



Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce



Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce

Niniejszy dokument, jak również wszelkie dane i mapy w nim zawarte, pozostają bez uszczerbku dla statusu lub suwerenności jakiegokolwiek terytorium, dla granic międzynarodowych oraz dla nazwy jakiegokolwiek terytorium, miasta lub obszaru.

Dane statystyczne dotyczące Izraela zostały przekazane przez właściwe organy izraelskie i na ich odpowiedzialność. Wykorzystanie takich danych przez OECD nie stanowi naruszenia statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy i osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu zgodnie z prawem międzynarodowym.

Uwaga od Turcji:

Informacje zawarte w tym dokumencie w odniesieniu do Cypru dotyczą jedynie południowej części wyspy. Na wyspie nie ma ani jednego organu reprezentującego Turków i Greków cypryjskich. Turcja uznaje Turecką Republikę Cypru Północnego (TRCP). Do czasu znalezienia trwałego i sprawiedliwego rozwiązania w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Turcja podtrzymuje swoje stanowisko w „kwestii cypryjskiej”.

Opinia wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej należących do OECD i Unii Europejskiej:

Republika Cypryjska jest uznawana przez wszystkie państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych z wyjątkiem Turcji. Informacje zawarte w niniejszym dokumencie dotyczą obszaru będącego pod skuteczną kontrolą rządu Republiki Cypryjskiej.

Prosimy cytować niniejszą publikację jako:

OECD (2021), *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl>.

ISBN 978-92-64-53256-4 (print)

ISBN 978-92-64-47348-5 (pdf)

Zdjęcia: okładka © Erica Weathers, monaliza0024/Shutterstock.com

Sprostowania do publikacji OECD dostępne w Internecie: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2021

Korzystanie z tego opracowania, zarówno w formie cyfrowej, jak i drukowanej, podlega Warunkom Ogólnym, które można znaleźć na stronie <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Przedmowa

Skuteczne praktyki zarządzania oraz przekrojowe, zintegrowane i innowacyjne podejścia do zarządzania wzmacniają rozwój terytorialny i mogą pomóc władzom na wszystkich szczeblach w doskonaleniu usług świadczonych na rzecz obywateli. Dotyczy to w szczególności poziomu lokalnego, gdzie polityki mają bezpośredni kontakt z ludźmi. Niniejszy raport dostarcza wiedzy doradczej polskim władzom na szczeblu gminnym, powiatowym, regionalnym i krajowym, jak wzmocnić potencjał samorządów lokalnych w zakresie opracowywania i realizacji strategii rozwoju lokalnego, które z powodzeniem zaspokajają potrzeby mieszkańców i przedsiębiorstw. Raport ten został opracowany przez Dyрекcję ds. Zarządzania Publicznego (GOV) OECD oraz Centrum ds. Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast (CFE), pod auspicjami Komitetu ds. Zarządzania Publicznego i Komitetu Polityki Rozwoju Regionalnego OECD.

W oparciu o najlepsze międzynarodowe praktyki stosowane w krajach członkowskich i partnerskich OECD, raport analizuje lokalne polityki i praktyki w ośmiu obszarach tematycznych dotyczących zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego. Ocenia on potencjał gmin w tych powiązanych i wzajemnie się wzmacniających obszarach i formułuje rekomendacje dotyczące reform w Polsce. Dodatkowy rozdział zawiera diagnozę głównych trendów gospodarczych, społecznych i demograficznych, mocnych stron i wyzwań stojących przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego poziomu lokalnego (gmin i powiatów) oraz ich wpływu na rozwój lokalny. Celem nadrzędnym jest wzmocnienie potencjału projektowania i wdrażania strategii rozwoju samorządów lokalnych, aby lepiej służyć obywatelom, wspierać zrównoważony rozwój lokalny poprzez angażowanie interesariuszy, budować wspólną wizję i podejmować działania z wykorzystaniem metod dobrego rządzenia. Raport uzupełniają trzy oceny podsumowujące, przedstawiające porady OECD dla różnych typów polskich samorządów szczebla lokalnego, a także narzędzie samooceny, które umożliwia polskim samorządom lokalnym zidentyfikowanie ich mocnych i słabych stron w zakresie zarządzania publicznego i praktyk rozwoju lokalnego. Raport powstał dzięki cennemu wsparciu finansowemu ze środków Mechanizmu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Prace zostały przeprowadzone w ścisłej współpracy ze Związkiem Miast Polskich (ZMP) i przy wsparciu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR).

Raport został zatwierdzony przez Komitet OECD ds. Zarządzania Publicznego (PGC) oraz Komitet OECD ds. Polityki Rozwoju Regionalnego (RDPC) w dniu 16 czerwca 2021 r.

Podziękowania

Raport ten został przygotowany wspólnie przez dwie dyrekcje OECD: Dyrekcję ds. Zarządzania Publicznego (GOV), kierowaną przez Dyrektora Elbę Pilichowską, oraz Centrum OECD ds. Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast (CFE), pod kierownictwem Dyrektora Lamii Kamal-Chaoui. Strategiczny nadzór nad opracowaniem raportu sprawował Adam Knelman Ostry, kierujący Wydziałem Przeglądów Zarządzania Publicznego (GOV), oraz Dorothée Allain-Dupré, dyrektor Działu Rozwoju Regionalnego i Wielopoziomowego Zarządzania (CFE). Za całościowe zarządzanie projektem odpowiedzialny był Adam K. Ostry, a koordynacją projektu zajmowali się Johannes Klein i Isidora Zapata z pomocą Yingyin Wu i Patricii Marcelino.

Sekretariat OECD pragnie wyrazić wdzięczność wszystkim tym, dzięki którym niniejszy raport *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce* mógł powstać, w szczególności przedstawicielom Związku Miast Polskich (ZMP) i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR). W trakcie całego procesu, obie instytucje wykazały się dużym oddaniem i zaangażowaniem, w tym w zakresie mobilizacji wszystkich istotnych interesariuszy. W szczególności, OECD chciałoby podziękować zespołowi ZMP, kierowanemu przez Andrzeja Porawskiego, Dyrektora Biura, oraz Tomasza Potkańskiego, Zastępcę Dyrektora Biura. Serdeczne podziękowania kierujemy do Anny Wiktorczyk-Nadolnej, Katarzyny Paczyńskiej, Hanny Leki i Alicji Stachowiak za ich nieustające wsparcie. Sekretariat pragnie również podziękować za wkład pracy Joannie Held, Radcy z Wydziału Wsparcia JST, Departamentu Programów Pomocowych MFiPR, Mirosławowi Grochowskiemu z Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, a także Maciejowi Aulakowi, Dyrektorowi, Departamentu Programów Pomocowych oraz Kamilowi Wiederowi, Naczelnikowi Wydziału Wsparcia JST w Departamencie Programów Pomocowych MFiPR.

OECD pragnie również wyrazić swoją wdzięczność respondentom ankiety, która dostarczyła bazy informacyjnej dla niniejszego raportu. W sumie odpowiedzi udzieliło 10 powiatów, 47 jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, 8 urzędów wojewódzkich, 12 urzędów marszałkowskich oraz 7 ministerstw i niezależnych instytucji publicznych na poziomie krajowym.

Podczas czterech misji informacyjnych OECD przeprowadziła wywiady pogłębione z reprezentatywną próbą dziewięciu jednostek samorządu lokalnego oraz Metropolii GZM. Ponadto, OECD spotkała się z licznymi instytucjami władzy wykonawczej, niezależnymi instytucjami publicznymi i podmiotami pozarządowymi, w tym z wieloma organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicielami środowisk akademickich. Wywiady te przyczyniły się do lepszego zrozumienia przez OECD polskiego kontekstu i pomogły zarekomendować kierunki działań, które odzwierciedlają lokalne i sektorowe priorytety. Zespół wyraża również swoje uznanie zarówno dla przedstawicieli samorządów lokalnych z Katowic, Krotoszyna, Łańcuta, Lubianki, Międzyrzecza Podlaskiego (gmina miejska), Międzyrzecza Podlaskiego (gmina wiejska) i Ziębic, którzy życzliwie przyjęli przedstawicieli Sekretariatu OECD podczas dwóch pierwszych misji rozpoznawczych w Polsce, jak i wobec przedstawicieli samorządów z Kutna i Płocka, którzy zaoferowali swoją wiedzę i doświadczenie w formule zdalnej (online) zaraz po tym kiedy pandemia COVID-19 uniemożliwiła podróżowanie. Autorzy raportu chcieliby również podziękować pozostałym interesariuszom polskiej administracji publicznej szczebla regionalnego i krajowego, którzy

podzielili się swymi opiniami i doświadczeniem podczas wszystkich kolejnych misji OECD, które odbyły się zdalnie (online).

OECD pragnie również wyrazić wdzięczność recenzentom, którzy wnieśli cenny wkład i podzielili się swoją rozległą wiedzą w oparciu o doświadczenia z poszczególnych krajów podczas procesu opracowywania raportu oraz warsztatów, które odbyły się w czerwcu 2021 roku:

- Izrael: Nily Ben Moshe, Zastępca Dyrektora Wydziału Rekrutacji i Selekcji, Izraelska Komisja ds. Służby Cywilnej
- Litwa: Saulius Kolyta, Ekspert ds. Regulacji i Ewaluacji, Litewskie Rządowe Centrum Analiz Strategicznych (STRATA)
- Szwecja: Sverker Lindblad, Główny Doradca, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Innowacji
- Wielka Brytania: Natalia Domagała, Dyktor ds. Polityki Etyki Danych, Centralne Biuro Cyfryzacji i Danych, Urząd Rady Ministrów & Sam Roberts, Dyktor ds. Otwartych Danych i Otwartego Rządzenia, Centralne Biuro Cyfryzacji i Danych, Urząd Rady Ministrów

Raport jest dziełem wielu autorów. Rozdział wprowadzający został przygotowany przez Andresa Sanabrie, Fernando Ríaza Fernández, Isidorę Zapata, Johannes Kleina i Yingyin Wu. Rozdział 1 dotyczący mocnych stron i wyzwań związanych z rozwojem samorządów lokalnych został napisany przez Andresa Sanabrie i Fernando Ríaza Fernández pod kierunkiem Enrique Garcilazo. Johannes Klein zredagował Rozdział 2 dotyczący koordynacji pomiędzy jednostkami administracyjnymi i politykami sektorowymi w ramach JST, przy udziale Patricii Marcelino, a także przekazywał informacje zwrotne na temat wszystkich rozdziałów. Oscar Huerta Melchor opracował Rozdział 3 dotyczący planowania strategicznego rozwoju lokalnego. Claire Salama i Guillermo Hernandez napisali Rozdział 4 na temat wykorzystania dowodów i faktów w strategicznym podejmowaniu decyzji w polskich samorządach lokalnych. Thomas Braendle przygotował Rozdział 5 na temat budżetowania na szczeblu lokalnym, przy współpracy Seana Dougherty'ego. Isidora Zapata opracowała Rozdział 6 dotyczący wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania i potencjału inwestycyjnego w celu wzmocnienia rozwoju lokalnego oraz wniosła wkład we wszystkie pozostałe rozdziały. W pracach nad rozdziałem 6 uczestniczyli również Antti Moisio i Yingyin Wu. Dónal Mulligan opracował Rozdział 7 poświęcony zagadnieniom strategicznego i efektywnego personelu w samorządach lokalnych. Rozdział 8 dotyczący otwartego rządzenia został napisany przez Carlę Musi i Marie Whelan pod kierunkiem Emmy Cantera. Costanza Caputi, Gloriana Madrigal i Guillermo Hernandez są autorami Rozdziału 9 dotyczącego zmniejszenia obciążeń administracyjnych i uproszczenia procedury zamówień publicznych. Swoją wkład w prace nad rozdziałem 9 wniosła także Tessa Cullen. Załączone oceny podsumowujące oraz narzędzie samooceny zostały opracowane przy udziale wszystkich zespołów autorskich. Pilar Philip i Ciara Muller przygotowały manuskrypt do publikacji. Meghan Hennessy zapewniła wsparcie administracyjne. Eleonore Morena zajęła się redakcją, a okładka publikacji została zaprojektowana przez Ericę Weathers.

Spis treści

Przedmowa	3
Podziękowania	4
Lista używanych skrótów	11
Streszczenie	13
Ocena i rekomendacje	16
Wstęp	29
1 Mocne strony i wyzwania dla rozwoju samorządności lokalnej w Polsce	49
2 Koordynacja pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w ramach polskich jednostek samorządu lokalnego	89
3 Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego w Polsce	118
4 Wykorzystanie dowodów w podejmowaniu decyzji strategicznych przez samorząd lokalny	158
5 Procesy budżetowe w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce	194
6 Wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania i potencjału inwestycyjnego w celu wsparcia rozwoju lokalnego	222
7 Działania na rzecz bardziej strategicznej i efektywnej kadry samorządów lokalnych.	274
8 Otwarte rządzenie na szczeblu lokalnym w Polsce	299
9 Zmniejszanie obciążeń administracyjnych i upraszczanie procedur udzielania zamówień publicznych	344
Glosariusz	380

Tabelas

Tabela 0.1. Poziomy terytorialne w Polsce	36
Tabela 0.2. Średnie i duże MOF w Polsce	38
Tabela 0.3. Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce wg OECD	43
Tabela 3.1. Porównanie kluczowych cech polskiego systemu planowania i Zasad OECD w zakresie polityki miejskiej	124
Tabela 3.2. Plany i programy oraz główne zadania władz szczebla niższego niż krajowy w Polsce	126
Tabela 3.3. Przykłady wizji rozwoju w wybranych SRL w Polsce	129
Tabela 3.4. Zasady realizacji SRL: Województwo podlaskie i Kraków	130
Tabela 3.5. Potencjał finansowy możliwy do zaangażowania na rzecz realizacji Strategii Rozwoju Krakowa (w mld zł)	139
Tabela 3.6. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce według kategorii, 2016 r.	141
Tabela 3.7. Przykłady wskaźników zawartych w Strategii Rozwoju Miasta Katowice	145
Tabela 3.8. Przykłady wskaźników odnoszących się Celu strategicznego IV Krakowa - Miasto przyjazne do życia.	146
Tabela 6.1. Formy współpracy międzygminnej w Polsce	240
Tabela 6.2. Cztery szerokie kategorie organów zarządzania metropolitalnego w metropolitalnych obszarach OECD	252
Tabela 8.1. Ramy prawne kształtujące inicjatywy na rzecz otwartego rządzenia w Polsce	308
Tabela 8.2. Elementy strategicznego podejścia do otwartego rządzenia	320
Tabela 9.1. Wysokość progów unijnych w zamówieniach publicznych	357
Tabela 9.2. Przykłady rozwiązań na poziomie lokalnym w zakresie kształtowania ram prawnych zamówień publicznych	371
Aneks Tabela A.1. Regiony TL3 w Polsce według typologii OECD	47

Rysunek

Rysunek 0.1. Organizacja terytorialna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	35
Rysunek 0.2. Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) w Polsce wg typologii OECD	38
Rysunek 0.3. Klasyfikacja gmin w Polsce wg OECD	44
Rysunek 1.1. Wskaźnik koncentracji geograficznej ludności, w wybranych krajach należących i nienależących do OECD, 2018 r.	52
Rysunek 1.2. Udział ludności mieszkającej w regionach TL3, kraje OECD, 2019 r.	54
Rysunek 1.3. Populacja MOF, Polska i kraje OECD, 2002-18	56
Rysunek 1.4. Zmiany liczby ludności w gminach w Polsce, 2000-18	56
Rysunek 1.5. Migracje netto w gminach Polski, 2000-18	57
Rysunek 1.6. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w regionach niemetropolitalnych, 2019 r.	59
Rysunek 1.7. Wskaźnik obciążenia demograficznego gmin w Polsce, 2000 i 2018 r.	60
Rysunek 1.8. Wskaźnik obciążenia demograficznego młodzieżą w gminach w Polsce, 2000 i 2018 r.	61
Rysunek 1.9. Ludność w wieku produkcyjnym według typu regionu w Polsce i średniej OECD, 2019r.	62
Rysunek 1.10. Zmiany w populacji (%) według płci i grup wieku w podziale na typy gmin, Polska, 2000-2018 r.	63
Rysunek 1.11. PKB per capita według typu regionu, Polska i OECD, 2017 r.	66
Rysunek 1.12. Zmiana dysproporcji regionalnych w PKB per capita, regiony TL3 OECD, 2000-17	67
Rysunek 1.13. Najwyższy i najniższy PKB per capita według typów regionów w Polsce, 2018 r.	69
Rysunek 1.14. PKB per capita w MOF w Polsce i krajach OECD, 2002-18	70
Rysunek 1.15. Stopa bezrobocia w gminach w Polsce, 2008-18	71
Rysunek 1.16. Wydajność pracy według typów regionów, Polska i kraje OECD, 2017 r.	72
Rysunek 1.17. Specjalizacja zatrudnienia według sektorów, regiony w Polsce, 2017 r.	73
Rysunek 1.18. Specjalizacja regionów niemetropolitalnych według sektorów w Polsce, 2017 r.	73
Rysunek 1.19. Udział przedsiębiorstw według liczby zatrudnionych w gminach w Polsce, 2018 r.	74
Rysunek 1.20. Liczba podmiotów gospodarczych na tysiąc mieszkańców według typu gminy, Polska, 2009-18	75
Rysunek 1.21. Wskaźniki w poszczególnych aspektach dobrobytu	77
Rysunek 1.22. Wskaźniki dobrobytu polskich regionów TL2, 2018 r.	78
Rysunek 1.23. Wskaźniki skolaryzacji dla szkół średnich w polskich gminach, 2003-17	79
Rysunek 1.24. Udział gospodarstw domowych podłączonych do sieci szerokopasmowej, regiony TL2 w Polsce, 2017 r.	80

Rysunek 1.25. Udział dróg publicznych o nawierzchni nieutwardzonej w regionach TL3, Polska, 2018r.	82
Rysunek 2.1. Główne wyzwania dotyczące efektywnej koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w polskich samorządach lokalnych	93
Rysunek 2.2. Instytucje/wydziały regularnie uczestniczące w koordynacji wewnątrz samorządów lokalnych	94
Rysunek 2.3. Zadania i funkcje realizowane przez burmistrza oraz inne jednostki i wydziały samorządu lokalnego	96
Rysunek 2.4. Czy jednostki/wydziały samorządów lokalnych regularnie zaangażowane w koordynację posiadają formalny mandat do koordynacji działań?	98
Rysunek 2.5. Istnienie formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości pomiędzy burmistrzem a różnymi jednostkami sektorowymi/agencjami samorządowymi w zakresie realizacji planów działania i strategii rozwoju lokalnego	99
Rysunek 2.6. Istnienie dokumentów programowych, które koncentrują się na koordynacji planowania, projektowania i świadczenia usług w różnych sektorach polityki	100
Rysunek 2.7. Stosowanie przez gminy pisemnych wytycznych (zasad, podręczników, wytycznych itp.) w celu zapewnienia koordynacji polityk pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi	102
Rysunek 2.8. Mechanizmy instytucjonalne stosowane przez samorządy lokalne w celu zapewnienia koordynacji polityk i usług pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi	104
Rysunek 2.9. Formy partnerstwa stosowane przez samorząd lokalny jako narzędzia służące poprawie koordynacji polityk w różnych sektorach w celu lepszego planowania i udoskonalenia lokalnych strategii rozwoju	108
Rysunek 3.1. System planowania w Polsce	126
Rysunek 3.2. Plany sektorowe/wykonawcze sporządzone przez powiaty i gminy	131
Rysunek 3.3. Główne wyzwania związane z opracowaniem SRL według kategorii gminy	132
Rysunek 3.4. Główne wyzwania związane z wdrożeniem SRL	138
Rysunek 3.5. Kwestie związane z polityką finansowania zawarte w SRL, które promują rozwój lokalny w Polsce	140
Rysunek 3.6. Wzmocnienie praktyki polskiego planowania strategicznego dla rozwoju lokalnego	147
Rysunek 4.1. Proces monitorowania regionalnych programów operacyjnych	161
Rysunek 4.2. Proponowana konfiguracja dialogu na temat skuteczności działań	163
Rysunek 4.3. Jednostki samorządu lokalnego definiujące wskaźniki <i>ex ante</i>	165
Rysunek 4.4. Podmioty zaangażowane w proces monitorowania na poziomie samorządu lokalnego	167
Rysunek 4.5. Wskaźniki OECD w zakresie polityki regulacyjnej i zarządzania (iREG): Polska, 2018 r	169
Rysunek 4.6. Czynniki leżące u podstaw decyzji regulacyjnych podejmowanych przez badane samorządy lokalne	170
Rysunek 4.7. Wykorzystanie ewaluacji przez samorząd lokalny – wybrane obszary	171
Rysunek 4.8. Ocena <i>ex ante</i> przeprowadzana przez samorząd lokalny w odniesieniu do potencjalnych skutków ich decyzji regulacyjnych i programowych, według kategorii	173
Rysunek 4.9. Dostrzegane wyzwania związane z promowaniem polityki M&E na poziomie lokalnym	176
Rysunek 4.10. Upublicznianie wyników ewaluacji na poziomie lokalnym w Polsce	179
Rysunek 5.1. Ranking różnorodnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie budżetu zadaniowego i ich skuteczność w praktyce	209
Rysunek 5.2. Większość krajów stosuje przeglądy wydatków publicznych	211
Rysunek 6.1. Inwestycje publiczne według poziomu władzy, 2018	225
Rysunek 6.2. Luki w finansowaniu inwestycji publicznych na szczeblu lokalnym	227
Rysunek 6.3. Wydatki samorządów terytorialnych w krajach OECD jako odsetek PKB i całkowitych wydatków publicznych, 2018	230
Rysunek 6.4. Struktura dochodów samorządów terytorialnych, 2018 r.	232
Rysunek 6.5. Pionowa luka fiskalna, 2017 r.	233
Rysunek 6.6. 12 zasad rekomendacji OECD	238
Rysunek 6.7. Rodzaje porozumień o współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce	241
Rysunek 6.8. Główne wyzwania dla współpracy międzygminnej	245
Rysunek 6.9. Mechanizmy współpracy na różnych szczeblach administracji publicznej	258
Rysunek 7.1. Rozkład zatrudnienia pracowników na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w państwach OECD 2017 r.	277
Rysunek 7.2. Rekomendacja Rady OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej	280
Rysunek 7.3. Wyzwania mające wpływ na pozyskanie kandydatów do pracy w samorządach lokalnych	286
Rysunek 7.4. Odpowiedzialność decyzyjna za kluczowe procesy ZZL w samorządzie lokalnym	291
Rysunek 8.1. Inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia realizowane przez samorządy lokalne w Polsce w podziale na kategorie	309

Rysunek 8.2. Zasady otwartego rządzenia wymienione w aktach prawnych i politykach polskich samorządów lokalnych	317
Rysunek 8.3. Samorządy lokalne uznające brak lub niewystarczający poziom podstaw prawnych i mechanizmów instytucjonalnych współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym jako wyzwania	322
Rysunek 8.4. Samorządy lokalne uznające brak lub niewystarczające możliwości, zasoby ludzkie i finansowe za wyzwania	327
Rysunek 9.1. Składowe wskaźnika regulacji rynku produktów OECD	348
Rysunek 9.2. Działania podejmowane przez samorządy lokalne w celu minimalizacji obciążeń administracyjnych	351
Rysunek 9.3. Odsetek obywateli korzystających z e-usług publicznych w krajach OECD	352
Rysunek 9.4. Punkty kompleksowej obsługi (one-stop-shop) w polskich gminach	354
Rysunek 9.5. Wyzwania zidentyfikowane przez samorządy w zakresie stosowania przepisów Prawa Zamówień Publicznych	364

Ramkas

Ramka 0.1. Wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych	37
Ramka 0.2. Nowa typologia regionalna OECD dla regionów TL3	39
Ramka 0.3. Proponowane obszary poprawy klasyfikacji gmin w Polsce	41
Ramka 0.4. Alternatywna klasyfikacja terytorialna OECD dla gmin w Polsce	42
Ramka 1.1. Tworzenie porównywalnych wskaźników dobrobytu w skali regionalnej	77
Ramka 2.1. Strategie rozwoju miast zawierające odniesienia do koordynacji planowania, projektowania i świadczenia usług w różnych sektorach polityk	101
Ramka 2.2. Zespoły zadaniowe w samorządach do spraw opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju	105
Ramka 3.1. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju – Nowy model rozwoju dla Polski	121
Ramka 3.2. Zmiany do Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	123
Ramka 3.3. Opracowywanie SRL w Polsce - przykłady	127
Ramka 3.4. Polskie ramy prawne w zakresie planowania przestrzennego	135
Ramka 3.5. Doświadczenia gmin w zakresie partycypacji interesariuszy w planowaniu przestrzennym w Polsce	143
Ramka 4.1. Narzędzia i wytyczne oferowane przez władze krajowe w celu promowania monitorowania polityk, lokalnych i regionalnych	164
Ramka 4.2. Regionalne Obserwatoria Terytorialne	166
Ramka 4.3. Polska krajowa baza danych ewaluacji polityki spójności	181
Ramka 4.4. Rola brokerów wiedzy	182
Ramka 4.5. Lista sprawdzająca samooceny polskiego Ministerstwa Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej	183
Ramka 4.6. Przykłady metodologii przeglądu bazy dowodowej	184
Ramka 4.7. Potencjalne źródła danych wykorzystywanych do monitoringu	188
Ramka 5.1. Funkcje regionalnych izb obrachunkowych	201
Ramka 5.2. Zasada 2 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem	202
Ramka 5.3. Francuski system budżetu programowego	205
Ramka 5.4. Zasada 8 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem	207
Ramka 5.5. Przeglądy wydatków publicznych	210
Ramka 5.6. Zasada 5 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem	213
Ramka 5.7. Praktyki konsultacyjnego procesu budżetowania w krajach OECD	214
Ramka 5.8. Budżet partycypacyjny w Łodzi i Płocku	215
Ramka 5.9. Fundusz sołecki	217
Ramka 6.1. Fundusz Dróg Samorządowych	226
Ramka 6.2. Inwestycje publiczne a wychodzenie z kryzysu: Wnioski i dalsze działania	228
Ramka 6.3. Zdolności fiskalne samorządów terytorialnych w Polsce	234
Ramka 6.4. Rekomendacja OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy	238
Ramka 6.5. Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce	242
Ramka 6.6. Partnerska Inicjatywa Miast w Polsce	243
Ramka 6.7. Zachęty finansowe do współpracy międzygminnej	246
Ramka 6.8. Stowarzyszenia samorządów lokalnych w Chile: procesy budowania potencjału i wzajemnego uczenia się	248

Ramka 6.9. Francuskie umowy o wzajemności	249
Ramka 6.10. Związek metropolitalny w województwie śląskim – GZM	250
Ramka 6.11. Różne modele zarządzania metropolitalnego: Przypadek Francji i Wielkiej Brytanii	253
Ramka 6.12. Organy koordynujące współpracę w Polsce	255
Ramka 6.13. Nowe podejście do rewitalizacji w Polsce	256
Ramka 6.14. Kontrakty inwestycyjne: na przykładzie Kolumbii i Francji	261
Ramka 7.1. Odpowiedzialność za zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym w Polsce	278
Ramka 7.2. Ocena i wzmacnianie umiejętności przywódczych w Chorwacji i Grecji	284
Ramka 7.3. Program <i>Przywództwo w samorządzie</i> , Fundacja Szkoła Liderów, Polska	285
Ramka 7.4. Poprawa atrakcyjności pracodawcy i rekrutacji poprzez rozwiązania pozapłacowe	289
Ramka 7.5. Przykładowy model weryfikacji potencjału i praktyk w zakresie zasobów ludzkich w Australijskiej Służbie Publicznej (APS)	292
Ramka 8.1. Definiowanie zasad otwartego rządzenia	301
Ramka 8.2. Podsumowanie zapisów Rekomendacji Rady OECD w sprawie otwartego rządzenia	303
Ramka 8.3. Sesje/panele obywatelskie na poziomie lokalnym w Gdańsku i Lublinie, Polska	315
Ramka 8.4. Podejście otwartej metropolii	317
Ramka 8.5. Plan Otwartego rządzenia w Kraju Basków, Hiszpania oraz Polityka Otwartego Miasta w Edmonton, Kanada	318
Ramka 8.6. Mechanizmy koordynujące reformy na rzecz otwartego rządzenia: Przykłady z Kostaryki i stanu Jalisco w Meksyku	323
Ramka 8.7. Wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia we współpracy ze wszystkimi szczeblami administracji: Przykład Kraju Basków, Hiszpania	325
Ramka 8.8. Promowanie kompetencji w zakresie otwartego rządzenia na poziomie lokalnym w Polsce: Dobre praktyki z Gostynina, Kutna i Płocka	329
Ramka 8.9. Przekazywanie informacji o otwartym rządzeniu: Przewodnik "Jak to zrobić"	331
Ramka 9.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Prawo Przedsiębiorców	347
Ramka 9.2. Uproszczenie procedur administracyjnych w Kolumbii Brytyjskiej, Kanada	353
Ramka 9.3. Ramy regulacyjne zamówień publicznych w UE	357
Ramka 9.4. Nowelizacja ustawy Pzp z 2016 r.: Transpozycja dyrektyw unijnych	360
Ramka 9.5. Ku przestrodze - nowelizacja prawa zamówień publicznych w Czechach w 2012 r	362
Ramka 9.6. Dodatkowe obszary stanowiące obciążenie dla samorządów lokalnych	365
Ramka 9.7. Niderlandzkie Centrum Ekspertyz w Zakresie Zamówień Publicznych, PIANOo	366
Ramka 9.8. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska - środowisko praktyków z obszaru zamówień publicznych	367
Ramka 9.9. Inicjatywy UZP w zakresie szkolenia i podnoszenia świadomości	369
Ramka 9.10. Szkolenie z zakresu zamówień publicznych prowadzone przez Urząd Miasta w Międzyrzeczu Podlaskim	370
Ramka 9.11. Platforma e-zamówienia dla zamówień podprogowych w Urzędzie Miejskim w Płocku	373

Lista używanych skrótów

SR	Sprawozdania roczne z wdrażania RPO
OSI	Obszary Strategicznej Interwencji
DDI	Dostęp do informacji
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
BZP	Biuletyn Zamówień Publicznych
CJB	Centralna Jednostka Budżetowa
CoG	Centralny Organ (Center of Government)
KR	Europejski Komitet Regionów
CPR	Rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy (Common Provisions Regulation)
OSO	Organizacja społeczeństwa obywatelskiego
KE	Komisja Europejska
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EIU	Jednostka Economist Intelligence Unit
ESIF	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
UE	Unia Europejska
FDS	Fundusz Dróg Samorządowych
MI	Misje informacyjne
MOF	Miejskie Obszary Funkcjonalne
PKB	Produkt krajowy brutto
GZM	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
ZZL	Zarządzanie zasobami ludzkimi
ICT	Technologie informacyjno-telekomunikacyjne
IT	Technologie informatyczne
ZIT	Zintegrowane inwestycje terytorialne
KTS	System Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych
LGD	Lokalna grupa działania
SRL	Strategia Rozwoju Lokalnego
LGBTI	Lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interseksualne
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
M&E	Monitorowanie i ewaluacja
IZ	Instytucja zarządzająca
MFF	Wieloletnia prognoza finansowa
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MoU	Porozumienie o współpracy (Memorandum of Understanding)
SRB	Sredniookresowe ramy budżetowe
NCRSO	Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

NGO	Organizacja pozarządowa
KPO	Krajowe programy operacyjne
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
KOT	Krajowe Obserwatoria Terytorialne
KPM	Krajowa Polityka Miejska
ODP	Otwarte dane publiczne
OGP	Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership)
UP	Umowa Partnerstwa
PIM	Partnerska Inicjatywa Miast
UoFP	Ustawa o Finansach Publicznych
PMR	Wskaźnik regulacji rynku produktów
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
B&R	Badania i Rozwój
RIO	Regionalne Izby Obrachunkowe
SRR	Strategia Rozwoju Regionalnego
OSR	Ocena skutków regulacji
RPO	Regionalny program operacyjny
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
ROT	Regionalne Obserwatorium Terytorialne
MSP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020
SWOT	Analiza mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń
TERYT	Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju
ZMP	Związek Miast Polskich

Streszczenie

Raport ten ocenia zarządzanie publiczne i rozwój terytorialny w polskich samorządach lokalnych. Przekazuje on rekomendacje dotyczące wzmocnienia rozwoju terytorialnego i wielopoziomowego zarządzania, poprawy świadczenia usług oraz udoskonalenia procesów zarządzania publicznego w gminach i powiatach.

Polska posiada trójstopniowy system administracji samorządowej na który składa się 16 województw, 380 powiatów i 2 477 gmin. Obecnie Polska charakteryzuje się stosunkowo równomiernym rozmieszczeniem ludności w regionach, z relatywnie wysokim udziałem ludności w regionach wiejskich (49%), znacznie wyższym od średniej dla krajów OECD (29%). Jednakże, wraz ze wzrostem Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) i jednoczesnym kurczeniem się obszarów niemetropolitalnych (szczególnie tych odległych), zrównoważony rozkład populacji zacznie się zmieniać, co będzie stanowić istotne wyzwanie z punktu widzenia polityk i zarządzania. Zapewnienie efektywnego świadczenia usług publicznych na szczeblu gminnym, szczególnie w gminach położonych poza MOF, przy jednoczesnym wzmacnianiu powiązań między miastem a wsią oraz wdrażaniu strategii rozwoju na właściwą skalę, to zadania o krytycznym znaczeniu.

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego w Polsce wymaga właściwie zaprojektowanych, finansowanych i ocenianych strategii rozwoju lokalnego (SRL). Wprowadzone w ostatnim czasie zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzają podejście funkcjonalne i umożliwiają tworzenie ponadlokalnych strategii rozwoju, które mogą pomóc w przewyżczeniu niektórych technicznych i zarządczych trudności w planowaniu. Polska mogłaby jeszcze bardziej wzmocnić swoje zdolności w zakresie planowania strategicznego, wprowadzając obowiązek uchwalania strategii rozwoju lokalnego, poprawiając jakość danych wykorzystywanych w procesie planowania, wspierając prywatne inwestycje w rozwój lokalny, skuteczniej angażując swoich obywateli oraz wzmacniając kompetencje i źródła finansowania samorządów lokalnych w zakresie planowania strategicznego.

Rozwiązywanie złożonych i przekrojowych problemów dotyczących prowadzonych polityk w samorządach lokalnych wymaga skutecznej **koordynacji pomiędzy jednostkami administracji i politykami sektorowymi, a także pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy**. W Polsce główną odpowiedzialność za koordynację wewnętrzną ponoszą prezydenci/burmistrzowie/wójtowie/starostowie, ale funkcja ta może być również delegowana do innych jednostek organizacyjnych w ramach JST. Niewystarczająca ilość czasu, zasobów finansowych i ludzkich, jak również ograniczona instytucjonalizacja i niski poziom świadomości należą do największych wyzwań dla skutecznej koordynacji w gminach i powiatach. Formalne uprawnienia i zasady sprawozdawczości mogą pomóc w określeniu odpowiedzialności za koordynację; dokumenty polityk mogą podnieść świadomość znaczenia koordynacji w obrębie jednostek samorządu lokalnego i zapewnić wsparcie pracownikom. Instytucjonalizacja odpowiedzialności stanowi ważny element, jednakże proces wzmacniania koordynacji jest przedsięwzięciem długoterminowym, które może być dodatkowo wspierane przez szereg mechanizmów instytucjonalnych, praktyk partnerskich oraz odpowiednich kompetencji i zasobów.

Zasady **zarządzania budżetem** są przestrzegane przez samorządy lokalne. Przepisy i procedury dotyczące budżetu są skodyfikowane w ustawie o finansach publicznych i umożliwiają radzie gminy oraz

Regionalnej Izbie Obrachunkowej wykonywanie swoich zadań. Niedawne reformy w obszarze budżetowania partycypacyjnego promują kulturę zarządzania zorientowaną na obywateli. Polska mogłaby jednak w większym stopniu dostosować budżetowanie do priorytetów strategicznych, na przykład poprzez bardziej powszechne wykorzystywanie budżetowania średnioterminowego i budżetowania zadaniowego. Efektywność wydatków publicznych powinna być systematycznie kontrolowana poprzez przeglądy wydatków dużych samorządów lokalnych oraz systematyczną analizę porównawczą efektów. W świetle presji konkurencyjnej po stronie podatkowej oraz ograniczonej autonomii samorządów lokalnych, ważne jest wzmocnienie koordynacji pomiędzy nimi a rządem, a w szczególności Ministerstwem Finansów, w celu rozwiązywania problemów średnioterminowej polityki budżetowej na wszystkich szczeblach administracji, na przykład w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Polska mogłaby udoskonalić swój system **wielopoziomowego rządu** w trzech obszarach: wzmocnienie inwestycji publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym, rozwiązanie wyzwań fiskalnych JST oraz poprawa koordynacji i współpracy pomiędzy władzami. Samorządy terytorialne w Polsce są kluczowymi inwestorami publicznymi, odpowiadając za 50,2% ogółu inwestycji publicznych w 2018 r. Utrzymują się jednak luki w finansowaniu inwestycji publicznych na szczeblu niższym od krajowego, które mogą stać się jeszcze bardziej dotkliwe po okresie pandemii COVID-19. Wydatki na szczeblach niższych od krajowego znacznie wzrosły wraz z decentralizacją, ale dochody są niewystarczające, w związku z czym pojawia się konieczność zwiększenia zdolności do generowania dochodów na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz zróżnicowania źródeł dochodów. Ponadto, Polska powinna opracować funkcjonalne podejście do współpracy międzygminnej poprzez wprowadzenie silniejszych zachęt, większego wsparcia dla uchwalania ponadlokalnych strategii rozwoju i programów współpracy oraz elastycznych modeli zarządzania metropolitalnego. Polska powinna również wzmocnić narzędzia, takie jak kontrakty terytorialne i zapewnić dwukierunkowe konsultacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy.

Na **zarządzanie personelem** w jednostkach samorządu lokalnego mają wpływ takie trendy jak cyfryzacja usług publicznych, zwiększona rywalizacja o wykwalifikowanych pracowników, nowe metody pracy oraz zmieniające się oczekiwania obywateli. Chociaż wszystkie samorządy lokalne działają w oparciu o te same ramy prawne, ich zdolność przezwyciężenia wyzwań związanych z polityką kadrową różni się znacznie w zależności od wielkości i relatywnej bliskości ośrodków miejskich. Wszystkie jednak mogłyby lepiej dostosować swoje procesy rekrutacji i zarządzania personelem do długoterminowych strategii rozwoju. Wzmocnienie zdolności przywódczych i zarządczych oraz pozyskiwanie i rozwój kluczowych kompetencji wymagają skutecznej koordynacji pomiędzy różnymi instytucjami i osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie. Wskazuje to na potrzebę większej wymiany dobrych praktyk i współpracy oraz długoterminowego podejścia do rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie samorządów lokalnych.

Polskie samorządy lokalne uwzględniają zasady **otwartego rządu** tj. przejrzystość, uczciwość, rozliczalność i angażowanie interesariuszy w różnych regulacjach prawnych i politykach, w tym w strategiach rozwoju lokalnego. Chociaż samorządy te realizują szeroki wachlarz inicjatyw z zakresu otwartego rządu, bywają one rozproszone i fragmentaryczne. Bardziej strategiczne, skonsolidowane podejście wymaga zwiększenia odpowiedzialności i koordynacji instytucjonalnej, podniesienia poziomu świadomości urzędników publicznych i interesariuszy w kwestii korzyści płynących z otwartego rządu, a także zagwarantowania, że zasoby ludzkie i finansowe zostaną przeznaczone na jego skuteczne wdrażanie i ocenę oddziaływania.

Upraszczenie procedur administracyjnych w Polsce koncentrowało się na zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla MŚP i przedsiębiorstw, a rola samorządów lokalnych została ograniczona do wdrażania decyzji rządu. W obszarze zamówień publicznych, są one związane przepisami krajowymi i europejskimi. Kolejne reformy regulacji i zasad udzielania zamówień publicznych spowodowały utrudnienia w działalności samorządów lokalnych. Ścisła współpraca pomiędzy samorządami mogłaby zagwarantować, że ich opinie zostaną wzięte pod uwagę. Podobnie, lepsza komunikacja i współpraca pomiędzy szczeblem krajowym a lokalnym ułatwiłaby wdrażanie i stosowanie się w pełnym zakresie do obowiązujących przepisów, w szczególności nowych zasad zamówień publicznych. Zachęca się

samorządy lokalne do korzystania z narzędzi cyfrowych w celu uproszczenia procedur udzielania zamówień publicznych i zwiększenia przejrzystości interakcji z interesariuszami.

Wymagania dotyczące **monitorowania** obowiązujące w samorządach lokalnych koncentrują się głównie na rozliczalności. Monitorowanie jest często postrzegane jako narzędzie kontroli, a nie narzędzie, które pomaga usprawnić proces podejmowania decyzji i wdrażania polityk. Należy zatem zachęcać samorządy do wykorzystywania monitoringu jako instrumentu zarządzania oraz zapewnić im odpowiednio dostosowane wytyczne. Istnieje możliwość bardziej systematycznego i głębszego zaangażowania samorządów lokalnych w ewaluację, na przykład poprzez podniesienie poziomu świadomości w zakresie korzyści płynących z pomiaru wyników i ewaluacji oraz zapewnienie odpowiednich środków i zdolności na potrzeby ewaluacji (np. poprzez koordynację instytucjonalną i konsolidowanie zasobów), a także zinstytucjonalizowanie korzystania z wyników ewaluacji w procesie podejmowania decyzji poprzez ujednolicenie, a jednocześnie proporcjonalne do skali wymogi i zachęty.

Ocena i rekomendacje

Porady przedstawione w niniejszej sekcji poświęconej ocenie i rekomendacjom stanowią podsumowanie pełnego zestawu rekomendacji, które znajdują się na końcu każdego rozdziału. Stanowią one rozwinięcie kluczowych wniosków i rekomendacji zawartych w sekcji Streszczenie.

Mocne strony i wyzwania dla rozwoju samorządu lokalnego w Polsce

Polska jest szóstym co do wielkości krajem Unii Europejskiej pod względem powierzchni (312 679 km²) i piątym pod względem liczby ludności (38,4 mln). Gęstość zaludnienia w Polsce (123 osoby/km²) jest mniejsza niż w innych dużych krajach europejskich, takich jak Niemcy czy Włochy, i wykazuje stosunkowo niską koncentrację geograficzną¹ w poszczególnych regionach w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej i OECD. Mimo, iż Polska ma szósty najniższy PKB na mieszkańca w OECD, w coraz większym stopniu zmniejsza różnicę w dochodach w stosunku do gospodarek rozwiniętych.

Struktura administracyjna Polski jest stosunkowo nowa (obowiązuje od 1999 roku) z trójstopniowym systemem administracji samorządowej, składającym się z 16 województw (regionalnych jednostek samorządowych), 380 powiatów (jednostek samorządu terytorialnego, w tym 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu) oraz 2 477 gmin (jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich).

W raporcie wskazano kilka wniosków ważnych dla rozwoju polskich samorządów²:

- W przeciwieństwie do większości krajów OECD, Polska charakteryzuje się stosunkowo równomiernym rozmieszczeniem ludności w regionach, co może prowadzić do powstania ważnych dla kraju ośrodków rozwoju. Udział ludności Polski w obszarach niemetropolitalnych (49%) jest znacznie wyższy od średniej dla krajów OECD (29%).
- Stosunkowo duża grupa ludności w wieku produkcyjnym w Polsce wspierała rozwój gospodarczy kraju w ostatnich dziesięcioleciach. Większość siły roboczej jest obecnie skoncentrowana w regionach metropolitalnych ze średnimi i małymi MOF (35,4%), co podkreśla względne rozproszenie ludności w kraju i kontrastuje ze średnią OECD, gdzie duże regiony metropolitalne skupiają większość ludności w wieku produkcyjnym.
- Niemniej jednak, zrównoważony rozkład populacji będzie się zmieniać, ponieważ MOF przyciągają coraz więcej mieszkańców Polski, a obszary niemetropolitalne (zwłaszcza te odległe) odnotowują gwałtowny spadek liczby ludności.
- Odpływ ludności, w połączeniu z szybkim starzeniem się społeczeństwa i niskim poziomem zastępowalności młodego pokolenia zagraża korzystnej strukturze wiekowej polskiej siły roboczej.
- Zmniejszanie się liczby ludności i starzenie się społeczeństwa, zwłaszcza w gminach niemetropolitalnych, stanowi dla Polski istotne wyzwanie w zakresie polityki i zarządzania, łączące się z takimi problemami jak niedobór siły roboczej wspierającej wzrost gospodarczy, rosnące koszty świadczenia usług publicznych czy zmniejszona baza podatkowa.

- Polska zmniejsza lukę dochodową w stosunku do krajów OECD. Produktywność, szczególnie w MOF, oraz korzystna struktura demograficzna przyczyniły się do wzrostu PKB per capita w Polsce w ciągu ostatnich dwóch dekad.
- Jednak zamożność nie rozkłada się równomiernie na poszczególne regiony kraju. Polska znajduje się w pierwszej piątce krajów OECD o największych regionalnych różnicach w rozwoju gospodarczym (2017). Zjawisko to zostało spotęgowane przez kryzys gospodarczy z 2008 roku. W latach 2008-2017 Polska odnotowała drugą co do wielkości dynamikę wzrostu dysproporcji regionalnych wśród krajów OECD. W 2017 roku większość z 10% najbogatszych regionów TL3 w Polsce stanowiły regiony duże i metropolitalne (82%), podczas gdy wszystkie regiony z dolnych 10% o niższych dochodach były regionami niemietropolitalnymi.
- Na szczeblu lokalnym, gminy znajdujące się w obrębie MOF wykazują najniższe wskaźniki bezrobocia i koncentrują największą liczbę firm w Polsce. Duże gminy na terenie MOF odnotowują najniższą stopę bezrobocia (2,9%) wśród wszystkich typów gmin, a następnie w kolejności są małe gminy położone w MOF (3,7%). Większość przedsiębiorstw w Polsce koncentruje się w dużych gminach na terenie MOF (54%). Jednakże, w ciągu ostatniej dekady, małe gminy o wysokiej dostępności położone poza MOF również odnotowały istotny wzrost liczby podmiotów gospodarczych.
- Chociaż Polska odnotowała wzrost w wielu wymiarach dobrobytu w różnych regionach kraju, nierówności nadal się utrzymują. W ciągu ostatnich dziesięcioleci w Polsce nastąpiła poprawa wyników w zakresie edukacji i bezpieczeństwa. Polska doświadczyła boomu w szkolnictwie wyższym, co doprowadziło do powstania wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, z powodzeniem odnajdującej się na globalnym rynku pracy. Jednak nadal istnieją dysproporcje pomiędzy gminami, przy czym gminy położone poza MOF o niskiej dostępności mają najniższy wskaźnik skolaryzacji w szkołach podstawowych i średnich.
- Polskie regiony mają możliwość poprawy wielu wymiarów dobrobytu. Dotyczy to mieszkalnictwa (niższa dostępność niż średnia regionalna OECD), zaangażowania obywatelskiego (niższa frekwencja wyborców niż średnia OECD) i zdrowia (wyższy poziom zanieczyszczenia powietrza i niższa oczekiwana długość życia niż średnia dla regionów OECD).
- Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę jakości i dostępu do infrastruktury transportowej i teleinformatycznej, a także do transportu publicznego we wszystkich typach regionów. Jakość dróg w Polsce należy do ostatniej dziesiątki rankingu w Europie, a dostęp do wszystkich rodzajów infrastruktury transportowej jest nierównomiernie rozłożony na terytorium kraju. Kryzys COVID-19 unaoczniał kluczowe znaczenie sieci telekomunikacyjnych w poszczególnych krajach, przy czym łączność szerokopasmowa ma szczególne znaczenie ze względu na wzrost telepracy w kilku sektorach gospodarki.

Powyższe wnioski dotyczące charakterystyki przestrzennej kraju mają istotne implikacje dla zagadnień z zakresu zarządzania publicznego, o których mowa w raporcie, w szczególności dla koordynacji, planowania strategicznego, wykorzystywania dowodów i faktów, budżetowania, zarządzania wielopoziomowego, zarządzania zasobami ludzkimi, otwartego rządzenia, upraszczania procedur administracyjnych oraz zamówień publicznych.

Koordynacja pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w polskich samorządach lokalnych

Jednym z głównych wyzwań stojących przed samorządami lokalnymi w odniesieniu do skutecznej koordynacji pomiędzy ich jednostkami organizacyjnymi oraz pomiędzy poszczególnymi politykami sektorowymi są niewystarczające zasoby (finansowe, czasowe, kadrowe itp.). Inne wyzwania, z którymi zmagają się większość samorządów to stosunkowo niski poziom świadomości dotyczącej znaczenia

koordynacji wewnętrznej, brak informacji i danych oraz zasobów technicznych oraz nieefektywne rozwiązania w zakresie sprawozdawczości. Poniższe rekomendacje mają na celu rozwiązanie tych kluczowych problemów w celu wspierania rozwoju koordynacji wewnątrz jednostek samorządów lokalnych.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

W celu **zapewnienia instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację**, JST mogłyby rozważyć:

- Zdefiniowanie i zakomunikowanie zakresu odpowiedzialności poszczególnych jednostek organizacyjnych i wydziałów JST poprzez udostępnienie wszystkim pracownikom i opublikowanie przyjaznego dla użytkownika schematu organizacyjnego przedstawiającego strukturę organizacyjną danej jednostki samorządu lokalnego.
- Ustanowienie jasnej odpowiedzialności instytucjonalnej za koordynację. W szczególności poprzez zmianę definicji zadań prezydentów/burmistrzów/wójtów/starostów w ustawie o samorządzie terytorialnym, pod kątem uwzględnienia i określenia odpowiedzialności burmistrza za koordynację w obrębie JST oraz wyraźne przypisanie odpowiedzialności za ogólne funkcje koordynacyjne jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym w ramach danej JST.
- Wprowadzenie i zakomunikowanie formalnych uprawnień do koordynacji dla określonych jednostek/wydziałów zawartych w ogólnym regulaminie organizacyjnym jednostki samorządu lub w odrębnym regulaminie.
- Wprowadzenie formalnych zasad sprawozdawczości pomiędzy burmistrzem lub instytucją odpowiedzialną za koordynację a innymi jednostkami/wydziałami opartymi na nieuregulowanej, nieformalnej tradycji.
- Bardziej strategiczne wykorzystanie dokumentów programowych w celu wspierania koordynacji. W szczególności, poprzez uwzględnienie odniesień do koordynacji wewnętrznej w ramach jednostki w planach reform i strategiach rozwoju w celu zwiększenia poziomu świadomości znaczenia koordynacji oraz poprzez opracowanie konkretnych dokumentów polityk, które mogą pomóc decydentom i pracownikom jednostki w prowadzeniu koordynacji.

W celu **wspierania skutecznej koordynacji wewnętrznej poprzez mechanizmy instytucjonalne i partnerstwa**, jednostki samorządu lokalnego mogłyby rozważyć:

- Utworzenie odpowiednich do potrzeb zespołów zadaniowych składających się z przedstawicieli różnych jednostek/wydziałów (oraz w miarę możliwości zewnętrznych interesariuszy) do pracy nad przekrojowymi zagadnieniami programowymi.
- Wykorzystanie istniejących stałych rad/komisji do poprawy koordynacji prac w ramach jednostki w zakresie poszczególnych zagadnień programowych.
- Promowanie wspólnego planowania działań i wspólnej polityki pomiędzy dwiema lub kilkoma niezależnymi jednostkami organizacyjnymi w celu lepszego planowania i doskonalenia strategii rozwoju lokalnego, w szczególności poprzez zachęcanie jednostek/wydziałów do integrowania prac wokół wspólnych celów i zadań strategicznych.
- Zapewnienie otwartej i regularnej wymiany informacji i dokumentów między jednostkami organizacyjnymi, w szczególności poprzez internetowy system zarządzania informacjami i dokumentami.

W celu rozwijania **potencjału i zasobów na potrzeby koordynacji**, samorządy lokalne mogłyby

- Położyć nacisk na rozwój wewnętrznych umiejętności i kompetencji potrzebnych do skutecznej koordynacji poprzez szkolenia.

- Uwzględniać odniesienia do koordynacji w narzędziach zarządzania zasobami ludzkimi poprzez włączenie tematu koordynacji do dokumentów rekrutacyjnych pracowników jednostki, modeli kompetencji i wartości oraz wprowadzenie koordynacji w zarządzaniu wynikami pracy.

Rekomendacje dla władz szczebla krajowego i/lub regionalnego

W świetle wyzwań stojących przed samorządami lokalnymi w zakresie zdolności pracowników do koordynacji, władze na szczeblu krajowym i regionalnym mogłyby rozważyć następujące rekomendacje w celu **budowania zdolności do koordynacji**:

- Zmiany istniejących programów szkoleniowych dla samorządów lokalnych w celu podniesienia świadomości znaczenia koordynacji i przyczynienia się do budowania potencjału.
- Opracowanie dokumentów strategicznych, takich jak przewodniki, zestawy narzędzi i podręczniki, które zapewnią pracownikom wskazówki dotyczące skutecznej koordynacji.

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego w Polsce

Polska znajduje się w krytycznym momencie procesu wzmacniania strategicznego planowania rozwoju lokalnego. Wprowadzone w ostatnim czasie zmiany w *ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, zatwierdzone w lipcu 2020 r., idą w dobrym kierunku, aby zbudować zintegrowany system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w oparciu o doświadczenia zgromadzone przy opracowywaniu Strategii Rozwoju Lokalnego (SRL). Jednakże reformy te rodzą pytanie, czy samorządy lokalne, a w szczególności gminy poza MOF (o niskiej dostępności), mają zdolność do wdrożenia tych reform.

Jednostki samorządu lokalnego w Polsce napotykają na szereg przeszkód w przygotowywaniu strategicznych planów rozwoju, które często wykazują słabości pod względem koncepcji, treści, danych i zakresu. Brak oceny oddziaływania programów rozwojowych, ciągłe zmiany uwarunkowań prawnych, nieaktualne i niedokładne dane, niewystarczające środki finansowe na opracowanie i realizację planów oraz niski potencjał techniczny pracowników to niektóre z barier, jakie napotykają polskie JST szczebla lokalnego w planowaniu strategicznym. Ponadto fakt, że gminy nie są zobowiązane do przestrzegania uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego, że brakuje skutecznych ram planowania przestrzennego i zachęt dla funkcjonalnego planowania metropolitalnego oraz że planowanie jest podporządkowane finansowaniu, w szczególności z funduszy UE sprawia, że planowanie rozwoju lokalnego staje się jeszcze trudniejszym wyzwaniem. Pandemia COVID-19 pogłębiła niepewność co do perspektyw rozwoju, ponieważ jeszcze bardziej zredukowała i tak już ograniczone możliwości i zasoby samorządów lokalnych, które znajdują się na pierwszej linii działań zmierzających do odbudowy po kryzysie.

W tym kontekście, poniższe rekomendacje mają na celu wsparcie działań na rzecz doskonalenia potencjału i procesów w samorządach lokalnych w Polsce w obszarze strategicznego planowania rozwoju.

Rekomendacje dla wszystkich szczebli władz publicznych

- Promowanie koordynacji i współpracy w zakresie gromadzenia i udostępniania danych pomiędzy wszystkimi szczeblami administracji i poszczególnymi JST w oparciu o Porozumienia lub Umowy o Współpracy dotyczące gromadzenia i wzajemnego udostępniania danych pomiędzy jednostkami samorządu oraz krajowe wytyczne zapewniające, że dane gromadzone przez samorządy są zgodne ze standardami Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).
- Inwestowanie w profesjonalne zarządzanie i specjalistów w zakresie rozwoju lokalnego poprzez nakłady na szkolenia, a w szczególności rozwój kompetencji finansowych urzędników i

pracowników urzędów gmin przy wsparciu rządu krajowego i wyspecjalizowanych instytucji (np. uniwersytetów).

- Promowanie procesów partycypacyjnych sprzyjających włączeniu społecznemu w celu zapewnienia, że osoby, których dotyczą decyzje planistyczne odgrywają rolę w procesie planowania. Można to osiągnąć poprzez ułatwienie dostępu do informacji publicznej, wykorzystanie budżetowania partycypacyjnego w celu zachęcenia interesariuszy do uczestniczenia w rozwoju lokalnym oraz przyjęcie krajowych wytycznych dotyczących sposobu angażowania szerokiego grona interesariuszy w planowanie strategiczne.
- Wspieranie prywatnych inwestycji w rozwój lokalny poprzez pokazanie, jak opłacalne może być inwestowanie w samorządach lokalnych oraz wdrożenie krajowych instrumentów ulg podatkowych w połączeniu z bardziej lokalnym udziałem w instrumentach finansowych.
- Przyjęcie podejścia inwestycyjnego do rozwoju lokalnego poprzez opracowywanie lokalnych planów gospodarczych z udziałem sektora prywatnego, które wspierają opracowanie i wdrożenie LDS oraz przyjęcie nowych ustaleń dotyczących decentralizacji fiskalnej w celu wzmocnienia zdolności fiskalnych i finansowych samorządów lokalnych.
- Wzmocnienie monitorowania wdrażania SRL poprzez ustrukturyzowanie procesu monitorowania i przyjęcie strategii pomiaru wyników, która będzie stanowić podstawę dla oceny ex ante, okresowej i ex post. Ponadto Polska może rozważyć wzmocnienie rozwiązań w zakresie zarządzania planowaniem strategicznym poprzez wprowadzenie obowiązku przyjęcia i wdrożenia SRL w perspektywie długoterminowej, ponowne zdefiniowanie zakresu SRL w oparciu o podejście holistyczne, utworzenie centralnego zespołu ds. kompetencji strategicznych w samorządzie lokalnym w celu opracowania i monitorowania SRL oraz tworzenie partnerstw na rzecz finansowania wdrażania SRL.

Wykorzystanie dowodów i faktów w podejmowaniu decyzji strategicznych w polskich samorządach lokalnych.

Polskie samorządy lokalne stoją przed szeregiem wyzwań związanych z podejmowaniem decyzji w oparciu o fakty i dane. Wyzwania te związane są przede wszystkim z dostępnością danych i ograniczonymi kompetencjami, w tym zdolnościami analitycznymi, jak również z ograniczoną świadomością i zrozumieniem potencjalnych korzyści płynących z poprawy efektywności i jakości usług publicznych.

Poniższe rekomendacje mają na celu promowanie wykorzystywania dowodów przez polskie samorządy lokalne przy projektowaniu, wdrażaniu i weryfikacji polityk i regulacji. Zawierają one również porady dotyczące rozwoju ram instytucjonalnych, potencjału i mechanizmów monitorowania i ewaluacji efektów interwencji publicznych.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

- Monitorowanie lokalnych strategii rozwoju poprzez jasne wyznaczanie celów, komunikowanie metodologii i obowiązków (np. koordynowanie i promowanie monitorowania, gromadzenie danych, analizy danych, raportowania, wykorzystywanie danych itp.) oraz zwiększenie dostępności niezbędnych danych i informacji w odpowiednim czasie w celu promowania jakości monitorowania.
- Promowanie systematycznej ewaluacji działań podejmowanych w ramach działalności samorządów lokalnych poprzez wykorzystywanie istniejącej wiedzy i doświadczenia oraz zapewnienie wystarczających zasobów i zdolności do przeprowadzenia oceny, w tym poprzez koordynację instytucjonalną i łączenie zasobów.
- Promowanie wykorzystywania dowodów w strategicznym procesie podejmowania decyzji na szczeblu gminy poprzez bardziej efektywne upowszechniania i komunikowanie dowodów i faktów

oraz zinstytucjonalizowanie wykorzystywania wyników oceny do celów decyzyjnych np. poprzez ustanowienie proporcjonalnych wymogów oraz jasnych i wyraźnych powiązań między dostępnymi dowodami, takimi jak wyniki ocen, a zasobami.

Rekomendacje dla krajowych i/lub regionalnych szczebli władzy publicznej

- Zachęcanie do systematycznego monitorowania na poziomie lokalnym poprzez zapewnienie dostosowanych do potrzeb wytycznych dotyczących wykorzystania monitorowania jako skutecznego narzędzia zarządzania w kontekście lokalnych strategii rozwoju.
- Wykorzystanie ekosystemu ewaluacji, który rozwinął się wokół interwencji w ramach polityki spójności UE, w celu podniesienia poziomu świadomości wśród władz samorządów lokalnych na temat korzyści, jakie można uzyskać dzięki pomiarowi wyników i ewaluacji w bardziej ogólnym ujęciu.
- Przewyciężenie ograniczeń w zakresie zdolności i zasobów utrudniających rozwój praktyk monitorowania i ewaluacji w samorządzie lokalnym.
- Doskonalenie umiejętności syntezy i upowszechniania danych oraz promowanie wymiany dobrych praktyk i lepszego zarządzania wiedzą w celu podejmowania decyzji opartych na dowodach i faktach przy wykorzystaniu istniejących platform i struktur, takich jak Grupy Wymiany Doświadczeń w ramach Związku Miast Polskich (ZMP), portal *Monitor Rozwoju Lokalnego* oraz Regionalne Obserwatoria Terytorialne.

Budżetowanie w samorządach lokalnych w Polsce

Z perspektywy budżetowej polskie gminy są mniej zależne od transferów rządu krajowego niż powiaty i regiony, mając większe możliwości nakładania podatków i wykorzystywania środków własnych na realizację swoich inicjatyw. Jednak w ostatnich latach samorządy lokalne borykały się z pogarszającą się równowagą swoich budżetów, głównie z powodu zmniejszonych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków (w wyniku reformy, która obniżyła podatek dochodowy od osób fizycznych na szczeblu krajowym w 2016 roku) oraz wzrostu wydatków (spowodowanego na przykład zwiększonym zakresem odpowiedzialności za edukację na poziomie lokalnym oraz rosnącymi kosztami energii i usług infrastrukturalnych). Ponadto rosnąca niepewność dotycząca dochodów, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji publicznych wspieranych z funduszy UE, stanowi kluczowe wyzwanie dla polskich samorządów, jeśli chodzi o prawidłowe budżetowanie w perspektywie średnioterminowej.

Poniższe rekomendacje mają na celu udoskonalenie mechanizmów budżetowych pomocnych w dostosowaniu procesów budżetowania do priorytetów strategicznych wykraczających poza roczny cykl decyzyjny, a także promowanie szerszego wykorzystywania budżetowania średnioterminowego, budżetowania zadaniowego i budżetowania partycypacyjnego.

Rekomendacje dla rządu i wszystkich samorządów lokalnych

- Wzmocnienie koordynacji pomiędzy JST a rządem, a w szczególności Ministerstwem Finansów, w celu wspólnego rozwiązywania problemów średnioterminowej polityki budżetowej na wszystkich szczeblach administracji, na przykład poprzez podtrzymanie regularnego dialogu na temat finansów publicznych oraz poprawę oceny skutków regulacji prawnych (OSR).

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

- Podjęcie działań na rzecz większego udziału w dochodach i większej stabilności dochodów w odniesieniu do transferów rządowych i wspólnych podatków krajowych, np. poprzez zwiększenie

udziału samorządów lokalnych w dochodach, a tym samym pewności dochodów w odniesieniu do transferów z budżetu państwa i udziałów i w dochodach podatkowych budżetu państwa.

- Systematyczne kontrolowanie efektywności wydatków publicznych poprzez przeglądy wydatków i regularną analizę porównawczą na potrzeby podejmowanych decyzji budżetowych.
- Wzmocnienie średniookresowej perspektywy budżetowej w celu wspierania lepszego powiązania budżetów z priorytetami strategicznymi w sposób kompleksowy i wykraczający poza cykl roczny.
- Upowszechnienie stosowania budżetowania zadaniowego z wykorzystaniem podejścia przyrostowego. System budżetowania zadaniowego dostarcza informacji na potrzeby rocznego i wieloletniego planowania budżetowego i pomaga zwiększyć przejrzystość i rozliczalność, dostosować określone priorytety do budżetu i perspektywy wykraczającej poza cykl roczny oraz poprawić efektywność usług publicznych.
 - Większe jednostki samorządu lokalnego, które stosują już budżetowanie zadaniowe, powinny rozważyć stopniowe rozwijanie swoich modeli pod względem zakresu budżetu oraz monitorowania informacji o wynikach, podczas gdy mniejsze jednostki mogłyby rozważyć stopniowe przechodzenie do budżetowania zadaniowego, stosując podejście przyrostowe.
 - Wszystkie szczeble administracji powinny wspierać - programowo i przy użyciu dostępnych środków - opracowywanie wysokiej jakości informacji o wynikach, wskaźników wyników i analiz porównawczych wyników na potrzeby podejmowania decyzji budżetowych w przyszłości, a jednocześnie promować korzyści wynikające z budżetowania zadaniowego.
- Zapewnienie partycypacyjnego podejścia do sporządzania budżetu poprzez stworzenie bardziej zinstytucjonalizowanych możliwości angażowania obywateli.
- Kontynuowanie wysiłków na rzecz dalszego doskonalenia budżetowania partycypacyjnego w samorządach lokalnych każdej wielkości.

Wzmocnienie wielopoziomowego rządzenia i potencjału inwestycyjnego w celu wspierania rozwoju lokalnego

Wzmocnienie wielopoziomowego sprawowania rządów w Polsce mogłoby pomóc samorządom lokalnym, jak również władzom na poziomie krajowym i regionalnym, w przyjęciu bardziej funkcjonalnego i terytorialnego podejścia do rozwoju lokalnego i regionalnego. Będzie to wymagało podjęcia szeregu wyzwań. Po pierwsze, istnieje potrzeba wzmocnienia zdolności finansowych i fiskalnych w zdecentralizowanych administracjach, zwłaszcza w zakresie inwestycji publicznych. Jest to niezbędne do wyjścia z kryzysu pandemii COVID-19, a także do zapewnienia jakości życia i dobrobytu na całym terytorium kraju. Po drugie, zachęcanie do częstszego podejmowania współpracy międzygminnej mogłoby zwiększyć efektywność świadczenia usług i lokalnych inwestycji publicznych, zwłaszcza biorąc pod uwagę rozproszoną strukturę geograficzną ludności Polski. Niezbędne jest bardziej strategiczne podejście, w tym poprzez zmianę uwarunkowań prawnych regulujących współpracę, uproszczenie procedur administracyjnych, promowanie kompleksowego i funkcjonalnego podejścia do współpracy. Ponadto wzmocnienie współpracy i koordynacji między gminami jest szczególnie istotne na obszarach metropolitalnych w celu zwiększenia skuteczności świadczenia usług. Aby osiągnąć ten cel, pożądane byłoby wzmocnienie systemów zarządzania metropolitalnego. Po trzecie, duża liczba podmiotów zaangażowanych w problematykę funkcjonowania samorządu regionalnego i lokalnego podkreśla potrzebę opracowania i wdrożenia procesów planowania, które zapewniłyby większą spójność podejścia do rozwoju terytorialnego. Mogą one obejmować lepsze wykorzystywanie kontraktów terytorialnych do finansowania powiązanych inwestycji publicznych. W poniższych rekomendacjach zaproponowano potencjalne rozwiązania dla każdego z tych zagadnień.

Rekomendacje dla krajowych i/lub regionalnych szczebli władzy

- Rozwiązanie problemów w zakresie finansowania na szczeblu regionalnym oraz potencjału fiskalnego, w szczególności w odniesieniu do inwestycji publicznych, poprzez
 - Zapewnienie wystarczającego finansowania delegowanych zadań, a tym samym uniknięcie zadań niefinansowanych lub niedostatecznie finansowanych. Mapowanie kompetencji/obowiązków oraz funkcji JST w połączeniu z odpowiednimi środkami pomogłoby wskazać źródła ograniczeń fiskalnych.
 - Zagwarantowanie poziomu dochodów samorządów lokalnych odpowiadającego ich potrzebom wydatkowym, m.in. poprzez zwiększenie ich autonomii podatkowej (np. przyznanie większych uprawnień w zakresie stawek i podstawy opodatkowania), w szczególności w przypadku podatku od nieruchomości.
- Wzmocnienie współpracy międzygminnej w celu poprawy świadczenia usług i optymalizacji lokalnych inwestycji publicznych, w tym poprzez:
 - Opracowanie zachęt finansowych i niefinansowych (takich jak pomoc doradcza) dla współpracy międzygminnej. Stosowanie odpowiednio ukierunkowanych zachęt, w tym krajowych/regionalnych mechanizmów dofinansowania, w celu wspierania współpracy lub projektów realizowanych wspólnie przez duże gminy i otaczające je mniejsze gminy oraz w celu promowania realizacji projektów, które przyczyniają się do rozwoju ponadlokalnych strategii rozwoju. Wspieranie możliwości dzielenia się wiedzą/informacjami (np. działania polegające na uczeniu się od siebie nawzajem tzw. *peer-learning*) i/lub dostarczanie konkretnych wytycznych na temat różnych form porozumień o współpracy międzygminnej i wskazówek, jak nimi zarządzać.
 - Zapewnienie elastycznych ram prawnych dla współpracy międzygminnej, w tym poprzez zmianę różnych istniejących przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących tę kwestię. Uproszczenie procedur administracyjnych związanych z zawieraniem porozumień o współpracy oraz zapewnienie możliwości dostosowania porozumień o współpracy do różnych kontekstów i potrzeb poprzez wprowadzenie większej elastyczności ram prawnych regulujących współpracę międzygminną.
 - Promowanie szerszego wykorzystania kontraktów terytorialnych w celu wspierania rozwoju obszarów funkcjonalnych, w tym poprzez wykorzystanie kontraktów do wspierania określonych priorytetów rozwoju regionalnego oraz do zachęcania do inwestycji ukierunkowanych na powiązania wiejsko-miejskie lub obejmujących projekty na skalę ponadgminną. Dla obszarów metropolitalnych można by opracować odrębne wzorce umowne. Specjalne fundusze mogłyby zostać przeznaczone na umowy podpisywane przez grupy lub sieci gmin.
 - Optymalizacja procesu planowania w celu ujednolicenia priorytetów, celów i działań wdrożeniowych na różnych szczeblach władzy. W procesie konsultacji należy wzmocnić podejście oddolne, aby zapewnić aktywny udział jednostek samorządu lokalnego. Rząd może wprowadzić obowiązek wcześniejszego ogłaszania konsultacji lub uruchomić specjalny program dla osób podejmujących decyzje programowe i wszystkich interesariuszy, umożliwiający udział w konsultacjach.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

- Wzmocnienie współpracy międzygminnej poprzez przyjęcie ponadlokalnej strategii rozwoju i programów współpracy. Wyznaczenie pracownika/ zespołu w ramach personelu JST, który będzie odpowiedzialny za regularne identyfikowanie i wykorzystywanie możliwości współpracy z sąsiednimi samorządami lokalnymi. Taka osoba/zespół powinny aktywnie i regularnie monitorować program współpracy i oceniać jego wyniki.

- Aktywne poszukiwanie możliwości dialogu jednostek samorządu lokalnego ze szczeblem krajowym i regionalnym oraz innymi kluczowymi interesariuszami, a także angażowanie się w ten dialog. Samorządy lokalne powinny systematycznie uczestniczyć w formalnych konsultacjach organizowanych przez władze innych szczebli. Mogą również oficjalnie wyznaczyć osobę(y)/zespół(y) wspierające prezydenta/burmistrza/wójta/starostę, odpowiedzialne za poszukiwanie możliwości i nawiązywanie współpracy z władzami wojewódzkimi i/lub krajowymi.
- Duże jednostki samorządu lokalnego o dostatecznym potencjale powinny wykorzystywać innowacyjne mechanizmy finansowania, np. współpracę z sektorem prywatnym i inwestorami instytucjonalnymi, partnerstwo publiczno-prywatne lub inne instrumenty dla dużych obszarów metropolitalnych. Wykorzystaniu nowych i innowacyjnych mechanizmów finansowania powinna towarzyszyć ocena korzyści, ryzyka i lokalnych możliwości ich zastosowania.

