Dokument określi ramy finansowe dla jego realizacji oraz potencjalne źródła finansowania.



3. Z CZEGO SKŁADA SIĘ STRATEGIA ROZWOJU GMINY

Projekt strategii rozwoju gminy powinien spełniać wymagania określone w art. 10e ust. 2-4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Schemat 2. Ramowy zakres merytoryczny strategii rozwoju gminy.

DEDYKOWANE FRAGMENTY
PORADNIKA

ELEMENTY STRATEGII ROZWOJU GMINY



33-51

WNIOSKI Z DIAGNOZY SYTUACJI SPOŁECZNEJ, GOSPODARCZEJ I PRZESTRZENNEJ, Z UWZGLĘDNIENIEM OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH, W TYM MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH.

51-57

CELE STRATEGICZNE ROZWOJU W WYMIARZE SPOŁECZNYM, GOSPODARCZYM I PRZESTRZENNYM.

KIERUNKI DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH DLA OSIĄGNIĘCIA CELÓW STRATEGICZNYCH.

57-59

OCZEKIWANE REZULTATY PLANOWANYCH DZIAŁAŃ, W TYM W WYMIARZE PRZESTRZENNYM, ORAZ WSKAŹNIKI ICH OSIĄGNIĘCIA.

61-92

MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ GMINY.

USTALENIA I REKOMENDACJE W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA I PROWADZENIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ W GMINIE.

93-96

OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI OKREŚLONE W STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA WRAZ Z ZAKRESEM PLANOWANYCH DZIAŁAŃ.

OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI KLUCZOWE DLA GMINY, JEŻELI TAKIE ZIDENTYFIKOWANO, WRAZ Z ZAKRESEM PLANOWANYCH DZIAŁAŃ.

98-108

SYSTEM REALIZACJI STRATEGII, W TYM WYTYCZNE DO SPORZĄDZANIA DOKUMENTÓW WYKONAWCZYCH.

108-110

RAMY FINANSOWE I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA.

3.1 DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNEJ, GOSPODARCZEJ I PRZESTRZENNEJ WRAZ Z WNIOSKAMI

3.1.1 Istota diagnozy

Kompleksowa i pogłębiona diagnoza stanowi punkt wyjścia i bazę dla opracowania strategii rozwoju gminy. Zgodnie z obowiązującym prawem, diagnoza nie jest już tylko dobrą praktyką czy standardem realizacyjnym, ale obowiązkiem ustawowym⁷. Diagnoza może być przygotowana jako odrębny dokument (raport diagnostyczny) lub też jako zbiór różnego rodzaju ekspertyz, analiz i innych materiałów wspomagających proces diagnostyczny. W samej strategii wskazuje się jedynie najważniejsze wnioski płynące z przeprowadzonej diagnozy.

Diagnoza polega na zgromadzeniu, a następnie analizie danych na temat gminy i jej otoczenia. Przygotowywana na potrzeby strategii rozwoju gminy diagnoza powinna:

- identyfikować najważniejsze wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju gminy,
- nazywać główne bariery i szanse wynikające ze zidentyfikowanych uwarunkowań,
- określać potencjały gminy, nawiązując do dostępnych zasobów oraz lokalnej specyfiki, w tym zróżnicowania terytorialnego.

⁷ Wymóg przeprowadzenia „diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych” wynika z art. 10a ust 1 uzppr.

Diagnoza nie jest jedynie oceną stanu oraz dotychczasowych tendencji rozwojowych. Ma za zadanie wskazywać główne trendy i potencjalne kierunki rozwoju w przyszłości. Powinna zawierać zarówno elementy retrospektywne, jak i opisujące przyszłość. Jednocześnie powinna być prowadzona z uwzględnieniem otoczenia, uwarunkowań zewnętrznych i trendów rozwojowych o charakterze lokalnym i ponadlokalnym. Zgodnie z tym, diagnozę najlepiej prowadzić w ujęciu dynamicznym i porównawczym.

Cechy dobrej diagnozy

Diagnoza nie jest w procesie planowania celem samym w sobie, ale stanowi podstawę do dalszych prac. Ma umożliwić podejmowanie właściwych decyzji strategicznych, takich jak: określenie wizji rozwoju gminy, ustalenie celów, ukierunkowanie działań i instrumentów realizacyjnych, zdefiniowanie oczekiwanych rezultatów i wskaźników ich osiągnięcia, wskazanie obszarów strategicznej interwencji.

Powinna zatem spełniać jednocześnie trzy kryteria: rzetelności, istotności oraz aktualności. Rzetelność jest w tym przypadku rozumiana jako precyzyjność, dokładność i poprawność informacji. Istotność odnosi się do założenia, że przedstawiana informacja



Notatka 2. Diagnoza na potrzeby opracowania projektu strategii – istota, cechy dobrej diagnozy, sposób opracowania.

1

POZA DOKUMENTEM SRG
+
W DOKUMENCIE (JEDYNIE) WNIOSKI

2

RZETELNA, AKTUALNA, ISTOTNA, SZCZEGÓŁOWA

- PRECYZYJNA, STARANNA
- MOŻLIWIE NAJŚWIEŻSZE DANE
- INFORMACJE UŻYTECZNE NA DALSZYM ETAPIE
- POKAZUJĄCA SPECJALIZACJE I KONTEKST LOKALNY

3

DYNAMICZNA & PORÓWNAWCZA Z INNYMI JST

- DANE Z RÓŻNYCH OKRESÓW
- PODOBIEŃSTWA WZGLĘDEM UWARUNKOWAŃ
- SĄSIEDZTWO
- WZORZEC WZGLĘDEM LIDERÓW

4

ZRÓŻNICOWANIA WEWNĄTRZGMINNE — „OPowiedziane przy pomocy danych i pokazane na mapach”

5

STATYSTYKA PUBLICZNA — ŹRÓDŁA DANYCH — WŁASNE DOŚWIADCZENIE I OBSERWACJE

- OPRACOWANIA GMINNE
- BADANIA

będzie użyteczna na dalszym etapie prac strategicznych. Aktualność informacji dotyczy z kolei jej odniesienia do obecnego stanu wiedzy i rzeczywistości. Diagnoza ma wyselekcjonować informacje potrzebne w procesie planowania, a nie inwentaryzować stan istniejący. Diagnoza powinna być szczegółowa, ale szczegółowość powinna realizować się przede wszystkim w odniesieniu do lokalnej specyfiki, dotyczyć informacji istotnych dla gminy, które mogą się przyczynić do lepszego jej zbadania i zbudowania dobrego planu strategicznego. Jednocześnie powinna być wynikowa, to znaczy poza prostą identyfikacją zasobów, potencjałów czy barier, odnosić się również do możliwości ich odpowiednio wykorzystania lub przewyżczenia.

Użyteczność i pragmatyzm diagnozy

Opracowanie diagnozy stanowi istotny element prac nad strategią. Dobrze przeprowadzona i zilustrowana diagnoza:

- jest warunkiem użyteczności opracowywanych na jej podstawie założeń strategicznych i celów rozwojowych,
- pozwoli na sprawne i efektywne dalsze prace, w szczególności dotyczące zobrazowania wizji i kierunków jej rozwoju w ramach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, który stanowi nowy element planowania rozwoju.

3.1.2 Etapy diagnozy i praktyczne wskazówki

Proces diagnostyczny można podzielić na kilka etapów. Pierwszy etap to planowanie prac i określenie celu diagnozy, który można określić jako rozpoznanie gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju gminy (określenie oraz wyjaśnienie stanu obecnego i przewidywanych scenariuszy dalszego rozwoju).

Kolejne etapy dotyczą definicji zakresu merytorycznego, terytorialnego i czasowego badań oraz analiz, określenia źródeł pozyskiwania danych, a także wyboru metod, technik i narzędzi badawczych.

Etap zasadniczy diagnozy to identyfikacja i gromadzenie danych oraz ich opracowywanie, czyli analiza wraz z konkluzjami. Wnioski z diagnozy społeczno-gospodarczej i przestrzennej gminy mają stanowić opis sytuacji oraz zachodzących trendów/tendencji społeczno-gospodarczych i przestrzennych w gminie i otoczeniu w ostatnich latach, w obszarach przeprowadzonej diagnozy w kontekście planowania jej strategicznego rozwoju.

3.1.2.1 Analizy statystyczne

Diagnoza społeczno-gospodarcza i przestrzenna gminy prowadzona jest najczęściej w ujęciu dynamicznym i porównawczym,



w kluczowych dla jej rozwoju obszarach, z wykorzystaniem statystyki publicznej i właściwych opracowań analitycznych.

Diagnoza dynamiczna

Kluczowa jest analiza trendów / tendencji społeczno-gospodarczych i przestrzennych zachodzących w gminie i jej otoczeniu w ostatnich latach wraz z określeniem konsekwencji i wyzwań rozwojowych. Diagnoza powinna być zatem prowadzona w układzie dynamicznym (kilkuletnim), pozwalającym na uzyskanie informacji o dokonujących się zmianach. Dobrym okresem jest pięć ostatnich lat (lub więcej, np. 10, jeśli jest to uzasadnione), z uwzględnieniem opóźnień, jakie zdarzają się w zakresie publikacji danych w ramach statystyki publicznej. Najbardziej aktualnymi danymi dysponuje oczywiście gmina, ale w tym przypadku występuje problem ich porównywalności z innymi jednostkami, które musiałyby na wniosek gminy udostępnić podobne dane własne. Rozciągnięcie analizy na kilka lat pozwala na określenie kierunku zmiany, jej dynamiki, identyfikację „punktów przetomowych” i wyznaczenie trendów rozwojowych w przyszłości. Takie podejście minimalizuje również ryzyko związane z zaburzeniami, zaciemniającymi pełny obraz danego zjawiska. Przykładowo, pandemia COVID-19 spowodowała załamanie gospodarcze i trudną sytuację na

rynku pracy – nieuwzględnienie w analizie najbardziej aktualnych danych lub informacji z lat poprzednich, które charakteryzowały się dobrą koniunkturą i spadkami bezrobocia, może wpłynąć na błędną interpretację poziomu lokalnej przedsiębiorczości.

Bardzo ważne dla procesu planowania są ponadto prognozy statystyczne. Najczęściej dotyczą one liczby ludności lub rozwoju gospodarki. W pracach nad diagnozą strategiczną warto wykorzystać przede wszystkim prognozę ludności gmin do roku 2030, opracowaną i udostępnioną przez Główny Urząd Statystyczny w roku 2017⁸. Przy formułowaniu wniosków i podejmowaniu ewentualnych decyzji strategicznych należy jednak pamiętać o niedoskonałości prognoz.

Podsumowując, rzetelnie opracowana diagnoza gminy powinna obejmować:

- stan aktualny,
- stan poprzedzający stan aktualny – np. pięć lat wstecz,
- stan przewidywany w postaci prognoz – tam, gdzie jest to możliwe.

Docelowo diagnoza powinna zawierać informacje pozwalające na sformułowanie kluczowych wniosków dla rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego gminy.



⁸ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html> Jej aktualizacja nastąpi po Narodowym Spisie Powszechnym w 2021 r.

Diagnoza porównawcza

Zastosowanie w diagnozie porównania – *benchmarkingu* pozwala umiejscowić gminę w szerszym kontekście, a jednocześnie służy jako podstawa do samodoskonalenia. Kluczowy w tym przypadku jest dobór tła porównawczego. Podstawowe kryteria, jakimi można posługiwać się przy wyborze punktów odniesienia, stanowią:

- podobieństwo – pod względem charakterystyki i uwarunkowań rozwojowych, np. wybrane gminy z danego powiatu, regionu bądź kraju o podobnym charakterze,
- wzorzec – na zasadzie mierzenia dystansu rozwojowego oraz uczenia się od najlepszych, np. liderzy powiatowi, subregionalni czy regionalni,
- sąsiedztwo – kiedy tło porównawcze stanowią jednostki z bliższego lub dalszego otoczenia.

Wspomniany podobny charakter gmin, który pozwala na ich zestawienie porównawcze, określany jest zwykle poprzez uwzględnienie kluczowych czynników rozwojowych – najczęściej w tej roli występują:

- położenie (np. w obrębie aglomeracji, przy granicy państwa lub w obszarze górskim),
- ukształtowanie terenu (np. nizinne, pagórkowate lub górskie),
- zbliżona struktura osadnicza (np. gminy miejsko-wiejskie z siedzibą w niewielkim

mieście pełniącym funkcję lokalnego ośrodka administracyjnego i gospodarczego),

- ponadprzeciętny potencjał w danej dziedzinie – np. rolniczy, turystyczny, przemysłowy,
- podobny charakter i skala występujących problemów – np. w zakresie demografii czy bezrobocia strukturalnego.

W praktyce warto przedstawić gminę na tle jednostek ościennych, zakładając że najczęściej mają one podobny charakter, a jednocześnie uwzględniając, że strategia będzie poddawana konsultacjom z ich udziałem. Należy pamiętać o dobrej praktyce, jaką jest pokazywanie analizowanej gminy w odniesieniu do średniej powiatowej, wojewódzkiej oraz – w uzasadnionych przypadkach – krajowej. W szczególnie ważnych dla gminy obszarach tematycznych dobrze wprowadzać także porównanie z wybranymi gminami-liderami, dla identyfikacji i twórczego adaptowania najlepszych rozwiązań i praktyk. We wszystkich tych przypadkach, dla podniesienia miarodajności informacji konieczne jest stosowanie przeliczników wartości wskaźników na jednego, tysiąc lub dziesięć tysięcy mieszkańców.

Diagnoza może też uwzględniać analizy bliższego i dalszego otoczenia gminy, np. PEST/PESTER⁹.



⁹ Analiza PEST jest popularną metodą analizy otoczenia dalszego, które opisuje się, dzieląc je na czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne. W wyniku wyodrębnienia dwóch kolejnych wymiarów, czyli czynników ekologicznych i regulacyjnych, powstaje analiza PESTER.

Różnice wewnątrzgminne

Ważne jest uwzględnienie zróżnicowania przestrzennego prezentowanych zjawisk wewnątrz analizowanej jednostki. Różnice mogą występować pomiędzy wyodrębnionymi jednostkami, np. miasto a obszary wiejskie, porównanie miejscowości czy jednostek pomocniczych (sołectw, dzielnic, osiedli i innych). Obecnie jeszcze większe znaczenie mają obszary funkcjonalne, gdzie granice administracyjne schodzą na dalszy plan. By zidentyfikować zróżnicowania wewnątrzgminne, konieczne jest prowadzenie badań pozwalających określić delimitację zjawisk i procesów, zidentyfikowanych na obszarze gminy.

Wśród czynników, które najczęściej mają wpływ na występujące zjawisko zróżnicowania przestrzennego, najczęściej pojawiają się:

- ukształtowanie terenu i uwarunkowania środowiskowe,
- odległość od większych ośrodków miejskich,
- dostępność transportowa (np. w zakresie dróg szybkiego ruchu czy kolei),
- występowanie bogactw naturalnych,
- struktura osadnicza,
- uwarunkowania historyczne.

Dla przykładu gmina, która w części położona jest na terenie równinnym (np. dolina rzeczna), a w części na podgórskim bądź górzystym, najczęściej będzie charakteryzować się skrajnie odmiennymi:

- poziomami zagrożeń naturalnych –

powodziowych i osuwiskowych oraz ryzykiem ich występowania,

- warunkami rozwoju rolnictwa,
- możliwościami w zakresie rozbudowy infrastruktury sieciowej oraz kosztami takich inwestycji,
- możliwościami rozbudowy dróg – w tym w szczególności w zakresie budowy nowych szlaków komunikacyjnych (łączników, obwodnic itd.),
- atrakcyjnością osadniczą (budownictwo mieszkaniowe) oraz inwestycyjną,
- atrakcyjnością turystyczną i krajoznawczą.

Nie jest to oczywiście katalog zamknięty – każdorazowo wynika on ze specyfiki analizowanej gminy.

Niemal każdą informację można obecnie przedstawić w rozbiciu wewnątrzgminnym, jednak wskazanie zróżnicowania istotne jest przede wszystkim w odniesieniu do elementów diagnozy wymienionych w Tabeli 1. w punktach: 2, 3, 4, 5 i 9.

Pogłębiona diagnoza pozwoli na lepsze zaplanowanie interwencji, w tym zogniskowanie ich na konkretnych obszarach problemowych lub rozwojowych.

Zakres tematyczny diagnozy

Przykładowy zakres diagnozy, sporządzonej w oparciu o statystykę publiczną i inne dostępne źródła, zawiera poniższa tabela:



Tabela 1. Przykładowy zakres tematyczny diagnozy społeczno-gospodarczej gminy (wybór do wykorzystania, katalog otwarty).

Lp.	Fragment tematyczny diagnozy	Rozwinięcie – możliwe zakresy tematyczne
1.	Uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego, dostępność komunikacyjna i mobilność	<ul style="list-style-type: none"> • Położenie względem większych ośrodków miejskich; • ukształtowanie terenu; • bogactwa naturalne, możliwości ich eksploatacji i wykorzystania; • wewnętrzna i zewnętrzna dostępność komunikacyjna (drogowa, rowerowa, kolejowa, lotnicza itp.); • plany inwestycyjne w odniesieniu do sieci transportowej określone na szczeblu centralnym; • powiązania funkcjonalne; • mobilność, transport zbiorowy; • zasięg sieci, dostępność i jakość Internetu.
2.	Ludność i procesy demograficzne	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba ludności, migracje i przyrost naturalny; • rozbieżność pomiędzy teoretyczną a faktyczną liczbą ludności; • struktura ludności (ekonomiczne grupy wieku), procesy starzenia się społeczeństwa; • atrakcyjność osadnicza, pozwolenia na budowę; • prognoza demograficzna.
3.	Gospodarka i rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba, wielkość i rodzaj podmiotów gospodarczych; • dominujące branże gospodarki; • poziom lokalnej przedsiębiorczości; • tereny inwestycyjne; • bezrobocie w ujęciu obrazującym różne grupy funkcjonalne i dynamika zmian.
4.	Środowisko naturalne i infrastruktura	<ul style="list-style-type: none"> • Walory środowiska naturalnego, przyrodnicze i krajobrazowe, różnorodność biologiczna; • formy ochrony przyrody i powierzchnia obszarów chronionych; • stan i ochrona środowiska, w tym stopień rozwoju infrastruktury sieciowej i odsetek korzystających z niej mieszkańców (kanalizacja, wodociąg, gazociąg); • infrastruktura energetyczna; • stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii i plany w tym zakresie; • gospodarka odpadami, selektywna zbiórka odpadów; • zasklepienie gruntów.

5.	Kultura i dziedzictwo kulturowe	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje kultury i ich działalność; • poziom uczestnictwa w kulturze; • uwarunkowania historyczne, obiekty zabytkowe, ich stan, dostępność i sposób wykorzystania; • lokalne dziedzictwo niematerialne; • znani twórcy i inne postaci świata kultury związane z gminą.
6.	Sport, rekreacja i turystyka	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba i rodzaj klubów sportowych; • liczba uprawiających sport; • infrastruktura sportowo-rekreacyjna i warunki do jej rozwoju; • wybrane imprezy sportowe; • tradycje i specjalizacje sportowe; • wiodące kluby, znani sportowcy i inne postaci świata sportu związane z gminą; • atrakcyjność turystyczna – walory, oferta i infrastruktura turystyczna; • ruch turystyczny – liczba turystów, wykorzystanie bazy.
7.	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> • Studium i plany miejscowe – stopień pokrycia obszaru gminy i struktura przeznaczenia terenów; • struktura osadnicza; • rewitalizacja (obszar zdegradowany, obszar rewitalizacji, założenia i przedsięwzięcia rewitalizacyjne); • obszary zintegrowanego inwestowania i wykluczenia z inwestowania, obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego; • obszary o szczególnych problemach lub barierach rozwojowych i obszary o wyjątkowym potencjale rozwojowym.
8.	Bezpieczeństwo publiczne	<ul style="list-style-type: none"> • Podmioty i instytucje realizujące zadania z zakresu bezpieczeństwa; • uwarunkowania wynikające z położenia, w tym zagrożenia naturalne (powodziowe, osuwiskowe); • przestępczość; • bezpieczeństwo w ruchu drogowym.
9.	Polityka społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • Pomoc społeczna – liczba i odsetek osób objętych pomocą społeczną, struktura powodów udzielania pomocy, beneficjenci pomocy, w tym osoby długotrwale korzystające ze wsparcia; • ochrona zdrowia – placówki, oferta, dostępność, liczba udzielanych porad, lokalizacja i czas dojazdu zespołów ratownictwa medycznego; • gospodarka mieszkaniowa – opisu stanu zasobów mieszkaniowych, w tym technicznych, energetycznych i dostępności.

10.	Edukacja i wychowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Sieć placówek oświatowych; • liczba dzieci w przeliczeniu na miejsca w placówkach, współczynnik skolaryzacji; • wyniki uzyskane w ogólnopolskich egzaminach.
11.	Kapitał społeczny	<ul style="list-style-type: none"> • Aktywność obywatelska, liczba i działalność organizacji pozarządowych; • frekwencja w wyborach; • współpraca międzysektorowa, w tym analiza otwartych konkursów ofert.
12.	Finanse samorządowe	<ul style="list-style-type: none"> • Budżet gminy – dochody i wydatki, w tym ich struktura; • poziom zadłużenia; • zdolność inwestycyjna; • wartość projektów finansowanych ze środków unijnych.

Zakres i układ diagnozy nie są sztywne i zależą w szczególności od specyfiki gminy, np. kwestie związane z rolnictwem będą analizowane tylko w przypadku gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich; pogłębiona analiza mieszkalnictwa ma największy sens w przypadku gmin miejskich lub szybko rozwijających się w tym obszarze; opis rekreacji i turystyki dotyczyć będzie gmin o specjalnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych lub kulturowych; kwestie roli rozwojowej zasobów surowców naturalnych (i aktualnego tematu transformacji energetycznej – odchodzenia od górnictwa węgla) znajdą zastosowanie właściwe wyłącznie w przypadku gmin górniczych i powiązanych. Podstawę wyboru analizowanych dziedzin powinny stanowić w szczególności:

bazowe rozeznanie i znajomość gminy, wnioski z dotychczasowych realizacji oraz zdrowy rozsądek. Następujące zagadnienia: gospodarka lokalna i stan finansów publicznych, infrastruktura, kapitał ludzki i kapitał społeczny, dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe nie powinny być pomijane. Ze względu na aktualne podejście do wdrażania polityki regionalnej¹⁰, ważnymi tematami są również powiązania funkcjonalne i współpraca JST.

W ramach wybranych obszarów wskazuje się zmienne i przyjmuje wskaźniki (proste, złożone, indeksy), które najbardziej odpowiadają celowi diagnozy.

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>



Źródła danych

Diagnoza w dużej mierze jest opracowywana w oparciu o statystykę publiczną, tj. materiały i dane Głównego Urzędu Statystycznego, np. zgromadzone w ramach Banku Danych Lokalnych GUS,¹¹ lub ewentualnie Eurostatu¹², jeśli diagnoza gminy ma być prowadzona w porównaniu z jednostkami z zagranicy, innych lokalnych, regionalnych i krajowych instytucji oraz organizacji (np. urzędów pracy, okręgowej komisji egzaminacyjnej, regionalnej izby obrachunkowej, regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, powiatowych lub wojewódzkich komend policji, poszczególnych samorządów, ministerstw oraz powiązanych z nimi agencji i jednostek), a także statystyki własnej (urzędu gminy i jednostek gminnych). Jest to tym bardziej istotne, że w przypadku niektórych dziedzin, jak np. kultura czy sport, dane gromadzone przez GUS nie oddają w pełni stanu faktycznego i mogą mieć co najwyżej charakter pomocniczy. Jednocześnie oparcie analizy o własne dane praktycznie wyklucza zestawienie z innymi jednostkami (jego podstawą powinno być zawsze jedno źródło danych),

ale doskonale sprawdza się w przypadku opisu wspomnianych różnicowań wewnątrzgminnych. Możliwość pozyskiwania danych niezbędnych do przygotowania diagnozy daje art. 3aa uzppr. Informacje zgromadzone w zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach organów administracji rządowej i samorządowej, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz państwowych i samorządowych osób prawnych udostępniane są nieodpłatnie, jeżeli nie powoduje to dodatkowego, innego niż samo udostępnienie, obciążenia dla wspomnianych instytucji. Oczywiście analiza powinna opierać się nie tylko na statystyce, ale uwzględniać różnego rodzaju dokumenty oraz obowiązujące plany, programy i strategie wraz ze sprawozdaniami z dotychczasowego procesu wdrażania i monitoringu (jeśli takie funkcjonują). Ważnymi źródłami informacji są poza tym: literatura i opracowania naukowe. Rola statystyki publicznej, w tym zbiorów danych, rejestrów i ewidencji publicznych, jest jednak kluczowa, gdyż stanowi ona wiarygodne, umocowane prawnie źródło danych. Funkcjonuje w oparciu o określone, transparentne zasady i standardy, jest trwała, umożliwia porównania z innymi jednostkami.

¹¹ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> BDL GUS stanowi największy w Polsce uporządkowany i udostępniany w Internecie zbiór informacji o sytuacji demograficznej, społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej gmin i innych jednostek terytorialnych.

W 2020 r. przeprowadzono w Polsce Powszechny Spis Rolny. W 2021 r. zaplanowano Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Dane pozyskane w ramach tych badań będą stanowiły kluczowe źródło informacji dla wybranych obszarów diagnozy.

¹² <https://ec.europa.eu/eurostat>

Tabela 2. Rekomendowane **podstawowe** i **wspomagające** źródła danych w odniesieniu do poszczególnych fragmentów tematycznych diagnozy.

