

Mateusz Kowalewski

Urząd Miasta Szczecin
mateusz.kowalewski.us@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0996-8432



Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy

ABSTRAKT

Podstawowym celem diagnozy strategicznej jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia co ma służyć właściwemu planowaniu długofalowej polityki rozwoju. Ustawodawca w 2020 roku wprowadził zmiany legislacyjne, które uregulowały zagadnienia związane z diagnozą strategiczną. Artykuł 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259) stanowi, że podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Ustawodawca nie pozostawia podmiotom opracowującym projekt strategii rozwoju dowolności w wyborze obszarów, które powinny być zdiagnozowane. Ponadto w art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), ustawodawca wskazał, że strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w wyżej wymienionym art. 10a., natomiast nie określił jaką diagnoza powinna przyjąć formę, ani nie określił terminu, jej przeprowadzenia. W artykule tym podjęto się ustalenia: 1) czym jest diagnoza strategiczna?; 2) jakie jest jej znaczenie podczas tworzenia strategii rozwoju gminy?; 3) czy zakres i układ diagnozy zostały określone w sposób jednoznaczny? Jako metodę badawczą przyjęto metodę dogmatyczno-prawną. Badania są istotne dla praktyki – dotyczą wszystkich jednostek samorządów terytorialnych *in genere*.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo samorządowe, diagnoza strategiczna, strategia rozwoju gminy, polityka rozwoju

Strategic diagnosis – analysis of the issue on the example of a local development strategy

ABSTRACT

The primary objective of strategic diagnosis is to identify the most important features, resources, potentials, local problems and its environment for the purpose of planning a long-term development policy. In 2020, legislative changes were introduced that regulated issues related to strategic diagnosis. Article 10a of the Act on the principles of conducting development policy provides that the entity developing the draft

development strategy prepares a diagnosis of the social and economic situation and spatial, taking into account functional areas, including functional urban areas. The legislator does not leave the entities developing the draft development strategy free to choose the areas that should be diagnosed. In addition, in Article 10e(3) of the Act on Local Self-Government, the Legislator indicated that municipality's development strategy contains conclusions from the diagnosis referred to in the above-mentioned Article 10a. The legislator did not specify how the diagnosis should proceed, nor did it specify the date within which it should be carried out. The article aims to determine: 1) what a strategic diagnosis is, 2) what is its significance when creating a commune development strategy, 3) whether the scope and layout of the diagnosis has been clearly defined.

KEYWORDS

local government law, strategic diagnosis, development policy

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny pełni istotną rolę w życiu publicznym. Taką rolę wyznacza mu polski system prawny (zwłaszcza Konstytucja RP, w której wskazano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹). Samorząd gminny dysponuje m.in. daleko idącą samodzielnością w zakresie realizacji polityki rozwoju – w tym tworzeniu programów służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców (szerzej – wspólnoty samorządowej). Zakres opracowania strategii rozwoju przez gminy jest powiązany z zakresem spraw publicznych pozostających w ich kompetencjach, a także specyfiką przypisanych im zadań publicznych.

Strategia rozwoju gminy, mimo swojego nieobligatoryjnego charakteru, jest jednym z najważniejszych dokumentów definiujących przyszłość lokalnej społeczności. Ponadto, określone w strategii zasady, cele oraz planowane działania rozwoju gminy, stanowią punkt wyjścia do realizacji zadań w perspektywie wieloletniej. Strategia jest narzędziem w procesie zarządzania, natomiast strategia rozwoju gminy, jest zespołem działań ustalających nadrzędne cele rozwojowe, optymalizujące wykorzystanie zasobów i potencjałów (*sensu largo* – zrównoważony rozwój). Dodatkowo, strategia rozwoju gminy to także wdrażanie w życie ustalonych celów strategicznych². Zanim jednak rozpocznie się formułowanie jakichkolwiek celów strategicznych, potrzebna jest diagnoza, która stanie się fundamentem całego projektu strategii rozwoju.