Rekomendacje dla wszystkich szczebli władz publicznych

- Wprowadzenie rozwiązań prawnych przyznających obszarom metropolitalnym szczególny status łączący się z określonymi uprawnieniami i obowiązkami (np. w zakresie transportu, planowania przestrzennego i rozwoju lokalnego, rozwoju społeczno-gospodarczego), jak również z odpowiednim finansowaniem dostosowanym do ich obowiązków. Aby to zapewnić konieczne może okazać się uchwalenie odpowiedniego aktu prawnego.
- Umożliwienie eksperymentowania przy tworzeniu elastycznych modeli zarządzania metropolitalnego. Polska mogłaby wykorzystać przykład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) jako pilotażowe doświadczenie w zakresie decentralizacji kompetencji w celu zapewnienia stopniowej zmiany instytucjonalnej i "uczenia się przez działanie". Aby przenieść doświadczenia pilotażowe na większą skalę, należy stworzyć odpowiednie ramy regulacyjne, które pozwolą na ewaluację i walidację wyników projektów pilotażowych oraz zapewnią możliwości i zasoby do zwiększenia skali modeli zarządzania metropolitalnego lub dobrych praktyk.
- Zapewnienie odpowiednich zasobów dla obszarów metropolitalnych. Struktura zarządzania metropolitalnego musi generować własne zasoby i zarządzać nimi, polegać na transferach otrzymywanych od rządu krajowego, lub też otrzymywać wpłaty od gmin, albo łączyć wszystkie trzy sposoby finansowania. Na początek można by promować specjalne systemy podatkowe na potrzeby związków międzygminnych lub obszarów metropolitalnych bez odbierania środków gminom.

W kierunku bardziej strategicznych i efektywnych zasobów ludzkich w samorządzie lokalnym

Pracownicy są kluczowym elementem potencjału każdej organizacji. Silne kadry w administracji publicznej pomagają generować wartość dla społeczeństwa i radzić sobie z coraz bardziej złożonymi wyzwaniami programowymi. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie jednostek samorządu lokalnego w Polsce, które w 2018 r. zatrudniały blisko 255 000 osób. Zadania, które wykonują urzędnicy, obejmują prowadzenie szkół i szpitali, organizowanie transportu publicznego i promowanie inwestycji. Dlatego tak ważne jest, aby samorządy lokalne były w stanie pozyskiwać, rozwijać i utrzymywać pracowników z odpowiednimi umiejętnościami i motywacją. Niektóre z jednostek mają jednak problemy z zatrudnieniem pracowników, których potrzebują. Wiele z nich nie radzi sobie z opracowaniem praktyk w zakresie zasobów ludzkich i zarządzania nimi, które pozwoliłyby sprostać nieustannie ewoluującemu i szybko zmieniającym się wymaganiom.

Poniższe rekomendacje odnoszą się do trzech filarów potencjału zasobów ludzkich: (i) przywództwo, (ii) umiejętności i kompetencje oraz (iii) odpowiedzialność instytucjonalna za zarządzanie zasobami ludzkimi.

Ze względu na dużą liczbę samorządów lokalnych w Polsce, rekomendacje te należy traktować jako przykłady dobrych praktyk. Nie chodzi o to, by stosować je w sposób dosłowny, ale by wykorzystać je jako podstawę do zaprojektowania odpowiednich rozwiązań dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. W związku z tym, zalecenia wymienione dla większych JST szczególnie lokalnego mogą mieć zastosowanie również do mniejszych jednostek i odwrotnie.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

- Inwestowanie we wspieranie liderów i menedżerów w celu zapewnienia im autonomii, narzędzi, wsparcia i odpowiedzialności, aby mogli oni skutecznie wykorzystywać swoje zdolności przywódcze. Dotyczy to zarówno liderów politycznych, takich jak prezydenci/burmistrzowie/wójtowie/starostowie, jak i stanowisk takich jak sekretarze gmin czy kierownicy operacyjni jednostek liniowych. Cele liderów i menedżerów powinny dawać jasne poczucie wartości, wizji i kierunku oraz zapewniać odpowiedni poziom autonomii i odpowiedzialności, aby możliwe było ich zrealizowanie. Liderzy powinni mieć możliwość uczenia się i wsparcia ze strony swoich odpowiedników w innych jednostkach (np. coaching/mentoring), a także dostęp do odpowiednich narzędzi - w tym finansowych - umożliwiających uzyskanie wymaganych umiejętności i wiedzy specjalistycznej. Konkretnie sugestie znaleźć można w treści rozdziału.
- Ukierunkowanie na pozyskiwanie i rozwijanie umiejętności i kompetencji przekrojowych. Wiele samorządów lokalnych zgłosiło trudności związane z liczbą kandydatów do pracy (niewystarczająca liczba) lub ich jakością (niewystarczająca liczba kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach) - a czasem z jednym i drugim. Inwestycje w budowanie świadomości marki pracodawcy i bardziej strategiczne podejście do rekrutacji mogłyby pomóc w rozwiązaniu tych problemów.
- Dokonanie przeglądu efektywności praktyk zarządzania zasobami ludzkimi i zainwestowanie w strategiczne zdolności zarządzania personelem. Zakres obowiązków samorządów lokalnych nieustannie ulega zmianie. Niektóre struktury organizacyjne nie są już dobrze dopasowane do nowych, zwiększonych obowiązków. Podczas gdy niektóre lokalne strategie rozwoju odwołują się do potrzeb w zakresie kapitału ludzkiego, często ogranicza się to do szacunków dotyczących wymaganej liczby pracowników. Jest to dobry punkt wyjścia, ale w procesach planowania należy skupić się nie tylko na liczbie pracowników, ale na tym, jaki rodzaj personelu jest potrzebny.

Rekomendacje dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)

- Przetestowanie bardziej elastycznego podejścia do przepisów tam, gdzie istnieją wyraźne dowody, że ma to sens. Jednostki samorządu lokalnego różnej wielkości działają w oparciu o wspólne ramy prawne dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi. Ministerstwo, z własnej inicjatywy lub za pośrednictwem odpowiednich organów, mogłoby rozważyć dokonanie przeglądu przypadków, w których celowe i poparte dowodami odstępstwa od ustawy o samorządzie terytorialnym mogłyby okazać się korzystne.
- Konsultacje ze stowarzyszeniami samorządów lokalnych w sprawie długoterminowej strategii wynagrodzeń dla pracowników JST i wybieranych przedstawicieli. Wiele samorządów lokalnych uważa, że wynagrodzenia pracowników są zbyt niskie. Jednak przepisy krajowe przewidują jedynie minimalny poziom wynagrodzeń. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji mogłoby rozważyć powołanie komisji ds. reformy wynagrodzeń lub wykorzystanie istniejących ciał konsultacyjnych do zbadania sytuacji w zakresie wynagrodzeń pracowników samorządów lokalnych oraz wpływu wynagrodzeń na możliwość pozyskiwania i utrzymywania wybranych grup zawodowych.

- Rozszerzenie roli koordynacyjnej ministerstwa w prowadzeniu ukierunkowanych szkoleń. Ministerstwo może odegrać ważną rolę w uzupełnianiu lokalnych strategii szkoleniowych poprzez identyfikowanie i wspieranie rozpowszechniania przykładów dobrych praktyk. Chociaż MSWiA robi to już teraz w pewnym stopniu, powinno zbadać możliwość rozszerzenia wsparcia na większą liczbę jednostek samorządu lokalnego w sposób bardziej długoterminowy, w uzupełnieniu szkoleń organizowanych we współpracy z lokalnymi organizacjami samorządowymi na zasadzie zdecentralizowanej.

Otwarte rządzenie na poziomie lokalnym w Polsce

Ocena wykazała, że polskie samorządy włączają zasady otwartego rządzenia, w tym przejrzystość, uczciwość, rozliczalność i angażowanie interesariuszy, do różnych aktów prawnych i polityk, ale napotykają na szereg wyzwań w ich wdrażaniu. Większość samorządów lokalnych realizuje szeroki zakres inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia, jednak często są one rozproszone i fragmentaryczne ze względu na brak strategicznego podejścia do tych inicjatyw. W większości tych jednostek brakuje również biura koordynującego lub urzędnika uprawnionego do prowadzenia polityki i inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. Co więcej, samorządy lokalne często nie mają odpowiedniego potencjału do realizacji inicjatyw, w tym wystarczających zasobów ludzkich i finansowych oraz kompetencji w zakresie otwartego rządzenia.

Poniższe rekomendacje mają zatem na celu wsparcie różnych kategorii jednostek samorządu lokalnego w przyjęciu kompleksowego podejścia do promowania zasad przejrzystości, uczciwości, rozliczalności i angażowania interesariuszy, tak aby mogły one zostać uwzględnione w procesach decyzyjnych w celu dalszego doskonalenia kształtowania polityk oraz zapewnienia bardziej wydajnego i skutecznego projektowania i świadczenia usług.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

- Doskonalenie istniejących inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia i wspieranie dalszego zaangażowania interesariuszy. W tym celu samorządy lokalne mogłyby udoskonalić istniejące praktyki poprzez wspólną realizację inicjatyw otwartego rządzenia z interesariuszami i osobami, których inicjatywy te dotyczą oraz ustanowienie systemu zinstytucjonalizowanego uczestnictwa w dialogu i konsultacjach z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto samorządy lokalne mogą działać na rzecz wzmocnienia pozycji istniejących rad młodzieżowych i ułatwienia tworzenia nowych rad, jak również wspierać tworzenie rad seniorów. Podobnie, mogłyby dążyć do wdrożenia bardziej innowacyjnych i integrujących form uczestnictwa, takich jak debaty. Wreszcie, mogą starać się z roku na rok zwiększać ilość środków przeznaczanych na budżet partycypacyjny i fundusze sołeckie, a także liczbę zaangażowanych corocznie interesariuszy.
- Przyjęcie bardziej strategicznego podejścia do otwartego rządzenia. Samorządy lokalne mogą skonsolidować rozproszone i fragmentaryczne inicjatywy w zakresie otwartego rządzenia w ramach jednego dokumentu albo w ramach jednego z komponentów lub rozdziałów SRL. Mogą również wyznaczyć jedno biuro lub urzędnika z jasnymi i powszechnie znanymi kompetencjami w zakresie inicjatyw dotyczących otwartego rządzenia. Wreszcie, samorządy lokalne mogą wspierać współpracę na różnych szczeblach administracji w celu wspólnego projektowania i wdrażania polityk, we współpracy z innymi jednostkami szczebla lokalnego, co sprzyja wymianie dobrych praktyk.
- Tworzenie kultury otwartego rządzenia w samorządach lokalnych. Jednostki samorządu lokalnego mogą starać się lepiej promować obowiązki i zadania urzędników publicznych, w tym ich rolę w inicjatywach na rzecz otwartego rządzenia, aby pozyskiwać lokalnie utalentowane osoby zainteresowane angażowaniem i rozwojem swoich lokalnych społeczności. Jednostki samorządu terytorialnego mogłyby również zadbać o lepsze przestrzeganie ustawy o dostępie do informacji

oraz wykorzystać istniejące wytyczne dotyczące otwartych danych rządowych w celu zwiększenia ich wielokrotnego wykorzystywania. Ponadto jednostki samorządu lokalnego mogą podnosić poziom wiedzy urzędników publicznych na temat otwartego rządzenia poprzez organizowanie sesji informacyjnych, konferencji i forów poświęcone tej tematyce, jak również usprawnić kanały komunikacji publicznej w celu zwiększenia świadomości - w przystępny sposób - wśród obywateli i interesariuszy na temat możliwości zaangażowania się. Wreszcie, mogą one promować nowe partnerstwa na rzecz otwartego rządzenia w celu dzielenia się kosztami i zwiększenia zasięgu oddziaływania, a także poszukiwać innowacyjnych źródeł finansowania wśród różnych interesariuszy, w tym z innych szczebli administracji oraz sponsorów zewnętrznych.

Rekomendacje dla rządu

- Rozważenie możliwości powołania krajowej komisji lub komitetu ds. otwartego rządzenia. Mogłoby to dodatkowo zwiększyć potencjalny wpływ powiązanych inicjatyw oraz szanse na współpracę międzysektorową na różnych szczeblach administracji.
- Uruchomienie dodatkowych funduszy na poziomie krajowym na rzecz otwartego rządzenia w samorządach lokalnych. Pozwoliłoby to jednostkom samorządu lokalnego na inwestowanie w kapitał ludzki i jego utrzymanie oraz przeznaczenie specjalnych środków na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji urzędników publicznych w zakresie otwartego rządzenia.
- Nadanie priorytetu włączeniu społeczeństwa w publiczny proces decyzyjny w celu zagwarantowania bardziej skutecznej i efektywnej polityki. Zapewni to możliwość uwzględnienia szerokiego spektrum punktów widzenia i wiedzy fachowej, a ostatecznie doprowadzi do bardziej spójnego, skutecznego i zrównoważonego kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług.
- Promowanie edukacji obywatelskiej w celu zwiększenia partycypacji lokalnej. W przyszłości przyczyni się to do rozwoju kultury uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych.
- Dążenie do używania prostego języka w komunikacji publicznej. Można tego dokonać na przykład poprzez powołanie komitetu lub grupy ekspertów ds. prostego języka.

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie procedury zamówień publicznych

Samorządy lokalne świadczą szeroki zakres usług publicznych, w tym m.in. w zakresie transportu publicznego i edukacji, ochrony socjalnej i zdrowotnej oraz gospodarki przestrzennej. Odpowiednie świadczenie tych usług jest ściśle powiązane z procesami zamówień publicznych, które mogą stanowić istotne źródło biurokracji dla instytucji zamawiających i oferentów, jeśli nie są uproszczone, usprawnione i jasno zdefiniowane.

Poniższe rekomendacje mają na celu wprowadzenie zasad upraszczania procedur administracyjnych na poziomie samorządów lokalnych oraz bardziej efektywne wdrażanie reform prowadzonych przez władze krajowe, w szczególności w zakresie zamówień publicznych. Skupiają się one na roli, jaką samorządy te mogą odegrać w kształtowaniu swojego otoczenia regulacyjnego i zmniejszeniu obciążeń wynikających z ogólnych regulacji. Jednocześnie rekomendacje podkreślają rolę, jaką odgrywają władze krajowe w zapewnieniu, że reformy są wdrażane sprawnie i nie powodują dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

- Ocena obciążenia administracyjnego wynikającego z biurokratycznych wymogów. Środki ograniczania biurokracji, takie jak usprawnianie procesów, wprowadzanie prostego i jasnego

języka oraz, w miarę możliwości, tworzenie alternatywnych rozwiązań cyfrowych, przyczyniają się do zwiększenia poziomu przestrzegania przepisów i efektywności administracji.

- Zwiększenie przejrzystości w relacjach z interesariuszami. Stworzenie i promowanie formalnych kanałów komunikacji oraz standaryzacja dostarczania informacji i usług sprzyjałyby przejrzystości i równemu traktowaniu obywateli i przedsiębiorstw.
- Wykorzystanie narzędzi cyfrowych w celu uproszczenia procedur udzielania zamówień publicznych oraz dostarczania informacji i usług.
- Wzmocnienie współpracy między jednostkami samorządu lokalnego w celu skutecznego kształtowania i wdrażania reform w zakresie zamówień publicznych.
- Uproszczenie praktyk w obszarze zamówień publicznych poprzez wymianę i dzielenie się praktykami, z uwzględnieniem strategii stosowanych w przypadku zamówień poniżej progu.

Rekomendacje dla krajowych i/lub regionalnych szczebli władzy publicznej.

- Zaprojektowanie procesów administracyjnych, które byłyby łatwe do wdrożenia przez samorządy lokalne o różnej charakterystyce. Szttywne przepisy i/lub ciągle zmiany legislacyjne sprawiają, że ich wdrażanie jest trudne dla tych samorządów, zwłaszcza dla tych, które dysponują mniejszymi zasobami. Rząd krajowy mógłby zaangażować się bardziej bezpośrednio we współpracę z samorządami lokalnymi i wspierać je poprzez dostarczanie wytycznych, reagowanie na ich obawy i propozycje oraz zapewnianie stabilnego i jasnego otoczenia regulacyjnego.
- Usprawnienie komunikacji i współpracy z samorządami lokalnymi oraz wspieranie możliwości sprawnego wdrożenia zmian prawnych. Władze krajowe mogłyby w szczególności podjąć konkretne działania skierowane do mniejszych samorządów, które bez wsparcia mogłyby pozostać w tyle.
- Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury do wdrażania i skutecznego stosowania narzędzi i technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), w tym platform e-zamówień.
- Ułatwianie zdecentralizowanego dzielenia się wiedzą i dobrymi praktykami. Władze krajowe mogą odegrać istotną rolę w ułatwianiu dzielenia się wiedzą poprzez tworzenie możliwości wymiany i upowszechniania dobrych praktyk. W szczególności w przypadku zamówień publicznych, UZP lub ZMP mogą wspierać ukierunkowaną wymianę doświadczeń, w ramach której samorządy lokalne mogą uczyć się od innych jednostek i omawiać problemy, wyzwania i rozwiązania, które są dla nich istotne.

Uwagi

¹ Aby umożliwić porównania między krajami, gminy w Polsce zostały sklasyfikowane zgodnie z typologią OECD według kryteriów ekonomicznych i cech funkcjonalnych, takich jak położenie geograficzne (w obrębie i poza terenem miejskich obszarów funkcjonalnych - MOF), liczba ludności (duża i mała) oraz stopień dostępności [patrz Aneks//Rozdział 1].

² W raporcie przyjęto typologię regionów OECD (regiony TL2 i TL3) oraz miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), aby lepiej zobrazować trendy terytorialne w Polsce i ułatwić porównywalność regionów pomiędzy krajami OECD [zob. Rozdział 0]. Raport proponuje również alternatywną klasyfikację terytorialną dla gmin w Polsce, według kryteriów ekonomicznych i cech funkcjonalnych, takich jak położenie geograficzne (na terenie i poza terenem miejskich obszarów funkcjonalnych - MOF), wielkość populacji (duża i mała) oraz stopień dostępności, aby lepiej uchwycić podobieństwa między gminami w zakresie ich szans i wyzwań [zob. Rozdział 0].

Wstęp

W dniu 14 lutego 2017 roku Rada Ministrów RP przyjęła nową strategię rozwoju kraju. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) (Government of Poland, 2017^[1]) popiera bardziej zrównoważony wzrost na całym terytorium Polski. Określa ona wytyczne polityki rozwoju w perspektywie krótkoterminowej do roku 2020 oraz wskazuje cele i podejścia w perspektywie średnioterminowej do roku 2030. Choć SOR nakreśla obraz tego, jak Polska powinna się rozwijać, nie dostarcza jednak mapy drogowej dla realizacji tych aspiracji.

SOR zapowiada odejście od wcześniej stosowanych podejść, kładąc większy nacisk na jednolitość, spójność i wsparcie mniejszych miejscowości, poprzez poprawę powiązań z małymi i średnimi miastami oraz obszarami wiejskimi - a nie tylko z największymi ośrodkami miejskimi. W ocenie rządu poprzedni model, który koncentrował inwestycje w większych miastach, nie doprowadził do oczekiwanej dyfuzji wzrostu gospodarczego do mniejszych miejsc. W ramach SOR proponowana strategia ma na celu skierowanie wsparcia zarówno do obszarów wiodących, jak i słabiej rozwiniętych. Skuteczna praktyka i odpowiedni model ramowy zarządzania będą miały kluczowe znaczenie dla realizacji tych celów.

Na prośbę polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) oraz w ścisłej współpracy ze Związkiem Miast Polskich (ZMP), OECD przeprowadziło ocenę zarządzania publicznego i rozwoju instytucjonalnego obejmującą dwie kategorie polskich jednostek samorządu terytorialnego poziomu lokalnego - gminy i powiaty, w zakresie sposobów wzmocnienia ich potencjału samorządowego. Celem projektu *"Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce"* jest lepsze słuźenie obywatelom, wzmocnienie lokalnego zrównoważonego rozwoju i zaangażowanie interesariuszy w budowanie wspólnej wizji i działań przy użyciu metod dobrego zarządzania opartych na międzynarodowych najlepszych praktykach. Jednym z celów jest zatem udoskonalenie projektowania i wdrażania średnio- i długookresowych strategii rozwoju jednostek samorządu lokalnego (tym samym przyczyniając się do realizacji krajowej SOR). Projekt został sfinansowany ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach Programu Rozwoju Lokalnego 2014-21 realizowanego przez Ministerstwo Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej RP.

Projekt analizuje lokalne polityki i praktyki w ośmiu kluczowych obszarach tematycznych dotyczących zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego przedstawionych poniżej oraz prezentuje ocenę potencjału samorządu lokalnego w tych obszarach wraz z zaleceniami dotyczącymi reform. Należy zauważyć, że tematy te stanowią wzajemnie zależne i powiązane elementy składowe dobrego zarządzania w sektorze publicznym i dążenia do zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Wszystkie razem, zapewniają możliwość lepszego słuźenia obywatelom: poprawy wyników i rezultatów działań podejmowanych dla obywateli, przedsiębiorstw oraz miast i gmin. Wzajemne powiązania i zależności pomiędzy poszczególnymi rozdziałami tematycznymi znajdują odzwierciedlenie w rekomendacjach, które są przedstawione jako zintegrowane elementy spójnego podejścia zmierzającego do poprawy zarządzania w sektorze publicznym i rozwoju terytorialnego. Oprócz ośmiu rozdziałów tematycznych, w poprzedzającym je rozdziale znaleźć można diagnozę głównych trendów gospodarczych, społecznych i demograficznych, mocnych stron i wyzwań dotyczących polskich samorządów lokalnych oraz ich wpływu na rozwój lokalny. Ośmiu kluczowych obszarów tematycznych to:

1. Koordynacja pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w samorządzie lokalnym
2. Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego
3. Wykorzystanie informacji i dowodów w strategicznym podejmowaniu decyzji w samorządzie lokalnym
4. Proces budżetowy w samorządach lokalnych
5. Wzmocnienie wielopoziomowego rządu i zdolności inwestycyjnych w celu wspierania rozwoju lokalnego
6. Strategiczne i efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządach lokalnych
7. Otwarte rządy na szczeblu lokalnym
8. Zmniejszanie obciążeń administracyjnych i upraszczanie procedur zamówień publicznych.

Projekt koncentruje się przede wszystkim na lokalnym szczeblu samorządowym w Polsce (gminy i powiaty), jednakże samorządy te w Polsce nie działają w próżni, ale w środowisku ścisłych interakcji z władzami regionalnymi i krajowymi. Dlatego też niniejszy raport obejmuje analizy wielopoziomowego systemu zarządzania w Polsce w uzasadnionych przypadkach, w celu ukazania w jaki sposób wzajemne zależności pomiędzy poszczególnymi poziomami władzy wpływają na zarządzanie i możliwości rozwoju samorządu lokalnego. Poprzez przedstawienie danych OECD i przeprowadzenie analizy porównawczej sprawowania władzy publicznej, zarządzania, rozwiązań instytucjonalnych, budżetowania, finansowania oraz praktyk tworzenia polityk w polskich samorządach lokalnych, a także sformułowanie możliwych do wdrożenia rekomendacji, projekt ten ma na celu przyczynienie się do podtrzymania dialogu na temat konkretnych reform, które mogłyby poprawić wyniki w zakresie zaspokajania potrzeb obywateli.

Ze względu na duże zróżnicowanie polskich gmin oraz sytuacji w jakiej się znajdują i związanych z tym wyzwań, analiza i wytyczne OECD zawarte w raporcie głównym zostały uzupełnione o **trzy syntetyczne oceny**. Dzięki podziałowi na trzy różne typy gmin (zgodnie z klasyfikacją polskich gmin opracowaną przez OECD, opisaną poniżej), te odrębne oceny podsumowują ustalenia raportu dla każdego typu gminy i oferują większy poziom szczegółowości w oparciu o wymierne parametry, które mogą pomóc w identyfikacji konkretnych wyzwań i szans.

Ponadto, OECD oferuje polskim samorządom lokalnym pomoc i wspiera je we wzmacnianiu ich zdolności do projektowania i skutecznego wdrażania wielowymiarowych, zintegrowanych strategii rozwoju, poprzez opracowanie **narzędzia samooceny**. Narzędzie to wyszczególnia kluczowe wskaźniki dla polskich samorządów, pozwalające ocenić ich mocne strony i braki w zakresie zarządzania publicznego i praktyk rozwoju lokalnego. Dzięki tematycznemu ukierunkowaniu na konkretne obszary dobrego zarządzania i rozwoju terytorialnego, narzędzie umożliwia również budowanie potencjału, który może być rozwijany i upowszechniany wśród samorządów lokalnych, tak aby mogły one dokonywać samooceny własnych możliwości w zakresie projektowania i wdrażania skutecznych zintegrowanych strategii rozwoju i planów działania w sposób, który odzwierciedla standardy i dobre praktyki OECD.

W pierwszej części niniejszego rozdziału wprowadzającego skupiono się na tworzeniu bazy danych i informacji na potrzeby projektu oraz metodologii OECD stanowiącej podstawę dla sporządzenia raportu. Ponadto, wyjaśniono, w jaki sposób raport łączy się z innymi projektami OECD realizowanymi we współpracy z Polską w zakresie zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego. W drugiej części tego rozdziału opisana została struktura terytorialna i system administracyjny Polski. W trzeciej części przedstawiono zmodyfikowaną klasyfikację terytorialną polskich jednostek samorządu o charakterze miejskim, którą OECD stosuje w niniejszym raporcie.

Zapewnienie solidnej bazy danych i faktów

W celu zebrania informacji i danych na temat zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego na poziomie lokalnym w kontekście polskim, OECD opracowała kompleksową ankietę. Celem ankiety było uzyskanie danych, informacji i dowodów na temat praktyk samorządów lokalnych w różnych obszarach tematycznych ocenianych i analizowanych w tym projekcie. Kwestionariusz ankiety został przedyskutowany z przedstawicielami ponad 120 samorządów lokalnych i regionalnych oraz rządu krajowego w październiku 2019 r. i przekazany reprezentatywnej próbie samorządów lokalnych oraz szeregowi samorządów regionalnych przez ZMP. Odpowiedzi udzielone przez te samorzady pozwoliły na stworzenie solidnej bazy faktów i danych na potrzeby analizy zawartej w raporcie, która była kluczowym przyczynkiem do oceny polskich praktyk na tle standardów OECD. W ankiecie udział wzięły następujące podmioty:

- **Poziom lokalny:** 57 samorządów lokalnych (47 gmin i 10 powiatów).
- **Poziom regionalny:** 8 urzędów wojewódzkich i 12 urzędów marszałkowskich.
- **Poziom krajowy:** 7 ministerstw i innych instytucji krajowych.

Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona specyficzne dla tej próby spostrzeżenia, które mogą być istotne dla większej grupy polskich samorządów. Zgodnie z przyjętą przez OECD metodologią, proces zbierania danych do niniejszego raportu opierał się również na czterech misjach informacyjnych w Polsce, których celem było przeprowadzenie obszernych wywiadów z wieloma różnymi interesariuszami na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Instytucje, z którymi przeprowadzono wywiady podczas tych misji, zostały wybrane wspólnie przez ZMP i MFiPR w porozumieniu z OECD. Dziewięć samorządów lokalnych oraz Górnośląsko-Zagłębiowski Związek Metropolitalny (GZM) w Katowicach, które zostały odwiedzone podczas pierwszych trzech misji odzwierciedlają występujące zróżnicowanie, między innymi pod względem takich kryteriów jak wyniki gospodarcze, położenie geograficzne (np. bliskość centrów gospodarczych kraju), czy liczba ludności. Podczas każdej misji OECD przeprowadziła rozmowy z odpowiednimi przedstawicielami samorządów, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, środowiskami akademickimi i przedstawicielami sektora prywatnego w celu omówienia kwestii związanych z zarządzaniem publicznym i rozwojem terytorialnym z uwzględnieniem kluczowych interesariuszy. Taka próba samorządów lokalnych wraz z informacjami przekazanymi w kwestionariuszu przez szerokie grono gmin i powiatów (jak również instytucji na poziomie regionalnym i krajowym) pozwala na rozszerzenie i powielenie rekomendacji zawartych w raporcie na samorzady nieobjęte próbą.

- **Misja 1:** W ramach pierwszej misji informacyjnej zespół OECD udał się do trzech samorządów lokalnych (Katowice, Krotoszyn i Ziębice) oraz odwiedził Górnośląsko-Zagłębiowski Związek Metropolitalny (GZM).
- **Misja 2:** Podczas drugiej misji informacyjnej zespół OECD odwiedził cztery samorzady: Łańcut (powiat), Łubianka, Międzyrzec Podlaski (gmina wiejska) i Międzyrzec Podlaski (gmina miejska).
- **Misja 3:** Ze względu na wyjątkowe okoliczności związane z rozwojem pandemii COVID-19 i wynikające z tego ograniczenia w podróżowaniu, trzecia misja informacyjna została przeprowadzona w sposób wirtualny. Wywiady online objęły dwa samorzady: Kutno i Płock.
- **Misja 4:** Podczas czwartej misji, skoncentrowanej na regionalnym i krajowym szczeblu administracji rządowej, zespół OECD przeprowadził wywiady online z przedstawicielami dwóch województw: lubelskiego (Lubelski Urząd Marszałkowski, Lubelski Urząd Wojewódzki) i śląskiego (Śląski Urząd Marszałkowski, Śląski Urząd Wojewódzki) oraz instytucji krajowych: 8 ministerstw (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz urzędów krajowych (GUS, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Zamówień Publicznych, Najwyższa Izba Kontroli) w Polsce.

Zarówno projekt oceny, jak i wstępne porady i zalecenia zostały omówione podczas wirtualnej misji rozpoznawczej z udziałem ponad 170 różnych interesariuszy ze wszystkich trzech szczebli administracji przeprowadzonej w styczniu 2021 r. W wyniku tych konsultacji niniejszy raport został wzbogacony o pisemny wkład w postaci uwag od następujących podmiotów:

- **Poziom lokalny:** 75 samorządów lokalnych;
- **Poziom regionalny:** 35 samorządów regionalnych;
- **Poziom krajowy:** 64 instytucje publiczne na poziomie krajowym.

Stosując podejście oparte na weryfikacji porównawczej (*peer-based approach*), OECD zorganizowało w czerwcu 2021 r. warsztaty z udziałem odpowiednich urzędników wyższego szczebla z administracji krajowej, regionalnej i lokalnej państw należących do OECD, którzy stanęli lub stoją przed takimi samymi wyzwaniami, jak analizowane w raporcie. Warsztaty dla przedstawicieli samorządów lokalnych, samorządów regionalnych i ministerstw służyły upowszechnieniu ustaleń raportu, podzieleniu się przykładami dobrych praktyk z innych krajów OECD oraz wygenerowaniu pomysłów na możliwe kierunki działań w Polsce w celu rozwiązania badanych wyzwań w zakresie zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego.

Niniejszy raport stanowi integralną część wsparcia udzielanego Polsce przez OECD w zakresie zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego.

Raport *Lepsze rządzenie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce* bazuje na szeroko zakrojonej współpracy pomiędzy Polską a OECD. Raport *OECD Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018* (2018^[2]) analizuje zakres polityk wpływających na rozwój obszarów wiejskich w Polsce i prezentuje rekomendacje, jak wspierać dywersyfikację gospodarczą obszarów wiejskich, zwiększać produktywność rolnictwa, wzmacniać współpracę międzygminną, pogłębiać decentralizację i poprawiać wielopoziomowe zarządzanie.

Przegląd zarządzania publicznego w Polsce pt. *Polska: Realizacja strategicznych możliwości państwa* (2013) (OECD, 2013^[3]) proponuje praktyczny, oparty na danych krajowych model ramowy opracowywania wskaźników dobrego rządzenia dla programów finansowanych przez Unię Europejską (UE) w Polsce.

Przegląd polityki miejskiej w Polsce (2011) (OECD, 2011^[4]) analizuje system miejski i stojące przed nim wyzwania, krajowe polityki rozwoju miejskiego w Polsce oraz dostosowanie zasad rządzenia do krajowej agendy polityki miejskiej. W tym obszarze OECD sporządziła również raport *Governance of Land Use in Poland: The Case of Łódź* (2016) (OECD, 2016^[5]).

Wreszcie, opracowany w oparciu o analizę różnych wyzwań i możliwości dla polskiej polityki rozwoju regionalnego, *Przegląd Terytorialny OECD dla Polski* (2008) (OECD, 2008^[6]) zawiera zalecenia dotyczące optymalnego kształtowania i wdrażania zestawu polityk, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań związanych z wielopoziomowym zarządzaniem.

Niniejszy raport odzwierciedla również rekomendacje w zakresie zarządzania publicznego przedstawione w publikacji *OECD Better Policies Brochure on Poland* (OECD, 2016^[7]), które łączą podejście Polski do rozwoju z wysiłkami na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 ONZ.

Struktura terytorialna i system administracyjny Polski

Struktura administracyjna o silnych korzeniach historycznych

Od 1989 roku, wraz z odzyskaniem niepodległości i demokracji, polska struktura terytorialna i wielopoziomowy system zarządzania silnie ewoluowały. Po 45 latach centralizacji, Polska przeprowadziła reformy zmierzające do decentralizacji politycznej i fiskalnej, a udział i rola władz lokalnych i regionalnych w realizacji polityk znacznie wzrosły w ostatnich latach. Zasada samorządności lokalnej stanowi jeden z filarów transformacji Polski od ery komunistycznej do demokracji. Proces decentralizacji jest często uznawany za jeden z najbardziej udanych aspektów tych przemian (Baro Riba and Mangin, 2019^[8]). Proces decentralizacji nie przebiega jednak bez przeszkód ze względu na dużą wartość, jaką przypisuje się państwu scentralizowanemu, postrzeganemu jako gwarancja jednorodności terytorium kraju. W istocie, mimo iż granice Polski były tak często zmieniane w ciągu ostatnich dwóch stuleci, pojęcie "terytorium" jest głęboko zakorzenione w pamięci narodowej (Assembly of European Regions, 2017^[9]; OECD, 2020^[10]).

Pierwszy pakiet ustaw dotyczących demokracji lokalnej i autonomii gmin został uchwalony w 1990 r., w wyniku czego w maju tego samego roku odbyły się pierwsze demokratyczne wybory do blisko 2 500 rad gmin. Ustawa o samorządzie gminnym, przyjęta w marcu 1990 r., zapewniła samorządom gminnym większe możliwości strategiczne i przekazała im znaczne kompetencje w zakresie planowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury, usług komunalnych, mieszkalnictwa komunalnego, usług socjalnych, edukacji, ochrony środowiska, podstawowej opieki zdrowotnej oraz rekreacji i kultury. Zmianom tym nie towarzyszył jednak transfer funduszy (OECD, 2020^[10]).

W Polsce druga fala reform decentralizacyjnych (regionalizacja) miała miejsce w latach 1998-99. W zakresie reformy regionalnej zasadnicza debata dotyczyła liczby województw. Większość zainteresowanych stron rozumiała konieczność zmniejszenia wielkości regionów w celu przywrócenia historycznego poziomu pośredniego - powiatu, zniesionego w 1975 r. Ostatecznie pakiet legislacyjny, który wszedł w życie w styczniu 1999 r. przywrócił powiat jako kolejny, tradycyjny w Polsce, szczebel samorządu terytorialnego (tj. ponadgminnego) oraz utworzył 16 samorządowych województw (regionów) zarządzanych przez marszałków, które zastąpiły 49 dotychczasowych małych województw zarządzanych przez administrację krajową. (Sześciło, Dawid and Kulesza, Michał, 2012^[11]).

Od czasu pierwszych wyborów do rad powiatów i województw w 1999 r. w Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego, w której gminy i powiaty pełnią funkcje samorządów lokalnych. Szesnaście województw, które tworzą największy terytorialny podział administracyjny kraju, odpowiada tradycyjnym i historycznym podziałom administracyjnym, dając w efekcie system samorządów terytorialnych akceptowalny dla społeczeństwa (Sześciło, Dawid and Kulesza, Michał, 2012^[11]). W architekturze tego systemu, na uwagę zasługuje fakt, że pozostawiono wszystkim szczeblom możliwość bycia niezależnymi od siebie. Cecha ta jest zgodna z historycznym dziedzictwem autonomii poszczególnych szczebli administracji w Polsce, choć często obwiniano ją również o sprzyjanie paraliżowi decyzyjnemu i blokadzie. (OECD, 2020^[10]).

Powszechna percepcja sukcesu wdrożenia reform decentralizacyjnych w kraju wynika częściowo ze sposobu, w jaki zostały one zaprojektowane, przy dużym zaangażowaniu szerokiego grona interesariuszy. Polskie władze zorganizowały ważne dyskusje publiczne przed uchwaleniem ustawy, co stanowiło ważny okres dogłębnej debaty demokratycznej. Do dyskusji zaproszono szerokie spektrum uczestników, a używane argumenty często odwoływały się do historii krajowej i lokalnej. Podczas tych debat interesujące było również to, że miejscowa ludność miała jasno sprecyzowane poglądy na temat własnych interesów i tożsamości regionalnej. W rezultacie, w lipcu 1998 roku ustawa została uchwalona w ekspresowym tempie.

Choć wraz z decentralizacją nowych zadań rola województw ulegała stopniowemu wzmocnieniu, to w porównaniu z regionami w innych państwach OECD jest ona nadal ograniczona. Od 2007 r. województwa

są w pełni odpowiedzialne za dużą część środków z europejskich funduszy spójności. W styczniu 2009 r. uchwalono ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Government of Poland, 2009^[12]) w celu wzmocnienia regionów Polski i przekazania im większych uprawnień w dziedzinie transportu i środowiska. Od tego czasu toczą się dyskusje na temat reformy mechanizmów finansowania, wprowadzenia zachęt finansowych do łączenia się, opracowania programów cięcia kosztów i zwiększenia efektywności oraz utworzenia organów zarządzania metropolitalnego. Wydatki władz regionalnych pozostają jednak jednymi z najniższych w krajach OECD (wraz z Nową Zelandią i Turcją), stanowiąc 0,7% produktu krajowego brutto (PKB) i 1,6% wydatków publicznych w porównaniu ze średnią wynoszącą odpowiednio 3,7% i 8,7% dla państw członkowskich OECD. (OECD, 2020^[13]).

Obecna organizacja administracyjna i terytorialna regionów i gmin

Szczeble samorządu regionalnego i lokalnego w Polsce są stosunkowo nowe. Jak wyjaśniono w poprzedniej sekcji, seria reform decentralizacyjnych (w 1990 r. i 1998 r.) po zakończeniu ery komunistycznej doprowadziła do pierwszych wyborów samorządowych i utworzenia jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym i lokalnym (OECD, 2018^[2]). Poziom samorządu regionalnego tworzy 16 regionów/województw, natomiast poziom samorządu lokalnego tworzą powiaty i gminy. Takie reformy zarządzania/decentralizacji zapewniły jednostkom samorządowym coraz większą rolę w zapewnianiu infrastruktury i usług.

Polska, zainspirowana m.in. systemem fińskim i francuskim, ma system dualny - zdecentralizowany i zdekoncentrowany. Jest on zdekoncentrowany, ponieważ rząd krajowy ma swojego przedstawiciela (wojewodę) w każdym z 16 województw. Podobnie jak prefekt w systemie francuskim, wojewoda jest politycznie mianowany przez premiera i kieruje urzędem wojewódzkim. Wojewoda jest odpowiedzialny głównie za kontrolę *ex post* środków publicznych i zapewnienie bezpieczeństwa. Jednocześnie system ten jest zdecentralizowany, gdyż 16 województw posiada własne, regionalne władze samorządowe. Na ich czele stoi marszałek (zarządzający regionem), który jest osobą polityczną wybraną przez sejmik wojewódzki. Marszałek określa i kieruje polityką regionalną całego województwa, organizuje zadania urzędu marszałkowskiego i reprezentuje województwo w relacjach zewnętrznych. Urząd marszałkowski, będący samorządowym organem województwa wykonuje zadania wyznaczone przez marszałka i wybranych przez niego członków zarządu województwa.

Na pośrednim szczeblu samorządu znajduje się powiat, który jest jednostką samorządu terytorialnego kierowaną przez starostę. Starosta wybierany jest przez radę powiatu i jest odpowiedzialny za kierowanie rozwojem powiatu w ramach strategii rozwoju regionalnego województwa.

Najniższym szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, jednostka samorządu terytorialnego, która korzysta z prawa do opracowywania własnej strategii rozwoju. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2020) strategia może być opracowana przez jedną gminę lub wspólnie przez grupę gmin, które w celu poprawy koordynacji tworzą ponadlokalną strategię rozwoju. Gmina jest odpowiedzialna za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym na swoim terenie, w tym za lokalny transport publiczny, energetykę, wodociągi, zdrowie, edukację, mieszkalnictwo itp. Na czele urzędu gminy stoi wójt, burmistrz lub prezydent (jest to tytuł formalny w zależności od rodzaju i wielkości gminy, ale bez różnicy w kompetencjach), wybierany przez obywateli. Całą organizację terytorialną jednostek samorządu terytorialnego w Polsce przedstawia Rysunek 0.1.

Rysunek 0.1. Organizacja terytorialna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom regionalny (województwo)
<ul style="list-style-type: none"> • Prezydent/ Burmistrz/Wójt wybierany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych • Zarządzana przez radę miasta/ gminy, której przewodniczy prezydent/ burmistrz/wójt <p>Na terenie kraju znajduje się 2 477 gmin, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 302 gminy miejskie, w tym 66 na prawach powiatu • (tzn. największe gminy) • 1 523 gminy wiejskie • 652 gminy miejsko-wiejskie • Miasto stołeczne Warszawa (1) ma specjalny status i jest podzielone na 18 dzielnic. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzany przez radę i zarząd powiatu • Członkowie rady są wybierani w bezpośrednich wyborach powszechnych • Na czele zarządu stoi starosta, który jest wybierany przez członków rady <p>Na terenie kraju znajduje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 314 powiatów o jurysdykcji obejmującej terytorium kilku gmin • 66 gmin miejskich na prawach powiatu (największe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzane przez sejmik województwa i zarząd • Radni sejmiku są wybierani w bezpośrednich wyborach powszechnych • Na czele zarządu województwa stoi marszałek <p>Na terenie kraju znajduje się 16 województw o populacji od 993,000 (Opolskie) do ponad 5.3 mln (Mazowieckie).</p>

Uwaga: Dane prezentowane są według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. (co roku następują zmiany w liczbie gmin według typów). Miasto stołeczne Warszawa jest przedmiotem regulacji szczególnych i zgodnie z ustawą regulującą ustrój miasta, Warszawa posiada obecnie status miasta na prawach powiatu. Podział zadań pomiędzy Warszawę i jej dzielnice nie jest szczegółowo określony na poziomie ustawowym, dlatego też Rada Miasta Stołecznego Warszawy decyduje, jakie zadania będą przypisane dzielnicom.

Źródło: Opracowanie własne autora

W kierunku klasyfikacji funkcjonalnej jednostek terytorialnych Polski

Geograficzna perspektywa, na podstawie której definiuje się polityki, określa skutki działań politycznych na poziomie lokalnym. Jednak definicje terytorialne często opierają się na granicach administracyjnych lub prawnych, które niekoniecznie odzwierciedlają interakcje funkcjonalne i gospodarcze zachodzące na danym terytorium. Zidentyfikowanie wzorców osadnictwa i gospodarek aglomeracyjnych w danym kraju wymaga wyjścia poza jednostki administracyjne.

Niniejszy rozdział przedstawia aktualną klasyfikację terytorialną polskich jednostek terytorialnych, jak również zrewidowaną klasyfikację terytorialną opartą na typologii obszarów terytorialnych i funkcjonalnych obszarów miejskich (MOF) stosowaną przez OECD. Ta funkcjonalna definicja jednostek terytorialnych może pomóc władzom na różnych szczeblach w Polsce w identyfikacji wspólnych wyzwań i mocnych stron poszczególnych kategorii gmin, ułatwiając planowanie infrastruktury, transportu, mieszkalnictwa, szkolnictwa i przestrzeni dla kultury przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów.

Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce

Polski Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), na którym opiera się Polski System Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych (KTS), dzieli kraj na sześć poziomów terytorialnych (lub siedem, jeśli całą Polskę potraktujemy jako poziom "0" (Tabela 0.1.)). Obejmuje on administrację krajową o systemie dwupoziomowym, rząd krajowy z siedzibą w stolicy oraz delegowane organy rządu krajowego na poziomie województw (tj. 16 urzędów wojewódzkich - po jednym w każdym z 16 województw). W Polsce funkcjonuje również administracja samorządowa o strukturze trójszczeblowej, z poziomem regionalnym i dwoma lokalnymi szczeblami władzy. Na poziomie regionalnym składa się ona z 16 województw (jednostek samorządu terytorialnego w regionach). Na szczeblu lokalnym składa się z dwóch typów jednostek samorządu terytorialnego:

- 380 powiatów we wszystkich 16 województwach, w tym 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu;
- 2 477 gmin w każdym z 16 województw). ¹

Najniższy poziom administracyjny, gmina, dzieli się na trzy kategorie: gmina miejska, gmina wiejska i gmina mieszana (miejsko-wiejska). Gminy wiejskie stanowią większość gmin (62%), dominując liczbowo nad gminami mieszanymi (26%) i miejskimi (12%). Zgodnie z oficjalną polską klasyfikacją obszary wiejskie obejmują gminy wiejskie i obszary wiejskie gmin mieszanych, natomiast obszary miejskie obejmują gminy miejskie i obszary miejskie gmin mieszanych.

Tabela 0.1. Poziomy terytorialne w Polsce

Klasyfikacja terytorialna Polski - na podstawie Polskiego Systemu Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych (KTS)	Klasyfikacja regionalna NUTS/OECD
Poziom 0 - Polska	Poziom Terytorialny 0 (TL0)
Poziom 1 - Makroregiony - 7 jednostek	NUTS 1/ Poziom terytorialny 1 (TL1)
Poziom 2 - Województwa - 16 jednostek	
Poziom 3 - Regiony (województwa lub części województw) - 17 jednostek*.	NUTS 2/ Poziom terytorialny 2 (TL2)
Poziom 4 - Podregiony (grupujące powiaty) - 73 jednostki	NUTS 3/ Poziom Terytorialny 3 (TL3)
Poziom 5 - Powiaty (w tym miasta na prawach powiatu) - 380 jednostek	NUTS 4 (brak poziomu OECD z porównywalnymi danymi)
Poziom 6 - Gminy 2 477 (w tym 1 523 gminy wiejskie, 302 gminy miejskie i 652 gminy miejsko-wiejskie); 642 miejskie obszary gmin miejsko-wiejskich; 642 wiejskie obszary gmin miejsko-wiejskich; 18 dzielnic Warszawy; plus 19 rejonów statystycznych (zwanych delegaturami) w Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu) - 3 798 jednostek	NUTS 5/LAU (brak poziomu OECD z porównywalnymi danymi)

Uwaga: LAU: lokalna jednostka administracyjna. Dane prezentowane są według stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. (liczba gmin w podziale na kategorie zmienia się co roku). NUTS odnosi się do Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych UE, TL odnosi się do klasyfikacji poziomu terytorialnego OECD.

* Od 2018 r. województwo mazowieckie zostało statystycznie (nie geograficznie ani administracyjnie) podzielone na 2 regiony TL2, tworząc dla celów statystycznych 17 regionów TL2 w kraju.

Źródło: GUS (2020_[14]), *Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/> (dostęp: 15 listopada 2020 r.).

Średnia liczba mieszkańców na gminę w Polsce (15 507 w 2018 r.) jest powyżej średniej w krajach OECD (9 700 mieszkańców) i UE (5 880 dla 28 krajów). Polskie gminy mają średnio około 3 razy większą powierzchnię (123 km²) niż średnia gmin UE (49), a mimo to są mniejsze w porównaniu ze średnią OECD (211). W przeciwieństwie do średniej OECD i UE, Polska ma stosunkowo niższy udział gmin z mniej niż 5 000 mieszkańców (26% w porównaniu z 44% w OECD i 48% w UE), a większość polskich gmin (60%) to średniej wielkości jednostki administracyjne (5 000 do 20 000 mieszkańców).

Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce wg OECD

Obecna klasyfikacja terytorialna w Polsce oparta jest na kryteriach jakościowych i nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy różnymi typami gmin wiejskich. Idąc o krok dalej, niniejszy rozdział wprowadza zmodyfikowaną klasyfikację terytorialną dla polskich gmin, stosowaną w niniejszym raporcie, która wykorzystuje podejście funkcjonalne poprzez zastosowanie typologii terytorialnej i MOF OECD.

W celu uchwycenia interakcji funkcjonalnych na całym terytorium, w raporcie zastosowano definicję MOF, która została opracowana przez Komisję Europejską (KE) i OECD (Ramka 0.1). Miejski Obszar funkcjonalny (MOF) składa się z gęsto zamieszkanego rdzenia i jego strefy dojazdów do pracy, której rynek pracy jest silnie zintegrowany z rdzeniem. MOF są potężnym narzędziem do porównywania trendów społeczno-gospodarczych i przestrzennych w miastach (Ramka 0.1). MOF często posiadają duży rynek

wewnętrzny, stymulowany przez usługi o wyższej wartości, powiązane z rynkiem globalnym, podczas gdy obszary poza MOF charakteryzują się różnym stopniem charakteru wiejskiego i większą zależnością od sektorów produkcji podstawowej. Zgodnie z typologią OECD, Polska posiada 58 MOF (Rysunek 0.2), z czego zdecydowana większość (37) to małe MOF (poniżej 250 000 mieszkańców), a pozostałe (21) to średnie i duże MOF (z ponad 250 000 mieszkańców) (Tabela 0.2). Tak duża liczba małych i średnich miast podkreśla rozproszony charakter struktury osadniczej Polski. Regiony TL3 obejmują całe terytorium kraju, podczas gdy Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) obejmują jedynie wycinek terytorium.

Ramka 0.1. Wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych

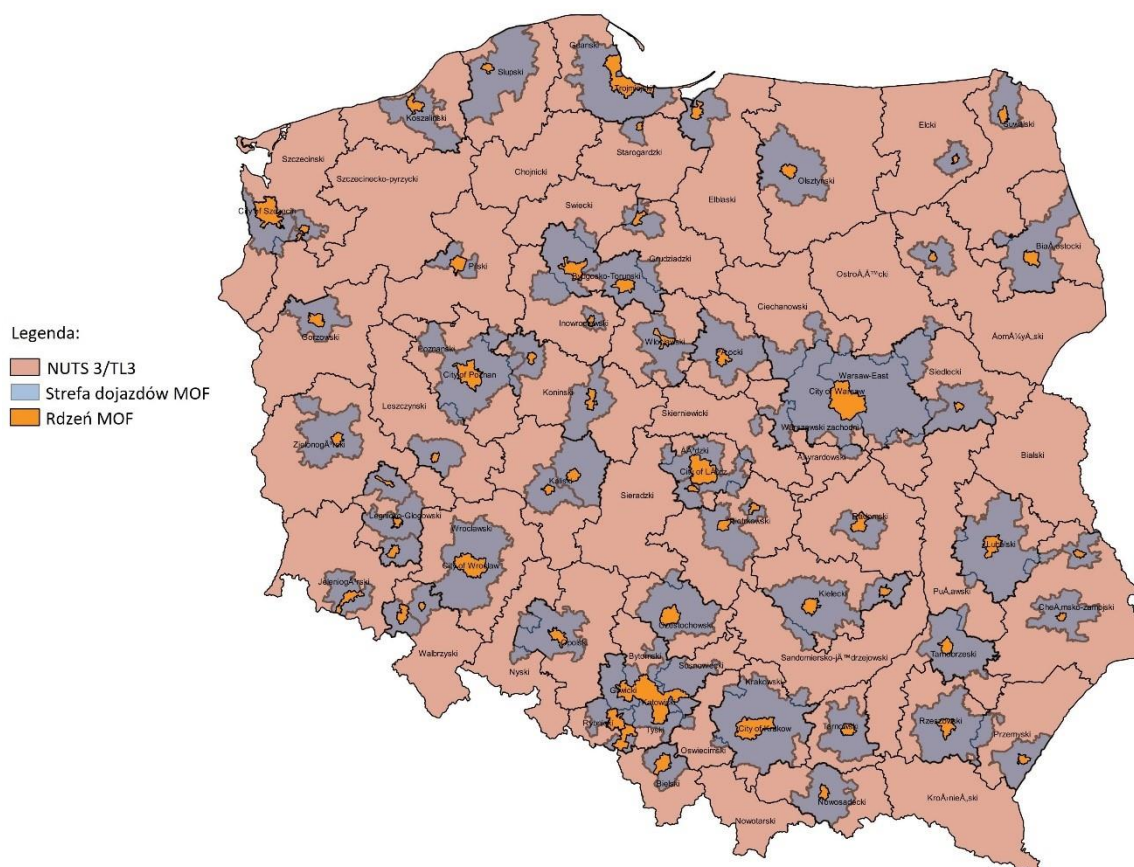
UE i OECD wspólnie opracowały metodologię definiowania MOF, które składają się z miast i ich stref dojazdu do pracy w sposób spójny we wszystkich krajach. MOF może być zdefiniowany w czterech krokach:

1. Identyfikacja **ośrodka miejskiego**: grupa sąsiadujących ze sobą komórek siatki o wysokim zagęszczeniu populacji (1 500 mieszkańców na kilometr kwadratowy), o liczbie ludności 50 000 mieszkańców w sąsiadujących ze sobą komórkach.
2. Identyfikacja **rdzenia MOF**: jedna lub więcej jednostek lokalnych, w których co najmniej 50% mieszkańców znajduje się w ośrodku miejskim.
3. Identyfikacja **strefy dojazdów do pracy**: grupa sąsiadujących ze sobą jednostek lokalnych, w których co najmniej 15% zatrudnionych mieszkańców pracuje w rdzeniu MOF.
4. **MOF** obejmuje miasto wraz z jego strefą dojazdową.

Definicja MOF wg UE-OECD zapewnia, że wybierane są najbardziej porównywalne okręgi. W tym celu najpierw definiuje się ośrodek miejski niezależnie od granic administracyjnych. W drugim kroku identyfikuje się granice administracyjne, które najlepiej odpowiadają temu ośrodkowi miejskiemu. W ten sposób zapewnia się, że centrum Paryża jest porównywane z całym Londynem lub Berlinem.

Źródło: OECD/EC (2020^[15]), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en>.

Rysunek 0.2. Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) w Polsce wg typologii OECD



Uwaga: MOF składają się z rdzenia będącego miastem i jego strefy dojazdów do pracy. Rdzeń MOF jest wyznaczany jako jedna lub więcej jednostek lokalnych, które mają co najmniej 50% mieszkańców w ośrodku miejskim będącym grupą sąsiadujących ze sobą komórek siatki o wysokim zagęszczeniu populacji (1 500 mieszkańców na kilometr kwadratowy) i liczbie ludności wynoszącej 50 000 mieszkańców w sąsiadujących komórkach.

Źródło: OECD (2020_[16]), "Regional demography", <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Tabela 0.2. Średnie i duże MOF w Polsce

Duże i średnie MOF w Polsce (MOF >250 000 mieszkańców) - Top 10 według wielkości	Ludność (2018)	Udział w populacji ogółem (%)
Warszawa (Duży MOF)	3 180 854	8.38
Katowice (Duży MOF)	2 521 341	6.64
Kraków (Duży MOF)	1 423 151	3.75
Gdańsk (Duży MOF)	1 170 585	3.08
Poznań	996 285	2.62
Łódź	907 154	2.39
Rzeszów	517 628	1.36
Wrocław	636 050	1.67
Szczecin	401 556	1.06
Lublin	338 000	0.89

Źródło: OECD (2020_[17]), "Metropolitan areas", <https://doi.org/10.1787/data-00531-en>.

W celu lepszego zrozumienia trendów terytorialnych w Polsce oraz ułatwienia porównywalności regionalnej pomiędzy krajami OECD, w analizie w tym rozdziale przyjęto klasyfikację regionalną OECD (poziom terytorialny 2 (TL2) i poziom terytorialny 3 (TL3) (Ramka 0.2). Klasyfikacja ta wyodrębnia dwa poziomy jednostek geograficznych w krajach OECD: i) duże regiony (TL2), które generalnie stanowią pierwszy szczebel administracyjny władz szczebla niższego niż krajowy; oraz ii) małe regiony (TL3). Oba poziomy regionów obejmują całe terytorium kraju. W Aneks Tabela A.1 przedstawiono klasyfikację polskich regionów TL3 (Ramka 0.2).

Ramka 0.2. Nowa typologia regionalna OECD dla regionów TL3

Regiony w 37 krajach OECD są klasyfikowane na dwóch poziomach terytorialnych odzwierciedlających organizację administracyjną krajów. 427 dużych regionów OECD (TL2) reprezentuje pierwszy szczebel administracyjny władz lokalnych, na przykład prowincja Ontario w Kanadzie. Istnieje 2 290 małych regionów OECD (TL3), przy czym każdy region TL3 jest zawarty w regionie TL2 (z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych). Na przykład, region TL2 Aragon w Hiszpanii obejmuje trzy regiony TL3: Huesca, Teruel i Zaragoza. Regiony TL3 odpowiadają regionom administracyjnym, z wyjątkiem Australii, Kanady, Niemiec i Stanów Zjednoczonych. Wszystkie regiony są definiowane w granicach państwowych (OECD, 2020^[18]).

Klasyfikacja ta - która dla krajów europejskich jest w dużej mierze zgodna z klasyfikacją Eurostatu NUTS 2016 - ułatwia większą porównywalność jednostek geograficznych na tym samym poziomie terytorialnym.⁷ Te dwa poziomy, które są oficjalnie ustalone i stosunkowo stabilne we wszystkich krajach członkowskich, są wykorzystywane jako ramy dla wdrażania polityk regionalnych w większości krajów.

OECD przyjęła nową typologię w celu sklasyfikowania regionów administracyjnych TL3 w oparciu o obecność i dostęp do MOF (Fadic et al., 2019^[19]). Typologia ta dzieli regiony TL3 na dwie grupy, regiony metropolitalne i niemetropolitalne. W ramach tych dwóch grup wyodrębniono pięć różnych typów regionów TL3.

Metodologia opiera się na poniższych kryteriach:

- **Regiony metropolitalne TL3** - jeśli więcej niż 50% ich ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 250 000 mieszkańców, dzielą się na:
 - **Duże regiony metropolitalne TL3 (duże regiony metropolitalne)**, jeśli ponad 50% ich ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 1,5 mln mieszkańców.
 - **Regiony metropolitalne TL3 (regiony metropolitalne)**, jeśli region TL3 nie jest dużym regionem metropolitalnym i 50% jego ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 250 000 mieszkańców.
- **Regiony niemetropolitalne TL3**, jeśli mniej niż 50% ich ludności mieszka w MOF; są one dalej klasyfikowane zgodnie z ich poziomem dostępu do MOF o różnej wielkości na:
 - **region TL3 z dostępem do regionu metropolitalnego (regiony niemetropolitalne w pobliżu MOF)**, jeśli ponad 50% ich populacji mieszka w odległości 60 minut jazdy samochodem od regionu metropolitalnego (MOF z ponad 250 000 mieszkańców); lub jeśli region TL3 obejmuje ponad 80% powierzchni MOF z populacją wynoszącą co najmniej 250 000 mieszkańców.
 - **region TL3 z dostępem do (w pobliżu) małego miasta (regiony niemetropolitalne z/ w pobliżu małego MOF)**, jeśli region TL3 nie ma dostępu do regionu metropolitalnego. Pięćdziesiąt procent jego ludności ma dostęp do małego MOF (MOF o liczbie mieszkańców

większej niż 50 000 i mniejszej niż 250 000) w ciągu 60 minut jazdy samochodem; lub jeśli region TL3 obejmuje więcej niż 80% powierzchni małego lub średniego miasta.

- o **Oddalony region TL3 (oddalony region niemetropolitalny)**, jeśli region TL3 nie jest sklasyfikowany do żadnej z dwóch poprzednich kategorii, tzn. jeśli 50% jego ludności nie ma dostępu do żadnego MOF w ciągu 60 minut jazdy samochodem.

Opisana procedura prowadzi do uzyskania większej spójności statystycznej i interpretowalnych kategorii, które odzwierciedlają powiązania między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz podkreślają rolę dostępu do rynku. Typologia OECD TL3 bierze pod uwagę istnienie kontinuum wiejsko-miejskiego, przy czym regiony są zróżnicowane w oparciu o natężenie charakteru „wiejskiego”.

Źródło: OECD (2020^[18]), OECD Regions and Cities at a Glance 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>; Fadic, M. et al (2019^[19]), "Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness", <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>.

Przedstawiona powyżej klasyfikacja terytorialna OECD wyróżnia regiony metropolitalne TL3 i regiony niemetropolitalne TL3 w oparciu o obecność i dostęp do miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Regiony metropolitalne to regiony TL3, w których ponad 50% ludności mieszka w MOF, podczas gdy w regionach niemetropolitalnych mniej niż 50% ludności mieszka w MOF.² Ta typologia terytorialna uznaje istnienie kontinuum wiejsko-miejskiego, więc regiony są zróżnicowane w oparciu o stopień charakteru „wiejskiego”, co oznacza, że nawet regiony metropolitalne mają pewien odsetek ludności mieszkającej na obszarach wiejskich. Ponadto, typologia wykorzystuje dostępność jako cechę definiującą regiony, biorąc pod uwagę względne położenie obszarów wiejskich w stosunku do MOF. W związku z tym obejmuje ona dwa rodzaje regionów niemetropolitalnych - te położone blisko miast i te oddalone (OECD, 2020^[20]).

Niniejszy raport wykorzystuje metodologię OECD/UE dla MOF oraz klasyfikację regionalną OECD TL2 i TL3 dla międzynarodowych porównań polskich MOF oraz regionów metropolitalnych i niemetropolitalnych. Wszystkie regiony metropolitalne, regiony niemetropolitalne położone w pobliżu MOF, regiony niemetropolitalne obejmujące/sąsiadujące z małym MOF i regiony niemetropolitalne odległe są regionami TL3, dlatego też w raporcie nie używa się określenia "TL3", gdy mowa o tych typach regionów. Termin "duży MOF" odnosi się do MOF powyżej 1 miliona mieszkańców, "średni MOF" do MOF pomiędzy 250 000 a 1 milionem mieszkańców, a "mały MOF" do MOF poniżej 250 000 mieszkańców. Gminy zostaną podzielone zgodnie z alternatywną klasyfikacją gmin OECD zaproponowaną na potrzeby tego konkretnego badania.

Alternatywne podejście terytorialne do klasyfikacji gmin w Polsce

W celu lepszego uchwycenia podobieństw pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie szans i wyzwań gospodarczych, OECD opracowała alternatywną klasyfikację terytorialną dla gmin w Polsce. Klasyfikuje ona gminy w oparciu o kryteria wykraczające poza czynniki administracyjne, polityczne i historyczne i przyjmuje typologię opartą na funkcjonalności gospodarczej, wielkości populacji i dostępności (patrz więcej szczegółów w Ramka 0.4).

W Polsce klasyfikacja TERYT gmin i obszarów wiejskich/miejskich jest wykorzystywana do oficjalnych statystyk i stosowana w większości badań akademickich i analiz polityk krajowych. Polska klasyfikacja terytorialna wymaga jednak poprawy, ponieważ opiera się na kryteriach jakościowych przy klasyfikowaniu gmin miejskich i wiejskich i brakuje w niej zróżnicowania stopnia charakteru „wiejskiego” wśród gmin, co podkreślono w przeglądzie polityki wiejskiej OECD (2018^[21]) (Ramka 0.3).

Ramka 0.3. Proponowane obszary poprawy klasyfikacji gmin w Polsce

Jak wskazano w *Przeglądach Polityki Wiejskiej OECD: Polska* (2018^[2]), klasyfikacja gmin wg TERYT mogłaby zostać poprawiona w niektórych aspektach:

1. **Klasyfikacja ta opiera się na kryteriach jakościowych.** Status miejski jest przyznawany gminom w drodze procedur politycznych (wspieranych przez lokalnych mieszkańców/samorząd) i administracyjnych, niezależnie od ilościowych lub obiektywnych cech gminy. Proces ten uwzględnia również względy historyczne przy nadawaniu statusu miejskiego (miasta na prawach powiatu lub tradycyjne administracyjne ośrodki regionalne).

Nie dokonuje się rozróżnienia pomiędzy różnymi rodzajami obszarów wiejskich. Gminy wiejskie posiadające znaczne powiązania z ośrodkiem miejskim nie są odróżniane od oddalonych gmin wiejskich.

Klasyfikacja "gminy mieszanej", tj. gminy miejsko-wiejskiej, stwarza ograniczenia i zaburza analizy polityk i badania. Wiejskie części gmin mieszanych są włączone do definicji obszarów wiejskich. Jednakże niektóre zmienne statystyczne, takie jak dochody i wydatki gminne oraz przydział funduszy UE, często nie są dostępne na poziomie tych obszarów. Taka sytuacja może prowadzić do zniekształcenia niektórych analiz. Na przykład średnia dostępność usług publicznych dla mieszkańców wsi jest przeszacowana, ponieważ usługi są często zlokalizowane w miejskiej części gmin miejsko-wiejskich.

Źródło: OECD (2018^[2]), OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>.

Oparta na koncepcji MOF, alternatywna klasyfikacja terytorialna OECD dla gmin w Polsce identyfikuje trzy typy gmin, w oparciu o cechy ilościowe i funkcjonalne (zob. pełny opis metodologii w Ramka 0.4). Niektóre z tych typów gmin są podzielone na podtypy, zgodnie z liczbą ludności, tworząc w sumie 5 podtypów gmin. Poniżej opisano poszczególne gminy zgodnie z alternatywną klasyfikacją terytorialną OECD dla Polski (w nawiasie uproszczona nazwa, do której niniejszy raport będzie się odwoływał na rysunkach i w tabelach):

1. **Gminy w obrębie MOF:**
 - a. **Duże gminy w obrębie MOF:** gminy leżące na terenie MOF z populacją liczącą ponad 20 000 mieszkańców.
 - b. **Małe gminy w obrębie MOF:** gminy leżące na terenie MOF z populacją liczącą mniej niż 20 000 mieszkańców.
2. **Gminy poza MOF o wysokiej dostępności:**
 - a. **Duże gminy poza MOF o wysokiej dostępności:** gminy leżące poza terenem MOF o wysokiej dostępności i liczbie mieszkańców powyżej 20 000. Gmina jest klasyfikowana jako gmina o wysokiej dostępności, jeśli liczba ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem jest powyżej dolnego 10. percentyla rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.
 - b. **Małe gminy poza MOF o wysokiej dostępności:** gminy leżące poza terenem MOF o wysokiej dostępności z populacją liczącą mniej niż 20 000 mieszkańców. Gmina jest klasyfikowana jako gmina o wysokiej dostępności, jeśli liczba ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem jest powyżej dolnego 10. percentyla rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.

3. **Gminy poza MOF o niskiej dostępności:** gminy leżące poza terenem MOF o niskiej dostępności, niezależnie od ich liczby ludności. Około 7% tych gmin ma więcej niż 20 000 mieszkańców. Gmina jest klasyfikowana jako słabo dostępna, jeśli liczba ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem, znajduje się poniżej dolnego 10. percentyla rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.

Ramka 0.4. Alternatywna klasyfikacja terytorialna OECD dla gmin w Polsce

Alternatywna klasyfikacja odbywa się w trzech etapach:

1. **Identyfikacja gmin leżących w obrębie i poza MOF.** Metodologia identyfikuje gminy położone na terenie i poza terenem MOF (miasto i strefa dojazdów do pracy).
2. **Pomiar dostępności dla gmin spoza MOF.** Metodologia mierzy poziom dostępności do miejscowości zamieszkałych przez ludność w trzech krokach:
 - Liczba ludności w promieniu 90 minut jazdy samochodem wokół każdej gminy: oblicza się liczbę ludności, do której można dotrzeć z centralnego punktu każdej gminy leżącej poza MOF w ciągu 90 minut jazdy samochodem w każdym kierunku.
 - Próg liczby ludności, do której udało się dotrzeć: Następnie obliczany jest dolny 10. percentyl rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.
 - Klasyfikacja gmin o niskiej dostępności i wysokiej dostępności: Gmina jest sklasyfikowana jako gmina o niskiej dostępności, jeśli poziom ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem jest poniżej 10. percentyla. Powyżej tego progu, gmina jest klasyfikowana jako gmina o wysokiej dostępności.

W poprzednich dwóch etapach zidentyfikowano trzy rodzaje gmin:

- 1) W obrębie MOF
- 2) Poza MOF, o wysokiej dostępności do MOF.
- 3) Poza MOF, o niskiej dostępności do MOF.

W celu uwzględnienia unikalnych cech gmin, metodologia różnicuje gminy w obrębie MOF i poza MOF według wielkości populacji. Gminy poza MOF o niskiej dostępności nie są różnicowane według wielkości populacji, ponieważ ich rozkład wielkościowy jest stosunkowo jednorodny. Dlatego też ostatni krok w celu sklasyfikowania gmin według wielkości populacji jest następujący:

3. **Podział gmin o wysokiej dostępności poza MOF i gmin w obrębie MOF według wielkości populacji.** Metodologia ta identyfikuje gminy poza MOF o wysokiej dostępności oraz gminy w obrębie MOF, które są stosunkowo duże i małe pod względem liczby ludności. Aby zdefiniować próg liczby ludności, metodologia opiera się na polskim rozkładzie populacji wszystkich gmin oraz na oficjalnym progu rozróżnienia pomiędzy małymi i średnimi/dużymi miastami (20 000 mieszkańców). Zatem gminy o liczbie ludności powyżej 20 000 mieszkańców są klasyfikowane jako duże, a te o liczbie ludności mniejszej niż 20 000 mieszkańców jako małe.

W poprzednich trzech krokach zidentyfikowano pięć podtypów gmin:

- 1) Duże gminy w obrębie MOF
- 2) Małe gminy w obrębie MOF
- 3) Duże gminy poza MOF, o wysokiej dostępności do MOF.
- 4) Małe gminy poza MOF, o wysokiej dostępności do MOF
- 5) Gminy poza MOF, o niskiej dostępności do MOF.

Te pięć podtypów gmin wprowadza nowy punkt widzenia na gminy w Polsce poprzez rozróżnienie pomiędzy gminami leżącymi w obrębie i poza MOF, gminami dużymi i małymi pod względem liczby ludności oraz gminami o wysokim lub niskim poziomie dostępności do gęsto zaludnionych obszarów. Klasyfikacja ta niesie ze sobą szereg korzyści z punktu widzenia polityk:

1. Umożliwienie identyfikacji i podziału gmin w oparciu o wymierne cechy. Przejście od klasyfikacji administracyjnej, politycznej i historycznej (szerzej omówionej w Rozdziale 6) do klasyfikacji opartej na funkcjonalności gospodarczej, wielkości i dostępności.
2. Identyfikacja różnych typów gmin wiejskich na terytorium kraju (w pobliżu i daleko od MOF).
3. Umożliwienie identyfikacji wspólnych wyzwań i możliwości w grupach gmin określonego typu, co może prowadzić do wspólnych podejść w ramach polityk oraz mechanizmów wzajemnego uczenia się od rówieśników wśród odpowiednich typów gmin.

Zgodnie z tą alternatywną klasyfikacją OECD, większość ludności Polski mieszka w obrębie MOF (56%). W szczególności, duże gminy położone w MOF skupiają większość ludności Polski (41,6%) w niewielkiej liczbie jednostek miejskich (6% wszystkich gmin). Drugim co do wielkości podtypem pod względem liczby ludności są małe gminy położone poza MOF o wysokiej dostępności (49% wszystkich gmin), w których mieszka 23,7% ludności Polski. Rysunek 0.3 opisuje geograficzne rozmieszczenie gmin w każdym z pięciu typów.

Tabela 0.3. Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce wg OECD

Rozkład gmin i ludności według typologii OECD w 2018 r.