Lp.	Fragment tematyczny diagnozy	BDL GUS	Statystyka gminna (dane UG i jednostek organizacyjnych)	Statystyka organów administracji, urzędów, instytucji szczebla lokalnego i regionalnego, inna	Dokumenty – raporty, opracowania naukowe, programy i strategie	Mapy, obserwacje własne
1.	Uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego, dostępność komunikacyjna i mobilność			RDOŚ, PGW WP, GDDKiA, ZDW, ZDP		
2.	Ludność i procesy demograficzne		UG, USC			
3.	Gospodarka i rynek pracy		UG	PUP		
4.	Środowisko naturalne i infrastruktura		UG, SK	RDOŚ, WFOŚiGW		
5.	Kultura i dziedzictwo kulturowe		GEZ, studium	WUOZ		
6.	Sport, rekreacja i turystyka		UG, IK	NGO		
7.	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne		Studium, mpzp	SP, PZPW		
8.	Bezpieczeństwo publiczne			PSP, OSP, Policja, PGW WP		
9.	Polityka społeczna		OPS	PCPR, NGO		
10.	Edukacja i wychowanie			OKE, ORE		
11.	Kapitał społeczny			PKW, NGO		
12.	Finanse samorządowe			RIO		

RDOŚ – regionalna dyrekcja ochrony środowiska, PGW WP – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ZDW – zarząd dróg wojewódzkich, ZDP – zarząd dróg powiatowych, UG – urząd gminy, USC – urząd stanu cywilnego, PUP – powiatowy urząd pracy, SK – spółka komunalna, WFOŚiGW – wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, WUOZ – wojewódzki urząd ochrony zabytków, IK – instytucja kultury, GEZ – gminna ewidencja zabytków, studium – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, mpzp – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, SP – starostwo powiatowe, PZPW – plan zagospodarowania przestrzennego województwa, PSP – państwowa straż pożarna, OSP – ochotnicza straż pożarna, OKE – okręgowa komisja edukacyjna, ORE – Ośrodek Rozwoju Edukacji, OPS – ośrodek pomocy społecznej, PCPR – powiatowe centrum pomocy rodzinie, PKW – Państwowa Komisja Wyborcza, NGO – organizacje pozarządowe, RIO – regionalna izba obrachunkowa

3.1.2.2 Badania społeczne

W procesie tworzenia diagnozy można wykorzystywać, poza opisanymi danymi wtórnymi, także dane pierwotne, pozyskane za pomocą różnych metod badawczych, specjalnie na potrzeby danej strategii. Metody badawcze można podzielić na ilościowe i jakościowe.

Badania ilościowe

Wśród tych pierwszych najpopularniejsze są badania ankietowe, w tym prowadzone technikami:

- tradycyjna ankieta papierowa dystrybuowana zgodnie z potrzebami – *Paper And Pencil Interview (PAPI)*,
- ankieta w formie on-line – *Computer Assisted Web Interview (CAWI)*,
- wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo – *Computer Assisted Telephone Interview (CATI)*.

Sz szczególnie atrakcyjna dla organizatora jest forma badania internetowego. Aktualnie na rynku dostępnych jest wiele niskokosztowych bądź bezpłatnych platform, które wspomagają realizację badań, a jednocześnie pomagają w tworzeniu raportów.

Największą wartość merytoryczną mają badania reprezentatywne.

Badania jakościowe

Z kolei badania jakościowe mają na celu zebranie pogłębionych informacji i prowadzone są najczęściej technikami:

- wywiadu indywidualnego lub grupowego,
- warsztatów z powołanym zespołem lub grupą ekspercką,
- tworzenia studiów przypadku,
- obserwacji uczestniczącej.

Włączenie interesariuszy

Badania społeczne są sposobem partycypacyjnego diagnozowania potrzeb, problemów i oczekiwań mieszkańców, oceny działania samorządu lokalnego, jego aktywności, systemu usług publicznych oraz planowania ich rozwoju.

Wskazówka realizacyjna

Najlepsze efekty osiąga się dzięki łączeniu w jednym badaniu metod ilościowych i jakościowych.



3.1.3 Graficzna prezentacja danych i zachodzących zmian¹³

Materiały diagnostyczne powinny zawierać tabele oraz wykresy i inne sposoby graficznej prezentacji danych i zachodzących zmian. Tablice statystyczne prezentują zbiorowości lub zjawiska za pomocą liczb. Tabele zestawiają konkretne wartości danego zjawiska, wartości wskaźników wybranych do przedstawiania określonych zagadnień. Mogą to być wartości bezwzględne lub wartości względne (procentowe: odsetki, udziały). Lepszą formą prezentacji danych jest forma graficzna: wykresy, mapy, GIS. Służą one z reguły do przedstawienia liczebności zbiorowości lub wielkości zjawisk, ich struktury albo dynamiki, często na tle innych wskaźników. Dobrym materiałem do graficznej prezentacji są dane w układach terytorialnych. W przypadku diagnozy mogą to być np. mapy statystyczne, prezentujące informacje w odniesieniu do gminy i jednostek ościennych czy obrazujące sytuację wewnątrz gminy.

Formy przedstawiania wyników obserwacji statystycznej pozostają zawsze komplementarne do tablic, nie zastępują ich, a jedynie służą do logicznego upraszczania prezentacji danych, łatwiejszej ich analizy i przedstawienia

¹³ Szczegółowej i praktycznej wiedzy w przedmiocie form prezentacji statystycznej dostarczają publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, np. Graficzna prezentacja danych statystycznych. Wykresy, mapy, GIS, Warszawa 2014 czy Mapy statystyczne. Opracowanie i prezentacja danych, Warszawa 2017.

wniosków diagnostycznych. Często optymalnym rozwiązaniem jest łączenie metod: obok danych tabelarycznych zamieszczany jest wykres lub mapa.

O zastosowaniu konkretnej formy graficznej prezentacji danych decydują: charakter zbiorowości, specyfika analizowanego zjawiska, rodzaj tablicy (szeregu statystycznego), w której są zapisane informacje, wreszcie charakter prawidłowości do zobrazowania.

Formy prezentacji danych i zachodzących zmian

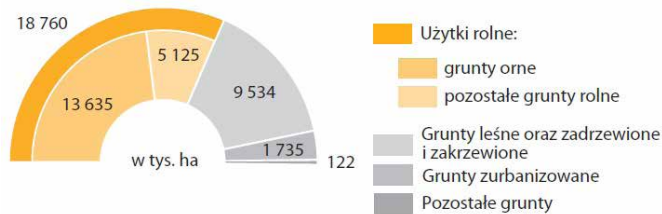
Do najczęściej stosowanych form prezentacji należą:

- wykresy powierzchniowe, w tym słupkowe i kolumnowe oraz kołowe – wszystkie służą do przedstawiania struktury zbiorowości w liczbach względnych, np. struktura zagospodarowania gruntów, struktura gospodarki według PKD, struktura bezrobotnych, struktura powodów udzielania pomocy społecznej, struktura dochodów i wydatków budżetu gminy, szczególnym rodzajem jest piramida wieku i płci wykorzystywana do zaprezentowania graficznie struktury demograficznej ludności;



Приклад 1. Выкresы powierzchniowe.

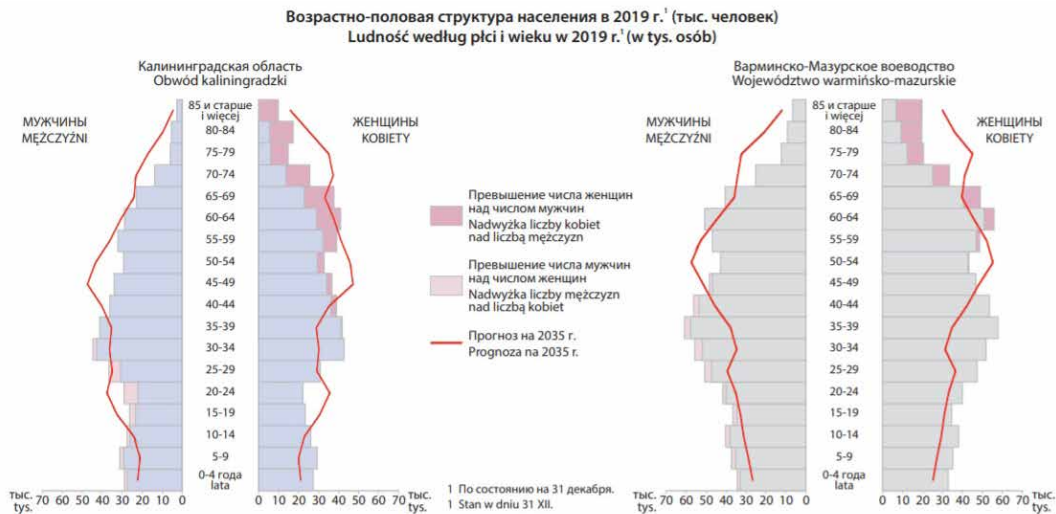
Kierunki wykorzystania powierzchni geodezyjnej kraju w 2019 r.
(stan w dniu 1 stycznia)



Źródło: Departament Opracowań Statystycznych GUS, Polska w liczbach 2020, GUS, Warszawa 2020.

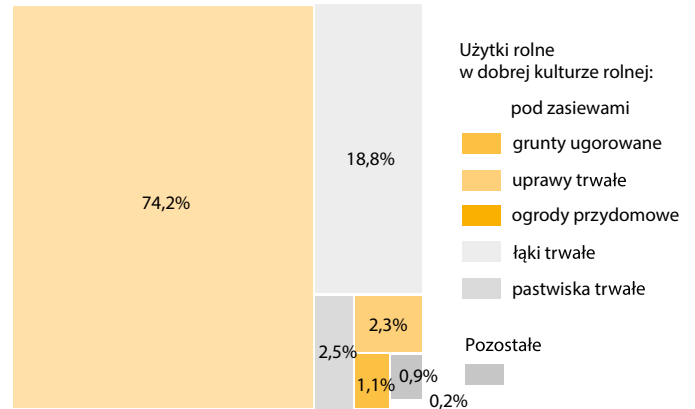
- wykresy liniowe – stosowane najczęściej do prezentacji zmian w czasie w poziomie jednorodnych, pojedynczych zjawisk (ich wielkości), np. zmiana liczby osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, liczba nowych rejestrowanych

Приклад 2. Piramida wieku.



Źródło: Obwód kaliningradzki i województwo warmińsko-mazurskie w liczbach, Urząd Statystyczny w Olsztynie i Terytorialny Organ Federalnej Służby Statystyki Państwowej Obwodu Kaliningradzkiego, Olsztyn 2020.

Struktura powierzchni użytków rolnych ogółem w 2019 r.
(stan w czerwcu)



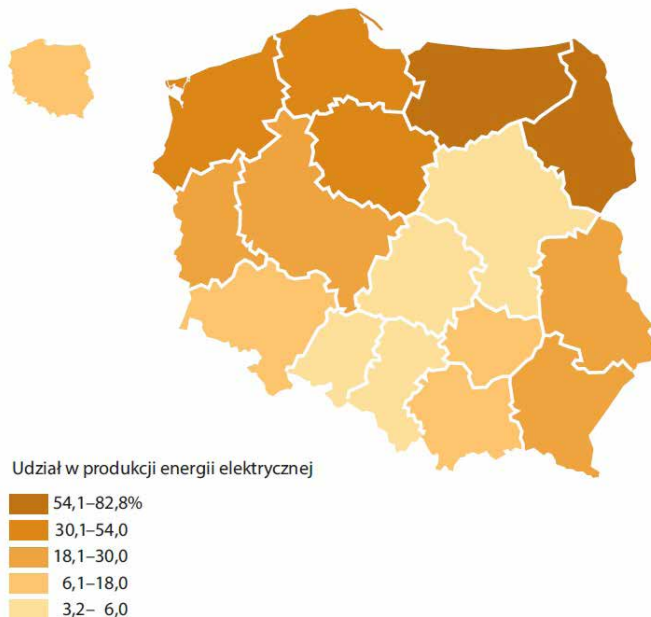
- podmiotów gospodarczych, zmiana liczby osób bezrobotnych, zmiana liczby osób pracujących;
- kartogramy – mapy, które umożliwiają, dzięki zastosowaniu barwnej skali, przedstawienie różnic w natężeniu (zróznicowaniu

przestrzennym) badanego zjawiska (należy przy tym pamiętać o przyjętej zasadzie realizacyjnej: im większe natężenie, tym ciemniejszy kolor na mapie), np. gęstość zaludnienia, gęstość sieci technicznych, pokrycie obszarów planami zagospodarowania przestrzennego, odpady wytworzone na 1 km², odpady segregowane w odpadach ogółem, dochody w przeliczeniu na mieszkańca, wydatki w przeliczeniu na mieszkańca;

- metody kombinowane – łączące w sobie odmienne formy graficzne,
 - połączenie wykresu liniowego

Przykład 3. Kartogram.

Energia ze źródeł odnawialnych w 2018 r.

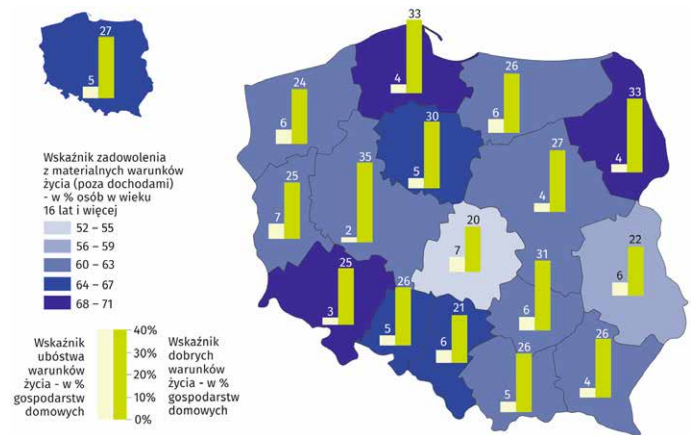


Źródło: Departament Opracowań Statystycznych GUS, Polska w liczbach 2020, GUS, Warszawa 2020.

i powierzchniowego – przykładem są wykresy warstwowe, które pozwalają na jednoczesne przedstawienie zmiany poziomu i struktury zjawisk rozpatrywanych w czasie, a także saldowe, ilustrujące efekt nakładania się zjawisk logicznie powiązanych, np. saldo migracji, saldo liczby urodzeń i liczby zgonów, informujące o wielkości przyrostu naturalnego),

- połączenie kartogramu i wykresu słupkowego lub kołowego, czyli kartodiagramy, np. liczba oraz przyrost liczby mieszkańców w poszczególnych miejscowościach gminy, liczba ludności gminy i gmin ościennych według grup wieku.

Przykład 4. Kartodiagram.



Źródło: Prezentacja: Regionalne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2018 r. Wyniki Badania spójności społecznej, GUS, Warszawa 31.03.2019.

- obrazkowe – prezentują dane, najczęściej strukturę analizowanej zbiorowości, za pomocą obrazków odpowiadających swoim wyglądem rodzajowi zbiorowości, którą charakteryzują lub badanej cesze. Symbolem oznaczającym ludność może być sylwetka człowieka; jeden taki symbol może oznaczać sto osób objętych badaniem i ujętych w szeregu strukturalnym lub dynamicznym, więc dla grupy liczącej osiemset osób trzeba umieścić osiem takich sylwetek.
- Przedstawienie informacji w prosty, zrozumiały dla odbiorcy, a jednocześnie ciekawy sposób umożliwia ponadto grafika informacyjna, wykorzystująca obrazy, diagramy, mapy w celu zaprezentowania informacji, wzajemnych relacji i struktur między prezentowanym materiałem.

Poza doбором formy prezentacji danych, bardzo ważne są: odpowiednie zatytułowanie wykresu (co? gdzie? kiedy?), podanie źródła danych (np. opracowanie własne na podstawie BDL GUS), opis skali i legenda. Do opracowania wykresów wykorzystuje się różne arkusze kalkulacyjne lub dedykowane oprogramowanie do tworzenia grafiki lub wspomagające analizy statystyczne.

Nowe możliwości – systemy informacji geograficznej¹⁴

Szerokie możliwości prezentowania i analizowania danych w dowolnych przekrojach terytorialnych (nie tylko administracyjnych, ale nade wszystko dla obszarów funkcjonalnych) generują nowe systemy informacji geograficznej (GIS). Aplikacja geoportal.gov.pl udostępnia sześć modułów, z których każdy publikuje różne kompozycje mapowe



Przykład 5. Wykres graficzny.

Sprzedż detaliczna na 1 mieszkańca (ceny bieżące)



Źródło: Departament Opracowań Statystycznych GUS, Polska w liczbach 2020, GUS, Warszawa 2020.

¹⁴ Więcej na ten temat: Izdebski W., Seremet A., Praktyczne aspekty Infrastruktury Danych Przestrzennych w Polsce, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2020 r. Link do publikacji: <https://power.gugik.gov.pl/do-pobrania/>

dedykowane różnym grupom odbiorców, m.in. Geoportal Krajowy i Geoportal Branżowy. Dzięki nim możliwe jest np. wygenerowanie map z zabudową terenu, siatką dróg i granicami administracyjnymi, ortofotomap prezentujących ukształtowanie i zagospodarowanie terenu czy map z naniesionymi liniami energetycznymi. Hydroportal¹⁵, dotyczący zasobów wodnych na terenie Polski, administrowany przez PGW Wody Polskie, umożliwia z kolei przegląd danych dotyczących ryzyka powodziowego, przeciwdziałania suszy czy gospodarowania wodami. Portal pozwala np. na wygenerowanie mapy zagrożenia powodziowego na wybranym terenie, np. na obszarze gminy. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska prowadzi natomiast witrynę interaktywnych map Geoserwis, w której prezentowane są dane przestrzenne, dotyczące m.in. form ochrony przyrody w Polsce¹⁶. Dzięki temu możliwe jest np. opracowanie mapy prezentującej obszary ochrony przyrody na danym terenie, np. na obszarze gminy, wraz z lokalizacją pomników przyrody. Niektóre regiony dysponują własnymi systemami informacji przestrzennej. Przykładem może być Geoportal Małopolski¹⁷, gdzie dostępne są 42 mapy, prezentujące informacje dotyczące m.in. gospodarki, rolnictwa, środowiska, turystyki, sportu i rekreacji,

.....
¹⁵ <https://isok.gov.pl/hydroportal.html>

¹⁶ <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>

¹⁷ <https://miip.geomalopolska.pl/>

¹⁸ <http://szlakimalopolski.gis.geo.uj.edu.pl/>

co wiąże się z dodatkowymi możliwościami w zakresie tworzenia map w ramach diagnoz gminnych. Małopolska dysponuje ponadto osobnym portalem szlaków turystycznych¹⁸. Dzięki temu możliwe jest kreowanie map uwzględniających dane na temat szlaków (pieszych, rowerowych, narciarskich, konnych) i atrakcji turystycznych. W wielu samorządach lokalnych funkcjonują ponadto geoportale gminne, gromadzące i udostępniające informacje dotyczące obszaru danej gminy. Dzięki temu możliwe jest graficzne prezentowanie informacji dotyczących np. ewidencji gruntów i budynków, sieci uzbrojenia terenu, przeznaczenia terenu, zasięgu planów zagospodarowania, w tym przy wykorzystaniu ortofotomapy. Opracowane w ramach diagnozy mapy i rysunki mogą być wykorzystane w pracach nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Najczęściej popełniane błędy w diagnozach

- Diagnoza narracyjna, a nie wynikowa – nadmiernie rozbudowana diagnoza, zawierająca opisy nieprzydatne z punktu widzenia strategii rozwoju oraz bez znaczenia dla wyciąganych wniosków,
- podejście schematyczne, nieuwzględniające specyfiki gminy i zróżnicowania wewnętrznego,



- automatyczne kopiowanie treści z Internetu,
- zamieszczanie nieaktualnych informacji (danych innych niż statystyczne, np. zawartych w częściach opisowych), stosowanie nieprawidłowego nazewnictwa,
- brak krytycznej analizy danych statystycznych, błędna interpretacja – statystyka nie oddaje w pełni stanu faktycznego, stąd dane należy weryfikować i uzupełniać informacjami zebranymi w inny sposób, np. jakościowy,
- zła graficzna prezentacja danych i zachodzących zmian – błędne zastosowanie konkretnej formy graficznej prezentacji danych, niska jakość wykonania, wysokie nasycenie informacjami lub zbytnie uproszczenie, powodujące nieczytelność przekazu,
- brak podania źródeł przytaczanych danych statystycznych i informacji oraz okresu z jakiego pochodzą.

PODSUMOWANIE [3.1.] Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej wraz z wnioskami

- ✓ Podstawowym celem diagnozy jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju.
- ✓ W strategii zamieszcza się jedynie syntezę wniosków z diagnozy. Powinny one służyć jako baza do podejmowania decyzji dotyczących wizji rozwoju,

celów i kierunków działań strategii.

- ✓ Diagnoza powinna być przygotowana rzetelnie, w oparciu o możliwie aktualne dane.
- ✓ W ramach planowania pracy nad diagnozą należy określić: plan prac nad diagnozą, zakres analiz oraz metody i narzędzia ich realizacji, a także źródła pozyskania danych.
- ✓ Otoczenie i zmiany uwarunkowań wpływają na rozwój gminy, podobnie jak może na nie wpływać sama gmina – informacji o zmianach dostarczają analizy: dynamiczne (w czasie) i porównawcze (wobec innych samorządów).
- ✓ Jedną z najważniejszych podstaw przewagi konkurencyjnej danej gminy stanowi oparcie jej na lokalnych, unikalnych uwarunkowaniach – informacji o lokalnym kontekście dostarcza m.in. analiza zróżnicowań wewnątrzgminnych.
- ✓ Zakres i układ diagnozy nie są sztywne, ale powinny przedstawiać specyfikę lokalnego kontekstu, nie pomijając kwestii kluczowych dla wszystkich gmin, tj. demografii i osadnictwa, gospodarki lokalnej i stanu finansów gminy, infrastruktury, kapitału ludzkiego i społecznego czy uwarunkowań naturalnych i dziedzictwa kulturowego.
- ✓ Postępowanie się danymi jest wyzwaniem: im większą wartość opracowania chcą osiągnąć autorzy, tym większą uwagę powinni zwracać na jakość danych oraz przedstawienie ich w formie dostosowanej do swoich intencji i do możliwości odbiorcy.

3.2 CELE I KIERUNKI STRATEGII ORAZ OCZEKIWANE EFEKTY JEJ REALIZACJI

3.2.1. Obligatoryjne elementy w ramach części programowej strategii

Wnioski z rzetelnie wykonanej diagnozy stanowią podstawę dla opracowania części programowej strategii rozwoju gminy, zawierającej najważniejsze założenia polityki rozwoju



lokalnego. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje jej obowiązkowe elementy:

- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym,
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia.

Cel definiuje się jako stan/efekt/sytuację/ rozwiązanie problemu, do którego się dąży, czemu coś ma służyć. Cel opisuje przejście od sytuacji zastanej, wyjściowej (zdiagnozowanej) do sytuacji pożądanej. Cele rozwojowe opisują zatem stan docelowy powstały w wyniku wdrożenia strategii rozwoju. Powinny one pozostawać w ścisłej relacji wynikowej z wnioskami z diagnozy. Jednocześnie cele realizują ważny element strategii – wizję rozwoju, którą obrazuje model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Wizja jest opisem

pożądanego stanu gminy w perspektywie długookresowej (za kilka lub kilkanaście lat).

Cele strategiczne mają charakter długofalowy, wskazują generalny kierunek postępowania w realizacji założonej wizji rozwoju gminy. Cele strategiczne odpowiadają na ogólne pytanie „co chcemy osiągnąć?”.

Cele operacyjne dotyczą średniego horyzontu czasowego, określają narzędzia i sposoby realizacji celów strategicznych. Tym samym odpowiadają na pytanie: „jak to chcemy osiągnąć?”.

Istotne jest aby cele, a następnie kierunki działań odpowiadały na potrzeby rozwojowe gminy i wskazywały sposoby:

- rozwiązywania najważniejszych problemów,
- zmniejszania barier rozwojowych,
- wzmacniania potencjałów lokalnych,
- wykorzystywania zasobów własnych i szans pojawiających się w otoczeniu,
- łączenia działań z różnych dziedzin w zintegrowane projekty.

Kierunki działań oznaczają kierunki koncentracji wspólnych wysiłków (aktywności programowej, finansowej i organizacyjnej) podejmowanych przez samorząd oraz jego partnerów publicznych, społecznych i gospodarczych. Odpowiadają na pytanie „co jest do zrobienia?”. Kierunki działań (zwane też zadaniami, działaniami, kierunkami interwencji – w zależności od stopnia ich



szczegółowości) służą realizacji założonych celów, są podstawą wdrażania strategii. Strategia powinna określać kierunki działań lub, tam gdzie to jest możliwe, konkretne działania.

Rezultaty to wszelkie przewidywane i nie dające się przewidzieć skutki realizacji działań. W strategii określa się oczekiwane rezultaty planowanych działań oraz wskaźniki ich osiągnięcia.

Wskaźnik w swojej najprostszej definicji jest zmienną, która może przyjmować różne wartości, pozostającą w stałym związku z cechami analizowanych obiektów czy stanów rzeczy. Wskaźnik można określić jako miarę celu, który ma zostać osiągnięty, zaangażowanych zasobów, uzyskanego efektu, miernik jakości lub zmienną kontekstową.

3.2.2 Praktyczne wskazówki odnośnie do sposobu formułowania celów i kierunków działań (zadań) oraz wskaźników wraz z przykładami

Wyznaczenie celów

Wnioski wyciągnięte z etapu diagnostycznego stanowią bazę dla formułowania celów strategicznych. W praktyce określa się je różnymi metodami – w tym m.in. za pomocą analizy SWOT (i analizy TOWS/SWOT) lub drzewa problemów (i celów). Zastosowanych metod nie należy traktować zamiennie, ale komplementarnie – jako

wsparcie w zakresie wyznaczania jakościowych i trafnych celów strategicznych.