Należy zaznaczyć, że trudno określić dziś, czy nieobligatoryjność strategii rozwoju gminy się utrzyma, biorąc pod uwagę trwające zmiany legislacyjne³, związane chociażby z ustawą

1 Art. 16. ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

2 K. Heffner, *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 169.

3 Obecnie trwają prace nad wprowadzeniem tzw. „Planu ogólnego”, który będzie dokumentem obowiązkowym i zastąpi obecne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Uważam jednak, że już niebawem ustawodawca nakaze obligatoryjne opracowywanie strategii rozwoju dla każdej gminy. Warto zaznaczyć, że zarówno strategia rozwoju gminy⁵, jak i strategia rozwoju ponadlokalnego, mogą stanowić podstawę do programowania funduszy UE. Aktualnie strategie rozwoju ponadlokalnego są dokumentami obowiązkowymi tylko dla miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, korzystających ze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych⁶. Co istotne – strategia rozwoju gminy musi być zharmonizowana ze strategiami opracowanymi na innych poziomach wielostopniowej polityki planistycznej. Zgodnie z brzmieniem art. 10e ust. 2 u.s.g. strategia rozwoju gminy wymaga koherentności w zakresie spójności ze strategią rozwoju województwa⁷ lub strategią rozwoju ponadlokalnego, jeżeli na obszarze gminy, w której ma zostać przygotowana, taka strategia już obowiązuje⁸.

Stworzenie strategii wymaga zgromadzenia odpowiednich informacji, przyjęcia długiej perspektywy analitycznej i uwzględnienia wszystkich istotnych dla gminy czynników w danym obszarze. Określanie warunków strategicznych jest wstępem do budowania strategii. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia diagnozy, które możemy rozumieć jako ustalenie określonego, rozpoznanego uprzednio stanu rzeczy, dokonane na podstawie przyjętych założeń badawczych, umożliwiające sformułowanie hipotez dotyczących następstw zaistniałego stanu faktycznego⁹. Warto podkreślić, że każda diagnoza strategiczna dla danej gminy powinna mieć indywidualny charakter (określając lokalną specyfikę), uwzględniając zagadnienia związane np. z górnictwem, gospodarką morską, uzdrowiskami, demografią itd.

W opinii do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Biuro Legislacyjne wskazało, że diagnoza powinna uwzględniać zidentyfikowane obszary funkcjonalne, w tym również miejskie obszary funkcjonalne, o ile jest to zasadne w kontekście zakresu opracowywanego dokumentu¹⁰. Dodatkowo diagnoza powinna być sporządzana przed przystąpieniem do opracowania dokumentu. Według Andrzeja Sztandy:

planowanie strategiczne w samorządach terytorialnych, mimo że dziś jest już powszechnie stosowane, jest dziedziną wiedzy, która wciąż się rozwija. Jest to zjawisko korzystne, gdyż rozwój ten w istotny sposób przesądza o jakości zarządzania terytorialnego, a to z kolei o tempie rozwoju różnych układów terytorialnych, a w konsekwencji państw, a nawet układów międzypaństwowych. Tymczasem polska praktyka terytorialnego

4 Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977).

5 Jeśli gmina zdecyduje się już na jej opracowanie, jest zobowiązana zachować spójność swojej strategii ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego (jeśli została przyjęta), obejmującą tę gminę.

6 J. Cieślińska, *Strategia rozwoju ponadlokalnego jako katalizator współpracy samorządów. Strategia rozwoju ponadlokalnego to katalizator współpracy samorządów*, <https://www.prawo.pl/samorzad/strategia-rozwoju-ponadlokalnego-ma-sluzcy-wspolpracy-z-innymi,506955.html> (20.07.2023).

7 Zob. J. Hadyński, *Strategie rozwoju lokalnego*, Poznań 2012.

8 P. Dobosz, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 10(e), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896906/694346/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzie-gminnym?cm=URELATIONS> (24.07.2023).

9 Tamże.

10 Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2020, s. 5.

planowania strategicznego boryka się z licznymi problemami. Napotkać je można zarówno w samych strategiach rozwoju, jak i w systemach ich wdrażania. Dotyczą one najczęściej: diagnozy i prognozy stanu jednostki samorządu terytorialnego oraz kluczowych elementów jej otoczenia, wyborów strategicznych, zakresu celów i zadań strategicznych, elementów systemu wdrażania strategii i powiązań między nimi, a także konsultacji społecznych oraz interpretacji i uwzględniania ich wyników¹¹.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazania, sporządzenie użytecznej i rzetelnej diagnozy strategicznej, wydaje się niełatwym zadaniem.