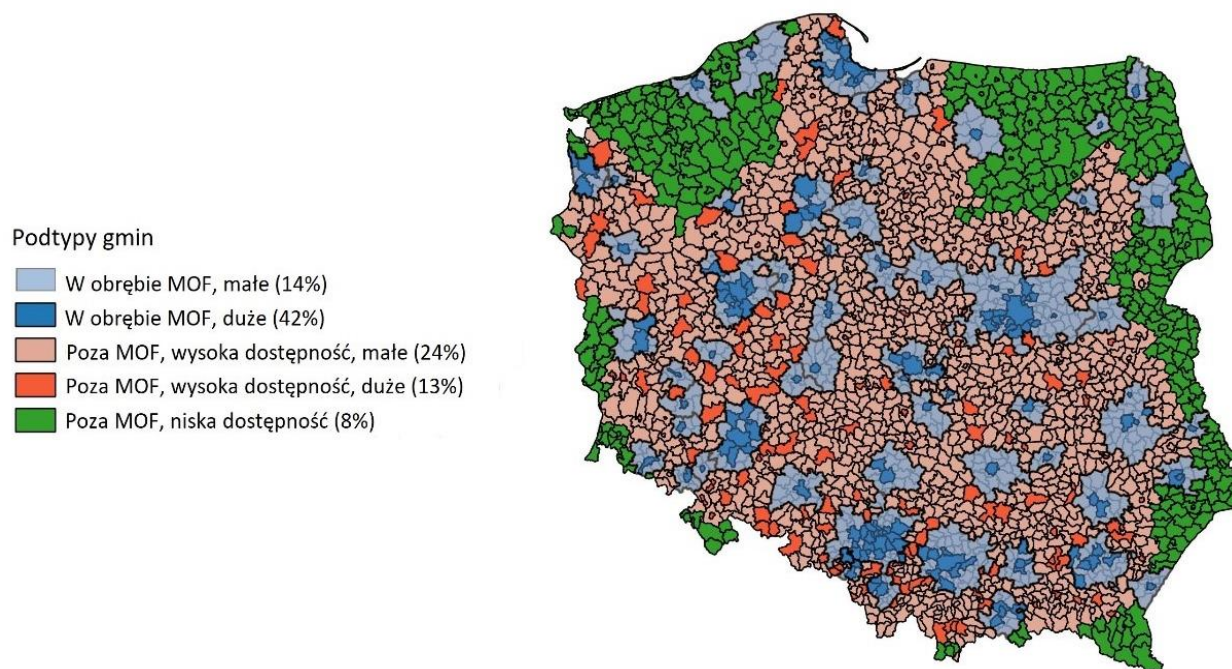
Klasyfikacja gmin	Liczba gmin (2018)	Udział w ogólnej liczbie gmin (%)	Ludność (2018, mln)	Ludność (%)
W obrębie MOF, duże	161	6	15.97	41.6
W obrębie MOF, małe	592	24	5.48	14.3
Poza MOF, wysoka dostępność, duże	154	6	4.91	12.8
Poza MOF, wysoka dostępność, małe	1 204	49	9.11	23.7
Poza MOF, niska dostępność	367	15	2.94	7.7
W obrębie MOF (razem)	753	30	21.4	56
Poza MOF (razem)	1 725	70	17.0	44

Uwaga: W tabeli przedstawiono dane do 15 listopada 2018 roku (występują coroczne zmiany w liczbie gmin według typów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o liczbie ludności i liczbie gmin z GUS (2020^[21]), *Statystyka regionalna*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (dostęp: 15.11.2020).

Rysunek 0.3. Klasyfikacja gmin w Polsce wg OECD

Gminy na terenie Polski według typów i udziału w liczbie ludności, 2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD (2020^[17]) "Metropolitan areas", <https://doi.org/10.1787/data-00531-en>; OpenStreetMap; Polskie Koleje Państwowe (PKP); model lotniczy Międzynarodowego Forum Transportowego.

Bibliografia

- Assembly of European Regions (2017), "Regionalisation in Poland: Modifying territorialisation while acknowledging different regional identities", <https://aer.eu/regionalisation-poland-modifying-territorialisation-acknowledging-different-regional-identities-ror2017/#:~:text=The%20important%20law%20on%20local,by%20a%20transfer%20of%20funds>. [9]
- Baro Riba, D. and P. Mangin (2019), *Local and Regional Democracy in Poland*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>. [8]
- Fadic, M. et al. (2019), "Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/06, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b902cc00-en>. [19]
- Government of Poland (2017), *Strategy for Responsible Development for the Period up to 2020*, https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf (accessed on 23 March 2021). [1]

- Government of Poland (2009), *Act of 23 January 2009 on Voivodeship and Governmental Administration in Voivodeship*,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090310206> (accessed on 29 March 2021). [12]
- OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/fea62108-en>. [10]
- OECD (2020), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics (database)*,
<https://doi.org/10.1787/data-00531-en>. [17]
- OECD (2020), *OECD Database on Regional Government Finance and Investment: Key Findings*, OECD, Paris,
<http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/datacollectionandanalysis.htm>. [13]
- OECD (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/959d5ba0-en>. [18]
- OECD (2020), "Regional demography", *OECD Regional Statistics (database)*,
<http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>. [16]
- OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>. [20]
- OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d25cef80-en>. [26]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [2]
- OECD (2016), *Better Policies Series Brochure on Poland*. [7]
- OECD (2016), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>. [5]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [3]
- OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>. [4]
- OECD (2008), *Territorial Review of Poland*,
<https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/oecdterritorialreviewspoland.htm> (accessed on 20 May 2021). [6]
- OECD/EC (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [22]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [23]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [24]

- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [25]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [15]
- Statistics Poland (2020), *Classification of Territorial Units*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/> (accessed on 15 November 2020). [14]
- Statistics Poland (2020), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020). [21]
- Sześciło, Dawid and Kulesza, Michał (2012), "Local government in Poland", in Moreno, A. (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid. [11]

Uwagi

¹ Najnowszą formą struktury terytorialnej (w Polsce nadal o charakterze pilotażowym) jest związek metropolitalny, powołany w 2017 r. na mocy ustawy o związkach metropolitalnych w województwie śląskim i dedykowany tylko temu terytorium w Polsce. Zgodnie z ustawą, związek gmin na terenie województwa śląskiego charakteryzuje się silnymi więzami funkcjonalnymi i zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, położony jest na obszarze spójnym pod względem przestrzennym i jest zamieszkiwany przez co najmniej 2 000 000 mieszkańców.

² Należy zwrócić uwagę, że ze względu na brak odpowiedników oraz w celu zapewnienia zrozumiałości dla szerokiego grona odbiorców w Polsce, polska wersja językowa raportu zawiera analogiczne tłumaczenia niektórych terminów. Na przykład, w polskiej wersji językowej niniejszego raportu "regiony niemietropolitalne" przetłumaczono na polski termin blisko spokrewniony z terminem "obszary wiejskie". Wyjaśnienie każdego z odpowiednich terminów można znaleźć w słowniczku raportu.

Aneks 0.A. Regiony TL3 w Polsce według klasyfikacji terytorialnej OECD

OECD przyjęła nową typologię w celu sklasyfikowania regionów administracyjnych TL3 na podstawie położenia i dostępności do MOF (OECD, 2020^[20]). Typologia OECD klasyfikuje regiony TL3 na dwie grupy: regiony metropolitalne i niem Metropolitalne. W ramach tych dwóch grup wyodrębniono pięć różnych typów regionów TL3. Aneks Tabela A.1 klasyfikację regionów TL3 w Polsce zgodnie z tą typologią:

Aneks Tabela A.1. Regiony TL3 w Polsce według typologii OECD

Regiony TL3 w Polsce	Klasyfikacja	Kod w bazie danych OECD
BIALOSTOCKI	Metropolitalny	PL841
BIALSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL811
BIELSKI	Metropolitalny	PL225
BYDGOSKO-TORUŃSKI	Metropolitalny	PL613
BYTOMSKI	Metropolitalny, duży	PL228
MIASTO STOŁECZNE WARSZAWA	Metropolitalny, duży	PL911
CHEŁMSKO-ZAMOJSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL812
CHOJNICKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL637
CIECHANOWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL922
MIASTO KRAKÓW	Metropolitalny	PL213
MIASTO ŁÓDŹ	Metropolitalny	PL711
MIASTO POZNAŃ	Metropolitalny	PL415
MIASTO SZCZECIN	Metropolitalny	PL424
MIASTO WROCŁAW	Metropolitalny	PL514
CZĘSTOCHOWSKI	Metropolitalny	PL224
ELBLĄSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL621
ELCKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL623
GDĄSKI	Metropolitalny	PL634
GLIWICKI	Metropolitalny, duży	PL229
GORZOWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL431
GRUDZIĄDZKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL616
INOWROCŁAWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL617
JELENIOGÓRSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL515
KALISKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL416
KATOWICKI	Metropolitalny, duży	PL22A
KIELECKI	Metropolitalny	PL721
KONIŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL414
KOSZALIŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL426
KRAKOWSKI	Metropolitalny	PL214
KROŚNIEŃSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL821
LEGNICKO-GŁOGOWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL516
LESZCZYŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL417
ŁÓDZKI	Metropolitalny	PL712
ŁOMŻYŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL842
LUBELSKI	Metropolitalny	PL814

Regiony TL3 w Polsce	Klasyfikacja	Kod w bazie danych OECD
NOWOSADECKI	Metropolitalny	PL218
NOWOTARSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL219
NYSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL523
OLSZTYŃSKI	Metropolitalny	PL622
OPOLSKI	Metropolitalny	PL524
OSTROŁĘCKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL924
OŚWIECIMSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL21A
PILSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL411
PIOTRKOWSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL713
PŁOCKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL923
POZNAŃSKI	Metropolitalny	PL418
PRZEMYSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL822
PUŁAWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL815
RADOMSKI	Metropolitalny	PL921
RYBNICKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL227
RZESZOWSKI	Metropolitalny	PL823
SANDOMIERSKO-JĘDRZEJOWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL722
SIEDLECKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL925
SIERADZKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL714
SKIERNIEWICKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL715
SŁUPSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL636
SOSNOWIECKI	Metropolitalny, duży	PL22B
STAROGARDZKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL638
SUWALSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL843
ŚWIECKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL618
SZCZECINECKO-PYRZYCKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL427
SZCZECIŃSKI	Niemetropolitalne z/ w pobliżu małego miasta	PL428
TARNOBRZESKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL824
TARNOWSKI	Metropolitalny	PL217
TRÓJMIEJSKI	Metropolitalny	PL633
TYSKI	Metropolitalny, duży	PL22C
WAŁBRZYSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL517
WARSZAWSKI WSCHODNI	Metropolitalny, duży	PL518
WARSZAWSKI ZACHODNI	Metropolitalny, duży	PL519
WŁOCŁAWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL520
WROCŁAWSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL521
ZIELONOGÓRSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL522
ŻYRARDOWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL523

Uwaga: Klasyfikacja oparta na metodologii OECD dla regionów TL3.

1

Mocne strony i wyzwania dla rozwoju samorządności lokalnej w Polsce

W niniejszym rozdziale dokonano oceny trendów społeczno-gospodarczych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) poziomu lokalnego¹ w Polsce z perspektywy terytorialnej, która uwzględnia wzajemne powiązania JST z polskimi regionami (TL3/TL2) i miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF). W pierwszej kolejności, w rozdziale tym opisano strukturę i klasyfikację terytorialną Polski i wprowadzono nową typologię miejską dla Polski poprzez zastosowanie klasyfikacji terytorialnej OECD i klasyfikacji MOF w kraju. Po drugie, w rozdziale tym dokonano oceny trendów demograficznych w regionach TL3 i MOF w oparciu o porównania z innymi państwami oraz zarysowano trendy występujące w polskich gminach. Po trzecie, rozdział ten zawiera analizę sytuacji ekonomicznej regionów TL3, MOF i gmin w Polsce. Na koniec, rozważone zostały czynniki sprzyjające rozwojowi polskich regionów (TL2) poprzez porównanie z benchmarkiem OECD.

Główne wnioski

- Polska jest szóstym co do wielkości krajem w Unii Europejskiej (UE27) zarówno pod względem powierzchni (312 679 km²), jak i liczby ludności (38,4 mln). Gęstość zaludnienia Polski (123 mieszkańców na km²) jest jednak niższa niż w krajach europejskich o podobnej powierzchni, a struktura osadnictwa wykazuje stosunkowo niską koncentrację geograficzną w regionach (TL2) w porównaniu z krajami europejskimi i OECD.
- Polska ma szósty najniższy produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca w OECD i stopniowo zmniejsza różnicę w dochodach w stosunku do innych krajów OECD.

W niniejszym rozdziale przedstawiono klasyfikację gmin w Polsce według typologii OECD, opartą m.in. na kryteriach ekonomicznych i cechach funkcjonalnych, umożliwiającą porównania między krajami członkowskimi OECD. Gminy zaliczane są do jednej z pięciu kategorii w zależności od ich położenia geograficznego (wewnątrz i poza obszarami MOF), liczby ludności (duża i mała) oraz stopnia dostępności. Ponadto, analizowane są czynniki sprzyjające rozwojowi polskich regionów (TL2), w tym kwestie związane z zarządzaniem publicznym, poprzez porównanie polskich czynników warunkujących rozwój z benchmarkami OECD:

- W przeciwieństwie do większości krajów OECD, Polska ma raczej zrównoważone rozmieszczenie ludności w regionach, co może prowadzić do powstania ważnych dla kraju ośrodków rozwoju.
- Stosunkowo duży zasób ludności w wieku produkcyjnym wspierał wyniki gospodarcze Polski w ostatnich dekadach.
- Zrównoważony rozkład ludności będzie się jednak zmieniał, ponieważ duże miasta coraz częściej przyciągają większość ludności Polski, a regiony wiejskie stoją w obliczu gwałtownego spadku liczby ludności.
- Obok odpływu ludności, zagrożeniem dla przewagi związanej z liczebnością siły roboczej w Polsce jest połączony efekt szybkiego starzenia się społeczeństwa i niskiego poziomu zastępowalności pokoleń.
- Polska zmniejsza lukę dochodową w stosunku do krajów OECD, ale bogactwo nie rozkłada się równomiernie na poszczególne regiony Polski.
- Regiony metropolitalne mają największą wydajność pracy w Polsce, co jest częściowo związane z większą specjalizacją w działalności usługowej. W przeciwieństwie do nich, gospodarki wiejskie mają tendencję do koncentrowania się na większym udziale pracowników w działalności podstawowej (rolnictwo i leśnictwo).
- Na poziomie lokalnym, gminy znajdujące się w obrębie MOF przyciągają najwięcej firm i zatrudniają najwięcej mieszkańców w Polsce.
- Proces nadrobienia zaległości przez polską gospodarkę przełożył się na poprawę niektórych wymiarów dobrobytu w poszczególnych regionach, szczególnie w zakresie edukacji i bezpieczeństwa.
- Jednak polskie regiony pozostają w tyle pod względem dostępności mieszkań, zaangażowania obywatelskiego i ochrony zdrowia.

Polska musi zwrócić szczególną uwagę na poprawę infrastruktury drogowej i teleinformatycznej we wszystkich typach regionów, aby zwiększyć dostęp do rynków i usług oraz otworzyć nowe możliwości zatrudnienia.

Wstęp

Niniejszy rozdział zawiera diagnozę głównych trendów ekonomicznych, społecznych i demograficznych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (JST) poziomu lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem gmin. Biorąc pod uwagę fakt, że samorządy lokalne są częścią polskich regionów TL3 i TL2, a niektóre z nich wchodzi w skład MOF, na ich trendy społeczno-gospodarcze wpływają również wyniki regionów TL3, TL2 i MOF w Polsce. Dlatego też w rozdziale tym porównano główne trendy w polskich regionach TL3 i MOF ze wskaźnikami OECD.

Rozdział ten wprowadza również nową typologię na szczeblu lokalnym opartą na kryteriach ekonomicznych, aby lepiej zidentyfikować podobieństwa pomiędzy samorządami w zakresie szans i wyzwań. Klasyfikuje ona samorządy lokalne w zależności od ich położenia geograficznego (wewnątrz i na zewnątrz MOF), liczby ludności i stopnia dostępności do obszarów zasiedlonych. Typologia ta, w porównaniu z obecną strukturą administracyjną, pozwala na identyfikację JST poziomu lokalnego w oparciu o wymierne cechy i rozróżnienie pomiędzy typami gmin.

Na początek, rozdział ten opisuje strukturę i klasyfikację terytorialną Polski, a także wprowadza klasyfikację regionalną OECD i nową typologię gmin dla Polski (zob. rozdział wprowadzający do Raportu). Następnie, prezentowana jest ocena trendów demograficznych w regionach TL3 i MOF w oparciu o porównania w skali międzynarodowej oraz zarysowane zostają trendy obserwowane w gminach w Polsce. Po trzecie, rozdział zawiera analizę wyników gospodarczych regionów TL3, MOF i gmin w Polsce. Na koniec, analizowane są czynniki sprzyjające rozwojowi polskich regionów TL2, z uwzględnieniem kwestii związanych z zarządzaniem publicznym, bazując na porównaniu czynników sprzyjających rozwojowi Polski z benchmarkami OECD.

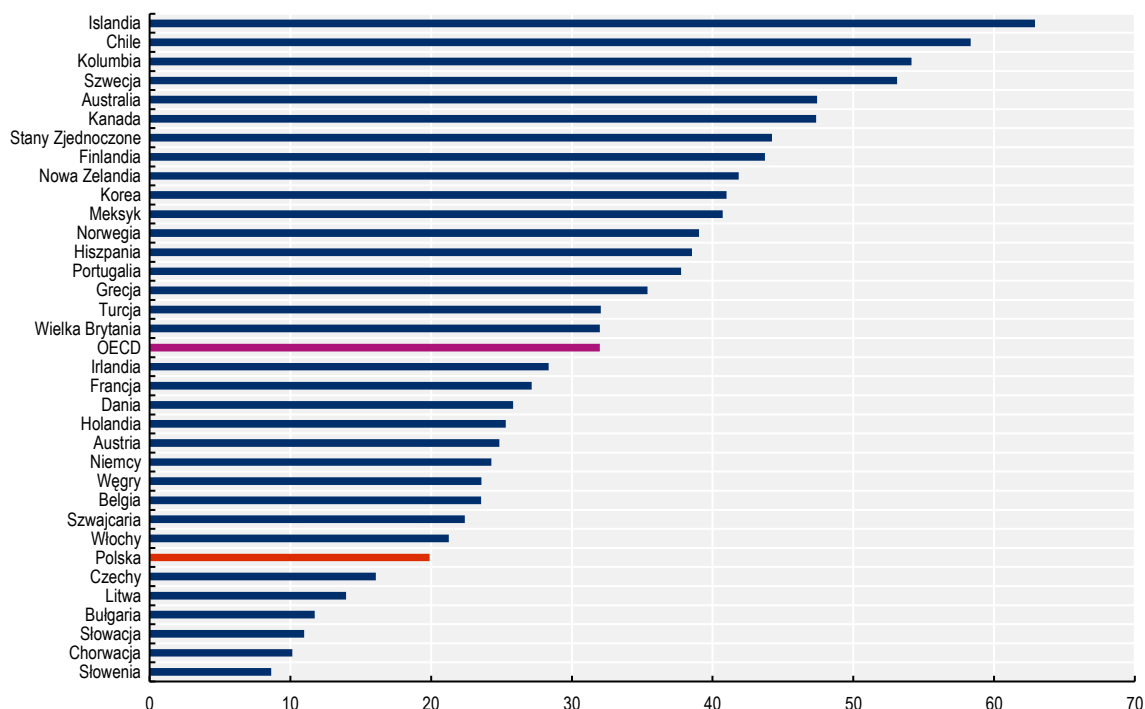
Trendy demograficzne na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce

Polska jest szóstym co do wielkości krajem w Unii Europejskiej (UE27) zarówno pod względem powierzchni (312 679 km²), jak i liczby ludności (38,4 mln). Gęstość zaludnienia Polski (123 mieszkańców na km²) jest niższa niż w krajach europejskich o podobnej powierzchni (Niemcy z 232 mieszkańcami na km², czy Włochy z 200 mieszkańcami na km²), jednakże znacznie wyższa od średniej dla krajów OECD (37).

Przy stosunkowo niskiej gęstości zaludnienia, struktura osadnictwa w Polsce wykazuje dość niską koncentrację geograficzną w regionach TL2 w porównaniu z krajami europejskimi i państwami członkowskimi OECD (Rysunek 1.1). Polska znajduje się w grupie siedmiu krajów OECD o najniższej koncentracji terytorialnej ludności według wskaźnika koncentracji geograficznej. Wskaźnik ten obrazuje rozproszenie ludności na danym terytorium w stosunku do powierzchni regionów TL2.

Rozproszona populacja Polski może sprzyjać powstawaniu powiązań miejsko-wiejskich, ponieważ w kraju znajduje się duża liczba małych i średnich miast, których potencjał rozwojowy może przynosić korzyści otaczającym je obszarom. Rodzi to jednak również wyzwania w zakresie osiągania korzyści skali w celu świadczenia wysokiej jakości usług publicznych (transport, ochrona zdrowia), a także powoduje problemy komunikacyjne i konflikty dotyczące zagospodarowania przestrzennego, w związku z procesem peryurbanizacji (OECD, 2018^[1]). Rozwiązanie problemów ww. „wąskich gardeł” wymaga aktywnej polityki, która musi być koordynowana horyzontalnie pomiędzy JST tego samego szczebla oraz wertykalnie pomiędzy regionalnymi i lokalnymi jednostkami samorządowymi.

Rysunek 1.1. Wskaźnik koncentracji geograficznej ludności, w wybranych krajach należących i nienależących do OECD, 2018 r.



Uwaga: Wskaźnik koncentracji geograficznej ludności, który umożliwia porównania pomiędzy poszczególnymi krajami, jest obliczany według następującego wzoru: $\sum_{i=1}^N (|p_i - a_i|/2) * 100$, gdzie p_i oznacza udział ludności regionu i , a_i to udział powierzchni regionu i .
 Źródło: OECD (2020_[2]), "Regional demography", <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Szczeble samorządu regionalnego i gminnego w Polsce są stosunkowo nowe. Jak szczegółowo opisano w Rozdziale 6, po zakończeniu ery komunistycznej w 1989 r., seria reform decentralizacyjnych (w 1990 r. i w 1998 r.) doprowadziła do pierwszych wyborów samorządowych i utworzenia szczebla regionalnego i lokalnego samorządu terytorialnego (OECD, 2018_[1]). Samorząd regionalny składa się z 16 regionów/województw, a samorząd lokalny z *powiatów* i *gmin*. Reforma administracji publicznej oparta na decentralizacji zapewniła jednostkom samorządowym szczebla regionalnego i lokalnego coraz większą rolę w dostarczaniu infrastruktury i usług.

W rozdziale tym przeanalizowano strukturę osadnictwa i trendy demograficzne na poziomie regionalnym, powiatowym i gminnym w Polsce, wykorzystując w tym celu porównania międzynarodowe dla regionów i MOF i stosując przedstawioną wcześniej klasyfikację terytorialną gmin. Zgodnie z ankietą OECD przeprowadzoną wśród polskich gmin (OECD, 2019_[3]) dwie trzecie z 47 badanych samorządów lokalnych zaliczyło kwestie demograficzne do najważniejszych tematów związanych z rozwojem. Wśród głównych wyzwań wymieniono starzenie się społeczeństwa, depopulację, rosnącą migrację i niski wskaźnik urodzeń.

Polska ma wyższy procent ludności zamieszkującej obszary wiejskie niż średnia OECD

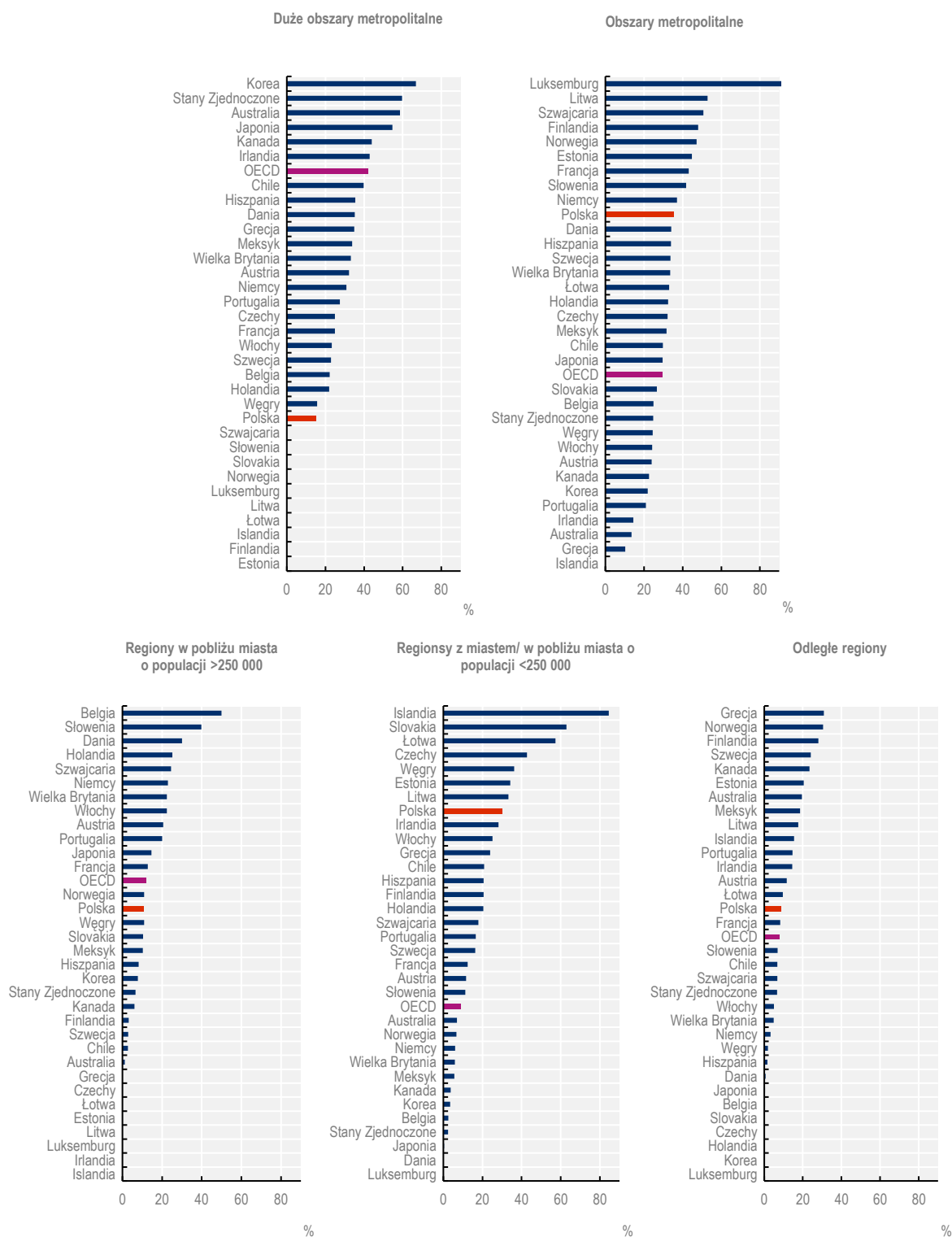
Jak wspomniano w poprzedniej sekcji, ludność Polski jest stosunkowo rozproszona na całym terytorium kraju. W przeciwieństwie do średniej tendencji w krajach OECD, Polska ma raczej zrównoważony rozkład populacji regionalnej (TL3) pomiędzy obszarami miejskimi (51%) i wiejskimi (49%). Polskie

obszary wiejskie skupiają dużą liczbę ludności w porównaniu ze średnią krajów OECD (29%), a większość mieszkańców obszarów miejskich zamieszkuje raczej w małych i średnich miastach (35%) niż w dużych obszarach metropolitalnych (16%). Kontrastuje to z tendencjami OECD, gdzie te ostatnie gromadzą średnio większą część ludności (42% ludności kraju).

W ramach obszarów wiejskich, najwięcej ludności wiejskiej skupiają tereny z małym miastem lub w jego pobliżu (30% populacji kraju), co plasuje Polskę na ósmym miejscu wśród krajów OECD z największym udziałem ludności zamieszkującej tego typu obszary (Rysunek 1.2). Obszary położone w pobliżu dużego miasta (10,9% populacji krajowej) oraz odległe od miast obszary wiejskie (8,6%) mają znacznie mniejszy udział w łącznej liczbie ludności wiejskiej. Warto zwrócić uwagę, że udział osób żyjących w odległych obszarach wiejskich jest nieco wyższy od średniej OECD dla populacji OECD tego typu terenów (7,7%).

Stosunkowo równomierne rozmieszczenie ludności na całym terytorium daje możliwość mobilizacji siły roboczej i uwolnienia potencjału wzrostu we wszystkich obszarach. Obszary o dużej gęstości zaludnienia poza dużymi miastami, w tym wsie, większe i mniejsze miasta, mogą stanowić ważne ośrodki rozwoju i tworzenia miejsc pracy. (OECD, 2020^[4]). Wykorzystanie korzyści oferowanych przez te ośrodki wymaga należytej koordynacji działań władz w celu wspierania dostępności tych miast i otaczających je obszarów do rynków i usług publicznych.

Rysunek 1.2. Udział ludności mieszkającej w regionach TL3, kraje OECD, 2019 r.



Uwaga: Miasto odnosi się do MOF. Wartości z 2018 r. dla Australii, Irlandii, Japonii i Stanów Zjednoczonych.

Źródło: OECD (2020_[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Większa absorpcja miast i gwałtowny spadek liczby ludności zmieniają obecny zrównoważony rozkład terytorialny.

Od 2015 r. Polska sukcesywnie plasuje się w dziesiątce krajów o największym spadku liczby ludności w całej OECD. W 2018 r. liczba ludności Polski spadła o 22 400 mieszkańców. Ta ujemna zmiana w wielkości populacji (-0,02% rocznie) kontrastuje z dodatnim wzrostem liczby ludności w krajach europejskich (0,02%) i OECD (0,6%). Spadek liczby ludności Polski jest związany z ujemnym przyrostem naturalnym (niższa liczba urodzeń w stosunku do zgonów), który nie jest kompensowany przez wskaźniki migracji netto do kraju (dodatnie, ale niskie).

Współczynnik dzietności w Polsce (1,4 dziecka na kobietę) zajmuje odpowiednio dziesiąte i szóste miejsce wśród krajów OECD i krajów europejskich (OECD, 2020^[6]). Dzietność w Polsce jest znacznie niższa od minimalnej stopy zastępowalności pokoleń dla utrzymania dodatniego przyrostu naturalnego (2,3). Częściowo tłumaczą to zmiany w indywidualnych preferencjach dotyczących stylu życia (np. skłonność do zakładania rodzin) oraz wyższa aktywność zawodowa kobiet. W przypadku krajów takich jak Polska, te pierwsze czynniki łączą się z przemianami, jakie przyniosło wprowadzenie gospodarki rynkowej po 1989 r. (np. osłabienie socjalnej funkcji państwa i stopa bezrobocia). (OECD, 2020^[6]; Kurek, 2011^[7]). Komisja Europejska szacuje, że do 2060 r. liczba ludności Polski zmniejszy się z 38 mln do 32,8 mln, co oznacza spadek o prawie 16%. (Eurostat, 2020^[8]).

Ludność Polski skupia się coraz bardziej w dużych miastach

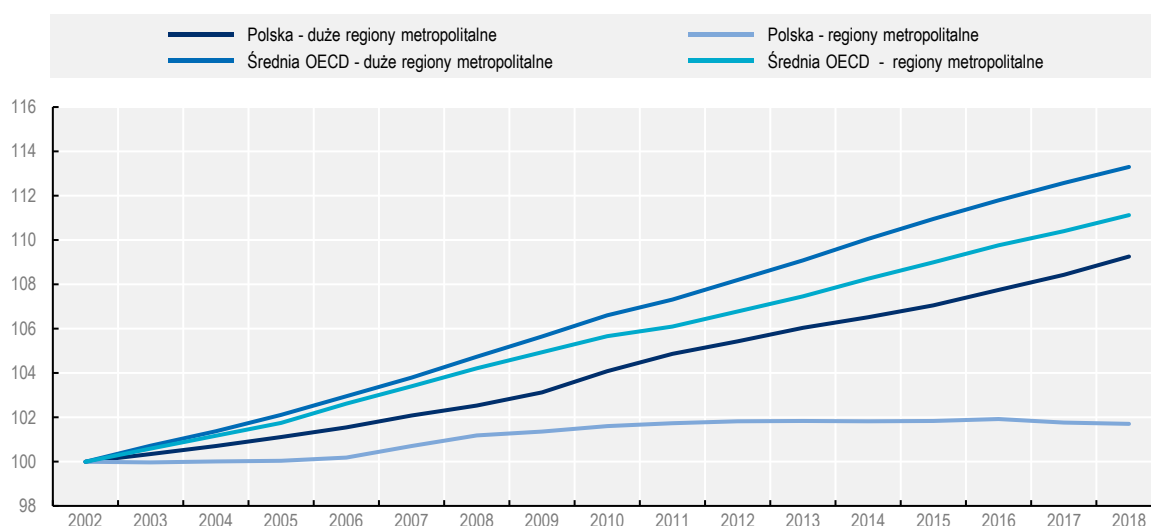
Trend naturalnego spadku liczby ludności w Polsce ma podwójny wpływ na obszary wiejskie, ponieważ łączy się z rosnącym odpływem ludności do miast. W ciągu ostatnich dwóch dekad polskie obszary wiejskie doświadczyły dotkliwego spadku liczby ludności (-2,5% od 2001 do 2019 r.), co kontrastuje z niewielkim wzrostem populacji w miastach (0,95% w tym samym okresie). W szczególności duże obszary metropolitalne odnotowały wzrost liczby ludności (1,4%) wśród wszystkich typów regionów, przewyższając wzrost w małych/średnich miastach (0,8%).

Ludność w Polsce jest coraz bardziej skoncentrowana w dużych miastach (mających ponad 1 mln mieszkańców), w których odnotowany wzrost populacji (0,2% średniorocznie w latach 2002-2018) jest znacznie wyższy niż w miastach małych/średnich (0,03%). Wzrost liczby ludności w dużych miastach w Polsce przyspieszył w następstwie kryzysu gospodarczego z 2008 roku, co częściowo można tłumaczyć zwiększoną migracją młodych ludzi z regionów wiejskich w poszukiwaniu pracy i możliwości kształcenia (zob. następna sekcja). Mimo to przyrost ludności Polski we wszystkich wielkościach MOF jest niski w porównaniu ze średnią OECD (Rysunek 1.3). Ten stosunkowo wolniejszy trend urbanizacyjny może być szansą dla Polski, ponieważ daje jednostkom samorządu terytorialnego (JST) więcej czasu na rozwój i dostosowanie się do zmian w modelach osadnictwa oraz umożliwia lepsze planowanie infrastruktury międzymiastowej i rozwiązań społecznych.

Małe gminy wewnątrz MOF przyciągają większość ludności Polski

Na poziomie gminnym, małe gminy w obrębie MOF odnotowują największy wzrost liczby ludności w kraju (0,5% rocznie w latach 2000-2018), choć większość ludności Polski nadal mieszka w dużych gminach w obrębie MOF (42%) (Rysunek 1.4). Kontrastuje to ze zmniejszającą się liczbą ludności we wszystkich gminach poza MOF. Od 2000 r. gminy poza MOF o niskiej dostępności doświadczyły największego spadku liczby ludności (-3,7% w latach 2000-2018 lub -0,2% średniorocznie), a drugie pod tym względem były duże gminy leżące poza MOF o wysokiej dostępności (-1,8%).

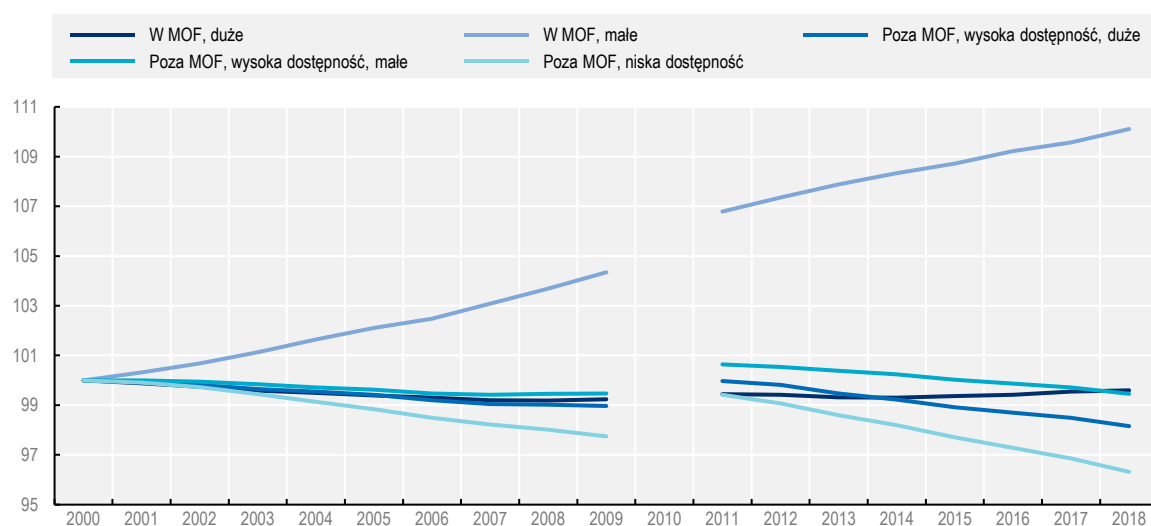
Rysunek 1.3. Populacja MOF, Polska i kraje OECD, 2002-18



Uwaga: 100=2002.

Źródło: OECD (2020^[9]) *OECD Metropolitan Statistics (database)*, OECD, Paris.

Rysunek 1.4. Zmiany liczby ludności w gminach w Polsce, 2000-18



Uwaga: 100=2000. Zmiany w seriach danych nie pozwalają na podanie danych za rok 2010. Załącznik 1.B zawiera szczegółowe informacje dotyczące klasyfikacji terytorialnej OECD dla gmin.

Źródło: Statistics Poland (2020^[10]), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020).

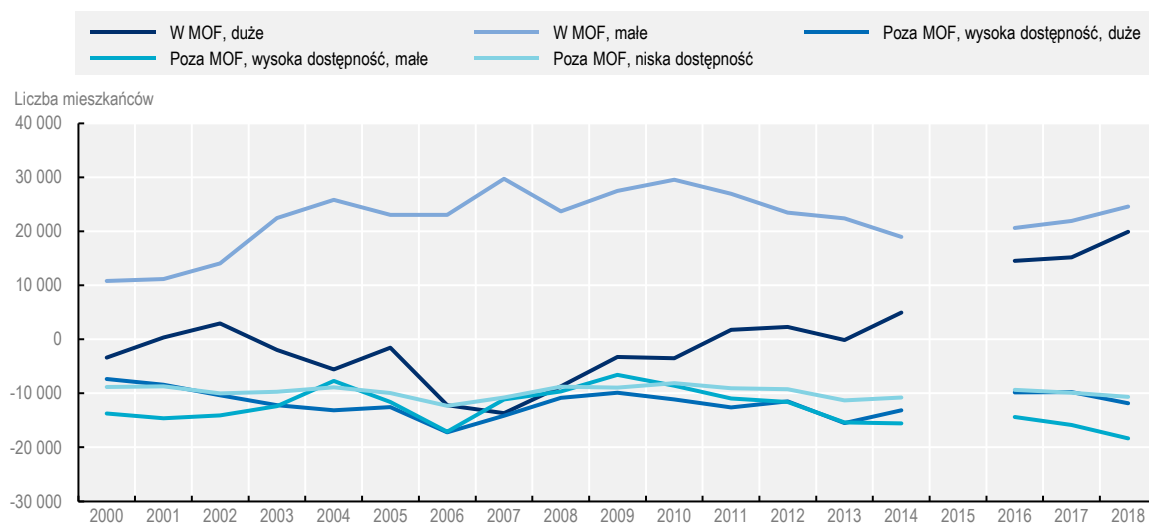
Wzrost liczby ludności w gminach wewnątrz MOF jest stymulowany głównie przez wysoki napływ ludności z innych gmin (Rysunek 1.5). W latach 2000-2018 gminy w obrębie MOF były odbiorcami netto ludności w Polsce, przy czym łączna migracja netto (odpływy - napływy) wyniosła 430 230 osób (1,9% ludności tych gmin). Spośród osób przybywających do gmin w MOF 60% stanowią kobiety, których

trend napływu nasilił się po kryzysie 2008 roku (z poziomu średniej migracji wynoszącego 10 627 kobiet w latach 2000-2008 do 15 201 w latach 2009-2018).

Z kolei wszystkie trzy grupy gmin leżące poza MOF odnotowały odpływ ludności netto. W latach 2000-2018 w gminach poza MOF zarejestrowano odpływ 616 439 osób (3,6% populacji gmin z tej kategorii), głównie kobiet (58%). W tym samym okresie czasu w gminach spoza MOF o niskiej dostępności zaobserwowano największy spadek netto ludności (w sumie 6% całkowitej populacji w 2018 r.), a drugie w kolejności pod tym względem były duże gminy spoza MOF o wysokiej dostępności (4,3% całkowitej populacji). Warto dodać, że ilość osób opuszczających gminy leżące poza MOF o wysokiej dostępności przyspieszyła w ostatnich latach. Rok 2018 był de facto rokiem, w którym najwięcej osób (18 322) opuściło małe gminy o wysokiej dostępności położone poza MOF od 2000 roku.

Rysunek 1.5. Migracje netto w gminach Polski, 2000-18

Migracje netto ludności (napływ minus odpływ) według gmin



Uwaga: Dane z 2015 r. nie są publikowane ze względu na niewystarczającą jakość danych dla tego roku. Dane o migracjach obejmują migracje wewnętrzne i międzynarodowe, na podstawie rejestracji stałego pobytu w każdej gminie.

Źródło: Statistics Poland (2020_[10]), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020).

Przy dobrym zarządzaniu, trend koncentracji ludności w miastach Polski może okazać się korzystny, ponieważ kraje o wyższym PKB per capita mają tendencję do szybszej urbanizacji, zwłaszcza pod względem liczby ludności w metropoliach (OECD/EC, 2020_[11]). Ogólnie rzecz biorąc, koncentracja firm i ludzi w określonych obszarach przynosi istotne korzyści gospodarcze, takie jak korzyści skali, lepsze dopasowanie i funkcjonowanie rynków pracy, oraz większa wymiana pomysłów, która sprzyja innowacjom (OECD/EC, 2020_[11]). Jednak miasta o dużej gęstości zaludnienia niosą ze sobą również wyzwania dla rozwoju, takie jak zatłoczenie, eksurbanizacja, wyższe ceny gruntów, większe koszty ochrony środowiska (zanieczyszczenie) i nierówności społeczne. (OECD, 2015_[12]). Podczas gdy korzyści z urbanizacji są głównie napędzane przez siły rynkowe, jej koszty muszą być łagodzone przez polityki publiczne, co wymaga koordynacji działań JST. Polityki mające na celu wzmocnienie

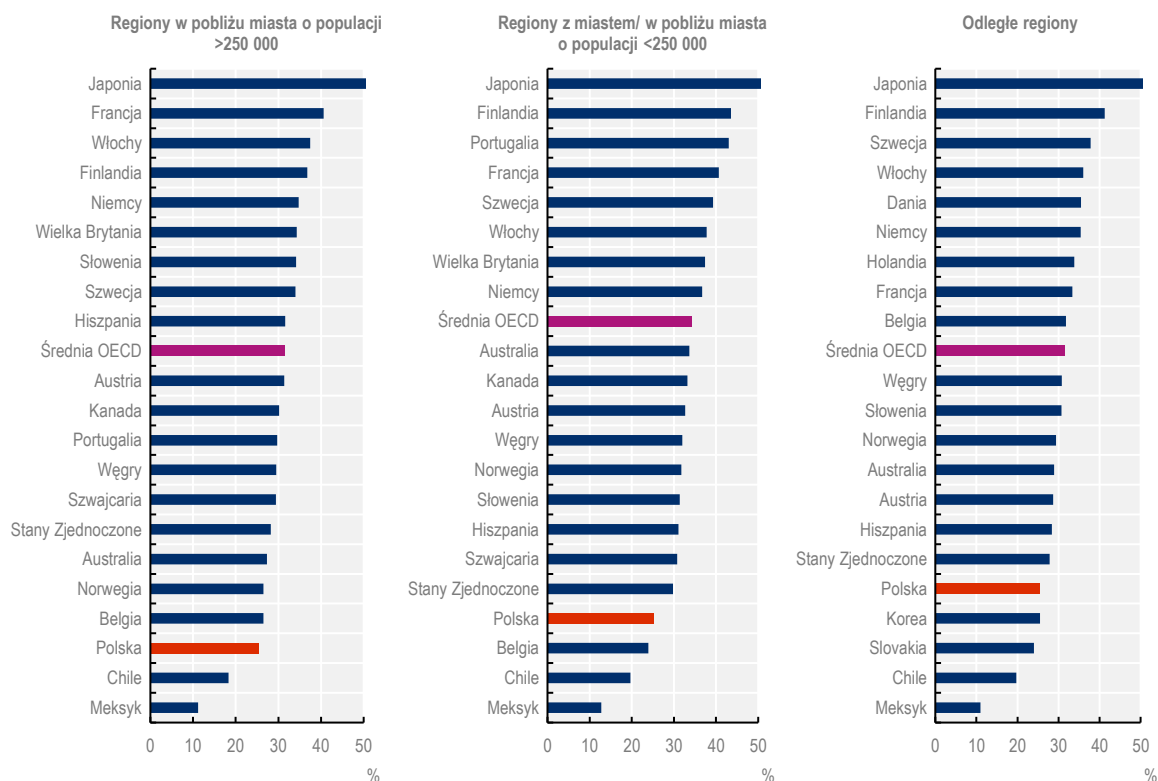
koordynacji i sprostanie wyzwaniom w miastach zostały omówione w kolejnych rozdziałach niniejszego raportu.

Połączenie szybkiego starzenia się społeczeństwa z niską zastępowalnością pokoleń zagraża korzystnej strukturze wiekowej ludności Polski

Wraz ze zmniejszającą się liczbą ludności, Polska doświadcza szybkiego starzenia się społeczeństwa ze względu na połączenie wysokiej średniej długości życia, niższych wskaźników dzietności oraz odpływu ludności. Przy obecnym trendzie zastępowania młodych pokoleń w populacji, oczekuje się, że Polska będzie szóstym krajem OECD z najwyższym wskaźnikiem starzenia się społeczeństwa (OECD, 2019^[13]).

Populacja osób starszych w Polsce jest rozłożona mniej więcej równo pomiędzy obszarami metropolitalnymi i wiejskimi (odpowiednio 25,1% i 25,4%). Kontrastuje to ze średnim trendem w krajach OECD, gdzie obszary wiejskie mają wyższy udział osób starszych niż wielkomiejskie. (OECD, 2020^[4]). Jak wspomniano wcześniej, Polska korzysta obecnie z relatywnie niskiego na tle międzynarodowym wskaźnika obciążenia demograficznego, zwłaszcza w obszarach wiejskich, których wskaźnik należy do piątki najniższych w krajach OECD (Rysunek 1.6). Zjawisko to można wiązać z wyższymi wskaźnikami urodzeń na terenach wiejskich (10,3 urodzeń na 1000 mieszkańców) niż miejskich (9,4), co odzwierciedla rosnące zmiany w indywidualnych preferencjach dotyczących stylu życia i ograniczenia w dostępności mieszkań w miastach, a także wyższą aktywność zawodową kobiet na obszarach miejskich. (OECD, 2018^[1]; Kurek, 2011^[7]). Polskie obszary wiejskie, które obejmują małe miasto lub leżą w jego pobliżu mają najniższy udział ludności w wieku emerytalnym w Polsce (25,4%), podczas gdy regiony położone w pobliżu dużych miast odnotowują największy wskaźnik obciążenia demograficznego w kraju (25,5%).

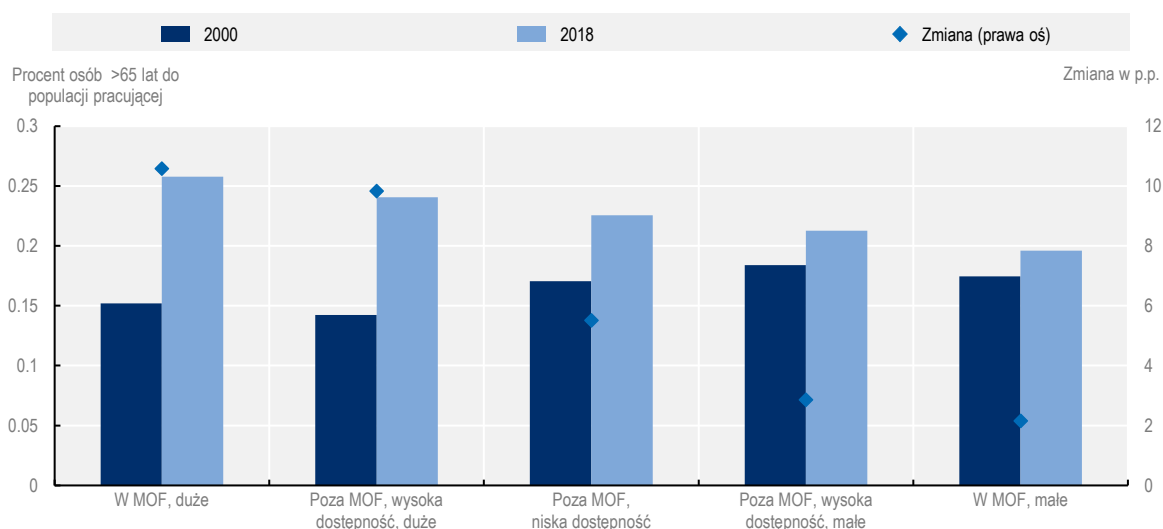
Rysunek 1.6. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w regionach niemetalopolitalnych, 2019 r.



Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Duże gminy położone w obrębie MOF mają największe wskaźniki obciążenia demograficznego osobami starszymi (26% w 2018 r.) i obserwują najszybszy wzrost populacji osób starszych (ze wskaźnika obciążenia demograficznego wynoszącego 15,2% w 2000 r. do 25,8% w 2018 r.) (Rysunek 1.7). Z kolei małe gminy w obrębie MOF mają najniższy wskaźnik ludności starszej (20%) i najniższy wzrost tego wskaźnika wśród wszystkich typów gmin (z 17,5% w 2000 r. do 19,6% w 2018 r.). Rosnące wskaźniki obciążenia demograficznego będą wywierały presję na budżety lokalne, ponieważ władze będą musiały finansować wyższe kwoty emerytur, opieki zdrowotnej i długoterminowej, podczas gdy baza podatkowa będzie się zmniejszała.

Rysunek 1.7. Wskaźnik obciążenia demograficznego gmin w Polsce, 2000 i 2018 r.



Uwaga: p.p.: punkty procentowe.

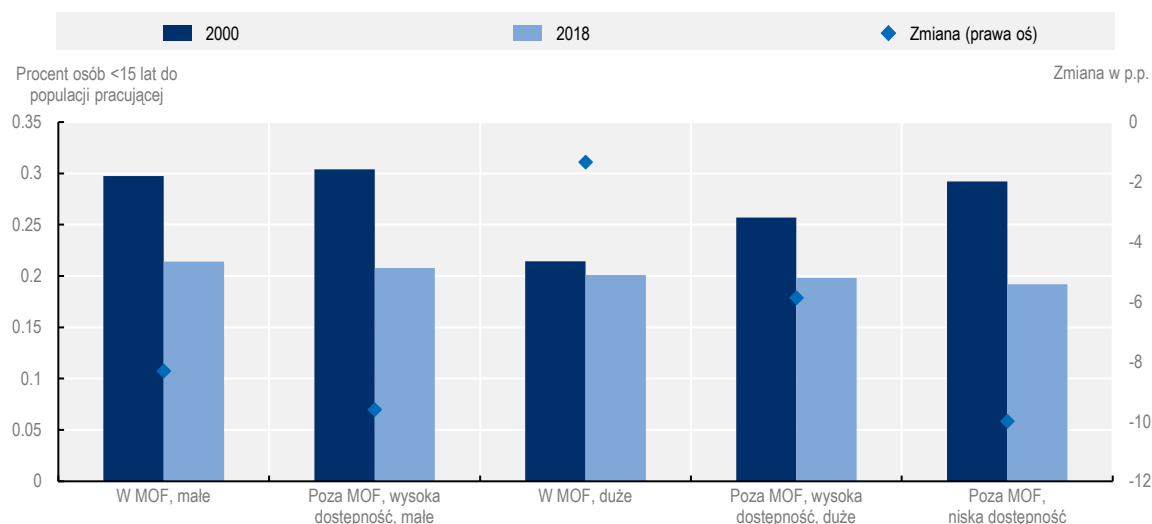
Źródło: OECD (2020^[9]) *OECD Metropolitan Statistics (database)*, OECD, Paris.

Udział osób młodych w populacji polskich MOF jest relatywnie niski

Wskaźnik obciążenia demograficznego młodzieżą w polskich miastach (23%) jest relatywnie niski w porównaniu ze średnią OECD (27%). Udział populacji młodych w miastach zmniejszył się w pierwszej dekadzie lat 2000, co było spowodowane międzynarodową migracją młodych ludzi (OECD, 2018^[1]). Od zakończenia kryzysu gospodarczego w 2008 roku udział młodzieży w populacji polskich miast odzyskał tempo wzrostu, przechodząc od średniej wynoszącej 20,6% w latach 2002-2009 do 21,7% w latach 2009-2018. Wzrost ten kontrastuje z malejącym trendem populacji młodych w MOF krajów OECD, która obniżyła się z 28,8% w latach 2002-2009 do 27,3% w latach 2009-2018.

Pomimo ożywienia po 2008 r. obserwowanego w miastach, wynik netto odnotowany w ostatnich dwóch dekadach (od 2000 r.) to spadek udziału populacji ludzi młodych we wszystkich typach gmin (Rysunek 1.8). Ta negatywna zmiana jest szczególnie znacząca w gminach leżących poza MOF o niskiej dostępności (z 29,2% w 2000 r. do 9,2% w 2018 r.), a w dalszej kolejności w małych gminach leżących poza MOF o wysokiej dostępności. Z kolei duże gminy wewnątrz MOF odnotowały mniejszy spadek udziału populacji młodzieży (-1,3 punktu procentowego). Tendencja ta ujawnia rosnącą migrację populacji młodych do miast.

Rysunek 1.8. Wskaźnik obciążenia demograficznego młodzieżą w gminach w Polsce, 2000 i 2018 r.



Uwaga: p.p.: punkty procentowe.

Źródło: OECD (2020^[9]) *OECD Metropolitan Statistics (database)*, OECD, Paris.

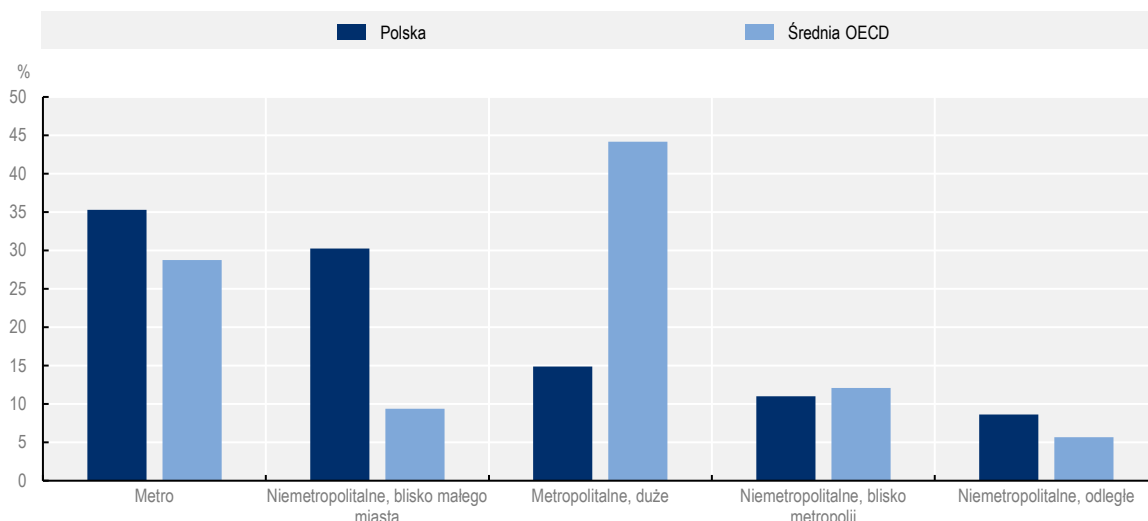
Polska posiada stosunkowo wysoki udział ludności w wieku produkcyjnym, który niestety szybko się zmniejsza, szczególnie w dużych gminach leżących poza MOF.

Struktura ludności Polski zapewnia obecnie stosunkowo duży zasób ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lata). Ten atut demograficzny może stymulować wzrost gospodarczy, przyciągać międzynarodowe firmy i prowadzić do tworzenia większej liczby przedsiębiorstw. Większość ludności w wieku produkcyjnym w Polsce jest skoncentrowana w regionach metropolitalnych ze średnimi i małymi miastami (35,3%), znacznie powyżej koncentracji dla tego samego typu regionów w krajach OECD (28,7%). Z kolei obszary metropolitalne charakteryzują się stosunkowo niskim udziałem siły roboczej (14,8%) w porównaniu z poziomem OECD (44,1%). Jak zostanie to opisane w następnym rozdziale, podkreśla to rosnące wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa, z którymi muszą się zmierzyć duże regiony metropolitalne w Polsce.

Wśród obszarów wiejskich, te z małym miastem lub usytuowane w jego pobliżu mają drugi co do wielkości udział ludności w wieku produkcyjnym w kraju (30,2%), znacznie powyżej średniej dla tego samego typu obszarach w krajach OECD (9,3%). Podobnie, odległe obszary wiejskie w Polsce mają wyższy udział ludności w wieku produkcyjnym niż podobne w krajach OECD. Z kolei w obszarach wiejskich położonych w pobliżu dużych miast odnotowuje się niższy udział ludności w wieku produkcyjnym niż przeciętnie w krajach OECD. Duże gminy w obrębie MOF skupiają większość ludności w wieku produkcyjnym w Polsce (41%). Natomiast małe gminy leżące poza MOF o wysokiej dostępności skupiają 24%. Siła robocza w Polsce jest zrównoważona pod względem płci (podobne proporcje pomiędzy mężczyznami i kobietami).

Rysunek 1.9. Ludność w wieku produkcyjnym według typu regionu w Polsce i średniej OECD, 2019r.

Udział ludności w wieku 15-64 lata w Polsce i krajach OECD



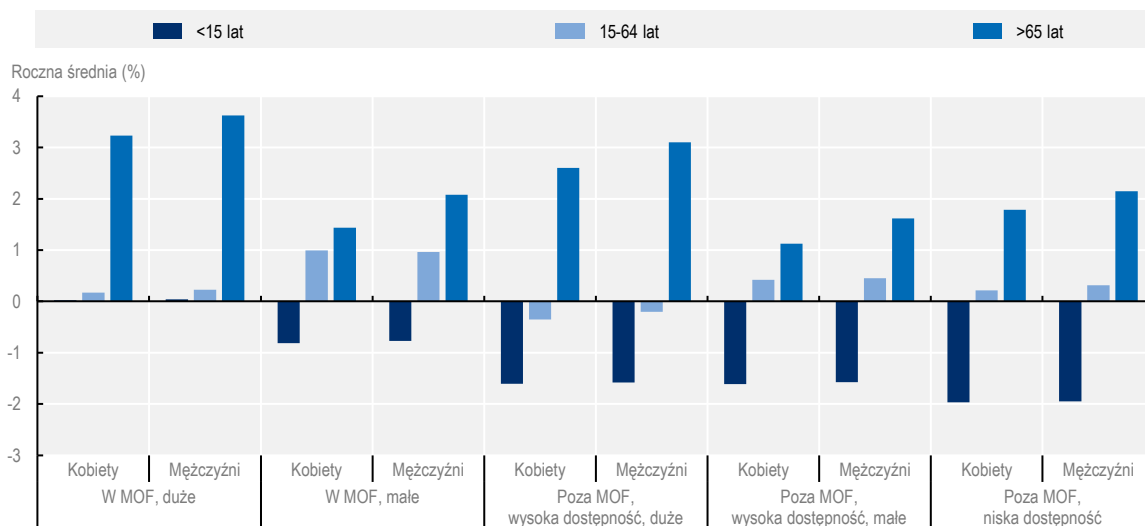
Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Jednak wysoki udział populacji osób starszych wraz z malejącą populacją młodzieży prowadzi do spadku siły roboczej we wszystkich gminach w kraju. Polska jest czwartym krajem OECD z największym przewidywanym spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym w latach 2020-2060, za Koreą, Łotwą i Litwą (OECD, 2019^[13]). Duże gminy spoza MOF o wysokiej dostępności doświadczają największego spadku siły roboczej (średnio o -0,3% w skali roku w latach 2000-2018), ze szczególnie wysokim spadkiem siły roboczej kobiet (średnio o -0,4% w skali roku). Z kolei małe gminy w obrębie MOF odnotowują największy przyrost siły roboczej w kraju (Rysunek 1.10).

Gminy poza MOF o niskiej dostępności odnotowały wzrost udziału siły roboczej (1,9%), ale ten ogólny trend maskuje istotne różnice. Przykładowo, w 2018 roku 3 gminy o niskiej dostępności (Czyże, Dubicze Cerkiewne i Orla) zostały sklasyfikowane jako posiadające najniższy w kraju udział ludności w wieku produkcyjnym (około 54%), podczas gdy inne gminy o niskiej dostępności, takie jak Cisna, Kolno czy Lutowiska, znalazły się wśród 15 gmin z największym udziałem ludności w wieku produkcyjnym w kraju (72%).

Spadek i starzenie się populacji w wieku produkcyjnym to główne problemy związane z utrzymaniem dynamiki gospodarek na poziomie lokalnym. Ogranicza to rozwój lokalnego biznesu, zmniejsza wielkość lokalnego rynku i obniża przedsiębiorczość gospodarki. Może także prowadzić do negatywnych wstrząsów dla lokalnych dochodów, co z kolei zagraża jakości świadczenia usług publicznych i wpędza społeczność lokalną w pułapkę scenariuszy niskiego wzrostu. Stawienie czoła wyzwaniom demograficznym, szczególnie w gminach wiejskich, oznacza zwiększenie ich atrakcyjności dla młodych ludzi oraz dla nowych firm i pracowników, w tym poprzez strategie imigracyjne. Nie jest to zadanie proste, gdyż wymaga długoterminowych strategii i budżetów, a także kompetencji samorządów lokalnych i ścisłej współpracy ze społecznością lokalną w celu uzgodnienia i zapewnienia realizacji celów wzrostu. W kolejnych rozdziałach tego raportu zaproponowane zostaną pewne rozwiązania dla wspomnianych powyżej wyzwań z perspektywy modelu zarządzania.

Rysunek 1.10. Zmiany w populacji (%) według płci i grup wieku w podziale na typy gmin, Polska, 2000-2018 r.



Uwaga: Średnie roczne wartości.

Źródło: OECD (2020^[9]) *OECD Metropolitan Statistics (database)*, OECD, Paris.

Podsumowanie

Ludność Polski jest rozproszona na terytorium całego kraju i wykazuje niską koncentrację geograficzną w poszczególnych regionach. Kraj wyróżnia się wysokim udziałem ludności zamieszkującej obszary wiejskie w porównaniu ze średnią OECD. Dwa rodzaje obszarów, w których skupia się większość ludności Polski to regiony metropolitalne (35%) oraz obszary wiejskie obejmujące małe miasto lub leżące w jego pobliżu (30%). Na poziomie lokalnym, większość ludności zamieszkuje duże gminy w obrębie MOF (42%) oraz małe gminy o wysokiej dostępności usytuowane poza MOF (24%). Polska nadal czerpie korzyści ze stosunkowo młodej struktury wiekowej, w porównaniu do krajów OECD, co częściowo tłumaczy wzrost gospodarczy kraju w ostatnich dekadach (patrz następna sekcja). Większość tej siły roboczej znajduje się obecnie w regionach metropolitalnych ze średnimi miastami (35,4%), a polskie obszary wiejskie wyróżniają się piątym najniższym wskaźnikiem obciążenia demograficznego (25,4%) wśród obszarów wiejskich OECD.

Niemniej jednak, zrównoważone rozmieszczenie ludności na terytorium kraju ulegnie zmianie, ponieważ obszary MOF w coraz większym stopniu przyciągają ludności Polski, a obszary wiejskie (o niskiej dostępności) stoją w obliczu gwałtownej depopulacji. Od 2015 roku Polska nieprzerwanie plasuje się wśród dziesięciu krajów o największym spadku liczby ludności w całej OECD. Gminy spoza MOF, szczególnie te o niskiej dostępności, narażone są na największy spadek liczby ludności, podczas gdy małe gminy w obrębie MOF odnotowują największy wzrost liczby ludności w kraju. Podobnie, zasoby siły roboczej w Polsce kurczą się systematycznie. Gminy spoza MOF, szczególnie duże o wysokiej dostępności, obserwują największy spadek w kraju, ze szczególnie szybkim zmniejszaniem się liczby kobiet w wieku produktywnym. Dla kontrastu, małe gminy w obrębie MOF wyróżniają się największym przyrostem siły roboczej i stosunkowo niskim udziałem osób starszych w populacji. Koncentracja

ludności w miastach jest wynikiem rosnącej migracji z obszarów wiejskich do miejskich, zwłaszcza wśród młodzieży.

Jednakże, proces koncentracji ludności w miastach w Polsce przebiega w powolnym tempie, co może być korzystne dla celów planistycznych. Samorządy w gminach miejskich, szczególnie w dużych miastach, mogą skorzystać ze stosunkowo niskiego wzrostu urbanizacji, aby opracować długoterminowe plany bazujące na korzyściach płynących z korzyści skali czy wymiany wiedzy), jednocześnie przeciwdziałając negatywnym efektom zewnętrznym. Miasta o dużej gęstości zaludnienia mogą stanowić wyzwanie dla ich mieszkańców i przedsiębiorstw, w tym w zakresie zagęszczenia ruchu, wyższych cen mieszkań czy dłuższego czasu dojazdu do pracy. Jak wykazano w Rozdziałach 2 i 3 niniejszego raportu, rozwiązanie tych problemów wymaga koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy i politykami różnych sektorów (np. transport i mieszkalnictwo).

Ciągle jeszcze równomierne rozmieszczenie ludności doprowadziło do powstania punktowych obszarów o dużej gęstości zaludnienia poza dużymi miastami, co może stanowić dla Polski szansę na odblokowanie ważnych węzłów rozwoju. Mobilizacja wzrostu wokół tych węzłów wymaga wzmocnienia interakcji pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, szczególnie wokół małych miast, w celu stworzenia biegunów dla obszarów wiejskich. W tym celu samorządy lokalne muszą wzmocnić współpracę w zakresie planowania i inwestycji z uwzględnieniem perspektywy terytorialnej (biorąc pod uwagę specyfikę gmin), jak również w zakresie mechanizmów monitorowania i oceny, które pomogą dostosować strategię do zmian demograficznych. Strategie w tym zakresie zostaną omówione bardziej szczegółowo w kolejnych rozdziałach niniejszego raportu (zwłaszcza w Rozdziałach 2, 3 i 5).

Ponadto, coraz większym wyzwaniem dla Polski jest malejąca i starzejąca się populacja, zwłaszcza w gminach wiejskich. Bez odpowiedniej polityki i planowania może to prowadzić do szeregu negatywnych skutków, w tym do braku siły roboczej wspierającej wzrost gospodarczy, wzrostu kosztów świadczenia usług publicznych i zmniejszenia podstawy opodatkowania. Sprostanie temu wyzwaniu może obejmować politykę wspierającą wzrost populacji, w tym dobry dostęp do placówek opieki nad dziećmi lub obniżenie początkowych kosztów posiadania dziecka, bez zniechęcania kobiet do podejmowania pracy. Zgodnie z wnioskami płynącymi z kolejnych rozdziałów, samorządy lokalne powinny również koordynować swoje polityki, aby unikać konkurencji o siłę roboczą na poziomie lokalnym oraz skutecznie zatrzymywać młodych ludzi, przyciągać nowych mieszkańców i opracowywać ukierunkowane programy imigracyjne. Zwiększenie aktywności zawodowej i edukacyjnej może również pomóc samorządom lokalnym w przyspieszeniu wzrostu gospodarczego i pozyskaniu firm.

Trendy gospodarcze na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (2004 r.), polska gospodarka nabrała rozpędu, odzwierciedlonego we wzroście PKB na mieszkańca i spadku stopy bezrobocia. Polska była de facto jedynym państwem członkowskim UE, które uniknęło recesji podczas globalnego kryzysu finansowego w latach 2008 i 2009, i cały czas zmniejszała różnicę w dochodach w stosunku do rozwiniętych gospodarek. Wzrost zamożności nie rozłożył się jednak równomiernie na terytorium całego kraju, a wydajność pracy w Polsce pozostaje znacznie poniżej średniej OECD. Ponadto, dobre wyniki gospodarcze odnotowano w sytuacji zmniejszającej się liczby ludności, spowodowanej zjawiskiem emigracji do innych krajów europejskich.

Skutki gospodarcze kryzysu COVID-19 w 2020 r. mocno uderzyły w polską gospodarkę, prowadząc do pierwszej recesji od lat 90. ubiegłego wieku (spadki w dwóch kolejnych kwartałach). Odbudowa gospodarki powinna obejmować bliską współpracę i wsparcie dla JST w Polsce w celu złagodzenia

istotnych nierówności dochodowych na danym obszarze i wykorzystania jego specyficznej charakterystyki w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. W tym kontekście, w sekcji tej przedstawione zostaną główne tendencje gospodarcze w regionach, miastach i gminach całej Polski oraz zidentyfikowane zostaną główne mocne i słabe strony, które utrudniają osiągnięcie trwałego i zrównoważonego wzrostu na całym terytorium kraju.