Analiza TOWS/SWOT

1. Bazując na wnioskach z przeprowadzonej diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej, można zidentyfikować poszczególne elementy analizy SWOT – silne i słabe strony (cechy gminy, czynniki zależne od jej decyzji) oraz szanse i zagrożenia (czynniki zewnętrzne, niezależne od gminy, pojawiające się w otoczeniu). Analizę można prowadzić w ramach wyszczególnionych bloków tematycznych (gospodarka, społeczeństwo, środowisko i przestrzeń), zgodnie z przyjętym na wstępie założeniem dotyczącym poziomu jej szczegółowości.
2. Kolejnym etapem jest ocena ważności poszczególnych czynników i wybór tych, które mają dla procesów rozwoju gminy priorytetowe znaczenie. Oba etapy warto zrealizować w formie warsztatu z udziałem kluczowych interesariuszy lokalnych, aby to oni wskazali poszczególne elementy oraz je zhierarchizowali.
3. Następnie badane są relacje zachodzące odpowiednio między poszczególnymi zagrożeniami i siłami, szansami i siłami, zagrożeniami i słabościami, szansami i słabościami (analiza TOWS), a także relacje



między poszczególnymi siłami i szansami, słabościami i szansami, siłami i zagrożeniami, słabościami i zagrożeniami (analiza SWOT). Taką uporządkowaną analizę stopnia oddziaływania poszczególnych czynników na siebie wzajemnie i prognostycznych skutków takich relacji traktuje się jako punkt wyjścia do sformułowania strategii i celów rozwoju gminy.

4. Wyniki analizy SWOT są również dobrym punktem wyjścia do opracowania wyzwań

rozwojowych lub scenariuszy rozwoju, próbujących opisywać prawdopodobne procesy w zależności od tego, jakie zostaną zastosowane rozwiązania lub, które z czynników zewnętrznych (zagrożenia, szanse), urzeczywistnią się. Konsekwencją wyboru jednego z takich scenariuszy będzie określony schemat celów. Scenariusze mogą być opracowane odrębnie dla różnych obszarów tematycznych.

Schemat 3. Analiza SWOT.



Przykład 6. Wybrane czynniki analizy SWOT dla fikcyjnej gminy Górki.

Silne strony	Słabe strony
<ol style="list-style-type: none"> 1. Korzystna i stabilna na przestrzeni ostatnich lat sytuacja demograficzna: <ul style="list-style-type: none"> • Wzrost liczby mieszkańców, • Dodatni przyrost naturalny, • Dodatnie saldo migracji, • Korzystna struktura demograficzna gminy (wysoki odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym oraz niski w wieku poprodukcyjnym). 2. Potencjał osiedleńczy gminy wynikający m.in. z: <ul style="list-style-type: none"> • Dobrej lokalizacji i dostępności komunikacyjnej względem ośrodków miejskich o znaczeniu wojewódzkim, • Dobrego dostępu do infrastruktury sieciowej i wysokiego odsetka udzielonych zezwoleń na budowę względem średniej dla powiatu, • Dostępności atrakcyjnych przestrzeni społecznych (wielość miejsc do spędzania wolnego czasu, place zabaw, boiska, świetlice). 3. Wysoki poziom integracji lokalnej społeczności, zrzyszającej się m.in. w ramach: <ul style="list-style-type: none"> • Inicjatyw Gminnego Centrum Kultury, środowisk szkolnych i lokalnych wydarzeń (m.in. Dni Gminy, Dzień Ziemi), • Wolontariatu prowadzonego przy Ośrodku Pomocy Społecznej. 4. Ponadprzeciętne walory przyrodniczo-krajobrazowe gminy, stwarzające mieszkańcom i przyjezdnym przestrzeń do wypoczynku i aktywności oraz służące jako strategiczny zasób lokalnej branży skupionej wokół rekreacji. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bariery podtrzymania atrakcyjności osiedleńczej gminy, m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • Niedostatecznie rozwinięta sieć szkół i przedszkoli, • Brak spójnego systemu komunikacyjnego w gminie, • Utrzymujący się problem zanieczyszczenia powietrza. 2. Niewielka dostępność terenów o przeznaczeniu inwestycyjnym. 3. Rozdzwięk pomiędzy danymi dotyczącymi zameldowanych mieszkańców a liczbą odbiorców usług, w szczególności komunalnych: <ul style="list-style-type: none"> • Problem dla opracowania i prowadzenia adekwatnej polityki przestrzennej czy w zakresie organizacji i dostosowania systemu świadczenia usług publicznych, • Problem „dzikich wysypisk” śmieci związany z wysokimi kosztami usług komunalnych, • Wymierne straty dla budżetu gminy. 4. Kondycja finansów publicznych wymagająca zdecydowanej dyscypliny budżetowej: <ul style="list-style-type: none"> • Utrzymująca się na przestrzeni lat wyraźna przewaga poziomu wydatków nad dochodami gminy, • Wysoki udział dotacji i subwencji w dochodach gminy, • Wysoki poziom zadłużenia (2. najwyższy w powiecie).

Szanse	Zagrożenia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryzys gospodarczy jako pole możliwości do wypracowania przewagi konkurencyjnej gminy. 2. Wzrost dostępności środków zewnętrznych (fundusze unijne, fundusze norweskie, środki rządowe, wojewódzkie i in.) oraz współpraca z organizacjami, podmiotami rynkowymi i JST w obszarach: <ul style="list-style-type: none"> • Poprawy jakości powietrza, rozbudowy infrastruktury retencyjnej i uzdatniania wody, • Pielęgnacji materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, • Rozwoju srebrnej ekonomii dedykowanej opiece nad osobami starszymi i ich aktywizacji. 3. Rozwój programów szkoleń i dofinansowań z regionalnego Ośrodka Doradztwa Rolniczego skierowanych do lokalnych producentów rolnych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niepewna sytuacja na rynku pracy związana z globalnym regresem gospodarczym: <ul style="list-style-type: none"> • Hamulec rozwojowy dla przedsiębiorstw i zakładów na terenie gminy. • Czynniki wzrostu stopy bezrobocia i kosztów podaży usług pomocy społecznej, • Czynniki zmniejszenia się przychodów gminy i zwiększenia kosztów usług publicznych. 2. Postępujące zmiany klimatyczne oraz wynikające z nich anomalie pogodowe: <ul style="list-style-type: none"> • Występowanie gwałtownych deszczy nawalnych jako zagrożenie dla infrastruktury komunalnej i mienia prywatnego, • Deficyty opadów uzupełniających zasoby wód powierzchniowych i głębinowych – zagrożenie suszy i wzrostu cen dostaw wody.



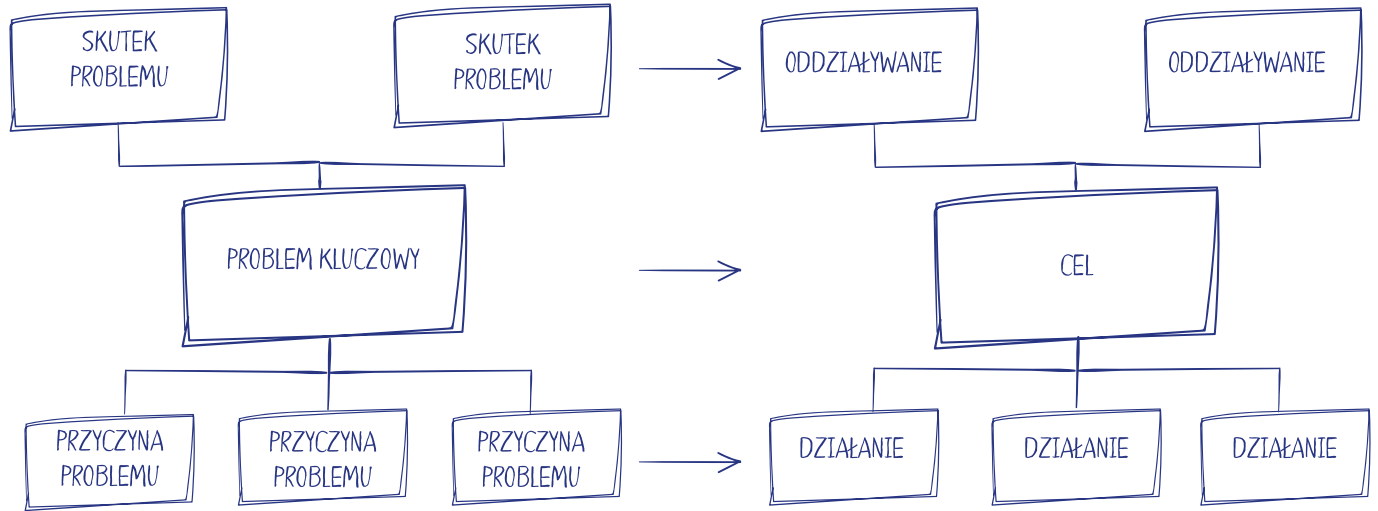
Drzewo problemów (i celów)

1. Bazując na wnioskach z przeprowadzonej diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej, należy zidentyfikować najważniejsze problemy gminy.
2. Następnie spośród wyróżnionych problemów wybiera się problem kluczowy, na który składają się złożone przyczyny i który powoduje najwięcej innych problemów.
3. Kolejnym etapem jest stworzenie uporządkowanego schematu

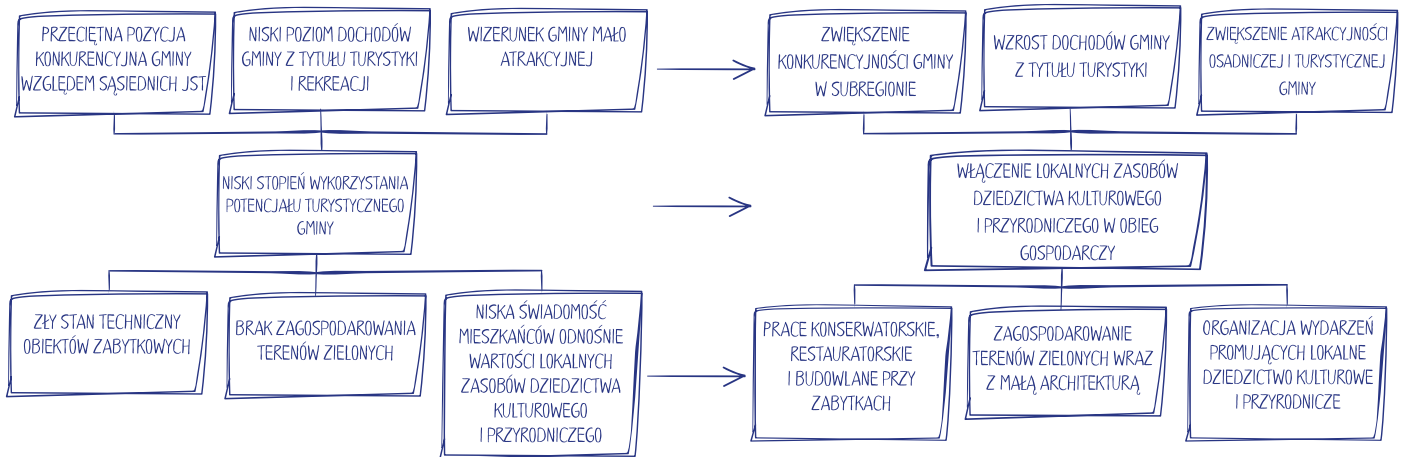
przyczynowo-skutkowego między wyróżnionym problemem kluczowym i pozostałymi zdiagnozowanymi problemami.

4. W ten sposób powstanie drzewo problemów. Odpowiedzią na zdefiniowane problemy będą cele służące przejściu od stanu wyjściowego do stanu oczekiwanego. Tak powstanie drzewo celów, stanowiące lustrzane odbicie drzewa problemów.

Schemat 4. Drzewo problemów i drzewo celów.



Przykład 7. Elementy drzewa problemów i drzewa celów dla fikcyjnej gminy Górki.



Cele formułuje się w odpowiedzi na problemy zidentyfikowane na etapie diagnostycznym oraz dla lepszego wykorzystania istotnych zasobów i potencjałów gminy. Każdy cel w strategii powinien być określony w sposób SMART (ang. – mądry):

- SPECIFIC – konkretny, określony, jasno zdefiniowany, dokładny,
- MEASURABLE – mierzalny, możliwy do wyrażenia w przyjętych jednostkach miary,
- ATTAINABLE – osiągalny, możliwy do zrealizowania, niekiedy odczytywany jeszcze jako ACCEPTABLE – akceptowalny (przez wielu współpracujących podmiotów) oraz AMBITIOUS – ambitny,
- REALISTIC – realistyczny przy istniejących zasobach, a także RELEVANT – istotny z punktu widzenia celów interwencji,
- TIME-BOUNDED – zdefiniowany, określony w czasie, a także TRACKABLE – możliwy do śledzenia.

Cele powinny być:

- formułowane w sposób mierzalny (umożliwiający przypisanie odpowiednich wskaźników określających postępy realizacji),
- spójne wewnętrznie oraz nadrzędne w stosunku do celów innych dokumentów gminy i jej jednostek o charakterze strategicznym,
- skorelowane z celami strategii innych jednostek, z którymi gmina pozostaje w relacjach (np. cele gminy powinny

być spójne z celami strategii rozwoju ponadlokalnego czy strategii wojewódzkiej).

Kreowanie działań i mierzenie efektów

Treść strategii nie ogranicza się do wskazania celów strategicznych rozwoju, ale pokazuje także kierunki działań lub – tam gdzie to jest możliwe – konkretne działania. Podstawą do ich określania jest identyfikacja kluczowych zmian niezbędnych do realizacji założonych celów.

Strategia ma też definiować oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia. Rezultaty opisuje się jako efekt planowanych działań, zmiany pożądane w kontekście podejmowanych interwencji. Mogą być to np. zmiany o charakterze organizacyjnym (zmiany instytucjonalne, zmiany sposobu i zakresu funkcjonowania poszczególnych instytucji lub gminy rozumianej jako całościowa organizacja, zmiany w ramach systemu świadczenia usług publicznych) lub zmiany w zakresie zasobów materialnych i niematerialnych (infrastruktura, kadry, umiejętności itp.). Rezultaty, tak jak cele, muszą być weryfikowalne i mierzalne. W praktyce oznacza to określenie rezultatów planowanych działań w ujęciu wskaźnikowym. Wskaźniki to ważny element strategii przyczyniający się do jej efektywnej realizacji. Wybrane wskaźniki mają pokazać stopień realizacji przyjętych celów, opisanych za pomocą mierników.



- Miernik:
Nazwa kategorii opisująca mierzone zjawisko, sytuację, wielkość, itp.
- Wskaźnik:
Wartościowe przedstawienie miernika, liczbowe przedstawienie rozpatrywanego zjawiska, sytuacji, wielkości, itp.

Notatka 3. Różnica między miernikiem i wskaźnikiem.

UDZIAŁ OSÓB BEZROBOTNYCH
W WIEKU 18-24 LATA NA TERENIE JST : 34%
W OGÓLE OSÓB BEZROBOTNYCH

↑
MIERNIK

↑
WSKAŹNIK

Pożądane jest określenie wskaźników z uwzględnieniem ich kształtowania się w czasie i przestrzeni, co pozwala na bieżący monitoring planowanych działań i lepsze ukierunkowanie na osiągnięcie założonych celów strategicznych.

- Wskaźniki bazowe – wskaźniki zastane, np. dla roku poprzedzającego rozpoczęcie wdrażania lub aktualizacji strategii (rok poprzedzający ze względu na dostępność danych).
- Wskaźniki śródkresowe – określające pożądane wartości zjawisk, sytuacji, wielkości do osiągnięcia po określonym etapie realizacji strategii.
- Wskaźniki docelowe – określające pożądane

wartości zjawisk, sytuacji, wielkości do osiągnięcia w wyniku realizacji strategii.

Przykładowo:

Cel: Poprawa efektywności planowania przestrzennego w gminie

Miernik: Pokrycie powierzchni gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Wartość bazowa wskaźnika: 27%

Wartość śródkresowa wskaźnika w 2025 r.: 35%

Wartość docelowa wskaźnika w 2030 r.: 42%

Cel: Poprawa sprawności systemu miejskich ciągów komunikacyjnych

Miernik: Długość ścieżek rowerowych w km

Wartość bazowa wskaźnika: 5,5 km

Wartość śródkresowa wskaźnika

w 2025 r.: 8,5 km

Wartość docelowa wskaźnika w 2030 r.: 13 km

Cel: Lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego na rynku pracy

Miernik: Zatrudnienie osób w wieku 20-65 lat w %

Wartość bazowa wskaźnika: 65%

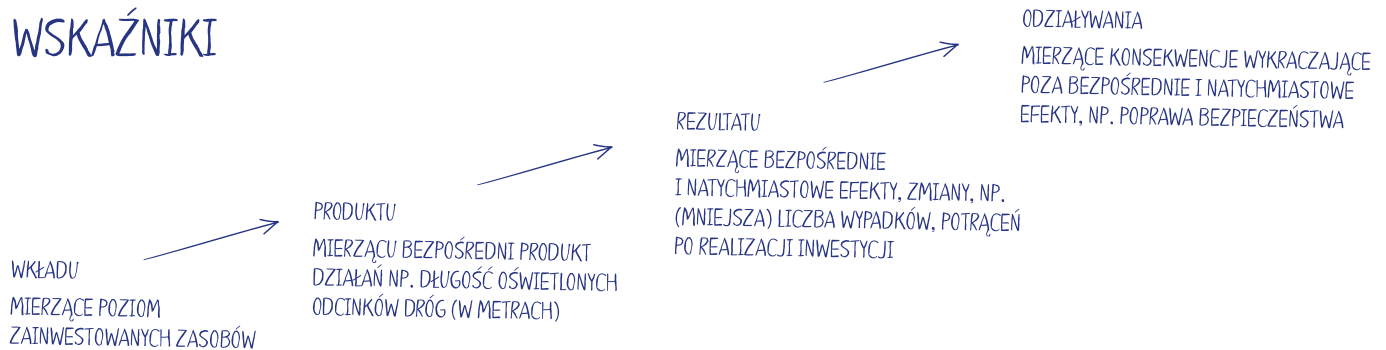
Wartość śródkresowa wskaźnika w 2025 r.: 69%

Wartość docelowa wskaźnika w 2030 r.: 75%

Warto pamiętać, aby przy doborze mierników uwzględniane były takie kryteria, jak:

- adekwatność do celów,
- mierzalność,
- łatwość w pozyskiwaniu,
- komplementarność z miernikami przyjętymi w dokumentach ogólnokrajowych i regionalnych.

WSKAŹNIKI



Notatka 4. Rozumienie wskaźników¹⁹.

Strategia zintegrowana

Mając na względzie podejście zintegrowane, należy pamiętać, że nie tylko jakość życia mieszkańców i rozwój gospodarczy stoją w centrum uwagi strategii, jak miało to miejsce w większości dotychczasowych dokumentów. Ważna jest również jakość zagospodarowania przestrzennego, które istotnie wpływa na jakość życia (zielen, korki, swobodne ciągi komunikacyjne między poszczególnymi częściami gminy, łatwy i lokalnie zapewniony dostęp do usług). Cele, kierunki lub działania mogą być zatem tematyczne (np. zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki lokalnej) lub terytorialne (np. poprawa dostępności komunikacyjnej wschodnich miejscowości gminy). W przypadku tematycznych celów, kierunków lub działań, ich skoncentrowanie

na poszczególne obszary nastąpi na poziomie instrumentów realizacyjnych (np. trójsektorowe partnerstwo na rzecz budowy kampusu politechniki w fikcyjnej miejscowości Górki).

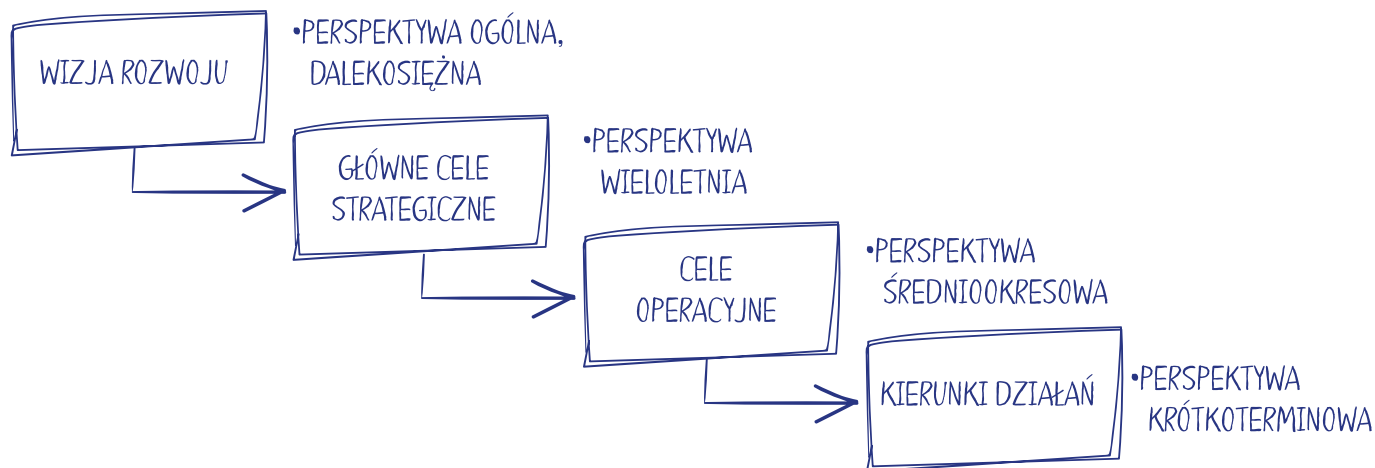
Logika części programowej strategii

Struktura celów w dokumencie strategii musi tworzyć logicznie powiązany system. Realizacja działań powinna zapewniać osiągnięcie celów niższego rzędu – celów operacyjnych, co z kolei powinno przyczyniać się do osiągnięcia celów wyższego rzędu, czyli celów strategicznych. Kierunki działań planowane w ramach poszczególnych celów powinny wzajemnie się przenikać i uzupełniać, dzięki czemu możliwe będzie uzyskanie efektu synergii (wartości dodanej).

¹⁹ Więcej na ten temat: Kot T., Weremiuk A., Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.



Schemat 5. Logika części programowej strategii.



PODSUMOWANIE [3.2.] Cele, kierunki i oczekiwane efekty realizacji strategii

- ✓ Cele strategiczne i operacyjne gminy oparte są na wnioskach z diagnozy, a także z przeprowadzonej ewaluacji opisanej w punkcie 2.1.3.
- ✓ Cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym należy rozumieć jako cele strategiczne (główne, długookresowe) oraz operacyjne (szczegółowe, średniookresowe) w odniesieniu do obszaru gminy.
- ✓ Cele należy określać zgodnie z metodą SMART. Jednocześnie powinny być

spójne z celami strategii innych jednostek, z którymi gmina pozostaje w relacjach (gminy sąsiednie, strategia ponadlokalna w przypadku gmin sąsiadujących, strategia rozwoju województwa).

- ✓ Strategia powinna określać kierunki działań lub, tam gdzie to jest możliwe, konkretne działania.
- ✓ W celu określenia oczekiwanych rezultatów prowadzonej polityki rozwoju ustanawia się wskaźniki, co ma ułatwić monitorowanie postępów realizacji polityki rozwoju.
- ✓ W formułowaniu celów pomaga drzewo problemów/celów oraz analiza SWOT.

3.3 WYMIAR PRZESTRZENNY POLITYKI ROZWOJU²⁰

3.3.1 Podejście zintegrowane w strategii rozwoju

Terytorialny wymiar polityki rozwoju

Aktualnie wdrażane przepisy stanowią krok w stronę integracji wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, w tym w ramach strategii rozwoju gminy. Polityka rozwoju zyskuje bardziej widoczny wymiar przestrzenny.

Nadanie przestrzennego wymiaru zjawiskom społeczno-ekonomicznym pozwala na większą precyzję procesów diagnostycznych, bardziej adekwatne i trafne określanie priorytetów, celów i kierunków interwencji, a także koordynację i lepsze gospodarowanie zasobami na etapie wdrażania. Nie można też pominąć wartości dodanej w postaci ułatwienia partycypacji społecznej – umiejscowienie zjawisk w przestrzeni wprowadza dodatkowy element przejrzystości i wzmocnienia dialogu, m.in. ze społecznością lokalną.

Strategie zintegrowane

Zgodnie z przepisami, strategie mają być sporządzane z wykorzystaniem podejścia zintegrowanego. Oznacza to rozwój kształtowany równocześnie w sferze:

- gospodarczej,
- społecznej i polityczno-instytucjonalnej,
- środowiskowej,
- przestrzennej.

Strategia rozwoju ma zapewnić koordynację przestrzenną planowanych działań z uwzględnieniem zagadnień środowiskowych i ładu przestrzennego. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej ma obrazować spójny proces przygotowywania i wdrażania kompleksowego, wielowątkowego pomysłu na rozwój gminy. Takie podejście wpływa na układ i zawartość dokumentu oraz przesądza o metodologii prac, która powinna uwzględniać ścisłą współpracę specjalistów od planowania strategicznego z planistami przestrzennymi i urbanistami, a także partycypację społeczną.

Elementy przestrzenne w strategii

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

²⁰ Na podstawie ekspertyzy prof. T. Markowskiego zleconej przez MliR w 2019 r. „Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych” i innych opracowań, w szczególności „Założeń systemu planowania przestrzennego na poziomach krajowym i regionalnym w ramach zintegrowanego systemu zarządzania polityką rozwoju”, a także doświadczeń i rozwiązań wypracowanych przez konsultantów FRDL Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji.



- określenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, czyli założeń i celów polityki przestrzennej oraz struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,
- opis ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, czyli zasad wynikających z przyjętego modelu,
- ukierunkowanie działań do konkretnych obszarów i dopasowanie ich do potrzeb i możliwości tych obszarów, czyli wskazanie w ramach strategii obszarów strategicznej interwencji.

Idea modelu

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest obowiązkowym elementem strategii. Obrazuje strategiczne pomysły na rozwój gminy zorientowane terytorialnie i jest efektem zintegrowanego procesu planistycznego. W swym założeniu ma stanowić porządkujący składnik strategii, źródło i rodzaj najważniejszych ustaleń rozwojowych osadzonych przestrzennie.

Bazą modelu jest przestrzeń, która jest dobrem i zasobem o strategicznym znaczeniu dla społeczności lokalnych. Przestrzeń ma określoną powierzchnię, posiada konkretną wartość, a jednocześnie zmienia się pod wpływem trendów globalnych (np. zmiany klimatyczne) oraz lokalnych (np. podlega silnej presji rozwojowej i zawłaszczaniu przez indywidualnych właścicieli).