Istota diagnozy strategicznej

Stworzenie strategii wymaga zgromadzenia odpowiedniej wiedzy, założenia długiej perspektywy analitycznej i uwzględnienia wszystkich znaczących czynników egzogennych i endogennych w danym obszarze. Określanie warunków strategicznych stanowi wstęp do budowania strategii. Posługując się terminologią nauk o zarządzaniu, funkcje diagnozy strategicznej są tożsame z funkcjami systemu informacyjnego w organizacji i skupiają się na: generowaniu, gromadzeniu, przechowywaniu, przekazywaniu, przetwarzaniu, udostępnianiu, interpretacji i wykorzystaniu informacji w procesie budowania strategii¹².

Podstawowym celem diagnozy strategicznej jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju¹³. Ustawodawca w 2020 roku wprowadził zmiany legislacyjne¹⁴, które uregulowały zagadnienia związane z diagnozą strategiczną¹⁵. Artykuł 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶ stanowi, że podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Ustawodawca nie pozostawia podmiotom opracowującym projekt strategii rozwoju dowolności w wyborze obszarów, które powinny zostać zdiagnozowane. W art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) wskazano ponadto, że strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w wyżej wymienionym art. 10a. Oprócz przytoczonych

11 A. Sztando, *Istota i funkcja samorządowego planowania strategicznego w regionie*, (w:) *Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie*, red. R. Broł, A. Raszkowski, Wrocław 2011, s. 46.

12 Ł. Nazarko, D. Szpilko, J. Jankowska, *Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów*, *Optimum. Studia Ekonomiczne* 2013, nr 6 (64), s. 49.

13 T. Skica, *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*, Warszawa–Rzeszów 2020, s. 19.

14 Zmianami objęto nie tylko rozwiązania ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – ale również 20 innych ustaw powiązanych. Ustawodawca przyjął przy tym, że wprowadzone zmiany pozytywnie wpłyną na podniesienie efektywności zarządzania rozwojem oraz ułatwią programowanie i późniejszą realizację działań podczas nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027. Nowa polityka rozwoju ma być wobec tego i efektywniejsza, i w większym stopniu dostosowana do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.

15 Do czasu nowelizacji przedmiotowej ustawy, nie było konkretnych zasad tworzenia strategii rozwoju, opierano się raczej na znanych praktykach – efektem tego było umieszczanie diagnozy strategicznej w samej strategii, diagnoza nieraz stanowiła obszerną część dokumentu. Opisy nie zawierały wniosków, a to one są kluczowe dla diagnozy.

16 Ustawa z 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).

wyżej dwóch artykułów – nie opracowano innych regulacji prawnych dla diagnozy strategicznej¹⁷. Analizując pod kątem semantycznym te dwie podstawy prawne należy stwierdzić, że to nie diagnoza *per se* jest obligatoryjna w kontekście strategii rozwoju gminy, a wnioski z diagnozy. Ustawodawca nie określił w jaki sposób diagnoza powinna przebiegać, a tym samym, wskazuje to na otwarty katalog rozwiązań. Nie został ponadto również wskazany przez ustawodawcę termin, w jakim diagnoza strategiczna powinna zostać przeprowadzona. Niewskazanie konkretnego terminu oznacza, że podmiot opracowujący diagnozę strategiczną może ją konstruować rok lub nawet dwa lata, przed opracowaniem wniosków z diagnozy. W artykule 10f u.s.g. wskazano, że rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 u.o.z.p.p.r. W przepisie tym określono jednoznacznie, że wszelkie prace nad strategią powinny być zawarte w tzw. uchwale intencyjnej¹⁸, którą podejmuje rada gminy, natomiast nie odnosi się on do diagnozy strategicznej. Mimo tego że ustawodawca nie określił jednoznacznie terminu, w jakim powinna być przeprowadzona diagnoza strategiczna, należy mieć na uwadze, iż zbyt długo przygotowywana diagnoza strategiczna okaże się nieaktualna.