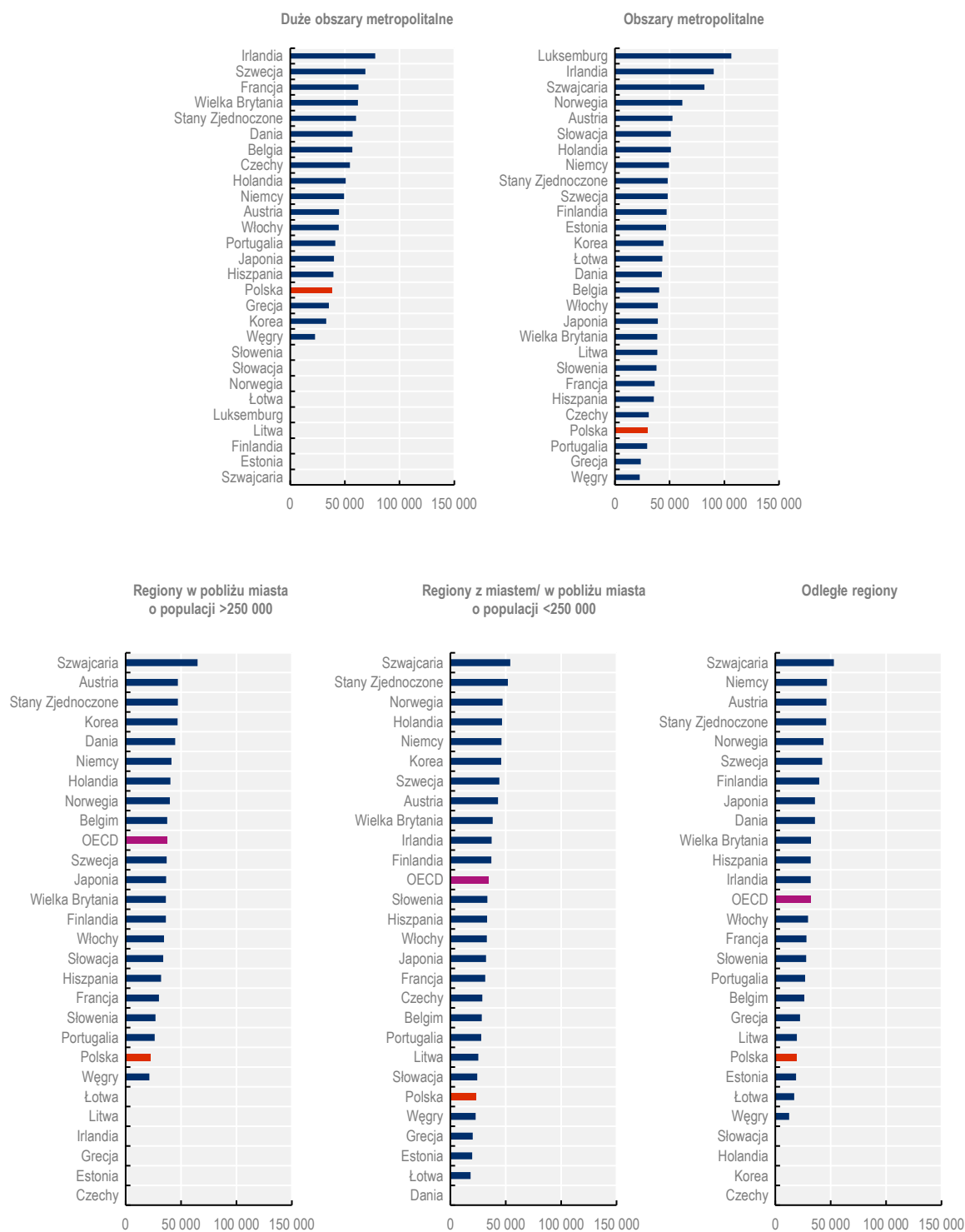
Polska systematycznie zmniejsza lukę dochodową w stosunku do gospodarek OECD, ale poziom jej dochodów jest nadal relatywnie niski

W ostatnich dwóch dekadach Polska zmniejszała lukę dochodową w stosunku do gospodarek rozwiniętych dzięki silnemu wzrostowi wydajności pracy (OECD, 2019^[14]) w wyniku restrukturyzacji sektorowej i absorpcji technologii zagranicznych. Te pozytywne wyniki doprowadziły do rekordowo niskiego poziomu bezrobocia (z 18,4 % w 2001 r. do 3,3 % w 2019 r.), któremu towarzyszą oznaki przyspieszenia wzrostu płac. Po spadku odnotowanym w 2016 roku, inwestycje ponownie wzrosły w 2017 r., wspierane przez niskie realne stopy procentowe i odbicie w inwestycjach publicznych, związane z ponownym wzrostem znaczenia funduszy strukturalnych UE (OECD, 2018^[15]).

Jednak pomimo dobrych wyników w zakresie wzrostu gospodarczego Polska odnotowała w 2019 r. siódmy najniższy PKB na mieszkańca wśród wszystkich państw OECD, a stopy zatrudnienia pozostają poniżej średniej OECD, szczególnie w przypadku kobiet i starszych pracowników (OECD, 2019^[14]). Wszystkie typy polskich regionów nadal wykazują najniższe poziomy dochodów wśród regionów OECD (Rysunek 1.19). Polskie regiony mają średnio czwarty najniższy PKB per capita spośród krajów OECD. W kategorii obszarów wiejskich, te położone w pobliżu dużych miast mają najgorsze wyniki w porównaniu z poziomem OECD, i plasują się na drugim miejscu pod względem najniższego PKB per capita w rankingu tego typu regionów w krajach OECD. Można to częściowo wyjaśnić stosunkowo niższym udziałem siły roboczej, ponieważ obszary te są jedynym typem obszarów wiejskich, które mają niższy udział siły roboczej w porównaniu z państwami OECD i odnotowują najwyższy odsetek starzejącej się populacji w kraju. Dodatkowo, z uwagi na bliskość dużych miast, nowi mieszkańcy osiedlający się na tych terenach mogą meldować się i płacić podatki w mieście, co obniża poziom dochodów rejestrowanych na tych obszarach.

Gospodarka Polski charakteryzuje się wysoką koncentracją działalności usługowej, ale jej wartość dodana jest niższa niż średnia dla OECD. Sektor usługowy dostarcza większość wartości dodanej do polskiej gospodarki (63,6% w 2017 r.), a za nim plasuje się przemysł (33,7%) i sektor rolny (2,7%). Podczas gdy wartość dodana przemysłu przekracza poziom OECD (26,7%), wkład usług wypada poniżej średniej państw członkowskich OECD (70,8%). Sektor rolny, na który składa się w największym stopniu działalność rolnicza oraz w niewielkim zakresie leśnictwo i rybołówstwo, generuje stosunkowo podobny poziom wartości dodanej jak średnia OECD (2,5 %), ale ma znacznie większy udział w zatrudnieniu (11 %) niż w krajach OECD (5 %). (OECD, 2018^[11]). Podkreśla to stosunkowo niską wydajność sektora rolnego oraz możliwość dalszego wspierania rentowności gospodarek wiejskich.

Rysunek 1.11. PKB per capita według typu regionu, Polska i OECD, 2017 r.



Uwaga: W USD według parytetu siły nabywczej (PPP).

Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

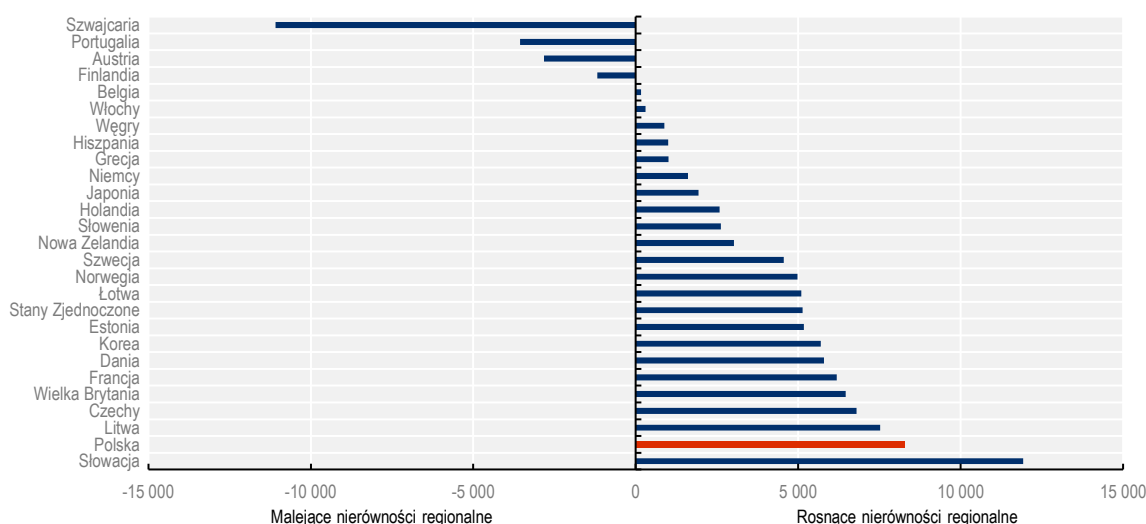
Wzrost zamożności nie rozkłada się równomiernie na poszczególne regiony Polski

Po kryzysie finansowym z 2008 roku nierówności regionalne wzrosły w prawie wszystkich krajach OECD (OECD, 2018^[16]). Wzrost nierówności regionalnych w krajach OECD wynika z tego, że w najprężniejszych regionach PKB per capita rośnie szybciej niż w pozostałych. (OECD, 2020^[4]). Polska nie jest wyjątkiem. W latach 2008-2017, Polska odnotowała drugi najwyższy wzrost regionalnych nierówności dochodowych wśród krajów OECD (Rysunek 1.12), plasując się na piątym miejscu wśród krajów OECD o najwyższym regionalnym zróżnicowaniu gospodarczym (OECD, 2018^[16]). Nierówności dochodowe pomiędzy regionami są skorelowane z nierównościami występującymi wśród ludzi i mogą prowadzić do niepokojów społecznych i wymagać wdrażania kosztownych polityk społecznych (OECD, 2018^[1]).

Bez interwencji w postaci polityk, kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 może potencjalnie pogłębić obecny trend zróżnicowania regionalnego w Polsce, podobnie jak miało to miejsce w następstwie kryzysu finansowego z 2008 roku. Wysiłki na rzecz niwelowania różnic w dochodach są szczególnie istotne w czasach kryzysu, ponieważ regiony o niskich dochodach i mniej zróżnicowane gospodarczo są bardziej podatne na szoki zewnętrzne (OECD, 2020^[4]). Jak przedstawiają to kolejne rozdziały, poprawa procesów zarządzania w kwestiach społecznych, fiskalnych i inwestycyjnych jest ważnym narzędziem zmniejszania negatywnego wpływu kryzysu COVID-19 na lokalne różnice w dochodach.

Rysunek 1.12. Zmiana dysproporcji regionalnych w PKB per capita, regiony TL3 OECD, 2000-17

Dla każdego kraju, przedstawiony jest stosunek 20% regionów o najwyższym dochodzie do 20% regionów o najniższym dochodzie. Zmiana w czasie opiera się na porównaniu pomiędzy średnimi z lat 2008-17 i 2000-07, USD PPP



Uwaga: Wartości ekstrapolowane dla Francji i Japonii w 2017 r. w oparciu o regionalne wskaźniki wzrostu z lat 2001-16. W oparciu o dostępne dane dla 1 629 regionów TL3. Niezaznaczone przypadki znajdują się w lepszej sytuacji (w odniesieniu do regionów z górnej lub dolnej części rankingu). Określenia 'górne' (dolne) odnoszą się do górnych (dolnych) 20% regionów o najwyższym (najniższym) poziomie PKB per capita (PPP), odpowiadające łącznie za co najmniej 20% populacji krajowej.

Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Obszary metropolitalne i miejskie osiągają wyższe dochody niż wiejskie

Wysokie regionalne zróżnicowanie dochodów w Polsce jest częściowo spowodowane rosnącą koncentracją ludzi i zamożności w obszarach metropolitalnych, zwłaszcza w Warszawie. (OECD, 2018^[1]) Miasto Warszawa (duży region metropolitalny TL3) ma największy PKB per capita w Polsce (85 542 USD PPP w 2017 r.), o 49% wyższy niż drugi najbogatszy region TL3 (Poznań) i trzykrotnie wyższy niż średnia dla kraju (26 213 USD PPP w 2017 r.).

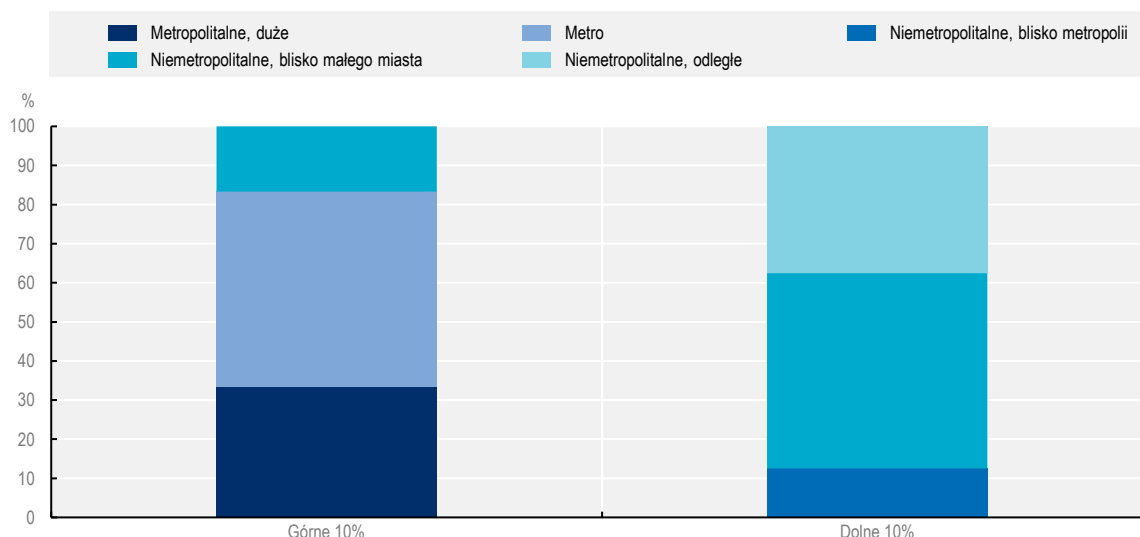
Większość z 10% najbogatszych obszarów w Polsce to obszary metropolitalne (82%), podczas gdy wszystkie 10% najbiedniejszych to obszary wiejskie. W sumie PKB per capita w regionach metropolitalnych jest o 10% wyższy niż średnia krajowa i o 60% wyższy niż na obszarach wiejskich. Tendencja ta jest również obserwowana w krajach OECD, gdzie obszary gęsto zaludnione osiągają wyższy poziom dochodów ze względu na większe korzyści skali oraz przyciąganie firm i pracowników. (OECD/EC, 2020^[11]). Choć dysproporcja pomiędzy stolicą kraju, a innymi regionami nie jest cechą specyficzną dla Polski, to jednak rosnący trend w zakresie nierówności może prowadzić do problemów społecznych.

W ramach obszarów wiejskich, obszary odległe mają najniższy PKB per capita w kraju (19 303 USD), co stanowi 61% dochodu narodowego (lub 74% średniego dochodu regionalnego). Regiony niem Metropolitalne z małym miastem lub położone w jego pobliżu mają nieco wyższy PKB per capita niż regiony w pobliżu dużego miasta (o 0,27% wyższy), co kontrastuje ze średnią tendencją w OECD, gdzie obszary w pobliżu dużych miast osiągają lepsze wyniki niż reszta obszarów wiejskich. Jak wyjaśniono wcześniej, zjawisko to wskazuje na większy spadek siły roboczej w tych obszarach i może na nie wpływać miejsce rejestracji dochodów i podatków mieszkańców, którzy pracują w dużym mieście. Rodzi to potrzebę lepszej koordynacji na poziomie lokalnym w celu stwierdzenia, dlaczego niektóre z obszarów położonych w pobliżu miast nie korzystają z pozytywnych efektów zewnętrznych wynikających z bliskości większych rynków w takim samym stopniu, jak podobne regiony w krajach OECD. Współpraca w ramach samorządów lokalnych może przyczynić się do poprawy polityki w zakresie dostępności miejsc pracy, przyciągania nowych firm oraz transferu wiedzy pomiędzy dużymi miastami i otaczającymi je obszarami wiejskimi (patrz Rozdziały 2 i 6).

Warto zwrócić uwagę na to, że specjalizacja gospodarcza wpływa również na zróżnicowanie dochodów wśród obszarów wiejskich w Polsce. Obszar legnicko-głogowski oraz obszar plocki, które nie należą do regionów metropolitalnych i są położone w pobliżu niedużych miast, należą do dziesięciu najbogatszych obszarów w Polsce, częściowo dzięki dochodom z przemysłu wydobywczego (największa w kraju rafineria ropy naftowej w Płocku oraz produkcja srebra i miedzi w regionie Legnicy i Głogowa).

Rysunek 1.13. Najwyższy i najniższy PKB per capita według typów regionów w Polsce, 2018 r.

Udział w górnym i dolnym 10·percentylu PKB per capita

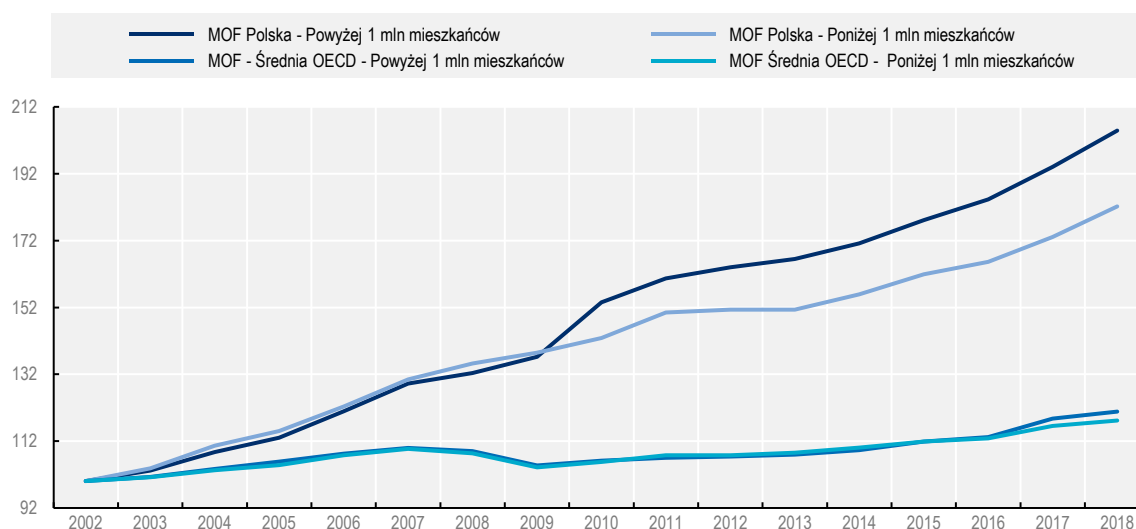


Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Dochody w polskich miastach rosną szybciej niż średnia państw OECD, szczególnie w dużych miastach

Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) każdej wielkości w Polsce odnotowały większy wzrost gospodarczego niż średnia dla krajów OECD. W szczególności duże miasta (Gdańsk, Katowice, Kraków i Warszawa) napędzały wzrost dochodu narodowego (Rysunek 1.14). W latach 2002-2018 wzrost dochodu per capita w dużych MOF w Polsce (4,6% średniorocznego wzrostu) był ponad 4-krotnie wyższy niż średnia dla dużych MOF w krajach OECD (1,2%). Podobnie, dochód per capita w średnich i małych miastach Polski rósł szybciej (3,6%) niż średnia dla tego samego typu miast w krajach OECD (1,0%). Od czasu kryzysu finansowego w 2008 roku wzrost dochodów stolicy przyspieszył w stosunku do reszty kraju. W latach 2008-2018 Warszawa zanotowała średni wzrost PKB per capita rzędu 5,6% znacznie powyżej Krakowa (3,5%), Gdańska (3,4%) czy Katowic (2,7%) oraz średniego wskaźnika wzrostu dla małych/średnich MOF (2,8%).

Rysunek 1.14. PKB per capita w MOF w Polsce i krajach OECD, 2002-18



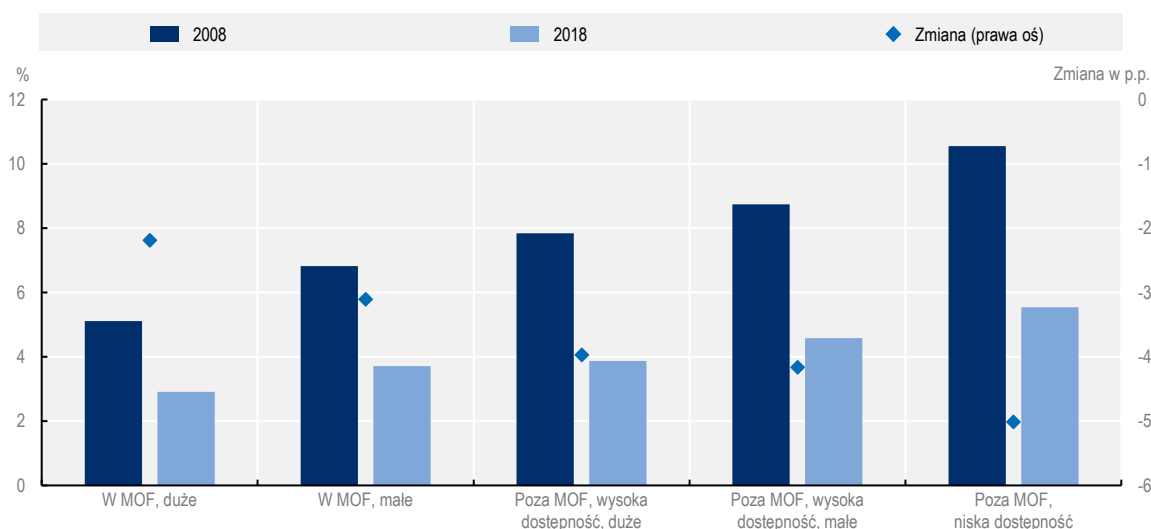
Uwaga: 100=2002. Per capita, ceny realne, USD PPP.

Źródło: OECD (2020^[9]) *OECD Metropolitan Statistics (database)*, OECD, Paris.

Wzrost gospodarczy w polskich miastach spowodował, że stopy bezrobocia są niższe niż w gminach położonych poza MOF

Bezrobocie w miastach spadało szybciej niż średnia dla miast OECD. Spadek bezrobocia w polskich miastach przyspieszył w okresie po akcesji do Unii Europejskiej, co było spowodowane odpływem bezrobotnych do innych krajów UE (Fihel and Kaczmarczyk, 2013^[17]). Duże oraz małe/średnie MOF w Polsce mają znacznie niższą stopę bezrobocia (2,7% i 4,3% w 2018 r.) niż podobne MOF w OECD (5,2% i 5,0%). Podobnie, na poziomie gmin, gminy położone w obrębie MOF wykazują najniższą stopę bezrobocia (2,9% w dużych i 3,7% w małych gminach) wśród wszystkich typów gmin. Z kolei gminy poza MOF o niskiej dostępności odnotowują najwyższe stopy bezrobocia (5,5%), jednak z pozytywnym trendem w zakresie nadrobienia zaległości, ponieważ odnotowały one największy spadek bezrobocia w latach 2008-2018 (Rysunek 1.15).

Rysunek 1.15. Stopa bezrobocia w gminach w Polsce, 2008-18



Uwaga: p.p.: punkty procentowe.

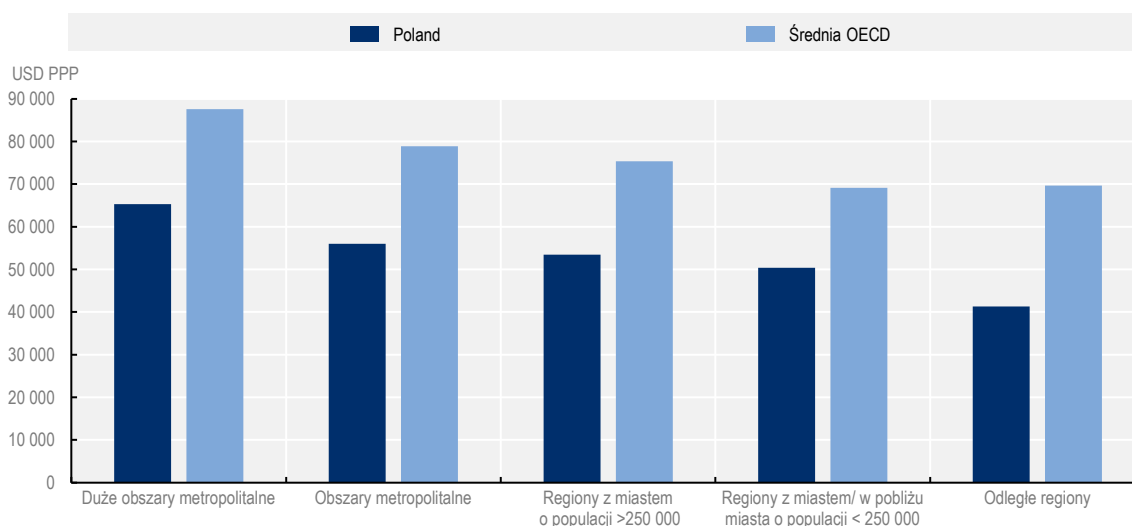
Source: Statistics Poland (2020^[18]), Regional statistics, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on November 2020).

Wysokie dochody w polskich regionach metropolitalnych wiążą się z wyższym poziomem wartości dodanej i większą wydajnością pracy

Regiony metropolitalne generują większość dochodów z krajowej gospodarki. Na regiony metropolitalne przypada 56% całkowitej krajowej wartości dodanej brutto (WDB), w porównaniu z 44% WDB na obszarach wiejskich. W przeciwieństwie do tendencji obserwowanych w OECD, polskie duże regiony metropolitalne mają wyższy udział w WDB niż regiony miejskie. Podkreśla to rosnącą zdolność absorpcji gospodarczej dużych miast w Polsce oraz pokazuje to skalę wyzwań w zakresie produktywności w małych/średnich miastach. Zgodnie z tendencjami OECD, oddalone obszary wiejskie wnoszą najmniejszy wkład w gospodarkę krajową, a ich udział jest stosunkowo niższy niż w przypadku tego samego typu obszarów w całej OECD.

Większy wkład regionów metropolitalnych w gospodarkę narodową można częściowo wytłumaczyć wyższą wydajnością pracy (WDB na pracownika) (Rysunek 1.16). Wydajność pracy w dużych regionach metropolitalnych jest średnio o 17% wyższa niż w regionach miejskich i o 35% wyższa niż na obszarach wiejskich. Podczas gdy produktywność we wszystkich polskich regionach jest znacznie niższa od poziomu tego samego typu regionów OECD, luka ta w stosunku do krajów OECD jest wyższa na obszarach wiejskich (32,3% poniżej średniej OECD), szczególnie na obszarach oddalonych od MOF (40,1%). Wzrost produktywności pracy na obszarach wiejskich w Polsce powinien być celem polityki krajowej w celu zwiększenia poziomu dobrobytu w Polsce i dalszego zmniejszania luki dochodowej w stosunku do krajów OECD. Jak pokazuje następny rozdział, tak niska wydajność pracy jest w dużej mierze związana ze strukturą ekonomiczną w na obszarach wiejskich.

Rysunek 1.16. Wydajność pracy według typów regionów, Polska i kraje OECD, 2017 r.



Uwaga: Udział obliczony jako stosunek WDB na pracownika. USD PPP rok bazowy 2015.

Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

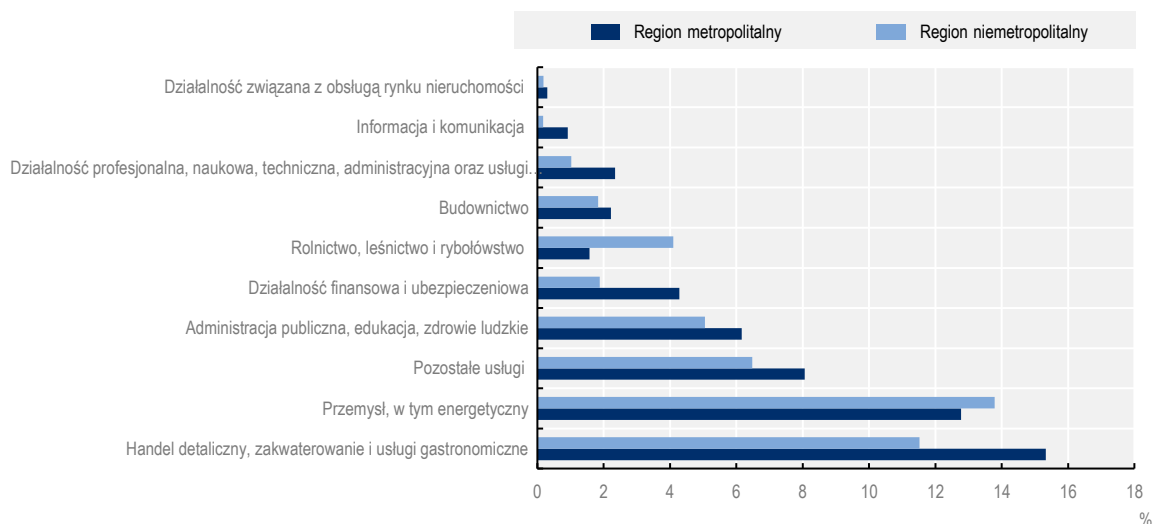
Obszary wiejskie specjalizują się w działalności podstawowej, podczas gdy regiony metropolitalne koncentrują się na usługach

Podobnie jak w większości krajów OECD, w Polsce regiony metropolitalne skupiają największy udział osób pracujących w sektorze usług o wysokiej wartości dodanej (np. finansowych i ubezpieczeniowych, profesjonalnych i naukowych, informacyjnych i komunikacyjnych). Z kolei na obszarach wiejskich, większa liczba osób zatrudniona jest w sektorze działalności podstawowej (rolnictwo i leśnictwo) (Rysunek 1.17). Ta różnica w specjalizacji gospodarczej w dużej mierze tłumaczy większą wydajność pracy i wyższe dochody w miastach. Produktowność usług wzrasta w dużych miastach, ponieważ korzystają one z dostępu do wyspecjalizowanej siły roboczej i sieci wiedzy (OECD, 2020^[4]). W przypadku obu typów obszarów występuje wysoka koncentracja pracowników w sektorach handlu detalicznego i przemysłu. Przemysł jest jednak nieco bardziej skoncentrowany na obszarach wiejskich, szczególnie tych położonych w pobliżu małych/średnich miast (Rysunek 1.18), z dużym udziałem działalności przemysłowej związanej z przetwarzaniem zasobów naturalnych (np. przetwórstwo żywności).

Obszary wiejskie generalnie charakteryzują się stosunkowo dużą koncentracją miejsc pracy w kilku obszarach działalności o niższej wartości dodanej (administracja publiczna), w wielu przypadkach bardziej narażonych na konkurencję międzynarodową (rolnictwo). Obszary w pobliżu dużych miast w Polsce różnią się nieco od reszty obszarów wiejskich, gdyż mają większy udział w sektorze usług (Rysunek 1.17). W rzeczywistości obszary te skupiają większość pracowników wiejskich w sektorze informacji i komunikacji (86%), co wskazuje na pewne korzyści wynikające z bliskości gospodarek aglomeracyjnych. Z kolei regiony niem Metropolitalne oddalone są w większości zaangażowane w rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo (17,6% pracowników w regionach wiejskich), a w dalszej kolejności w budownictwo (7,5%) i administrację publiczną (7,4%). Taka koncentracja w obszarze działalności handlowej i wysoce procyklicznych sektorach (jak budownictwo) sprawia, że obszary te są bardziej podatne na wstrząsy zewnętrzne. Polityka mająca na celu dywersyfikację gospodarek wiejskich, zwłaszcza obszarów oddalonych i położonych w pobliżu małych miast, w połączeniu ze strategiami na

rzecz zwiększenia wartości dodanej ich produktów, mogłaby pomóc im w osiągnięciu większej odporności i stabilności dochodów.

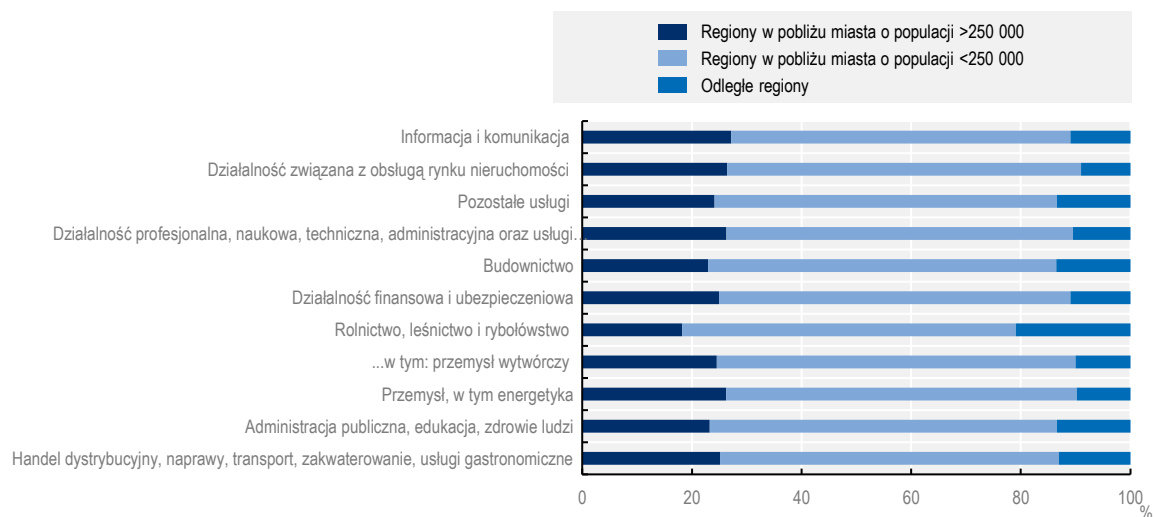
Rysunek 1.17. Specjalizacja zatrudnienia według sektorów, regiony w Polsce, 2017 r.



Uwaga: Wskaźnik udziału w liczbie pracowników w poszczególnych sektorach w stosunku do liczby pracowników danych sektorów w skali kraju.

Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Rysunek 1.18. Specjalizacja regionów niemetropolitalnych według sektorów w Polsce, 2017 r.



Uwaga: Udział obliczony jako stosunek liczby pracowników poszczególnych sektorów do całkowitej liczby pracowników z regionów niemetropolitalnych.

Źródło: OECD (2020^[5]), *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Większość przedsiębiorstw w Polsce zlokalizowana jest w gminach na terenie MOF.

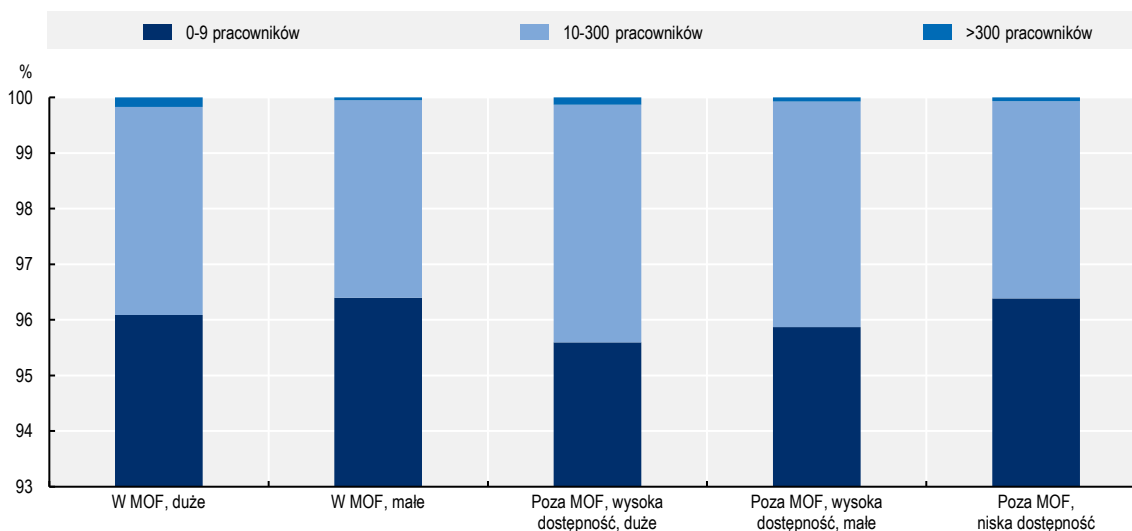
Zgodnie z rozkładem dochodów w całej Polsce, gminy wewnątrz MOF skupiają większość przedsiębiorstw w kraju (66%). W szczególności, duże gminy na terenie MOF stanowią lokalizację

większości przedsiębiorstw (54%), a w dalszej kolejności są to małe gminy położone poza obrębem MOF, o wysokiej dostępności (16%). Jednak stosunkowo wysoki wzrost liczby przedsiębiorstw w małych gminach w obrębie MOF podkreśla ich dynamikę gospodarczą i wzrost liczby ludności. Z kolejnych rozdziałów niniejszego raportu wynika jednoznacznie, że polityka rozwoju przedsiębiorczości oparta na lokalizacji działalności powinna uwzględniać ten zróżnicowany obraz na terytorium całego kraju, zapewniając ukierunkowane wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorczości, a także tworząc sprzyjające środowisko biznesowe dla dużych firm w odpowiednich obszarach.

Zdecydowana większość podmiotów gospodarczych to mikroprzedsiębiorstwa

Zakłady pracy zatrudniające maksymalnie 9 pracowników są najbardziej rozpowszechnionym typem podmiotów gospodarczych we wszystkich polskich gminach (96,1% wszystkich podmiotów). W ostatniej dekadzie, podobnie jak w większości krajów OECD, w Polsce nastąpił spadek liczby dużych zakładów (średnio o 1,3% rocznie w latach 2009-2018), szczególnie w gminach poza obszarami MOF o niskiej dostępności (-2%). W małych gminach, zarówno na terenie MOF jak i poza MOF o niskiej dostępności znajduje się największa liczba mikroprzedsiębiorstw (96,4%). Z kolei gminy duże w MOF i poza MOF o wysokiej dostępności skupiają relatywnie wyższy udział zakładów dużych (powyżej 300 pracowników) (Rysunek 1.19).

Rysunek 1.19. Udział przedsiębiorstw według liczby zatrudnionych w gminach w Polsce, 2018 r.



Source: Statistics Poland (2020^[10]), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020).

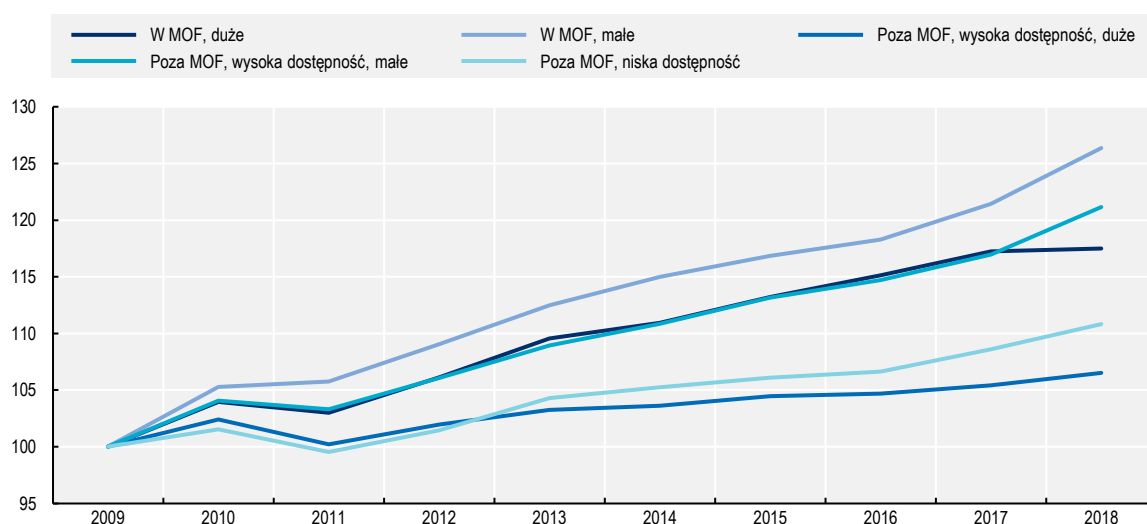
Małe gminy odnotowują największy wzrost liczby podmiotów gospodarczych

W ostatniej dekadzie małe gminy zarówno wewnątrz MOF, jak i poza MOF o wysokiej dostępności odnotowały największy wzrost liczby podmiotów gospodarczych w całej Polsce (Rysunek 1.20). W latach 2009-2018, w małych gminach położonych na terenie MOF miał miejsce największy wzrost liczby

podmiotów gospodarczych (średnio o 14% rocznie), a w dalszej kolejności również w małych gminach poza MOF o wysokiej dostępności (10%).

Demografia przedsiębiorstw w polskich gminach ujawnia znaczenie małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw dla lokalnej gospodarki. Priorytetem we wspieraniu gospodarek gminnych powinna być skoordynowana polityka wspierająca wzrost i zmniejszająca wrażliwość małych firm i mikroprzedsiębiorstw. Jest to szczególnie istotne dla gmin spoza MOF o niskiej dostępności, gdzie powiązania z rynkami zewnętrznymi są ograniczone, a lokalna gospodarka kurczy się ze względu na trend depopulacyjny. Jak pokazał obecny kryzys, małe przedsiębiorstwa są w dużym stopniu podatne na wstrząsy zewnętrzne i wymagają szczególnej polityki ułatwiającej im dostęp do kapitału i rynków i wspierającej rozwój potencjału. (OECD, 2020^[19]).

Rysunek 1.20. Liczba podmiotów gospodarczych na tysiąc mieszkańców według typu gminy, Polska, 2009-18



Uwaga: 100=2009.

Source: Statistics Poland (2020^[10]), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020).

Podsumowanie

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej (2004 r.) Polska odnotowała wyraźny postęp gospodarczy, który spowodował wzrost dochodów i zmniejszenie bezrobocia na poziomie lokalnym. Wydajność pracy, szczególnie w miastach, oraz atuty demograficzne przyczyniły się do wzrostu PKB per capita w Polsce w ciągu ostatnich dwóch dekad. Niemniej jednak ogólne wyniki gospodarcze Polski maskują wysokie nierówności regionalne, które nasiliły się w fazie wychodzenia z kryzysu finansowego z 2008 r., co doprowadziło do rosnącej koncentracji dochodów i ludności w dużych miastach, zwłaszcza w Warszawie. Proces ten sprawił, że Polska stała się drugim krajem o największym wzroście nierówności regionalnych w OECD w latach 2008-2017.

Struktura gospodarcza w poszczególnych regionach wyjaśnia większość dysproporcji w zakresie wydajności pracy i wzrostu. Produktywność we wszystkich polskich regionach pozostaje poniżej średniej dla regionów OECD, szczególnie w przypadku oddalonych obszarów wiejskich, które wyróżniają się niskimi wskaźnikami w tym zakresie (40% poniżej średniej OECD). Regiony metropolitalne koncentrują większość krajowej WDB oraz wykazują najwyższą wydajność pracy w

kraju. Tak wysoki poziom produktywności w regionach metropolitalnych wiąże się z większą specjalizacją w zakresie działalności usługowej o wysokiej wartości dodanej. Dla kontrastu, podmioty gospodarcze na terenach wiejskich, szczególnie te w obszarach bardziej oddalonych, są w przeważającym zakresie uzależnione od działalności podstawowej (rolnictwo i leśnictwo).

Wielkość i położenie geograficzne również odgrywają ważną rolę w wynikach gospodarczych gmin. Gminy w obrębie MOF mają niższy poziom bezrobocia niż gminy poza MOF, a małe gminy w obrębie MOF wyróżniają się liczbą nowo powstających przedsiębiorstw. Niekorzystny wpływ peryferyjnego położenia na statystykę sektora gospodarczego jest widoczny w gminach wiejskich. Gminy położone poza obszarami MOF o wysokiej dostępności raportują szybszy wzrost liczby przedsiębiorstw (średnio 1,4% rocznie) niż gminy położone poza obszarami MOF o niskiej dostępności (1,2%).

Chociaż wyniki ekonomiczne miast były i są motorem znacznej części polskiego wzrostu gospodarczego, rosnące nierówności regionalne mogą wywołać niepokoje społeczne, zwiększyć koszty polityk społecznych i uniemożliwić wyzwolenie potencjału wzrostu na terytorium całego kraju. Strategie polityczne mające na celu zwiększenie produktywności gospodarki na obszarach wiejskich mogą przełożyć się na większy dochód narodowy i wyższe lokalne dochody fiskalne, które pomogą poprawić jakość świadczonych usług publicznych. Jak wynika z kolejnej sekcji niniejszego raportu, wspieranie rozwoju na terytorium całego kraju zależy od poprawy podstawowych warunków i usług na poziomie lokalnym, w tym dostępu do służby zdrowia, edukacji i wysokiej jakości infrastruktury (szerokopasmowe łącza internetowe i drogi).

Przeciwdziałanie nierównościom regionalnym i niskim wskaźnikom wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich wymaga koordynacji działań JST. Długoterminowe strategie wzrostu opracowywane i wdrażane w oderwaniu od siebie nie pozwalają na osiągnięcie synergii między sąsiadującymi gospodarkami i na współpracę w celu osiągnięcia większych korzyści skali. Wspólne polityki ukierunkowane na przedsiębiorczość i MŚP w gminach wiejskich, jak również strategie mające na celu wzmocnienie powiązań między dostawcami i dużymi przedsiębiorstwami w ramach solidnych lokalnych łańcuchów wartości, mogą poprawić ekosystemy biznesowe w Polsce, pobudzić transfer wiedzy i doprowadzić do rozwoju konkurencyjnych gałęzi przemysłu. Szereg strategii mających na celu poprawę takiej koordynacji zostanie omówionych w kolejnych rozdziałach.

Czynniki sprzyjające rozwojowi na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce

Charakterystyka jakości życia w Polsce












Jakość życia jest ważna dla JST w Polsce, w szczególności z punktu widzenia możliwości zatrzymania i pozyskiwania ludzi i firm. Ze względu na brak dostępności danych umożliwiających międzynarodowe porównanie stopnia dobrobytu na poziomie gminnym, analiza przedstawiona w tej części opisuje dobrobyt na poziomie regionalnym poprzez przyjęcie ram modelu OECD Regional Well-Being w celu porównania jakości życia w regionach TL2 (województwach) w Polsce do średniej regionu TL2 OECD (Ramka 1.1).

Ramka 1.1. Tworzenie porównywalnych wskaźników dobrobytu w skali regionalnej

Model ramowy OECD dla pomiaru dobrobytu w skali regionalnej koncentruje się na informacjach dotyczących życia ludzi, a nie na środkach (nakładach) czy rezultatach (produktach). W związku z tym, polityki są skierowane na te aspekty dobrobytu, które mogą być poprawione przez działania programowe. Wskaźniki dobrobytu regionalnego są wielowymiarowe (wymiar materialny i wskaźnik jakości życia) i pomagają ocenić, jak różni się dobrobyt w poszczególnych regionach. Pod uwagę brana jest również rola zaangażowania obywatelskiego, instytucji i modelu zarządzania w kształtowaniu polityk i ich rezultatów.

Chociaż wskaźniki dobrobytu są mierzone oddzielnie, model dobrobytu regionalnego ma na celu umożliwienie porównań i interakcji pomiędzy poszczególnymi wymiarami. Dobrobyt regionalny w Polsce mierzony jest w oparciu o 11 mierników (Rysunek 1.21), dla których istnieją porównywalne statystyki na poziomie regionalnym.

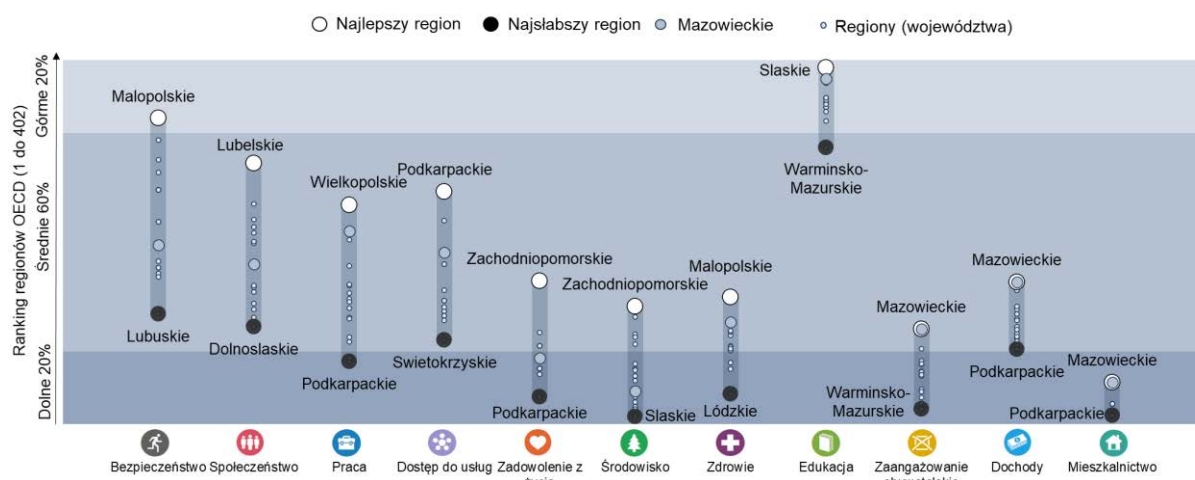
Rysunek 1.21. Wskaźniki w poszczególnych aspektach dobrobytu

	Średnia dla kraju	Mediana regionu OECD	Polskie regiony	
			Górne 20%	Dolne 20%
 Bezpieczeństwo				
Wskaźnik zabójstw (na 100 000 osób), 2016 r.	1.2	1.3	0.6	1.9
 Spółeczność				
Postrzegane w wsparcie sieci społecznych (%), 2013 r.	90.5	91.4	93.2	87.7
 Praca				
Stopa zatrudnienia 15-64 lat (%), 2017 r.	62.2	67.7	67.2	58.1
Stopa bezrobocia w wieku 15-64 lat (%), 2017 r.	5.0	5.5	3.6	7.6
 Dostęp do usług				
Gospodarstwa domowe z dostępem do szerokopasmowego Internetu (%), 2017 r.	76.0	78.0	80.3	70.4
 Zadowolenie z życia				
Zadowolenie z życia (skala od 0 do 10), 2013 r.	5.8	6.8	6.2	5.6
 Środowisko				
Poziom zanieczyszczenia powietrza pyłem PM _{2.5} (µg/m ³), 2015 r.	22.1	12.4	17.1	26.7
 Zdrowie				
Przewidywana długość życia w chwili urodzenia (w latach), 2016 r.	78.0	80.4	79.0	77.1
Współczynnik umieralności skorygowany względem wieku (na 1 000 osób), 2016 r.	9.5	8.1	8.8	10.0
 Edukacja				
Siła robocza z wykształceniem co najmniej średnim (%), 2017	94.5	81.7	96.2	92.4
 Zaangażowanie obywatelskie				
Głosujący w ostatnich wyborach krajowych (%), 2017 lub ostatni rok	50.9	70.9	54.8	44.9
 Dochód				
Dochód rozporządzalny na mieszkańca (w USD PPP), 2016 r.	13 011	17 695	15 375	10 888
 Mieszkalnictwo				
Pokoje na osobę, 2016 r.	1.0	1.8	1.1	0.9

Źródło: OECD (2018^[20]), *OECD Regional Well-Being (database)*, www.oecdregionalwellbeing.org (accessed on 10 June 2020 r.)

Od czasu przystąpienia Polski do UE gospodarka Polski zbliżyła się do średniego poziomu dochodów w państwach OECD, co przełożyło się na znaczną poprawę sytuacji gospodarczej i społecznej w kraju. Polskie regiony TL2 wyróżniają się pozytywnie na tle krajów OECD w dwóch wymiarach dobrobytu - bezpieczeństwo i edukacja - i plasują się na poziomie zbliżonym do średniej OECD w trzech wymiarach: dostępność usług, sieć społeczności lokalnych i miejsca pracy. Jednakże, efekty wzrostu gospodarczego nie są takie same dla wszystkich typów regionów, dlatego polskie regiony nadal pozostają w tyle za średnią OECD w wielu obszarach dobrobytu, takich jak mieszkalnictwo, zaangażowanie obywatelskie, zadowolenie z życia, ochrona zdrowia czy dochody (Rysunek 1.22).

Rysunek 1.22. Wskaźniki dobrobytu polskich regionów TL2, 2018 r.



Uwaga: Relatywny ranking regionów o najlepszych i najgorszych wynikach w 11 wymiarach dobrobytu w odniesieniu do wszystkich 402 regionów OECD. 11 wymiarów uporządkowano według malejących dysproporcji regionalnych w Polsce.

Źródło: OECD (2018_[20]), *OECD Regional Well-Being (database)*, www.oecdregionalwellbeing.org (accessed on 10 June 2020)

W ujęciu uśrednionym, polskie regiony przewyższają regiony OECD w następujących wymiarach:

- **Bezpieczeństwo.** Średni wskaźnik zabójstw (na 100 000 mieszkańców) w polskich regionach (1,2 w 2017 r.) jest prawie o połowę niższy od średniego poziomu w całej OECD (2,2). Województwa małopolskie (0,5) i wielkopolskie (0,6) mają najniższy wskaźnik zabójstw w kraju i plasują się w pierwszej dwudziestce regionów OECD o najlepszych wynikach w tym wymiarze.
- **Edukacja.** Dzięki długotrwałemu rozkwitowi szkolnictwa wyższego, Polska dysponuje wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą, która z powodzeniem włączyła się do globalnej konkurencji i pomogła Polsce zdobyć status preferowanej lokalizacji dla outsourcingu usług biznesowych o wysokiej wartości dodanej (OECD, 2019_[14]). Wszystkie 16 regionów TL2 w Polsce plasuje się wśród najlepszych 25% regionów OECD pod względem udziału siły roboczej z co najmniej średnim wykształceniem. Śląskie (96,2%) i małopolskie (96,1%) są najlepiej radzącymi sobie regionami w kraju i należą do 5% najlepszych regionów OECD.

Z kolei trzy wymiary dobrobytu, w których polskie regiony osiągają gorsze wyniki niż regiony OECD to:

- **Dostępność mieszkań.** Gospodarstwa domowe w Polsce wydają na mieszkanie, w tym na koszty mediów i utrzymania, większą część swoich dochodów w porównaniu ze średnią dla państw OECD (OECD, 2018_[15]). Polskie regiony borykają się z trudnościami w zapewnieniu ludziom wystarczającej liczby mieszkań, a wszystkie regiony plasują się w dolnych 20% regionów OECD pod względem liczby pokoi przypadających na osobę (1 vs. 2 w krajach OECD).
- **Zaangażowanie obywatelskie.** W polskich regionach odnotowuje się niższą frekwencję wyborczą (62% w wyborach parlamentarnych w 2019 r.) niż średnia OECD (69%). Udział obywateli w kształtowaniu polityk publicznych wymaga poprawy, szczególnie jeśli chodzi o uczestnictwo w opracowywaniu planów przestrzennych lub tworzeniu strategii (OECD, 2018_[11]). Wolontariat za pośrednictwem organizacji (określany jako "wolontariat sformalizowany") jest również mniej powszechny w Polsce (19,4% osób w wieku produkcyjnym deklarujących formalne zaangażowanie w wolontariat) niż w krajach OECD (34,2%). (OECD, 2018_[11]).

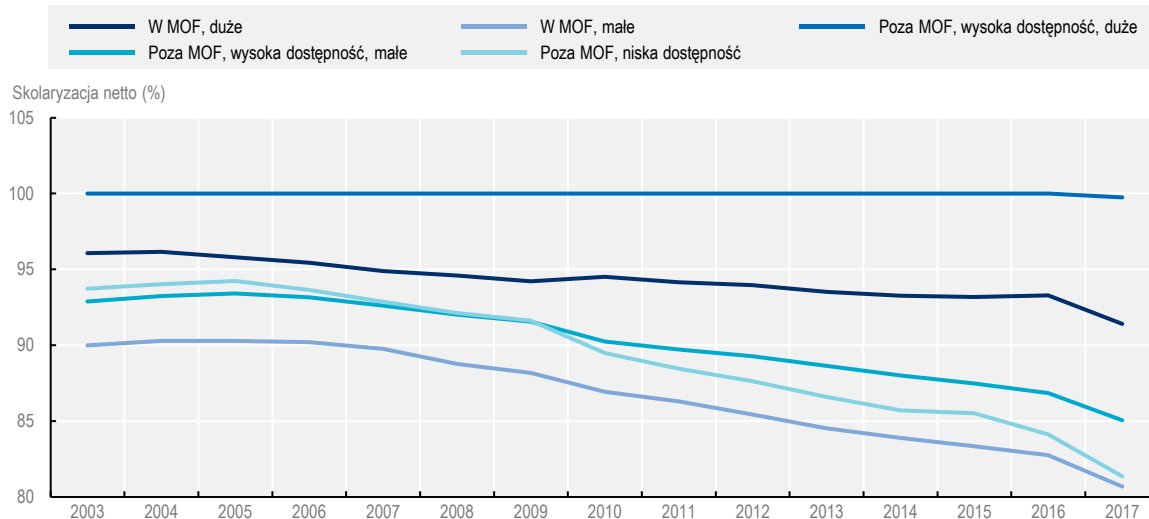
- **Ochrona zdrowia.** Polskie regiony zmagają się z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza ($PM_{2,5}$ na poziomie $22,1 \mu g/m^3$) i wykazują niższą średnią długość życia (78 lat) niż regiony OECD ($13,3 \mu g/m^3$ i 81 lat średniej długości życia). W 2015 r. ponad 28 000 osób zmarło przedwcześnie z przyczyn związanych z zanieczyszczeniem powietrza, co w skali procentowej oznacza znacznie wyższy udział w populacji ogólnej niż w prawie każdym innym kraju OECD (OECD, 2018^[15]). Dostęp do wysokiej jakości służby zdrowia stanowi również problem, ponieważ opieka medyczna w słabo zaludnionych gminach jest zwykle świadczona przez jednego lekarza ogólnego i pielęgniarkę, a niektóre obszary mają tylko oddziały publicznych ośrodków zdrowia (OECD, 2018^[11]).

Gminy poza obszarami MOF mają najniższy wskaźnik skolaryzacji

Pomimo stosunkowo wysokiego poziomu wykształcenia polskiej siły roboczej, istnieją pewne dysproporcje na poziomie gminnym w zakresie dostępu do edukacji podstawowej i średniej. Gminy poza obszarami MOF o niskiej dostępności mają najniższy współczynnik skolaryzacji w szkołach podstawowych (85% w 2017 r.). Małe gminy w obrębie MOF również notują niskie wskaźniki skolaryzacji (85%) w porównaniu z innymi typami gmin, co ujawnia lukę w dostępie do edukacji w obrębie MOF. Obraz jest podobny, jeśli chodzi o wskaźniki skolaryzacji dla szkół średnich, gdzie te same typy gmin stoją przed jeszcze większymi wyzwaniami dotyczącymi szkół średnich (Rysunek 1.23).

Rysunek 1.23. Wskaźniki skolaryzacji dla szkół średnich w polskich gminach, 2003-17

Odsetek dzieci w urzędowym wieku edukacji ponadpodstawowej uczęszczających do szkoły średniej



Źródło: Source: Statistics Poland (2020^[10]), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020).

Infrastruktura wymaga poprawy

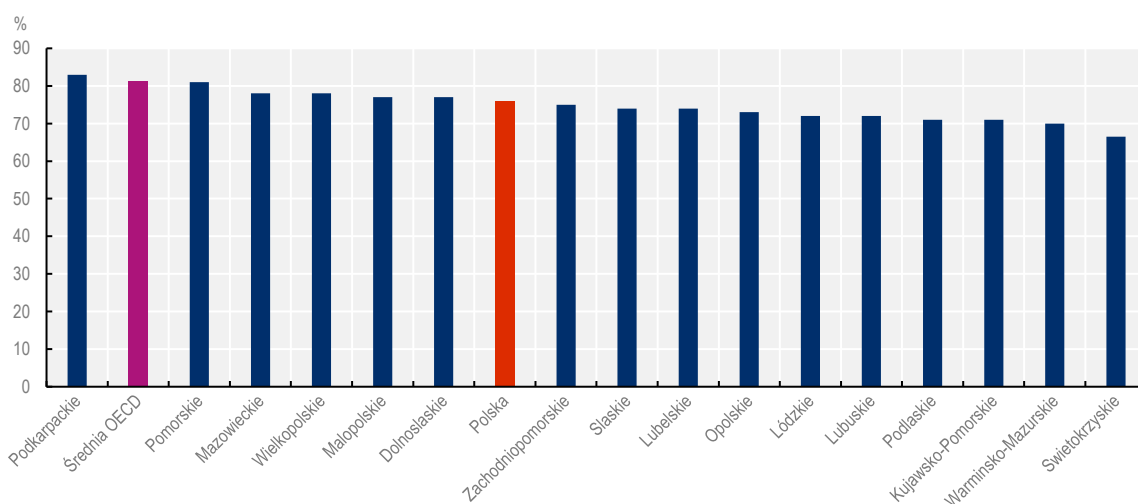
Inwestycje w infrastrukturę poprawiają dostępność do rynków lokalnych, krajowych i międzynarodowych, ułatwiają świadczenie usług publicznych oraz zmniejszają koszty przepływu technologii i siły roboczej. W Polsce inwestowanie w wysokiej jakości infrastrukturę i dostępność nie

jest jedynie kwestią wyników ekonomicznych, ale wiąże się z potrzebą poprawy dobrobytu i zmniejszenia regionalnych różnic w dochodach.

Polskie regiony muszą zwiększyć dostępność łączy szerokopasmowych

Udział gospodarstw domowych podłączonych do sieci szerokopasmowej w Polsce (78% w 2017 r.) jest poniżej średniej dla OECD (81%) i Europy (85%) (Rysunek 1.24). W Polsce występują istotne dysproporcje w zakresie dostępu do łączy szerokopasmowych w poszczególnych regionach. W 2017 r. w 15 z 16 regionów TL2 łączność szerokopasmowa była niższa niż średnia dla OECD. Podczas gdy województwa podkarpackie i pomorskie miały ponad 80% gospodarstw domowych podłączonych do Internetu, 9 regionów raportuje wskaźniki dostępu poniżej 75%. Zwiększenie dostępu do Internetu we wszystkich typach regionów jest zatem pilną potrzebą Polski, ponieważ jest to obecnie podstawowa infrastruktura umożliwiająca dostęp do rynków, usług i otwierająca nowe możliwości zatrudnienia. (OECD, 2018^[21]).

Rysunek 1.24. Udział gospodarstw domowych podłączonych do sieci szerokopasmowej, regiony TL2 w Polsce, 2017 r.



Źródło: OECD (2018^[20]), OECD Regional Well-Being (database), www.oecdregionalwellbeing.org; Eurostat (2020^[8]), Regional Information Society Statistics.

Infrastruktura transportowa

Polska ma niższy udział dróg i autostrad na terytorium kraju w odniesieniu do standardów europejskich. Podobnie jak w krajach europejskich, większość osób w Polsce dojeżdża do pracy samochodem (77% w 2016 r. vs. 80% w UE28) (Statistics Poland, 2020^[22]). Gęstość autostrad w kraju (5 km autostrady na 1 000 km²) jest znacznie poniżej średniej europejskiej (21 km). Drogi gminne stanowią 59% sieci drogowej w Polsce (mierzonej w km), drogi powiatowe 29,5% a drogi regionalne 6,9%.

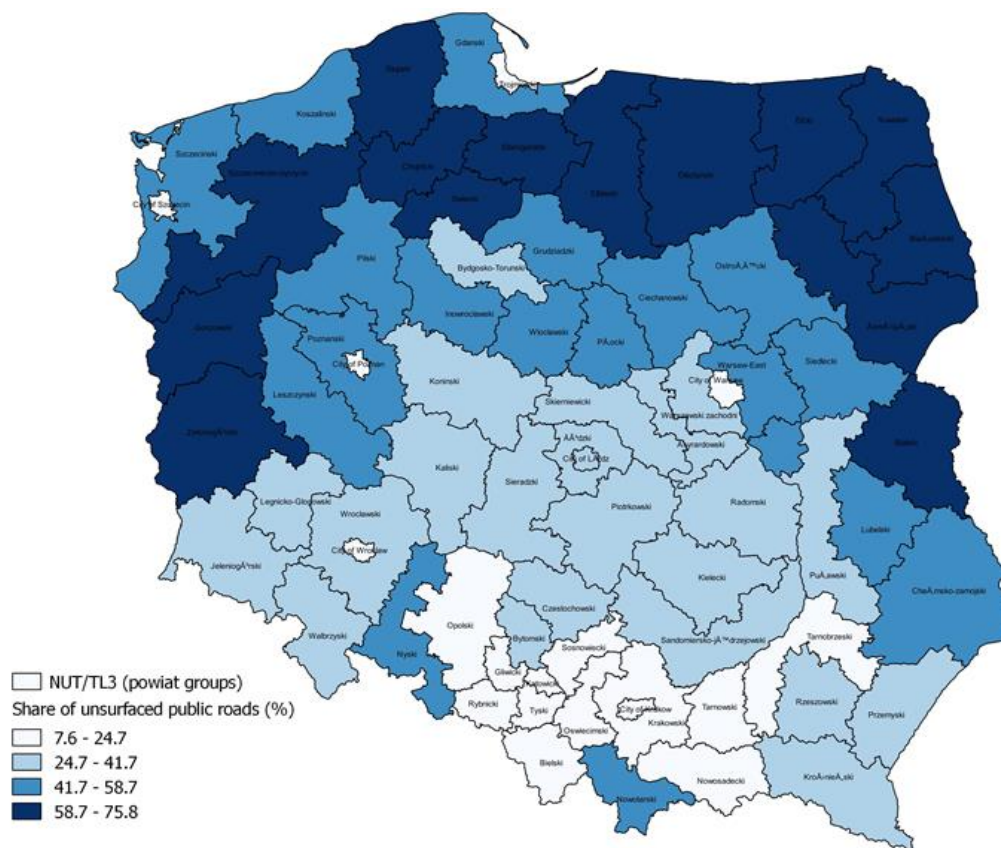
Polska ma możliwości poprawy jakości infrastruktury drogowej, ponieważ kraj ten należy do dziesięciu ostatnich państw europejskich pod względem jakości dróg (EC, 2018^[23]). W 2017 r. tylko 58,1% dróg krajowych było w dobrym stanie, a wiele z nich było w złym stanie i miało problemy z wytrzymałością.

(Statistics Poland, 2020^[22]). Podczas gdy większość dróg publicznych ma utwardzoną nawierzchnię (71,0%), pozostała część to nadal drogi nieutwardzone/ gruntowe (29%).

W Polsce występuje terytorialne zróżnicowanie pod względem jakości dróg. Drogi gminne mają największy udział dróg nieutwardzonych (54,8% w 2017 r.), w porównaniu z powiatowymi (8% dróg gruntowych) i wojewódzkimi (0,1%). Na poziomie regionalnym, regiony (TL2) o najlepszym stanie dróg w kraju, czyli województwo śląskie (176,8 km dróg utwardzonych na 100 km²) i małopolskie (170,6 km na 100 km²), mają ponad dwukrotnie większy procent dróg utwardzonych niż regiony o najgorszym stanie dróg tzn. województwa warmińsko-mazurskie (56,4 km) i zachodniopomorskie (61,2 km) (Statistics Poland, 2020^[22]). Na szczeblu subregionalnym, 26 z 73 regionów TL3 (powiaty) ma ponad 50% sieci drogowej nieutwardzonej. Większość z nich to regiony niemetropolitalne położone na północy kraju (Rysunek 1.25).

Dostęp do wszystkich rodzajów infrastruktury transportowej jest również nierównomiernie rozłożony na terytorium kraju. Zgodnie z ustaleniami OECD (2018^[11]), około 38,2% populacji ma dostęp do autostrady/ drogi szybkiego ruchu i stacji kolejowej w ciągu 30 minut jazdy samochodem oraz do lotniska w ciągu 60 minut jazdy samochodem, podczas gdy 17,1% nie ma dostępu do żadnego z tych środków transportu w przedziale 30 minut (lub 60 minut w przypadku transportu lotniczego). Pozostała część ludności ma dostęp tylko do jednego rodzaju środka transportu w określonym przedziale czasowym. Województwami o najwyższym odsetku osób mających dostęp do wszystkich 3 rodzajów transportu są pomorskie i śląskie - ok. 63%. Z drugiej strony w trzech województwach (dolnośląskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim) ludność nie ma dostępu do żadnego z trzech rodzajów transportu w zdefiniowanych przedziałach czasowych.

Rysunek 1.25. Udział dróg publicznych o nawierzchni nieutwardzonej w regionach TL3, Polska, 2018r.



Źródło: Statistics Poland (n.d.^[24]), *Transport and Communication*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (accessed on 15 July, 2020).

Podsumowanie

Konwergencja polskiej gospodarki w kierunku średniego poziomu OECD przyczyniła się do poprawy jakości życia w kraju. Jednak efekty wzrostu gospodarczego nie są jednolite na całym terytorium, a polskie regiony nadal pozostają w tyle w wielu wymiarach dobrobytu w porównaniu z innymi krajami OECD. Polskie regiony wyróżniają się pozytywnie na tle krajów OECD pod względem poziomu bezpieczeństwa i edukacji siły roboczej. Dostęp do edukacji jest jednak zróżnicowany na poziomie gmin, przy czym gminy poza MOF mają najniższe wskaźniki skolaryzacji w szkołach podstawowych i średnich.

Szereg czynników jednocześnie składa się na dobrobyt, a wiele z nich wypada słabiej w polskich regionach w porównaniu z krajami OECD: dostępność mieszkań, zaangażowanie obywatelskie, ochrona zdrowia, zadowolenie z życia czy dochody. Polskie gospodarstwa domowe wydają większą część swoich dochodów na mieszkanie (koszty mediów i utrzymania) w porównaniu ze średnią dla OECD (OECD, 2018^[15]). Jeśli chodzi o zaangażowanie obywatelskie, polskie regiony charakteryzują się relatywnie niższą frekwencją wyborczą w porównaniu ze średnią państw OECD. Udział obywateli w kształtowaniu polityk publicznych może ulec poprawie również w przypadku uczestnictwa w opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego. (OECD, 2018^[11]). Pod względem zdrowia, polskie regiony zmagają się z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza (PM_{2,5} na poziomie

22,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) i wykazują niższą średnią długość życia (78 lat) niż regiony OECD (13,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 81 lat). Polska ma również możliwość poprawy i zmniejszenia różnic regionalnych w zakresie dostępu szerokopasmowego do Internetu i jakości dróg.

Poprawa jakości życia we wszystkich gminach w Polsce wymaga -skoordynowanego podejścia w celu zapewnienia rozwiązań mieszkaniowych i wysokiej jakości usług zdrowotnych dla ludności. Harmonizacja planów JST dotyczących usług publicznych jest jeszcze bardziej istotna w kontekście spadku liczby ludności, gdy osiągnięcie korzyści skali dla inwestycji staje się palącym problemem. Podobnie ważna jest koordynacja z krajowymi strategiami na rzecz poprawy infrastruktury szerokopasmowej i transportowej, zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich.

Ocena i główne wnioski

Polska jest szóstym co do wielkości krajem Unii Europejskiej (UE27) zarówno pod względem powierzchni (312 679 km²), jak i liczby ludności (38,4 mln). Gęstość zaludnienia w Polsce (123 mieszkańców/km²) jest jednak niższa niż w krajach europejskich o podobnej powierzchni (Niemcy: 232 mieszkańców/km² lub Włochy: 200), a model osadnictwa wykazuje stosunkowo niską koncentrację geograficzną w regionach TL2 w porównaniu z krajami UE i OECD. Struktura administracyjna Polski jest stosunkowo nowa (obowiązuje od 1999 r.), z trójstopniowym systemem administracji samorządowej, składającym się z 16 województw (regionalnych jednostek samorządowych), 380 powiatów (314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu) oraz 2 477 gmin (gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich).

Pierwszy rozdział niniejszego raportu zawiera ważne wnioski dla polskich regionów, miast i gmin, biorąc za podstawę nową typologię OECD w zakresie klasyfikacji gmin w Polsce, opartą na kryteriach ekonomicznych i cechach funkcjonalnych, takich jak m.in. położenie geograficzne (wewnątrz i na zewnątrz MOF), liczba ludności (duża i mała) oraz stopień dostępności – co umożliwia porównania między państwami członkowskimi OECD.

W przeciwieństwie do większości krajów OECD, Polska ma raczej zrównoważone rozmieszczenie ludności w regionach, co może prowadzić do powstania ważnych dla kraju ośrodków rozwoju. Zgodnie z typologią regionalną OECD, udział ludności Polski zamieszkujących na obszarach wiejskich (49%) jest znacznie powyżej średniej dla krajów OECD (29%). Na poziomie lokalnym większość ludności zamieszkuje duże gminy w obrębie MOF (42%) oraz małe gminy poza MOF o wysokiej dostępności (24%). Chociaż centra rozwoju stanowią wyzwanie pod względem efektów skali i świadczenia usług publicznych, mogą one również przynieść korzyści w postaci uwolnienia biegunów rozwoju dla obszarów wiejskich położonych w głębi kraju oraz promowania wzrostu krajowego poprzez powiązania między obszarami wiejskimi i miejskimi. Wykorzystanie tych możliwości i stawienie czoła wyzwaniom związanym z rozproszoną ludnością wymaga silnej koordynacji pomiędzy samorządami lokalnymi w zakresie inwestycji i planowania, z uwzględnieniem podejścia terytorialnego, jak również pomiędzy poszczególnymi rodzajami administracji. Wykorzystanie tych możliwości wymaga również zharmonizowanych mechanizmów monitorowania i oceny w celu dostosowania strategii do przyszłych zmian demograficznych.