Model rozumiany jest jako przedstawienie długookresowej strategicznej wizji rozwoju gminy wynikającej z wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań, zdiagnozowanych potrzeb rozwojowych i posiadanego potencjału, z uwzględnieniem jego specyfiki i zróżnicowania wewnętrznego. Model wskazuje obszary, które strategia rozwoju uznaje za istotne dla osiągnięcia celów rozwoju, obszary wymagające ochrony oraz rodzaje powiązań funkcjonalnych występujących pomiędzy poszczególnymi obszarami.

Zadania modelu

Główne zadania modelu to:

- obrazować kierunki rozwoju przestrzennego, opisywać spodziewane efekty przekształceń przestrzeni wynikające z realizacji celów strategii oraz wyjaśniać spójność interwencji dedykowanych danym obszarom,
- określać i hierarchizować obszary o różnych charakterystykach oraz powiązaniach między nimi, formułować ogólne zalecenia (rekomendacje) i zasady dotyczące gospodarowania przestrzenią (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów istotnych z punktu widzenia rozwoju gminy),
- ustalać ramy współpracy z interesariuszami na obszarach realizacji wyznaczonych celów rozwoju (np. właścicielami nieruchomości, instytucjami rządowymi i JST, inwestorami, przedsiębiorcami),
- tłumaczyć wartości ważne w długiej

- perspektywie czasowej, wyrażane w wizji rozwoju i decydujące o prowadzonej polityce rozwoju (np. dostęp do terenów zieleni),
- definiować interes publiczny poprzez ustalenie ram działania dla strategii, polityk i użytkowania przestrzeni, a w konsekwencji pełnić funkcje prewencyjne przed ewentualnymi konfliktami – społecznymi, przestrzennymi, środowiskowymi (np. dotyczącymi lokalizowania kontrowersyjnych inwestycji).

Model a studium

Ustawa nie precyzuje wymagań dotyczących treści i metodyki przygotowania modelu, pozostawiając w tym zakresie swobodę i elastyczność gminie. Na obecnym etapie zmian, równoległe obowiązują dokumenty planistyczne: plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Powoduje to potrzebę sprecyzowania relacji między strategią a dokumentami planistycznymi.

Model stanowi uproszczony obraz stworzony dla celów projektowania rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni JST. Strategie wymagają bardziej syntetycznego podejścia do problemów przestrzennych niż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W modelu nadrzędna jest jego funkcja wizyjna i wartość komunikacyjna. Określenie docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej oznacza:

- zarysowanie w strategii podstawowego układu funkcjonalnego ze schematycznie pokazaną siecią komunikacyjną i infrastrukturalną,
- przybliżenie obszarów i kierunków podejmowanej interwencji (np. planowane strefy aktywności gospodarczej, obszar przeznaczony do rewitalizacji, obszar doposażenia w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, budowa centrum przesiadkowego, budowa budynków socjalnych).

W celu porównania można więc przyjąć, że jest to w pewnym sensie syntetyczna prezentacja w stosunku do rysunku studium, które swoją strukturą przypomina plan i koncentruje się głównie na potencjalnym przeznaczeniu terenów. Rolą modelu oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenie polityki przestrzennej nie jest powielenie treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a określenie podstawowych kierunków dalszej polityki rozwoju prowadzonej w przestrzeni gminy. Studium może stanowić źródło informacji do stworzenia modelu, jednak powinien on zawierać jedynie ogólne, a nie szczegółowe wytyczne.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna

Dotychczasowe doświadczenia ugruntowały wykorzystanie w dokumentach planistycznych struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jest ona określana jako układ przestrzenny kształtujący

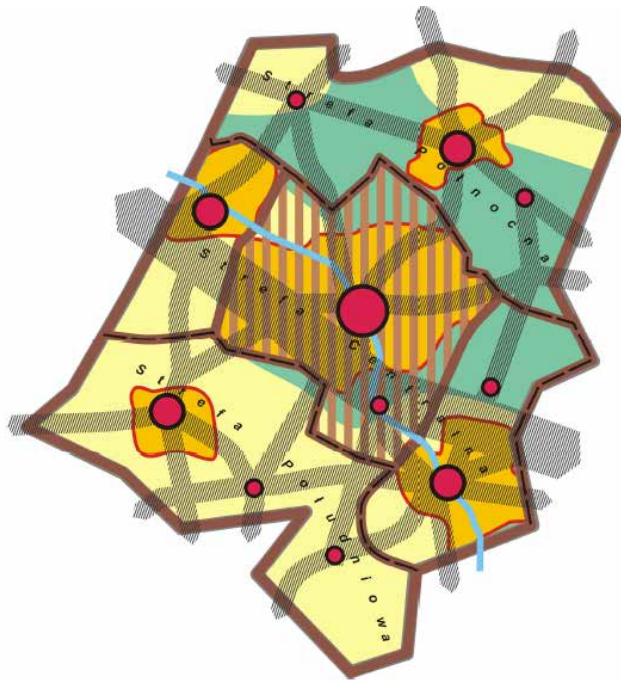


funkcjonalność jednostki, na którą składa się rozmieszczenie głównych elementów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych oraz obszarów wyróżniających się charakterem i dynamiką procesów rozwojowych wraz z ich zależnościami i powiązaniami.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna jest zatem

przedstawieniem systemu powiązanych ze sobą elementów zagospodarowania, które występują lub będą występować w granicach danego obszaru. Jest ona bezpośrednio przedmiotem planowania przestrzennego, jednak zręby tej struktury powinny być tworzone właśnie na etapie kreowania polityki rozwoju, której wyrazem jest także strategia rozwoju gminy.



Przykład 8. Struktury funkcjonalno-przestrzenne województw: opolskiego, małopolskiego i kujawsko-pomorskiego.






Wzły struktury wg. hierarchii ośrodków

-  ośrodek wojewódzki
-  ośrodek subregionalny
-  ośrodek ponadlokalny




Powiązania funkcjonalne (pasma)

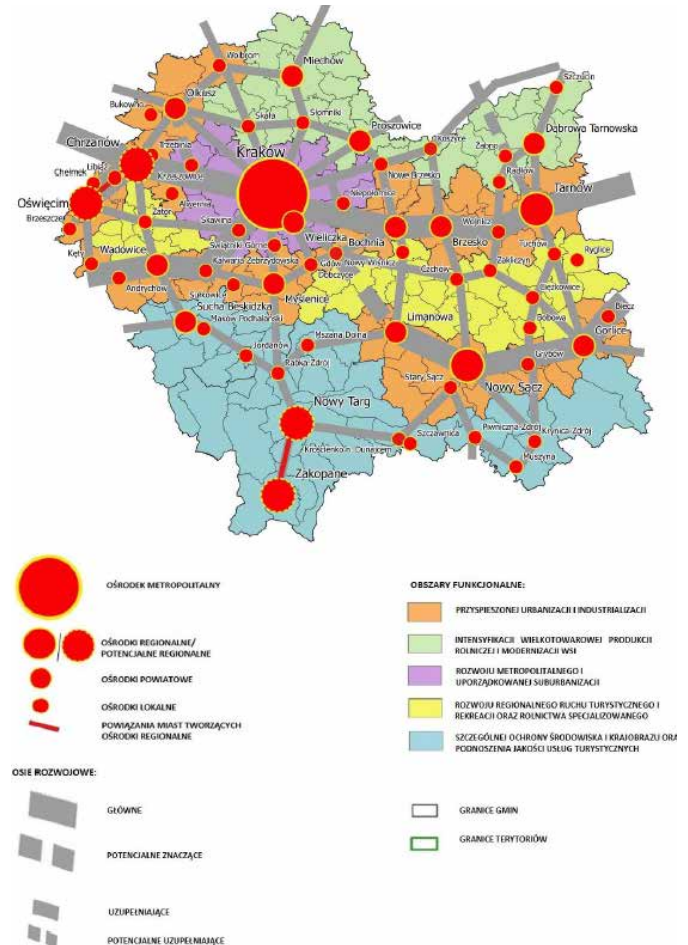
-  korytarz transportowy o znaczeniu europejskim
-  korytarz transportowy o znaczeniu krajowym i regionalnym

Strefy funkcjonalno-przestrzenne

-  Centralna, Południowa, Północna
-  Aglomeracja Opolska
-  Subregiony

Obszary funkcjonalne

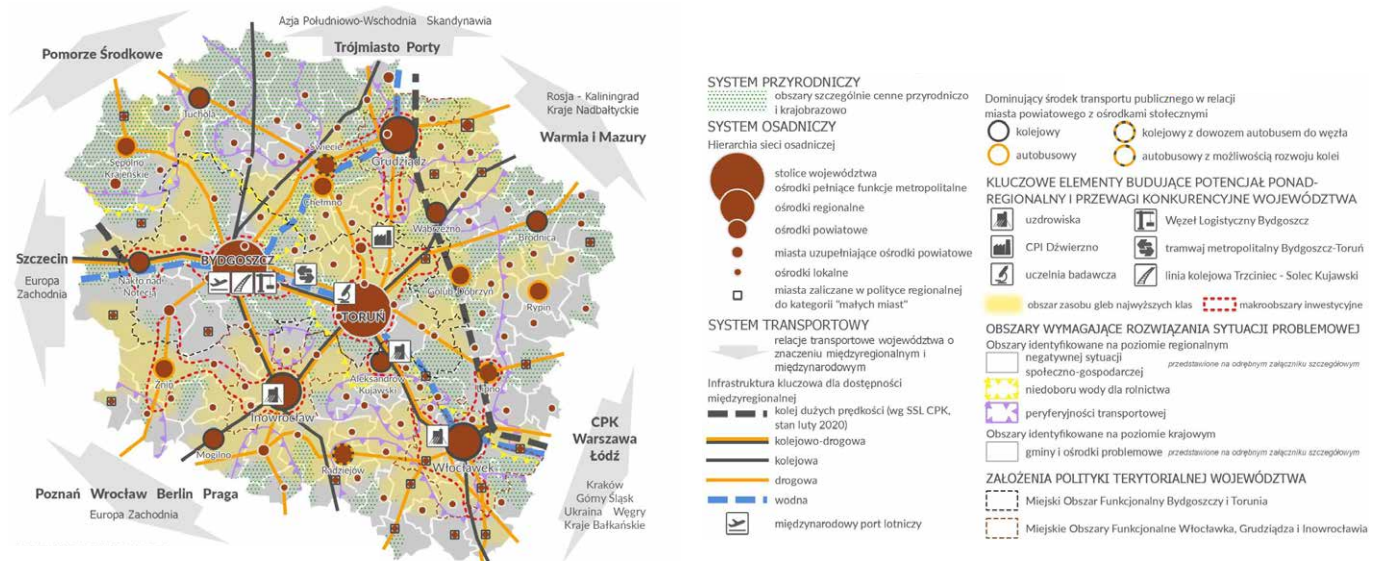
-  miejskie obszary funkcjonalne
-  obszary rolne
-  obszary leśno-rolne



-  OŚRODEK METROPOLITANKY
-  OŚRODKI REGIONALNE/POTENCJALNE REGIONALNE
-  OŚRODKI POWIATOWE
-  OŚRODKI LOKALNE
-  POWIĄZANIA MIAST TWORZĄCYCH OŚRODKI REGIONALNE

- OSIE ROZWOJOWE:**
-  GŁÓWNE
 -  POTENCJALNIE ZNAZĄCE
 -  UZUPEŁNIAJĄCE
 -  POTENCJALNIE UZUPEŁNIAJĄCE

- OBZARY FUNKCJONALNE:**
-  PRZYSPIRSZCONE URBANIZACJI I INDUSTRIALIZACJI
 -  INTENSYFICACJI WIELKOTOWAROWEJ PRODUKCJI ROLNICZEJ I MODERNIZACJI WSI
 -  ROZWOJU METROPOLITANEGO I UPOKOJOWANIE SUBURBANIZACJI
 -  ROZWOJU REGIONALNEGO RUCHU TURYSTYCZNEGO I REKREACJI ORAZ ROLNICTWA SPECJALIZOWANEGO
 -  SZCZEGÓLNE OCHRONY ŚRODOWISKA I KRAJOBRAZU ORAZ PODNIESIENIA JAKOŚCI USŁUG TURYSTYCZNYCH
- GRANICE:**
-  GRANICE GMIN
 -  GRANICE TERYTORIÓW



Źródła: Załącznik nr 1 do uchwały nr VI/54/2019 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 24 kwietnia 2019 r., Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XLVII/732/18 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 marca 2018 r. oraz Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+ (projekt do konsultacji społecznych).

3.3.2 Model struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie

Treść i sposób przedstawienia modelu będą zależą od charakteru gminy, przyjętych kierunków rozwoju i stopnia zaawansowania ich realizacji oraz koncepcji autorów. Mając na względzie obowiązujące na szczeblu lokalnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego trzeba wskazać na syntetyczny i wizyjny charakter modelu.

Model stanowi ilustrację założeń ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju lokalnego. Przedstawia długookresową strategiczną wizję rozwoju gminy, wynikającą z uwarunkowań związanych z jej położeniem, trendami rozwojowymi (zarówno globalnymi, np. demograficznymi, klimatycznymi czy technologicznymi, jak i specyficznymi dla gminy) oraz kierunki zmian oczekiwanych w wyniku realizacji strategii. Prezentuje cele jakościowe i ilościowe w kontekście przestrzennym.

Model wskazuje (na podstawie wniosków z diagnozy, analizy uwarunkowań, trendów i wyzwań) obszary kluczowe dla osiągnięcia celów (np. obszary problemowe, obszary z potencjałem

rozwojowym, obszary o określonych funkcjach czy specjalnej roli) oraz rodzaje powiązań występujących pomiędzy poszczególnymi obszarami (powiązania funkcjonalne).

Model ma nakreślać stan docelowy obszarów i sieci, z uwzględnieniem relacji między nimi. Na jego podstawie można zdefiniować odpowiednio strategiczne działania i obszary, które będą podstawą wzmocnienia potencjału funkcjonalno-przestrzennego oraz przewidywania i zarządzania zjawiskami negatywnymi i konfliktogennymi. Na podstawie modelu wskazywane są obszary strategicznej interwencji.

Model powinien brać pod uwagę (jako uwarunkowanie):

- zasady i ustalenia modeli krajowego i wojewódzkiego, jeżeli takie zostały opracowane (możliwe negocjacje) lub inne źródła informacji (plan zagospodarowania przestrzennego województwa, krajowe strategie rozwoju, programy rozwoju itp.),
- OSI wyznaczone w strategiach nadrzędnych względem strategii gminnej.

W miarę możliwości powinien brać pod uwagę inwestycje krajowe i wojewódzkie.

Podsumowując, w praktyce model na poziomie lokalnym określa i sytuje przestrzennie:

- wizję i cele rozwojowe gminy,
- obszary kluczowe dla rozwoju gminy,
- ogólne zasady gospodarowania konkretnymi

- strefami/obszarami wskazanymi w modelu,
- schematyczne rozmieszczenie inwestycji.

Przykładowy zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w gminie

- Kierunki zmian w przestrzeni wynikające z celów strategii rozwoju gminy oraz uwzględniające ustalenia, zalecenia (rekomendacje) i zasady wynikające z dokumentów wojewódzkich i krajowych,
- elementy struktury osadniczej,
- dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe,
- obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju gminy (np. obszary usługowe, obszary turystyki i wypoczynku, obszary produkcji przemysłowej lub rolniczej i leśnej, obszary chronione, obszary inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym),
- inne obszary – ważne z punktu widzenia gminy, np. obszary zagrożeń (zalewowe, osuwiskowe), występowania surowców naturalnych,
- schemat powiązań infrastrukturalnych i funkcjonalnych,
- potencjalne konflikty przestrzenne.

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

Określenie docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej wiąże się ze wskazaniem warunków jego realizacji.

W praktyce oznacza to określenie ustaleń

i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Chodzi zarówno o ustalenia o charakterze inwestycyjnym, jak i zasady, jakimi należy się kierować przy planowaniu lub realizacji działań. Docelowo chodzi o kształtowanie tych procesów w sposób zrównoważony.

Ustalenia i rekomendacje powinny wskazywać przewidywane czy pożądane działania w dziedzinie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, ujmując przykładowe potrzeby:

- planowania przestrzeni wielofunkcyjnych,
- zapewnienia terenów przeznaczonych pod rozwój aktywności gospodarczej,
- wyznaczenia stref inwestowania i wykluczenia z inwestowania,
- utrzymania terenów rolnych i leśnych objętych ochroną,
- ochrony krajobrazu kulturowego.

Zidentyfikowane ustalenia i rekomendacje powinny sygnalizować działania niezbędne lub pożądane do realizacji strategii. Ich zakres powinien być ustalany indywidualnie, w zależności od charakteru gminy, wizji jej rozwoju czy aktualności dokumentów planistycznych.

Przykładowy zakres ustaleń i rekomendacji wynikających z modelu w gminie

- ramowe zasady kształtowania osadnictwa (nowej urbanizacji), obszarów usług, stref aktywności gospodarczej oraz produkcji

- rolnej, przestrzeni służących rekreacji,
- zasady kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego oraz kulturowego, a także krajobrazu,
- warunki i zasady rozwijania infrastruktury: drogowej i sieciowej,
- warunki brzegowe lub standardy w odniesieniu do poszczególnych obszarów funkcjonalnych, np. standardy dotyczące zieleni i innych przestrzeni publicznych, systemu transportowego, systemu świadczenia usług publicznych,
- zasady zagospodarowania specyficznych obszarów.

Model oraz ustalenia i rekomendacje w praktyce

Model ma stanowić graficzne odzwierciedlenie treści strategii. Zastosowane w modelu prezentacje graficzne wpływają na lepsze rozumienie wizji i kierunków rozwoju. Język graficzny jest sprzymierzeńcem w procesach demokratyzacji planowania i partnerskiego programowania inwestycji publicznych.

Model powinien przedstawiać przestrzeń gminy oraz kierunki planowanych działań w ogólnej, uproszczonej formie. Chodzi o zobrazowanie elementów kluczowych, które budzą największe zainteresowanie polityki rozwoju gminy i w największym stopniu wpływają na przestrzeń. Model nie powinien stanowić mapy ogólnogeograficznej ilustrującej występowanie wszystkich elementów na danym terenie.



Nie powinien też zawierać szczegółowych, przestrzennych przesądzeń. Tego typu ustalenia precyzują dokumenty planistyczne gminy.

Ustalenia i rekomendacje modelu mogą np. dotyczyć:

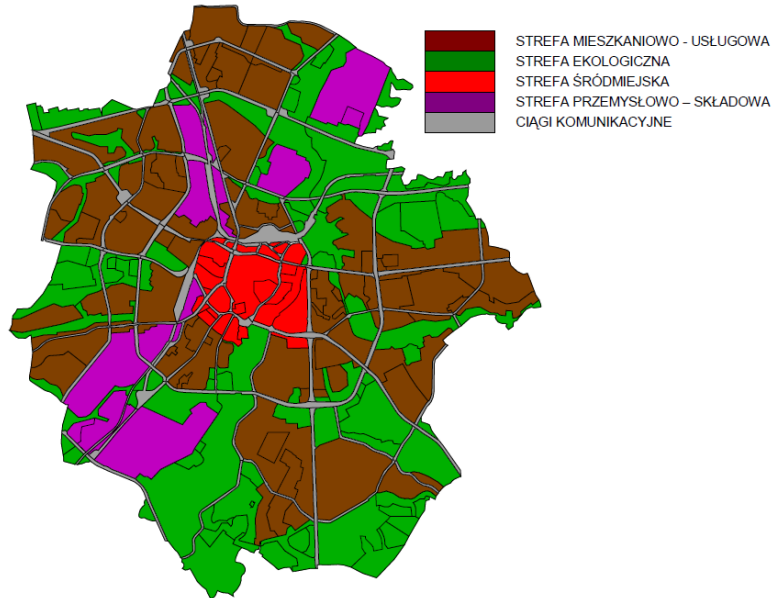
- warunków i zasad kreowania nowych terenów mieszkaniowych przy realizacji polityki przestrzennej (np. uzależnienie od dostępu do sieci transportowych, uzależnienie od występowania infrastruktury technicznej, konieczność wprowadzenia zakazu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych na określonych terenach, zasada kompleksowej zabudowy mieszkaniowej z usługami i terenami zieleni),
- ramowych zasad zagospodarowania i korzystania z terenów intensywnej urbanizacji (np. kontynuacja funkcji lub zakaz ich rozwoju, konieczność wprowadzenia zakazu zabudowy/ograniczenia zabudowy na terenach dotychczas niezabudowanych i bez infrastruktury technicznej, zakaz wjazdu samochodami osobowymi do ścisłego centrum miasta, obowiązkowe retencjonowanie wody, zaostrome parametry smogu i hałasu, standardy zieleni publicznej),
- zasad i kierunków rozwoju transportu (np. priorytet komunikacji pieszej, rowerowej i zbiorowej, ograniczanie ruchu samochodowego, dążenie do powiększania powierzchni przeznaczonej do ruchu pieszego, dążenie do likwidacji

- obszarów wykluczonych komunikacyjnie),
- zasad zagospodarowania obszarów cennych przyrodniczo (np. zalesianie, retencjonowanie, obostrzenia w zabudowie, warunki i zasady wykorzystania na cele rekreacyjne czy edukacyjne),
- warunków i zasad tworzenia terenów lokalizacji inwestycji związanych z realizacją funkcji rekreacyjnych, sportowych i turystycznych,
- warunków i zasad tworzenia terenów lokalizacji inwestycji związanych z aktywnością gospodarczą.

Kolejne dwa rysunki przedstawiają schemat struktury, uwzględniającej dominujące formy użytkowania terenów dla Rzeszowa i Kalisza. Obrazują kluczowe informacje przy zastosowaniu standardowego dla planowania przestrzennego schematu kolorystycznego. Są czytelne również bez wnikliwej analizy legendy. Źródłowo nie stanowiły one elementu strategii, ale analizując je pod tym kątem można stwierdzić, że taka szczegółowość rysunku jest wystarczająca.

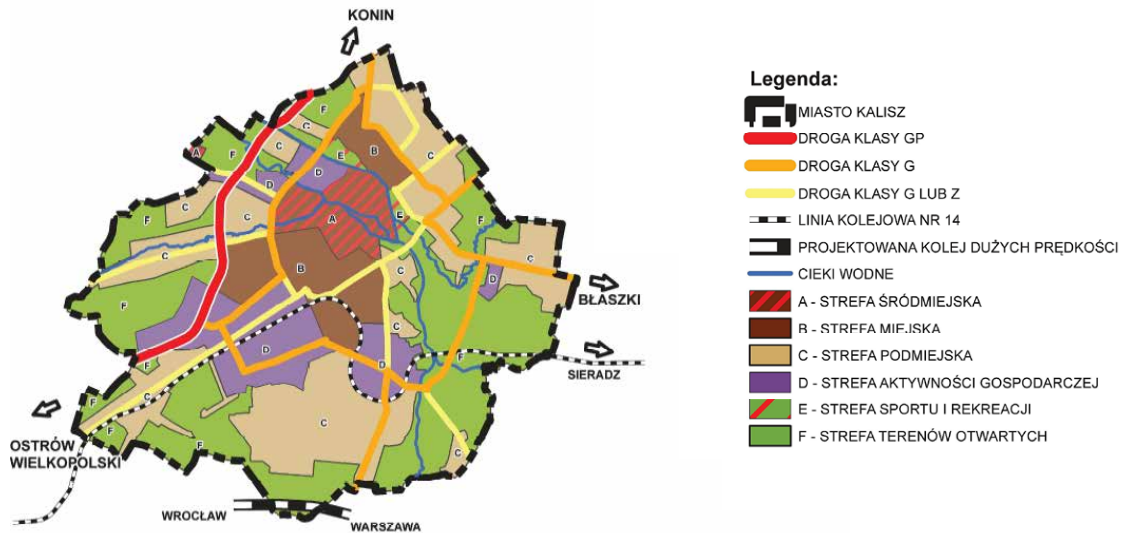
Kolejne dwa przykłady dotyczą sposobów prezentacji założeń realizacji celów i kierunków działań polityki przestrzennej i inwestycyjnej. Również w tym przypadku źródłowo nie były to elementy strategii, ale można je potraktować jako inspirację dla opracowania własnych schematów.

Przykład 9. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Rzeszowa z 1998 r.



Źródło: Raport o stanie miasta, załącznik nr 1 do uchwały nr LXXV/62/98 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 16 czerwca 1998 r.

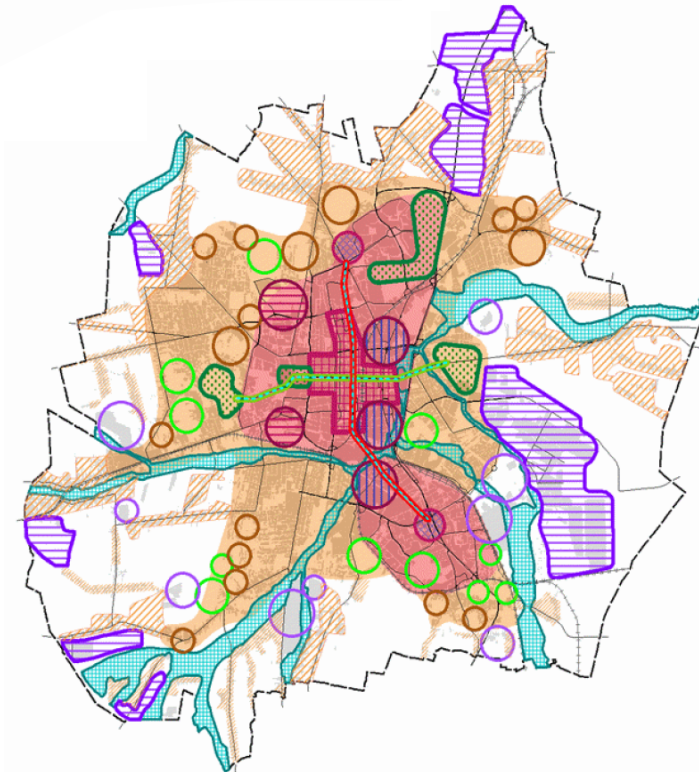
Przykład 10. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Kalisza.