Wobec tego diagnoza może być przygotowana jako odrębny dokument (np. raport diagnostyczny) lub też jako zbiór różnego rodzaju ekspertyz, analiz i innych materiałów wspomagających proces diagnostyczny. W samej strategii wskazuje się jedynie najważniejsze wnioski

17 Na uwagę zasługuje to, że taka konstrukcja przepisu daje gminie znaczną elastyczność w wypełnieniu wskazanego wymogu.

18 Pojawiają się wątpliwości prawne co do tego, czy uchwała w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybie jej konsultacji, podlega opublikowaniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Twierdzącą opinię w tym zakresie, można odszukać w orzeczeniu, które wydał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 20 lipca 2021 r., sygn. Akt II SA/Op 313/21, które to stanowisko zostało podtrzymane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. Akt III OSK 7161/21 (NSA podkreślił, że „Do zakwalifikowania uchwały podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 u.s.g. jako aktu prawa miejscowego wystarczy stwierdzenie, że choć jeden jej przepis wyraża normę, która nie jest jedynie wewnętrznie obowiązująca. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego niniejszą sprawę, objęta zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Wbrew twierdzeniom Wojewody Opolskiego w Załączniku do uchwały określono szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Miasta K. do 2030 r. I tak w punktach od 1 do 4 ustalono tryb przebiegu konsultacji wskazując m.in. sposób i miejsce ich ogłoszenia, zawartość ogłoszenia w tym przedmiocie, zakres sporządzonego z przebiegu konsultacji sprawozdania. Nadto rzeczona uchwała zawiera regulacje o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy oraz regulacje o charakterze normatywnym, określające podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach w przedmiocie strategii rozwoju gminy. Powyższe wynika z treści pkt 5 załącznika do uchwały uprawniającego do udziału w konsultacjach podmioty wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Tym samym zrealizowano publiczne prawo podmiotowe wymienionych w nim osób fizycznych i prawnych (m.in. mieszkańców gminy, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych, a także sąsiednich gmin i ich związków) do udziału w konsultacjach dotyczących m.in. zadań w sprawie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przyjęcie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego implikuje konieczność jej publikacji, stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Powyższe stanowisko znajduje również akceptację w poszczególnych rozstrzygnięciach nadzorczych, aczkolwiek zauważyć należy, że wydawane były także rozstrzygnięcia nadzorcze, w których podkreślano, że publikacja uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Miasta (...) oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym konsultacji, w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje podstaw w przepisach (np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego P-1.4131.120.2022.KD, z dnia 26 kwietnia 2022 r.). Zdaniem Autora, wyrok NSA w tej sprawie, najprawdopodobniej zmieni linię rozstrzygnięć i zaakceptowany już powszechnie zostanie obowiązek publikacji.

płynące z przeprowadzonej diagnozy i to one mają kluczowy charakter. Diagnoza polega na zebraniu, a następnie analizie danych na temat gminy i jej otoczenia. Podkreśla się, że zgodnie z dobrą praktyką, przygotowywana na potrzeby strategii rozwoju gminy diagnoza powinna: 1) identyfikować najważniejsze wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju gminy; 2) nazywać główne bariery i szanse wynikające ze zidentyfikowanych uwarunkowań; 3) określać potencjały gminy, nawiązując do dostępnych zasobów oraz lokalnej specyfiki, w tym zróżnicowania terytorialnego¹⁹. Od właściwego doboru metod i trafności wniosków uzyskanych w wyniku diagnozy strategicznej zależy jakość założeń formułowanej strategii oraz określanych w niej celów.