Stosunkowo duże zasoby ludności w wieku produkcyjnym wspierały wyniki ekonomiczne Polski w ostatnich dziesięcioleciach. Większość siły roboczej jest obecnie skoncentrowana w regionach metropolitalnych ze średnimi i małymi miastami (35,4%),² co podkreśla relatywne rozproszenie ludności w kraju i kontrastuje ze średnią OECD, w której duże regiony metropolitalne skupiają większość ludności w wieku produkcyjnym. Obszary wiejskie na terenie Polski wyróżniają się piątym najniższym

wskaźnikiem obciążenia demograficznego (25,4%) wśród obszarów wiejskich OECD. Na poziomie lokalnym, duże gminy w MOF są zamieszkiwane przez największą część krajowej populacji w wieku produkcyjnym (41%), a w dalszej kolejności są to małe gminy o wysokiej dostępności położone poza MOF.

Niemniej jednak, zrównoważony rozkład ludności będzie się zmieniał, ponieważ obszary MOF w coraz większym stopniu przyciągają ludność Polski, a obszary wiejskie (zwłaszcza te odległe) stoją w obliczu gwałtownej depopulacji. Od 2015 r. Polska nieprzerwanie plasuje się wśród dziesięciu krajów o największym spadku liczby ludności w całej OECD. Spadek liczby ludności Polski związany jest z ujemnym przyrostem naturalnym (niższa liczba urodzeń w stosunku do liczby zgonów), który nie jest rekompensowany przez wskaźniki migracji netto do kraju (dodatnie, ale niskie). Pod względem wskaźnika dzietności (1,4 dziecka na kobietę) Polska plasuje się odpowiednio na dziesiątym i szóstym miejscu wśród krajów OECD i UE.

Największy spadek liczby ludności w ujęciu średnim wystąpił w obszarach wiejskich (-2,5% od 2001 do 2019 r.), podczas gdy regiony metropolitalne odnotowały niewielki wzrost (0,95%) w tym samym okresie. Na poziomie gmin, gminy położone poza MOF, szczególnie te o niskiej dostępności³ doświadczają największego spadku liczby ludności. Z kolei małe gminy wewnątrz MOF odnotowują największy wzrost liczby ludności w kraju (0,5% rocznie), napędzany głównie przez napływ ludności z innych gmin. W latach 2000-2018 gminy w obrębie MOF były odbiorcami netto ludności w Polsce, podczas gdy wszystkie gminy poza MOF notowały odpływ netto ludności, a zwłaszcza kobiet (58%).

Trend koncentracji ludności w miastach w Polsce przebiega w powolnym tempie, co może być korzystne dla celów planistycznych. W szczególności samorządy lokalne położone w MOF, zarówno powiaty, jak i gminy, mogą skorzystać ze stosunkowo wolnego wzrostu urbanizacji w celu opracowania długoterminowych planów bazujących na korzyściach płynących np. z korzyści skali czy wymiany wiedzy, jednocześnie ograniczając negatywne efekty zewnętrzne (tj. zagęszczenie ruchu, wyższe ceny mieszkań czy dłuższy czas dojazdu do pracy). Jak wynika z Rozdziałów 2, 3 i 6 niniejszego raportu, rozwiązanie tych kwestii wymaga koordynacji działań na różnych szczeblach władzy i w ramach różnych rodzajów polityk sektorowych (np. transportu i mieszkalnictwa).

Odpływ ludności w połączeniu z szybkim starzeniem się społeczeństwa i niskim poziomem zastępowalności pokoleń zagraża korzystnej strukturze wiekowej polskiej siły roboczej. W przeciwieństwie do średniego trendu OECD, wskaźnik obciążenia demograficznego w Polsce jest podobny w regionach metropolitalnych i obszarach wiejskich. Duże gminy w obrębie MOF odnotowują największy wskaźnik obciążenia demograficznego w kraju (26% w 2018 r.) przy jego najszybszym wzroście w skali kraju. Dla kontrastu, małe gminy wewnątrz MOF mają najniższy wskaźnik obciążenia demograficznego (20%) i najniższy wzrost tego wskaźnika wśród wszystkich typów gmin.

Polska ma również stosunkowo niski poziom zastępowalności siły roboczej, z niższym udziałem populacji młodych ludzi (12%) w porównaniu ze średnią OECD (15%). Podobnie, polskie MOF mają niższy wskaźnik obciążenia demograficznego młodymi osobami (23%) niż średnia OECD (27%). Efekt netto w ostatnich dwóch dekadach (od 2000 r.) to spadek udziału młodzieży we wszystkich gminach, zwłaszcza w tych poza MOF o niskiej dostępności.

Spadek liczebności i starzenie się populacji, zwłaszcza w gminach wiejskich, stanowi istotne wyzwanie dla Polski w obszarze polityki i zarządzania. Bez odpowiednich ustaleń w zakresie polityk, planowania i zarządzania, ta tendencja demograficzna może mieć szereg negatywnych konsekwencji dla gospodarek lokalnych, takich jak niedobór siły roboczej wspierającej wzrost gospodarczy, rosnące koszty świadczenia usług publicznych oraz zmniejszona baza podatkowa. Sprostanie temu wyzwaniu

wymaga koordynacji polityk wspierających wzrost populacji (np. dostęp do placówek opieki nad dziećmi i przystępność cenowa oraz obniżenie początkowych kosztów posiadania dziecka) bez zniechęcania kobiet do podejmowania pracy, w połączeniu ze strategiami na rzecz zwiększenia imigracji. Jak szczegółowo opisano to w raporcie, samorządy lokalne powinny również koordynować swoje polityki, w tym ukierunkowane programy imigracyjne, aby uniknąć konkurencji na lokalnym rynku pracy, skutecznie zatrzymywać młodzież i przyciągać nowych mieszkańców. Wzmocnienie czynników wspierających rozwój, aktywność zawodową i edukację może również pomóc samorządom lokalnym w zwiększeniu wzrostu gospodarczego.

Polska zmniejsza lukę dochodową w stosunku do krajów OECD, jednak zamożność nie rozkłada się równomiernie na poszczególne regiony Polski. Polska odnotowała ogromny postęp gospodarczy po przystąpieniu do UE (2004), co spowodowało wzrost dochodów i zmniejszenie bezrobocia na poziomie lokalnym. Wydajność pracy, szczególnie w miastach, oraz wzrost demograficzny przyczyniły się do wzrostu PKB per capita w Polsce w ciągu ostatnich dwóch dekad.

Mimo to Polska znajduje się w pierwszej piątce krajów OECD o największym regionalnym zróżnicowaniu gospodarczym, które, podobnie jak w innych krajach OECD, uległo dalszemu zwiększeniu po kryzysie gospodarczym z 2008 roku. W latach 2008-2017 Polska raportowała drugie co do wielkości tempo wzrostu dysproporcji regionalnych wśród państw członkowskich OECD. Większość spośród 10% najbogatszych regionów w Polsce to duże regiony metropolitalne (82%), podczas gdy wszystkie regiony wśród najbiedniejszych 10% w kraju to regiony wiejskie.

Regiony metropolitalne charakteryzują się największą wydajnością pracy w Polsce. Podobnie jak w innych krajach OECD, większość bogactwa ekonomicznego Polski skoncentrowana jest w regionach metropolitalnych (56% całkowitej krajowej WDB). Zróżnicowanie produktywności jest częściowo związane z typem struktury gospodarczej w polskich gospodarkach wiejskich. Podczas gdy regiony metropolitalne charakteryzują się większą specjalizacją w działalności usługowej, gospodarki wiejskie mają większy udział pracowników zatrudnionych w działalności podstawowej (tj. rolnictwie i leśnictwie). Zjawisko to podkreśla potrzebę zwiększenia produktywności w polskich gospodarkach wiejskich, zwłaszcza w sektorze rolnym.

Na poziomie lokalnym, gminy w obrębie MOF przyciągnęły najwięcej firm i zatrudniały najwięcej ludności w Polsce. Duże gminy w MOF odnotowują najniższą stopę bezrobocia (2,9%) wśród wszystkich typów gmin, a następne w kolejności są małe gminy w MOF (3,7%). Podobnie, większość przedsiębiorstw w Polsce koncentruje się w dużych gminach na terenie MOF (54%). Jednak w ciągu ostatniej dekady, małe gminy o wysokiej dostępności, zarówno w obrębie jak i poza MOF, zaobserwowały największy wzrost liczby przedsiębiorstw w Polsce.

Podczas gdy wyniki gospodarcze miast były i są motorem znacznej części polskiego wzrostu gospodarczego, rosnące nierówności regionalne mogą wywołać niepokoje społeczne, zwiększyć koszty polityk społecznych i w ostatecznym rozrachunku spowolnić wzrost gospodarczy w skali kraju. Strategie polityki i zarządzania mające na celu zwiększenie produktywności w gospodarkach wiejskich mogą przełożyć się na większy dochód narodowy i lokalne wpływy fiskalne. Rozwiązanie problemu nierówności regionalnych i niskich stóp wzrostu w niektórych regionach wiejskich wymaga koordynacji działań samorządów lokalnych w oparciu o długoterminowe strategie wzrostu opracowywane i wdrażane w celu zwiększenia synergii między sąsiednimi gospodarkami, aby osiągać większe korzyści skali. Wspólne polityki ukierunkowane na MŚP w gminach wiejskich mają na celu wzmocnienie

powiązań między dostawcami zasobów, produktów i usług a dużymi przedsiębiorstwami. Szereg strategii mających na celu poprawę takiej koordynacji omówiono w kolejnych rozdziałach raportu.

Proces nadrabiania zaległości przez polską gospodarkę przełożył się na poprawę niektórych wymiarów dobrobytu w poszczególnych regionach, zwłaszcza edukacji i bezpieczeństwa. Polska odnotowała boom w zakresie szkolnictwa wyższego, co doprowadziło do rozwoju wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, z powodzeniem konkurującej w skali globalnej. Wszystkie polskie regiony plasują się wśród 25% najlepszych regionów OECD pod względem odsetka siły roboczej z co najmniej średnim wykształceniem. Utrzymują się jednak pewne dysproporcje pomiędzy gminami, przy czym gminy o niskiej dostępności położone poza MOF charakteryzują się najniższym wskaźnikiem skolaryzacji w zakresie szkolnictwa podstawowego i średniego.

Polskie regiony mają możliwość poprawy wielu wymiarów dobrobytu. Dotyczy to mieszkalnictwa (niższa dostępność niż średnia regionalna dla państw OECD), zaangażowania obywatelskiego (niższa frekwencja wyborcza w porównaniu ze średnią OECD) i ochrony zdrowia (wyższy poziom zanieczyszczenia powietrza i niższa oczekiwana długość życia niż średnio w regionach OECD). Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę jakości i dostępu do infrastruktury transportowej i teleinformatycznej, a także transportu publicznego we wszystkich typach regionów. Pod względem jakości dróg, Polska znajduje się wśród 10 najgorszych krajów w Europie, a udział gospodarstw domowych podłączonych do szerokopasmowego Internetu w Polsce (78% w 2017 r.) jest poniżej średniej OECD (81%) i UE (85%). Kryzys związany z pandemią COVID-19 pokazał wyraźnie, jak kluczowe są sieci telekomunikacyjne, przy czym łączność szerokopasmowa jest szczególnie istotna ze względu na wzrost skali telepracy w kilku sektorach gospodarki.

Poprawa jakości życia we wszystkich gminach w Polsce wymaga rozwiązań w zakresie zarządzania, które wzmocnią skoordynowane podejście do zapewnienia, między innymi, mieszkań i wysokiej jakości usług medycznych dla ludności. Harmonizacja planów i dostosowanie priorytetów w zakresie usług publicznych pomiędzy JST jest jeszcze bardziej istotne w kontekście spadku liczby ludności, gdy osiągnięcie korzyści skali dla inwestycji staje się palącym problemem. Pandemia COVID-19 pokazała nam również, jak ważna jest koordynacja z krajowymi strategiami na rzecz poprawy infrastruktury szerokopasmowej i transportowej, w szczególności w przypadku gmin wiejskich, ponieważ ma ona szczególne znaczenie dla poprawy dostępu do rynków i usług oraz zapewnienia nowych możliwości zatrudnienia dzięki lepszej łączności.

Bibliografia

- EC (2018), *World Economic Forum Global Competitiveness Report*, European Commission. [23]
- Eurostat (2020), *Regional Information Society Statistics*. [8]
- Fadic, M. et al. (2019), *Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>. [25]
- Fihel, A. and P. Kaczmarczyk (2013), *Migracja a polski rynek pracy (Migration and the Polish Labour Market)*. [17]
- Kurek, S. (2011), "Population changes in Poland: A second demographic transition view", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 19, pp. 389-396, <http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.05.146>. [7]

- OECD (2020), "Coronavirus (COVID-19): SME policy responses", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>. [19]
- OECD (2020), *OECD Labour Force Statistics*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5842cc7f-en>. [6]
- OECD (2020), *OECD Metropolitan Statistics (database)*, OECD, Paris. [9]
- OECD (2020), *OECD Regional Statistics (database)*, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>. [5]
- OECD (2020), "Regional demography", *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>. [2]
- OECD (2020), *Regional Statistics*, OECD, Paris, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020). [18]
- OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>. [4]
- OECD (2019), *Economic Policy Reforms 2019: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/aec5b059-en>. [14]
- OECD (2019), *OECD Survey - Polish Municipalities*, OECD, Paris. [3]
- OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>. [13]
- OECD (2018), "Bridging the rural digital divide", *OECD Digital Economy Papers*, No. 265, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/852bd3b9-en>. [21]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Poland 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2018-en. [15]
- OECD (2018), *OECD Regional Well-Being (database)*, OECD, Paris, <http://www.oecdregionalwellbeing.org> (accessed on 10 June 2020). [20]
- OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en. [16]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [1]
- OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>. [12]
- OECD/EC (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [11]
- Statistics Poland (2020), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020). [10]
- Statistics Poland (2020), *Road Transport in Poland in the Years 2016 and 2017*, Centre for Transport and Communications Statistics. [22]

Statistics Poland (n.d.), *Transport and communications*,
<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (accessed on 15 July 2020).

[24]

Uwagi

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

² Regiony metropolitalne to regiony TL3, w których 50% ludności mieszka na obszarze MOF liczącym ponad 250 000 mieszkańców i mniej niż 1,5 mln mieszkańców (np. Bielsk, Kraków lub Poznań). Regiony te różnią się od dużych regionów metropolitalnych, które odnoszą się do regionów TL3, w których ponad 50% ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 1,5 mln mieszkańców (np. MOF Katowicki, miasto Warszawa).

³ Dostępność jest mierzona jako odległość od gminy do MOF. Jeśli dojazd do MOF zajmuje więcej niż 60 minut, wówczas uznaje się, że dostępność jest niska. W przeciwnym razie, jeśli gmina położona poza MOF znajduje się w odległości mniejszej niż 60 minut jazdy samochodem od MOF, uznaje się, że dostępność jest wysoka.

2 Koordynacja pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w ramach polskich jednostek samorządu lokalnego

W niniejszym rozdziale omówiono ramowy model koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w ramach jednostek samorządu terytorialnego (JST)¹ w Polsce. W szczególności oceniono odpowiedzialność instytucjonalną za koordynację w ramach gmin i powiatów oraz przedstawiono przegląd mechanizmów instytucjonalnych, praktyk partnerskich oraz niezbędnych zdolności i zasobów do rozwijania ulepszonych środków koordynacji. Na zakończenie przedstawiono szereg ukierunkowanych zaleceń mających na celu wspieranie skutecznej koordynacji.

Wstęp

Samorządy lokalne państw należących do OECD regularnie stają wobec wyzwań polityki publicznej, które nie ograniczają się do jednego konkretnego obszaru polityki czy sektora, ale mają raczej charakter wielowymiarowy i przekrojowy (OECD, 2020^[1]). Począwszy od gospodarki przestrzennej i planowania transportu miejskiego, a skończywszy na zapewnieniu świadczeń socjalnych, zrównoważonym wykorzystaniu zasobów naturalnych i ochronie środowiska, te złożone kwestie polityczne często wykraczają poza granice sektorowe i obejmują obszary odpowiedzialności kilku jednostek organizacyjnych w ramach miasta lub gminy. Nasuwają się zatem pytania, w jaki sposób samorządy lokalne mogą najlepiej poradzić sobie z dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi, jak podejść do polityk dotyczących młodzieży i jak zarządzać rozwojem przestrzennym w sposób skuteczny, spójny i zintegrowany.

W ostatnich dziesięcioleciach pojawienie się złożonych problemów politycznych, takich jak zmiana klimatu, zagrożenia naturalne, nierówności społeczne, opieka zdrowotna, migracja czy starzenie się społeczeństwa, okazało się trudnym wyzwaniem, ponieważ są to problemy, które nie dają się łatwo rozwiązać, wiążą się z wieloma współzależnościami i wykraczają poza istniejące obszary polityk (Lægreid et al., 2015^[2]). Ze względu na swoją złożoność i konsekwencje społeczno-gospodarcze pandemia COVID-19 uwypukliła również zasadnicze znaczenie koordynacji dla skutecznego lokalnego zarządzania kryzysowego w celu znalezienia odpowiednich rozwiązań politycznych we wszystkich sektorach i instytucjach. (OECD, 2020^[3]) W obliczu bezprecedensowego kryzysu w dziedzinie zdrowia publicznego władze na wszystkich szczeblach miały za zadanie szybko, skutecznie i spójnie zareagować na szereg wyzwań – począwszy od reagowania na sytuację kryzysową po zarządzanie bezpośrednimi skutkami gospodarczymi wynikającymi z wprowadzenia blokad w wielu sektorach gospodarki.

Rozwiązywanie takich przekrojowych problemów politycznych wymaga zintegrowanego podejścia do zarządzania, które wykracza poza tradycyjne bariery administracyjne, aby opracowywać, wdrażać i oceniać wielowymiarowe interwencje polityczne poprzez solidną, trwałą koordynację pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i silosami politycznymi (OECD, 2020^[1]). Bez odpowiedniej koordynacji między różnymi jednostkami samorządów terytorialnych decydenci mogą podejmować swoje decyzje w oparciu o nieprawidłowe, nieobiektywne lub niekompletne informacje (World Bank Group, 2018^[4]). Wynikające z tego polityki i usługi mogą być wadliwe, ponieważ nie zostały odpowiednio ocenione pod względem kosztów, potencjalnych korzyści i efektów, spójności z istniejącymi politykami, a także zgodności z prawem materialnym i proceduralnym. (World Bank Group, 2018^[4]). Ponadto prace prowadzone przez różne jednostki działające w ramach samorządu lokalnego mogą być diametralnie sprzeczne lub powielać się, co prowadzi do marnotrawienia zasobów publicznych. Wreszcie, brak koordynacji może prowadzić do obciążeń dla obywateli, na przykład poprzez zduplikowane procedury i długotrwałe procesy biurokratyczne. Koordynację można zatem postrzegać jako środek do celu - narzędzie do opracowywania i realizacji lepszej polityki i usług dla obywateli.

Podczas gdy skuteczna koordynacja zawsze stanowiła wyzwanie dla sektora publicznego (Seidman, 1997^[5]) wiele organów władzy rozrosło się (World Bank Group, 2018^[4]), w związku z czym doszło do atomizacji struktur administracyjnych (Beuselinck, 2008^[6]; Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013^[7]) w ciągu ostatnich dziesięcioleci. Kiedy struktury władzy, również na szczeblu lokalnym, stają się coraz bardziej rozbudowane, znalezienie wspólnych, wzajemnie skoordynowanych rozwiązań w zakresie tworzenia polityk i świadczenia usług staje się jeszcze większym wyzwaniem, ponieważ w proces decyzyjny zaangażowanych jest więcej interesariuszy o różnorodnych interesach. (Slack, 2007^[8]). Ponadto, obowiązki władz stopniowo się zwiększały i stawały się coraz bardziej złożone (OECD, 2020^[1]; World Bank Group, 2018^[4]) a jednocześnie obywatele na całym świecie coraz głośniejszymi artykułowali swoje oczekiwania i stawali się bardziej wymagający, jeśli chodzi o jakość usług publicznych (OECD, 2019^[9]). Nie jest więc zaskoczeniem, że koordynacja postrzegana jest jako "endemiczny problem administracji publicznej" (Per Lægreid, 2015^[10]), który skłania rządy na wszystkich szczeblach do poszukiwania nowych podejść do skoordynowanego tworzenia polityki i świadczenia usług. W ostatnich dziesięcioleciach

koordynacja polityki całego rządu w ramach różnych sektorów i podmiotów instytucjonalnych w celu osiągnięcia większej spójności polityk zyskała na znaczeniu w wielu państwach członkowskich OECD, a także w krajach niebędących członkami OECD, a rozwój udoskonalonych środków koordynacji jest obecnie powszechnie uznawany za jeden ze strategicznych czynników umożliwiających prawidłowe zarządzanie publiczne. (OECD, 2020^[11]).

Aby promować spójność i wspierać nowe poziomy koordynacji polityk i usług w wewnętrznych działaniach samorządów lokalnych w Polsce dotyczących różnych sektorów i angażujących różne jednostki organizacyjne, niniejszy rozdział pokazuje, że skuteczna koordynacja na poziomie lokalnym wymaga czegoś więcej niż tylko narzucania i egzekwowania decyzji i stosowania hierarchicznego systemu zarządzania. Chociaż ocena zawarta w tym rozdziale koncentruje się przede wszystkim na polskich gminach, wynikające z niej wskazówki mogą okazać się istotne również dla powiatów. W oparciu o wyniki ankiety OECD oraz fakty i dane zebrane podczas czterech misji informacyjnych, rozdział ten prezentuje przegląd sposobów, w jakie decydenci polityczni mogą rozwinąć ulepszone środki koordynacji w ramach małych i dużych JST. W pierwszej części rozdziału dokonano oceny instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację w polskich gminach. Druga część, poprzez przedstawienie mechanizmów instytucjonalnych, praktyk partnerskich i zarządzania zasobami ludzkimi, pokazuje, w jaki sposób jednostki samorządu mogą wspierać skuteczną koordynację.

Niektóre kwestie polityczne mogą wymagać zaangażowania nie tylko różnych podmiotów w ramach jednostki samorządu, ale także innych szczebli administracji i podmiotów spoza niej (np. organizacji społeczeństwa obywatelskiego czy obywateli). W rozdziale tym skupiono się wyłącznie na koordynacji wewnątrz JST. Rozdział 6 dotyczący wielopoziomowego rządzenia analizuje koordynację pionową na osi podmioty rządowe - samorząd terytorialny, jak również koordynację poziomą pomiędzy różnymi JST. Z kolei Rozdział 8 dotyczący otwartego rządzenia koncentruje się na zaangażowaniu i koordynacji działań z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami.

Definiowanie koordynacji

Koordynacja jest niezbędna dla zintegrowanego planowania strategicznego, skutecznego świadczenia wielu usług oraz zapewnienia właściwego finansowania polityk. Jednakże, pomimo istotnego znaczenia koordynacji dla wszystkich form tworzenia polityki i świadczenia usług oraz istnienia bogatej literatury akademickiej próbującej scharakteryzować to pojęcie, pozostaje ono słabo zdefiniowane i są kwestionowane (Per Lagreid, 2015^[10]). Istnieje wiele definicji, a sama koordynacja była wielokrotnie określana mianem "kamienia filozoficznego", ponieważ stanowi bardzo pożądany koncept, który często ma być lekarstwem na najważniejsze wyzwania przed jakimi stoją władze na wszystkich szczeblach. (March and Simon, 1993^[11]).

W celu podejścia do problemu na potrzeby niniejszego rozdziału, opis charakteru i celu koordynacji zostanie dokonany na trzech różnych poziomach, z których każdy będzie charakteryzował się zwiększonym zakresem działań. Poziomy te opierają się na modelach koordynacji Petersa (2004^[12]) i stanowią część narzędzia samooceny OECD dla samorządów lokalnych w Polsce. Skala, na którą składają się te poziomy obrazuje jak w teorii samorządy lokalne mogą z czasem stopniowo przechodzić do bardziej złożonych i zintegrowanych podejść do koordynacji. Podczas gdy skala przedstawia idealną trajektorię, w praktyce postęp nie zawsze ma charakter liniowy, a samorządy mogą znajdować się na dwóch poziomach jednocześnie, ponieważ niektóre jednostki mogły już wdrożyć pewne działania koordynacyjne, podczas gdy inne zespoły nadal pracują w silosach.

Pierwszym i podstawowym poziomem koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w polskich samorządach lokalnych jest doraźna wymiana informacji pomiędzy niezależnymi jednostkami organizacyjnymi i/lub pomiędzy wydziałami w celu wzajemnego wspierania się w osiąganiu celów. Decyzje podejmowane w jednej jednostce organizacyjnej/wydziale uwzględniają decyzje podejmowane w innych i podejmowane są starania, aby unikać konfliktów i negatywnych skutków, takich

jak zwiększone koszty, brak spójności pomiędzy politykami, duplikowanie działań i obciążenia dla obywateli. Ten poziom koordynacji - często określany jako koordynacja negatywna (Peters, 2004^[12]) - może pomóc miastom i gminom w usprawnieniu prostego świadczenia usług przy minimalnych kosztach, ale nie zmienia ogólnego sposobu tworzenia polityk.

Drugą formą koordynacji na wyższym poziomie jest koordynacja pozytywna. Na tym szczeblu, indywidualne działania jednostek organizacyjnych i wydziałów mają na celu nie tylko unikanie powielania działań i konfliktów, ale także poszukiwanie sposobów współdziałania w zakresie świadczenia usług i realizacji polityk. Przechodząc z etapu samej identyfikacji do aktywnego współdziałania, jednostki mogą osiągnąć synergii dla realizacji swoich zadań. Poszczególne jednostki organizacyjne nadal pracują autonomicznie i realizują swoje własne cele, ale regularna, formalna wymiana informacji i dokumentów z innymi właściwymi zespołami przyczynia się do realizacji ogólnych celów i programów.

Trzecim i najbardziej złożonym poziomem koordynacji, do którego samorządy lokalne mogą dążyć, jest systematyczna strategiczna integracja pracy jednostek/wydziałów wokół wspólnych celów strategicznych. Jednostki organizacyjne koordynują swoje działania nie tylko w celu realizacji swoich indywidualnych zadań, ale dążą do osiągnięcia zintegrowanych celów, do opracowywania i wdrażania wzajemnie powiązanych, spójnych i wielowymiarowych strategii/planów rozwoju, w ramach budżetu i zasad finansowych obowiązujących JST. Celem tego poziomu koordynacji jest także dostosowywanie strategii/planu rozwoju do różnych innych dokumentów programowych samorządu oraz planów rządowych wyższego szczebla, aby zapewnić spójność i konsekwencję podejścia. Ten trzeci poziom może również obejmować wspólne opracowywanie strategii (np. rozwoju budownictwa mieszkaniowego, mobilności czy ochrony środowiska), które wykraczają poza poszczególne polityki sektorowe lub inne dokumenty strategiczne określających wizję przyszłości danego samorządu. Aby osiągnąć trzeci poziom koordynacji, jednostki mogą zostać formalnie zobowiązane do wymiany informacji. Ponieważ cele muszą być zintegrowane, ten poziom koordynacji może wymagać istotnych nakładów w zakresie priorytetyzacji polityk i przywództwa.

Główne wyzwania dla koordynacji wewnętrznej w samorządzie lokalnym w Polsce

W odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną przez OECD, 36 gmin i 10 powiatów z całej Polski wchodzących w skład próby badawczej określiło szereg wyzwań, przed którymi stoją w zakresie efektywnej koordynacji. Rysunek 2.1 przedstawia przegląd najważniejszych wyzwań związanych z koordynacją, jakie zostały zgłoszone. Brak środków finansowych (86% badanych gmin), brak czasu (83% badanych gmin) i brak zasobów ludzkich (81% badanych gmin) były trzema najczęściej wymienianymi wyzwaniami dla skutecznej koordynacji między jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi. Oprócz wyzwań zgłoszonych w ankiecie OECD, wywiady przeprowadzone podczas misji informacyjnych wykazały istnienie stosunkowo niskiego poziomu świadomości znaczenia koordynacji wewnątrz JST oraz powiązanych korzyści, jakie bardziej efektywna koordynacja może przynieść.

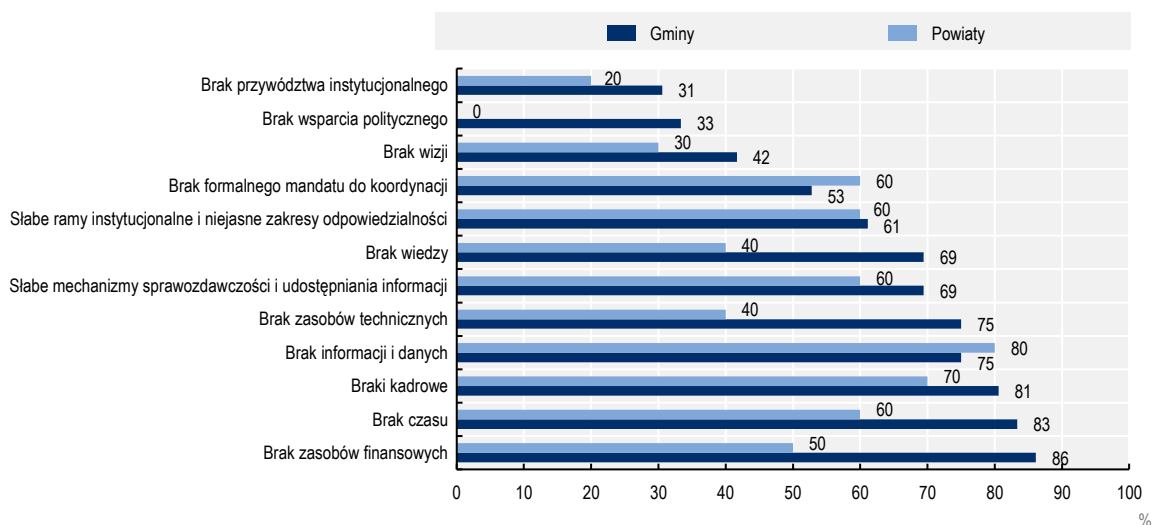
Zebrane informacje i dane wskazują, że instytucjonalizacja koordynacji pozostaje problemem w całej Polsce. Ponad dwie trzecie badanych gmin (69%) postrzega słabe rozwiązania w zakresie sprawozdawczości i wymiany informacji jako główny problem (Rysunek 2.1). Dla 80% badanych gmin wiejskich (o niskiej dostępności) położonych poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF) (szczegółowe wyjaśnienie różnych typów gmin stosowanych na potrzeby oceny w tym rozdziale znaleźć można w Rozdziale 1), wydaje się to być szczególnie dużym problemem. W konsekwencji słabej sprawozdawczości i wymiany informacji, 75% respondentów z gmin uczestniczących w ankiecie za wyzwanie uznało brak informacji i danych (Rysunek 2.1). Podobnie, słabe ramy instytucjonalne z niejasno zdefiniowanym zakresem odpowiedzialności są wymieniane przez ponad połowę gmin (61%). W szczególności w 80% gmin wiejskich leżących poza MOF stanowi to wyzwanie dla skutecznej koordynacji. Co więcej, ponad połowa respondentów (53%) uważa brak formalnych uprawnień do koordynacji za przeszkodę. Wszystkie cztery wyzwania są również wymieniane przez porównywalną liczbę powiatów jako

wyzwania. W szczególności, brak informacji i danych (80%) oraz brak formalnych uprawnień do koordynacji (60%) zostały wymienione przez powiaty jako wyzwania w kwestionariuszu ankiety OECD. Problemy te wskazują na potrzebę jasnego określenia ról i obowiązków instytucjonalnych, które są przedmiotem oceny w drugiej części niniejszego rozdziału.

O ile zapewnienie przejrzystości instytucjonalnej i odpowiedzialności stanowi ważny element wspierania skutecznej koordynacji, sukces podmiotów zaangażowanych w koordynację zależy również od zapewnienia niezbędnych zdolności i zasobów. Jak wspomniano powyżej, znaczna większość gmin uważa brak zasobów finansowych (86%) i ludzkich (81%) za główne wyzwania, a 75% respondentów jako problem wskazuje brak zasobów technicznych (Rysunek 2.1). Wiedza techniczna i jej brak są postrzegane przez ponad dwie trzecie gmin (69%) jako wyzwanie, a w grupie gmin wiejskich leżących poza MOF czynnik ten jest wymieniany nawet przez 80% respondentów. Te cztery zgłoszone wyzwania podkreślają znaczenie potencjału instytucjonalnego i zasobów. Dla porównania, potrzeby te wydają się być mniej naglące dla powiatów. Około 50% z nich za główne wyzwanie postrzega finansowanie, a 40% zasoby techniczne. Jedynie zasoby ludzkie są uważane za ważny problem przez większość (70%) powiatów, co czyni je drugim najczęściej zgłaszanym wyzwaniem w tej kategorii JST.

Inne warunki wstępne dla zapewnienia skutecznej koordynacji to wsparcie polityczne, przywództwo i zaangażowanie na wszystkich szczeblach - od burmistrza, przez wyższą kadrę kierowniczą po urzędników. Prawie połowa wszystkich gmin (42%) i aż 80% gmin wiejskich usytuowanych poza MOF uznaje brak wizji koordynacji za jedno z głównych wyzwań, przed którymi stoją (Rysunek 2.1). Wynik ten jest zbieżny ze wspomnianym wyżej brakiem świadomości znaczenia koordynacji i możliwości jej wykorzystania, obserwowanym we wszystkich gminach. Ponadto, około jedna trzecia respondentów zgłasza brak wsparcia politycznego (33%) i brak przywództwa instytucjonalnego (31%) jako główne wyzwania. Dla porównania, w przypadku powiatów brak wizji (30%), brak wsparcia politycznego (0%) i brak przywództwa instytucjonalnego (20%) wydają się rzadziej spotykanymi problemami (Rysunek 2.1).

Rysunek 2.1. Główne wyzwania dotyczące efektywnej koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w polskich samorządach lokalnych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 46 JST poziomu lokalnego biorących udział w ankiecie OECD (n=46), z czego 36 to gminy, a 10 to powiaty. Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

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

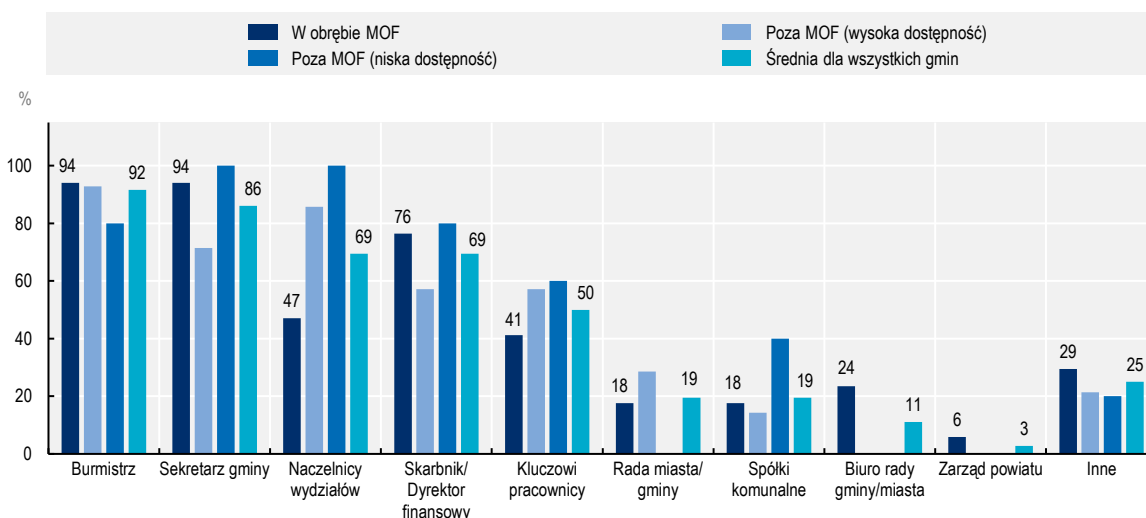
Zapewnienie instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w ramach polskich jednostek samorządu

Burmistrzowie (prezydenci/wójtowie) i sekretarze gmin pełnią kluczowe funkcje koordynacyjne w znacznej większości gmin

W ramach ankiety OECD przeprowadzonej na potrzeby niniejszego raportu, 61% gmin uczestniczących w badaniu zgłosiło słabe ramy instytucjonalne i niejasny zakres odpowiedzialności jako wyzwanie dla skutecznej koordynacji wewnątrz urzędów gmin (Rysunek 2.1). Również podczas misji informacyjnych OECD często zgłaszano brak zdefiniowanych ról poszczególnych instytucji w gminach. Aby zapewnić skuteczną koordynację, kluczowe jest, aby role instytucjonalne i obowiązki w zakresie koordynacji były jasno zdefiniowane i powszechnie znane pracownikom samorządów lokalnych oraz wspierane przez liderów politycznych.

Rysunek 2.2 pokazuje, że we wszystkich gminach, burmistrz (92%), jak również sekretarz gminy (86%), są zgłaszani jako osoby najbardziej regularnie zaangażowane w sprawy koordynacji i często pełniące kluczowe funkcje koordynacyjne. Niezależnie od kategorii gminy, burmistrzowie odgrywają ważną rolę w koordynowaniu działań. W prawie połowie badanych gmin (49%) burmistrz ponosi główną odpowiedzialność za koordynację w ramach samorządu, podczas gdy w jednej trzeciej przypadków (29%) funkcja ta jest dzielona pomiędzy burmistrza i inne role (Rysunek 2.3). Ponadto, w odpowiedzi na pytanie o główne funkcje i zadania burmistrza uznawane za najważniejsze przez gminy uczestniczące w ankiecie OECD, "koordynacja polityk w ramach JST" była wymieniana na czwartym miejscu.

Rysunek 2.2. Instytucje/wydziały regularnie uczestniczące w koordynacji wewnątrz samorządów lokalnych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 36 JST biorących udział w ankiecie OECD (n=36). Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

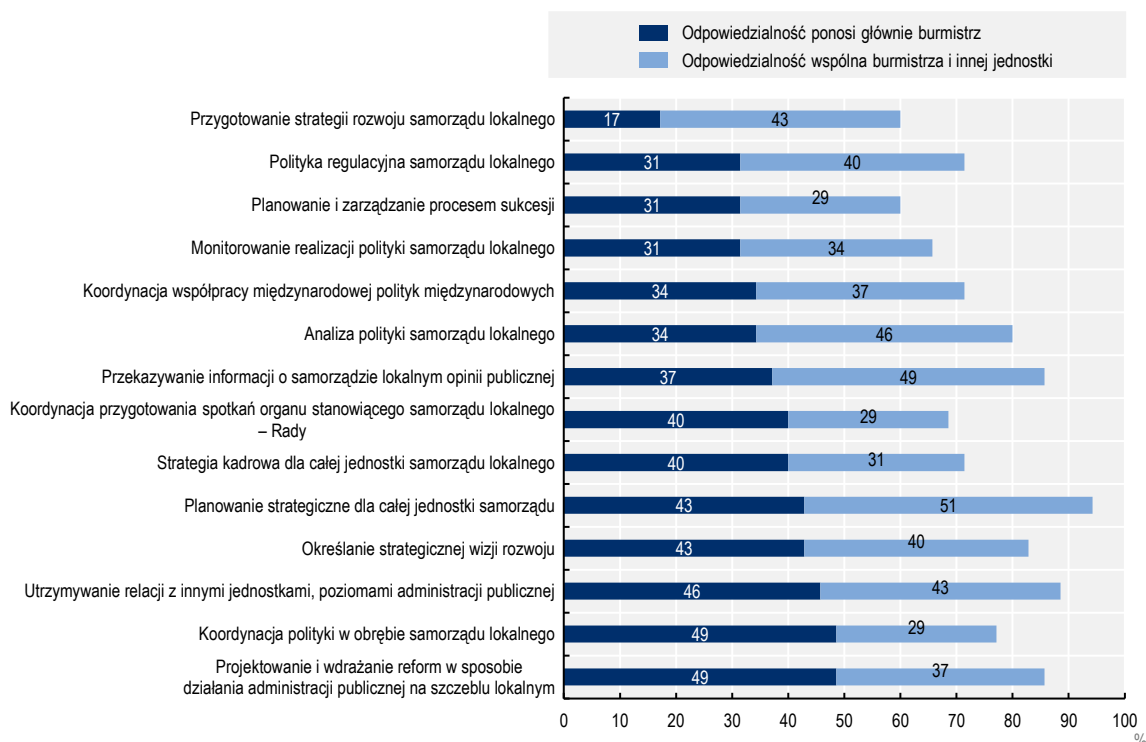
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w ankiecie OECD (2020).

Biorąc pod uwagę status prawny burmistrzów jako najwyższego organu wykonawczego JST (zgodnie z Art. 26 ustawy o samorządzie gminnym) i ich centralną pozycję w JST, nie jest zaskoczeniem, że pełnią oni ważne funkcje koordynacyjne w prawie wszystkich gminach. Podobnie, we wszystkich krajach OECD,

centralny organ² (ang. *centre of government*, CoG) we władzach regionalnych i krajowych często odpowiada za międzyinstytucjonalną koordynację wśród urzędników publicznych, ponad barierami administracyjnymi, przy czym około 70% organów centralnych w krajach członkowskich OECD jest odpowiedzialnych za koordynowanie polityk (OECD, 2020^[11]). Ustanowienie organu koordynującego wysokiego szczebla w celu poprawy spójności polityk pomiędzy jednostkami i instytucjami jest zgodne z wytycznymi zawartymi w rekomendacji OECD w sprawie spójności polityk na rzecz zrównoważonego rozwoju (OECD, 2019^[13]). Burmistrzowie są ważnymi strategicznymi uczestnikami procesu, którzy mogą zapewnić wizję, przywództwo i koordynację. W polskim kontekście ich potencjalna rola jest nie do przecenienia, a jako najwyższa władza wykonawcza w samorządach lokalnych, są oni kluczowi dla wspierania ogólnej koordynacji polityk i usług w całej gminie. Biorąc pod uwagę wysoki poziom centralizacji odpowiedzialności za koordynowanie polityk i usług w Polsce, koordynacja może jednak zostać znacznie ograniczona, jeśli burmistrzowie nie będą odpowiednio wypełniać tej roli. Sytuację pogarsza fakt, że polityczne umocowanie burmistrza może skutkować przypisywaniem funkcji i mandatów danej osobie, a w mniejszym stopniu instytucji. W przypadku, gdy burmistrz lub pracownicy urzędu nie wierzą, że posiadają mandat do prowadzenia koordynacji, tracą legitymację polityczną lub nie mają możliwości skutecznego wykonywania funkcji koordynacji (np. z powodu braków kadrowych i deficytu zasobów technicznych), potencjał instytucjonalny może być ograniczony, a inne podmioty mogą napotkać wyzwania związane z przyjęciem (w niektórych przypadkach delegowanej) roli w zakresie koordynacji.

Ocena różnych funkcji pełnionych przez burmistrza i „jego” urząd, którego wielkość może różnić się od kilkunastu pracowników w małych gminach do urzędu o rozbudowanej strukturze w większych gminach, ujawnia szeroki wachlarz zadań i obowiązków, jakie burmistrzowie wykonują w całej Polsce. Jak pokazano na Rysunek 2.3, w ponad 75% badanych gmin burmistrz jest całkowicie lub częściowo odpowiedzialny za planowanie strategiczne (94% gmin), utrzymywanie relacji z innymi szczeblami administracji publicznej (89%), projektowanie i wdrażanie reform administracji publicznej (86%), komunikację społeczną (86%), prognozowanie strategiczne (83%) oraz analizę polityk gminy (80%). Wszystkie te zadania wymagają wspólnej wizji międzysektorowej i skoordynowanych wysiłków różnych jednostek/wydziałów JST. Obarczenie burmistrza i powiązanego z nim urzędu odpowiedzialnością za koordynację wewnątrz samorządu oraz wyposażenie pracowników w środki niezbędne do właściwego wypełniania tej funkcji może zatem pozytywnie wpłynąć na wykonywanie innych ważnych obowiązków. Urzędy wspierające burmistrzów w wypełnianiu ich obowiązków mogą w ten sposób zapewnić praktyczną pomoc. Aby odpowiedzialność burmistrzów za koordynację znalazła swoje wyraźne odzwierciedlenie w prawie, można by zmienić ustawę o samorządzie terytorialnym określającą obowiązki burmistrzów, tak aby włączyć do niej odpowiedzialność za koordynację i nadać burmistrzom kompetencje niezbędne do strategicznego zarządzania powiązanymi zasobami oraz delegowania tego obowiązku w obrębie JST.

Rysunek 2.3. Zadania i funkcje realizowane przez burmistrza oraz inne jednostki i wydziały samorządu lokalnego



Uwaga: Na podstawie 35 odpowiedzi z gmin na kwestionariusz OECD (n=35). Choć wielkość próby odpowiedzi na kwestionariusz nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona spostrzeżenia specyficzne dla próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich gmin.

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

Oprócz burmistrza, w 69% badanych gmin w Polsce, skarbnik lub dyrektor finansowy uczestniczy w koordynowaniu procesu tworzenia polityk i świadczenia usług (Rysunek 2.2). Tradycyjne znaczenie procesu budżetowego dla koordynacji w sektorze publicznym oraz istotna odpowiedzialność skarbnika za utrzymanie równowagi budżetowej (zob. (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013^[7]) (opis cyklu budżetowania znaleźć można w Rozdziale 5) mogą być postrzegane jako czynniki przyczyniające się do jego regularnego zaangażowania w koordynację wewnętrzną w JST. Jednakże, podobnie jak w przypadku wszystkich osób, które przyjmują delegowane funkcje koordynacyjne, potencjalny sukces skarbnika zależy od woli politycznej burmistrza, jego zdolności do wpływania na innych decydentów, jak również od przyznanych mu zasobów ludzkich i finansowych. W przypadku przekazania odpowiedzialności za koordynację osobom innym niż burmistrz, należy również odpowiednio dostosować obieg odpowiednich dokumentów i informacji, tak aby umożliwić im wypełnianie delegowanych funkcji.

Ponad dwie trzecie gmin (69%) informuje o regularnym zaangażowaniu w sprawy koordynacji naczelników wydziałów (Rysunek 2.2). Co ciekawe, ankieta OECD wykazała, że we wszystkich gminach wiejskich (o niskiej dostępności) położonych poza MOF, dyrektorzy wydziałów i sekretarze gminni wydają się odgrywać większą rolę w koordynacji, nawet w porównaniu z burmistrzem. Sytuacja ta różni się od zaangażowania naczelników wydziałów w gminach położonych w obrębie MOF, gdzie angażują się oni regularnie tylko w 47% badanych gmin. Podobna tendencja została zaobserwowana w odniesieniu do roli kluczowych pracowników wydziałów, którzy w większości przypadków są ekspertami lub starszymi pracownikami lokalnej administracji publicznej. Są oni regularnie zaangażowani w koordynację wewnętrzną w 50% badanych gmin (Rysunek 2.2). W podziale na kategorie gmin widać, że zaangażowanie pracowników

wydziałów jest największe w gminach położonych poza MOF o niskiej dostępności (60%), a najmniejsze w gminach położonych w obrębie MOF (41%) (Rysunek 2.2). Mniejsza liczebność całego personelu gmin i wynikający z tego niższy poziom centralizacji mogą tłumaczyć to spostrzeżenie.

Inne podmioty gminne, takie jak rada gminy, odgrywają jedynie niewielką rolę w koordynacji. Tylko 19% badanych gmin zgłasza ich regularne zaangażowanie w sprawy koordynacji (Rysunek 2.2). Na niewielkie znaczenie rad gminnych w procesach koordynacji wpływać może ich charakter politycznych organów decyzyjnych, jak również fakt, że sesje rady są z mocy prawa otwarte dla publiczności. Podobnie jak rada gminy, spółki komunalne czy biura rady gminy - jeśli istnieją w danej JST - angażują się jedynie w niewielkiej liczbie gmin (średnio mniej niż 20%) (Rysunek 2.2).

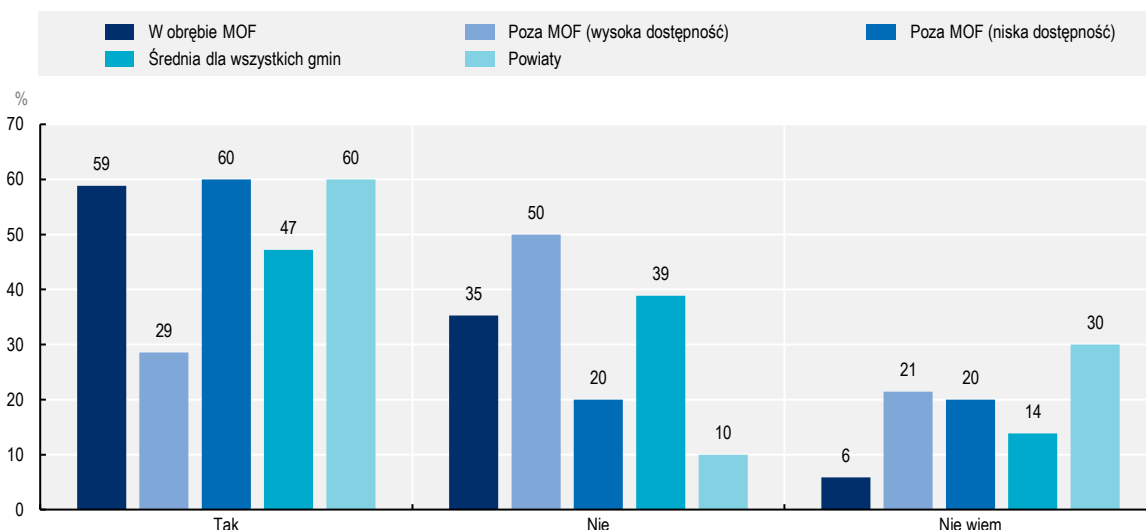
Brak formalnego mandatu może osłabiać dążenie do koordynacji instytucjonalnej

Przekrojowy charakter koordynacji polityk i usług oraz konieczność zaangażowania różnych interesariuszy wymaga silnych rozwiązań instytucjonalnych. Doświadczenia OECD pokazują, że odpowiednie ramy instytucjonalne mogą ułatwić skuteczną i efektywną koordynację horyzontalną i wertykalną. Aby zapewnić przejrzystość zakresu obowiązków różnych instytucji publicznych w zakresie koordynacji wewnętrznej, samorządy lokalne we wszystkich państwach OECD zaczęły tworzyć formalne rozwiązania instytucjonalne. Często role, zadania i obowiązki w zakresie koordynacji są zapisane w legislacji i mandatach prawnych, aby zapewnić instytucjom uprawnienia niezbędne do skoncentrowania się na koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi. Skodyfikowanie odpowiedzialności za koordynację w dokumencie prawnym daje jasną sytuację prawną, zapewnia legitymizację wobec innych podmiotów i może podnieść poziom świadomości dotyczący znaczenia koordynacji. Zapewnienie urzędnikom publicznym silnego mandatu może zatem pomóc w zagwarantowaniu efektywnej koordynacji. W tym kontekście, rekomendacja OECD w sprawie spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju wzywa do ustanowienia jednoznacznego mandatu w celu zapewnienia koordynacji zrównoważonego rozwoju w skali całego sektora publicznego, aby "zidentyfikować i ograniczyć rozbieżności pomiędzy priorytetami i politykami sektorowymi oraz promować wzajemnie wspierające się działania poszczególnych wydziałów i instytucji". (OECD, 2019^[13]).

Z odpowiedzi udzielonych w ankiecie OECD wynika, że w mniej niż połowie gmin (47%) jednostki i wydziały regularnie zaangażowane w koordynację posiadają formalny mandat (Rysunek 2.4). Tak jest również w przypadku 60% badanych powiatów. Podczas gdy w 39% badanych gmin (10% powiatów) uprawnienia takie nie są nadawane, około 14% gmin (30% powiatów) odpowiedziało, że nie jest pewne czy formalne uprawnienia istnieją. Pokazuje to, że nawet jeśli oficjalny mandat do koordynacji istnieje, nie jest on właściwie komunikowany, a pracownicy JST nie mają świadomości jego istnienia, a zatem nie może on zapewniać jednostce koordynującej legitymacji niezbędnej do wykonywania jej zadań. Gminy położone poza MOF o niskiej dostępności dwukrotnie częściej stosują formalne uprawnienia niż gminy o wysokiej dostępności leżące poza MOF (Rysunek 2.4).

Jeśli istnieją formalne uprawnienia, są one zawarte w ogólnym regulaminie organizacyjnym większości JST lub mają formę odrębnej regulacji. W większości przypadków przepisy te określają odpowiedzialność burmistrza za sprawy koordynacji lub stanowią, że sekretarz gminy lub skarbnik przejmuje tę odpowiedzialność w drodze uprawnień delegowanych przez burmistrza. W drodze uchwały można zatem jednoznacznie upoważnić jeden lub kilka podmiotów wchodzących w skład JST do kierowania działaniami koordynacyjnymi całej jednostki samorządu.

Rysunek 2.4. Czy jednostki/wydziały samorządów lokalnych regularnie zaangażowane w koordynację posiadają formalny mandat do koordynacji działań?



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 46 JST poziomu lokalnego biorących udział w ankiecie OECD (n=46), z czego 36 to gminy, a 10 to powiaty. Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

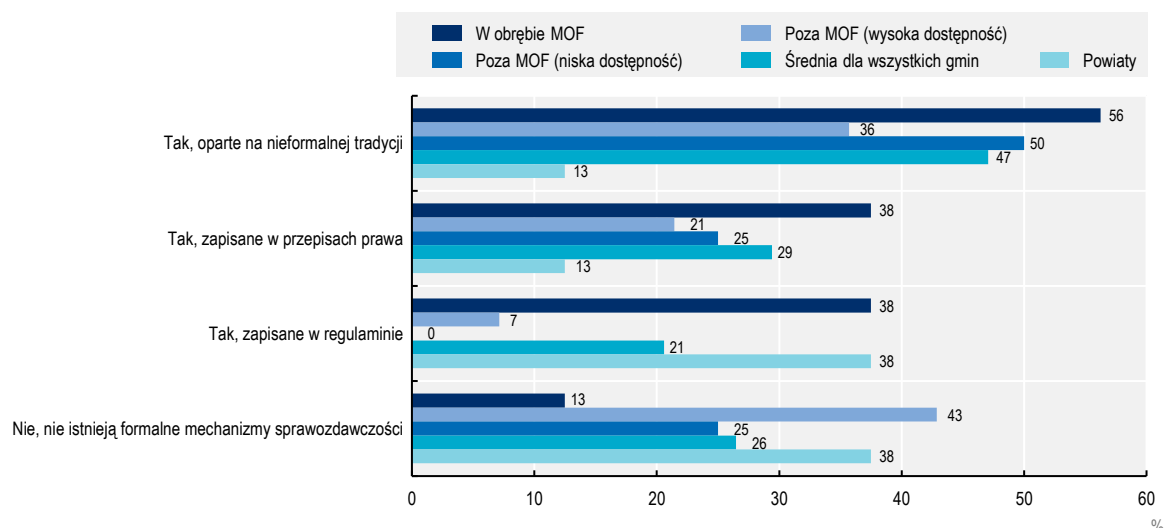
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w ankiecie OECD (2020).

Formalne upoważnienia zawarte w wewnętrznych regulacjach samorządu lokalnego mogą pomóc w umiejscowieniu instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację w jednej lub kilku jednostkach lub wydziałach, jednakże regulacje te nie nakładają na pozostałe komórki JST prawnego obowiązku prowadzenia koordynacji. Wprawdzie jednostki i wydziały we wszystkich JST w Polsce są z mocy prawa zobowiązane do wykonywania poleceń burmistrza, który jest najwyższym organem wykonawczym w JST, jednak nie mają one automatycznego prawnego obowiązku współdziałania z innymi osobami lub jednostkami/wydziałami, którym powierzono zadanie koordynacji. W zależności od mandatu koordynatorów, stworzenie obowiązku prawnego może również wymagać włączenia odpowiednich zapisów określających zasady sprawozdawczości do statutów wszystkich wydziałów i jednostek.

Formalne ustalenia dotyczące sprawozdawczości

Poprzez ustanowienie obowiązku współdziałania, formalne ustalenia dotyczące sprawozdawczości mogą pomóc burmistrzowi lub odpowiedniej jednostce/wydziałowi odpowiedzialnym za koordynację w gminach w dążeniu do osiągnięcia wyższych poziomów koordynacji. Przykładowo, w przypadku realizacji planów działania samorządu lokalnego i lokalnych strategii rozwoju, prawie jedna trzecia badanych gmin stworzyła formalne ustalenia dotyczące sprawozdawczości, które są zapisane w przepisach prawa (29% gmin) lub uwzględnione w regulaminach (21% gmin) (Rysunek 2.5). Dla porównania, 38% badanych powiatów zgłosiło, że posiada formalne ustalenia dotyczące sprawozdawczości zapisane w regulaminach. Rozróżniając pomiędzy kategoriami gmin, Rysunek 2.5 pokazuje, że gminy położone w obrębie MOF najczęściej posiadają formalne ustalenia dotyczące sprawozdawczości wywodzące się z aktów prawnych (38%) i regulacji (38%). Obraz zmienia się nieco, gdy przyjrzymy się odpowiedziom udzielonym przez gminy położone poza MOF. W ich przypadku mniej powszechne jest posiadanie formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości wynikających z aktów prawnych lub regulaminów. Tylko około jedna czwarta z nich zapisuje swoje ustalenia dotyczące sprawozdawczości formie aktów prawnych, a jedynie 7% gmin o wysokiej dostępności spoza MOF korzysta z regulaminów. Żadna z gmin wiejskich spoza MOF nie zgłosiła korzystania z regulaminów w celu udokumentowania ustaleń dotyczących sprawozdawczości.

Rysunek 2.5. Istnienie formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości pomiędzy burmistrzem a różnymi jednostkami sektorowymi/agencjami samorządowymi w zakresie realizacji planów działania i strategii rozwoju lokalnego



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 42 JST poziomu lokalnego biorących udział w ankiecie OECD (n=42), z czego 34 to gminy, a 8 to powiaty. Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

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

W wielu samorządach lokalnych formalne ustalenia dotyczące sprawozdawczości nie są tworzone za pomocą przepisów prawa czy regulaminów, ale wywodzą się z nieuregulowanej, nieformalnej tradycji, która może być produktem ubocznym formalnych procesów stworzonych dla osiągnięcia innych celów. Z odpowiedzi udzielonych przez JST w ankiecie OECD wynika, że jest to najczęstsza forma sprawozdawczości w odniesieniu do realizacji planów działania i lokalnych strategii rozwoju. Prawie połowa wszystkich gmin (47%) zgłosiła posiadanie takich rozwiązań w zakresie sprawozdawczości, przy czym we wszystkich trzech kategoriach gmin występuje ona stosunkowo często (zob. Rysunek 2.5). Połowa gmin położonych poza MOF o niskiej dostępności opiera swoje ustalenia dotyczące sprawozdawczości na tradycji nieformalnej. Ustalenia dotyczące sprawozdawczości oparte na nieformalnej tradycji są przejawem elastycznego podejścia, które wiąże się z niskimi kosztami transakcyjnymi. Zwłaszcza w mniejszych gminach, z mniejszą liczbą pracowników i często bardziej bezpośrednimi interakcjami, mogą one skutecznie umożliwić burmistrzowi koordynowanie wdrażania planów działania i lokalnej strategii rozwoju. Ponieważ jednak tradycje nieformalne nie są zinstytucjonalizowane, zależą one w dużej mierze od osobistych relacji i zaufania. Zmieniający się burmistrzowie i rotacja pracowników mogą zatem stwarzać poważne problemy dla ustaleń dotyczących sprawozdawczości opartych na tradycji nieformalnej.

Ankieta OECD wykazała, że tylko 26% gmin (38% powiatów) nie posiada żadnych formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości, które byłyby pomocne w koordynacji wdrażania planów działania i lokalnych strategii rozwoju. Podczas gdy jedynie 13% gmin położonych w obrębie MOF stwierdziło, że nie posiada żadnych formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości, blisko połowa gmin spoza MOF o wysokiej dostępności (43%) poinformowała, że nie posiada żadnych formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości. Jest to zatem kategoria gmin, które mają najmniej sformalizowane obowiązki w zakresie raportowania postępów we wdrażaniu planów działania i lokalnych strategii rozwoju (Rysunek 2.5).

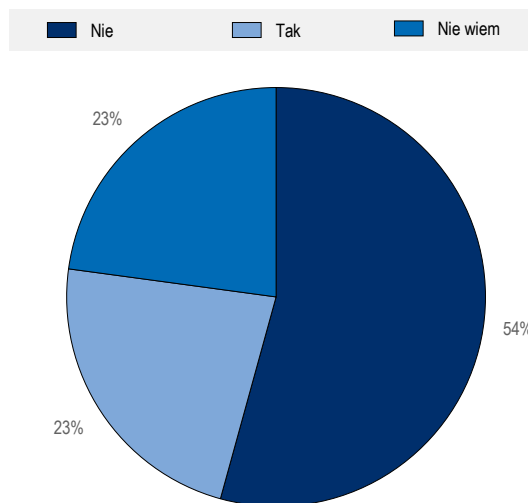
Bardziej strategiczne wykorzystanie dokumentów programowych może przyczynić się do poprawy koordynacji

Podczas gdy formalny mandat oparty na przepisach prawa lub regulaminie może pomóc w ustaleniu odpowiedzialności za koordynację, dokumenty polityk mogą podnieść świadomość znaczenia koordynacji wewnętrznej w JST i stanowić wytyczne dla urzędników, którym powierzono zadanie koordynacji. Mogą one dostarczać wskazówek, zapewniać przejrzystość i podkreślać dobre praktyki i cele, które dana jednostka stara się osiągnąć. Przykładami takich dokumentów programowych są plany wewnętrznych reform oraz strategie rozwoju. Odniesienie do koordynacji w strategiach rozwoju samorządów lokalnych może przyczynić się do zwiększenia poziomu świadomości wśród pracowników samorządu i obywateli dotyczących korzyści płynących z koordynacji jako katalizatora realizacji strategicznych celów programowych danej JST.

Ankieta OECD oraz wywiady przeprowadzone podczas misji informacyjnych wykazały, że większość polskich gmin nie uchwaliła jeszcze dokumentu strategicznego, który zawierałby odniesienia do koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi. Rysunek 2.6 pokazuje, że tylko 23% badanych gmin zgłosiło posiadanie dokumentów programowych, które koncentrują się na koordynacji w planowaniu, projektowaniu i świadczeniu usług w różnych sektorach polityk, podczas gdy ponad połowa gmin (54%) nie posiada takich dokumentów. Większość gmin, które zgłosiły posiadanie dokumentów strategicznych koncentrujących się na koordynacji, znajduje się w obrębie MOF (41%). Duża liczba respondentów (23%) ankiety OECD stwierdziła, że nie jest pewna czy istnieją dokumenty programowe dotyczące koordynacji.

Co ciekawe, strategie rozwoju w wielu samorządów lokalnych często zawierają odniesienia do koordynacji poziomej z sąsiednimi JST oraz koordynacji pionowej z innymi szczeblami władzy. Szczegółowy przegląd koordynacji horyzontalnej i wielopoziomowego zarządzania znaleźć można w Rozdziale 6.

Rysunek 2.6. Istnienie dokumentów programowych, które koncentrują się na koordynacji planowania, projektowania i świadczenia usług w różnych sektorach polityki



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 35 JST poziomu gminnego biorących udział w ankiecie OECD (n=35). Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

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

Dwa przykłady tego, jak odniesienia do koordynacji mogą zostać zawarte w już istniejących dokumentach programowych dotyczą strategii rozwoju miast Białystok i Poznań. W przypadku Poznania, strategia wyraźnie stwierdza, że opiera się na koordynacji i wymienia "rozwój sieci koordynacji świadczenia usług publicznych" jako jeden ze swoich celów (City of Poznań, 2017^[14]). Również strategia rozwoju Białegostoku podkreśla znaczenie "poprawy koordynacji różnych instytucji (w tym organizacji publicznych i pozarządowych)" dla osiągnięcia różnych celów polityk, takich jak zaspokajanie potrzeb rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji (City of Białystok, 2010^[15]). Ramka 2.1 zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat tego, w jaki sposób strategię rozwoju obu miast odnoszą się do koordynacji wewnętrznej. Nawet jeśli większość gmin nie posiada jeszcze żadnego dokumentu programowego, który uwzględniałby koordynację, włączenie tematu koordynacji do dokumentów strategicznych niektórych gmin świadczy o tym, że zaczęły one dostrzegać korzyści i wartość dodaną wynikającą z koordynacji.

Ramka 2.1. Strategie rozwoju miast zawierające odniesienia do koordynacji planowania, projektowania i świadczenia usług w różnych sektorach polityk

Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+

W Części III dokumentu wymieniono podstawowe zasady i założenia, których spełnienie warunkuje pomyślną realizację strategii rozwoju. Wśród tych kluczowych założeń Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+ jako element skutecznej realizacji wymienia efektywne przywództwo, które zapewnia współdziałanie poszczególnych wydziałów w realizacji [strategii].

Strategia podkreśla ponadto znaczenie "koordynacji i komunikacji w ramach zespołów interdyscyplinarnych, które pozwalają łączyć wiedzę z różnych środowisk [...] i obszarów funkcjonowania miasta w celu pogodzenia wielu - często różnych - punktów widzenia". Podkreśla się, że "holistyczne i otwarte spojrzenie na zadania, które sprawia, że ich realizacja jest częścią więcej niż jednego priorytetu" może przynieść miastu korzyści.

Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku 2020+

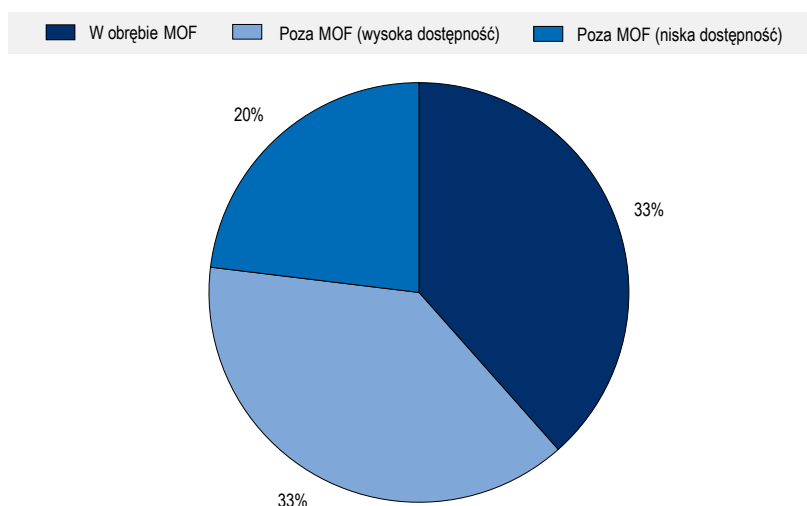
W lokalnej strategii rozwoju jako kwestię o fundamentalnym znaczeniu wymienia się koordynację "funkcjonowania różnych instytucji i organizacji", w szczególności w obszarach działalności na rzecz osób i rodzin wymagających wsparcia i pomocy.

Źródło: Miasto Poznań (2017^[14]), *Strategia Rozwoju: Miasto Poznań 2020+*, <https://bip.poznan.pl/bip/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020.doc,42/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020,80837.html> (dostęp: 10.09.2020); Miasto Białystok (2010^[15]), *Strategia Rozwoju: Miasto Białystok 2011-2020+*, https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/strategia-rozwoju-miasta-bialego.html (dostęp: 10.09.2020).

Poza uwzględnieniem odniesień do koordynacji w strategiach rozwoju, władze publiczne na różnych szczeblach w innych krajach OECD opracowały szereg pomocniczych dokumentów politycznych, takich jak przewodniki, zestawy narzędzi i podręczniki, które koncentrują się na spójności polityk i skutecznej koordynacji i są przeznaczone dla decydentów. Tego rodzaju dokumenty przynoszą wprawdzie największą wartość dodaną samorządom lokalnym ze stosunkowo mocno rozbudowaną strukturą administracyjną i wieloma pracownikami, ale również mniejsze JST mogłyby opracować prostsze wersje tych dokumentów wyłącznie do użytku wewnętrznego. Jak pokazuje Rysunek 2.7, niewiele gmin w Polsce opracowało już konkretne dokumenty strategiczne, które mogłyby konkretnie pomóc decydentom w koordynowaniu działań z różnymi jednostkami. Ogólnie rzecz biorąc, jedna trzecia gmin deklaruje, że korzysta z pisemnych wytycznych dla pracowników w formie zbioru zasad, podręczników lub przewodników. Tylko

33% respondentów z gmin leżących na terenie MOF oraz poza MOF o wysokiej dostępności wskazało, że korzysta z nich. Obecność tych instrumentów jest jeszcze rzadsza (20%) w przypadku gmin zlokalizowanych poza MOF o niskiej dostępności. Brak pisemnych wytycznych dotyczących koordynacji odzwierciedla ustalenia zebrane podczas misji informacyjnych OECD w Polsce oraz wyniki ankiety przedstawione na Rysunek 2.6, gdzie większość gmin biorących udział w ankiecie stwierdziła, że nie posiada dokumentów programowych, które koncentrowałyby się na koordynacji planowania, projektowania i świadczenia usług w różnych sektorach polityk.

Rysunek 2.7. Stosowanie przez gminy pisemnych wytycznych (zasad, podręczników, wytycznych itp.) w celu zapewnienia koordynacji polityk pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 35 JST poziomu gminnego biorących udział w ankiecie OECD (n=35). Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

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

Wspieranie skutecznej koordynacji poprzez mechanizmy instytucjonalne, partnerstwa i zarządzanie zasobami ludzkimi

Ustanowienie mechanizmów instytucjonalnych w celu poprawy koordynacji

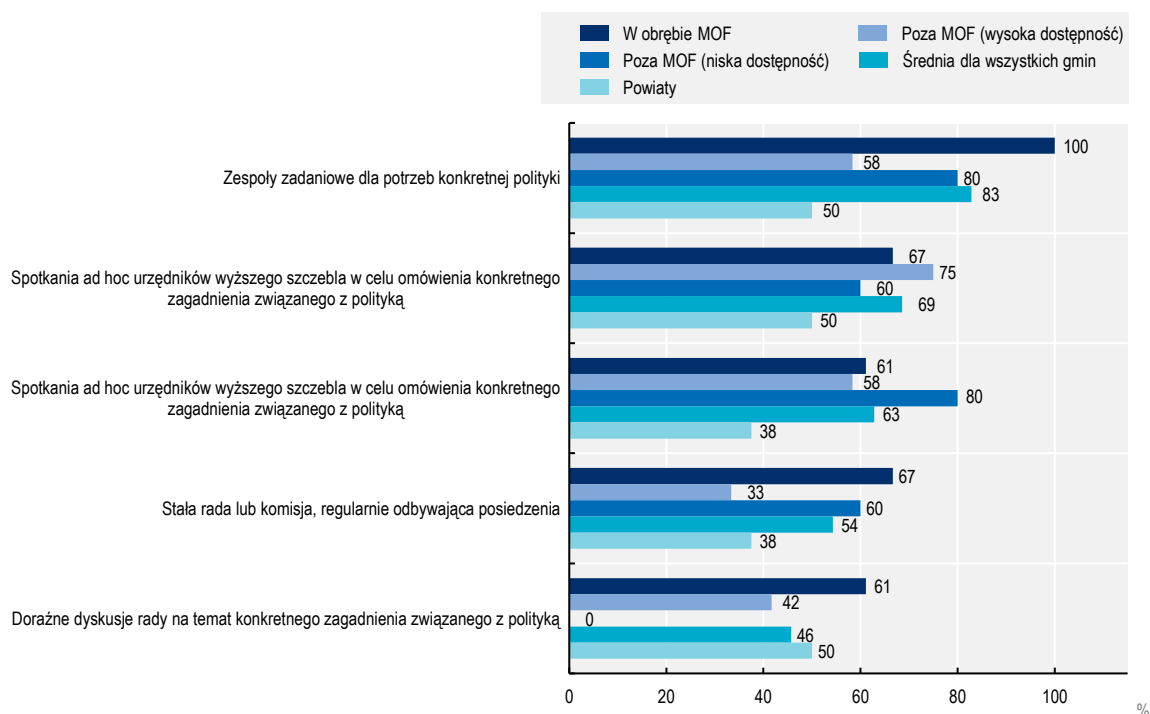
Samorządy lokalne w krajach członkowskich OECD wypracowały różne podejścia do koordynacji, aby zapewnić zintegrowane planowanie strategiczne, skutecznie świadczyć usługi i zagwarantować odpowiednie finansowanie polityk. Mają one do dyspozycji szereg mechanizmów służących poprawie koordynacji wewnątrz JST. Obejmują one stałe lub tymczasowe zespoły zadaniowe/grupy robocze oraz rady/komitety, które spotykają się doraźnie lub regularnie. Każdy z tych mechanizmów może obejmować dwustronną wymianę informacji pomiędzy dwiema osobami/jednostkami lub większą liczbą podmiotów w gminie. Ogólnie rzecz biorąc, stopień instytucjonalizacji i złożoności stosowanych mechanizmów koordynacji powinien być zawsze uzależniony od zasobów kadrowych samorządu lokalnego. Ich wielkość ma tu znaczenie, a mniejsze JST zatrudniające mniej pracowników mogą uznać za bardziej odpowiednie mechanizmy o niższym stopniu zinstytucjonalizowania.