Źródło: Załącznik nr 1 do uchwały nr XIV/215/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 września 2019 r.



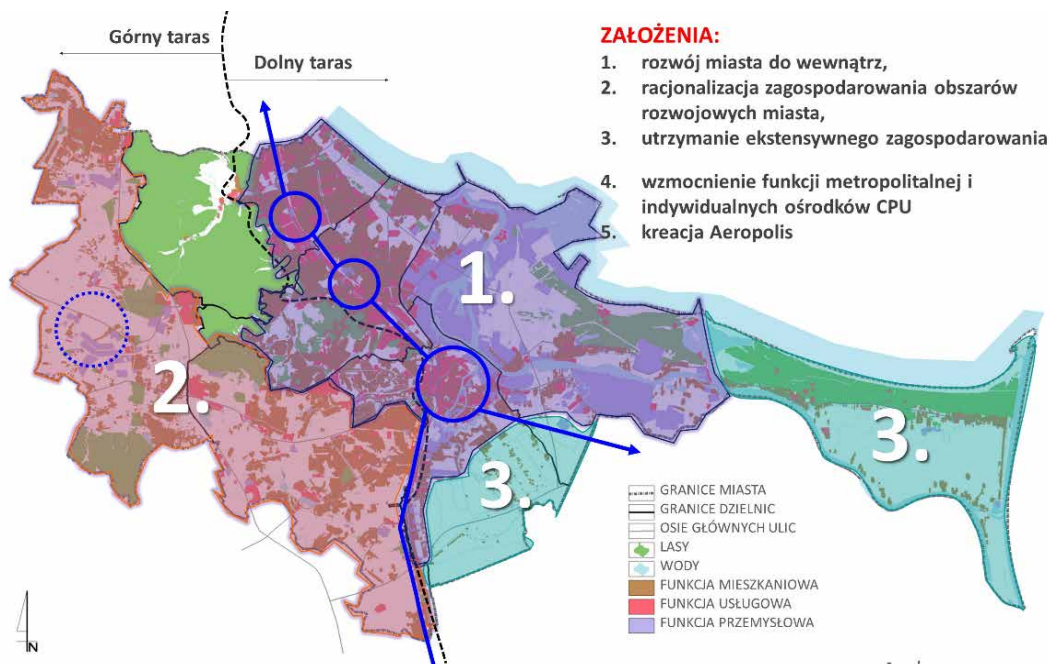
Przykład 11. Założenia realizacji celu „zwartość miasta” Częstochowy.



Objaśnienia: 1 - określenie strefy miejskiej (koncentracja działań w centrum): 1a - centralny ośrodek miejski, 1b - obszary przekształceń funkcjonalnych (aktywizacja funkcji miejskich lub gospodarczych), 1c - istotne obszary zwiększenia potencjału mieszkaniowo-usługowego, 1d - ponadlokalne ośrodki usługowo-handlowe; 2 - określenie strefy podmiejskiej (wykorzystanie potencjału rozwojowego wokół centrum): 2a - istotne obszary rezerwy mieszkaniowych, 2b - istotne obszary zieleni mogącej pełnić funkcje rekreacyjne, wypoczynkowe; 3 - obszary możliwego rozwoju zabudowy mieszkaniowej (dogodne predyspozycje rozwojowe); 4 - obszary ograniczonego rozwoju zabudowy (rozproszone, izolowane enklawy o niewielkim potencjale rozwojowym); 5 - obszary ochrony ciągłości korytarzy ekologicznych (ochrona dolin, warunki przewietrzania); 6 - strefy rozwoju gospodarczego; 7 - inne ważne obszary rozwoju gospodarczego; 8 - ważne obszary rekreacyjne, wypoczynkowe, turystyczne; 9 - oś krystalizacji strefy miejskiej; 10 - oś tożsamości historyczno-kulturowej (rozwój ruchu turystycznego).

Źródło: Załącznik nr 1 do uchwały Nr 263.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2019 r.

Przykład 12. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Gdańska wraz z założeniami.



Źródło: Biuro Rozwoju Gdańska.

3.3.3 Opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie – krok po kroku

Poniżej przedstawiono proponowany sposób opracowania i przedstawienia modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie.

1. Analiza kluczowych uwarunkowań rozwojowych

Pierwszym etapem prac nad modelem jest analiza uwarunkowań mających wpływ na rozwój gminy. Obejmują one w szczególności:

- demografię,
- elementy istniejącej struktury osadniczej,
- funkcjonujące systemy infrastruktury technicznej i społecznej,
- układ komunikacyjny i system transportowy, inne powiązania funkcjonalne,
- obszary o szczególnych walorach przyrodniczo-krajobrazowych, w tym chronione,

- zasoby dziedzictwa historycznego i kulturowego,
- obszary zagrożone.

Można to przedstawić na kilku bazowych rysunkach, wykorzystujących m.in. dane i informacje zgromadzone i opracowane w ramach diagnozy. Pomocne będą systemy informacji geograficznej i proste programy do obróbki graficznej. Warto pokazywać na jednym schemacie kilka zjawisk – np. strukturę osadnictwa z dostępnością komunikacyjną czy uwarunkowaniami środowiskowymi, w tym obszarami chronionymi. Łatwiej wtedy będzie określić jakie powinny być cele i kierunki rozwoju.

Część dotycząca uwarunkowań służy przede wszystkim wypracowaniu założeń modelu – ma ułatwić procedurę określenia docelowego schematu kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym planowanych kierunków polityki inwestycyjnej. Liczba rysunków powinna być ograniczona do tych najważniejszych, ponieważ pełny opis tego zagadnienia zawarty jest w diagnozie przygotowanej na potrzeby strategii.

2. Opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy

Kolejnym etapem powinno być opracowanie szkicu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy.

Do podstawowych elementów struktury można zaliczyć obszary różniące się między sobą rodzajem funkcji. Podstawowe składowe struktury obejmują funkcje:

- mieszkaniową,
- usługową (usługi publiczne i komercyjne),
- przemysłową,
- rolniczą,
- komunikacyjną,
- rekreacyjną, sportową, turystyczną,
- przyrodniczą (wody, lasy, góry).

W ramach tworzenia modelu zaleca się stosowanie różnorodnych metod prezentacji, m.in. strzałek, sygnatur i piktogramów, linii zasięgu. Model nie wskazuje lokalizacji działań i projektów (co najwyżej przedstawia ich schematyczne rozmieszczenie), ale prezentuje kluczowe kierunki interwencji w kontekście docelowego stanu zagospodarowania w poszczególnych zakresach problemowych (np. inwestycji drogowych w kontekście docelowej sieci dróg) lub stanowi zintegrowaną prezentację strategicznych kierunków rozwoju w przestrzeni całej gminy. Dobrze jest sprecyzować status poszczególnych elementów zagospodarowania, np.: istniejące, w realizacji, planowane. Przy pracy nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej można wykorzystać informacje zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

3. Schematyczne rozmieszczenie planowanych działań i oczekiwanych zmian

W ramach modelu powinno się również wykazać ogólne kierunki zagospodarowania przestrzennego, obszary podejmowanej interwencji, oczekiwane zmiany w przestrzeni wynikające z celów strategii rozwoju gminy. Warto przedstawić w sposób ogólny (bez wytyczania ich granic) obszary inwestowania (i wykluczenia z inwestowania) – poprzez wskazanie obszarów wymagających doposażenia w różne elementy infrastruktury itp. oraz planowanego rozmieszczenia inwestycji (bez wskazywania dokładnej lokalizacji). Model obrazuje przeznaczenie środków publicznych na obszary określone wcześniej jako priorytetowe, zgodnie ze zidentyfikowanymi niedoborami w wyposażeniu w usługi i infrastrukturę. Takie informacje mają również znaczenie dla katalizowania prywatnych działań inwestycyjnych w otoczeniu lub komplementarnie do projektów publicznych. Podsumowując, chodzi o informację na temat wizji związanej z utrzymaniem bądź wykształceniem tożsamości przestrzennej obszaru gminy, prezentację kierunków rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, docelowych funkcjonalności obszarów oraz relacji między nimi.

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

Ostatnim etapem jest opis ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, czyli zasad wynikających z przyjętego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. W tej części należy przedstawić w formie narracyjnej założenia ogólne struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy wynikające z przyjętej w strategii wizji rozwoju oraz ustalenia i rekomendacje dla kluczowych jednostek funkcjonalno-przestrzennych. Opis tych drugich powinien uwzględniać krótką charakterystykę każdej z nich oraz określać najważniejsze cele zintegrowanej polityki rozwoju oraz zalecenia i wskazówki dotyczące kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w odniesieniu do tych jednostek.



Notatka 5. Opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy w trzech zasadniczych krokach.

KROK 1

„ZAPOZNAJ SIĘ Z WNIOSEKAMI Z DIAGNOZY
I KONSULTACJI... I POTRAKTUJ JE POWAŻNIE!”

KROK 2

„DYSKUTUJ, ARGUMENTUJ, SŁUCHAJ, ROZMAWIAJ...”

KROK 3

„ZOBRAZUJ WIZJĘ NA MAPIE!”

„OKREŚL FUNKCJE TERENÓW!”

„ZAZNACZ POWIĄZANIA
POMIĘDZY MIEJSCAMI
I OBSZARAMI WAŻNYMI DLA
ROZWOJU GMINY!”

„POKAŻ OBSZARY POŻĄDANYCH
ZMIAN, ROZMIEŚĆ INWESTYCJE!”

3.3.4 Przykładowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie

Poniżej przedstawiono główne etapy prac nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz efekt tych prac w postaci samego modelu wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej – dla fikcyjnej gminy Górki. Przyjęto założenia, że jest to gmina złożona z niewielkiego miasta oraz 22 sołectw. Ich nazwy zaczerpnięto spośród listy najbardziej powszechnych nazw miejscowości w Polsce.

1. Kluczowe uwarunkowania rozwojowe gminy Górki

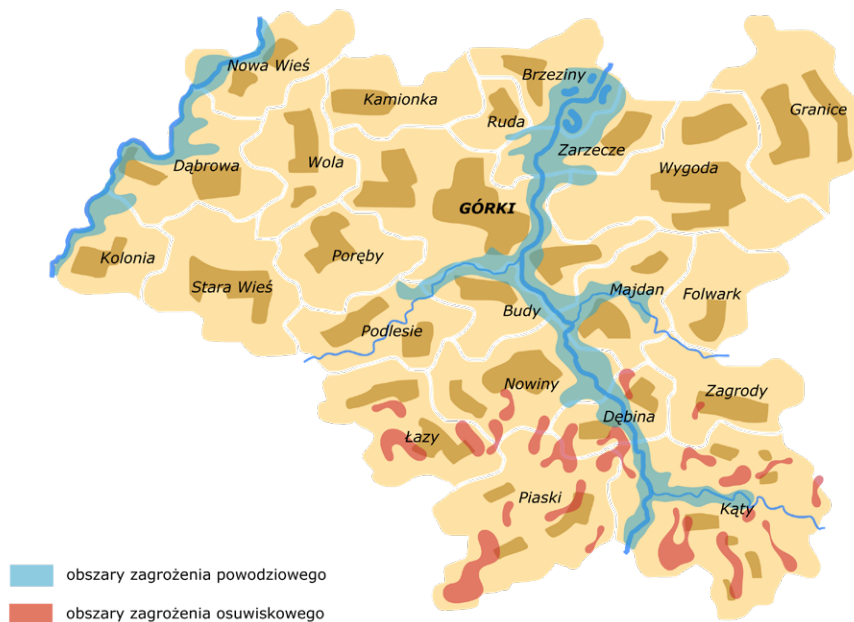
Gmina Górki jest średniej wielkości gminą miejsko-wiejską. Jej kręgosłupem komunikacyjnym są: droga krajowa prowadząca w kierunku stolicy regionu, oddalonej o ok. 50 km, gdzie dodatkowo zlokalizowane jest lotnisko, przebiegające przez gminę drogi wojewódzkie, a także linia kolejowa z trzema przystankami. Centralnie położone w gminie miasto Górki pełni rolę ośrodka administracyjno-usługowego i gospodarczego o znaczeniu lokalnym. W skali gminy występuje duże zróżnicowanie wewnętrzne, m.in. pod względem demograficznym, zasobów środowiska naturalnego oraz stopnia wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Linia podziału – w uproszczeniu – przebiega równoleżnikowo przez środek jednostki, dzieląc ją na gęściej zaludnioną i silniej rozwiniętą północ (co wynika w dużej mierze z dostępności transportowej) oraz – charakteryzujące się gorszymi parametrami południe, które jednocześnie posiada potencjał przyrodniczy w postaci zasobów środowiska naturalnego oraz atrakcyjności turystycznej. Niżej zestawiono przykładowe rysunki przedstawiające uwarunkowania istotne dla modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy.



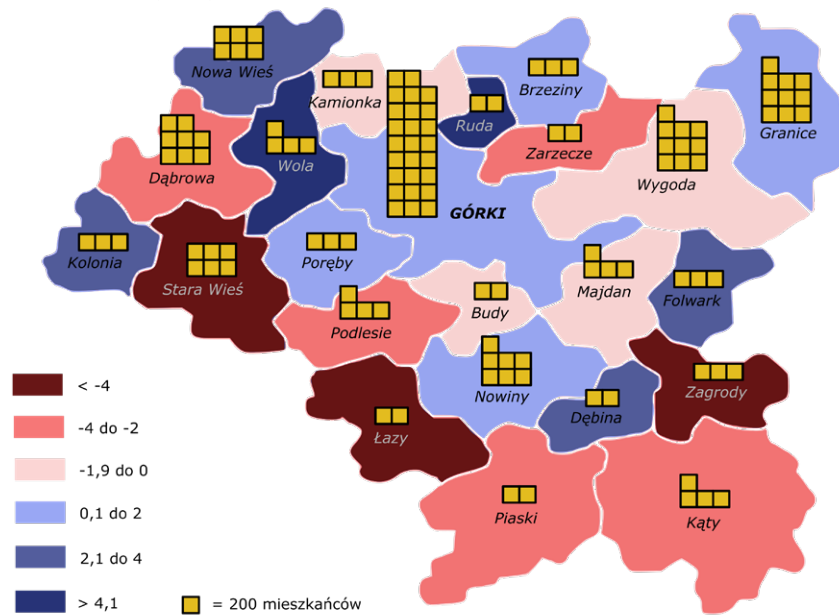
Rysunek 1. Elementy struktury osadniczej wraz z lokalnym układem komunikacyjnym gminy Górki (stan na koniec 2020 r.).



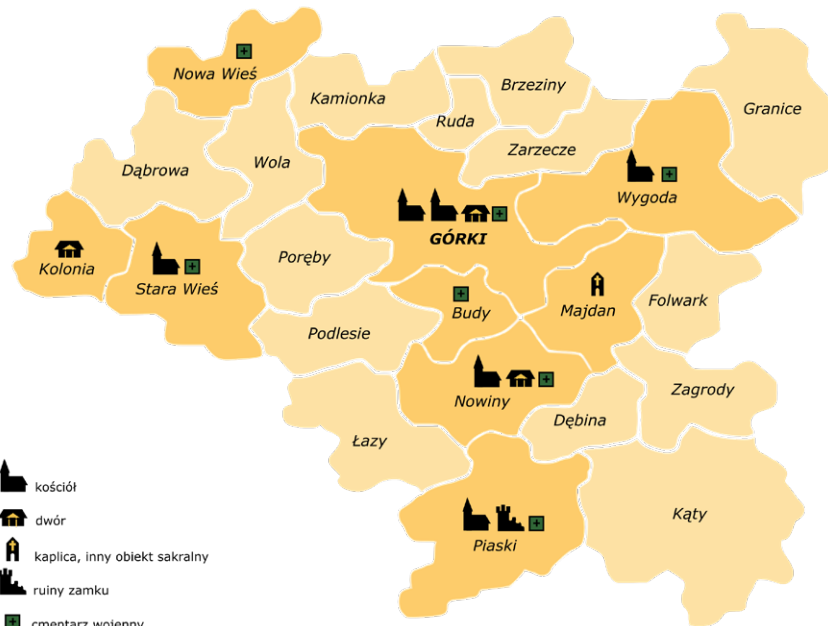
Rysunek 2. Obszary zagrożenia osuwiskowego i powodziowego na terenie gminy Górki (stan na koniec 2020 r.).



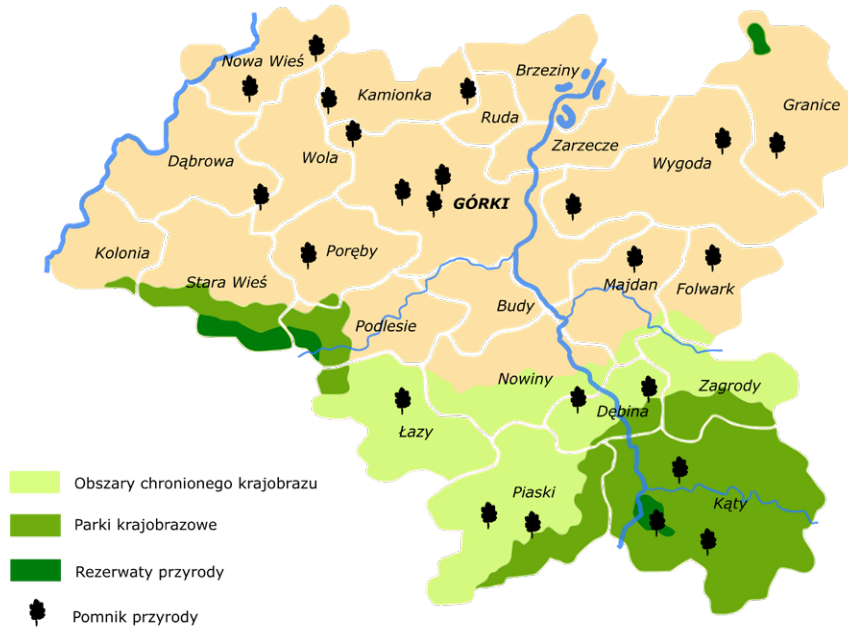
Rysunek 3. Demografia – liczba mieszkańców na koniec 2020 r. oraz przyrost liczby mieszkańców [%] w okresie 2015-2020 w poszczególnych miejscowościach gminy Górkki.



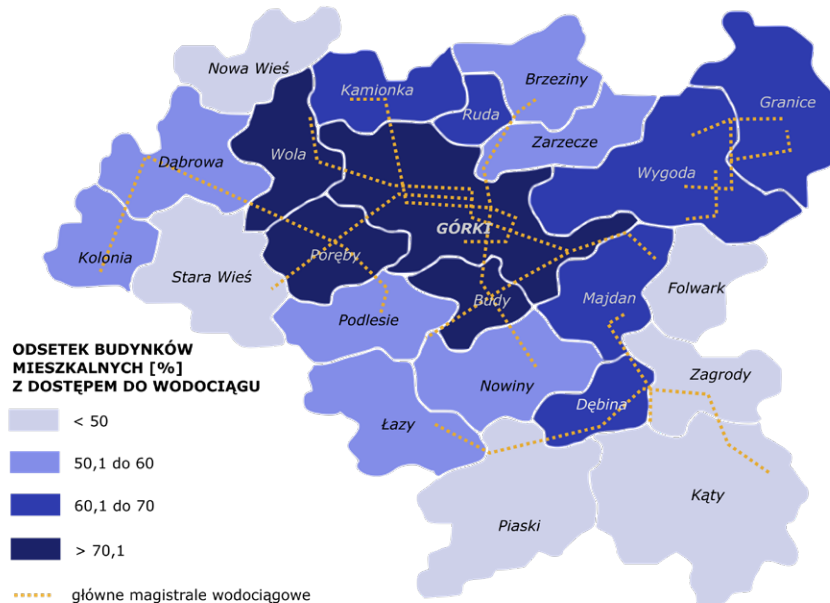
Rysunek 4. Zasoby dziedzictwa kulturowego na terenie gminy Górkki – obiekty wpisane do rejestru zabytków (stan na koniec 2020 r.).



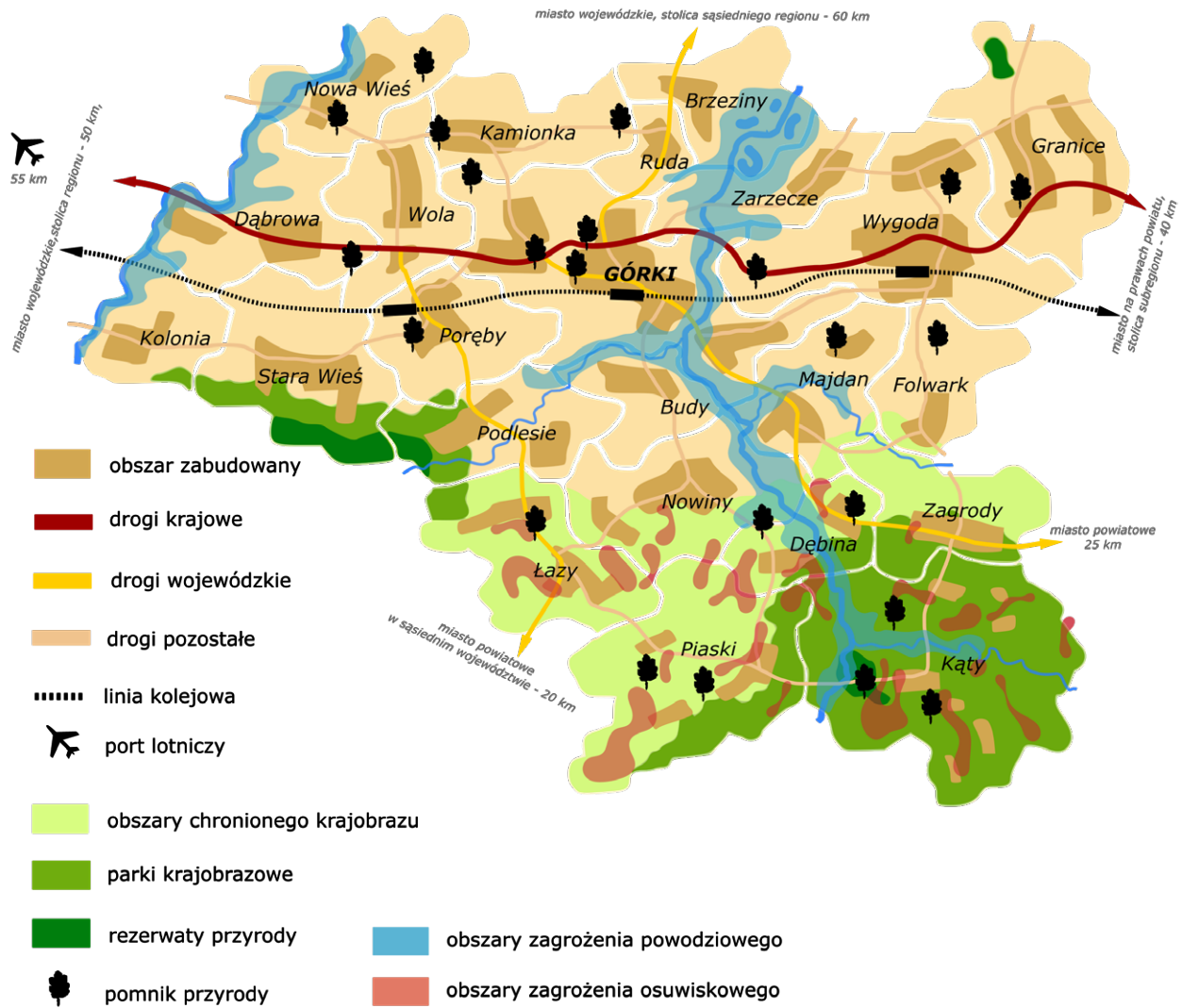
Rysunek 5. Obszary ochrony przyrody na terenie gminy Górki wraz z lokalizacją pomników przyrody (stan na koniec 2020 r.).



Rysunek 6. Infrastruktura techniczna – główne magistrale wodociągowe oraz odsetek [%] budynków mieszkalnych w sołectwach, posiadających dostęp do sieci wodociągowej w 2019 r.



Rysunek 7. Elementy struktury osadniczej wraz z lokalnym układem komunikacyjnym na tle uwarunkowań środowiskowych gminy Górki (stan na koniec 2020 r.).



2. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki

WIZJA ROZWOJU GMINY GÓRKI

W 2030 r. gmina Górki w pełni korzysta ze swojego położenia na skrzyżowaniu ważnych szlaków komunikacyjnych, w niewielkiej odległości od centrów regionalnych. Bogate walory przyrodniczo-krajobrazowe oraz zasoby materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz bazująca na nich zróżnicowana oferta turystyczna przyciągają turystów oraz gości z Polski i zagranicy. Rozwija się konkurencyjna gospodarka lokalna, powiązana z efektywnym systemem edukacji i aktywnością zawodową mieszkańców oraz nowe funkcje usługowe i handlowe, a także przemysłowe w ramach wydzielonych stref aktywności gospodarczej. Sprawne i efektywne zarządzanie publiczne, aktywna współpraca samorządów, przedstawiciele sektora biznesu i organizacji pozarządowych zapewniają wysoką jakość i dostępność usług publicznych. Przyjęty zrównoważony model rozwoju, z dbałością o środowisko i ład przestrzenny, procentuje tym, że gmina Górki jest miejscem przyjaznym i atrakcyjnym do życia, pracy oraz rekreacji i wypoczynku.