Artykuł 10a ust. 1 u.o.z.p.p.r. należy interpretować jako wskazanie, że diagnoza powinna dotyczyć sytuacji gminy, trzeba zatem rozumieć to jako szersze opracowanie niż tylko opisowe informacje o jej zasobach. Diagnoza nie jest jedynie oceną stanu oraz dotychczasowych tendencji rozwojowych. Ma za zadanie wskazywać główne trendy i potencjalne kierunki rozwoju. 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. Prawidłowe opracowanie strategii rozwoju gminy wymaga wiedzy nie tylko o niej samej, ale również o jej otoczeniu i związkach z tym otoczeniem – co można określić jako sytuację strategiczną. Rozwój gminy zależy nie tylko od jej własności wewnętrznej, lecz również od czynników zewnętrznych²⁰.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ignorowanie zjawisk zewnętrznych, poprzez zawężenie diagnozy tylko do wewnętrznych cech gminy to poważne uchybienie²¹.

Diagnoza nie może być jedynie uporządkowaniem pewnych faktów i przewidywań na temat określonej gminy. Powinna odpowiadać na pytania, czy zidentyfikowane i prognozowane wartości cech gminy, tu zdarzenia obiektywnie dobre lub złe dla jej rozwoju, są okresowo neutralne, bądź zupełnie bez znaczenia²².

Zakres diagnozy strategicznej

Kluczowe dla powodzenia procesu planowania, etapów prac nad strategią rozwoju gminy, jest przeprowadzenie procesów diagnozy i analizy. Etap diagnozy powinien polegać na identyfikacji właściwości danego terytorium, a także aktywnych (potencjalnych) czynników zewnętrznych mających (lub mogących mieć) wpływ na te właściwości. Identyfikacja ta musi zostać dokonana w układzie czasowym, tak aby uzyskane dane miały charakter nie tylko *ex post* ale również *ex ante*²³. Przeprowadzone badania, wraz z analizą dotychczasowych

19 D. Hoinkis, *Strategia rozwoju gminy*, Poradnik Praktyczny, Warszawa 2021, s. 33.

20 A. Sztando, *Bez dobrej diagnozy ani rusz*, Pismo Samorządu Lokalnego Wspólnota 2022, nr 2, s. 29.

21 Tamże, s. 29.

22 Tamże, s. 30.

23 R. Bról, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, (w:) *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, red. M. Klamut, Wrocław 2009, s. 73.

tendencji, mają przynieść efekt w postaci diagnozy prospektywnej. W doktrynie podkreśla się rolę różnych metod pozyskiwania informacji o charakterze subiektywnym, takich jak ankiety, warsztaty czy inne sposoby pozyskiwania wiedzy o opinii publicznej.

W ostatnich latach coraz częściej wykorzystuje się tzw. benchmarking²⁴, to znaczy analizę porównawczą z konkurencyjnymi, rzeczywistymi lub modelowymi układami terytorialnymi, obejmującą wybór układu odniesienia, dobór cech do analizy porównawczej, a także określenie ścieżki dojścia do wybranego wzorca²⁵. Podczas przeprowadzania benchmarkingu warto przedstawić analizowaną gminę w odniesieniu do średniej powiatowej, wojewódzkiej lub/i krajowej. W szczególnie ważnych dla gminy obszarach tematycznych dobrze jest wprowadzać także porównanie z wybranymi gminami-liderami, dla identyfikacji i twórczego adaptowania najlepszych rozwiązań i praktyk. Diagnoza może też uwzględniać analizy bliższego i dalszego otoczenia gminy, np. PEST lub/i SWOT²⁶.

Należy zaznaczyć, że diagnoza nie jest w procesie planowania celem samym w sobie, ale stanowi podstawę do dalszych prac. Ma być asumptem do podejmowania 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. Prawidłowo przeprowadzona diagnoza powinna 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 będzie użyteczna na dalszym etapie prac strategicznych²⁷. Aktualność informacji odnosi się z kolei do obecnego stanu wiedzy i rzeczywistości. Istotą diagnozy powinno być dokonanie wyboru informacji istotnych w procesie planowania, a nie inwentaryzowanie stanu istniejącego. Diagnoza powinna być szczegółowa, ale szczegółowość powinna realizować się przede wszystkim w odniesieniu do lokalnej specyfiki, dotyczyć informacji istotnych dla gminy, mogących przyczynić się do lepszego jej zbadania i zbudowania dobrego planu strategicznego. Proces diagnostyczny można podzielić na kilka etapów. Pierwszy to planowanie prac i określenie celu diagnozy, który można określić jako rozpoznanie gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju gminy²⁸. Kolejne fazy dotyczą definicji zakresu merytorycznego, terytorialnego i czasowego badań oraz analiz, określenia źródeł pozyskiwania danych, a także wyboru metod, technik i narzędzi badawczych. Najważniejszy etap diagnozy to identyfikacja i gromadzenie danych oraz ich opracowywanie, czyli analiza wraz z konkluzjami. Wnioski z diagnozy społeczno-gospodarczej i przestrzennej gminy mają przyjąć formę opisu sytuacji oraz zachodzących trendów/tendencji społeczno-gospodarczych