Rysunek 2.8 przedstawia różne mechanizmy instytucjonalne stosowane przez samorządy lokalne w Polsce w celu zapewnienia koordynacji polityk pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i sektorowymi.

Najczęściej stosowanym przez samorządy mechanizmem instytucjonalnym są grupy zadaniowe, tworzone w celu rozwiązywania konkretnych problemów związanych z politykami. Zdecydowana większość, bo aż 83% respondentów ankiety skierowanej do gmin poinformowała o funkcjonowaniu zespołów zadaniowych w swoich jednostkach. Wszystkie gminy (100%) położone w MOF i 80% gmin wiejskich położonych poza MOF wskazało na ich wykorzystywanie (Rysunek 2.8). Są one powoływane przez burmistrza i mogą pracować nad tematami przekrojowymi oraz zajmować się złożonymi wyzwaniami, takimi jak wieloletnie planowanie budżetowe, bezrobocie, mieszkalnictwo lub niepełnosprawność. Dla porównania, tylko 50% badanych powiatów zgłosiło korzystanie z zespołów zadaniowych.

Z odpowiedzi udzielonych w ankiecie OECD oraz z wywiadów przeprowadzonych podczas misji informacyjnych wynika, że zespoły zadaniowe (czasami nazywane zespołami projektowymi lub grupami roboczymi) są najczęściej powoływane w celu opracowywania i wdrażania lokalnej strategii rozwoju. Przykłady takich zespołów zadaniowych można znaleźć w Białymstoku, Częstochowie, Katowicach i Poznaniu (patrz Ramka 2.2). Składają się one zazwyczaj z kilku różnych podmiotów i jednostek, takich jak zastępca prezydenta miasta/ burmistrza, sekretarz, skarbnik oraz naczelnicy/kierownicy/dyrektorzy kluczowych wydziałów/jednostek organizacyjnych. W niektórych przypadkach uczestniczą w nich nawet przedstawiciele spółek komunalnych. Aby ułatwić pracę, zespoły zadaniowe często tworzą protokoły i procedury wymiany informacji i dokumentów. Często osoba lub instytucja wiodąca (np. w wielu przypadkach zastępca burmistrza), która jest odpowiedzialna za nadzór i organizowanie pracy, przewodniczy zespołowi zadaniowemu lub grupie roboczej (Ramka 2.2). Przewodniczący regularnie przygotowuje porządek obrad, zapewnia spójność między różnymi uczestniczącymi jednostkami/instytucjami i odpowiada za wdrażanie decyzji grupy zadaniowej. Wyznaczony przewodniczący powinien również uczestniczyć w planowaniu i realizacji budżetu oraz wieloletniego planu finansowego w zakresie zadań powierzonych zespołowi. Pomimo swojego składu i mandatu, sukces przewodniczącego i zespołu zadaniowego jest w praktyce uzależniony także od politycznego poparcia burmistrza. Jest zatem niezwykle istotne, aby powołana grupa miała niezbędne poparcie polityczne i odpowiednie kompetencje decyzyjne w zakresie swoich zadań. Ponadto zespoły zadaniowe muszą mieć zapewnione odpowiednie (autonomiczne) środki finansowe, personel, wiedzę fachową i wsparcie techniczne w celu koordynowania procesu tworzenia polityk. Ważne jest zatem, aby lider lub przewodniczący grupy zadaniowej był zaangażowany w planowanie i wykonywanie budżetu oraz wieloletniego planu finansowego w zakresie powierzonych mu zadań.

Rysunek 2.8. Mechanizmy instytucjonalne stosowane przez samorządy lokalne w celu zapewnienia koordynacji polityk i usług pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 43 JST poziomu lokalnego biorących udział w ankiecie OECD (n=43), z czego 35 to gminy, a 8 to powiaty. Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

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

Drugim najczęściej stosowanym mechanizmem koordynacji w polskich gminach są doraźne spotkania urzędników wyższego szczebla dotyczące konkretnych kwestii związanych z politykami. Jak pokazuje Rysunek 2.8, stosunkowo wysoki poziom gmin we wszystkich kategoriach zgłasza korzystanie z tego mechanizmu. Wywiady przeprowadzane podczas misji informacyjnych OECD wykazały, że wszystkie gminy w przeważającej mierze polegają na tym mechanizmie codziennej koordynacji. Podczas gdy większość mechanizmów koordynacji wymaga pewnego stopnia formalizacji i regularności, doraźne interakcje urzędników wyższego szczebla często nie są postrzegane jako bezpośredni mechanizm koordynacji ze względu na ich nieformalny charakter i minimalne koszty operacyjne jakie generują. Jednak szczególnie w przypadku samorządów lokalnych, które dysponują mniejszymi personelem i prowadzą bardziej bezpośrednie interakcje, przyjęcie takich nieformalnych rozwiązań może również pozytywnie wpłynąć na koordynację. Można jednak oczekiwać, że szanse na osiągnięcie koordynacji poprzez nieformalne spotkania ad hoc będą się różnić w zależności od zaangażowanych osób i mogą w konsekwencji zależeć od osobowości, wiedzy i stosunków interpersonalnych uczestników.

Trzecim najczęściej zgłaszanym mechanizmem instytucjonalnym są regularne spotkania rady jednostki samorządu, na których można omawiać koordynację spraw o znaczeniu politycznym. W większości badanych gmin (63%) odbywają się regularne sesje rady, które są zazwyczaj zwoływane raz lub dwa razy w miesiącu w celu koordynowania polityk i świadczenia usług (Rysunek 2.8). Analiza według kategorii pokazuje, że spotkania te są najczęściej wykorzystywane do celów koordynacyjnych w gminach poza obszarami MOF o niskiej dostępności (80%). Na podstawie wywiadów przeprowadzonych podczas misji informacyjnych OECD i jak pokazano w Rysunek 2.2 można założyć, że regularne spotkania rad gmin nie są na ogół wykorzystywane jako mechanizm regularnej koordynacji, ale raczej do zapewnienia

spójności polityki w ważnych sprawach w poszczególnych przypadkach. W tym względzie Rysunek 2.8 pokazuje, że rada gminy może być również zwoływana ad hoc w celu omówienia konkretnych tematów politycznych. Jest to praktyka, którą zgłosiło 46% gmin.

Stałe rady lub komisje, które spotykają się regularnie funkcjonują w ponad połowie (54%) wszystkich gmin uczestniczących w ankiecie. Gminy w MOF o wysokiej dostępności są kategorią, która najczęściej wykorzystuje takie rady lub komisje jako mechanizmy koordynacji. W porównaniu z innymi typami gmin, samorządy lokalne spoza MOF o wysokiej dostępności o połowę rzadziej korzystają z takiego mechanizmu instytucjonalnego. Prace stałych rad i komisji mogą mieć charakter sektorowy w obszarach takich jak mieszkalnictwo, infrastruktura, energia czy bezpieczeństwo publiczne lub mogą koncentrować się na konkretnych kwestiach programowych. W całej Polsce stałe rady lub komisje często przybierają na przykład formę rady młodzieżowej i rady seniorów (bardziej szczegółową analizę funkcjonowania tych rad znaleźć można w Rozdziale 8 dotyczącym otwartego rządzenia). Choć gminy nie mają obowiązku tworzenia takich rad, to zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (1990) mogą powoływać stałe komisje i jednostki pomocnicze, w tym rady młodzieżowe i rady seniorów. Obecnie w Polsce zarejestrowanych jest około 200 gminnych rad młodzieżowych, co oznacza, że funkcjonują one w ramach co 12. JST (8%) (EC, 2019^[16]). Rady te pełnią funkcję doradczą i są skutecznym sposobem angażowania obywateli i korzystania z ich wiedzy eksperckiej. Pozwalają one również na bardziej skoordynowane kształtowanie polityk i świadczenie usług w obszarach, które reprezentują. Podobnie jak w przypadku innych mechanizmów instytucjonalnych, stałe rady i komisje wymagają wsparcia politycznego, aby mogły pełnić swoje funkcje.

Ramka 2.2. Zespoły zadaniowe w samorządach do spraw opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju

Częstochowa

Koordynacją i wdrażaniem strategii oraz powiązanych z nią programów sektorowych zajmuje się stały zespół powołany przez burmistrza. W skład zespołu wchodzi: zastępca burmistrza, skarbnik i sekretarz miasta, naczelnicy/kierownicy/dyrektorzy kluczowych wydziałów/jednostek organizacyjnych oraz przedstawiciele przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Przewodniczącym zespołu jest zastępca prezydenta miasta, którego powołuje prezydent miasta. Za obsługę administracyjną i przygotowanie prac zespołu odpowiedzialny jest naczelnik wydziału ds. strategii rozwoju miasta.

Białystok

W Białymstoku powołano zespół koordynacyjny składający się z sekretarza miasta, doradców prezydenta, naczelników wydziałów i odpowiednich pracowników samorządowych, który koordynuje realizację strategii rozwoju jednostki na lata 2011-20.

Katowice

W Katowicach wdrażanie strategii rozwoju lokalnego Katowice 2030 oraz realizację sektorowych strategii lokalnych i programów funkcjonalnych koordynuje i nadzoruje komitet sterujący. W skład komitetu wchodzi: zastępca prezydenta miasta (pełniący funkcję przewodniczącego), przedstawiciel Rady Miasta Katowice (pełniący funkcję wiceprzewodniczącego) oraz naczelnicy wydziałów: rozwoju, kultury, funduszy Unii Europejskiej, inwestycji, środowiska, transportu, mieszkalnictwa i dróg, polityki społecznej, edukacji, sportu i turystyki. Ponadto za przygotowanie i realizację decyzji komisji odpowiedzialny jest koordynator.

Poznań

Kompleksową realizację strategii rozwoju Poznania koordynuje interdyscyplinarny Komitet Sterujący. Do jego zadań należy nadzór merytoryczny nad procesem wdrażania strategii oraz pełnienie funkcji konsultacyjnej dla innych organów miasta w tym zakresie. W jego skład wchodzi osoba odpowiedzialna za realizację zadań z tym związanych (m.in. zastępcy prezydenta oraz naczelnicy/dyrektorzy wydziałów). W zakresie doradztwa specjalnego komitet sterujący korzysta z pracy podległych mu grup roboczych, które organizują potrzebne zasoby i kompetencje, zapewniają interdyscyplinarność zespołu oraz dbają o współdziałanie wydziałów i jednostek.

Od 2010 roku za integrację procesu zarządzania strategicznego i wieloletniego planowania budżetowego odpowiada kolejny komitet sterujący. Jest to również interdyscyplinarny zespół, który koordynuje prace nad przygotowaniem budżetu miasta i wieloletniej prognozy finansowej.

Źródło: Miasto Częstochowa (2016^[17]), *Strategia Rozwoju: Miasto Częstochowa 2030+*, <https://bip.czestochowa.pl/artukul/26231/1153997/strategia-rozwoju-miasta-czestochowa-2030> (dostęp: 10.09.2020); Miasto Białystok (2010^[15]), *Strategia Rozwoju: Miasto Białystok 2011-2020+*, https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/strategia-rozwoju-miasta-bialego.html (dostęp: 10.09.2020); Urząd Miasta Katowice (2015^[18]), *Strategia Rozwoju Miasta "Katowice 2030"*, <https://bip.katowice.eu/RadaMiasta/Uchwaly/dokument.aspx?idr=95384&menu=660> (dostęp: 10.09.2020); Miasto Poznań (2017^[14]), *Strategia Rozwoju: Miasto Poznań 2020+*, <https://bip.poznan.pl/bip/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020.doc.42/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020.80837.html> (dostęp: 10.09.2020).

Kształtowanie praktyk partnerskich w zakresie koordynacji

Oprócz mechanizmów instytucjonalnych opisanych w poprzednim rozdziale, samorządy lokalne mają do dyspozycji szereg praktyk partnerskich, które mogą przyczynić się do poprawy koordynacji. Rysunek 2.9 przedstawia przegląd różnych form partnerstw wykorzystywanych przez JST jako narzędzia służące poprawie koordynacji pomiędzy różnymi politykami sektorowymi w celu lepszego planowania i udoskonalenia lokalnych strategii rozwoju.

Najpowszechniej stosowaną praktyką partnerską w polskich gminach jest wspólne planowanie działań i interwencji. Prawie wszystkie badane gminy (91%) wskazały, że ich jednostki organizacyjne wspólnie planują działania i interwencje w celu lepszego planowania i doskonalenia lokalnych strategii rozwoju. Ankieta OECD wykazała jedynie niewielkie różnice w wykorzystywaniu partnerstw pomiędzy trzema różnymi kategoriami gmin. Natomiast w przypadku powiatów, tylko 56% respondentów zgłosiło korzystanie z tej praktyki. Wspólne planowanie działań stanowi formę pozytywnej koordynacji, w której jednostki nie tylko starają się unikać dublowania działań i powstawania konfliktów, ale także dążą do znalezienia sposobów na współdziałanie w zakresie świadczenia usług i realizacji polityk. Dzięki wspólnym działaniom i interwencjom dwie lub kilka niezależnych jednostek może osiągnąć synergii dla realizacji swoich własnych zadań, przyczyniając się jednocześnie do osiągnięcia ogólnych celów wspólnych.

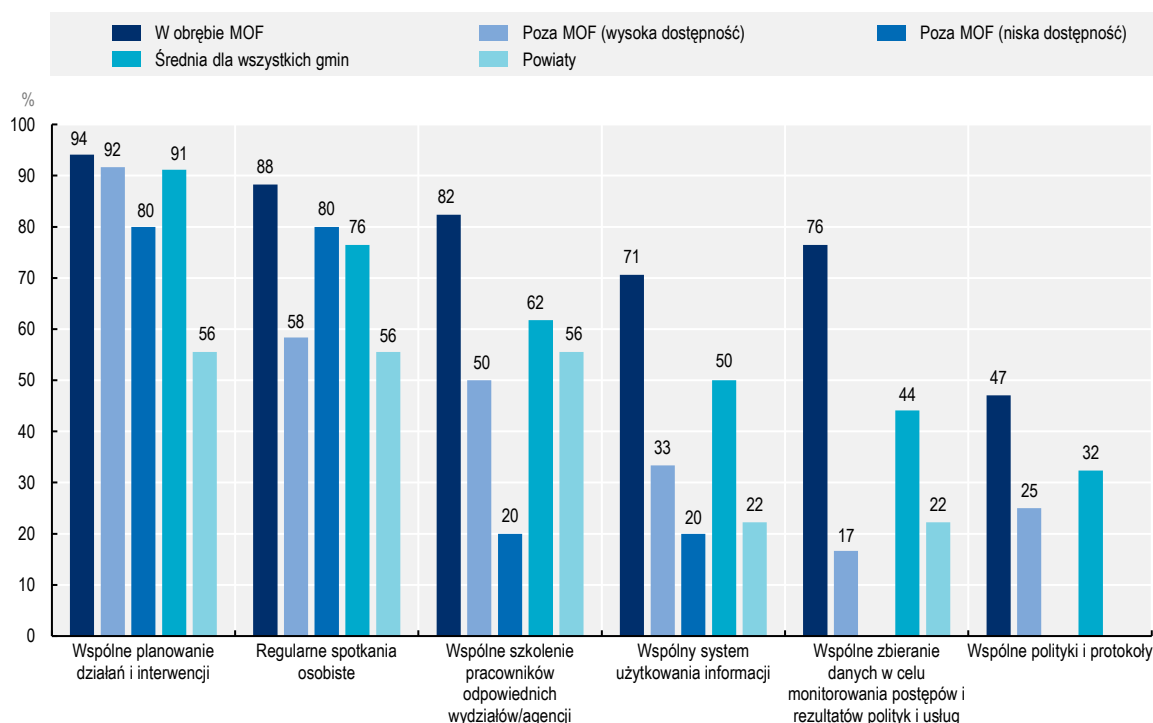
Drugą najczęściej zgłaszaną praktyką mającą na celu poprawę koordynacji na rzecz lepszego planowania i ulepszonych strategii rozwoju lokalnego są regularne spotkania bezpośrednie. Łącznie 76% badanych gmin (56% powiatów) wskazało, że organizuje regularne spotkania bezpośrednie. Podczas gdy ponad 88% gmin zlokalizowanych w MOF i 80% gmin leżących poza MOF (o niskiej dostępności) zgłasza regularne korzystanie ze spotkań osobistych, tylko 58% gmin w obszarach o wysokiej dostępności poza MOF wydaje się stosować tę praktykę w celu bardziej efektywnej koordynacji działań. Ze względu na swój nieformalny charakter i niskie koszty operacyjne, spotkania bezpośrednie są wydajnym i skutecznym sposobem koordynacji pracy pomiędzy jednostkami. Ich powodzenie może się jednak różnić w zależności od istniejącego poziomu zaufania, osobowości i wiedzy uczestników. Jeżeli spotkania odbywają się regularnie w bardziej formalnym trybie, ważne jest również, aby wszystkie zainteresowane podmioty były

o nich informowane lub zapraszane na nie, ponieważ w przeciwnym razie stają się one elementem wykluczenia i tworzą hierarchie dostępności informacji, co może mieć negatywne skutki.

W szczególności, na poziomie lokalnym, koordynacja często opiera się na zaufaniu i wzajemnym zrozumieniu. Stosunki interpersonalne są zatem ważnym elementem, który decyduje o jakości interakcji różnych jednostek reprezentowanych w zespole. Szkolenie personelu może być okazją do obniżenia barier instytucjonalnych i wspierania interakcji i wymiany informacji. Około 62% gmin uczestniczących w ankiecie OECD (56% badanych powiatów) zgłosiło, że prowadzi wspólne szkolenia personelu (Rysunek 2.9). Szkolenie takie mogą odbywać się w jednej z biorących udział instytucji, w jednostce partnerskiej lub w ośrodku szkoleniowym. Analiza według kategorii gmin pokazuje jednak, że nie jest to praktykowane wszędzie w równym stopniu, a sytuacja różni się znacznie w zależności od rodzaju gminy. Podczas gdy zdecydowana większość, 82% gmin położonych w MOF organizuje wspólne szkolenia, tylko połowa lub mniej gmin spoza MOF korzysta z tej formy partnerstwa (Rysunek 2.9). Tak duże różnice pomiędzy trzema kategoriami gmin mogą w pewnym stopniu wynikać z ograniczonych zasobów do wykorzystania na szkolenie pracowników dostępnych dla gmin położonych poza MOF i mniejszych gmin (więcej informacji na temat zarządzania zasobami ludzkimi można znaleźć w Rozdziale 7).

Duże dysproporcje pomiędzy gminami różnych kategorii są również obserwowane w przypadku korzystania z systemów wspólnego udostępniania informacji. Podczas gdy 71% gmin położonych w obrębie MOF stosuje system udostępniania informacji poszczególnym jednostkom organizacyjnym, tylko 33% gmin o wysokiej dostępności i 20% gmin o niskiej dostępności spoza MOF stosuje tę praktykę (Rysunek 2.9). Analogicznie, tylko 22% badanych powiatów korzysta z praktyki wspólnej wymiany informacji. Tak niski poziom może potencjalnie osłabiać skuteczną koordynację. Aby różne jednostki i instytucje mogły ze sobą współpracować, muszą wymieniać się informacjami w sposób nieformalny lub formalny. Nawet jeśli przepływ informacji jest tradycyjnie sztywny, pionowy i hierarchiczny, systemy wymiany informacji mogą wzmocnić pozycję pracowników samorządu lokalnego, ponieważ pozwalają im uzyskać bardziej wszechstronny i dokładny obraz zagadnień politycznych poprzez uzupełnienie własnej wiedzy o dodatkowe informacje (Dawes, 1996^[19]) oraz umożliwiają zidentyfikowanie potencjalnych synergii. Bez wystarczającej ilości wspólnych informacji gminy ryzykują, że ich urzędnicy nie będą w stanie brać pod uwagę decyzji podejmowanych w innych jednostkach. (Cejudo and Michel, 2017^[20]). Przy braku minimalnej wymiany informacji ad hoc między jednostkami, różne jednostki nie będą w stanie uniknąć konfliktów i negatywnych skutków, takich jak zwiększone koszty, brak spójności między politykami, nadmiarowość w realizacji zadań, dublowanie działań i generowanie obciążeń dla obywateli. Ponadto, bez odpowiednich informacji pracownicy JST nie są w stanie rozwiązywać złożonych problemów, które wymagają wspólnych działań (Landsbergen and Wolken, 2001^[21]). Nawet najniższy poziom koordynacji wymaga wymiany informacji, aby poszczególne jednostki mogły skuteczniej osiągać swoje cele. Znaczenie wymiany informacji uwidocznione zostało dodatkowo przez trwającą obecną pandemię COVID-19, kiedy możliwość odbywania fizycznych spotkań została ograniczona, a zespoły musiały w coraz większym stopniu polegać na wymianie informacji drogą cyfrową. W tym kontekście pandemia pokazała również potrzebę posiadania sprawnych systemów informatycznych (IT) i oprogramowania (np. intranet, platforma komunikacyjna lub platforma zarządzania projektami itp. Ponadto system zarządzania dokumentami online (np. ze wspólnym przechowywaniem dokumentów, systemem śledzącym przepływ dokumentów pomiędzy jednostkami itp.) może wspierać efektywne, przejrzyste i odpowiedzialne procedury obiegu dokumentów oraz ułatwiać procesy cyfrowego współtworzenia wspólnych dokumentów dotyczących polityki i planowania we wszystkich jednostkach.

Rysunek 2.9. Formy partnerstwa stosowane przez samorząd lokalny jako narzędzia służące poprawie koordynacji polityk w różnych sektorach w celu lepszego planowania i udoskonalenia lokalnych strategii rozwoju



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi udzielone przez 43 JST poziomu lokalnego, biorących udział w ankiecie OECD (n=43), z czego 34 to gminy, a 9 to powiaty. Wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie wniosków istotnych statystycznie, niemniej jednak oferuje spostrzeżenia dotyczące próby, które mogą być istotne dla większej grupy polskich JST.

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

Kwestia wspólnego gromadzenia danych w celu monitorowania postępów i wyników polityk i usług również potwierdza duże rozbieżności pomiędzy gminami leżącymi w obrębie i poza MOF. Podczas gdy tylko niewielki odsetek (17%) gmin o wysokiej dostępności poza MOF potwierdza stosowanie wspólnego gromadzenia danych, dla kontrastu 76% gmin wewnątrz MOF zgłasza, że różne jednostki gromadzą dane wspólnie (Rysunek 2.9). Tylko 22% badanych powiatów korzysta z tej praktyki. Partnerstwo różnych jednostek w celu wspólnego gromadzenia danych może nie tylko ułatwić działania w zakresie monitoringu, ponieważ integruje zasoby w ramach infrastruktury organizacyjnej (więcej informacji na ten temat można znaleźć w Rozdziale 4 dotyczącym wykorzystania dowodów w strategicznym podejmowaniu decyzji), ale może również sprzyjać ogólnej koordynacji polityk. Różnice między gminami poszczególnych kategorii można częściowo wyjaśnić różnicami w posiadanych zasobach, ponieważ gromadzenie danych i działania monitorujące wymagają wykwalifikowanego personelu, a zatem szkoleń.

Formą partnerstwa najrzadziej stosowaną przez gminy w Polsce są wspólne polityki i protokoły. Ogółem 32% badanych gmin (0% powiatów) wskazuje, że różne jednostki i instytucje współpracują ze sobą w sposób skoordynowany i integrują swoje polityki. Odsetek ten jest wyższy dla gmin położonych wewnątrz MOF (47%). Tylko jedna czwarta gmin o wysokiej dostępności poza MOF informuje o wykorzystywaniu takiej praktyki. W przypadku zintegrowanych polityk, poszczególne jednostki koordynują swoje działania nie tylko w celu realizacji swoich indywidualnych zadań, ale także wypracowania zintegrowanych celów, aby zapewnić wzajemnie powiązania i spójność polityk. Wymaga to systematycznej, strategicznej integracji pracy jednostek/wydziałów wokół wspólnych celów, która stanowi trzeci i najbardziej złożony

poziom koordynacji, jaki gminy mogą starać się osiągnąć. Ponieważ cele muszą być zintegrowane, ten poziom koordynacji może wymagać w znacznym stopniu priorytetyzacji celów polityk i przywództwa.

Zapewnienie zdolności i zasobów na potrzeby koordynacji poprzez zarządzanie zasobami ludzkimi

Doświadczenia krajów OECD pokazują, że proces wzmacniania koordynacji w ramach administracji publicznej jest przedsięwzięciem długofalowym, które spotyka się z wieloma wyzwaniami (OECD, 2016^[22]). Szczególnym problemem bywa często pewien stopień oporu różnych wydziałów/jednostek w dostosowywaniu swojej pracy i promowaniu kultury organizacyjnej zmierzającej do koordynowania działań, a także dostępność wymaganych zasobów ludzkich, finansowych i technicznych. Braki w zakresie zasobów ludzkich i technicznych (zob. Rysunek 2.1) zostały zgłoszone przez większość samorządów lokalnych w ankiecie OECD, co podkreśla znaczenie potencjału i zasobów instytucjonalnych.

Administracja publiczna i służba cywilna na wszystkich szczeblach w większości krajów nie była tworzona z myślą o tym, jak najlepiej zapewnić efektywną koordynację pomiędzy poszczególnymi instytucjami. W większości przypadków służby cywilne zostały utworzone w sposób oparty na efektywności hierarchii, która umożliwia pionowy przepływ informacji i rozliczalność. Z ankiety OECD i misji informacyjnych wynika jednak, że w przypadku 81% gmin (70% powiatów) zasoby ludzkie i kompetencje pracowników JST należą do najpilniejszych wyzwań w zakresie koordynacji, przed którymi stoją samorządy (Rysunek 2.1). Aby umożliwić skuteczną koordynację, ważne jest zatem zwiększenie poziomu świadomości, zrozumienia i kompetencji polityków i urzędników w samorządach lokalnych.

Szkolenia mogą pomóc w kształtowaniu umiejętności i kompetencji potrzebnych do skutecznej koordynacji. Kursy mogą koncentrować się na komunikacji wewnętrznej, zarządzaniu dokumentami, dzieleniu się informacjami, a także na niezbędnych umiejętnościach informatycznych. Konkretnie umiejętności i kompetencje w dziedzinie zarządzania projektami i kierowania zespołami mogą być również pomocne w zwiększeniu potencjału wyznaczonych osób odpowiedzialnych za koordynację lub kierujących (np. przewodniczący) instytucjonalnymi strukturami koordynacyjnymi (np. zespół zadaniowy). Ponadto szkolenia mogą podnieść świadomość znaczenia i zakresu koordynacji w ramach JST oraz przyczynić się do zmiany kultury organizacyjnej, w której współdziałanie ponad podziałami administracyjnymi jest bardziej naturalnym odruchem niż praca w silosach instytucjonalnych. W tym kontekście rekomendacja OECD w sprawie spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju podkreśla potrzebę strategii i programów szkoleniowych w celu budowania kompetencji do koordynowania działań w skali całej administracji publicznej (OECD, 2019^[13]). Około 62% respondentów ankiety OECD zgłosiło stosowanie wspólnych szkoleń dla pracowników (Rysunek 2.9). Również programy szkoleniowe prowadzone przez samorząd regionalny lub podmioty pozarządowe (np. Fundacja Szkoły Liderów Miast, patrz Rozdział 7 dotyczący zarządzania zasobami ludzkimi) powinny podnosić świadomość znaczenia koordynacji i przyczyniać się do budowania potencjału. Szkolenia mogłyby zostać włączone do podstawowego programu nauczania dla wszystkich nowych pracowników samorządowych. Aktualnie zatrudnieni urzędnicy mogliby zostać zobowiązani do odbycia określonych szkoleń w celu zwiększenia poziomu swojej świadomości i kompetencji.

Ponadto, pracownicy samorządów powinni postrzegać swoją rolę koordynatorów. Aby zainicjować prawdziwą zmianę kultury organizacyjnej zmierzającą do poprawy jakości polityk i usług dla obywateli, która wykracza poza podnoszenie poziomu świadomości, należy promować koordynację przy każdej możliwej okazji. Odniesienia do koordynacji powinny być zawarte nie tylko w dokumentach polityk, ale także uwzględnione przez JST jako punkt odniesienia w systemach wartości i modelach kompetencji służby cywilnej oraz w ocenach wyników pracy. Zdolność do prowadzenia skutecznej i efektywnej koordynacji w gminach i powiatach mogłaby być jednym z kryteriów oceny pracowników, szczególnie w przypadku urzędników wyższego szczebla. Ponadto można by wprowadzić konkretne zachęty uzależnione od wyników, aby jeszcze bardziej zmotywować pracowników samorządowych do współpracy

z innymi jednostkami organizacyjnymi. Ankieta OECD wykazała jednak, że obecnie tylko 6% gmin korzysta z tego narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi i uwzględnia koordynację w zarządzaniu wynikami. Ponadto konieczność współpracy z różnymi sektorami i jednostkami organizacyjnymi może być podkreślana już w opisach stanowisk pracy, a związane z nią umiejętności pokonywania barier administracyjnych mogą być uwzględniane w kryteriach rekrutacji. (Christensen and Lægheid, 2008^[23]).

Rekomendacje

Zapewnienie instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację

Definiowanie i komunikowanie obowiązków jednostek i wydziałów samorządu lokalnego

Aby zapewnić skuteczną koordynację, instytucjonalne role i obowiązki jednostek/wydziałów muszą być jasne i dobrze zdefiniowane. Ponadto obowiązki instytucjonalne powinny być szeroko zakomunikowane, uznane przez pracowników samorządowych i wspierane przez kierownictwo polityczne. Jednostki samorządu lokalnego mogłyby zatem:

- Udostępnić wszystkim pracownikom schemat organizacyjny przedstawiający strukturę organizacyjną jednostki samorządu wraz z rolami i obowiązkami poszczególnych jednostek/wydziałów i przejrzystymi liniami raportowania przez pracowników. Taki schemat organizacyjny powinien zawierać dane kontaktowe kluczowych pracowników i powinien być regularnie aktualizowany i dostosowywany w celu uwzględnienia wszystkich zmian w zakresach obowiązków.
- Opublikować i udostępnić innym jednostkom samorządu przyjazną dla użytkownika wersję schematu organizacyjnego, przedstawiającego strukturę organizacyjną wraz z podziałem ról i obowiązków wszystkich jednostek/wydziałów, np. na stronie internetowej JST. Schemat organizacyjny może zawierać dane kontaktowe kluczowych pracowników. Alternatywnie można wskazać numer telefonu i/lub adres poczty elektronicznej jako pierwszy punkt kontaktowy, który będzie dalej przekazywać połączenia/emaile do odpowiednich jednostek/pracowników JST.

Wprowadzenie jasno określonej odpowiedzialności instytucjonalnej za koordynację.

Wyraźne przypisanie odpowiedzialności za koordynację do jednej lub kilku instytucji może pomóc w zapewnieniu skutecznej koordynacji i poprawić spójność polityk w różnych jednostkach i sektorach. Ze względu na swoją rolę najwyższego organu wykonawczego w samorządzie lokalnym, burmistrzowie pełnią kluczowe funkcje koordynacyjne w zdecydowanej większości JST w całej Polsce. Aby jednoznacznie wskazać odpowiedzialność burmistrzów za koordynację w aktach prawnych i wyposażać ich w kompetencje niezbędne do strategicznego zarządzania zasobami, rząd Polski mógłby rozważyć następujące rozwiązania:

- Zmodyfikowanie zakresu zadań burmistrzów w ustawie o samorządzie gminnym (zwłaszcza w art. 30), tak aby uwzględnić i zdefiniować odpowiedzialność burmistrza za koordynację wewnętrzną w JST.

Oprócz burmistrza, odpowiedzialność za koordynację jest często delegowana i współdzielona z innymi jednostkami, takimi jak sekretarz miasta czy skarbnik, którzy odgrywają ważną rolę w koordynowaniu tworzenia polityk i świadczenia usług w wielu polskich JST. Należy zatem rozważyć:

- Przydzielenie odpowiedzialności za ogólne funkcje koordynacyjne jednej lub kilku osobom (burmistrzowi, sekretarzowi lub kierownikowi jednostki organizacyjnej) w JST.
- Dopilnowanie, aby informacja o odpowiedzialności jednostki/jednostek za koordynację była powszechnie znana w całej JST i zadbanie o polityczne wsparcie ze strony burmistrza.

- Dostosowanie obiegu istotnych dokumentów i wymiany informacji w taki sposób, aby jednostka/jednostki koordynujące mogły wypełniać swoje funkcje.
- Zapewnienie jednostce(-om) odpowiedzialnej(-ym) za koordynację niezbędnych zasobów ludzkich i środków finansowych, aby umożliwić właściwe wypełnianie tej funkcji.

Rozważenie wprowadzenia formalnych zakresów obowiązków dla jednostek/wydziałów koordynujących

W celu ułatwienia pracy wydziału(-ów) odpowiedzialnego(-ych) za koordynację polityk i usług, JST może sporządzić i przekazać formalny zakres obowiązków, który określi szczegółowo ich rolę, zadania i obowiązki. Zdefiniowanie odpowiedzialności za koordynację w formie urzędowego dokumentu daje pewność prawną i legitymację w relacjach z innymi podmiotami i może zwiększyć świadomość znaczenia koordynacji. Ponadto formalny zakres obowiązków mógłby również nakładać na inne instytucje obowiązek współpracy z jednostką/jednostkami koordynującymi. Zapewnienie jednostce(-om) koordynującej(-ym) silnego mandatu do kierowania działaniami koordynacyjnymi jednostek samorządu terytorialnego może zatem być pomocne w skutecznej koordynacji. W wielu polskich samorządach lokalnych takie zakresy obowiązków przewidują odpowiedzialność burmistrza/ za sprawy związane z koordynacją lub wskazują, że sekretarz lub skarbnik przejmuje tę odpowiedzialność w drodze delegacji uprawnień od burmistrza. Można zatem rozważyć:

- Ustanowienie wyraźnego formalnego mandatu dla jednostki/jednostek odpowiedzialnych za koordynację, w ramach ogólnych regulaminów organizacyjnych JST lub w odrębnej regulacji, w celu ułatwienia pracy nad koordynacją w jednostkach organizacyjnych i poszczególnych sektorach polityk.
- Udostępnienie istniejących już mandatów pracownikom JST i poinformowanie ich o konkretnych rolach, zadaniach i obowiązkach przypisanych do różnych jednostek organizacyjnych/ wydziałów.

Rozważenie zastosowania formalnych ustaleń dotyczących sprawozdawczości dla celów koordynacji

W przypadku ustanowienia obowiązku współpracy, formalne procesy raportowania mogą pomóc burmistrzowi lub odpowiedniej jednostce/ wydziałowi odpowiedzialnemu za koordynację w ramach samorządu lokalnego w pracy z kilkoma innymi jednostkami/wydziałami zmierzającej do osiągnięcia wyższego poziomu koordynacji. Formalne ustalenia w zakresie sprawozdawczości mogą być narzucone przez obowiązujące akty prawne lub przepisy, jednakże wiele jednostek samorządu terytorialnego opiera swoje procesy na nieuregulowanej, niesformalizowanej tradycji. Takie podejście wymaga osobistych relacji i zaufania, ale zapewnia jednocześnie elastyczność i niskie koszty operacyjne, szczególnie dla mniejszych gmin. Jednakże zmiany na stanowisku burmistrza/ prezydenta i rotacja personelu mogą stanowić wyzwanie dla procesów raportowania opartych na nieformalnej tradycji. Samorządy lokalne mogą zatem rozważyć:

- Sformalizowanie ustaleń dotyczących sprawozdawczości pomiędzy burmistrzem lub instytucją odpowiedzialną za koordynację i innymi jednostkami/wydziałami opartych o nieuregulowaną, nieformalną tradycję, na wypadek częstych zmian w JST i dużej rotacji personelu.

Bardziej strategiczne wykorzystywanie dokumentów polityk, aby wspierać koordynację

Dokumenty strategiczne mogą pomóc w podnoszeniu poziomu świadomości dotyczącej znaczenia koordynacji pomiędzy JST i mogą służyć pomocą urzędnikom publicznym, którym powierzono zadanie koordynacji. Mogą one dostarczać wskazówek i wyjaśnień i wskazywać dobre praktyki i cele, które dana JST chce osiągnąć. Odniesienia do koordynacji w strategiach rozwoju JST mogą pomóc w zwiększeniu

świadomości pracowników samorządu lokalnego i obywateli na temat korzyści płynących z koordynacji jako katalizatora realizacji strategicznych celów polityki samorządów terytorialnych.

- Uwzględnienie odniesień do koordynacji pomiędzy JST w planach reform i strategiach rozwoju w celu zwiększenia świadomości dotyczącej znaczenia koordynacji w jednostkach organizacyjnych i sektorach.

Oprócz uwzględnienia odniesień do koordynacji w planach reform i strategiach rozwoju, w dokumentach uzupełniających, takich jak przewodniki, zestawy narzędzi czy podręczniki, można kłaść nacisk na znaczenie spójności polityki i skutecznej koordynacji dla decydentów politycznych. Podczas gdy takie dokumenty zapewniają największą wartość dodaną JST o stosunkowo rozbudowanej strukturze administracyjnej i liczny personel, również mniejsze samorządy lokalne mogłyby opracować prostsze wersje tych dokumentów wyłącznie do użytku wewnętrznego.

- Opracowanie określonych dokumentów strategicznych, które mogą w konkretny sposób pomóc decydom i pracownikom JST w koordynacji działań z różnymi jednostkami/działami.

Skuteczna koordynacja poprzez mechanizmy instytucjonalne i partnerstwa

Ogólnie rzecz biorąc, stopień instytucjonalizacji i złożoności stosowanych mechanizmów koordynacji powinien być zawsze uzależniony od liczebności personelu samorządowego. Mniejsze jednostki zatrudniające niewielką liczbę pracowników mogą uznać mniej zinstytucjonalizowane mechanizmy za bardziej odpowiednie.

Tworzenie dostosowanych do potrzeb zespołów zadaniowych do pracy nad przekrojowymi tematami i złożonymi wyzwaniami.

Mechanizmy koordynacji, takie jak tymczasowe lub stałe zespoły zadaniowe (czasami nazywane zespołami projektowymi lub grupami roboczymi), mogą być powoływane przez burmistrza, aby pomóc w pracach nad przekrojowymi zagadnieniami (np. nad opracowaniem i wdrożeniem lokalnej strategii rozwoju) oraz w rozwiązywaniu złożonych problemów (np. wieloletnie plany finansowe, bezrobocie, mieszkalnictwo czy wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami). Należy jednak unikać tworzenia zbyt wielu zespołów zadaniowych, aby zapobiec rozdrobnieniu narzędzi koordynacji.

- Powołanie zespołu zadaniowego składającego się z różnych jednostek/wydziałów do pracy nad przekrojowymi zagadnieniami polityk oraz do rozwiązywania złożonych problemów (zob. zalecenia dotyczące powołania zespołów zadaniowych do opracowania lub nadzorowania rozwoju diagnostyki społeczno-ekonomicznej zawarte w Rozdziale 4).
- Zapewnienie wsparcia politycznego dla zespołu zadaniowego ze strony burmistrza i członków kierownictwa wyższego szczebla JST.
- Wyznaczenie szefa lub przewodniczącego, osobę posiadającą uprawnienia decyzyjne w ramach odpowiedniego zakresu zadań, która będzie kierować pracami grupy zadaniowej i będzie odpowiedzialna za nadzór i koordynowanie działań. Ważne jest, aby osoba ta uczestniczyła w planowaniu i realizacji budżetu i wieloletniego planu finansowego w ramach powierzonych zadań.
- Zapewnienie zespołom zadaniowym odpowiednich (autonomicznych) środków finansowych, personelu, wiedzy fachowej i wsparcia technicznego, aby umożliwić im koordynowanie prac nad politykami i świadczeniem usług.
- Udzielenie zespołom zadaniowym dostępu do wszystkich istotnych informacji i przekazywanie im kluczowych danych niezbędnych do wykonania zleconych zadań.
- Konsultacje z zewnętrznymi interesariuszami w celu uzyskania dodatkowych informacji i skorzystania z ich doświadczenia.

Wykorzystywanie istniejących stałych rad/komisji w celu poprawy koordynacji

W całej Polsce wiele JST powołało stałe rady lub komisje. Często mają one postać rad młodzieżowych i rad seniorów, ale samorządy lokalne mogą również powoływać rady/komisje sektorowe w takich dziedzinach jak mieszkalnictwo, infrastruktura, energia i bezpieczeństwo publiczne lub tworzyć je w związku z określonymi zagadnieniami politycznymi. Chociaż rady te pełnią zasadniczo rolę doradczą i są skutecznym mechanizmem angażowania obywateli do współpracy w celu wykorzystania ich praktycznej wiedzy, mogą one również przyczynić się do lepszej koordynacji pomiędzy samorządami w zakresie tworzenia polityk i świadczenia usług w dziedzinach, które reprezentują.

- Wykorzystanie istniejących stałych rad/komisji do koordynowania prac JST w obszarach, które reprezentują.
- Zapewnienie, aby stałe rady i komisje otrzymały niezbędne zasoby ludzkie i finansowe, a także wsparcie polityczne niezbędne do wypełniania swoich funkcji.

Promowanie wspólnego planowania działań i wspólnej polityki

Oprócz mechanizmów instytucjonalnych, samorządy lokalne mają do dyspozycji szereg praktyk partnerskich, które mogą pomóc w poprawie koordynacji. Poprzez planowanie wspólnych działań i interwencji, dwie lub więcej niezależnych jednostek może nie tylko uniknąć powielania działań i konfliktów, ale może także uzyskać synergii w realizacji własnych prac, przyczyniając się jednocześnie do osiągnięcia nadrzędnych wspólnych celów.

- Promowanie wspólnego planowania działań i interwencji przez dwie lub więcej niezależnych jednostek organizacyjnych w celu opracowywania lepszych planów i doskonalenia strategii rozwoju lokalnego.

Analogicznie, samorządy lokalne powinny zachęcać różne jednostki do wspólnej pracy w skoordynowany sposób prowadzącej do integracji polityk. W przypadku zintegrowanych polityk, poszczególne jednostki koordynują nie tylko wykonanie swoich indywidualnych zadań, ale również realizują zintegrowane cele, aby zapewnić posiadanie skorelowanych i spójnych polityk.

- Zachęcanie jednostek/wydziałów do integrowania prac wokół wspólnych celów i strategicznych zamierzeń, aby zapewnić wzajemnie powiązane, spójne polityki i usługi.
- Rozważenie powierzenia przez burmistrza odpowiedzialności za koordynowanie wspólnych celów i zadań strategicznych wyznaczonemu koordynatorowi lub jednostce administracyjnej oraz zapewnienie rozliczalności w zakresie wypełnienia delegowanych obowiązków.
- Zapewnienie politycznego wsparcia dla rozwoju wspólnych celów i zadań strategicznych.

Zapewnienie wymiany informacji i dokumentów między jednostkami organizacyjnymi

Systemy wymiany informacji mogą zwiększyć możliwości działania pracowników samorządowych, ponieważ pozwalają im uzyskać bardziej kompleksowy i dokładny obraz kwestii strategicznych poprzez uzupełnienie ich własnej wiedzy o dodatkowe informacje oraz umożliwiają identyfikację potencjalnych synergii. Odpowiedni system informatyczny i oprogramowanie (np. intranet, platforma zarządzania komunikacją lub projektem itp.) mogą ułatwić komunikację i wymianę informacji pomiędzy różnymi samorządami i prowadzić do lepszej koordynacji działań.

- Promowanie otwartej, regularnej wymiany istotnych informacji i kluczowych dokumentów pomiędzy jednostkami organizacyjnymi JST.
- Stworzenie internetowego systemu zarządzania informacjami i dokumentami (np. ze wspólnym przechowywaniem dokumentów, systemem śledzenia obiegu dokumentów pomiędzy jednostkami itp.), który będzie wspierał efektywne, przejrzyste i niezawodne procesy obiegu dokumentów (np.

poprzez łatwy i bezpieczny dostęp i współdzielenie dokumentów) oraz ułatwiał wspólne tworzenie przez jednostki polityk, planów i związanych z nimi dokumentów w kanałach cyfrowych.

Potencjał i zasoby w zakresie koordynacji

Skoncentrowanie się na rozwijaniu umiejętności i kompetencji koordynacji

Wiele samorządów lokalnych zgłosiło wyzwania związane z zasobami ludzkimi i możliwościami pracowników. Aby zapewnić skuteczną koordynację pomiędzy JST, ważne jest zatem, aby zwiększyć świadomość, poziom zrozumienia i możliwości pracowników. Strategie i programy szkoleń mogą pomóc JST w budowaniu potencjału wymaganego na potrzeby koordynacji. Ponadto szkolenia mogą zwiększyć świadomość znaczenia i zakresu koordynacji w poszczególnych JST i mogą przyczynić się do zmiany kultury organizacyjnej, w której współpraca ponad podziałami administracyjnymi stanie się bardziej naturalnym odruchem niż praca w silosach instytucjonalnych. Wspólne szkolenia pracowników różnych jednostek mogą również stanowić okazję do przełamywania barier instytucjonalnych oraz wspierania interakcji i wymiany.

- Zapewnienie szkoleń w celu rozwoju umiejętności i kompetencji potrzebnych do skutecznej koordynacji. Kursy mogą koncentrować się na komunikacji wewnętrznej, zarządzaniu dokumentami, wymianie informacji, jak również na niezbędnych umiejętnościach informatycznych. Ponadto, określone umiejętności i kompetencje w dziedzinie zarządzania projektami i kierowania zespołem mogą być pomocne w zwiększaniu potencjału wyznaczonych osób odpowiedzialnych za koordynację lub kadry kierowniczej (np. przewodniczących) instytucjonalnych struktur koordynacyjnych (np. zespołów zadaniowych).
- Łączenie zasobów poszczególnych jednostek samorządu i korzystanie ze wspólnych szkoleń personelu. Szkolenia takie mogą odbywać się w siedzibach zaangażowanych samorządów lub w ośrodku szkoleniowym.
- Uwzględnienie takich szkoleń w podstawowym programie szkoleniowym wszystkich nowych pracowników samorządowych. Aktualnie zatrudnieni urzędnicy publiczni mogą zostać zobowiązani do zaliczenia szkoleń na określonym poziomie, aby zwiększyć swoją świadomość i kompetencje w zakresie koordynacji.

Uwzględnienie odniesień do koordynacji w narzędziach zarządzania zasobami ludzkimi

Pracownicy samorządów lokalnych powinni rozumieć swoją rolę koordynatorów. Aby zainicjować rzeczywistą zmianę kultury organizacyjnej i podnieść jakość polityk i usług dla obywateli, koordynacja powinna zostać włączona do matrycy wartości lub kompetencji i być uwzględniana w opisach stanowisk /zakresach obowiązków pracowników. Zdolność do prowadzenia skutecznej i sprawnej koordynacji w obrębie jednostki samorządu może być również jednym z kryteriów oceny pracowniczej, zwłaszcza w przypadku pracowników wyższych rangą.

- Uwzględnienie odniesień do koordynacji w matrycach kompetencji i wartości pracowników JST.
- Podkreślenie potrzeby współpracy pomiędzy poszczególnymi sektorami i jednostkami organizacyjnymi w opisach stanowisk/ zakresach obowiązków pracowników i kryteriach rekrutacji.
- Wprowadzenie tematu koordynacji do zarządzania efektywnością pracy i uwzględnienie konkretnych zachęt związanych z wynikami pracy, aby dodatkowo zmotywować pracowników wyższego szczebla do współpracy pomiędzy różnymi jednostkami administracyjnymi i sektorami.

Rekomendacje dla władz szczebla krajowego i/lub regionalnego

Zbadanie możliwości opracowywania dokumentów dotyczących szkoleń i polityk w celu budowania zdolności koordynacji

W świetle wyzwań, przed jakimi stoją samorządy lokalne w zakresie potencjału pracowników dotyczącego koordynacji, władze szczebla regionalnego i krajowego mogą rozważyć włączenie koordynacji do istniejących programów szkoleniowych. Ponadto opracowanie dokumentów programowych, takich jak przewodniki, zestawy narzędzi i podręczniki, może dostarczyć decydentom politycznym wytycznych w zakresie spójności polityki i skutecznej koordynacji.

- Weryfikacja istniejących programów szkoleniowych dla jednostek samorządu terytorialnego pod kątem zwiększenia poziomu świadomości dotyczącego znaczenia koordynacji i wniesienia wkładu w rozwój potencjału pracowników w tym zakresie.
- Opracowanie dokumentów programowych, takich jak przewodniki, zestawy narzędzi i podręczniki, które zapewnią liderom JST (tj. burmistrzom) oraz urzędnikom wytyczne dotyczące skutecznej koordynacji.

Bibliografia

- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), "The role of the center of government - A literature review", *Institutions for Development, Technical Note*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/5988>. [7]
- Beuselinck, E. (2008), "Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: A neo-institutional perspective", KU Leuven, Leuven. [6]
- Cejudo, G. and C. Michel (2017), "Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration", *Policy Sciences*, Vol. 50/4, pp. 745-767, <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>. [20]
- Christensen, T. and P. Lægreid (2008), "The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case", *Public Organization Review*, Vol. 8, pp. 97-116, <http://dx.doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>. [23]
- City of Białystok (2010), *Development Strategy: The City of Białystok 2011-2020+*, https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwój_miasta/strategia-rozwoju-miasta-bialego.html (accessed on 10 September 2020). [15]
- City of Częstochowa (2016), *Development Strategy: The City of Częstochowa 2030+*, <https://bip.czestochowa.pl/artukul/26231/1153997/strategia-rozwoju-miasta-czestochowa-2030> (accessed on 10 September 2020). [17]
- City of Poznań (2017), *Development Strategy: The City of Poznań 2020+*, <https://bip.poznan.pl/bip/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020.doc,42/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020,80837.html> (accessed on 10 September 2020). [14]
- Dawes, S. (1996), "Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15/3, pp. 377-394, [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199622\)15:3<377::AID-PAM3>3.0.CO;2-F](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199622)15:3<377::AID-PAM3>3.0.CO;2-F). [19]

- EC (2019), "Youth representation bodies in Poland", EACEA National Policies Platform, European Commission, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-poland#12> (accessed on 11 September 2020). [16]
- Katowice City Council (2015), *City Development Strategy "Katowice 2030"*, <https://bip.katowice.eu/RadaMiasta/Uchwaly/dokument.aspx?idr=95384&menu=660> (accessed on 10 September 2020). [18]
- Lægreid, P. et al. (2015), "New coordination challenges in the welfare state", *Public Management Review*, Vol. 17, pp. 927-939, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344>. [2]
- Landsbergen, D. and G. Wolken (2001), "Realizing the promise: Government information systems and the fourth generation of information technology", *Public Administration Review*, Vol. 61/2, pp. 206-220, <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00023>. [21]
- March, J. and H. Simon (1993), *Organizations*, SAGE Publishing, London. [11]
- OECD (2020), "Building resilience from the centre: The role of centres of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>. [3]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/> (accessed on 21 July 2020). [1]
- OECD (2019), *Open Government in Argentina*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. [9]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>. [13]
- OECD (2016), *Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260016-en>. [22]
- Per Lagreid, L. (2015), "Organizing for "wicked problems" – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28/6, pp. 475-493. [10]
- Peters, B. (2004), "The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center?". [12]
- Seidman, H. (1997), *Politics, Position, and Power*, Oxford University Press. [5]
- Slack, E. (2007), "Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance", *Policy Research Working Paper*, No. 4317, World Bank, Washington, DC. [8]
- World Bank Group (2018), *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-agency Coordination*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination>. [4]

Uwaga

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

² Organ Centralny (CoG) to "organ lub grupa organów, które zapewniają bezpośrednie wsparcie i doradztwo szefom rządów i Radzie Ministrów lub gabinetowi". (OECD, 2020^[1]).

3

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego w Polsce

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

Wstęp

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

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

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

Argumenty przemawiające za wspieraniem planowania strategicznego w Polsce

Samorząd lokalny w Polsce w obliczu pandemii COVID-19

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

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

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

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

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

zawodowo korzystało z telepracy okazjonalnie, w zależności od charakteru wykonywanej pracy (OECD, 2020^[4]). Osoby z możliwością pracy zdalnej mogą chętnie przenosić się do miejsc, które oferują wyższą jakość życia i niższe koszty. Z jednej strony może to wywierać presję na niektóre społeczności, aby były przygotowane na przyjęcie nowych mieszkańców i zwiększone zapotrzebowanie na usługi (tj. szkoły, ośrodki zdrowia, dostęp do Internetu, infrastrukturę, transport publiczny). Z drugiej strony, duże obszary metropolitalne mogą odczuć ulgę w związku z presją związaną z cenami mieszkań i dojazdami do pracy. Tymczasowe, nadzwyczajne ograniczenia w międzynarodowym przepływie osób w ramach Unii Europejskiej (UE) mogą przełożyć się na długoterminowy izolacjonizm. Problem w tym, że wiele społeczności lokalnych w Polsce polega na przekazach pieniężnych od obywateli polskich, którzy osiedlili się w zamożniejszych krajach europejskich i wspierają swoje rodziny w kraju. Dlatego też konieczne będzie znalezienie nowych możliwości zatrudnienia, a samorządy lokalne będą musiały inwestować w lokalne szkolenia i edukację na wypadek, gdyby w przyszłości granice zostały całkowicie zamknięte lub przepisy migracyjne stały się bardziej restrykcyjne.

Krajowe ramy prawne dla lokalnego planowania strategicznego

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

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

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

SOR obejmuje trzy cele szczegółowe:

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

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

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

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

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

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

Ramka 3.2. Zmiany do Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

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

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

Zmiany weszły w życie 13 listopada 2020 r.²

Źródło: Na podstawie informacji przekazanych przez Związek Miast Polskich.

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

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

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

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

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

Planowanie rozwoju lokalnego

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

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

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

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

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

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

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

Rysunek 3.1. System planowania w Polsce

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

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

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

Opracowanie SRL

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

Ramka 3.3. Opracowywanie SRL w Polsce - przykłady

Doświadczenia gminy miejsko-wiejskiej Krotoszyn

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

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

Doświadczenia powiatu łańcuckiego

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

Doświadczenia miasta Katowice

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

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

Co zawiera polska Strategia Rozwoju Lokalnego (SRL)?

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

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

Tabela 3.3. Przykłady wizji rozwoju w wybranych SRL w Polsce

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

Źródło: Województwo podlaskie (2020^[12]), *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 - Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego*, https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia_rozwoju_wojewodztwa_podlaskiego_2030/; Miasto Kraków (2017^[11]), *Kraków Development Strategy - This Is Where I Want to Live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>; Urząd Miasta Łódź (2012^[13]), *Integrated Development Strategy for Lodz 2020+*, https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/miasto/dokumenty/BSM_strategia_ang_20131018.pdf.

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

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

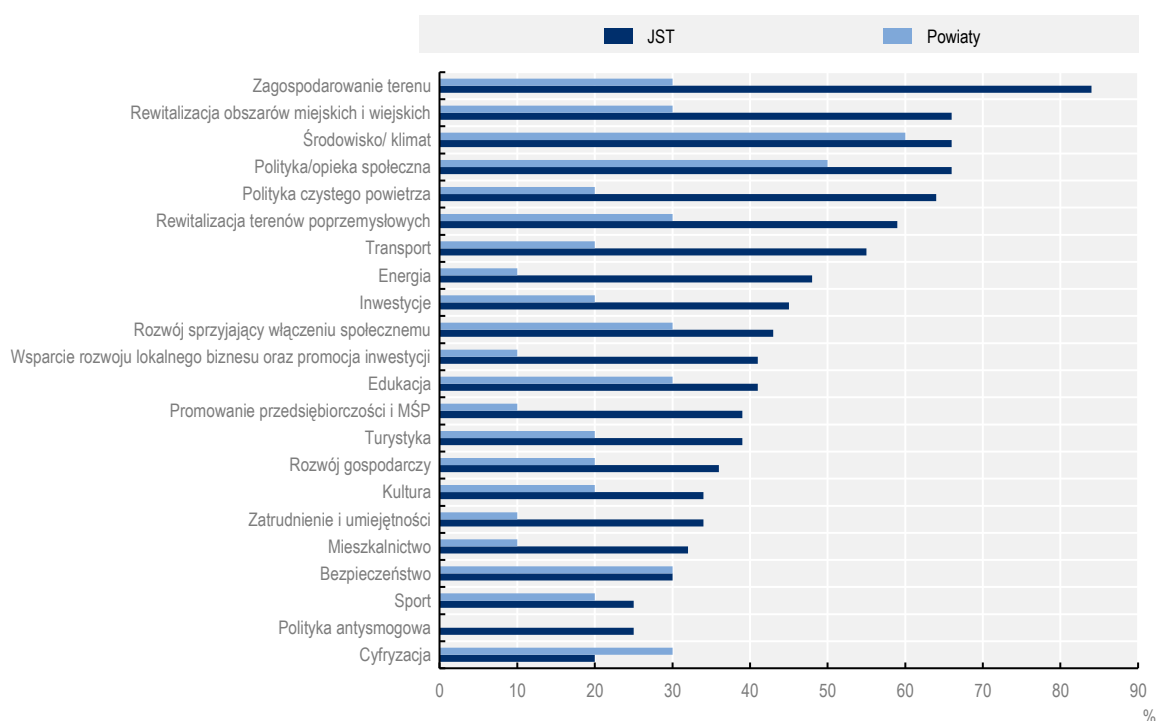
Tabela 3.4. Zasady realizacji SRL: Województwo podlaskie i Kraków

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

Źródło: Dla województwa podlaskiego (2020_[12]), *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 - Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego*, https://strategia.wrotapodlasia.pl/pl/strategia_rozwoju_wojewodztwa_podlaskiego_2030/. Dla Krakowa: Miasto Kraków (2017_[11]), *Kraków Development Strategy - This is where I want to live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=1&mode=shw>.

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

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



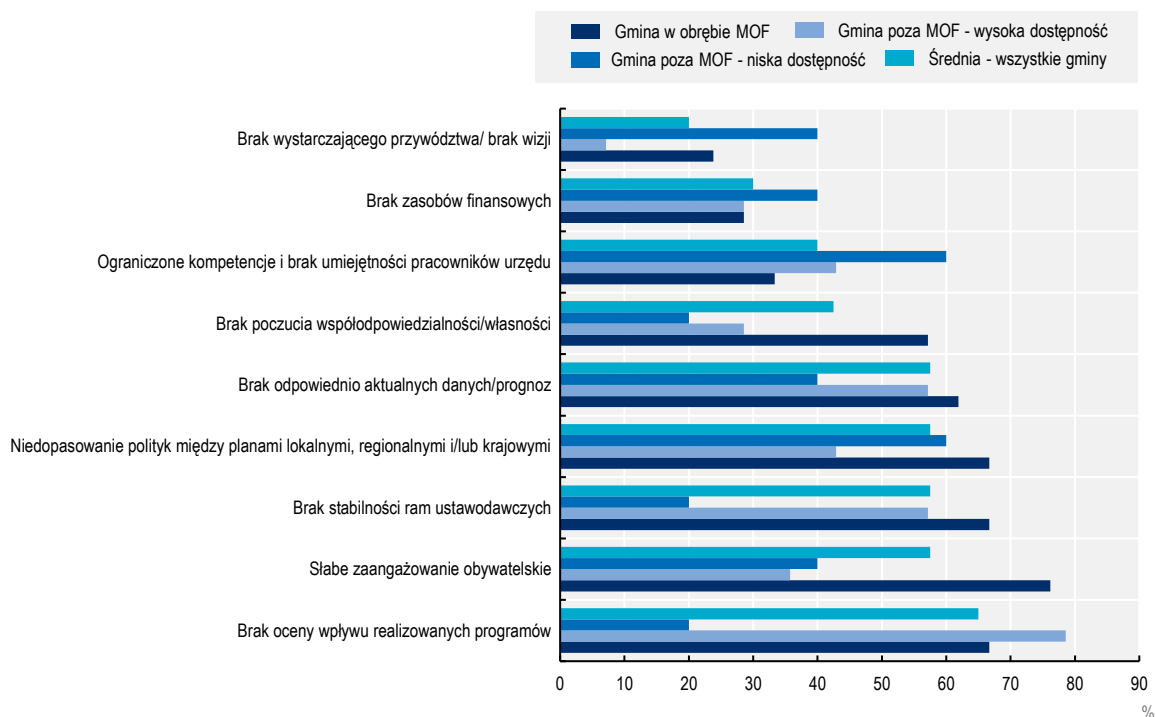
W oparciu o odpowiedzi 50 JST na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=50), z czego 8 to powiaty, a 42 to gminy. Dane nie są indykatywne, ponieważ nie wszystkie JST odpowiedziały na to pytanie. Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza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

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

Rozwój SRL napotyka na szereg wyzwań

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Planowanie strategiczne napotyka również na wyzwania związane z planowaniem strukturalnym

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

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

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

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

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

Ramka 3.4. Polskie ramy prawne w zakresie planowania przestrzennego

Na szczeblu krajowym istnieją dwa główne instrumenty planowania przestrzennego

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

Gminy w Polsce dysponują trzema narzędziami planowania przestrzennego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

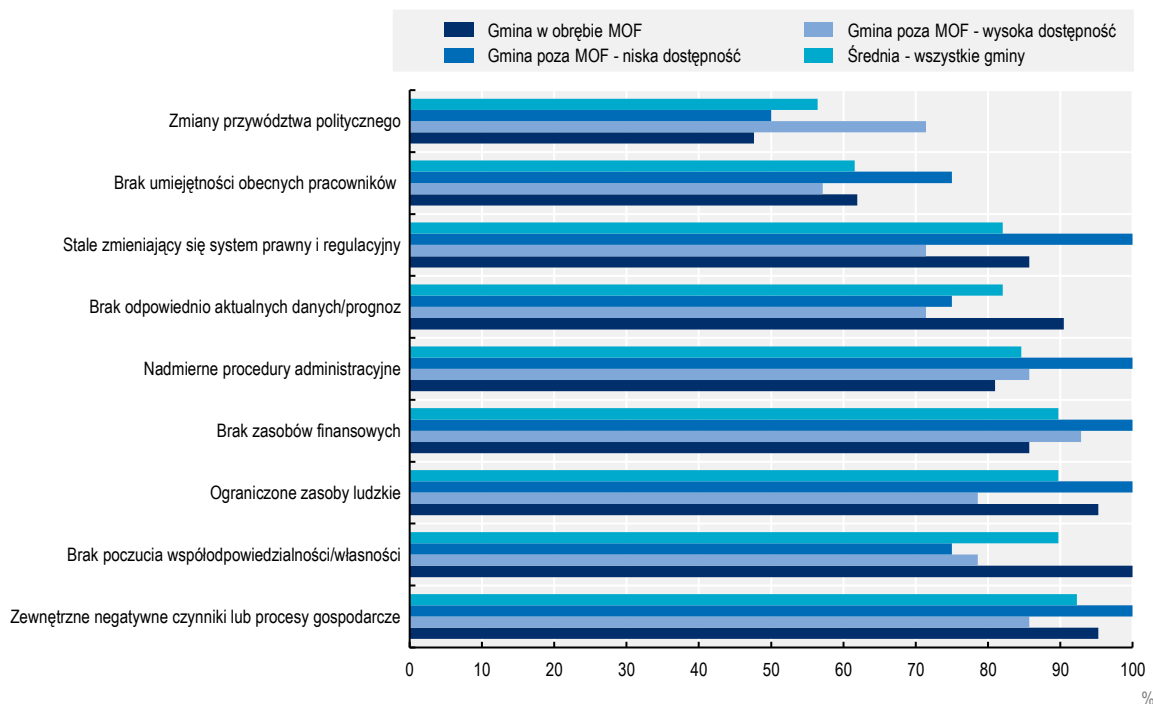
Zarządzanie planowaniem strategicznym na rzecz rozwoju lokalnego

Przeszkody na drodze do realizacji strategii rozwoju lokalnego

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

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

Rysunek 3.4. Główne wyzwania związane z wdrożeniem SRL



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

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

Gminy mają trudności z finansowaniem realizacji SRL

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

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

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

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

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

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

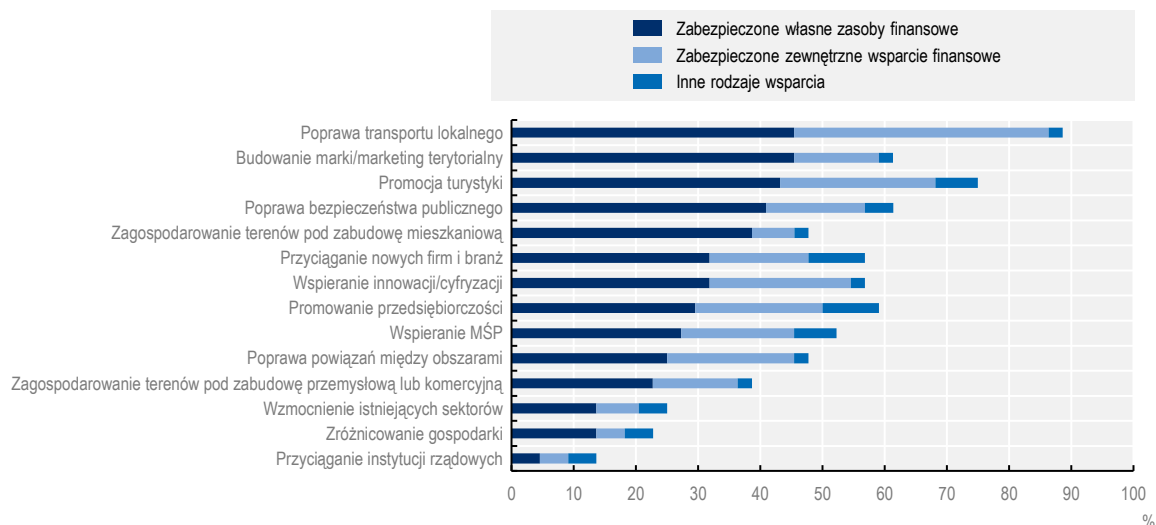
Źródło: City of Kraków (2017^[11]), *Kraków Development Strategy - This is where I want to live - Kraków 2030*, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=212318&wer=0&new=t&mode=shw>, p. 70.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Strategiom rozwoju lokalnego brakuje strategii inwestycyjnej

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

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

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

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

Konsultacje dotyczące rozwoju lokalnego odbywają się, ale nie przynoszą efektów

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Monitoring i ewaluacja SRL wykazują kilka słabych stron

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

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

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

Tabela 3.7. Przykłady wskaźników zawartych w Strategii Rozwoju Miasta Katowice

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

Źródło: Miasto Katowice (2016_[10]), *City Development Strategy Katowice 2030*, https://www.katowice.eu/Documents/strategia_miasta_sklad_eng.pdf.

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

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

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

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

Rekomendacje służące wzmocnieniu planowania strategicznego na rzecz rozwoju lokalnego

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

Rysunek 3.6. Wzmocnienie praktyki polskiego planowania strategicznego dla rozwoju lokalnego

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

Uwaga: AR: Administracja rządowa; JST: jednostki samorządu terytorialnego; GUS: Główny Urząd Statystyczny.

Perspektywa krótkoterminowa: 1-3 lat; średnioterminowa: 3-5 lat; długoterminowa: powyżej 5 lat.

Rekomendacje dla administracji rządowej i/lub władz szczebla regionalnego

Wprowadzenie obowiązku przyjęcia i wdrożenia SRL w perspektywie długoterminowej

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

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

Wspieranie JST w doskonaleniu jakości i praktyki planowania przestrzennego

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

Rekomendacje dla wszystkich szczebli administracji publicznej

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

JST mogą rozważyć:

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

Województwa i powiaty mogłyby rozważyć:

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

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

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

Inwestowanie w profesjonalne zarządzanie i specjalistów w zakresie rozwoju lokalnego

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

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

Administracja krajowa mogłaby rozważyć:

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

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

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

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

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

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

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

Stymulowanie prywatnych inwestycji w procesach rozwoju lokalnego

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

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

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

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

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

Przyjęcie podejścia inwestycyjnego do rozwoju lokalnego

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

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

Administracja krajowa mogłaby rozważyć:

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

Wzmocnienie monitorowania wdrażania strategii rozwoju lokalnego

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

JST mogłyby rozważyć:

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

Administracja rządowa mogłaby rozważyć:

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

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

Rekomendacje dla wszystkich kategorii samorządu lokalnego

Redefiniowanie zakresu SRL i stworzenie synergii między sektorami

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

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

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

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

Wzmocnienie planowania przestrzennego w gminach

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

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

Poprawa jakości diagnostyki społeczno-gospodarczej i planów zagospodarowania przestrzennego

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

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

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

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

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

Tworzenie lokalnych, różnorodnych organów doradczych ds. angażowania interesariuszy

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

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

Tworzenie partnerstw na rzecz finansowania realizacji SRL

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

Uwagi

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

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

³ Zmiana weszła w życie 13 listopada 2020 r. Więcej informacji można znaleźć na stronie http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/64_u.htm.

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

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

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

4 Wykorzystanie dowodów w podejmowaniu decyzji strategicznych przez samorząd lokalny

Niniejszy rozdział analizuje wykorzystywanie danych i dowodów przez polskie samorządy lokalne¹ w projektowaniu, wdrażaniu i przeglądzie ich polityk i regulacji. W związku z tym, przedstawiony został przegląd mechanizmów wykorzystywanych przez nie do monitorowania priorytetów polityk, a także ramy instytucjonalne i możliwości ewaluacji interwencji publicznych. Po ich omówieniu, zaprezentowana została ocena zakresu, w jakim samorządy lokalne wykorzystują dane i dowody pochodzące z monitoringu i ewaluacji do celów podejmowania decyzji i kształtowania polityk. Rozdział kończy się sekcją zawierającą prognozy na przyszłość.