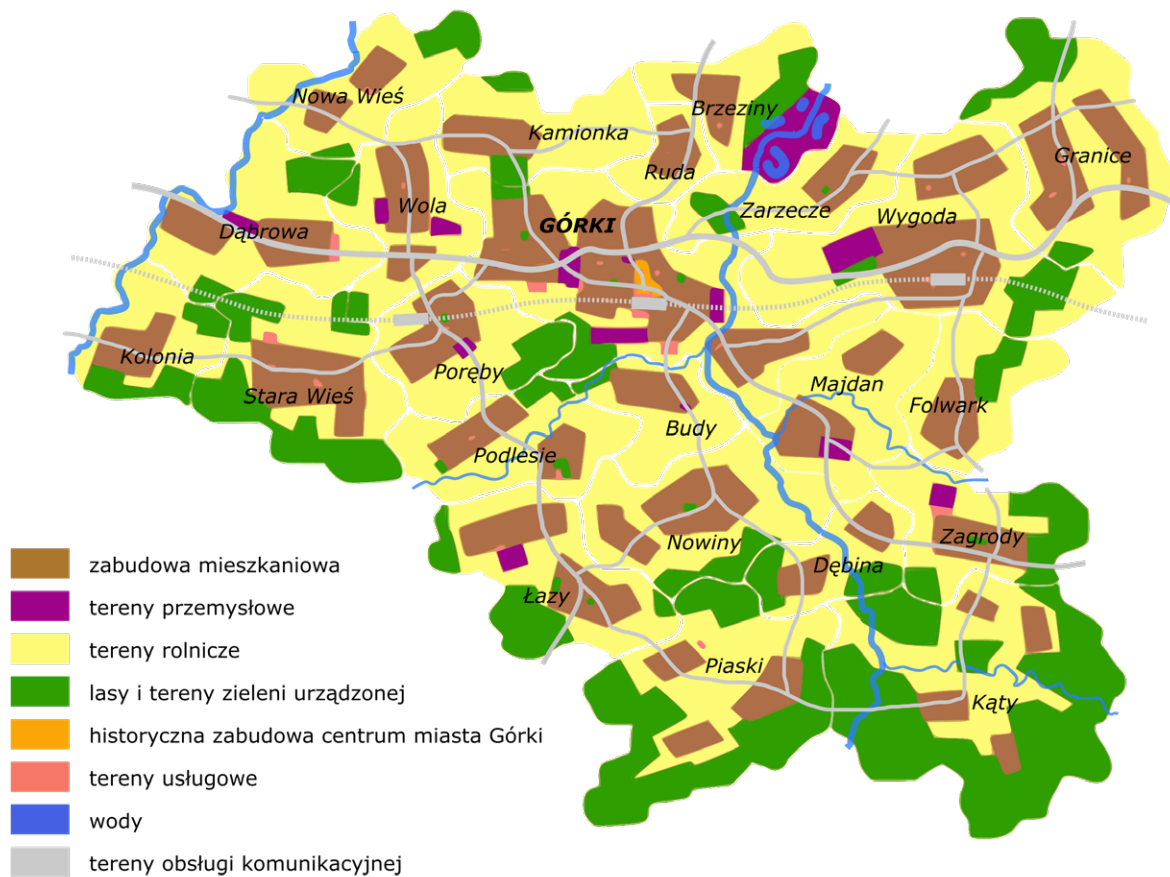
MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ

Model docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki jest zobrazowaniem spodziewanych i zaplanowanych w strategii gminy procesów rozwoju i ich wpływu na kształtowanie się struktur przestrzennych. Z jednej strony, ze względu na ukształtowanie terenu, historycznie ugruntowane użytkowanie przestrzeni (w tym sieć osadniczą), powiązania komunikacyjne, występujące zasoby naturalne i obszary cenne przyrodniczo, a także wiele innych uwarunkowań zastanych, a z drugiej strony w wyniku zdiagnozowanych w strategii problemów, potrzeb i potencjałów rozwojowych, wyodrębniono dwie zasadnicze strefy przestrzenne gminy:

- Tereny, na których przewidywany jest rozwój zabudowy są wyodrębnione w oparciu o dominujące funkcje:
 - zachowanie staromiejskiej struktury historycznej miasta Górki,
 - funkcje usługowe,
 - funkcje mieszkaniowe,
 - funkcje przemysłowe i strefy aktywności gospodarczej,

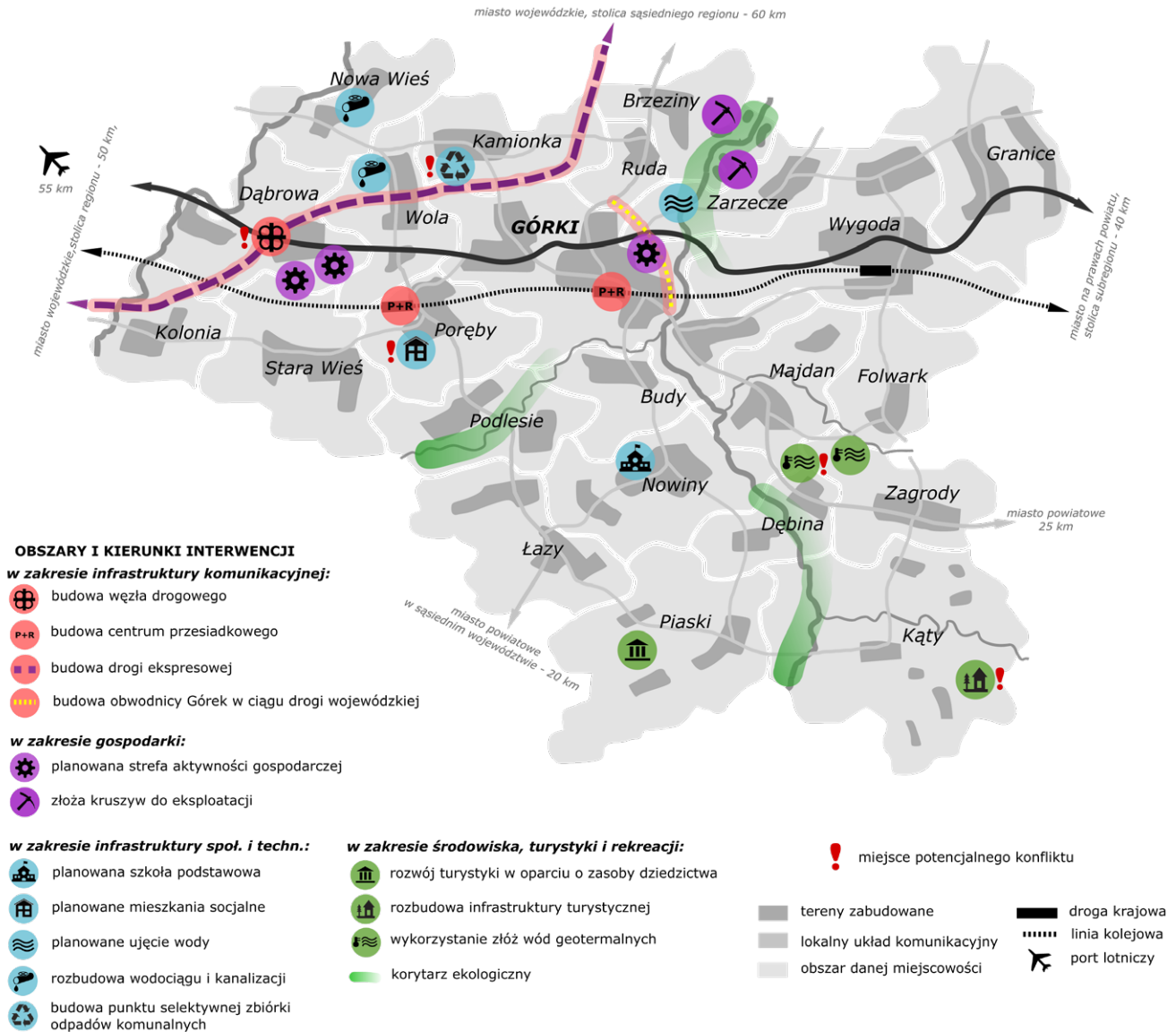
- Tereny o innych dominujących funkcjach:
 - tereny zieleni,
 - tereny użytkowane rolniczo,
 - wody.

Rysunek 8. Funkcje terenów w gminie Górkki.



3. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki – rozmieszczenie planowanych interwencji i planowane zmiany w przestrzeni gminy

Rysunek 9. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki – rozmieszczenie planowanych inwestycji i planowane zmiany w przestrzeni gminy.



Krótką charakterystyka obszarów i kierunki interwencji:

- Dla poprawy mobilności mieszkańców, a także wzmocnienia powiązań zewnętrznych, w tym z miastem regionalnym, zaplanowano budowę nowych dróg, m.in. drogi łączącej dwa sąsiednie miasta wojewódzkie z węzłem we wsi Dąbrowa, a także obwodnicy miejscowości Górki. Potencjalne konflikty: lokalizacja inwestycji w wymiarze społecznym i ekologicznym, potrzebne działania informacyjno-edukacyjne i konsultacje społeczne.
- Tereny wzdłuż ważnych dróg oraz węzłów komunikacyjnych są atrakcyjne dla inwestorów prywatnych. Możliwości zagospodarowania istniejących terenów w skali gminy zostały wyczerpane. Planowane inwestycje drogowe stanowią jednak szansę na otwarcie nowych obszarów z przeznaczeniem pod rozwój przemysłu w miejscowościach: Górki, Dąbrowa i Stara Wieś.
- Mając na względzie, że dostępność komunikacyjna stanowi kluczowy czynnik dla atrakcyjności osadniczej, rynku pracy, turystycznej czy gospodarczej, zaplanowano budowę zintegrowanego centrum przesiadkowego wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą. Inwestycja będzie polegała na zagospodarowaniu terenu dworca kolejowego w miejscowości Górki poprzez wybudowanie węzła przesiadkowego, budowę miejsc postojowych dla rowerów oraz samochodów (parkingi P&R i B&R). Podobną inwestycję, o mniejszej skali, zaplanowano we wsi Poręby. Dodatkowo zakłada się utworzenie systemu tras rowerowych prowadzących do centrum przesiadkowego. Inwestycja, dzięki zwiększeniu atrakcyjności transportu publicznego i form alternatywnych względem samochodu, przyczyni się do poprawy jakości środowiska w gminie, w szczególności jakości powietrza.
- Szczegółowa analiza sieci szkół i stanu technicznego istniejącej bazy w kontekście notowanych w ostatnich latach i prognozowanych wskaźników demograficznych wskazała na potrzebę budowy nowej szkoły w miejscowości Nowiny. Z nowej placówki będą korzystały ponadto dzieci z sąsiednich miejscowości: Łazy i Dębina. W przyszłości może to prowadzić do likwidacji małych szkół w sąsiednich miejscowościach: Piaski i Podlesie.
- Wymagania ustawowe, potwierdzone wnioskami z diagnozy społecznej, a także rosnącymi wydatkami z tytułu odszkodowań za niedostarczenie lokali uprawnionym, wskazują na konieczność zorganizowania na terenie gminy nowych lokali socjalnych. Planuje się budowę budynku socjalnego we wsi Poręby na co najmniej 20 mieszkań, w tym dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Potencjalny konflikt społeczny co do lokalizacji



inwestycji, potrzebne działania informacyjno-
edukacyjne i konsultacje społeczne.

- Na terenie miejscowości Piaski znajduje się zabytek kultury o dużej wartości historycznej oraz potencjale rozwojowym. Wokół niego wyznaczono strefę turystyczną. W zamierzeniu działania realizowane będą poprzez współpracę strony publicznej i prywatnej.
- Jakość środowiska i komfort życia mieszkańców stanowią priorytet władz gminy. Mając to na względzie, a także biorąc pod uwagę uwarunkowania terenu, koszty realizacji i utrzymania inwestycji, wyznaczono obszary doposażenia w siećową infrastrukturę techniczną. Rozwój sieci wodno-kanalizacyjnej planuje się przede wszystkim w miejscowościach: Wola i Nowa Wieś. Charakteryzują się one najwyższym przyrostem udziałnych pozwoleń na budowę i dodatnim przyrostem rzeczywistym ludności. W przypadku pozostałych obszarów, promowane i wspierane będą głównie rozwiązania indywidualne i sąsiedzkie.
- W przestrzeni gminy wskazano potrzebę zachowania terenów rolniczych, celem ich ochrony przed zainwestowaniem i efektywnego wykorzystania zasobów w postaci gleb wysokiej jakości i przydatności rolniczej. Potencjalny konflikt z właścicielami działek, którzy liczą na ich przekształcenie w działki budowlane.
- Podejmując obowiązek ustawy o utworzeniu co najmniej jednego stacjonarnego

punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminie, zaplanowano utworzenie PSZOK we wsi Kamionka, w miarę możliwości blisko granicy gminy. Daje to ewentualnie szansę na realizację inwestycji z sąsiednią gminą. Potencjalny konflikt społeczny co do lokalizacji inwestycji, potrzebne działania informacyjno-
edukacyjne i konsultacje społeczne.

- Ze względu na ponadprzeciętne walory przyrodniczo-krajobrazowe południowych obszarów gminy, w szczególności najbardziej wysuniętej na południe miejscowości Kąty, gdzie zlokalizowany jest rezerwat przyrody, zaplanowano współpracę z władzami parku, PTTK oraz innymi interesariuszami na rzecz budowy małego schroniska z wieżą widokową, a także wytyczenie sieci szlaków turystycznych o różnej trudności oraz tematyce przewodniej. Potencjalny konflikt: ograniczenie środowiskowe – cele turystyczne, potrzeba ustaleń i negocjacji z właściwymi instytucjami oraz organizacjami.
- W sołectwach: Dębina i Zagrody zinwentaryzowano pokłady wód geotermalnych, które mogą posłużyć jako element bazowy dla oferty uzdrowiskowej i SPA, jak również do wytwarzania energii cieplnej. Docelowe wykorzystanie zostanie określone po zakończeniu kolejnych badań i ekspertyz. Możliwa jest realizacja inwestycji w formule partnerstwa publiczno-
prywatnego. Potencjalne konflikty:

technologiczny, związany z wydobyciem i zagospodarowaniem zasobów i/lub społeczno-prawny, związany z wciąż rzadkimi przypadkami wykorzystywania formuły PPP. Potrzeba zaangażowania specjalistów i praktyków z odpowiednim doświadczeniem realizacyjnym oraz konsultacji społecznych.

- W powiązaniu z przebiegającymi południkowo przez obszar gminy rzekami wyznaczono obszary ochrony ciągłości korytarza ekologicznego.
- Istotnym zasobem naturalnym, występującym na terenie gminy, są złoża kruszyw (głównie żwiru), występujące w dolinach rzecznych. Największe, eksploatowane obecnie złożo znajduje się w Brzezinach. Występowanie złóż niesie za sobą szereg konsekwencji gospodarczych i społecznych – poza niewątpliwymi korzyściami (zatrudnienie, dochody do budżetu gminnego) także i problemy (przekształcenie środowiska naturalnego czy wzmożony ruch samochodów ciężarowych – wywóz urobku). W najbliższych latach za priorytet uznano zagospodarowanie nieczynnych już wyrobisk poźwirowych – przekształcenie w małe ośrodki rekreacji wodnej i wypoczynku.
- Wydajność obecnie użytkowanych źródeł wody nie jest wystarczająca w perspektywie dynamicznie rosnącej liczby mieszkańców w części gminy oraz obserwowanych zmian klimatycznych

(często występujące susze). W związku z tym planuje się budowę nowego ujęcia wody na rzece w miejscowości Zarzeczce.

4. Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie Górki

1. Tereny zachowania staromiejskiej struktury historycznej miasta Górki:
 - Charakterystyka:
Obszar położony centralnie względem granic jednostki, kluczowy dla tożsamości miasta i gminy, mający pełnić rolę funkcjonalnego i reprezentacyjnego centrum. Wyróżnia go historyczny układ urbanistyczny, którego elementem są rynek, charakterystyczna małomiasteczkowa zabudowa sprzed 100 lat – kamienice oraz nieliczne domy drewniane, a także rozwinięta funkcja turystyczno-usługowa.
 - Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Zachowanie historycznej tkanki i struktury przestrzennej,
 - Kultywowanie tradycji handlowych rynku,
 - Podnoszenie walorów użytkowych oraz komercjalizacja funkcji turystycznej, z wykorzystaniem zasobu historycznego jako najważniejszego komponentu,
 - Kształtowanie wizerunku miasta i gminy,
 - Zachowanie „żywego centrum miasta”.



- Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Podporządkowanie nowej zabudowy historycznej kompozycji przestrzennej,
 - Zachowanie targowej funkcji części rynku,
 - Przekształcanie istniejących placów i skwerów na przestrzenie przyjazne mieszkańcom i turystom,
 - Zwiększenie udziału zieleni,
 - Uspokajanie ruchu poprzez: priorytet komunikacji pieszej, rowerowej i zbiorowej, ograniczanie ruchu samochodowego, dążenie do powiększania powierzchni przeznaczonej do ruchu pieszego,
 - Dostosowanie części rynku do organizacji wydarzeń o charakterze kulturalnym, rozrywkowym, integracyjnym, plenerowym.
2. Tereny o funkcjach usługowych:
- Charakterystyka:

Obszary administracyjno-usługowe, istotne ze względu na obsługę mieszkańców miasta i gminy oraz sąsiednich gmin wiejskich, a także skupiające miejsca pracy. W obszarach tych zlokalizowane są m.in. instytucje i obiekty użyteczności publicznej, punkty handlowo-usługowe, w tym wielkopowierzchniowe, tereny obsługi komunikacji o znaczeniu ponadlokalnym.
- Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Budowanie roli miasta i gminy jako lokalnego lidera usług i handlu,
 - Porządkowanie i uzupełnianie struktury przestrzennej,
 - Zwiększanie potencjału gospodarczego, w tym wzmacnianie istniejących funkcji usługowych komercyjnych,
 - Podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez zapewnienie dostępu do usług.
 - Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Kształtowanie czytelnej, zwartej struktury przestrzennej i dopełnianie układów urbanistycznych,
 - Kształtowanie struktury przestrzennej uwypuklające i wzmacniające znaczenie istniejących obiektów o ważnych funkcjach lokalnych i ponadlokalnych,
 - Mieszanie i dodawanie funkcji,
 - Zwiększenie udziału zieleni,
 - Zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej (układ drogowy, komunikacja zbiorowa, infrastruktura piesza i rowerowa, węzeł przesiadkowy),
 - Dobra organizacja miejsc parkingowych przy kluczowych obiektach.

3. Tereny o funkcjach mieszkaniowych – zabudowa wielorodzinna:

- Charakterystyka:
Obszary zabudowy mieszkaniowej z przewagą zabudowy wielorodzinnej, głównie niskiej, wpisującej się w kontekst osiedli, oraz jednorodzinnej o dużym zagęszczeniu w mieście, z częściowo obecną funkcją usługową.
- Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Podnoszenie jakości życia i zamieszkania.
 - Zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta dla budownictwa wielorodzinnego o niskiej intensywności oraz jednorodzinnego o wysokiej intensywności,
 - Kształtowanie, porządkowanie i uzupełnianie struktury przestrzennej.
- Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Kształtowanie czytelnej, zwartej struktury przestrzennej i dopełnianie układów urbanistycznych,
 - Kreowanie połączeń z układem zewnętrznym: komunikacyjnych i kompozycyjnych, w tym z terenami aktywnymi przyrodniczo,
 - Zapewnienie dla terenów zabudowy mieszkaniowej dostępności terenów zieleni oraz estetycznych

i funkcjonalnych przestrzeni publicznych (integrujących mieszkańców),

- Zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej (układ drogowy, komunikacja zbiorowa, infrastruktura rowerowa i piesza),
- Dążenie do poprawy dostępności infrastruktury społecznej (przedszkola, szkoły, place zabaw, skwery) i możliwie pełnej dostępności infrastruktury technicznej (mediów miejskich).

4. Tereny o funkcjach mieszkaniowych – zabudowa jednorodzinna:

- Charakterystyka:
Obszary mieszkaniowe z przewagą zabudowy jednorodzinnej oraz zagrodowej, zlokalizowane poza centrum miasta i przede wszystkim wzdłuż istniejących ulic w poszczególnych sołectwach gminy, gdzie charakteryzują się tradycyjnymi dla fizjonomii wsi cechami rozplanowania i sposobem sytuowania zabudowy.
- Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Podnoszenie jakości życia i zamieszkania,
 - Zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej gminy dla budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego,
 - Kształtowanie, porządkowanie i uzupełnianie struktury przestrzennej,
 - Ochrona krajobrazu kulturowego dawnych układów ruralistycznych.



- Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Utrzymanie i kontynuacja istniejącej struktury przestrzennej i form zabudowy, z możliwością jej uzupełnienia,
 - Dopuszczenie drugiego pasa zabudowy na zapleczu istniejących budynków usytuowanych wzdłuż ulic w sołectwach,
 - Kształtowanie prawidłowych relacji pomiędzy zabudową związaną z produkcją rolną a zabudową mieszkaniową w sołectwach,
 - Kreowanie połączeń z układem zewnętrznym: komunikacyjnych i kompozycyjnych, w tym z terenami aktywnymi przyrodniczo,
 - Kształtowanie zieleni m.in. poprzez powiązanie z usługami sportu i rekreacji, a także zachowanie niezabudowanych odcinków dolin rzecznych jako wolnych od zabudowy,
 - Zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej m.in. poprzez układ dróg publicznych, rowerowe połączenia z częścią historyczną miasta wzdłuż ciągów drogowych,
 - Dążenie do poprawy dostępności infrastruktury społecznej (przedszkola, szkoły, place zabaw, skwery),
 - Prowadzenie infrastruktury technicznej ograniczone przede wszystkim do dróg publicznych, bazujące na analizie potrzeb i rachunku ekonomicznym.
- 5. Tereny o funkcjach przemysłowych i strefy aktywności gospodarczej:
 - Charakterystyka:

Obszary pełniące kluczową rolę dla rozwoju gospodarczego gminy, zlokalizowane w większości wzdłuż linii kolejowej i drogi wojewódzkiej, także w sąsiedztwie planowanych inwestycji drogowych.
 - Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Zwiększanie atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej gminy,
 - Porządkowanie, uzupełnianie i kreowanie nowej struktury przestrzennej,
 - Koncentracja obszarów wzdłuż obecnych i planowanych ciągów komunikacyjnych,
 - Minimalizowanie negatywnych skutków dla ludzi, infrastruktury i środowiska, w tym stały monitoring.
 - Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Połączenie z ponadlokalnym układem komunikacyjnym,
 - Tworzenie układu kompozycyjno-komunikacyjnego zapewniającego dostępność oraz dobrą dystrybucję terenów i ich obsługę,
 - Uwzględnienie zapotrzebowania na miejsca parkingowe dla nowej zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów,
 - Ograniczenie negatywnego wpływu terenów aktywności gospodarczej na

- sąsiadującą zabudowę mieszkaniową, środowisko i krajobraz (np. strefowanie zabudowy, tworzenie pasów zieleni izolacyjnej i granic przestrzennych, ograniczenia w zasklepianiu gleby),
- Zwiększenie powierzchni terenów zieleni,
 - Wyposażenie terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej w kanalizację sanitarną i nakaz odprowadzania ścieków do kanalizacji sanitarnej,
 - Uzbrajanie terenów proporcjonalnie do stopnia zainwestowania i zagospodarowania,
 - Zapewnienie odpowiednich parametrów infrastruktury liniowej.
6. Tereny zieleni – lasy:
- Charakterystyka:
Obszary lasów kluczowe dla systemu przyrodniczego, położone w sołectwach w południowej części gminy, pełniące głównie role: klimatyczno-biologiczną, krajobrazową oraz rekreacyjno-społeczną, częściowo produkcyjną.
 - Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Zachowanie, ochrona i zrównoważone wykorzystanie systemu przyrodniczego,
 - Zwiększenie ilości i dostępności terenów zieleni,
 - Przeciwdziałanie degradacji środowiska leśnego dla zapewnienia harmonijnego
- rozwoju życia mieszkańców gminy,
- Wykorzystanie obszarów leśnych oraz ich najbliższego sąsiedztwa dla realizacji programów z zakresu rekreacji i wypoczynku (także sportu czy turystyki) oraz ochrony zdrowia i edukacji (ścieżki edukacyjne, szlaki turystyczne).
- Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Zachowanie i tworzenie kompleksów leśnych i towarzyszących im łąk w dotychczasowym użytkowaniu, uzupełnianie i poszerzanie kompleksów leśnych,
 - Wyznaczanie ścieżek edukacyjnych i stref wejścia do lasu wyposażonych w miejsca parkingowe, infrastrukturę rowerową, tablice informacyjne i matę architekturę, umożliwiającą edukację, rekreację i wypoczynek, w szczególności w sąsiedztwie terenów zabudowy mieszkaniowej,
 - Wprowadzenie zakazu sytuowania nowej zabudowy niezwiązanej z gospodarką leśną (możliwa realizacja małej architektury na cele rekreacji i wypoczynku, edukacji ekologicznej itp.).
7. Tereny zieleni – zieleń urządzona, strefy rekreacyjno-wypoczynkowe i obszary o funkcjach turystycznych:



- Charakterystyka:
Obszary dopełniające system przyrodniczy, pełniące głównie rolę rekreacyjno-społeczną i turystyczną.
 - Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Zwiększenie powierzchni i dostępności terenów zieleni,
 - Wykorzystanie potencjału przyrodniczego do stworzenia atrakcyjnej oferty aktywnego spędzania czasu wolnego (sport, rekreacja, wypoczynek, turystyka),
 - Poprawa jakości zamieszkania oraz atrakcyjności osadniczej,
 - Zachowanie i ochrona systemu przyrodniczego oraz krajobrazu,
 - Poprawa warunków klimatycznych.
 - Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Zachowanie i tworzenie terenów zieleni, obszarów rekreacyjno-wypoczynkowych, sportowych i turystycznych z dużym udziałem terenów aktywnych przyrodniczo,
 - Porządkowanie istniejących i tworzenie nowych zespołów zieleni,
 - Zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej: pieszej, rowerowej, transportu zbiorowego oraz samochodowej,
 - Dopuszczenie lokalizacji obiektów budowlanych związanych z funkcją obszarów i usługami wspierającymi te funkcje, w tym niezbędnej infrastruktury – przy założeniu minimalizowania negatywnego oddziaływania obiektów na krajobraz,
 - Zapewnienie dużego udziału zieleni wysokiej.
8. Tereny użytkowane rolniczo:
- Charakterystyka:
Grunty orne, łąki, pastwiska, sady zlokalizowane głównie poza miastem.
 - Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Zachowanie tożsamości miejsko-wiejskiej gminy,
 - Zachowanie, ochrona przed zainwestowaniem i wykorzystanie zasobów w postaci gleb wysokiej jakości i przydatności rolniczej,
 - Zachowanie i ochrona systemu przyrodniczego.
 - Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Utrzymanie zwartych kompleksów użytków rolnych i zielonych z zadrzewieniami śródpolnymi oraz otuliną biologiczną cieków wodnych,

- Kontynuacja rolniczego sposobu użytkowania terenów, szczególnie w obrębie zwartych kompleksów gleb o wysokiej jakości i przydatności rolniczej,
- Przeciwdziałanie rozdrobnieniu arealów rolnego,
- Realizacja programu zalesień gruntów najstabszych, nieużytków i gruntów rolniczo nieprzydatnych,
- Wprowadzenie zakazu wyznaczania nowych terenów zabudowy poza terenami istniejącego zainwestowania (możliwość dopełnienia istniejących struktur zabudowy – w dostosowaniu do lokalnych uwarunkowań przy pełnej ochronie wartościowych kompleksów rolnych, przyrodniczych, lokalnego krajobrazu oraz tradycji),
- Wprowadzenie zakazu lokalizacji obiektów oraz urządzeń degradujących w szerszym zasięgu środowisko w zakresie zdolności produkcyjno-rolniczej,
- Możliwe przekształcenia gruntów rolnych w tereny o innym użytkowaniu, jak: lasy, agroturystyka, turystyka, rekreacja, sport, wypoczynek, produkcja energii ze źródeł odnawialnych, parki i inne tereny zieleni urządzonej,
- Priorytet dla indywidualnych lub sąsiedzkich systemów zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków.