24 Benchmarking (analiza porównawcza, komparatywna) w diagnostyce strategicznej to metoda analityczna polegająca na systematycznym porównaniu badanego miasta z innymi miastami. Tak rozumiana procedura porównań umożliwia identyfikację głównych atrybutów miasta, ale także wskazuje na główne rozbieżności (odstępstwa, deficyty i dysfunkcje rozwojowe).

25 R. Brol, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 74.

26 Zob. A. Zelek, *Zarządzanie strategiczne. Diagnozy, decyzje, strategie*, Szczecin 2000, s. 61.

27 D. Hoinkis, *Strategia...*, dz. cyt., s. 33.

28 Tamże, s. 35.

i przestrzennych w gminie i otoczeniu w ostatnich latach – w obszarach przeprowadzonej diagnozy – w kontekście planowania jej strategicznego rozwoju²⁹.

Analizę dostępnych dokumentów związanych ze strategią rozwoju gminy, można prowadzić do wniosku, że większość strategii opiera się na danych, które podmiotowi sporządzającemu strategię udało się zgromadzić, przy wykorzystaniu takich źródeł, jak statystyka publiczna, rejestry i ewidencje prowadzone przez samorząd i jego jednostki. To w wielu wypadkach niewystarczający zakres, skutkiem czego wiele zjawisk i procesów, zwłaszcza egzogenicznych i najbardziej problematycznych, zostaje pominiętych. Jedną z niedoskonałości systemu statystyki publicznej polega na nieobejmowaniu lub szczątkowym ujęciu przez ten system niektórych zjawisk i procesów ważnych z punktu widzenia planowania strategicznego. Okazuje się ponadto, że dane pochodzące z ww. źródeł są nieaktualne. Wiąże się to z długim cyklem publikacji danych statystycznych. Na przykład dane GUS są publikowane z trzyletnim opóźnieniem (niektóre szczegółowe dane z NSP 2021 są opracowywane do dzisiaj – 24.07.2023). Podobne, a nawet większe opóźnienia dotyczą publikacji tradycyjnych. Przeprowadzenie pełnej diagnozy układu terytorialnego utrudnia niekiedy także tajemnica statystyczna³⁰.

Znaczące dla procesu planowania są również prognozy statystyczne. Najczęściej dotyczą one liczby ludności lub rozwoju gospodarki. W pracach nad diagnozą strategiczną zaleca się wykorzystywanie przede wszystkim prognozy ludności gmin do roku 2030, opracowaną i udostępnioną przez Główny Urząd Statystyczny. Przy formułowaniu wniosków i podejmowaniu ewentualnych decyzji strategicznych należy jednak pamiętać o niedoskonałości prognoz. Konkludując, starannie 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 gmin³¹.

Należy wskazać, że zakres diagnozy nie jest sztywny bądź konkretnie określony, zależy on w szczególności od specyfiki gminy, np. kwestie związane z rolnictwem będą analizowane tylko w przypadku gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich, a pogłębiona analiza mieszkalnictwa ma racjonalne wytłumaczenie w przypadku gmin miejskich lub szybko rozwijających się w tym obszarze, natomiast opis rekreacji i turystyki dotyczyć będzie gmin o specjalnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych lub kulturowych³². Natomiast polityka rozwojowa gminy o konkretnym zasobie surowców naturalnych znajdzie właściwe zastosowanie tylko w przypadku gmin górniczych. Podstawę wyboru analizowanych dziedzin powinny stanowić w szczególności bazowe rozeznanie i znajomość gminy oraz wnioski z dotychczasowych realizacji.