Wstęp

Niniejszy rozdział omawia w jaki sposób samorządy lokalne w Polsce wykorzystują dane i dowody przy projektowaniu, wdrażaniu i weryfikacji swoich polityk i regulacji. Stopień w jakim jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują dowody przy podejmowaniu decyzji i upubliczniają dane i fakty, którymi kierują się podejmując określone decyzje - zarówno przed ich podjęciem, jak i po wcieleniu w życie – obrazuje zdolność samorządów do zachowania rozliczalności wobec swoich obywateli. Stanowi podstawę do budowania zaufania do instytucji publicznych. Jednocześnie jest gwarancją racjonalności i dalekowzroczności przy podejmowaniu interwencji publicznych. Monitoring i ewaluacja (M&E) to kluczowe elementy procesu podejmowania decyzji opartych na dowodach. Dlatego stanowią one jeden z głównych tematów tego rozdziału.

Rozdział ten rozpoczyna się od przeglądu mechanizmów, procesów i narzędzi stosowanych przez samorządy lokalne w Polsce w celu monitorowania swoich interwencji publicznych. Poddaje je krytycznej analizie i identyfikuje szereg obszarów wymagających poprawy. Następnie przedstawia kluczowe cechy systemów i praktyk ewaluacji na poziomie lokalnym i regionalnym, ze szczególnym uwzględnieniem czynników determinujących ich jakość, takich jak zaangażowanie interesariuszy oraz dostępność danych i zasobów (w tym zasobów własnych). Ostatnia część rozdziału poświęcona jest ocenie tego, w jakim stopniu dostępne dowody są efektywnie wykorzystywane przez samorządy w procesie podejmowania decyzji oraz identyfikacji obszarów, w których należy nadal promować wykorzystywanie dowodów.

Mechanizmy monitorowania lokalnych strategii rozwoju

Wykorzystywanie dowodów w kształtowaniu polityk wynika głównie z funkcjonowania systemu monitorowania i ewaluacji (M&E) wyposażonych w odpowiednie wskaźniki poddawane analizie. Solidny system monitorowania przede wszystkim zakłada istnienie ram instytucjonalnych dla monitorowania, które zapewniają: i) podstawę prawną do prowadzenia monitorowania; ii) jednoznacznie wskazane i upoważnione podmioty instytucjonalne, z przydzielonymi zasobami, odpowiedzialne są za sprawowanie nadzoru lub prowadzenie monitorowania; iii) wytyczne na poziomie makro: kiedy i jak prowadzić monitorowanie (OECD, 2019^[1])

Monitorowanie realizacji priorytetów polityk jest kluczowym narzędziem stosowanym przez rządy państw OECD na wszystkich szczeblach. Dzięki temu uzyskiwana jest poprawa strategicznego i operacyjnego procesu decyzyjnego wraz z przejrzystością i w gospodarowaniu środkami publicznymi. Na przykład Narodowy Ramowy Model Efektywności Działań definiuje w Szkocji "narodowe efekty docelowe", które odzwierciedlają wartości i aspiracje mieszkańców Szkocji i które są monitorowane za pośrednictwem publicznie dostępnej strony internetowej (Scottish Government, 2020^[2]). W Meksyku Federalna Ustawa o Planowaniu z 5 stycznia 1983 r. wymaga, aby każdy stan opracował Stanowy Plan Rozwoju, zgodny z Sześcioletnim Narodowym Planem Rozwoju i monitorował jego realizację (Mexican Government, 2013^[3]). Tak więc instytucjonalizacja monitorowania wyników w ramach prawnych i politycznych podkreśla wagę, jaką władze przywiązują do tej praktyki i przyczynia się do jasnego określenia ról i uprawnień uczestników systemu.

W polskich samorządach lokalnych priorytety polityki rządowej są w większości sformalizowane w postaci terytorialnych strategii rozwoju (SR). W związku z tym, rozdział ten koncentruje się głównie na mechanizmach monitorowania SR (więcej informacji na temat SR znajduje się w Rozdziale 3). Niemniej jednak, jak wspomniano w Rozdziale 3, samorządy lokalne stosują również inne, sektorowe lub tematyczne instrumenty planowania, które wymagają monitorowania (np. w obszarach planowania przestrzennego, zarządzania nieruchomościami, ochrony środowiska, ochrony przyrody czy gospodarki wodnej). Jak wskazano w Rozdziale 2, większa koordynacja pomiędzy tymi instrumentami planowania i ich systemami monitoringu pozwoliłaby na podejmowanie lepszych strategicznych decyzji w samorządach lokalnych.

System monitorowania w Polsce na szczeblach niższych niż krajowy jest kształtowany głównie przez wymogi integracji europejskiej oraz krajowe polityki planowania

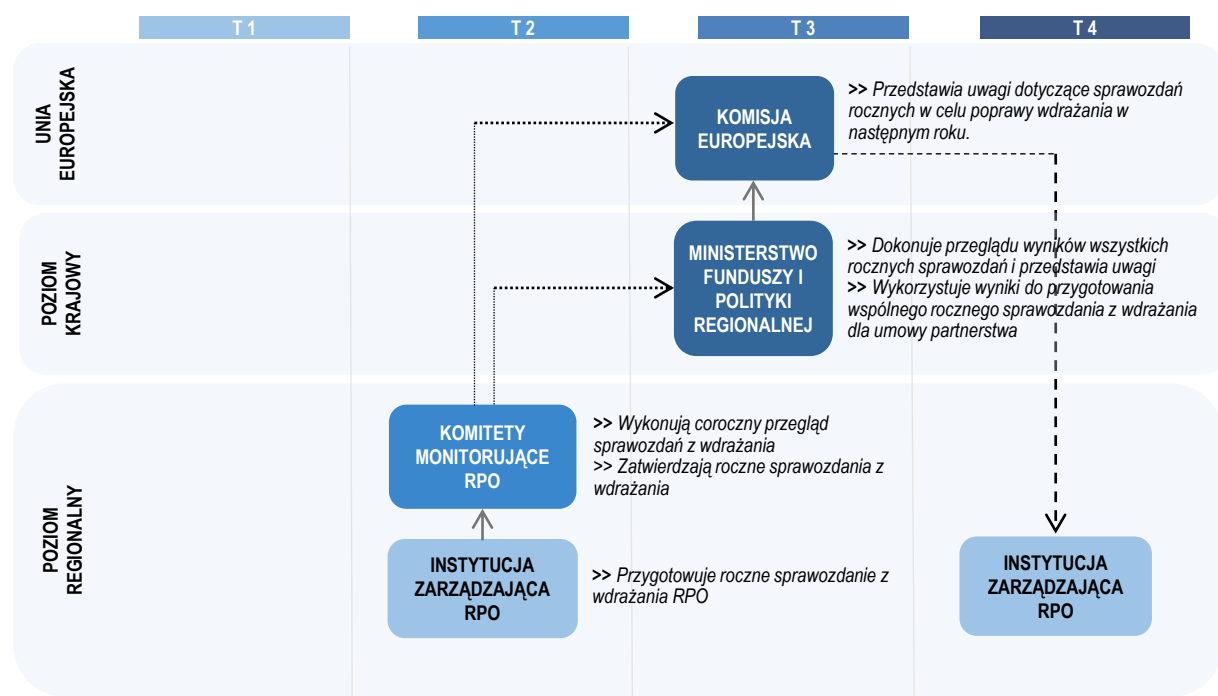
W Polsce, samorządy lokalne mogą opracowywać strategie rozwoju lokalnego (SRL). Jak wyjaśniono w Rozdziale 3, jeśli gminy przygotowują swoje SRL, muszą wziąć pod uwagę kierunki określone w "Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju na okres do 2020 r. z perspektywą do 2030r." i dostosować je do swoich lokalnych potrzeb (Polish Government, 2017^[4]). Nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ² z listopada 2020 r. ma również na celu zachęcenie gmin do opracowywania SRL, dążąc do tego, aby docelowo te instrumenty planistyczne stały się obowiązkowe. Obecnie 95,5% gmin (kwestionariusz OECD) deklaruje, że posiada już SRL. Jak opisano w Rozdziale 3, ten wysoki odsetek można prawdopodobnie wyjaśnić tym, że w celu ubiegania się o fundusze Unii Europejskiej (UE), samorządy lokalne muszą wykazać ścisły związek między działaniami, na które ubiegają się o fundusze UE, a treścią istniejącej SRL.

Na poziomie regionalnym samorządy opracowują strategie rozwoju województw (SRW), które muszą być dostosowane do krajowych celów rozwojowych (Polish Government, 2017^[4]). Urzędy marszałkowskie tworzą ponadto regionalne programy operacyjne (RPO), które są współfinansowane z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (ESIF). Polityki rozwoju w Polsce (zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym) są bowiem w dużej mierze wspierane przez fundusze unijne (OECD, 2009^[5]), a co za tym idzie, podlegają regulacjom europejskim. RPO są więc ważnym, choć nie jedynym, narzędziem realizacji SRW.

Gminy i regiony, które otrzymują fundusze unijne, są zobowiązane do monitorowania i ewaluacji wykorzystania tych funduszy i ich efektów. Przykładowo, Rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy (*Common Provisions Regulation, CPR*) na lata 2014-20 wymaga, aby państwa członkowskie powołały komitety monitorujące dla każdego programu operacyjnego (Art. 49) (European Parliament and Council, 2013^[6]). W Polsce za monitorowanie osiągania celów określonych w RPO, a także wydatkowania środków unijnych przyznawanych w ramach tego dokumentu, odpowiadają regionalne komitety monitorujące.

Regionalna instytucja zarządzająca przeprowadza "[coroczny] przegląd realizacji regionalnego programu operacyjnego i postępów w osiąganiu jego celów" i sporządza roczne sprawozdanie z wdrażania swojego RPO, które jest ostatecznie zatwierdzane przez regionalny komitet monitorujący (Art. 49 i 50 CPR) (European Parliament and Council, 2013^[6]). Takie regionalne, okresowe sprawozdania ze wszystkich 16 województw są następnie konsolidowane na poziomie krajowym z raportami okresowymi z sektorowych krajowych programów operacyjnych (KPO) w celu przygotowania sprawozdania okresowego na poziomie Umowy Partnerstwa (UP). Zadanie to należy do krajowej instytucji koordynującej funkcjonującej w ramach Ministerstwa Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej, która jest odpowiedzialna za koordynowanie wszystkich 16 RPO i kilku sektorowych KPO (patrz Rysunek 4.1 prezentujący schemat interakcji pomiędzy regionalnymi komitetami monitorującymi a krajową instytucją koordynującą).

Rysunek 4.1. Proces monitorowania regionalnych programów operacyjnych



Uwaga: Proces został przedstawiony w sposób schematyczny.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów na lata 2014-20.

W związku z powyższym jednostki samorządu lokalnego, które otrzymują fundusze unijne, posiadają jasno określone ramowe procesy monitorowania sposobu wykorzystania tych funduszy, co pociąga za sobą najczęściej monitorowanie strategii rozwoju lokalnego. W innych przypadkach wiele samorządów lokalnych nie prowadzi usystematyzowanego monitorowania takich strategii. Dane z kwestionariusza OECD pokazują, że tylko nieco ponad 70% gmin i 80% powiatów monitoruje wdrażanie swoich strategii rozwoju. Ponadto, jak zostanie to dokładniej omówione w następnym rozdziale, ważne jest nie tylko samo monitorowanie realizacji strategii, ale także posiadanie procesu i narzędzi o wysokiej jakości, które służą podejmowaniu decyzji. W tym względzie kluczowe znaczenie mają formalne wytyczne oraz posiadane przez samorządy możliwości. Poza stworzeniem ram prawnych i jasnym określeniem kompetencji, solidny system monitorowania wymaga wytycznych na poziomie makro, wskazujących kiedy i jak prowadzić monitorowanie oraz właściwego rozumienia na czym ono polega.

Bieżące metody i narzędzia monitoringu stosowane przez samorządy lokalne nie zawsze są dostosowane do potrzeb procesu podejmowania decyzji operacyjnych i komunikacji

Monitoring różni się zasadniczo od ewaluacji pod wieloma względami. Celem monitorowania jest wsparcie planowania i podejmowania decyzji operacyjnych poprzez dostarczanie danych i dowodów do pomiaru wyników oraz ułatwienie w formułowaniu konkretnych pytań pomocnych w identyfikacji opóźnień i barier we wdrażaniu. Monitorowanie może również przyczynić się do zwiększenia rozliczalności i lepszego informowania społeczeństwa, ponieważ informacje dotyczące wykorzystywania zasobów, efektywności wewnętrznych procesów zarządzania oraz wyników działań podejmowanych w ramach polityk są mierzone i upubliczniane. Monitorowanie opiera się na rutynowych, systematycznych procesach gromadzenia danych. Wymaga zatem integracji zasobów z infrastrukturą organizacyjną (OECD, 2019^[1]).

Dowody z monitorowania można wykorzystać do realizacji trzech głównych celów (OECD, 2019^[1]):

- Wsparcia w procesie podejmowania decyzji operacyjnych poprzez dostarczanie dowodów do pomiaru wyników i formułowania konkretnych pytań pomocnych w zidentyfikowaniu opóźnień lub barier we wdrażaniu.
- Zwiększenia rozliczalności w zakresie wykorzystywania zasobów, efektywności wewnętrznych procesów zarządzania oraz wyników poszczególnych działań podejmowanych w ramach polityk.
- Zapewnienia większej przejrzystości poprzez dostarczanie obywatelom i interesariuszom informacji o tym, czy działania podejmowane przez władze przynoszą oczekiwane rezultaty.

Każdy z tych celów wymaga nieco innej konfiguracji procesu monitorowania.

Europejskie wytyczne dotyczące monitorowania i ewaluacji funduszy spójności wymagają stworzenia systemów monitorowania, których głównym celem jest rozliczalność

W Polsce wymogi monitorowania nałożone na samorządy terytorialne w związku z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE w większości promują rozliczalność w wykorzystaniu funduszy strukturalnych (OECD, 2009^[5]). Beneficjenci funduszy muszą przygotowywać coroczne sprawozdanie z wykorzystania funduszy i ich efektów (Rysunek 4.2 przedstawia przykład przygotowania takiego rocznego sprawozdania z wdrożenia dla RPO). Podkreślają to wytyczne na lata 2014-20 dotyczące monitorowania i ewaluacji funduszy strukturalnych (EC, 2015^[7]) w których stwierdza się, że sprawozdanie roczne jest "jednym z kluczowych elementów monitorowania programu operacyjnego". O ile format ten pomaga interesariuszom kontrolować i zatwierdzać realizację programów i strategii, to niekoniecznie jest on przydatny z punktu widzenia sprawnego i szybkiego podejmowania decyzji operacyjnych.

W rezultacie władze samorządowe, które składają sprawozdania z wykorzystania funduszy UE, mogą postrzegać monitoring jako narzędzie kontroli, a nie narzędzie, które jest rzeczywiście przydatne do poprawy wdrażania ich polityk i podejmowania decyzji. Istnieją także dowody (Meyer, Stockmann and Taube, 2020^[8]), że percepcja ukierunkowana na kontrolę może występować również na szczeblu centralnym w odniesieniu do monitorowania priorytetów polityki krajowej.

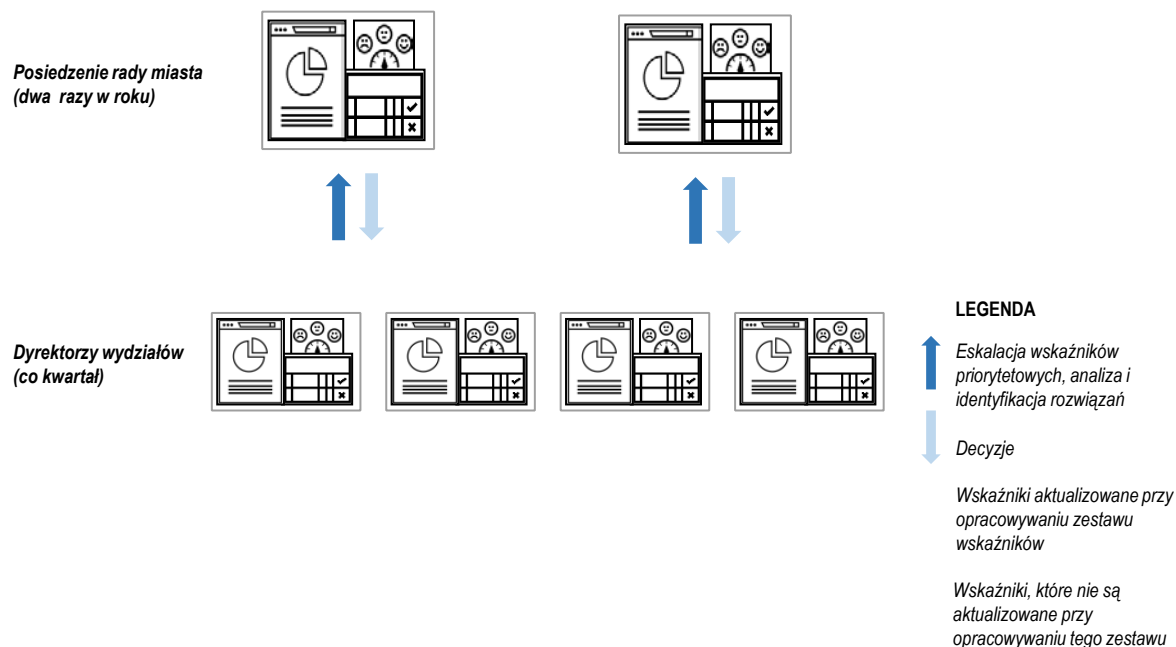
Przedstawienie innych metodologii monitorowania może pozwolić na podejmowanie lepszych decyzji operacyjnych i usprawnienie komunikacji z obywatelami na szczeblu lokalnym.

Po pierwsze, aby monitorowanie efektywności stało się skutecznym narzędziem zarządzania i podejmowania decyzji operacyjnych, musi ono odbywać się w ramach dialogu na temat wyników działań prowadzonego regularnie i wystarczająco często, aby umożliwić decydentom i urzędnikom publicznym dostosowywanie swoich działań i/lub zasobów do potrzeb w obliczu trudności we wdrażaniu (Vági and Rimkute, 2018^[9]). Aktualnie dane OECD wskazują, że tylko 17 z 36 badanych samorządów lokalnych (kwestionariusz OECD) sporządza regularne sprawozdania w celu monitorowania priorytetów swoich polityk. Spośród tych 17, tylko kilka robi to częściej niż raz w roku. Dlatego też mogą one rozważyć ustanowienie wewnętrznego dialogu na temat efektywności działań pomiędzy najwyższym szczeblem decyzyjnym (na przykład burmistrzem lub marszałkiem) a kierownikami wydziałów/dyrektorami departamentów w celu dokonania przeglądu kluczowych celów i wskaźników realizacji ich strategii rozwoju. Rozdział 7 zawiera szersze omówienie zagadnień związanych z zasobami ludzkimi w samorządach terytorialnych w Polsce.

Stworzenie ram dialogu dotyczącego efektywności działań stanowiłoby zachętę dla kadry kierowniczej urzędów do rozwiązywania problemów monitorowania wdrażania strategii o charakterze technicznym poprzez proces stopniowej eskalacji. Jeśli po dwóch kwartałach problem nadal pozostaje nierozwiązany, mógłby być dwa razy w roku kierowany do burmistrza/prezydenta lub marszałka w celu podjęcia decyzji. Rysunek 4.2 pokazuje, w jaki sposób dialog na temat rezultatów działań mógłby być prowadzony pomiędzy niższymi poziomami decyzyjnymi a centrum władzy na szczeblu samorządowym na przestrzeni jednego

roku. Aby wprowadzić w życie dialog poświęcony skuteczności podejmowanych działań, władze lokalne i regionalne musiałyby zdefiniować zakres odpowiedzialności każdego uczestnika całego łańcucha wartości monitorowania, na który składa się koordynacja i promocja monitorowania, gromadzenie danych, analiza danych, sprawozdawczość i wykorzystanie danych. Nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z listopada 2020 r. (Polish Government, 2017^[4]) przewiduje, że gminy powinny dążyć do stworzenia własnego systemu monitorowania, ale nie precyzuje, w jaki sposób to zrobić.

Rysunek 4.2. Proponowana konfiguracja dialogu na temat skuteczności działań



Samorządy lokalne mogą dodatkowo rozważyć dokonanie wyboru ograniczonej liczby priorytetowych celów i wskaźników ze swoich strategii rozwoju, aby skoncentrować posiadany potencjał na monitorowaniu polityk o dużej widoczności i wpływie na gospodarkę i społeczeństwo. Wybór mniejszej liczby wskaźników o dużej widoczności mógłby również służyć lepszemu komunikowaniu się z obywatelami, albo poprzez stronę internetową aktualizowaną informacjami pochodzącymi z monitoringu strategii rozwoju regionalnego lub lokalnego, albo poprzez opracowanie dokumentu komunikującego postępy w realizacji strategii.

Ogólnie rzecz biorąc, działania takie mogłyby być wspierane przez Ministerstwo Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej, które mogłoby rozważyć opracowanie konkretnych wytycznych dotyczących monitorowania realizacji strategii lokalnych, w tym opracowania celów monitorowania i odpowiadających im metodologii. Tak dzieje się na przykład w Kolumbii, gdzie Krajowy Departament Planowania zapewnia wytyczne dla władz niższego szczebla (głównie departamentów) dotyczące monitorowania ich planów strategicznych (zob. Ramka 4.1).

Ramka 4.1. Narzędzia i wytyczne oferowane przez władze krajowe w celu promowania monitorowania polityk, lokalnych i regionalnych

Władze krajowe mogą zachęcać władze regionalne do monitorowania polityk publicznych i strategii rozwoju za pomocą szeregu narzędzi. Na przykład **rząd Kolumbii** udostępnił Portal Terytorialny, aby pomóc samorządom w monitorowaniu i ewaluacji ich planów strategicznych. Platforma ta została stworzona przez Krajowy Departament Planowania w celu promowania zarządzania wiedzą i interakcji pomiędzy rządem krajowym a administracją lokalną poprzez dzielenie się informacjami, metodologiami, narzędziami, najlepszymi praktykami i innymi treściami udostępnianymi za pośrednictwem sieci.

Jednym z takich narzędzi jest Zestaw do Monitoringu (*Kit de Seguimiento*), który zawiera podręczniki, formularze i instrukcje dotyczące projektowania i wdrażania systemu monitoringu. Narzędzie podzielone jest na kilka modułów:

- Pierwszy moduł (Moduł 0) zestawu zawiera ogólne wytyczne dotyczące korzystania z narzędzi oraz określa instytucjonalne, instrumentalne i koncepcyjne ramy systemu monitorowania, aby dobrze zrozumieć jego zakres przed wprowadzeniem go w życie. Przykłady omawianych pojęć to zarządzanie publiczne zorientowane na wyniki, wartość publiczna, łańcuch wartości itp.
- Moduł 1 zawiera wytyczne dotyczące właściwego zbierania informacji, ich analizy i raportowania na potrzeby monitorowania strategii rozwoju, a docelowo również terminowego i świadomego podejmowania decyzji. Oferuje on przewodnik krok po kroku, jak sporządzić listę, dokonać przeglądu i spełnić warunki, które umożliwią prowadzenie takiego monitorowania.
- Moduł 2 przedstawia etapy projektowania systemu monitorowania, jak również dostosowywania go do potrzeb i realiów instytucjonalnych regionu.
- Moduł 3 przedstawia uwarunkowania metodologiczne i operacyjne niezbędne do wdrożenia systemu monitorowania.

We **Włoszech** utworzono krajowy system monitorowania (SNM) w celu zharmonizowania działań w zakresie monitorowania programów polityki spójności. System ten, zarządzany przez Ministerstwo Finansów, opiera się na protokole wymiany danych wspólnym dla wszystkich władz lokalnych i regionalnych odpowiedzialnych za programy operacyjne oraz na wspólnej otwartej platformie danych.

- Dane są wprowadzane do systemu przez jednostki administracji regionalnej i krajowej będące właścicielami programów operacyjnych. Przekazują one wyniki monitorowania realizacji programów operacyjnych będących w ich gestii za pośrednictwem własnych systemów informatycznych.
- W celu zapewnienia lepszej jakości danych i pełniejszych informacji zasoby informatyczne SNM są dodatkowo wzbogacane poprzez połączenia operacyjne z zewnętrznymi bazami danych, w tym z bazą danych administracji publicznej (BDAP), bazą danych Krajowej Agencji Antykorupcyjnej (ANAC), rejestrem podatkowym, bazą danych Single Project Code itp.
- Dane zebrane przez SNM są następnie udostępniane za pośrednictwem portalu OpenCoesione (<https://opencoeseione.gov.it/en/>), który dla każdego projektu wyświetla informacje o jego głównych aspektach. W ten sposób wszyscy obywatele i zainteresowane strony mogą sprawdzić, w jaki sposób fundusze są wykorzystywane w celu zaspokojenia potrzeb odpowiednich jednostek terytorialnych.

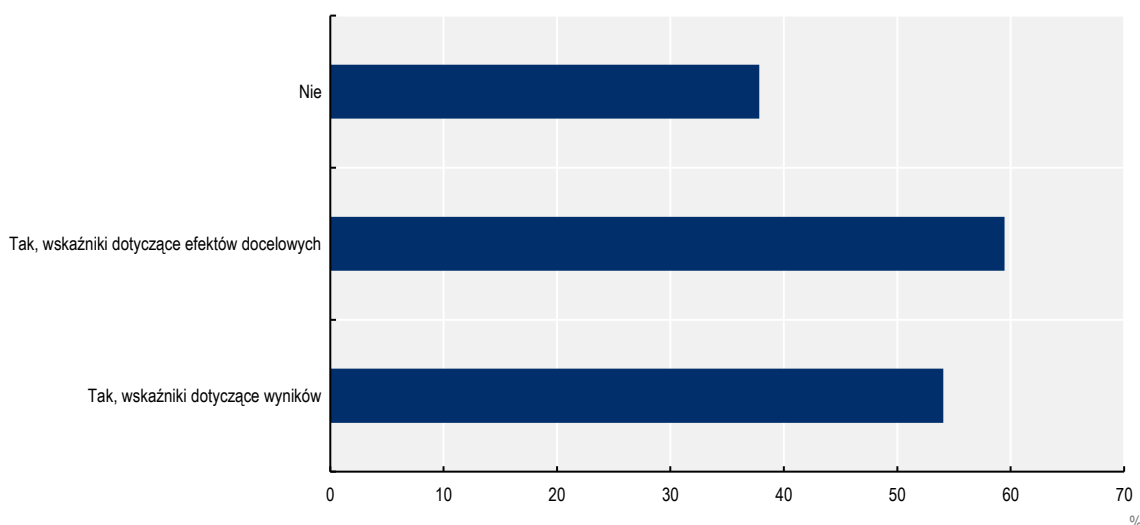
Źródło: Colombian Government Department for National Planning (n.d.^[10]), *Territorial Portal*, <https://portalterritorial.dnp.gov.co> (accessed 15 June 2020); Italian Government (n.d.^[11]), *Open Cohesion Project*, <https://opencoeseione.gov.it/en/> (accessed 15 September 2020).

Potencjał niezbędny do monitorowania stanowi kluczowe wyzwanie dla samorządów lokalnych

Polskie samorządy lokalne muszą wzmocnić swoje możliwości dostępu do rzetelnych, aktualnych danych, aby zapewnić wysoką jakość swojego monitoringu.

Po pierwsze, opracowanie jasnych wskaźników efektywności, ich wartości bazowych i docelowych jest ważne dla monitorowania priorytetów polityk, takich jak te, które są zawarte w polskich strategiach rozwoju lokalnego na poziomie gmin (SRL) lub strategiach rozwoju województw (SRW). Badane trzydzieści cztery jednostki samorządu lokalnego szczebla gminnego deklarują, że definiują wskaźniki wyników dla swojej strategii rozwoju *ex ante*, co oznacza, że zdefiniowały te wskaźniki w powiązaniu ze swoimi strategiami rozwoju. Może to jednak także oznaczać, że zadeklarowały one nazwy wskaźników bez podania kwantyfikowalnej wartości docelowej.

Rysunek 4.3. Jednostki samorządu lokalnego definiujące wskaźniki *ex ante*



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 37 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=37). Odpowiedzi dotyczą pytania wielokrotnego wyboru: "Czy cele w zakresie efektywności dla polityk i monitorowanych usług są definiowane *ex ante*? (proszę zaznaczyć wszystkie opcje, które mają zastosowanie)". Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Niemniej jednak jedna trzecia (14) ankietowanych samorządów lokalnych podaje, że nie definiuje swoich wskaźników *ex ante*. Co jeszcze ważniejsze, jeśli wskaźniki takie nawet istnieją, brak jest systematycznego powiązania między każdym celem zawartym w strategiach a wskaźnikami wybranymi do ich monitorowania, co utrudnia interesariuszom ocenę postępów w realizacji celów. W rzeczywistości wskaźniki często nie są zawarte w samym dokumencie SRL. Samorządy mogłyby skorzystać z okazji, jaką stanowi kolejny cykl SRL, aby jasno określić wskaźniki, za pomocą których będą mierzyć realizację swoich strategii.

Mimo wszystko gminy, powiaty i regiony wykorzystują szeroką gamę wskaźników do obserwowania wyników osiągania celów swoich polityk. Samorządy terytorialne mają dostęp do wielu baz danych przydatnych do tworzenia i aktualizacji wskaźników. Na przykład regionalne obserwatoria terytorialne mają za zadanie gromadzenie, rozpowszechnianie i wymianę danych na temat rozwoju danego regionu oraz interwencji publicznych przeprowadzanych na poziomie regionalnym (więcej na temat obserwatoriów w Ramka 4.2).

Ramka 4.2. Regionalne Obserwatoria Terytorialne

Na poziomie regionalnym działa 16 Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT), które zostały utworzone wraz z Krajowym Obserwatorium Terytorialnym (KOT), w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR). Zakres działania tego systemu monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej określony jest w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) i obejmuje:

- zapewnienie spójności metodologii oceny i monitorowania;
- monitorowanie procesów rozwoju regionalnego w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w regionie;
- zapewnienie jakości działań monitorujących urzędów marszałkowskich.

ROT monitorują osiąganie celów polityki rozwoju regionalnego głównie w przypadku projektów współfinansowanych ze środków UE (RPO, SRW, regionalne strategie innowacji).

Źródło: Jarczewski, W. (2010^[12]), "Regional observatories of development policy as a tool for monitoring the efficiency of the cohesion policy", <http://dx.doi.org/10.7163/eu21.2010.21.12>; Maśloch, P. and L. Piotrowska (2017^[13]), "An overview of regional territorial observatories – common elements and substantial differences. Territorial observatories and their role in shaping the defence capability and security of a region", http://psjd.icm.edu.pl/psjd/element/bwmeta1.element.psjd-4aeb1116-bbef-4036-ac3a-22b815245839/c/WSN_72_2017_194-203.pdf (accessed on 2 July 2020).

Dodatkowo platforma internetowa STRATEG (<https://strateg.stat.gov.pl/>) jest cennym narzędziem monitorowania polityk rozwoju na poziomie krajowym i wojewódzkim. Jednym z głównych celów tej platformy jest gromadzenie danych na temat wskaźników statystycznych istotnych z punktu widzenia realizacji polityki spójności. Od połowy 2021 r. ma powstać kolejny portal internetowy Głównego Urzędu Statystycznego, służący monitorowaniu usług publicznych. Platforma ta (www.smup.gov.pl) powinna oferować interesujące dane na temat jakości, ilości, dostępności i efektywności kosztowej ponad 80 usług publicznych.

Obecnie 34 z 37 ankietowanych gmin i powiatów sygnalizuje, że dostępność danych stanowi wyzwanie w prowadzeniu i promowaniu M&E. Kilka gmin wskazuje, że statystyki regionalne i krajowe nie pomagają im monitorować ich strategii rozwoju. I rzeczywiście, ten rodzaj danych najlepiej nadaje się do wykorzystania w długoterminowych badaniach oddziaływania i wskaźnikach kontekstowych, w przypadku których zmiany leżące u podstaw są mniej pewne niż w przypadku wskaźników efektywności (DG NEAR, 2016^[14]). Dane administracyjne i dane zebrane podczas wdrażania interwencji są zazwyczaj lepiej dostosowane do potrzeb związanych ze wskaźnikami procesów, produktów i efektów pośrednich, takich jak zawarte w SRL. Wszystkie szczeble samorządu mogą rozważyć wykorzystywanie własnych danych administracyjnych do monitorowania strategii rozwoju. Może to być szczególnie przydatne w kontekście dialogu na temat wyników, dla którego dane muszą być bardzo responsywne. Takie dane można czasem znaleźć na portalu internetowym bdl.stat.gov.pl/BDL/start.

Prowadzenie wysokiej jakości monitorowania będzie wymagało od samorządu lokalnego posiadania odpowiedniego potencjału

Aby stworzyć system monitorowania dostarczający wiarygodnych i istotnych danych, a także umożliwiający ich analizę, władze muszą posiadać odpowiedni potencjał. Pojęcie potencjału można zdefiniować jako "ogół zdolności i zasobów dostępnych w ramach mechanizmu rządzenia. Odnosi się ono

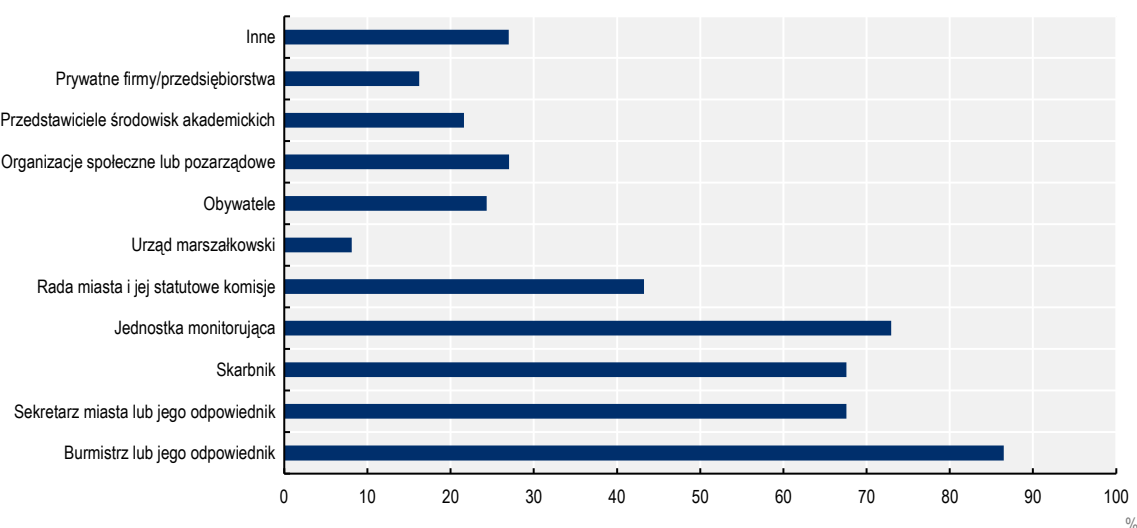
do systemów organizacyjnych, strukturalnych i technicznych, jak również do indywidualnych umiejętności, które tworzą i wdrażają politykę odpowiadającą potrzebom społeczeństwa, zgodnie z orientacją polityczną". (OECD, 2008^[15]).

Kluczowe są dwa rodzaje umiejętności:

- umiejętności analityczne, pozwalające na przeglądanie i analizowanie danych oraz wyciąganie wniosków,
- umiejętności komunikacyjne, umożliwiające skonstruowanie zestawu wskaźników monitorowania i raportowania postępów w sposób mający wpływ na czytelność komunikatu kierowanego do odbiorców docelowych.

Przede wszystkim monitorowanie wyników wymaga posiadania wystarczających zasobów do regularnego zbierania i analizowania danych, obliczania wskaźników, wnioskowania na ich podstawie itp., co wymaga odpowiedniej liczby przeszkolonych pracowników i menadżerów. W polskich samorządach zasoby te wydają się być ograniczone. Podczas gdy większe lokalne samorządy posiadają jednostki audytu lub monitorowania odpowiedzialne za tego rodzaju zadania (27, z czego 15 położonych w miejskich obszarach funkcjonalnych), w małych samorządach działania monitorujące są w większości wykonywane przez biuro burmistrza/wójta (patrz Rysunek 4.4).

Rysunek 4.4. Podmioty zaangażowane w proces monitorowania na poziomie samorządu lokalnego



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 37 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=37). Odpowiedzi dotyczą pytania wielokrotnego wyboru: "Jakie podmioty są zaangażowane w proces monitorowania? (proszę zaznaczyć wszystkie opcje, które mają zastosowanie)". Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Ponadto istnieje wyraźna różnica między zasobami dostępnymi na poziomie regionalnym a zasobami do dyspozycji gmin czy powiatów, ponieważ regiony są instytucjami zarządzającymi funduszami strukturalnymi i w związku z tym mają wyraźnie przydzielone środki na raportowanie wykorzystania tych funduszy. Inicjatywy takie jak ROT czy nawet warsztaty i seminaria prowadzone przez Ministerstwo Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej również przynoszą zwykle większe korzyści na poziomie regionalnym niż na poziomie lokalnym. Niniejszy raport rekomenduje przekazywanie większej części środków na potrzeby monitorowania z poziomu krajowego/regionalnego do samorządów lokalnych.

Ewaluacja polityk i regulacji

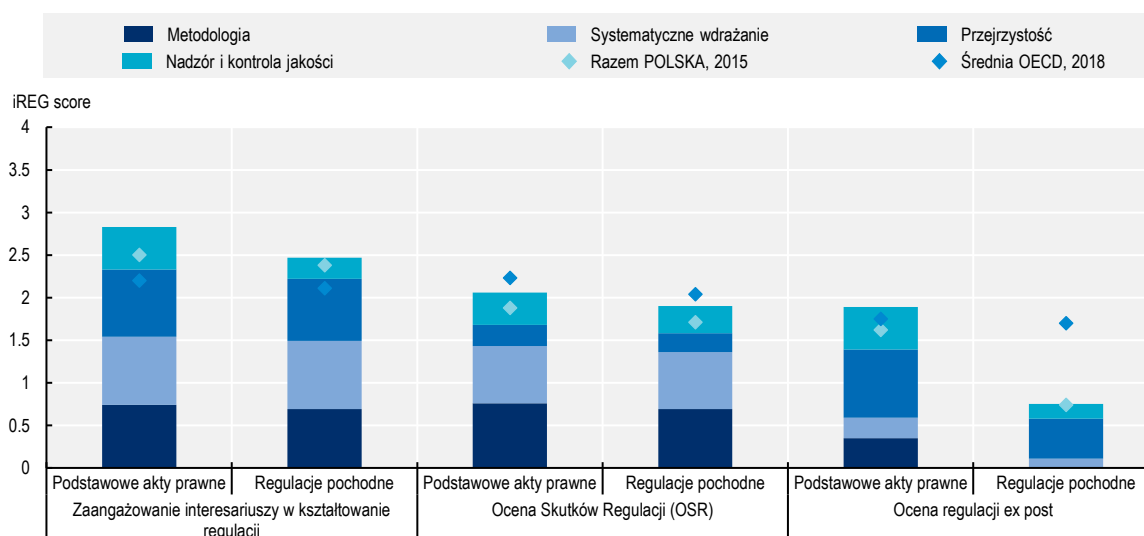
Ewaluację polityk można zdefiniować jako ustrukturyzowaną i obiektywną ocenę planowanej, realizowanej lub zakończonej polityki, programu, regulacji lub inicjatywy reform, z uwzględnieniem projektu, realizacji i wyników. Jej celem jest weryfikacja adekwatności i realizacji celów, wydajności, efektywności, oddziaływania i trwałości efektów, jak również wartości lub znaczenia interwencji publicznej. Termin "ewaluacja" obejmuje szereg praktyk, które mogą być elementem różnych procesów planowania i tworzenia polityk. Na przykład wiele krajów OECD stosuje przeglądy wydatków. Polityki regulacyjne stanowią obszar, w którym stosowanie ewaluacji jest ugruntowane, a wymagania obejmują oceny skutków dokonywane *ex ante* (OSR), a także przeglądy/oceny dokonywane *ex post*. W tej części rozdziału, termin "ewaluacja polityk" będzie odnosić się do ewaluacji polityk publicznych, w tym strategii, programów oraz (w niektórych przypadkach) regulacji ustawowych i wykonawczych.

Ramy instytucjonalne: Polityka spójności UE jako siła napędowa dla rozwoju ewaluacji

Praktyki ewaluacyjne rozwinęły się w Polsce znacząco od początku XXI wieku. Podobnie jak w przypadku praktyk monitorowania, rozwój ten nastąpił w dużej mierze w kontekście polityki spójności UE, której Polska jest zdecydowanie największym beneficjentem wśród państw członkowskich UE (EC, 2020^[16]). Według przedstawicieli rządu do tej pory powstało ponad 2 000 opracowań oceniających różne poziomy realizacji polityki spójności. Już w studium przypadku z 2009 r. Komisja Europejska (KE) podkreśliła system ewaluacji w Polsce jako interesujący przykład "rozwoju systemowego, który ma charakter kumulatywny i wykracza poza jeden cykl programowania". (EC, 2009^[17]). Krajowa Jednostka Oceny jest odpowiedzialna za kierowanie i koordynowanie działań ewaluacyjnych dotyczących interwencji w ramach polityki spójności, jak również programów budżetu państwa (o bardziej ograniczonym zasięgu). Ogólnie rzecz biorąc, polski system ewaluacji interwencji realizowanych w ramach polityki spójności jest zdecentralizowany (ewaluacja często prowadzona jest w zakresie poszczególnych programów), z jednostkami ewaluacyjnymi na szczeblu krajowym i regionalnym. Otrzymuje on wsparcie ze strony międzyresortowego zespołu, w skład którego wchodzi również przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego.

Polska wzmocniła również swoje praktyki w zakresie zarządzania regulacjami na szczeblu krajowym, w tym ocenę skutków regulacji (OSR) *ex ante*, zaangażowania interesariuszy oraz, w mniejszym stopniu, ocenę *ex post*. Jak pokazano na Rysunek 4.5 poniżej, pomimo zaobserwowanej poprawy, Polska nie należy jeszcze do krajów osiągających najlepsze wyniki w tej dziedzinie. Potwierdzają to wywiady z urzędnikami państwowymi, którzy sugerują, że istnieje możliwość znacznej poprawy w tym obszarze zarówno na szczeblu krajowym jak i regionalnym i lokalnym. Zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczne wdrażanie istniejących wymogów (na co wskazują niskie wyniki w zakresie wskaźnika "systematycznego wdrażania").

Rysunek 4.5. Wskaźniki OECD w zakresie polityki regulacyjnej i zarządzania (iREG): Polska, 2018 r



Uwaga: Im więcej praktyk regulacyjnych zalecanych w Rekomendacjach u OECD dla obszaru Polityk regulacyjnych i Zarządzania posiadana dany kraj, tym wyższa wartość iREG. Wskaźniki dotyczące zaangażowania interesariuszy i OSR w odniesieniu do podstawowych aktów prawnych obejmują jedynie ustawy zainicjowane przez władzę wykonawczą (57% wszystkich podstawowych aktów prawnych w Polsce).

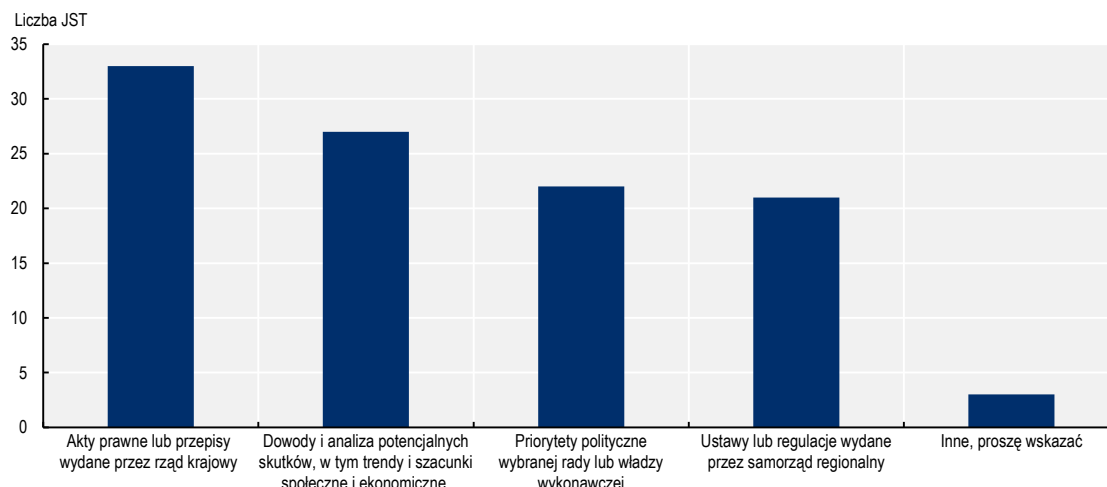
Źródło: OECD (n.d.^[18]), *Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 and 2017*, OECD, Paris,

<https://doi.org/10.1787/888933816003>.

Trwają prace nad budową Systemu Monitorowania Usług Publicznych, który ma usystematyzować proces monitorowania i ewaluacji usług publicznych świadczonych przez gminy i powiaty. Ma on zacząć funkcjonować w połowie 2021 r. na przygotowywanej stronie www.smup.gov.pl, a dla każdej usługi publicznej (ponad 80 będzie ujętych w systemie) zostaną określone wskaźniki jakości, ilości, dostępności i efektywności kosztowej. Ponadto, według władz szczebla krajowego, dostępne są wytyczne, za pomocą których rząd krajowy stara się promować rozwój ewaluacji polityk na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ich uzupełnieniem jest wsparcie finansowe oraz działania w zakresie budowania kompetencji. Jednakże, wiedza na ten temat i efektywne wykorzystanie istniejących zasobów nie są powszechne, a ich poziom jest szczególnie niski w mniejszych samorządach lokalnych.

Działania zorientowane na ewaluację wydają się być ukierunkowane przede wszystkim na programy i projekty, zwłaszcza te, które korzystają z finansowania w ramach polityki spójności UE. Urzędnicy administracji krajowej przyznają, że ocena zdolności władz lokalnych do wdrażania odpowiednich wytycznych nie jest prosta, ponieważ w dużym stopniu zależy od czynników kontekstowych, a na szczeblu lokalnym informacje na ten temat są ograniczone. Niektóre z odpowiedzi na zadane pytania w ankiecie OECD wskazują, że analiza skutków regulacji nie jest systematyczna. Na przykład według jednego z przedstawicieli samorządu lokalnego nie istnieje ani formalna procedura, ani szczegółowe wytyczne dotyczące oceny skutków regulacji. Ocena ta ma raczej charakter nieformalny i doraźny. Należy jednak zauważyć, że w zakresie decyzji regulacyjnych wszystkie samorządy terytorialne mają jedynie ograniczoną swobodę działania. Ich uprawnienia regulacyjne są zasadniczo ograniczone do sytuacji, w których kompetencje legislacyjne są wyraźnie przewidziane w ustawodawstwie krajowym (Kulesza and Sześciło, 2012^[19]). Jak widać na Rysunek 4.6, 33 spośród 36 gmin wskazało, że ich decyzje regulacyjne opierają się głównie na aktach prawnych lub regulacjach wydanych przez rząd; 21 stwierdziło, że bazują na ustawodawstwie prawnym lub regulacjach wydanych przez samorząd regionalny. Wyniki te są zgodne z informacjami przekazanymi przez przedstawicieli rządu podczas rozmów konsultacyjnych z OECD.

Rysunek 4.6. Czynniki leżące u podstaw decyzji regulacyjnych podejmowanych przez badane samorządy lokalne



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 36 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=36). Dopuszczalne były odpowiedzi wielokrotnego wyboru: Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Większość samorządów regionalnych (6 spośród 11, które odpowiedziały na pytanie w ankiecie OECD) zadeklarowała wspieranie rozwoju działań związanych z ewaluacją polityki na poziomie samorządu lokalnego. Wsparcie to jest udzielane za pomocą różnych środków, w tym wytycznych, pomocy finansowej oraz działań mających na celu budowanie kompetencji. W niektórych przypadkach władze lokalne należą do grup sterujących ewaluacją RPO (tworzonych na szczeblu wojewódzkim). Ponadto połowa ankietowanych urzędów marszałkowskich wskazała, że opracowując polityki na poziomie regionalnym, bierze pod uwagę ich potencjalny wpływ na funkcjonowanie władz lokalnych, np. zasoby potrzebne do realizacji, istniejący potencjał administracyjny lub wykonawczy itp. Podane przez respondentów przykłady sytuacji, w których takie analizy mają lub miały miejsce, odnoszą się głównie do dokumentów programowych i planistycznych w kontekście SRW, zarówno na zasadzie *ex ante*, jak i *ex post*.

Praktyki ewaluacyjne na poziomie regionalnym i lokalnym

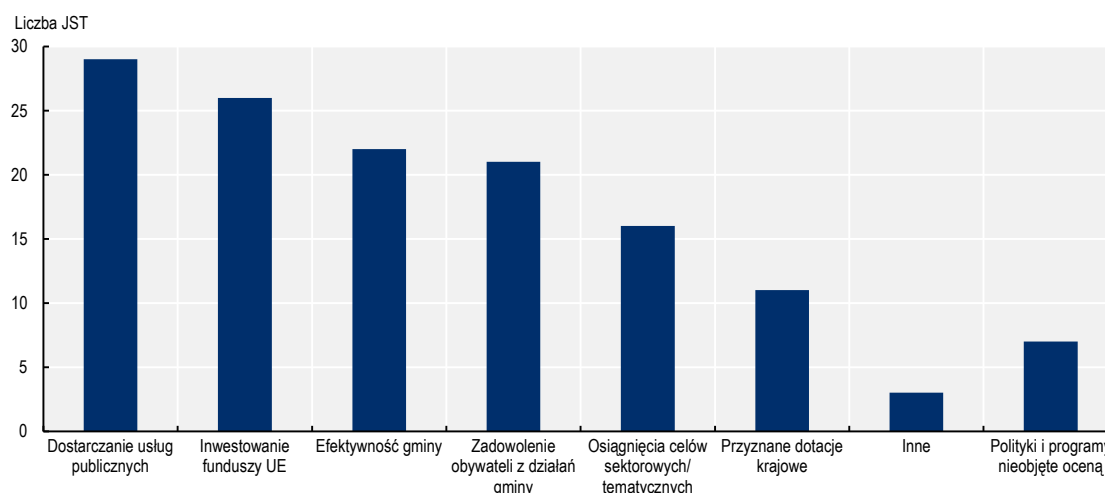
Niezależnie od wysiłków Polski na rzecz wspierania rozwoju ewaluacji wśród władz publicznych, istnieje możliwość zapewnienia bardziej systematycznego zaangażowania i większej akceptacji dla procesu ewaluacji wśród lokalnych samorządów

Pomimo postępów, jakie Polska poczyniła w zakresie ewaluacji w ciągu ostatnich 15-20 lat, nadal istnieje szereg wyzwań związanych z promowaniem polityki M&E na poziomie niższym niż krajowy. Są to przede wszystkim: ograniczona świadomość i zrozumienie korzyści płynących z ewaluacji (co z kolei osłabia poczucie akceptacji procesu ewaluacji i aktywnego w nią zaangażowania), ograniczone zasoby i możliwości, niewystarczające wykorzystanie wyników ewaluacji w kształtowaniu polityk, a także jakość dokonywanych ocen. Są jednak obiecujące przykłady w tym zakresie pochodzące z kilku dużych samorządów lokalnych.

Zgodnie z wynikami ankiety OECD JST wykorzystują ewaluację polityk do oceny szeregu aspektów związanych z ich funkcjonowaniem i efektywnością. Jak pokazano na Rysunek 4.7 29 samorządów lokalnych spośród 39 ankietowanych, zadeklarowało, że wykorzystuje ewaluację do oceny świadczenia

usług publicznych. Jedenaście spośród 16 deklarujących wykorzystywanie ewaluacji do oceny postępów w realizacji celów sektorowych (ochrona środowiska, bezpieczeństwo, dobrostan) było położonych na terenie MOF. Podobnie wykorzystanie ewaluacji do przydzielania i obliczania dotacji krajowych jest stosowane przede wszystkim przez większe samorządy lokalne w obrębie MOF, a prawie nigdy przez samorządy lokalne spoza MOF o niskiej dostępności. Ponadto przedstawiciele relatywnie większych, miejskich samorządów wskazali, że ewaluacja służy im do oceny postępów w realizacji celów określonych w ich strategiach rozwoju. Dwadzieścia sześć z nich stwierdziło, że ewaluacja jest powiązana z interwencjami finansowanymi przez UE, co po raz kolejny ilustruje rolę wymogów w zakresie monitorowania, sprawozdawczości i oceny związanych z finansowaniem unijnym jako czynników stymulujących działania ewaluacyjne. Zadowolenie obywateli z działań lokalnych władz jest kolejnym obszarem, na którym skupia się ewaluacja.

Rysunek 4.7. Wykorzystanie ewaluacji przez samorząd lokalny – wybrane obszary



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 39 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=39). Dopuszczalne były odpowiedzi wielokrotnego wyboru: Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Wielkość i zasoby samorządów lokalnych wydają się odgrywać ważną rolę w ich praktykach związanych z ewaluacją. Duże miasta przeznaczają na ten cel więcej czasu i zasobów, a niektóre z nich posiadają jednostki specjalizujące się w ocenie jakości polityk (np. Płock). Z drugiej strony, jeden z respondentów stwierdził, że ewaluacja polityk i programów nie ma całościowego zakresu i często nie jest przeprowadzana.

Wpływ na budżet oraz możliwość realizacji to kluczowe obszary, na których koncentrują się samorządy lokalne badając prawdopodobne oddziaływania swoich decyzji regulacyjnych i programowych

Dwadzieścia siedem z 36 jednostek, które udzieliły odpowiedzi, wskazało, że podejmowane przez nie decyzje regulacyjne opierają się głównie na dowodach i analizie potencjalnych skutków, w tym trendów i szacunków społecznych i gospodarczych. Odpowiedzi udzielone w ankiecie OECD sugerują, że wiele samorządów lokalnych poświęca znaczną uwagę wykonalności wdrożenia oraz, w stosownych przypadkach, wykonalności decyzji politycznych i regulacyjnych - w tym tych, które wynikają z ustawodawstwa krajowego lub są podejmowane na jego podstawie. Zdecydowana większość jednostek

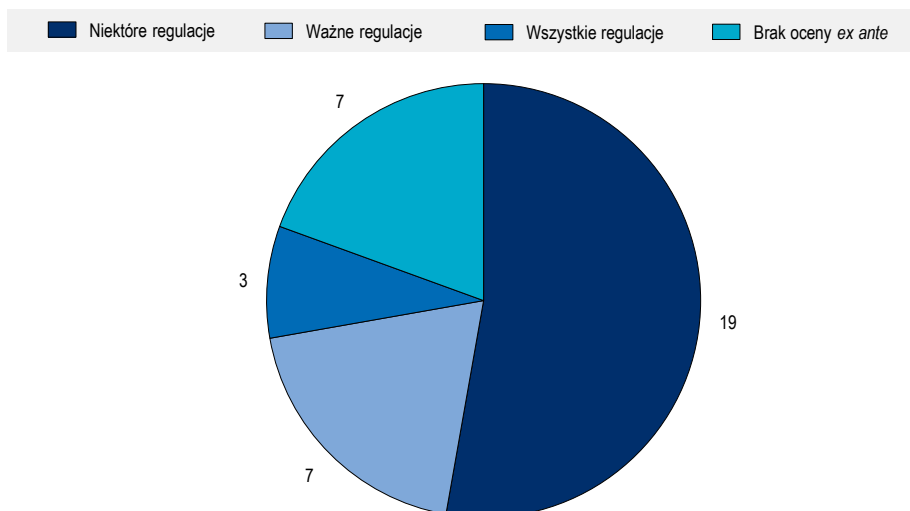
zadeklarowała, że przy opracowywaniu przepisów na szczeblu lokalnym bierze pod uwagę ich potencjalny wpływ na środowisko lokalne, np. zasoby naturalne potrzebne do wdrożenia oraz istniejące możliwości administracyjne lub realizacyjne. Przedmiot i zakres tych analiz mogą różnić się znacząco w przypadku poszczególnych samorządów oraz w zależności od obszarów polityki. Jak wynika z odpowiedzi, na pytania zawarte w ankiecie OECD, obejmują one wpływ na stosunki z sąsiednimi gminami (np. w kontekście mobilności mieszkańców lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu), zatrudnienia, środowiska i jakości życia oraz finansów gmin. Ponadto niektóre z przykładów podanych przez respondentów odnoszą się również do wydatków publicznych w uzupełnieniu do interwencji regulacyjnych. W wielu odpowiedziach podkreślano potrzebę starannego rozważenia możliwości wdrożenia procesu ewaluacji, w szczególności w odniesieniu do gminnych planów zagospodarowania przestrzennego (ponieważ decyzje podejmowane na tym etapie będą miały wpływ na alokację zasobów i podział obowiązków).

Większość samorządów lokalnych przeprowadza w jakiejś formie ewaluację ex ante i/lub ex post skutków swoich decyzji politycznych i regulacyjnych, ale oceny te są ograniczone do określonych obszarów polityki lub rodzajów interwencji

Czynności ewaluacyjne prowadzone na szczeblu lokalnym w Polsce są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem stopnia szczegółowości, jak i zakresu (bardzo niewiele gmin wykonuje je systematycznie) i rzadko są one kompleksowe. Oceny *ex post* często koncentrują się na postępach we wdrażaniu, a nie na efektach lub długoterminowym oddziaływaniu, co ogranicza wykorzystanie rezultatów ewaluacji w perspektywie długoterminowej.

Zdecydowana większość samorządów lokalnych, które udzieliły odpowiedzi (29 z 36), zadeklarowała przeprowadzanie jakiejś formy oceny *ex ante* potencjalnych skutków (w tym kosztów i korzyści) swoich decyzji regulacyjnych i programowych. Spośród nich 19 robiło to tylko dla niektórych regulacji (a 3 dla wszystkich regulacji). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego były wielokrotnie wskazywane jako poddawane ocenie *ex ante*. Inne przykłady obejmują analizy finansowe (w tym symulacje i prognozy) dotyczące opłat za wywóz śmieci i gospodarowanie odpadami, zmian w podatkach od nieruchomości, planów gospodarki niskoemisyjnej oraz proponowanych zmian regulacyjnych w takich obszarach jak edukacja. Niektóre gminy wskazały, że wykraczają poza analizę finansową i dodatkowo wykonują analizy ryzyka, analizy ekonomiczne, oceny skutków społecznych i oceny oddziaływania na środowisko (nie podano bliższych szczegółów).

Rysunek 4.8. Ocena *ex ante* przeprowadzana przez samorząd lokalny w odniesieniu do potencjalnych skutków ich decyzji regulacyjnych i programowych, według kategorii



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 36 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=36). Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Powyższe odpowiedzi należy interpretować z ostrożnością, ponieważ wywiady pogłębione przeprowadzone z przedstawicielami władz lokalnych pokazały, że rzeczywisty zakres i poziom ambicji związany z ewaluacją *ex ante* przeprowadzaną na szczeblu lokalnym jest bardzo zróżnicowany. Na przykład, jedno z najbardziej kompleksowych podejść (w kontekście planowaniu strategicznego) zakłada wykorzystanie metodologii foresight z , jak również szeroko zakrojone konsultacje z mieszkańcami, w tym publikację ich wyników oraz odwołanie się do paneli ekspertów. Z drugiej strony niektóre sam lok stwierdziły, że oddziaływanie rzadko poddawane jest systematycznej ocenie.

Podobnie jak w przypadku ocen *ex ante*, 24 z 33 badanych gmin, które udzieliły odpowiedzi, stwierdziły, że przeprowadzają oceny *ex post* skutków swoich polityk i regulacji, choć zdecydowana większość z nich (18) robi to tylko w przypadku niektórych regulacji, a żadna nie przeprowadza oceny *ex post* wszystkich regulacji.³ Podobnie jak w przypadku ocen *ex ante*, wydaje się, że istnieje duża różnorodność, jeśli chodzi o szczegółowość i zakres tych ocen. W niektórych samorządach lokalnych ocena *ex post* strategii rozwoju jest systematyczna (czasami obowiązkowa) i obejmuje ocenę ich skuteczności i adekwatności (w świetle zmian, które zaszły od momentu ich przyjęcia). W innych przypadkach jednak analiza *ex post* ma węższy zakres i dotyczy tylko wykonania budżetu lub postępów w realizacji inwestycji, a nie efektów lub długoterminowego oddziaływania (pomijając w ten sposób zasadniczy wymiar). Odpowiedzi udzielone przez samorządy gminne kontrastują z odpowiedziami powiatów, z których większość stwierdziła, że nie przeprowadza ocen *ex post*.

Zapewnienie efektywnych systemów oceny i dążenie do jakości: kilka obiecujących przykładów dobrych praktyk wobec bardzo zróżnicowanych wyników ogółem

Brak odpowiednich procedur lub ram formalnych dla współdziałania, rosnące ograniczenia zasobów oraz niewielkie zainteresowanie promowaniem decyzji podejmowanych w oparciu o dowody, to kluczowe słabości systemów ewaluacji w lokalnych samorządach. Dostęp do danych i umiejętności analityczne

pracowników administracji publicznej kolejne czynniki hamujące rozwój praktyk ewaluacyjnych na poziomie samorządowym.

Samorządy lokalne, z którymi konsultowano się w ramach niniejszego projektu, wykazywały zróżnicowane postrzeganie swoich systemów ewaluacji i ich efektów. Często wskazywano na potrzebę bardziej przejrzystych ram i wytycznych. Udzielone odpowiedzi sugerują wręcz potrzebę koordynacji instytucjonalnej (obejmującej władze krajowe, regionalne i lokalne) dla racjonalnego projektowania i wdrażania systemów ewaluacji, m.in. dlatego, że świadczenie wielu usług publicznych wymaga w pewnym stopniu zaangażowania władz różnych szczebli.

Tylko około jedna czwarta badanych zadeklarowała, że jest zadowolona z obecnego systemu oceny jakości usług publicznych (z czego większość jednostek położonych w MOF), podczas gdy około 20% nie było zadowolonych, a prawie połowa określiła swój poziom zadowolenia jako "neutralny". Ponadto część respondentów wskazała, że w ich gminach nie stworzono takiego systemu.

Poproszeni o dodatkowe szczegóły, przedstawiciele władz lokalnych wymienili kilka obiecujących przykładów, np. systematyczną jakościową i ilościową ewaluację strategii rozwoju lokalnego (SRL), ze szczególnym uwzględnieniem jakości życia; stworzenie systemu ewaluacji usług publicznych na poziomie strategicznym i operacyjnym w połączeniu z próbami prowadzenia benchmarkingu poprzez współdziałanie z innymi samorządami (np. Krakowski Obszar Funkcjonalny).

Większość odpowiedzi wskazywała jednak na dostrzegane braki w systemach oceny, które ograniczają opracowanie i wdrażanie praktyk ewaluacyjnych. W wielu przypadkach wydaje się, że oceny opierają się niemal wyłącznie na ankietach satysfakcji przeprowadzanych wśród mieszkańców. Same w sobie są wartościowe, ale zazwyczaj muszą być uzupełnione innymi źródłami dowodów, aby przynieść solidne wyniki analityczne. Niektórzy respondenci informowali o braku stosownych procedur lub ram formalnych dla oceny usług publicznych, a także o rosnących ograniczeniach posiadanych zasobów i trudnościach w dostępie do odpowiednich danych. Jako istotne niedociągnięcia wskazano również "brak zainteresowania" zaangażowaniem w procesy decyzyjne, a także brak woli promowania decyzji podejmowanych w oparciu o dowody. Dotyczy to zarówno interesariuszy jak i na decydentów. Ponadto niektórzy respondenci wskazywali, że wysiłki w zakresie ewaluacji były przede wszystkim ukierunkowane na spełnienie konkretnych kryteriów związanych z finansowaniem unijnym, przez co systematycznie zaniedbywano inne potencjalnie ważne aspekty. Dwa kluczowe czynniki wpływające na jakość ocen i systemów ewaluacji - zaangażowanie interesariuszy oraz dostępność danych i zasobów - omówiono bardziej szczegółowo poniżej.

Działania promujące zaangażowanie interesariuszy w ocenę i tworzenie regulacji mają ograniczony zakres i są prowadzone w sposób nieformalny, szczególnie w mniejszych samorządach

Działania na poziomie lokalnym związane z zaangażowaniem interesariuszy⁴ w ewaluację i tworzeniem regulacji wydają się być stosunkowo szeroko rozpowszechnione. Często są one jednak prowadzone w sposób nieformalny i nie do końca przejrzysty (szczególnie w mniejszych samorządach). Ponadto brakuje systematycznego wykorzystywania opinii interesariuszy do celów decyzyjnych, co zostało również opisane w Rozdziale 8.

Brak formalnych procedur angażowania interesariuszy może nie dawać wszystkim zainteresowanym stronom równych szans na wyrażenie swoich potrzeb i obaw. Zasoby i możliwości mają kluczowe znaczenie dla konstruktywnego angażowania interesariuszy, zwłaszcza w sytuacjach, w których wymagana jest wiedza techniczna. Znaczna większość samorządów, które udzieliły odpowiedzi (28 na 31), zadeklarowała, że angażuje interesariuszy w ocenę *ex ante* lub *ex post* swoich decyzji regulacyjnych i programowych.⁵ Spośród nich 22 zadeklarowały, że robią to tylko w przypadku niektórych regulacji, co jest mniej więcej zgodne z odpowiedziami na temat wykorzystywania oceny *ex ante* i *ex post*. Spotkania i

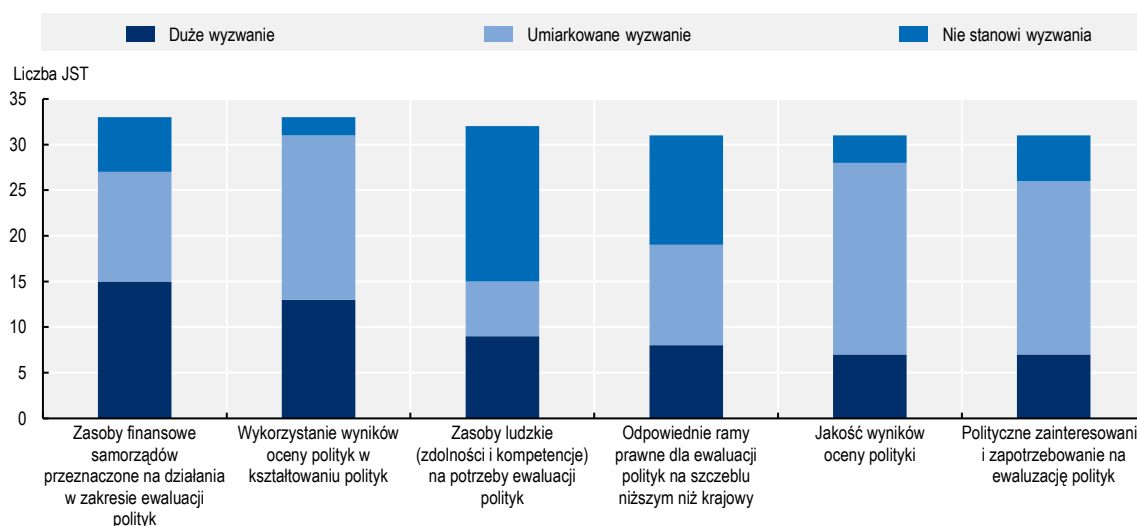
konferencje lub dyskusje osobiste są zdecydowanie najczęściej stosowanymi metodami konsultacji w połączeniu z miejskimi platformami konsultacyjnymi i spotkaniami on-line. Wywiady pogłębione prowadzone z JST sugerują, że interakcje z interesariuszami często odbywają się w sposób nieformalny, bez systematycznej dokumentacji, szczególnie w mniejszych samorządach. Niektóre z nich poinformowały o przekazywaniu komunikatów związanych z konsultacjami za pośrednictwem prominentnych postaci lokalnych, takich jak księża i inne znane osobistości, w celu dotarcia do określonych grup społecznych, w tym osób starszych.

Wydaje się, że możliwe jest bardziej systematyczne i szerzej zakrojone monitorowanie informacji zwrotnych przekazywanych przez interesariuszy. Zostało to szerzej omówione w Rozdziale 8. Większość lokalnych samorządów prowadzących działania związane z angażowaniem interesariuszy stwierdziła, że przekazuje podmiotom i osobom uczestniczącym w konsultacjach pewne informacje zwrotne na temat ich wkładu w dyskusję. Podczas wywiadów niektórzy respondenci twierdzili jednocześnie, że takie informacje zwrotne, jeśli w ogóle istnieją, są często ograniczone. Czy i w jakim stopniu wkład wniesiony przez interesariuszy biorących udział w konsultacjach jest docelowo wykorzystywany w procesie podejmowania decyzji, zależy w szczególności od charakteru danej regulacji. Zdaniem 17 z nich ma to miejsce w przypadku niektórych regulacji, a zdaniem 8 w przypadku najważniejszych regulacji. Podobny rozkład odpowiedzi dotyczy publikowania informacji otrzymanych od interesariuszy.

Niedostateczna dostępność danych w odpowiednim czasie i na czytelnej platformie, ograniczone zasoby i niedoskonałe kwalifikacje analityczne stanowią główne przeszkody w rozwoju praktyk ewaluacyjnych na poziomie samorządu lokalnego. Są one krytycznymi czynnikami hamującymi wprowadzanie praktyk ewaluacyjnych. Wpływa to na niesystematyczne wykorzystywanie wyników ewaluacji do celów decyzyjnych. Chociaż rząd krajowy podjął wysiłki w celu sprostania tym wyzwaniom (np. opracowanie ramowych modeli wskaźników dla interwencji publicznych, działania szkoleniowe, wytyczne itp.), konieczne są dalsze działania, zwłaszcza w świetle dużego zróżnicowania wśród samorządów pod względem zainteresowania i zrozumienia potencjalnych korzyści płynących z ewaluacji.

Zgodnie z wynikami ankiety OECD kluczowe wyzwania dla samorządów lokalnych w zakresie promowania i prowadzenia ewaluacji polityk⁶ obejmują: środki finansowe na prowadzenie ewaluacji; dostępność danych; opóźnienia czasowe w uzyskiwaniu i mierzeniu rezultatów długoterminowych polityk; ograniczenia kapitału ludzkiego (umiejętności i kwalifikacje) w zakresie zarządzania i prowadzenia ewaluacji przez pracowników samorządowych. Oprócz tego często wymieniane są ograniczenia finansowe i niesatysfakcjonujące wykorzystanie wyników ewaluacji polityk w procesie ich kształtowania oraz jakość wyników oceny (zob. Rysunek 4.9). Wyposażenie w zasoby jest kluczowym czynnikiem determinującym zakres i zasięg działań ewaluacyjnych na poziomie lokalnym, ponieważ ewaluacja jest finansowana przede wszystkim ze środków gminnych. Wszystkie 33 samorządy, które odpowiedziały na tę część ankiety OECD, zadeklarowały, że działania w zakresie ewaluacji są finansowane ze środków własnych, podczas gdy zaledwie 7 wskazało fundusze UE, 5 fundusze samorządu regionalnego, a 3 fundusze rządowe (dopuszczono kilka opcji odpowiedzi).

Rysunek 4.9. Dostrzegane wyzwania związane z promowaniem polityki M&E na poziomie lokalnym



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 33 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=33). Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Odpowiedzi samorządów lokalnych dotyczące ograniczeń w rozwoju praktyk ewaluacyjnych są zbieżne z odpowiedziami udzielonymi przez regionalne władze samorządowe. Trzy czwarte urzędów marszałkowskich uznało ograniczenia finansowe samorządów poziomu lokalnego za główne wyzwanie w promowaniu działań związanych z ewaluacją swoich polityk.. Niewystarczająca jakość wyników ewaluacji polityk była z kolei głównym wyzwaniem w tym zakresie według dwóch trzecich ankietowanych urzędów marszałkowskich. Inne wyzwania obejmują zainteresowanie i zapotrzebowanie, jak również braki w ewaluacji polityk na poziomie niższym niż krajowy. Ponadto, niektórzy respondenci wskazywali na ograniczone kompetencje analityczne, w tym zdolność do wyciągania wniosków na podstawie danych i wskaźników, jak również na potrzebę wyższej jakości i regularnego dostępu do danych na mniej zagregowanym poziomie.