9. Wody:

- Charakterystyka:
Zbiorniki i ciek wodne w przestrzeni miasta i gminy oraz ich bezpośrednia otulina biologiczna.
- Najważniejsze założenia zintegrowanej polityki rozwoju:
 - Zachowanie istniejącego systemu zbiorników i cieków wodnych, dążenie do poprawy klas czystości wód na obszarze całej gminy,
 - Wykorzystanie zbiorników i cieków wodnych dla rozwoju funkcji związanych ze sportem, rekreacją, wypoczynkiem czy turystyką, przy pełnej ochronie systemu przyrodniczego,
 - Wykorzystanie surowców przy pełnej ochronie systemu przyrodniczego,
 - Prowadzenie działań zmierzających do zagęszczenia towarzyszącej sieci ekologicznej.
- Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej:
 - Ochrona bezpośredniej otuliny biologicznej cieków wodnych zasadniczo z zakazem zabudowy kubaturowej (wyjątki: funkcje związane ze sportem, rekreacją, wypoczynkiem czy turystyką, a także wydobywaniem kruszyw),
 - Wprowadzenie zakazu podejmowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.



3.3.5 Obszary strategicznej interwencji

Idea

Warunkiem efektywnej polityki rozwoju jest pogłębiona diagnoza terytoriów, tj. rozpoznanie zasobów endogenicznych i potencjałów, które można wykorzystać do rozwoju, jak również określenia barier rozwojowych i obszarów, które powinny być wsparte, co ma prowadzić do większego różnicowania i lepszego dopasowania interwencji w zależności od specyfiki tych terytoriów. W ten sposób identyfikowane są obszary wsparcia, w tym o szczególnym charakterze, czyli obszary strategicznej interwencji.

Notatka 6. Obszary strategicznej interwencji – sposób rozumienia, rodzaje, sens ich identyfikacji.



Definicja

Zgodnie z definicją ustawową, obszar strategicznej interwencji (OSI) to określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych, lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych czy przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne albo w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, czy też rozwiązania regulacyjne.

OSI są terytoriami, do których adresowana ma być polityka rozwoju, ukierunkowana na wywołanie określonych zmian.

W nawiązaniu do przedstawionej definicji, wyróżnić można dwa rodzaje OSI:

- obszary problemowe, charakteryzujące się niekorzystnymi zjawiskami w sferze społecznej, ekonomicznej lub przyrodniczej, wymagające interwencji nakierowanej na przełamanie barier rozwojowych,
- obszary wzrostu, wyróżniające się szczególnymi potencjałami (tj. bieguny wzrostu, obszary tematyczne lub klastry zaawansowanych technologii), które w wyniku interwencji mogą kształtować przewagi konkurencyjne²¹.

²¹ P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, (2017), Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Prace Geograficzne IGiPZ PAN nr 260.

OSI wskazywane są w strategiach rozwoju zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym (w tym ostatnim przypadku fakultatywnie).

OSI na poziomie krajowym

Na poziomie krajowym wyodrębniono cztery OSI, opisane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego:

- obszary zagrożone trwałą marginalizacją,
- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
- wschodnia Polska,
- województwo śląskie.

Obszarami zagrożonymi trwałą marginalizacją są obszary wiejskie oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze usytuowane często z dala od dobrze rozwijających się stolic województw. Są one wewnątrznie bardzo zróżnicowane pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej i dotyczących ich problemów. Główne bariery i problemy tych obszarów są jednak najczęściej związane z nieefektywną gospodarką i słabo funkcjonującym rynkiem pracy oraz problemami demograficznymi. Często występują ponadto: ubóstwo, braki w wyposażeniu podstawowej infrastruktury, a także niska dostępność transportowa i usługowa tych obszarów.

.....

²² Projekty uchwał oraz materiały na XXVII Sesje Sejmiku Województwa Małopolskiego VI kadencji w dniu 10 listopada 2020 r.: Projekt uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie przyjęcia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 pn. Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”.

Obszary województwa śląskiego oraz wschodniej Polski zmagają się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi. Najważniejszym wyzwaniem w przypadku Śląska jest przyspieszenie zmiany profilu gospodarczego i łagodzenie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Natomiast wschodnia część kraju w największym stopniu skupia obszary zagrożone marginalizacją, a jej województwa (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie) znajdują się w grupie regionów o zdecydowanie niższym poziomie konkurencyjności w porównaniu do średniej w Unii Europejskiej.

OSI na poziomie regionalnym

Na poziomie regionalnym samorząd województwa powinien – zgodnie z wnioskami z pogłębionej diagnozy, swoją najlepszą wiedzą i potrzebami – wyznaczać własne obszary strategicznej interwencji, takie m.in. jak subregiony, miejskie obszary funkcjonalne, obszary przygraniczne, przemysłowe, zdegradowane czy tzw. wewnętrzne peryferia.

Przykładowo, w przypadku Małopolski obszarami objętymi strategiczną interwencją w perspektywie roku 2030 będą²²:



- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze – 6 miast wskazanych w SOR / KSRR 2030,
- gminy zmarginalizowane – również wynikające z SOR / KSRR 2030 lub z rozszerzonej analizy regionalnej,
- obszar transformacji energetycznej – Małopolska Zachodnia,
- miasta i gminy współpracujące w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych,
- miejscowości uzdrowiskowe,
- gminy, na terenie których zlokalizowany jest obszar prawnie chroniony (tj. park narodowy, park krajobrazowy lub obszar Natura 2000).

Fakultatywne OSI na poziomie lokalnym

OSI są przejawem zintegrowanego podejścia i mają na celu ukierunkowanie działań do konkretnych obszarów i dopasowanie ich do potrzeb i możliwości tych obszarów. Obowiązkowym elementem strategii rozwoju gminy jest wskazanie OSI określonych w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań, które dotyczą terytorium gminy. Ewentualna potrzeba wyznaczenia OSI na poziomie lokalnym, a także ich charakter będą zależę od sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy oraz od przyjętych kierunków jej rozwoju. Możliwość oraz celowość identyfikacji w danej gminie OSI należy ocenić indywidualnie, a ostateczna decyzja w tym zakresie należy do władz gminy.

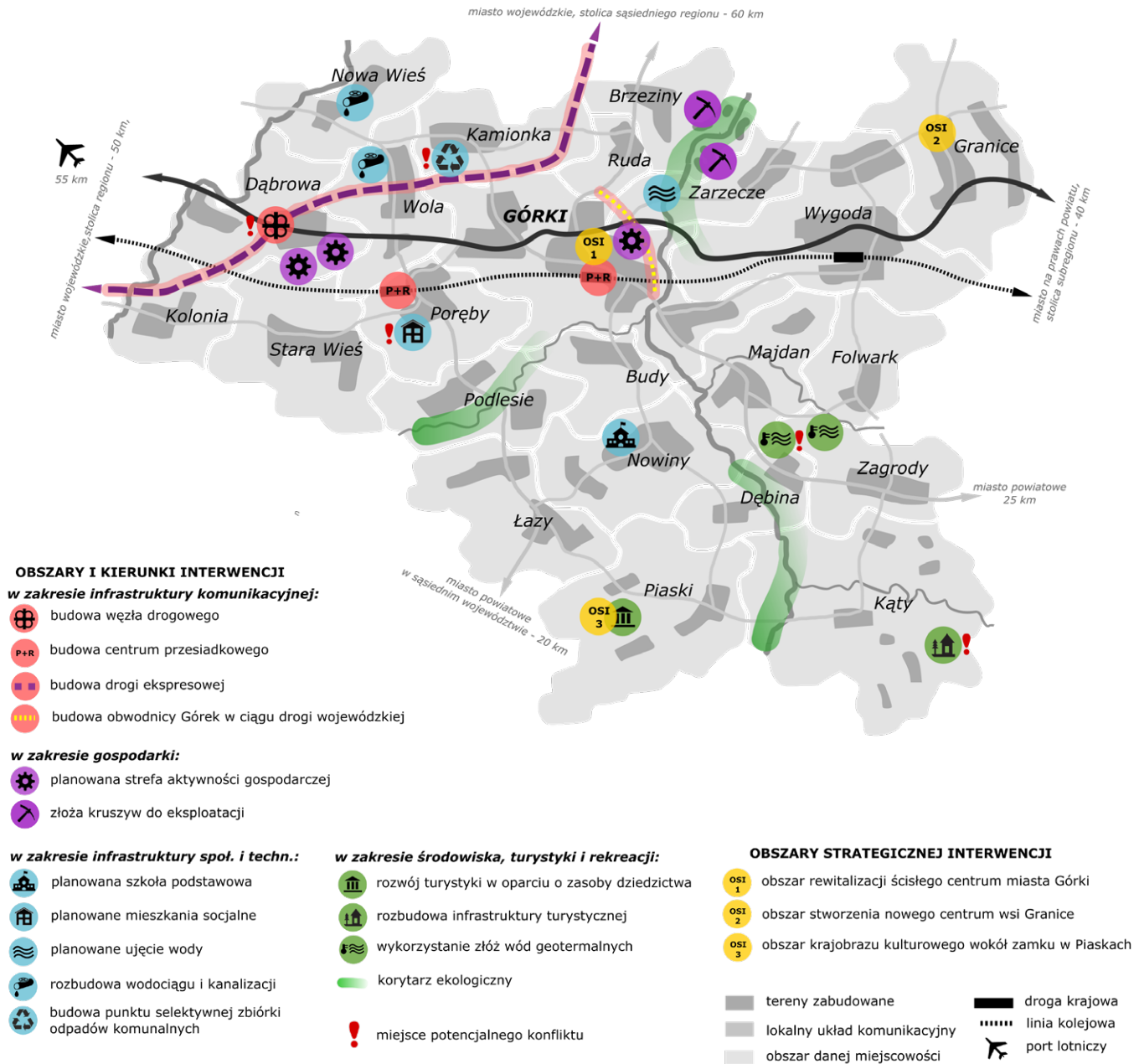
Przykładem gminnego OSI mogą być:

- obszar rewitalizacji wyznaczony w ramach obszaru zdegradowanego w gminie,
- obszar określony pod strefę aktywności gospodarczej lub inwestycyjnej,
- nowe centrum miejscowości,
- obszar występowania/wydobywania surowców naturalnych,
- zbiornik wodny, np. po wyrobiskach kopalnianych, wraz z otoczeniem gospodarowany w kierunku strefy rekreacji i sportu,
- określony obszar krajobrazu kulturowego oraz wyróżniające się krajobrazowo tereny z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

OSI zawsze z zakresem planowanych działań

OSI stanowią wybór strategiczny, którego konsekwencją jest skierowanie interwencji publicznej na dany obszar lub obszary. Oznacza to konieczność określenia, jakiego rodzaju działania będą realizowane na poszczególnych obszarach. Konsekwencją wskazania OSI jest ukierunkowanie części instrumentów zaplanowanych w strategii na te obszary i zapewnienie im finansowania. OSI można dodać do rysunku modelu – dla uzupełnienia przyszłych działań w przestrzeni gminy. Wtedy mieszkańcy, potencjalni inwestorzy i wszyscy uczestnicy procesów rozwojowych będą mieli pełną informację na temat planowanych działań.

Rysunek 10. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki wraz z OSI.



PODSUMOWANIE [3.3.] Wymiar przestrzenny polityki rozwoju

- ✓ Koncepcja strategii zintegrowanej uznaje, że każdy proces społeczno-gospodarczy ma swoje odbicie w przestrzeni.
- ✓ Wymiar przestrzenny nadaje ramy zjawiskom społecznym i gospodarczym, dzięki czemu dostarcza autorom strategii dodatkowych informacji, na podstawie których mogą precyzyjniej i skuteczniej projektować politykę rozwoju.
- ✓ Ilustrowanie zjawisk, czynników rozwoju czy ustaleń na mapach nadaje przejrzystości ich opisom, co stanowi istotną wartość dodaną dla efektywności komunikacji, przede wszystkim w toku konsultacji społecznych i dla odbiorców dokumentu.
- ✓ Wymiar przestrzenny strategii realizowany jest poprzez: opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, opis zasad kształtowania polityki przestrzennej wynikających z modelu oraz wskazanie obszarów strategicznej interwencji.
- ✓ Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest graficznym przedstawieniem wizji rozwoju. Określa strefy i powiązania funkcjonalne oraz funkcje terenów, a jednocześnie pokazuje kierunki rozwoju gminy, w tym najważniejsze zamierzenia inwestycyjne.
- ✓ Jednostki funkcjonalno-przestrzenne, zasięgi stref oraz pokazanie elementów szczególnych i zaplanowanych inwestycji na rysunkach w ramach modelu stanowią jedynie oznaczenie informacyjne, wskazujące obraną w strategii wizję rozwoju gminy oraz orientacyjne rozmieszczenie poszczególnych funkcji i elementów.
- ✓ Strategia powinna być zgodna z aktualnym studium.
- ✓ Model powinien być na tyle elastyczny, aby bez potrzeby dokonywania jego zmian można było zlokalizować w dokumencie planistycznym konkretną inwestycję w miejscu najbardziej dogodnym z punktu widzenia gminy.
- ✓ Informacje zawarte w modelu funkcjonalno-przestrzennym nie odnoszą się do poszczególnych działek czy nieruchomości i nie określają ich przeznaczenia. Wskazują jedynie główne kierunki rozwoju i główne funkcje poszczególnych stref, w oparciu o które w aktach planowania przestrzennego zostanie określone przeznaczenie poszczególnych terenów.
- ✓ Informacje zawarte w modelu funkcjonalno-przestrzennym będą każdorazowo podlegały doprecyzowaniu na etapie sporządzania lub aktualizowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- ✓ Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania polityki przestrzennej określają warunki, w których opisany model

będzie mógł zaistnieć. Wskazują zarówno inwestycje, które służą jego realizacji, jak i określają ramy dla działań planowanych i realizowanych na danym obszarze.

- ✓ W określaniu zasad zagospodarowania terenów należy uwzględnić uwarunkowania lokalne, w tym ograniczenia wynikające z potrzeb ochrony i kształtowania zasobów środowiskowych i kulturowych gminy oraz z konieczności minimalizacji skutków zagrożeń.
- ✓ Obszar strategicznej interwencji (OSI) jest terytorium gminy o szczególnej specyfice i potrzebach, zidentyfikowanych na podstawie diagnozy. Wyróżnia się dwa typy OSI, w zależności od ich charakteru: OSI wzrostu/konkurencyjny, wyróżniający się potencjałem stymulowania rozwoju gminy oraz OSI problemowy, mierzący się z koncentracją niekorzystnych zjawisk, wymagających skoordynowanej, międzysektorowej interwencji.
- ✓ Obowiązkowym elementem strategii rozwoju gminy jest wskazanie OSI określonych w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań. Gminne OSI są elementem fakultatywnym. Możliwość oraz celowość identyfikacji w danej gminie OSI należy ocenić indywidualnie, a ostateczną decyzję w tym zakresie należy do władz gminy. W przypadku wyznaczenia OSI, wymagane jest określenie zakresu działań planowanych na tych obszarach oraz zapewnienie im finansowania.

3.4 SYSTEM REALIZACJI STRATEGII:

3.4.1 System realizacji strategii

Stopień wdrożenia w życie celów i działań strategii rozwoju weryfikuje skuteczność działania władz lokalnych oraz słuszność założeń przyjętych w strategii rozwoju gminy. Organizację procesów wdrażających strategię określa system realizacji strategii, który w szczególności:

- wskazuje podmioty zaangażowane w realizację strategii, biorąc pod uwagę ich rolę i kompetencje oraz relacje między nimi,
- przedstawia podział zadań,
- określa zasady współpracy,
- proponuje mechanizmy i narzędzia wdrażania strategii,
- określa wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- określa sposób monitorowania i ewaluacji realizacji strategii oraz jej aktualizacji.

Obowiązkowym elementem systemu realizacji strategii są wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych. Ustawa nie precyzuje, jakie elementy dodatkowo powinien zawierać system, pozostawiając w tym zakresie wybór podmiotowi przygotowującemu daną strategię. Wskazane w dalszej części elementy są rekomendowane jako standard i dobra praktyka, wypracowana w ramach dotychczasowych procesów planowania strategicznego.



Odpowiedzialność za realizację strategii

Strategia nie powinna ograniczać się w swych zapisach jedynie do zadań należących do wyłącznej kompetencji gminy, realizowanych bezpośrednio przez urząd gminy i jednostki gminne. Strategia ma proponować przede wszystkim zadania stanowiące wyzwania dla całej społeczności lokalnej i wszystkich podmiotów działających na terenie gminy lub pozostających z nią w relacji. W procesie zarządzania gminą (jej rozwojem), strategia pełni kluczową rolę jako generalny plan postępowania władz samorządowych – we współpracy z innymi samorządami, administracją państwową oraz partnerami społecznymi i prywatnymi. Powoduje to konieczność określenia głównych zadań oraz zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w jej realizację.

Instytucje i podmioty, zaangażowane w proces wdrażania strategii można podzielić na trzy główne grupy (zgodnie z zasadą „trójkąta współpracy”):

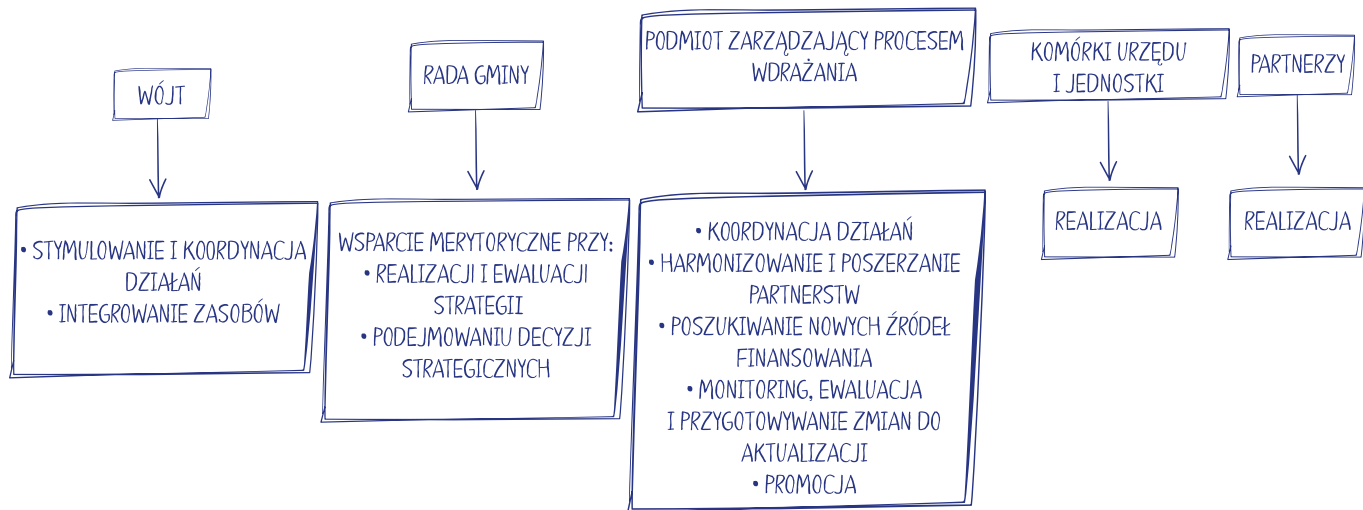
- sektor publiczny – władze samorządowe gminy, urząd gminy i jednostki gminne, jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, w tym np. gminy sąsiednie,
- sektor biznesowy – przedsiębiorcy, kluczowi pracodawcy, organizacje otoczenia biznesu, zrzeszenia gospodarcze itp.,
- sektor społeczny – mieszkańcy, organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, liderzy społeczni i osoby publiczne, reprezentanci młodzieży itp.

Instytucjonalną strukturę systemu wdrażania, jak również monitorowania, ewaluacji oraz aktualizacji strategii tworzą:



- wójt, jako organ wykonawczy, którego rola polega na stymulowaniu i koordynacji działań podejmowanych przez różnorodne podmioty i środowiska, jak również na mobilizowaniu oraz integrowaniu zasobów pozostających w ich dyspozycji – na rzecz realizacji celów oraz kierunków interwencji,
- rada gminy, jako organ uchwałodawczy, będący wsparciem merytorycznym w zakresie dbałości o osiągnięcie założonych w strategii celów, jej ewaluacji i podejmowania decyzji strategicznych dla realizacji zapisów strategii (jak np. aktualizacja strategii),
- podmiot zarządzający wdrażaniem strategii (może to być osoba, zespół lub komórka w ramach urzędu gminy), odpowiedzialny za koordynację realizacji kierunków działań, w tym harmonizowanie i poszerzanie partnerstwa, poszukiwanie nowych źródeł finansowania działań, a także monitoring i ewaluację oraz przygotowywanie zmian w ramach strategii czy zapewnienie działań w zakresie informacji i promocji przyjętej wizji rozwoju gminy i sposobów jej urzeczywistnienia (dobłą praktyką w tym zakresie jest opracowanie krótkiej broszury informacyjno-promocyjnej przybliżającej kluczowe założenia i treść strategii oraz jej szeroka dystrybucja),

Notatka 7. Instytucjonalna struktura systemu wdrażania, monitorowania, ewaluacji oraz aktualizacji strategii.



- komórki w ramach urzędu gminy oraz jednostki gminne,
- wykonawcy i partnerzy realizacyjni określani w strategii rozwoju.

W praktyce dla każdego z kierunków działań warto określić ramy realizacyjno-organizacyjne, obejmujące co najmniej wskazanie:

- głównego realizatora zadania,
- podmiotu odpowiedzialnego za monitoring realizacji działania (jeżeli jest inny niż realizator zadania),
- potencjalnych partnerów realizacyjnych.



Skuteczność proponowanych działań będzie zależała od poziomu zrozumienia treści strategii oraz skali aktywności i zintegrowania wielu środowisk, dlatego realizację dokumentu warto

oprzeć o zdefiniowane wcześniej zasady i mechanizmy. Przykładowy katalog zasad:

- partycypacja i partnerstwo, czyli współpraca i równorzędne traktowanie reprezentantów różnych środowisk i instytucji, przy zachowaniu ich suwerenności, z założeniem stałego dążenia do wzajemnego rozumienia się,
- otwartość, pozwalająca uczestniczyć jak największej liczbie osób i organizacji w partnerstwie, gwarantująca jego zróżnicowany skład (jeden z kluczowych warunków kreatywności i innowacyjności),
- zintegrowana aktywność, będącą efektem podzielenia wspólnej wizji rozwoju gminy,
- transparentność, czyli przejrzystość działań, założenie dialogu, informowanie i konsultowanie decyzji oraz rozwiązań rozwojowych,

- determinacja, rozumiana jako konsekwencja i odpowiedzialność we wdrażaniu przyjętych priorytetów i działań,
 - elastyczność reagowania, zakładająca możliwość modyfikacji i dostosowania strategii w zależności od zmian zachodzących w gminie i jej otoczeniu,
 - efektywność, oznaczająca dokonywanie takich wyborów sposobu wykorzystania zasobów,
- który zapewni celowość i oszczędność realizacji działania, przy uzyskaniu najlepszych efektów z poniesionych nakładów,
- priorytet finansowania dla programów i projektów wpisanych wprost do strategii oraz tych, które z niej bezpośrednio wynikają, dotyczący zarówno budżetu gminy, jak i źródeł zewnętrznych.

Schemat 6. Przykład tabeli celów i zadań wraz z ramami realizacyjno-organizacyjnymi.

CEL STRATEGICZNY I.			
CEL OPERACYJNY I.1.			
KIERUNEK DZIAŁAŃ	PODMIOT ODPOWIEDZIALNY ZA REALIZACJĘ	PODMIOTY UCZESTNICZĄCE W REALIZACJI	PODMIOT MONITORUJĄCY
I.1.1.			
I.1.2.			

Przykład 13. Fragment planu operacyjnego strategii rozwoju fikcyjnej gminy Górki.



Cel strategiczny 1. Poprawa spójności społecznej i terytorialnej gminy Górki.

Cel operacyjny 1.1. Koncentracja rozwoju osadniczego i przeciwdziałanie niekontrolowanej zabudowie.