29 Tamże, s. 35.

30 R. Brol, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 73.

31 D. Hoinkis, *Strategia...*, dz. cyt., s. 36.

32 K. Właźlak, *Strategie rozwoju JST*, LEX/el. 2020, <https://sip.lex.pl/#/publication/470138813/wlazlak-katarzyna-strategie-rozwoju-jst?cm=URELATIONS> (24.07.2023).

Jak wskazano wcześniej, ustawodawca nie narzuca zakresu tematycznego diagnozy strategicznej, nakazuje uwzględnić jedynie obszary: społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Tym samym zakres tematyczny ma charakter katalogu otwartego. Zgodnie z dobrymi praktykami i tym, co rekomenduje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, przykładowy zakres tematyczny powinien obejmować:

1. Uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego, dostępność komunikacyjną i mobilność.
2. Ludność i procesy demograficzne.
3. Gospodarkę i rynek pracy.
4. Środowisko naturalne i infrastrukturę.
5. Kulturę i dziedzictwo kulturowe.
6. Sport, rekreację i turystykę.
7. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.
8. Bezpieczeństwo publiczne.
9. Politykę społeczną.
10. Edukację i wychowanie.
11. Kapitał społeczny.
12. Finanse samorządowe³³.

Z racji tego, że przywołany zakres tematyczny jest obszerny, a najczęściej podmiot opracowujący diagnozę strategiczną posiada ograniczone dane w ramach zasobu własnego, ustawodawca wskazał w art. 3aa u.o.z.p.p.r., że

na wniosek podmiotów przygotowujących diagnozę, o której mowa w art. 10a ust. 1, organy administracji rządowej i samorządowej, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz państwowych i samorządowych osób prawnych udostępniają nieodpłatnie informacje zgromadzone w zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach, jeżeli nie powoduje to ich dodatkowego, innego niż samo udostępnienie, obciążenia.

Rzeczona podstawa prawna, ma ułatwić pozyskiwanie danych przez podmioty opracowujące strategię.

Należy podkreślić, że w procesie tworzenia diagnozy można wykorzystywać, poza opisanymi danymi wtórnymi, także dane pierwotne, pozyskane za pomocą różnych metod badawczych, zastosowanych na użytek danej strategii. Komponent społeczny pełni istotną rolę podczas przeprowadzania diagnozy strategicznej, w końcu to mieszkańcy są docelowo odbiorcami strategii. Ważnym elementem procesu tworzenia strategii jest partycypacja, która powinna być efektywna i angażująca obywateli oraz zainteresowane podmioty w podejmowanie decyzji dotyczących treści strategii. Zaangażowanie mieszkańców do prac nad diagnozą wynika z dobrej praktyki, ustawodawca milczy w tym zakresie, wskazując jedynie, że to konsultacje, m.in. z mieszkańcami, są obligatoryjne. Bardziej pogłębiona diagnoza strategiczna, skutkuje lepszym wypracowaniem kierunków oraz wizji³⁴, dlatego partycypacja na każdym etapie wydaje się metodologicznie niezbędna.

³³ D. Hoinkis, *Strategia...*, dz. cyt., s. 40–41.

³⁴ A. Sztando, *Bez dobrej diagnozy...*, dz. cyt., s. 29.

Podczas przeglądu dostępnych diagnoz strategicznych poszczególnych miast w Polsce, zauważono tendencje, aby umieszczać w nich już nie tylko diagramy i tabele, ale też komplementarne wobec nich wykresy (słupkowe, kołowe, kolumnowe) wykresy liniowe, wykresy graficzne oraz wyniki stosowania metod kombinowanych, np. wykresy warstwowe i kartodiagramy, dzięki którym odbiorcy łatwiej dostrzegają relacje i wzajemne zależności między prezentowanymi danymi³⁵. Wszelkie metody są dozwolone, najważniejszy jest natomiast efekt, czyli użyteczność i wartość diagnozy.

Podsumowanie

Odpowiadając na trzy główne pytania badawcze zawarte w przedmiotowym opracowaniu, należy skonstatować, że opracowanie diagnozy strategicznej stanowi istotny element prac nad konstruowaniem strategii rozwoju gminy. Ustawodawca zobligował podmiot opracowujący strategię do przygotowania diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Podstawowym celem diagnozy jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów gminy i jej otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju. Prawidłowo (tzn. zgodnie ze znanymi praktykami) przeprowadzona i zilustrowana diagnoza jest warunkiem użyteczności opracowywanych na jej podstawie założeń strategicznych i celów rozwojowych. Zachowana metodologia pozwoli na sprawne prowadzenie dalszych prac nad strategią, w szczególności dotyczące zobrazowania wizji i kierunków jej rozwoju w ramach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Zakres i układ diagnozy nie został określony, w związku z tym katalog rozwiązań jest otwarty. Co istotne, w strategii zamieszcza się jedynie wnioski z diagnozy. Ustawodawca nie dookreślił w jaki sposób należy przeprowadzić diagnozę strategiczną, niemniej może być ona przygotowana jako odrębny dokument (np. raport) lub też jako zbiór różnego rodzaju ekspertyz, analiz i innych materiałów wspomagających proces diagnostyczny. Diagnoza jako element prac nad dokumentem strategicznym ma przygotować osoby opracowujące strategię, a także organ wykonawczy i stanowiący gminy, do właściwego określenia celów strategicznych rozwoju gminy w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych. Warto na zakończenie podkreślić, że choć ustawodawca nie wskazał terminu, w jakim diagnoza powinna zostać sporządzona, kierując się dobrą praktyką, należy stwierdzić, że im bardziej aktualna diagnoza – tym lepsze wnioski do strategii.

35 Zob. A. Kołtun, *Diagnoza Lublin 2030*, Lublin 2023; M. Szymtkowska, *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gdańska z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych*, Gdańsk 2022; A. Noworól, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Krakowa w 2022 roku*, Kraków 2022.

Bibliografia

Literatura

- Brol R., Sztando A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, (w:) *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, red. M. Klamut, Wrocław 2009, s. 70–85.
- Hadyński J., *Strategia rozwoju lokalnego*, Poznań 2012.
- Heffner K., *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 13–28.
- Hoinkis D., *Strategia rozwoju gminy. Poradnik Praktyczny*, Warszawa 2021.
- Skica T., *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*, Warszawa–Rzeszów 2020.
- Sztando A., *Bez dobrej diagnozy ani rusz*, Pismo Samorządu Lokalnego Wspólnota 2022, nr 2, s. 28–30.
- Sztando A., *Istota i funkcja samorządowego planowania strategicznego w regionie*, (w:) *Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie*, red. R. Brol, A. Raszkowski, Wrocław 2011, s. 45–55.
- Zelek A., *Zarządzanie strategiczne. Diagnozy, decyzje, strategie*, Szczecin 2000.
- Nazarko Ł., Szpilko D., Jankowska J., *Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013, nr 6 (64), s. 47–60.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

Pozostałe źródła

- Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2020.
- Cieślińska J., *Strategia rozwoju ponadlokalnego jako katalizator współpracy samorządów. Strategia rozwoju ponadlokalnego to katalizator współpracy samorządów*, <https://www.prawo.pl/samorzad/strategia-rozwoju-ponadlokalnego-ma-sluzyc-wspolpracy-z-innymi,506955.html> (26.07.2023).
- Dobosz P., (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art.10(e), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896906/694346/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym?cm=URELATIONS> (24.07.2023).
- Kołtun A., *Diagnoza Lublin 2030*, Lublin 2023.
- Noworól A., *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Krakowa w 2022 roku*, Kraków 2022.
- Szmytkowska M., *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gdańsk z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych*, Gdańsk 2022.
- Włazlak K., *Strategia rozwoju JST*, LEX/el. 2020, <https://sip.lex.pl/#/publication/470138813/wlazlak-katarzyna-strategie-rozwoju-jst?cm=URELATIONS> (24.07.2023).

CYTOWANIE

Mateusz Kowalewski, *Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy*, Studia Administracyjne 2(18)/2023, 17–28, DOI: 10.18276/sa.2023.18-02.