Kierunek działań	Podmiot odpowiedzialny za realizację	Podmioty uczestniczące w realizacji	Podmiot monitorujący
1.1.1. Organizowanie zwartej zabudowy osadniczej w gminie przy pomocy aktywnej polityki na rynku nieruchomości.	Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji	Starostwo powiatowe, pozostałe komórki urzędu gminy, radni, deweloperzy, lokalne agencje nieruchomości, właściciele nieruchomości	Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji, zespół ds. monitoringu
1.1.2. Rozbudowa oraz modernizacja infrastruktury sieciowej we wsiach: Wola i Nowa Wieś.	Referat Gospodarki Komunalnej, Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji	NFOŚiGW, WFOŚiGW, urząd marszałkowski, mieszkańcy	Referat Gospodarki Komunalnej, zespół ds. monitoringu
1.1.3. Budowa zintegrowanego centrum przesiadkowego wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą w miejscowościach: Górki i Poręby.	Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji	PKP, urząd marszałkowski, pozostałe komórki urzędu gminy, publiczni i prywatni przewoźnicy	Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji, zespół ds. monitoringu

Cel operacyjny 1.2. Wzmocnienie potencjału integracyjnego przestrzeni centrów lokalnych.

1.2.1. Wsparcie aktywności istniejących i tworzenie nowych miejsc integracji lokalnej społeczności, szczególnie w centrach sołectw.	Pełnomocnik ds. społecznych, Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji	Pozostałe komórki urzędu gminy, jednostki gminne, w tym OPS, biblioteka, szkoły, lokalni przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe i liderzy społeczni	Pełnomocnik ds. społecznych, zespół ds. monitoringu
---	---	--	---

1.2.2. Współpraca z organizacjami lokalnymi przy przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, informacyjnemu i zawodowemu wśród mieszkańców.	Pełnomocnik ds. społecznych, OPS	Pozostałe komórki urzędu gminy, jednostki gminne, w tym biblioteka, szkoły, lokalni przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe i liderzy społeczni	Pełnomocnik ds. społecznych, zespół ds. monitoringu
1.2.3. Tworzenie atrakcyjnych warunków dla koncentracji przestrzennej oraz rozwoju handlu, usług i biznesu.	Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji	Starostwo powiatowe, pozostałe komórki urzędu gminy, radni, instytucje otoczenia biznesu, lokalni przedsiębiorcy, właściciele nieruchomości	Referat Planowania Przestrzennego i Inwestycji, zespół ds. monitoringu

Mechanizmy wdrażania strategii, w tym porozumienie terytorialne jako narzędzie koordynacji ustaleń

Wskazanie konkretnych mechanizmów wdrażania strategii jest ważne, aby realizacja zaplanowanej interwencji przez różne podmioty przebiegała spójnie, tworząc efekt synergii. Mechanizmem takim może być porozumienie terytorialne lub też inne rozwiązania określające sposób uzgadniania działań pomiędzy poszczególnymi podmiotami realizującymi daną strategię (np. powołanie związku międzygminnego lub stowarzyszenia). Porozumienie terytorialne stanowi nowy mechanizm w krajowym systemie zarządzania rozwojem, powiązany ze strategiami rozwoju, o których mowa w uzppr. Porozumienie terytorialne jest umową określającą w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju danego obszaru objętego tym porozumieniem. Stanowi formę uzgadniania

i koordynacji działań rozwojowych na poziomie lokalnym. Dotyczy interwencji istotnych dla społeczności lokalnych (gmin, powiatów, związków, porozumień międzygminnych, stowarzyszeń czy partnerstw JST). Interwencje te muszą być zgodne z celami określonymi w strategiach rozwoju (przy czym, w zależności od stron porozumienia, będą to strategie sporządzane przez właściwych ministrów, strategie rozwoju województw, strategie rozwoju ponadlokalnego lub strategie rozwoju gmin).

Instrumenty realizacji

Ponieważ strategia jest zapisem intencji, a nie planem pracy, konieczne jest zidentyfikowanie instrumentów realizacji. Instrumenty te muszą zapewnić osiągnięcie celów strategii i być spójne z przyjętym modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej, prezentującym wizję rozwoju gminy w ujęciu przestrzennym.

Instrumenty mogą mieć różną naturę, m.in.:

- wdrożeniowe, np. gminne strategie sektorowe/branżowe, plany, modele, procedury, projekty, uszczegóławiające priorytety oraz strategie postępowania w ramach konkretnych obszarów rozwojowych,
- organizacyjno-zarządcze, np. regulaminy wydziałów i jednostek, wydział lub zespół zarządzający strategią,
- finansowe, np. uchwały budżetowe i inne dokumenty finansowe, określające krótko- i długofalowe kierunki koncentracji środków finansowych, budżet zadaniowy, projekty społeczne realizowane w ramach funduszy europejskich, otwarte konkursy ofert dla organizacji pozarządowych, system małych grantów dla organizacji pozarządowych, budżet obywatelski, inicjatywa lokalna, fundusze kierowane, np. senioralny, młodzieżowy, podatki i opłaty,
- prawne, wynikające z przepisów ustawowych, np. stosowne uchwały rady, regulacje w postaci aktów prawa miejscowego, decyzje administracyjne,
- planowania przestrzennego, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, procedury zapewniające udział mieszkańców w planowaniu przestrzennym,
- społeczne, np. działania edukacyjne, kampanie społeczne i informacyjne, działania promocyjne, konsultacje wewnętrzne, konsultacje społeczne, strony internetowe,

- profile w mediach społecznościowych, systemy informacji przestrzennej,
- kadrowe, np. kadra kierownicza, koordynatorzy programów i projektów, liderzy lokalni, system doskonalenia kadr, wymiana doświadczeń, dobre praktyki,
- ekonomii społecznej, np. klauzule społeczne w konkursach i przetargach, system przekazywania lokali mieszkalnych z zasobów gminy na cele społeczne,
- koordynacji, np. ciała o charakterze opiniodawczo-doradczym (rada działalności pożytku publicznego, rada przedsiębiorczości, rada seniorów), partnerstwa lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe, w różnych konfiguracjach, w tym o charakterze międzysamorządowym, międzysektorowym i międzyorganizacyjnym, uwzględniając również partnerstwo publiczno-prywatne, zespoły zadaniowe i wdrożeniowe,
- kontrolne, np. aktualizacja ewidencji i rejestrów, monitoring stanu zagospodarowania przestrzennego.

Instrumenty mogą się różnić zasięgiem:

- ogólnogminne/miejskie,
- sołeckie, dzielnicowe,
- lokalne, sąsiedzkie.

Niektóre z nich mogą mieć charakter partycypacyjny, a niektóre mogą być stosowane jedynie wewnątrz struktur urzędu i jednostek organizacyjnych.



Dobór poszczególnych instrumentów realizacyjnych powinien opierać się na ocenie efektywności i skuteczności dotychczasowych instrumentów lub doświadczeniach innych jednostek. Część instrumentów powinna być dedykowana wskazanym w strategii obszarom strategicznej interwencji.

Wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych

Jako dokumenty wykonawcze względem strategii rozwoju należy rozumieć obowiązkowe lub fakultatywne plany i programy funkcjonujące

w gminie. Strategia powinna odnieść się do tych dokumentów, np. ocenić ich aktualność i spójność w kontekście zapisów strategii, a w efekcie wskazać dokumenty przewidziane do sporządzenia lub zmiany wraz z ogólnymi wytycznymi wynikającymi z odniesienia do treści strategii.

Wytyczne najlepiej przedstawić w krótkiej i skondensowanej formie, np. w ramach tabeli, określającej nazwę dokumentu, jego aktualność w kontekście treści strategii oraz ewentualne wskazania w zakresie formułowania strategii.

Tabela 3. Wybrane aspekty i dokumenty wykonawcze, które warto przeanalizować w ramach tworzenia systemu realizacji strategii.

Lp.	Obszar tematyczny	Dokumenty na poziomie lokalnym
1.	Planowanie przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> • Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; • miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym miejscowe plany rewitalizacji.
2.	Energetyka	<ul style="list-style-type: none"> • Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe; • plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
3.	Gospodarka komunalna	<ul style="list-style-type: none"> • Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; • wieloletnie plany gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy; • wieloletni plan inwestycyjny.
4.	Ochrona i opieka nad zabytkami oraz zarządzanie dziedzictwem	<ul style="list-style-type: none"> • Gminny program opieki nad zabytkami; • plan ochrony parku kulturowego.
5.	Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	<ul style="list-style-type: none"> • Gminny program ochrony środowiska; • plan gospodarki niskoemisyjnej; • program usuwania azbestu; • program małej retencji.

6.	Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Plany rozwoju sieci drogowej wraz z planami finansowania w zakresie dróg gminnych; • plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego; • plan zrównoważonej mobilności; • strategia rozwoju elektromobilności.
7.	Polityka społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych; • gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; • gminny program wspierania rodziny; • gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; • gminny program przeciwdziałania narkomanii; • gminny program rewitalizacji.
8.	Rozwój lokalny	<ul style="list-style-type: none"> • Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; • plan urzędniowo-rolny; • plany odnowy miejscowości.
9.	Zarządzanie kryzysowe	<ul style="list-style-type: none"> • Gminny plan zarządzania kryzysowego.
10.	Finanse publiczne	<ul style="list-style-type: none"> • Wieloletnia prognoza finansowa gminy; • uchwały budżetowe.

System monitoringu, ewaluacji i aktualizacji strategii

Podstawą skutecznego wdrażania strategii jest dysponowanie wiedzą na temat postępów w zakresie realizacji wskazanych w niej instrumentów i działań oraz zdolność do reagowania na pojawiające się różnice pomiędzy przyjętymi założeniami a uzyskiwanymi efektami.

W strategii warto wskazać:

- podmiot odpowiedzialny za koordynację procesów (organ, stanowisko, zespół lub komórka w ramach urzędu gminy),
- sposób realizacji sprawozdawczości na potrzeby monitoringu i ewaluacji,
- mechanizmy umożliwiające wprowadzanie zmian wynikających z prowadzonej oceny realizacji instrumentów i działań (aktualizacja strategii).



Sprawozdawczość powinna być realizowana w szczególności w oparciu o analizę wskaźnikową, opracowywaną np. przez wskazany podmiot koordynujący, na podstawie własnych danych i informacji, statystyki publicznej (przede wszystkim generowanej przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Banku Danych Lokalnych oraz gminę i jej jednostki), a także statystyk realizatorów i partnerów. Analiza powinna uwzględniać określone w dokumencie wskaźniki, być realizowana dla każdego z nich z wykorzystaniem jednego źródła danych, prowadzona w sposób dynamiczny, wskazując zmianę, jej zakres i kierunek (w tym w odniesieniu do roku bazowego) oraz – w przypadku niepożądanych tendencji – rekomendacje zmierzające do poprawy funkcjonowania systemu wdrażania. Analiza wskaźnikowa powinna być realizowana co najmniej raz w roku.

W miarę możliwości, sprawozdawczość warto oprzeć również o raport z realizacji poszczególnych działań, przygotowywany np. przez wskazany podmiot koordynujący, na podstawie informacji własnych oraz otrzymanych od partnerów realizacyjnych i podmiotów zaangażowanych. W takim przypadku będą oni proszeni o przedstawienie okresowych raportów z realizacji własnych działań, określonych w strategii, najlepiej z wykorzystaniem ustandaryzowanego formularza sprawozdawczego.

Rekomenduje się skoordynowanie sprawozdawczości dotyczącej strategii z nałożonym na gminy, zgodnie z dyspozycją art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, obowiązkiem opracowania i przedstawienia w terminie do dnia 31 maja każdego roku raportu o stanie gminy. Raport obejmuje podsumowanie działalności władz samorządowych w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, strategii, programów i uchwał rady gminy.

Monitoring jest prowadzony w celu zapewnienia ciągłości, prawidłowości i efektywności realizacji strategii – pozwala wykryć zagrożenia i ewentualną konieczność modyfikacji planowanych działań lub podmiotów odpowiedzialnych/ współpracujących przy realizacji.

Ponadto zasadne jest zaplanowanie ewaluacji strategii, np. w połowie i na koniec okresu realizacji. Ewaluacja ma na celu podnoszenie jakości działań poprzez zwiększenie ich adekwatności, skuteczności, użyteczności, efektywności i trwałości. Rekomenduje się, aby przy ewaluacji wykorzystać m.in. formę warsztatu z udziałem władz samorządowych oraz najważniejszych interesariuszy lokalnych²³.



²³ Więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym procedury opracowania strategii oraz w ramach: Red. S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opatka, Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Na podstawie wniosków z monitoringu i ewaluacji można podejmować decyzje odnośnie do uzupełnień i modyfikacji dokumentu strategii.



Warto rozważyć włączenie aspektu przestrzennego do procesów monitoringu. Dzięki zestawianiu map raportujących realizację inwestycji publicznych z wcześniejszymi opracowaniami, dotyczącymi obszarów i kierunków interwencji, możliwe jest monitorowanie bezpośrednich rezultatów wdrażania strategii. Dodatkowo, w wyniku obserwacji zmiennych pośrednich, będących oczekiwanymi korzyściami z wdrażania programów inwestycyjnych, możliwa będzie pełna ocena skuteczności strategii. Obserwacja, analiza i prezentacja informacji mogłaby obejmować np.:

- zmiany w wyposażeniu terenów w usługi i infrastrukturę,
- zmiany w sieci osadniczej,
- wpływ inwestycji w infrastrukturę transportową, systemy transportu zbiorowego oraz ciągłość przestrzeni publicznych na mobilność mieszkańców i innych użytkowników.

3.4.2 Ramy finansowe i źródła finansowania.



Działania określone w strategii rozwoju gminy muszą być poparte możliwościami i chęcią ich realizacji, również w kontekście zapewnienia ich finansowania. W ramach

dokumentu należy wskazać wielkości środków finansowych zaplanowanych na realizację strategii wraz z potencjalnymi źródłami finansowymi. Nie jest wymagane przedstawienie szczegółowego planu finansowego poszczególnych celów i działań (to byłoby bezcelowe w długookresowej perspektywie realizacji strategii i szybko uległo dezaktualizacji), a jedynie określenie skali wydatków i możliwości pozyskania środków na ich pokrycie. Wyznaczenie ram finansowych jest niezbędne do oceny możliwości realizacji strategii.

Szacowanie kosztów

Przepisy prawne nie określają metodyki szacowania kosztów realizacji strategii. Warto jednak wykorzystać założenia i doświadczenia zebrane w ramach prac m.in. nad dokumentami: strategii rozwiązywania problemów społecznych czy gminnego programu rewitalizacji. Opracowania te obowiązkowo posiadają ramy finansowe. W przypadku strategii rozwiązywania problemów społecznych ramy finansowe szacuje się np. poprzez analizę wydatków w działach powiązanych z pomocą społeczną (wydatki w Dziale 852 – Pomoc społeczna, wydatki w Dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, wydatki w Dziale 855 – Rodzina) w okresie ostatnich kilku lat wraz z prognozą na lata następne. W programie rewitalizacji określa się ramy finansowe wraz z orientacyjnymi wielkościami środków finansowych z różnych źródeł jedynie w odniesieniu do podstawowych



przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Ramy strategii mogą zatem określać generalną kwotę wydatków np. w ramach poszczególnych celów strategicznych lub operacyjnych, a jednocześnie szacowane koszty kluczowych inwestycji o przewidywalnym, najbliższym terminie realizacji. Gmina może określić podział środków na poszczególne kierunki interwencji i ewentualnie instrumenty realizacyjne, ale z pełną świadomością prognostycznego charakteru tych kwot oraz ich zależności od szeregu zmiennych, które w praktyce mogą zupełnie zmienić plan finansowy.



Przy tworzeniu ram finansowych warto wziąć pod uwagę:

- analizę dochodów i wydatków gminy w ostatnich kilku latach,
- analizę możliwości inwestycyjnych i płynności finansowej gminy,
- analizę zadłużenia gminy,
- analizę aktywności i skuteczności gminy w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania działań,
- zapisy wieloletniej prognozy finansowej gminy,
- informacje na temat potencjalnych zewnętrznych źródeł finansowania, harmonogramu konkursów, warunków udziału i realizacji projektów, w tym wkładu własnego i udziału dofinansowania,
- bazę wiedzy i doświadczeń powstałych w wyniku realizacji różnego typu inwestycji w ostatnich latach w gminie,

- bazę wiedzy i doświadczeń powstałe w wyniku tworzenia ram finansowych dla innych dokumentów funkcjonujących na poziomie gminy,
- informacje zapisane w opracowanych już projektach, studiach wykonalności itp.

Potencjalne źródła finansowania działań określonych w strategii

Dla prowadzenia efektywnej i skutecznej polityki rozwoju gminy powinny być wykorzystane wszystkie dostępne środki finansowe. Biorąc to pod uwagę, a także zakładany okres obowiązywania strategii, należy wyszczególnić następujące potencjalne źródła finansowania zapisanych w niej kierunków działań:

- środki budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w tym regionalne, powiatowe oraz środki własne gminy,
- środki pochodzące z budżetu państwa (pozostające w dyspozycji poszczególnych ministerstw, dedykowane fundusze i programy),
- środki funduszy celowych, np. pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- fundusze europejskie dostępne w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Wspólnej Polityki Rolnej (obecne i przyszłe programy operacyjne na

- poziomie krajowym i regionalnym),
- inne fundusze ze źródeł europejskich jak np. fundusze norweskie i fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- środki sektora prywatnego, w tym formuła partnerstwa publiczno-prywatnego oraz fundusze sektora pozarządowego,
- kredyty bankowe, pożyczki oraz inne instrumenty finansowe,
- dotatkowe formy wsparcia dostępne w ramach specjalnych linii budżetowych, np. tarczy antykrzysowych.

Z punktu widzenia dostępnych środków zewnętrznych, ważnym źródłem finansowania, zarówno w zakresie zadań inwestycyjnych, jak i tzw. „projektów miękkich”, czyli projektów ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich, są fundusze europejskie. Należy przyjąć, iż finansowanie działań określonych w obecnie opracowywanych strategiach rozwoju gmin przypadnie na końcówkę perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, ale przede wszystkim obejmie już okres Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 oraz wsparcie w ramach nowego Europejskiego Funduszu Odbudowy (Next Generation EU). Zgodnie z określonymi na najbliższe lata priorytetami, kluczowe znaczenie będą miały m.in. inwestycje w transformację klimatyczną i cyfrową, a także ukierunkowane wprost na niwelowanie negatywnych skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych pandemii Covid-19.

PODSUMOWANIE [3.4.1.]

System realizacji strategii

- ✓ Obowiązkowym elementem systemu realizacji strategii są wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych. Strategia powinna odnieść się do tych dokumentów, np. ocenić ich aktualność i spójność w kontekście zapisów strategii, a w efekcie wskazać dokumenty przewidziane do sporządzenia lub zmiany wraz z ogólnymi wytycznymi wynikającymi z odniesienia do treści strategii. Ustawa nie precyzuje, jakie elementy dodatkowo powinien zawierać system, pozostawiając w tym zakresie wybór autorom strategii.
- ✓ Odpowiedzialność za wdrażanie strategii, jak również monitoring jej realizacji, ewaluację i aktualizację, spoczywa na: wójcie/burmistrzu/prezydencie miasta (jako organie wykonawczym), radzie gminy (organie uchwałodawczym), wskazanej jednostce zarządzającej wdrażaniem strategii i koordynacją działań, komórkach urzędu i jednostkach gminnych, a także wykonawcach i partnerach realizacyjnych określonych w strategii rozwoju.
- ✓ System sprawozdawczości powinien badać rezultaty podejmowanych działań, tłumaczyć ewentualne odstępstwa od poczynionych na etapie planowania założeń i stanowić podstawę dla ewentualnych zmian.
- ✓ Każdy z kierunków działań składających się na realizację celów operacyjnych powinien być

określony w zakresie wskazania: głównego realizatora (np. dana komórka w urzędzie), podmiotu monitorującego stopień realizacji, a także partnerów realizacyjnych.

- ✓ Ważnym elementem strategii są instrumenty jej realizacji, które nadają jej charakteru dokumentu nadrzędnego i sprawczego, zamiast jednego z wielu dokumentów urzędowych. Dobór instrumentów powinien opierać się na ocenie ich skuteczności względem zdiagnozowanych potrzeb oraz doświadczeniu ich wykorzystania (również przez inne jednostki).
- ✓ Porozumienie terytorialne jest umową określającą przedsięwzięcia priorytetowe dla danego obszaru i stanowi narzędzie koordynacji dla tych działań. Interwencje to muszą być zgodne z celami wyznaczonymi przez strategię (lokalne, ponadlokalne, regionalne itd.).
- ✓ Strategia musi określać ramy finansowe i źródła finansowania. Wyznaczenie ram finansowych jest niezbędne do

oceny możliwości realizacji strategii. Nie jest wymagane przedstawienie szczegółowego planu finansowego poszczególnych celów i działań, a jedynie określenie skali wydatków i możliwości pozyskania środków na ich pokrycie.

- ✓ Przepisy nie określają metodyki szacowania kosztów realizacji strategii. W tym celu warto wykorzystać założenia i doświadczenia zebrane m.in. w ramach prac nad innymi dokumentami strategicznymi gminy.
- ✓ Ważnym źródłem realizacji strategii są środki zewnętrzne, przede wszystkim unijne.
- ✓ Zgodnie z priorytetami perspektywy unijnej na lata 2021-2027 oraz Europejskiego Funduszu Odbudowy (Next Generation EU), kluczowe znaczenie będą miały m.in. inwestycje w transformację klimatyczną i cyfrową, a także ukierunkowane wprost na niwelowanie negatywnych skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych pandemii Covid-19.

Spis notatek / przykładów / rysunków / schematów / tabel

Notatka 1. Strategia rozwoju – sposób rozumienia, podstawowe role i wynikające z niej funkcje. /17

Notatka 2. Diagnoza na potrzeby opracowania projektu strategii – istota, cechy dobrej diagnozy, sposób opracowania. /34

Notatka 3. Różnica między miernikiem i wskaźnikiem. /58

Notatka 4. Rozumienie wskaźników. /59

Notatka 5. Opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy w trzech zasadniczych krokach. /74

Notatka 6. Obszary strategicznej interwencji – sposób rozumienia, rodzaje, sens ich identyfikacji. /92

Notatka 7. Instytucjonalna struktura systemu wdrażania, monitorowania, ewaluacji oraz aktualizacji strategii. /99

Przykład 1. Wykresy powierzchniowe. /46

Przykład 2. Piramida wieku. /46

Przykład 3. Kartogram. /47

Przykład 4. Kartodiagram. /47

Przykład 5. Wykres graficzny. /48

Przykład 6. Wybrane czynniki analizy SWOT dla fikcyjnej gminy Górki. /54

Przykład 7. Elementy drzewa problemów i drzewa celów dla fikcyjnej gminy Górki. /56

Przykład 8. Struktury funkcjonalno-przestrzenne województw: opolskiego, małopolskiego i kujawsko-pomorskiego. /64

Przykład 9. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Rzeszowa z 1998 r. /69

Przykład 10. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Kalisza. /69

Przykład 11. Zakożenia realizacji celu „zwartość miasta” Częstochowy. /70

Przykład 12. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Gdańska wraz z założeniami. /71

Przykład 13. Fragment planu operacyjnego strategii rozwoju fikcyjnej gminy Górki. /101

Rysunek 1. Elementy struktury osadniczej wraz z lokalnym układem komunikacyjnym gminy Górki (stan na koniec 2020 r.). /76

Rysunek 2. obszary zagrożenia osuwiskowego i powodziowego na terenie gminy Górki (stan na koniec 2020 r.). /76

Rysunek 3. Demografia – liczba mieszkańców na koniec 2020 r. oraz przyrost liczby mieszkańców [%] w okresie 2015-2020 w poszczególnych miejscowościach gminy Górki /76

Rysunek 4. Zasoby dziedzictwa kulturowego na terenie gminy Górki – obiekty wpisane do rejestru zabytków (stan na koniec 2020 r.). /77

Rysunek 5. Obszary ochrony przyrody na terenie gminy Górki wraz z lokalizacją pomników przyrody (stan na koniec 2020 r.). /78

Rysunek 6. Infrastruktura techniczna – główne magistrale wodociągowe oraz odsetek [%] budynków mieszkalnych w sołectwach, posiadających dostęp do sieci wodociągowej w 2019 r. /78

Rysunek 7. Elementy struktury osadniczej wraz z lokalnym układem komunikacyjnym na tle uwarunkowań środowiskowych gminy Górki (stan na koniec 2020 r.). /79



Rysunek 8. Funkcje terenów w gminie Górki. /81

Rysunek 9. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki – rozmieszczenie planowanych inwestycji i planowane zmiany w przestrzeni gminy. /82

Rysunek 10. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Górki wraz z OSI. /95

Schemat 1. Elementy procedury dotyczącej opracowania strategii rozwoju gminy. /13

Schemat 2. Ramowy zakres merytoryczny strategii rozwoju gminy. /32

Schemat 3. Analiza SWOT. /53

Schemat 4. Drzewo problemów i drzewo celów. /56

Schemat 5. Logika części programowej strategii. /60

Schemat 6. Przykład tabeli celów i zadań wraz z ramami realizacyjno-organizacyjnymi. /100

Tabela 1. Przykładowy zakres tematyczny diagnozy społeczno-gospodarczej gminy. /39

Tabela 2. Rekomendowane podstawowe i wspomagające źródła danych w odniesieniu do poszczególnych fragmentów tematycznych diagnozy. /43

Tabela 3. Wybrane aspekty i dokumenty wykonawcze, które warto przeanalizować w ramach tworzenia systemu realizacji strategii. /104

NOTATKI

NOTATKI



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej



Poradnik powstał na zlecenie
Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej,
a jego głównymi autorami są eksperci
FRDL Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa

Autor wiodący:

Dawid Hoinkis

Pozostali autorzy:

Jan Cieplak

Tomasz Machowski

Wojciech Odzimek

Współpraca i redakcja:

Renata Calak

Justyna Lewandowska

Emilia Malak-Pętlicka

Kinga Stańczuk-Olejnik

Piotr Strzęboszewski

ISBN:

978-83-7610-708-0



Fundusze
Europejskie
Pomoc Techniczna



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Fundusz Spójności