Dostęp do danych i informacji wydaje się obecnie ograniczony. Zwłaszcza do danych gromadzonych przez rząd w ramach jego działalności ustawowej. Oczekuje się, że realizowany aktualnie projekt mający na celu poprawę monitorowania usług publicznych (System Monitorowania Usług Publicznych, SMUP) przyczyni się do rozwoju ewaluacji (zarówno *ex ante*, jak i *ex post*) poprzez udostępnienie niektórych istotnych danych, jako że bardzo duża część działań samorządu lokalnego związana jest ze świadczeniem usług publicznych.

Należałoby rozważyć, czy możliwe jest przekazanie władzom lokalnym dodatkowych środków w celu wsparcia rozwoju praktyk ewaluacyjnych. Dla przykładu, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-13 finansowano projekty, w których pracownicy gmin przechodzili szkolenia z zakresu M&E. Mając to na uwadze, warto zbadać możliwości poprawy komunikacji i współpracy instytucjonalnej na różnych szczeblach administracji, aby zapewnić odpowiednią wiedzę i zrozumienie przez samorządy lokalne (zwłaszcza mniejsze i o ograniczonych możliwościach) już dostępnych zasobów, np. wytycznych, źródeł danych, oferty szkoleniowej, wiedzy specjalistycznej itp. W celu optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów można również dążyć do współpracy instytucjonalnej między samorządami lokalnymi, ewentualnie z udziałem władz szczebla regionalnego, które pełnić mogą rolę koordynatora lub organizatora. Niektóre mniejsze samorządy lokalne nie muszą lub nie mogą sobie pozwolić na posiadanie na stałe wszelkich niezbędnych zasobów wiedzy i potencjału, ale mogą skorzystać z dostępu do sieci

ekspertów w dziedzinie ewaluacji. Szczególną uwagę należy zwrócić na samorządy o niskiej dostępności położone poza MOF, ponieważ mogą one napotkać przeszkody w korzystaniu z takich sieci i zasobów.

Podjęmowanie strategicznych decyzji przez samorząd lokalny w oparciu o dowody

Wykorzystywanie wyników ewaluacji jako podstawy dla decyzji politycznych i regulacyjnych wciąż nie jest powszechną praktyką

Ogólnie rzecz biorąc wydaje się, że nie ma wyraźnych zasad dotyczących wykorzystywania przez władze szczebla lokalnego i regionalnego wyników ewaluacji w ich procesach decyzyjnych (z wyjątkiem instytucji zarządzających funduszami polityki spójności UE, których jednostki oceniające są odpowiedzialne za przeprowadzanie ewaluacji i monitorowanie wdrażania związanych z nią zaleceń). Wykorzystywanie wyników oceny wydaje się zależeć od dostępnych możliwości, a także od wewnętrznej organizacji i osobistego zaangażowania czołowych osób odpowiedzialnych za polityki lub urzędników wysokiego szczebla. Niektóre większe jednostki samorządu lokalnego usytuowane w MOF wydają się być dość zaawansowane pod tym względem, a oceny przez nie przeprowadzane systematycznie, wyraźnie wpisują się w cykl programowy i są połączone z odpowiednimi działaniami naprawczymi lub usprawniającymi. Te przypadki kontrastują jednak z sytuacją w samorządach, gdzie ocena albo nie jest w ogóle przeprowadzana, albo jest luźno powiązana z procesem decyzyjnym.

Na pytanie o to, w jaki sposób wyniki oceny polityki są wykorzystywane do poprawy usług i polityki, 24 z 37 gmin odpowiedziało, że wyniki te są omawiane na forum rady lub jej komisji, a 12 oświadczyło, że upublicznia je w celu zaangażowania interesariuszy. Co istotne bardzo niewiele samorządów (9) stwierdziło, że istnieje związek między wynikami oceny a alokacją zasobów oraz między wynikami oceny a zachętami i wynagrodzeniami pracowników (3). Tylko siedem zadeklarowało, że posiada ustrukturyzowane lub zinstytucjonalizowane mechanizmy (np. mechanizm reagowania przez kierownictwo), których celem byłoby monitorowanie wniosków z oceny, a cztery zgłosiły brak bezpośredniego wpływu wyników oceny na kształtowanie polityk (podczas gdy siedem oświadczyło, że nie ocenia polityk i programów). Wyniki te są spójne z informacjami zwrotnymi uzyskanymi podczas wywiadów, z których wynika, że decydenci odpowiedzialni za polityki nie wykorzystują systematycznie wyników ewaluacji. Na pytanie o wyzwania związane z opracowywaniem strategii rozwoju ponad połowa powiatów wskazała brak oceny wpływu programów będących częścią strategii rozwoju jako wyzwanie.⁷

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje potrzeba posiadania jasno określonych ram i procesów, które umożliwią tworzenie polityki i regulacji opartych na dowodach, zapewnią systematyczne wykorzystywanie dowodów w całym cyklu programowym (w tym budżetowym), zapewnią przestrzeganie dobrych praktyk w perspektywie długoterminowej i będą promować takie podejście do procesów decyzyjnych. Kroki, które można podjąć w tym celu obejmują ustanowienie proporcjonalnych wymogów dotyczących przejrzystości i opartego na dowodach procesu decyzyjnego (np. podanie do publicznej wiadomości uzasadnionego wyjaśnienia w przypadkach, gdy wyniki oceny nie są brane pod uwagę), jak również ustanowienie jasnych i wyraźnych powiązań pomiędzy dostępnymi faktami i dowodami, a zasobami. Jak zaleca OECD w swoich najlepszych praktykach w zakresie oceny skutków regulacji (OSR) (OECD, 2020^[20]) administracja może promować wykorzystywanie wyników ewaluacji w procesie podejmowania decyzji również poprzez włączenie jej kryteriów do oceny pracowniczej urzędników.

Jasne ramy instytucjonalne mogłyby również pomóc w rozwiązaniu istniejących niedociągnięć w zakresie współpracy. Inne wymienione przeszkody to brak wykwalifikowanego personelu, który mógłby uczestniczyć w czynnościach koordynacyjnych oraz zmieniające się uwarunkowania regulacyjne. W oparciu o informacje zebrane w innych częściach ankiety OECD, jak również podczas wywiadów pogłębionych, niewystarczająca koordynacja i poziom świadomości wydają się dodatkowo utrudniać rozwój praktyk i kultury ewaluacji na poziomie lokalnym. Rozpowszechnianie dobrych praktyk i wymiana

doświadczeń pomiędzy posiadającymi większe zasoby i bardziej doświadczonymi samorządami, a ich mniej zaawansowanymi w tym zakresie partnerami, mogłyby także okazać się korzystne.

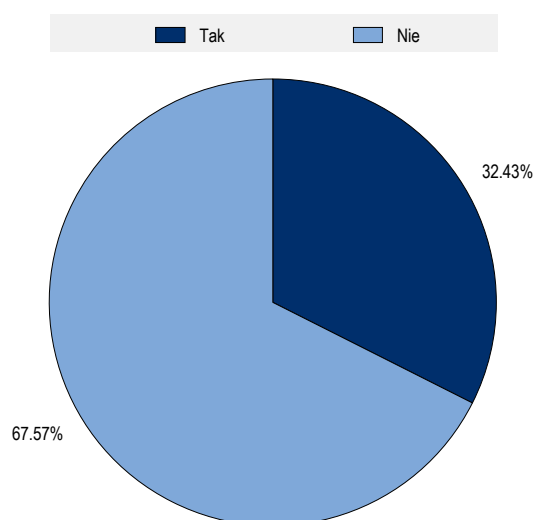
Należy zwiększyć promocję i komunikowanie efektów ewaluacji w celu poprawy wykorzystywania faktów i dowodów

Osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityk i interesariusze nie mogą korzystać z dowodów lub wyników M&E jeśli o nich nie wiedzą (Haynes et al., 2018^[21]). Pierwszym krokiem do promowania wykorzystywania dowodów jest zatem ich upublicznienie i zakomunikowanie ich docelowym użytkownikom (OECD, 2020^[22]).

Publikowanie danych i informacji, takich jak wyniki ewaluacji, zapewnia większe oddziaływanie, a tym samym zwiększa prawdopodobieństwo ich wykorzystania. Dane OECD (2020^[22]) wskazują, że większość badanych krajów standardowo udostępnia wyniki ewaluacji i zalecenia ogółowi społeczeństwa. Na przykład poprzez publikację sprawozdań na stronie internetowej instytucji zlecających. Nacisk na udostępnianie wyników ewaluacji wynika po części również z integracji europejskiej, jako że upublicznianie wyników ewaluacji jest wymogiem regulacji unijnych. Jak bowiem wskazuje Art. 54 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów (CPR) na lata 2014-2020, wszystkie oceny są udostępniane publicznie. Bazując na postanowieniach tego artykułu wytyczne dot. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych dotyczące monitorowania i ewaluacji zalecają, aby oceny były publikowane w Internecie, a ich streszczenia były napisane w języku angielskim, aby ułatwić wymianę wyników pomiędzy krajami. Zachęca się również kraje członkowskie do wykraczania poza podstawowe wymogi prawne poprzez stosowanie bardziej zaawansowanych technologicznie środków publikacji, takich jak interaktywne mapy elektroniczne. W Polsce wszystkie ewaluacje programów polityki spójności i funduszy strukturalnych są udostępniane na stronie www.ewaluacja.gov.pl. Strona ta zawiera również oceny programów regionalnych oraz narzędzia metodologiczne dla oceniających. Znajdują się tam na przykład porady z zakresu metodologii badań, glosariusz oraz wskazówki ewaluacyjne skierowane do pracowników wszystkich jednostek administracji publicznej.

Jednakże, na poziomie lokalnym tylko jedna trzecia ankietowanych polskich gmin upublicznia swoje wyniki ewaluacji, aby zaangażować interesariuszy we wnioski wynikające z rezultatów ewaluacji (patrz Rysunek 4.10). W przypadku małych gmin można to częściowo wyjaśnić brakiem niezbędnych do tego narzędzi - takich jak baza danych z możliwością wyszukiwania online.

Rysunek 4.10. Upublicznianie wyników ewaluacji na poziomie lokalnym w Polsce



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 37 JST poziomu gminnego na pytanie zawarte w ankiecie OECD (n=37). Odpowiedzi dotyczą pytania: "W jaki sposób Państwa samorząd wykorzystuje wnioski z ewaluacji polityki w celu poprawy usług i polityki? (Proszę zaznaczyć wszystkie opcje, które mają zastosowanie)". Wybór dla następującej odpowiedzi: "Wyniki są upubliczniane, aby zaangażować interesariuszy w działania wynikające z wniosków z ewaluacji polityki". Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Niemniej jednak publiczna dostępność wyników ewaluacji ma zasadnicze znaczenie dla promowania wykorzystania danych i docelowo lepszego monitorowania wdrażania zaleceń, przy jednoczesnym zapewnieniu rozliczalności wobec obywateli z wykorzystania środków publicznych (OECD, 2020^[22]). Na szczeblu krajowym można by stworzyć specjalną stronę na portalu www.ewaluacja.gov.pl, na której władze lokalne mogłyby zamieszczać wyniki swoich ewaluacji. Strona ta mogłaby również zawierać oceny przeprowadzane przez instytucje zarządzające na poziomie regionalnym, które są już uwzględnione na tej platformie.

Co ważniejsze, dane OECD pokazują, że wykorzystywanie dowodów, informacji przez osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityk i podejmowanie decyzji staje się bardziej prawdopodobne, jeżeli informacje takie są dla nich łatwo dostępne. Badania pokazują, że samo publikowanie wniosków, danych, wyników nie zawsze znacząco poprawia wykorzystywanie rezultatów ocen w kształtowaniu polityk. Dowody takie należy najpierw przełożyć na zrozumiały język i odpowiedzieć na potrzeby użytkowników w zakresie wiedzy (OECD, forthcoming^[23]). Badania prowadzone w Polsce pokazują, że pomimo istnienia platformy internetowej służącej do upubliczniania wyników ewaluacji, faktycznie korzystają z niej głównie pracownicy departamentów zlecających. (Stockmann, Meyer and Taube, n.d.^[24]). Dlatego też dostosowane strategie komunikacji i upowszechniania danych, zwiększające dostęp do jasno przedstawionych wyników badań, są bardzo ważne dla wykorzystywania faktów i dowodów. (OECD, 2020^[22]). W wytycznych dot. Funduszu Spójności UE w zakresie monitorowania i ewaluacji na lata 2014-2020 podkreślono znaczenie odpowiedniego sposobu komunikowania oraz sprofilowania wniosków wynikających z procesów ewaluacyjnych i raportów z nich powstających.

Prostym i efektywnym kosztowo sposobem na uczynienie wyników M&E bardziej przyjaznymi dla użytkownika jest włączenie do raportów ewaluacyjnych streszczeń o określonej długości. Na przykład brytyjskie centrum What Works, w skład którego wchodzi Education Endowment Foundation, Early Intervention Foundation i What Works Centre for Local Economic Growth, opracowują wiele streszczeń polityk, aby upowszechnić kluczowe informacje wśród swoich docelowych odbiorców. Dlatego też, gdy

władze lokalne zlecają ewaluacje, mogłyby również uwzględnić wymóg sporządzenia podsumowania zarządczego z rekomendacjami, w celu ich skuteczniejszego upowszechnienia.

Ponadto dowody pochodzące z M&E mogłyby być bardziej strategicznie komunikowane. Istnieje 16 Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT), których zadaniem jest rozpowszechnianie informacji i danych dotyczących rozwoju regionalnego w celu zwiększenia oddziaływania M&E polityk terytorialnych. Jednakże badania wykazały, że sposób udostępniania danych na stronach internetowych tych obserwatoriów jest niejednorodny (Maśloch and Piotrowska, 2017^[13]). Platforma internetowa strategii (<https://strateg.stat.gov.pl/>) gromadzi dane statystyczne związane z wdrażaniem polityki spójności na poziomie krajowym i regionalnym w sposób systematyczny i wizualnie efektowny, jednakże nie udostępnia ona bezpośrednio raportów z przeprowadzonych ewaluacji.

Rząd Polski mógłby rozważyć przekształcenie tej platformy strategicznej w centrum kompleksowej informacji na temat realizowanych strategii rozwoju, z uwzględnieniem dowodów zebranych na poziomie lokalnym i przeprowadzonych ocen. Byłaby to szansa na wykorzystanie narzędzi syntezy dowodów, takich jak te stosowane w brytyjskich centrach What Works (więcej informacji na temat tych narzędzi znajduje się w następnym rozdziale dotyczącym syntezy dowodów).

Ponadto, wykorzystanie mediów społecznościowych jest także dobrą opcją sprzyjającą skutecznemu dzieleniu się danymi i informacjami, w szczególności jeśli chodzi o wyniki monitoringu. Samorządy terytorialne mogą dzielić się istotnymi informacjami w mediach społecznościowych, co jest efektywnym kosztowo sposobem udostępniania danych z monitoringu strategii rozwoju. Na poziomie krajowym zwyczajowo jest to praktykowane poprzez Twitter „news.eval”. W Kanadzie na przykład, ministerstwa zaczęły komunikować wyniki ewaluacji poza stronami internetowymi poszczególnych departamentów, wykorzystując w tym celu platformy takie jak Twitter i LinkedIn.

Ekosystem ewaluacji, który rozwinął się wokół interwencji w ramach polityki spójności UE, mógłby zostać wykorzystany do zwiększenia zapotrzebowania na podejmowanie decyzji opartych na dowodach.

Po przystąpieniu Polski do UE podjęto na poziomie krajowym liczne kroki na rzecz promowania praktyk ewaluacyjnych oraz, co istotne, kultury i systemu systematycznej ewaluacji działań podejmowanych w ramach polityki spójności. W ich skład weszły między innymi szkolenia (w wielu przypadkach również współfinansowane przez UE), spotkania z urzędnikami administracji regionalnej w celu przedstawienia i omówienia wyników ewaluacji, coroczne konferencje ewaluacyjne oraz program studiów podyplomowych (Akademia Ewaluacji). Działania te przyczyniły się do poprawy zdolności analitycznych w ramach administracji regionalnej, jak również do wyraźnego zakomunikowania znaczenia ewaluacji dla realizacji celów polityki publicznej (Wojtowicz and Kupiec, n.d.^[25]). Inną godną uwagi inicjatywą wspierającą ocenę w tym kontekście jest utworzenie krajowej bazy danych zawierającej oceny przeprowadzane na potrzeby polityki spójności (zob. Ramka 4.3 poniżej), jak również Systemu Zarządzania Rekomendacjami w celu monitorowania wdrażania zaleceń zawartych w ocenie.

Ramka 4.3. Polska krajowa baza danych ewaluacji polityki spójności

Wszystkie ewaluacje zlecane w Polsce, w tym te dot. wykorzystania funduszy unijnych, muszą być udostępniane publicznie. Na potrzeby ewaluacji związanych z polityką spójności stworzono krajową bazę danych. Wszystkie ewaluacje są publikowane na stronie internetowej www.ewaluacja.gov.pl. Na platformie tej udostępniane są wyniki ponad 1000 badań przeprowadzonych od 2004 r., a także narzędzia metodologiczne skierowane do osób przeprowadzających oceny.

Źródło: OECD (2020^[22]), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.

Chociaż nie można zaprzeczyć, że podejście rządu do wymogów polityki spójności zadziałało z czasem jako główny czynnik rozwoju ewaluacji, wydaje się, że istnieją jeszcze znaczne możliwości poszerzenia i wzmocnienia świadomości i wiedzy na temat korzyści, jakie można uzyskać z pomiaru wyników i ewaluacji w ujęciu bardziej ogólnym. Jeśli chodzi o podmioty, dotyczy to w szczególności samorządów lokalnych, których zaangażowanie w budowę potencjału i podnoszenia poziomu świadomości nie wydaje się być powszechne. Jeśli chodzi o obszary zastosowania, to obejmuje to przede wszystkim interwencje publiczne inne niż działania wspierane przez fundusz spójności.

W tym kontekście, konieczne jest sprostowanie pewnego istotnego nieporozumienia związanego ze sposobem, w jaki postrzegana jest zazwyczaj ewaluacja. Kluczowe jest, aby na poziomie administracji lokalnej ewaluacja zaczęła być postrzegana jako proces daleko bardziej wykraczający poza zwykły mechanizm audytu lub kontroli. To narzędzie które może zwiększyć możliwości urzędników samorządowych w codziennej pracy, zapewniając wyższą efektywność i rozliczalność. Podejmowanie decyzji w oparciu o dowody w kontekście działalności regulacyjnej ma zasadnicze znaczenie, ponieważ przepisy ustawowe i wykonawcze mają wpływ na wszystkie dziedziny działalności gospodarczej i życia oraz decydują o naszym bezpieczeństwie i jakości życia, łatwości prowadzenia działalności gospodarczej oraz realizacji celów społecznych i środowiskowych. Ocena ryzyka *ex ante* pomaga w podejmowaniu lepszych decyzji poprzez dostarczanie obiektywnych informacji na temat prawdopodobnych korzyści i kosztów poszczególnych podejść regulacyjnych, jak również poprzez krytyczną ocenę alternatywnych opcji. Ocena *ex post* jest z kolei kluczowym narzędziem służącym zapewnieniu, że regulacje służą zdefiniowanemu celowi, że przedsiębiorstwa nie są niepotrzebnie obciążane wymogami, a życie obywateli jest objęte ochroną. (OECD, 2018^[26]).

Mając na uwadze wyżej wspomniane korzyści, warto byłoby, aby rząd zaangażował się w dodatkowe działania informacyjne skierowane do samorządów lokalnych, w miarę możliwości we współpracy z władzami regionalnymi. Działania te można by połączyć z budowaniem kompetencji obejmujących umiejętności i metody analityczne wzmocniające ogólną zdolność instytucjonalną do kształtowania polityk opartych na dowodach. Wymaga to uczynienia instytucji publicznych bardziej innowacyjnymi, efektywnymi i lepiej przygotowanymi do radzenia sobie z globalnymi i lokalnymi wyzwaniami, poprzez określenie umiejętności i kompetencji, które muszą one doskonalić, procedur instytucjonalnych, jakie należy wdrożyć oraz zachęt, które powinny zostać zapewnione. (OECD, n.d.^[27]).

Przydatna może okazać się również strategiczna rewizja analitycznego ukierunkowania działań ewaluacyjnych, jak również alokacji źródeł związanych z ewaluacją. W 2017 roku przeprowadzono badanie, które dotyczyło rekomendacji zawartych w badaniach ewaluacyjnych prowadzonych w ramach polskiej Narodowej Strategii Spójności na lata 2011-2015 (Sobiech and Kasianiuk, 2017^[28]). Jego wyniki sugerują, że rozległa wiedza wytworzona przez badania ewaluacyjne nie jest w pełni wykorzystywana do tworzenia polityk i ujawniają "znaczącą rozbieżność między celami ewaluacji (rozliczalność i tworzenie

wiedzy) a dominującymi rekomendacjami skoncentrowanymi na wdrażaniu programu". Zauważono również, że "osoby oceniające nie przedstawiły uzasadnienia dla proponowanych modyfikacji". W badaniu OECD aż 20 spośród 33 lokalnych samorządów wskazało, że ewaluacja była prowadzona przez zewnętrznych konsultantów. Chociaż wiedza specjalistyczna pochodząca od zewnętrznych ekspertów jest korzystna, inwestowanie w rozwój wymaganych kompetencji wewnętrznych jest konieczny, aby wykorzystać wyniki oceny w sensowny sposób i pomóc w skorygowaniu zidentyfikowanych niedociągnięć. Urzędnicy o odpowiednich kompetencjach mogą na przykład dokonywać syntezy i przekazywać dostępne dowody, działając w ten sposób jako "pośrednicy" w kontaktach z decydentami. Wskazówki i/lub pomoc w tym zakresie mogą być zapewniane przez istniejące struktury, takie jak Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, które już teraz pełnią rolę brokera wiedzy w Polsce (OECD, 2020^[22]).

Ramka 4.4. Rola brokerów wiedzy

Władze mogą skorzystać z pomocy brokerów wiedzy, aby poprawić swoją komunikację z odbiorcami danych i informacji w zakresie ich szczególnych potrzeb i oczekiwań związanych z kształtowaniem polityk. Z drugiej strony brokerzy wiedzy mogą również pomóc dostawcom informacji i danych w przełożeniu ich wyników na język decydentów politycznych, dokonując ich syntezy, rozpowszechniając je i wyrażając w jasny i odpowiedni sposób.

Ogólnie rzecz biorąc, brokerzy wiedzy muszą rozumieć techniczne uwarunkowania badań i ewaluacji, jak również praktyczne aspekty działań i wyborów dokonywanych przez decydentów politycznych, a także czynniki polityczne, gospodarcze i społeczne, które mają na nie wpływ.

Źródło: OECD (2020^[22]), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.

Analogicznie należy zadbać o to, aby pracownicy samorządów lokalnych byli w stanie krytycznie oceniać wyniki ewaluacji i zapobiegać podejmowaniu decyzji na podstawie niewystarczająco solidnych dowodów. Jest to problem, w zakresie którego rząd polski podjął szereg działań (zob. Ramka 4.5). Rozwijanie takiej wiedzy i umiejętności wśród innych kategorii podmiotów poza rządem może, przy jednoczesnym angażowaniu interesariuszy, w dalszym ciągu przyczyniać się do tworzenia zapotrzebowania na podejmowanie decyzji opartych na dowodach. Ponadto zaangażowanie pracowników akademickich w ewaluację (w ramach ich badań naukowych) zostało również wspomniane przez przedstawicieli wielu samorządów lokalnych w odpowiedziach na pytania w ankiecie OECD. W przyszłości cenne byłoby precyzyjne określenie form takiego zaangażowania, jego wkładu w poprawę jakości ewaluacji oraz możliwości replikacji.

Ramka 4.5. Lista sprawdzająca samooceny polskiego Ministerstwa Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej

Lista sprawdzająca samooceny, przedstawiona w krajowych wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020, ma na celu zapobieganie wdrażaniu rekomendacji z ewaluacji o niskiej jakości. System ten, stosowany również przez jednostki ewaluacyjne na poziomie regionalnym, jest jednym z elementów meta-ewaluacji, skupiającym się raczej na umiejętnościach i praktykach osób oceniających niż na samej ewaluacji. Lista kontrolna obejmuje takie kryteria jak stopień osiągnięcia celów, zastosowana metodologia i wiarygodność danych. Każdemu kryterium przypisana jest ocena liczbowa, którą można uzupełnić o komentarze jakościowe.

Źródło: OECD (2020^[22]), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.

Lokalne samorządy mogą rozważyć wykorzystanie metodologii syntezy dowodów, aby promować wykorzystywanie dowodów

Istnieje kilka metod przeglądu i oceny bazy dowodowej. Metodologie syntezy dowodów mają na celu nie tylko zebranie wyników ewaluacji i ich przegląd w mniej lub bardziej systematyczny sposób w celu omówienia metod, ale także ocenę i oszacowanie siły dowodów. Syntezy dowodów stanowią użyteczne narzędzie upowszechniania informacji, ponieważ umożliwiają decydentom dostęp do dużych zbiorów dowodów, a także szybką ocenę stopnia, w jakim mogą na nich polegać. (OECD, 2020^[22]). Metody te służą zasadniczo do gromadzenia, standaryzacji, przeglądu i oceny bazy dowodowej podejmowanych interwencji (zob. Ramka 4.6). Częściej jednak synteza dowodów jest prowadzona przez instytucje niezależne od rządu, takie jak centra wymiany informacji czy brokerzy wiedzy, na przykład brytyjskie What Works Centres lub Campbell Collaboration. (Neuhoff et al., 2015^[29]; Results for America, 2017^[30]).

Ramka 4.6. Przykłady metodologii przeglądu bazy dowodowej

Skuteczne kształtowanie polityk wymaga wykorzystania najlepszych dostępnych dowodów, co z kolei oznacza konieczność dokonania przeglądu i wyboru istniejących dowodów dotyczących danego zagadnienia będącego przedmiotem polityki. Różne metody przeglądu umożliwiają zarządzanie i interpretowanie wyników dużej bazy dowodów:

- **Szybki przegląd w celu określenia zakresu:** Proces ten o charakterze nieusystematyzowanym może trwać od jednego tygodnia do dwóch miesięcy. Polega on na dokonaniu szybkiego przeglądu dostępnych, istniejących badań na określony temat w celu zdefiniowania ich zakresu. Umożliwia to zmapowanie literatury dotyczącej określonego zagadnienia przy użyciu jedynie łatwo dostępnych, elektronicznych i kluczowych zasobów, sięgając do dwóch źródeł bibliograficznych.
- **Szybka ocena dowodów (Rapid Evidence Assessment - REA):** Ta systematyczna i bardziej czasochłonna metoda (zajmująca od dwóch do sześciu miesięcy) polega na szybkim przeglądzie istniejących badań dotyczących danej kwestii politycznej i syntezie dowodów dostarczonych przez te badania. Jej celem jest skrupulatne i systematyczne wyszukiwanie dowodów i ich krytyczna ocena. Aby zyskać na czasie, można ograniczyć pewne aspekty procesu przeglądu systematycznego, takie jak zawężenie pytania lub rodzaj i zakres uwzględnianych danych. Skrócenie tradycyjnego procesu przeglądu systematycznego umożliwia szybszą syntezę istniejących istotnych dowodów, ale wiąże się z ryzykiem braku obiektywizmu.
- **Przegląd systematyczny:** Jest to najbardziej solidna metoda przeglądu, syntezy i mapowania istniejących dowodów dotyczących danego zagadnienia stanowiącego przedmiot polityki. Wymaga ona większych nakładów środków, ponieważ proces ten może trwać minimum 8-12 miesięcy oraz powołania zespołu badawczego. Ma jasno sprecyzowane cele i dokładną strategię wyszukiwania, która uwzględnia szeroki zakres danych. Badania są wybierane i poddawane ocenie według wyraźnych i jednolitych kryteriów, a powody wykluczenia poszczególnych badań muszą być podane. Ta przejrzysta i kompleksowa metoda maksymalnie ogranicza stronniczość w wyszukiwaniu, wyborze i syntezie istniejących badań. Co więcej, pozwala na stworzenie skumulowanej i solidnej bazy dowodów na temat określonego zagadnienia. Ponadto, przeglądy systematyczne mają zastosowanie zarówno do badań ilościowych, jak i innych rodzajów pytań.

Źródło: UK Civil Service (Służba Cywilna Wielkiej Brytanii) (n.d.^[31]), *What is a Rapid Evidence Assessment?*
<http://www.civilservice.gov.uk/networks/gsr/resources-and-guidance/rapidevidence-assessment/what-is> (dostęp: 12 sierpnia 2019 r.).

W tym kontekście ROT mogłyby rozważyć pełnienie roli brokerów wiedzy na poziomie lokalnym. Brokerzy wiedzy to instytucje, które zazwyczaj odgrywają kluczową rolę w umacnianiu relacji i współpracy między dostawcami danych i dowodów a decydentami, pomagając decydentom w dostępie do informacji i posługiwaniu się materiałami badawczymi, które mogą być nieznane, poprzez zastosowanie metodologii syntezy dowodów. ROT mogłyby zatem wykorzystywać i udostępniać narzędzia syntezy dowodów, takie jak systemy oceny dowodów, w celu ułatwienia korzystania z nich przez lokalnych decydentów.

Rekomendacje

Rekomendacje dla władz krajowych i/lub regionalnych

Promowanie systematycznego monitorowania na szczeblu lokalnym poprzez zapewnianie odpowiednio dostosowanych wytycznych.

Nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z listopada 2020 r. stanowi, że gminy powinny tworzyć własne systemy monitorowania, ale nie precyzuje jak należy to zrobić. Z danych OECD wynika, że tylko 17 z 36 badanych gmin sporządza regularne raporty w celu monitorowania swoich priorytetów programowych. Spośród tych 17 tylko kilka opracowuje je częściej niż raz w roku.

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej mogłoby zatem zachęcać gminy do prowadzenia monitoringu jako skutecznego narzędzia zarządzania, dostarczając im dostosowanych do ich potrzeb wytycznych i metodologii monitorowania lokalnych strategii rozwoju.

Zwiększenie świadomości władz lokalnych odnośnie korzyści, jakie można osiągnąć dzięki pomiarom efektywności i ogólnej ewaluacji

Niezależnie od działań podejmowanych w Polsce na rzecz wspierania rozwoju ewaluacji wśród władz publicznych, istnieje możliwość zapewnienia bardziej systematycznego zaangażowania i wzmocnienia poczucia odpowiedzialności w tym zakresie na szczeblu samorządu lokalnego.

- Władze krajowe i regionalne powinny zatem skorzystać z ekosystemu ewaluacji jaki rozwinął się wokół interwencji w ramach Polityki Spójności UE, aby przekonać samorządy lokalne, że pomiar i ocena efektywności może pomóc im lepiej służyć obywatelom.

Przewycięzanie ograniczeń potencjału i zasobów w odniesieniu do rozwoju praktyk monitorowania i ewaluacji przez miasta i gminy.

Pomimo postępów poczynionych przez Polskę w zakresie ewaluacji w ciągu ostatnich 15-20 lat, nadal istnieje szereg wyzwań związanych z promowaniem polityki monitorowania i oceny na szczeblu niższym niż krajowy, zwłaszcza ze względu na ograniczone zasoby i zdolności.

- Aby rozwiązać te problemy, warto aby jednostki administracji krajowej i regionalnej rozważyły, czy mogą udostępnić lokalnym samorządom dodatkowe zasoby w celu ułatwienia rozwoju praktyk monitorowania i ewaluacji, między innymi poprzez zwiększenie zdolności analitycznych.

Promowanie wymiany dobrych praktyk i lepszego zarządzania wiedzą w celu podejmowania decyzji w oparciu o dostępne dane

Decydenci polityczni i interesariusze nie mogą wykorzystywać konkretnych danych lub wyników monitorowania i oceny, jeżeli o nich nie wiedzą. Pierwszym krokiem w promowaniu korzystania z danych jest zatem ich upublicznienie i zakomunikowanie docelowym użytkownikom. Władze krajowe i regionalne mają do odegrania kluczową rolę w propagowaniu wykorzystywania danych, w tym wyników ewaluacji, poprzez poprawę zarządzania wiedzą i zadbanie, aby istotne informacje były łatwo dostępne.

- W tym celu należy wykorzystać istniejące platformy i instytucje. Na przykład, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej może rozważyć utworzenie specjalnej strony internetowej www.ewaluacja.gov.pl dla lokalnych samorządów, na której można by udostępniać wyniki prowadzonej ewaluacji. Ponadto, wiedza i zasoby zarówno ROT, jak i *Wojewódzkich Ośrodków Badań Regionalnych* (WOBR) mogą być wykorzystane do poprawy zarządzania wiedzą i dostępności odpowiednich informacji i analiz.

Analogicznie, dostosowane do potrzeb strategie komunikacji i rozpowszechniania informacji zwiększające dostęp do przejrzystości przedstawionych wyników badań, są bardzo ważne dla korzystania z danych.

- Nowa platforma Monitorowania Rozwoju Lokalnego mogłaby zostać wykorzystywana jako centrum kompleksowej informacji i oceny dotyczących strategii rozwoju lokalnego wraz z praktykami udoskonalonej komunikacji i upowszechniania informacji.

Syntezy danych stanowią przydatne narzędzie rozpowszechniania informacji, ponieważ umożliwiają decydującym dostęp do dużych zbiorów danych i pozwalają na ocenę stopnia ich wiarygodności. W ramach tego procesu dokonywana jest agregacja, standaryzacja, przegląd i ocena bazy dowodowej interwencji.

- Władze szczebla regionalnego powinny zachęcać ośrodki gromadzące dane do korzystania i udostępniania narzędzi syntezy, takich jak systemy oceny informacji, aby ułatwić korzystanie z nich przez lokalnych decydentów.
- Władze regionalne powinny również wspierać upowszechnianie dobrych praktyk i wymianę doświadczeń związanych z wykorzystywaniem danych w procesach decyzyjnych pomiędzy lepiej wyposażonymi i bardziej doświadczonymi gminami (zazwyczaj większymi jednostkami położonymi w obrębie MOF) a ich mniej zaawansowanymi odpowiednikami.

Poprawa w zakresie publikowania i komunikowania danych

Czytelna publikacja wyników ewaluacji ma kluczowe znaczenie dla promowania wykorzystywania danych, a docelowo dla skuteczniejszej realizacji rekomendacji wydanych na ich podstawie, przy jednoczesnym zapewnieniu rozliczenia się wobec obywateli z wykorzystania środków publicznych. W tym celu należy zadbać o:

- Poprawę sposobu wykorzystania danych poprzez lepsze zarządzanie wiedzą. Na przykład stworzenie na szczeblu krajowym dedykowanej strony internetowej www.ewaluacja.gov.pl dla jednostek samorządu terytorialnego w celu zamieszczania rezultatów przeprowadzonych ocen wymusza czytelną organizację tekstu, komunikatywność przekazu. Strona ta mogłaby również zawierać oceny przeprowadzone przez instytucje zarządzające na poziomie regionalnym.

Dane OECD wskazują jednak, że absorpcja wiedzy przez decydentów i autorów polityk jest bardziej prawdopodobna, gdy informacje są dla nich łatwo dostępne. Badania pokazują, że w praktyce samo publikowanie danych nie zawsze znacząco poprawia wykorzystywanie wyników ewaluacji w procesie kształtowania polityk. Zebrane dane należy raczej przekładać na zrozumiały język i komunikować w sposób odpowiadający na potrzeby użytkowników. Oznacza to, że informacje pochodzące z monitorowania i ewaluacji powinny być komunikowane w sposób bardziej strategiczny. W szczególności wykorzystanie mediów społecznościowych jest dobrą alternatywą służącą bardziej efektywnej wymianie danych. Samorządy terytorialne mogą być zainteresowane dzieleniem się interesującymi informacjami w mediach społecznościowych, które są efektywnym kosztowo sposobem rozpowszechniania danych pochodzących z monitorowania strategii rozwoju. W związku z tym, Polska mogłaby rozważyć:

- przekształcenie systemu *strateg* w centralne źródło danych na temat strategii rozwoju lokalnego, w tym obejmujące informacje i ewaluacje z poziomu gmin w połączeniu z lepszymi praktykami komunikacji i upowszechniania informacji;
- korzystanie z mediów społecznościowych, aby dzielić się informacjami i materiałami dotyczącymi strategii rozwoju lokalnego.

Rekomendacje dot. monitorowania lokalnych strategii rozwoju

Wyjaśnienie celów i metodologii monitorowania strategii rozwoju lokalnego

Monitorowanie różni się od ewaluacji w sposób zasadniczy. Można wykorzystać je do realizacji trzech głównych celów: poprawy procesu podejmowania decyzji operacyjnych, zwiększenia rozliczalności oraz promowania przejrzystości i komunikacji z obywatelami. Każdy z tych celów wymaga innej struktury monitorowania. W Polsce samorządy lokalne, które monitorują priorytety swojej polityki, nie zawsze jednoznacznie rozróżniają te cele, co może osłabić efektywność monitoringu. W związku z tym mogą one rozważyć:

- Skorzystanie z krajowych wytycznych w celu wyraźnego zróżnicowania struktury monitorowania w odniesieniu do każdego z wymienionych celów: podejmowania decyzji operacyjnych, rozliczalności i komunikacji z obywatelami.

W szczególności samorządy lokalne mogłyby rozważyć stworzenie ram dla wewnętrznego dialogu dotyczącego własnej efektywności pomiędzy najwyższym szczeblem decyzyjnym tj. prezydentem/burmistrzem a szefami wydziałów/ jednostek świadczących usługi w celu poprawy podejmowania decyzji operacyjnych. Nawiazanie dialogu dotyczącego wyników stanowiłoby zachętę dla wydziałów gmin do rozwiązywania problemów o charakterze technicznym poprzez stopniowy proces eskalacji. Jeśli dany problem byłby wciąż nierozwiązany po upływie np. dwóch kwartałów mógłby zostać zaadresowany do gabinetu burmistrza/prezydenta dwa razy w roku celem podjęcia dalszych decyzji. Rysunek 4.2 w jednej z powyższych sekcji niniejszego rozdziału prezentuje w jaki sposób dialog nt. efektywności mógłby być prowadzony pomiędzy niższymi szczeblami decyzyjnymi a centrum decyzyjnym władz samorządów terytorialnych w ciągu jednego roku. Na potrzeby dialogu dotyczącego efektywności działań, lokalne władze powinny:

- jednoznacznie określić obowiązki każdego z podmiotów w całym łańcuchu czynności związanych z monitorowaniem (koordynacja i promowanie monitorowania, gromadzenie danych, analiza danych, raportowanie, wykorzystywanie danych);
- określić narzędzia używane w dialogu wewnętrznym dotyczącym efektywności, np. zestaw wskaźników;
- wybrać ograniczoną liczbę priorytetowych celów i wskaźników, aby skoncentrować zasoby na monitorowaniu polityk o dużej widoczności i znacznym oddziaływaniu ekonomicznym i społecznym.

Samorządy lokalne mogą również korzystać z danych pochodzących z monitorowania, aby szerzej komunikować mieszkańcom efekty swoich działań. W tym celu gminy mogłyby:

- usprawnić komunikację z obywatelami poprzez aktualizowanie kilku kluczowych wskaźników na publicznej stronie internetowej lub poprzez opracowywanie materiałów komunikacyjnych dotyczących postępów w realizacji strategii w regularnych odstępach czasu (np. co roku).

Zwiększenie możliwości dostępu do aktualnych danych wysokiej jakości w celu promowania jakości monitorowania.

Określenie jasnych wskaźników oczekiwanych wyników, ich wartości wyjściowych i docelowych jest ważne dla monitorowania strategicznych priorytetów, takich jak te zdefiniowane w strategiach rozwoju lokalnego. Jedna trzecia (14) z ankietowanych gmin, że nie określiła swoich wskaźników z góry. A jeśli wskaźniki takie zostały określone, to brakuje systematycznego powiązania pomiędzy każdym z celów zawartych w strategii rozwoju a wskaźnikami wybranymi do ich monitorowania. Co więcej, wskaźniki zawarte w SRL opierają się na wykorzystaniu danych statystycznych. Tymczasem dane administracyjne i dane zebrane w toku realizacji interwencji są zazwyczaj lepiej dostosowane do wskaźników dotyczących procesów,

efektów docelowych i rezultatów pośrednich, takich jak te, które występują w SRL. W związku z tym polskie gminy powinny:

- jednoznacznie określić wskaźniki stosowane do monitorowania każdej strategii rozwoju gminy;
- uwzględniać wskaźniki oparte na danych administracyjnych i wykorzystać aktualnie tworzony system monitorowania usług publicznych do konstruowania tych wskaźników. Poniższa ramka zawiera więcej informacji na temat różnych potencjalnych źródeł danych do monitorowania.

Ramka 4.7. Potencjalne źródła danych wykorzystywanych do monitoringu

Prowadzenie wysokiej jakości monitoringu wymaga danych o wysokiej jakości, które mogą pochodzić z różnych źródeł (wskazanych poniżej), z których każde ma swoje mocne i słabe strony. Łączenie różnych źródeł danych może zmaksymalizować ich jakość, a także udostępnić istotne informacje na potrzeby monitoringu.

- **Dane administracyjne:** Ten rodzaj danych jest zazwyczaj gromadzony za pośrednictwem systemów administracyjnych zarządzanych przez departamenty rządowe lub ministerstwa i dotyczy zazwyczaj całych populacji osób, społeczności i podmiotów gospodarczych objętych określoną polityką. Przykładami danych administracyjnych są dane mieszkaniowe i ewidencje podatkowe. Ponieważ dane administracyjne są już gromadzone i dotyczą dużych populacji, stanowią one efektywne pod względem czasu i kosztów źródło dla działań monitoringowych. Ponadto, jako że dane administracyjne opierają się głównie na rejestrowaniu określonych czynności, transakcji i danych finansowych, nie są one narażone na niektóre problemy jakościowe jakie występują w przypadku danych dostarczanych przez samych zainteresowanych. Dane administracyjne mogą mieć jednak ograniczony zakres (np. wykluczenie osób niebędących uczestnikami, brak informacji społeczno-ekonomicznych na temat uczestników itp.) Ponadto, ze względu na to, że systemy gromadzenia danych administracyjnych są zdecentralizowane, jakość danych może być różna w poszczególnych departamentach rządowych lub ministerstwach.
- **Dane statystyczne:** Ten rodzaj danych jest powszechnie wykorzystywany w badaniach naukowych i obejmuje dane pochodzące ze spisów powszechnych lub, bardziej ogólnie, informacje na temat danej populacji gromadzone za pośrednictwem ogólnokrajowych lub międzynarodowych badań ankietowych. Dane z ankiet stanowią elastyczne i kompleksowe źródło informacji dla celów monitorowania, ponieważ ankiety można opracować w taki sposób, aby uchwycić szeroki zakres wskaźników społeczno-gospodarczych i wzorców zachowań istotnych dla danej polityki. Gromadzenie danych do badań wymaga jednak dużych nakładów, a jakość danych zależy od projektu badania i od respondentów. Przykładowo, jakość danych z ankiet może ulec obniżeniu ze względu na brak obiektywizmu wynikający z efektu społecznych oczekiwań, czy ze względu na słabą pamięć respondentów.
- **Big data:** Ten rodzaj danych jest ogólnie definiowany jako "zbiory dużych ilości danych" (UN Global Pulse, 2016^[32]). Są one często generowane w sposób ciągły i cyfrowy przez inteligentne technologie na platformach sektora prywatnego, które rejestrują zachowania i działania osób fizycznych. Ich zaletą jest to, że występują w dużej ilości i są bardziej różnorodne, a zatem stanowią opłacalną metodę zapewnienia próby o wysokiej liczebności i gromadzenia informacji na temat populacji, do których trudno dotrzeć. Ponadto techniki analizy big data (np. przetwarzanie języka naturalnego, wykrywanie itp.) mogą pomóc w identyfikacji wcześniej niezauważonych schematów i poprawić wyniki monitorowania. Niemniej jednak, big data wprowadzają również kilka wyzwań, takich jak porównywalność czasowa (często pochodzą od

stron trzecich, które nie zawsze stosują spójne metody gromadzenia danych w czasie), ruch internetowy niezwiązany z człowiekiem (dane generowane przez boty internetowe), stroniczość selekcji (nawet jeśli wielkość próby jest duża, niekoniecznie reprezentuje ona całą populację) itp.

Źródło: UN "Global Pulse (2016^[32]), *Integrating Big Data into the Monitoring and Evaluation of Development Programmes*; Innovations for Poverty Action (2016^[33]), *Using Administrative Data for Monitoring and Evaluation (Wykorzystanie danych administracyjnych do monitorowania i ewaluacji)*; Results for America (Wyniki dla Ameryki) (2017^[30]), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*.

Rekomendacje dotyczące rozwijania praktyk ewaluacji na szczeblu lokalnym

Promowanie systematycznej oceny interwencji samorządu lokalnego

Zakres wykorzystywania praktyk ewaluacji w samorządzie lokalnym jest nierównomierny, przy czym większe, miejskie jednostki poświęcają na ten cel więcej czasu i zasobów niż ich mniejsze odpowiedniki spoza MOF. W ostatnich latach, w związku z finansowaniem w ramach Polityki Spójności UE, podjęto szeroko zakrojone działania zorientowane na ewaluację.

- Korzystanie z dostępnej wiedzy i doświadczenia w celu promowania systematycznej ewaluacji i włączenia jej do stosowanych metod pracy.

Zapewnienie dostępności wystarczających zasobów i kompetencji w zakresie ewaluacji, w tym poprzez koordynację instytucjonalną i łączenie zasobów

Samorządy lokalne powinny zająć się kwestią dostępności danych i ograniczonych zasobów, w tym zdolności analitycznych, które są głównymi przeszkodami w rozwoju praktyk ewaluacji na poziomie lokalnym, w szczególności poprzez:

- ocenę tego, czy można udostępnić dodatkowe zasoby na potrzeby rozwoju praktyk ewaluacji poprzez zwiększenie potencjału wewnętrznego;
- zbadanie możliwości poprawy komunikacji i współpracy instytucjonalnej na wszystkich szczeblach administracji w celu zapewnienia odpowiedniej wiedzy i zaznajomienia się przez władze lokalne z zasobami już dostępnymi; np. wytycznymi, źródłami danych, możliwościami szkoleniowymi, źródłami wiedzy specjalistycznej itp.;
- dążenie do współpracy instytucjonalnej pomiędzy samorządami lokalnymi, w miarę możliwości z władzami szczebla regionalnego w roli koordynatora lub moderatora, w celu optymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów. Może to w szczególności obejmować tworzenie sieci wiedzy i kompetencji eksperckich (np. stworzenie sieci ekspertów w dziedzinie ewaluacji dostępnych dla lokalnych samorządów).

Rekomendacja dotycząca promowania wykorzystywania danych do podejmowania strategicznych decyzji na szczeblu gminnym

Poprawa w zakresie upowszechniania i komunikowania informacji i danych

Publikacja wyników ewaluacji ma kluczowe znaczenie dla promowania wykorzystywania danych, a docelowo dla skuteczniejszej realizacji rekomendacji wydanych na ich podstawie, przy jednoczesnym zapewnieniu rozliczenia się wobec obywateli z wykorzystania środków publicznych. W tym celu należy zadbać o:

- poprawę wykorzystania danych poprzez lepsze zarządzanie wiedzą. Na przykład stworzenie na szczeblu krajowym dedykowanej strony internetowej www.ewaluacja.gov.pl dla jednostek szczebla lokalnego.

Dane OECD wskazują jednak, że absorpcja wiedzy przez decydentów i autorów polityk jest bardziej prawdopodobna, gdy informacje są dla nich łatwo dostępne. Badania pokazują, że w praktyce samo publikowanie danych nie zawsze znacząco poprawia wykorzystywanie wyników ewaluacji w procesie kształtowania polityk. Zebrane dane należy raczej przekładać na zrozumiały język i komunikować w sposób odpowiadający na potrzeby użytkowników. Oznacza to, że informacje pochodzące z monitorowania i ewaluacji powinny być komunikowane w sposób bardziej strategiczny. W szczególności wykorzystanie mediów społecznościowych jest dobrą alternatywą służącą bardziej efektywnej wymianie danych. Samorządy terytorialne mogą być zainteresowane dzieleniem się interesującymi informacjami w mediach społecznościowych, które są efektywnym kosztowo sposobem rozpowszechniania danych z monitorowania strategii rozwoju. W związku z tym władze lokalne mogłyby rozważyć:

- korzystanie z mediów społecznościowych, aby dzielić się informacjami i materiałami dotyczącymi swoich strategii rozwoju.

Instytucjonalizacja korzystania z wyników ewaluacji.

Zgodnie z ankietą OECD, stosunkowo niewiele gmin w Polsce (zwłaszcza leżących poza MOF) posiada ustrukturyzowany lub zinstytucjonalizowany mechanizm systematycznego wykorzystywania wyników ewaluacji do poprawy swoich usług i polityk. Dalsza instytucjonalizacja korzystania z wyników ewaluacji w celu podejmowania decyzji powinna zatem zostać uznana za priorytet. W związku z tym, warto rozważyć:

- wprowadzenie proporcjonalnie dostosowanych wymogów dotyczących przejrzystego i opartego na danych, podejmowania decyzji; np. podawania do wiadomości publicznej uzasadnienia w sytuacjach, gdy odpowiednie wyniki ewaluacji nie są brane pod uwagę;
- ustanowienie jasnych i jednoznacznych powiązań pomiędzy dostępnymi danymi, takimi jak wyniki ewaluacji, a alokacją zasobów. Dotyczy to zarówno decyzji budżetowych o nakładach i wydatkach inwestycyjnych, jak i zachęt i wynagrodzeń dla pracowników. Chociaż zalecenie to ma zastosowanie ogólne, należy traktować je priorytetowo w przypadku samorządów lokalnych, w których takie powiązania są najsłabsze, tzn. w mniejszych jednostkach, często położonych poza MOF.
- promowanie korzystania z wyników ewaluacji przy podejmowaniu decyzji poprzez włączenie ich do kryteriów branych pod uwagę w ocenie pracowniczej.

Bibliografia

- Colombian Government Department for National Planning (n.d.), *Territorial Portal*, [10]
<https://portalterritorial.dnp.gov.co> (accessed on 15 June 2020).
- DG NEAR (2016), *Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*, [14]
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programming-vol-1-v-0.4.pdf.

- EC (2020), *Total Allocations of Cohesion Policy 2014-2020: Breakdown by Member States*, European Structural and Investment Funds Data, European Commission, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/n6pb-g38m> (accessed on 15 July 2020). [16]
- EC (2015), *The Programming Period 2014-2020: Guidance Document on Monitoring and Evaluation*, European Regional Development Fund and Cohesion Fund, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund (accessed on 30 June 2020). [7]
- EC (2009), *Building the Evaluation System in Poland*, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/best-practices/Polska/1926 (accessed on 18 July 2020). [17]
- European Parliament and Council (2013), *The Common Provisions Regulation (CPR) for the 2014-2020 European Structural and Investment Fund*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj> (accessed on 30 June 2020). [6]
- Haynes, A. et al. (2018), "What can we learn from interventions that aim to increase policy-makers' capacity to use research? A realist scoping review", *Health Research Policy and Systems*, Vol. 16/1, p. 31, <http://dx.doi.org/10.1186/s12961-018-0277-1>. [21]
- Innovations for Poverty Action (2016), *Using Administrative Data for Monitoring and Evaluation*. [33]
- Italian Government (n.d.), *Open Cohesion Project*, <https://opencoessione.gov.it/en/> (accessed on 15 September 2020). [11]
- Jarczewski, W. (2010), "Regional observatories of development policy as a tool for monitoring the efficiency of the cohesion policy", *Europa*, Vol. 21, pp. 155-172, <http://dx.doi.org/10.7163/eu21.2010.21.12>. [12]
- Kulesza, M. and D. Sześciło (2012), *Local government in Poland*, INAP. [19]
- Maśloch, P. and L. Piotrowska (2017), "An overview of regional territorial observatories – common elements and substantial differences. Territorial observatories and their role in shaping the defence capability and security of a region", *World Scientific News*, http://psjd.icm.edu.pl/psjd/element/bwmeta1.element.psjd-4aeb1116-bbef-4036-ac3a-22b815245839/c/WSN_72_2017_194-203.pdf (accessed on 2 July 2020). [13]
- Mexican Government (2013), *Federal Planning Law*. [3]
- Meyer, W., R. Stockmann and L. Taube (2020), "The institutionalisation of evaluation theoretical background, analytical concept and methods", in *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Springer International Publishing, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_1. [8]
- Neuhoff, A. et al. (2015), *The What Works Marketplace Helping Leaders Use Evidence to Make Smarter Choices*, The Bridgespan group, <http://www.results4america.org>. [29]
- OECD (2020), "Best practice principles for regulatory impact analysis", in *Regulatory Impact Assessment*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/663f08d9-en>. [20]

- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [22]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [1]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [26]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [34]
- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008: (Polish version)*, Ministry of Regional Development, Poland, Warsaw, <https://dx.doi.org/10.1787/9788376100814-pl>. [5]
- OECD (2008), *Ireland 2008: Towards an Integrated Public Service*, OECD Public Management Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264043268-en>. [15]
- OECD (n.d.), *Building Capacity for Evidence Informed Policy Making: Towards a Baseline Skill Set*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making.pdf> (accessed on 10 July 2020). [27]
- OECD (n.d.), *Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 and 2017*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/888933816003>. [18]
- OECD (forthcoming), "Towards a sound monitoring and evaluation system for long-term planning in Nuevo León", OECD, Paris. [23]
- Polish Government (2017), *The Strategy for Responsible Development for the Period up to 2020*. [4]
- Results for America (2017), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*. [30]
- Scottish Government (2020), *National Performance Framework*, <https://nationalperformance.gov.scot/> (accessed on 6 March 2020). [2]
- Sobiech, R. and K. Kasianiuk (2017), "Improving interventions, influencing policy process. What do evaluation reports recommend?", Paper submitted at the 2017 EGPA International Conference. [28]
- Stockmann, R., W. Meyer and L. Taube (eds.) (n.d.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, CEval. [24]
- UK Civil Service (n.d.), *What is a Rapid Evidence Assessment?*, <http://www.civilservice.gov.uk/networks/gsr/resources-and-guidance/rapidevidence-assessment/what-is> (accessed on 12 August 2019). [31]
- UN Global Pulse (2016), *Integrating Big Data into the Monitoring and Evaluation of Development Programmes*. [32]

- Vági, P. and E. Rimkute (2018), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en> (accessed on 18 June 2019). [9]
- Wojtowicz, D. and T. Kupiec (n.d.), "How do the regional authorities use evaluation? Comparative study of Poland and Spain", <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434656324.pdf> (accessed on 29 July 2020). [25]

Uwagi

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

² Na podstawie informacji przekazanych przez Związek Miast Polskich.

³ Chociaż to pytanie kwestionariusza OECD odnosiło się wyłącznie do decyzji regulacyjnych ("Czy przeprowadzacie Państwo ocenę *ex post* skutków (w tym kosztów i korzyści) decyzji regulacyjnych?"), przedstawione przykłady uzupełniające sugerują, że odpowiedzi powinny być interpretowane jako odnoszące się zarówno do decyzji regulacyjnych, jak i związanych z politykami. Ma to zastosowanie również do kolejnych odniesień do "niektórych", "głównych" i "wszystkich" regulacji w tej sekcji.

⁴ Sekcja ta koncentruje się na praktykach angażowania interesariuszy w kontekście podejmowania decyzji w oparciu o dowody. Szersze spojrzenie na ten temat można znaleźć w Rozdziale 8 dotyczącym otwartego rządu, które OECD definiuje jako "kulturę rządzenia promującą zasady przejrzystości, uczciwości, odpowiedzialności i zaangażowania interesariuszy w celu wspierania demokracji i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu" (OECD, 2016^[34]).

⁵ Należy zauważyć, że w wielu przypadkach działania związane z zaangażowaniem interesariuszy zgłoszone przez lokalne samorządy prawdopodobnie odnoszą się, przynajmniej częściowo, do obowiązujących przepisów dotyczących konsultacji w procesie planowania strategicznego i przestrzennego.

⁶ W tym miejscu i w kolejnych punktach "ewaluacja polityk" powinna być rozumiana jako potencjalnie obejmująca również przepisy prawa i regulacje.

⁷ Powiaty wskazywały również na niedoszacowanie kosztów realizacji strategii rozwoju lokalnego, co w niektórych przypadkach może być związane z niedostateczną jakością ocen *ex ante*.

5 Procesy budżetowe w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce

Niniejszy rozdział analizuje wybrane aspekty procesów budżetowania w jednostkach samorządu szczebla lokalnego¹ w Polsce w odniesieniu do Rekomendacji Rady OECD dotyczącej zarządzania budżetem. W rozdziale omawiane są główne elementy rozwiązań instytucjonalnych w zakresie finansów publicznych na poziomie jednostek samorządu lokalnego, takie jak kształt reguł fiskalnych oraz kluczowe wyzwania dla utrzymania zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej. Przedstawiono przegląd cyklu budżetowego na szczeblu lokalnym. Bazując na powyższych danych, rozdział ten koncentruje się na poprawie mechanizmów budżetowych, które wspierają dostosowanie budżetowania do priorytetów strategicznych wykraczających poza roczny cykl decyzyjny, w tym na szerszym wykorzystaniu budżetu średniookresowego i budżetu zadaniowego. Ponadto, przeanalizowano aspekt włączania mieszkańców w proces budżetowania, w szczególności poprzez formułę budżetu partycypacyjnego.

Wprowadzenie

W przypadku wszystkich poziomów władzy budżet jest centralnym dokumentem programowym określającym sposób finansowania działalności publicznej oraz sposób ustalania priorytetów i osiągania celów rocznych i wieloletnich poprzez alokację środków. Budżet, zwłaszcza o wymiarze średniookresowym, jest narzędziem planowania oraz odzwierciedleniem działań i priorytetów władz. Budżet, aby był skuteczny, strategiczny, przejrzysty i cieszył się zaufaniem obywateli, wymaga należytego zarządzania na wszystkich poziomach władz publicznych.

Na potrzeby niniejszego przeglądu, obejmującego jednostki samorządu lokalnego w Polsce, wybrano kluczowe obszary zarządzania budżetem, w których poczyniono postępy lub w których wprowadzenie usprawnień lub szersze wykorzystanie narzędzi budżetowych uważa się za korzystne. W ramach niniejszej oceny zbadano wybrane obszary pod kątem odpowiednich zasad zawartych w Rekomendacji Rady OECD dotyczącej zarządzania budżetem (OECD, 2015^[1]) i podkreślono dobre praktyki OECD.

Rekomendacja Rady OECD dotycząca zarządzania budżetem (OECD, 2015^[1]) stanowi, że budżety powinny być ściśle powiązane ze średniookresowymi priorytetami strategicznymi. Powiązanie to uzyskujemy dzięki wprowadzeniu struktury budżetu lepiej skorelowanej z celami określonymi w strategii. Skuteczny system budżetowania średnioterminowego, wykraczającego poza tradycyjny cykl roczny, wspiera powiązania między budżetami a planami i programami. Budżet średnioterminowy jest uzupełniającym budżetem opartym na programach rozwojowych i jest budżetem zadaniowym. Budżetowanie średniookresowe zapewnia przewidywalność w kształtowaniu polityki i wspiera stabilność finansową.

Zgodnie z ósmą zasadą Rekomendacji OECD narzędzia budżetowania programowego i budżetowania zadaniowego mają kluczowe znaczenie dla okresowej oceny stopnia osiągania celów rozwoju (OECD, 2015^[1]). Podjęcie kroków w kierunku wdrożenia lub szerszego wykorzystania tych narzędzi uważa się za istotne dla poprawy procesu zarządzania budżetem.

Niedawne doświadczenia podkreślają istotę budżetowania jako elementu zwiększającego zaufanie między władzami i obywatelami (OECD, 2017^[2]). Dla zapewnienia akceptacji i większej rozliczalności piąta zasada rekomendacji OECD wzywa władze publiczne do stworzenia warunków dla „włączającej, partycypacyjnej i realnej debaty na temat wyborów budżetowych” (OECD, 2015^[1]). W tym kontekście w rozdziale omówiono główną innowację w zakresie zarządzania publicznego w JST, tj. budżety partycypacyjne (zwane również obywatelskimi -*przyp. tłum.*).

Niniejszy rozdział opisuje - po pierwsze - główne elementy rozwiązań instytucjonalnych w zakresie finansów publicznych na szczeblu lokalnym, takie jak struktura reguł fiskalnych oraz określa kluczowe wyzwania dla polityk budżetowych w perspektywie średnioterminowej. Po drugie, przedstawia przegląd cyklu budżetowego, w tym proces formułowania, zatwierdzania, realizacji i nadzoru budżetu. W oparciu o powyższe dane, identyfikuje mechanizmy budżetowe wspierające ukierunkowania budżetów na priorytety strategiczne w celu zapewnienia powiązania procesu planowania z niezbędnymi środkami finansowymi. W związku z tym omówiono narzędzia obejmujące średniookresowe ramy wydatków i budżet zadaniowy (*ang. performance budgeting*). Ponadto zbadano włączający, partycypacyjny charakter procesu budżetowego. W szczególności przeanalizowano wykorzystanie budżetu partycypacyjnego na poziomie lokalnym dla zwiększenia uczestnictwa i stopnia wpływu obywateli oraz zaufania do władz lokalnych. Wreszcie, rozdział zawiera rekomendacje dotyczące przyszłego rozwoju zarządzania budżetem na szczeblu lokalnym.

Należy pamiętać, w szczególności w odniesieniu do analizy i zaleceń, o dużych różnicach między samorządami w Polsce pod względem wielkości populacji, potencjału administracyjnego, sytuacji gospodarczej i położenia geograficznego, zwłaszcza dostępności do miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) [patrz szerzej – rozdział „Wprowadzenie”]. Chociaż w niniejszym raporcie rozróżnia się trzy kategorie dostępności do MOF, a mianowicie gminy leżące w obrębie MOF (duże i małe), gminy leżące poza MOF (duże i małe) o wysokiej dostępności oraz gminy leżące poza granicami MOF o niskiej dostępności, to do celów budżetowych ocena i zalecenia są zasadniczo skierowane do wszystkich samorządów. Wynika to z

tego, że Ustawa o finansach publicznych ma zastosowanie do wszystkich jednostek samorządu, a nacisk położony jest na instytucjonalne aspekty budżetowania. Niemniej jednak jednym z ważnych wymiarów zróżnicowania między samorządami, który uwzględnia się w zaleceniach dotyczących budżetowania, jest wielkość i odpowiadająca jej zdolność administracyjna danej jednostki samorządu lokalnego.

Wymagające otoczenie budżetowe dla samorządów lokalnych

Kontekst instytucjonalny

Jak omówiono bardziej szczegółowo w Rozdziale 6, poświęconym wielopoziomowemu zarządzaniu, samorząd terytorialny w Polsce opiera się na strukturze trzypoziomowej obejmującej 16 województw, 314 powiatów i 2478 gmin. Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za jedną trzecią wszystkich wydatków publicznych (Statistics Poland, 2019^[3]). Z ponad 80% udziałem w 2018 r. budżety gmin i miast na prawach powiatu reprezentują największą część całkowitych wydatków publicznych zarządzanych na szczeblu samorządowym, co odzwierciedla większą liczbę zadań realizowanych przez te jednostki. W 2018 r. skonsolidowany dług brutto sektora samorządowego wyniósł 3,6% produktu krajowego brutto (PKB) (Statistics Poland, 2019^[3]).

Gminy ponoszą główną odpowiedzialność za rozwój lokalny, w tym planowanie przestrzenne, zarządzanie nieruchomościami, mieszkalnictwo, usługi społeczne, opiekę nad małymi dziećmi, edukację na poziomie podstawowym i średnim, sport, kulturę i ochronę środowiska. Gminy zarządzają również infrastrukturą, w tym drogami, zaopatrzeniem w wodę i zbiórką odpadów. Ponadto realizują one zadania „zlecone”, wynikające z przepisów prawa lub indywidualnych umów - traktowane jako „zadania rządowe realizowane przez samorząd z wydzielonym finansowaniem i bardziej ścisłym nadzorem. Z perspektywy budżetowej gminy są mniej zależne od transferów z budżetu państwa niż powiaty i województwa, a ponadto mają możliwości nakładania podatków lokalnych i szerszego wykorzystywania własnych środków na realizację własnych inicjatyw.

Dochody samorządów terytorialnych pochodzą głównie z czterech źródeł: i) własne dochody podatkowe (pobierane w ramach ograniczonych uprawnień podatkowych zgodnie z ustalonymi na poziomie krajowym stawkami maksymalnymi) oraz własne dochody niepodatkowe (taryfy i opłaty dla użytkowników; dochody z tytułu własności nieruchomości, leasingu i sprzedaży, w tym dochody ze spółek komunalnych); ii) udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (24% ogółu dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) (Statistics Poland, 2019^[3]); oraz iii) dotacje, w tym dotacje ogólnego przeznaczenia (subwencje) i dotacje warunkowe (lub celowe) (22% i 34% ogółu dochodów samorządów terytorialnych) (Statistics Poland, 2019^[3]). Oprócz dotacji z budżetu państwa, te ostatnie obejmują środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej (UE) (np. funduszy strukturalnych i spójności).

Gminy, jako jedyny poziom samorządu terytorialnego, uprawnione są do nakładania podatków, w tym – najważniejszego - podatku od nieruchomości (5,5% całkowitych dochodów gmin w 2018 r. niepochodzących z budżetu państwa) (Statistics Poland, 2019^[3]). Wysokość podatków i opłat lokalnych jest ustalana przez każdą gminę, ale musi być zgodna z ramami i górnymi stawkami podatkowymi przewidzianymi przez ustawodawstwo krajowe.

Współdzielone dochody podatkowe na szczeblu JST pochodzą z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (20% całkowitych dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) i podatku dochodowym od osób prawnych (4% całkowitych dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) (Statistics Poland, 2019^[3]). Udziały w podatkach dochodowych są rozdzielane pomiędzy wszystkie trzy poziomy samorządu terytorialnego zgodnie z ustalonym ustawowo odsetkiem całkowitych wpływów zebranych na terytorium danej jurysdykcji podatkowej. Wśród nich gminy mają największy udział w transferze podatku dochodowego od osób fizycznych, a samorządy wojewódzkie największy udział w podatku dochodowym od osób

prawnych. Tym samym, gminy są zachęcane do zwiększania liczby mieszkańców, a władze wojewódzkie do wspierania przedsiębiorczości.

Subwencja ogólna (22% całkowitych dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) składa się z czterech głównych udziałów: edukacyjnego, wyrównawczego, równoważącego i regionalnego. Pomimo tych rozgraniczeń, gminy mogą wydatkować te środki wedle własnego uznania - nie są one przypisane do konkretnego celu. Udział części oświatowej przeznaczonej na finansowanie wydatków oświatowych, w tym wynagrodzeń jest zdecydowanie największy w ramach subwencji ogólnej, stanowiąc ponad 17% wszystkich dochodów samorządów lokalnych w 2018 roku. Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest przeznaczona dla wszystkich jednostek samorządu lokalnego o potencjale podatkowym poniżej średniej, spełniających określone ustawą szczegółowe kryteria. Ostatnia grupa dotacji warunkowych, czyli celowych (34% ogółu dochodów samorządów w 2018 r.) związana jest z zadaniami zleconymi lokalnym samorządom przez administrację rządową; najważniejsze z nich to środki na pomoc społeczną. Dotacje z UE są ujęte w ramach dotacji celowych.

Zasady fiskalne

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ufp), ogólną zasadą dla wszystkich JST jest to, że wydatki bieżące zaplanowane na rok budżetowy, nie mogą być wyższe od sumy dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z poprzedniego roku oraz środków nieprzypisanych (Polish Government, 2009^[4]). Innymi słowy, gminy przestrzegają zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu rocznego i dążą do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej, a także są zobowiązane do posiadania niewielkiej rezerwy (0,1 do 1%). Ponadto, wcześniej obowiązywała ogólna zasada, że całkowite zadłużenie każdego samorządu nie mogło przekraczać 60% dochodów na koniec roku, a odsetki nie mogły przekraczać 15% dochodów. Od 2014 r. obowiązuje nowa zasada, która pozwala na większą elastyczność kosztem większej złożoności. Nowa reguła stanowi, że dług ma być wykorzystany na działalność inwestycyjną władz samorządowych i wprowadza indywidualny wskaźnik określający maksymalne dozwolone kwoty spłaty zadłużenia dla każdej gminy (będącej średnią z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem). Od roku 2020, indywidualny wskaźnik zadłużenia jest wyliczany na podstawie danych z ostatnich siedmiu lat budżetowych.

Jeżeli samorząd lokalny przygotowuje budżet i wieloletnią prognozę finansową (WPF) niezgodne z indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia i (lub) zasadą zrównoważenia budżetu, regionalna izba obrachunkowa (RIO) wzywa do opracowania i uchwalenia trzyletniego programu postępowania naprawczego/planu przedsięwzięć naprawczych (art. 240a Ufp). Program postępowania naprawczego musi zawierać: i) analizę stanu finansów, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; ii) plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia; iii) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania (Kowalska, 2018^[5]). Jeśli program postępowania naprawczego zostanie zatwierdzony przez RIO, budżet może zostać uchwalony bez zgodności z regułą równowagi budżetu i indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. W przypadku nieopracowania przez samorząd programu postępowania naprawczego lub niezaakceptowania programu przez RIO, zostanie ustalony przez RIO program naprawczy oraz odpowiedni budżet, z pominięciem prezydenta/burmistrza/wójta i rady gminy/miejskiej (Zawadzka-Pąk, 2014^[6]).

Generalnie samorządy lokalne podlegają ścisłym regułom fiskalnym z jasno określonym mechanizmem korygującym, które z kolei są zgodne z Rekomendacjami OECD dotyczącymi zarządzania budżetem (OECD, 2015^[1]). Stanowią one jasne i rzetelne ograniczenia dla polityki budżetowej oraz zobowiązanie do prowadzenia zdrowej i zrównoważonej polityki budżetowej. Jednakże, podobnie jak w wielu innych ramach fiskalnych na szczeblu niższym niż krajowy, reguły fiskalne na szczeblu lokalnym nie uwzględniają cyklu gospodarczego i w związku z tym istnieje ryzyko, że mogą mieć charakter procykliczny.

Wyzwania dla zachowania zdrowej polityki budżetowej JST

Jak wskazano w pierwszym rozdziale, Polska stoi w obliczu poważnych wyzwań, takich jak starzenie się społeczeństwa, niski wskaźnik urodzeń, zmniejszająca się liczba osób pracujących, migracje, zanieczyszczenie środowiska, które w konsekwencji rodzą obawy o stabilność fiskalną państwa. Opierając się na wnioskach z badania ankietowego OECD, przeprowadzonego we współpracy ze Związkiem Miast Polskich w ramach tego projektu, kwestie te bezpośrednio przekładają się na wyzwania dla samorządów zależnie od ich struktury społeczno-ekonomicznej i położenia geograficznego pod względem ich dostępności do MOF. Wyzwania te znajdują również odzwierciedlenie w rosnącym w ostatnich latach ryzyku niezrównoważenia części bieżącej budżetów. Co więcej, w momencie sporządzania niniejszego raportu samorządy w Polsce zmagają się z dodatkowymi obowiązkami i presją w związku z pandemią COVID-19, co jeszcze bardziej zwiększyło niepewność i uwypukliło wyzwania gospodarcze i budżetowe w perspektywie krótko- i średnioterminowej. W świetle celu budżetowego, jakim jest przedstawienie zrównoważonego budżetu i stabilnego zadłużenia, władze samorządowe stoją przed kluczowymi wyzwaniami prowadzenia zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średniookresowej:

- **Dochody**
 - Niższe udziały w podatkach budżetu państwa w wyniku reformy z 2016 r., która obniżyła podatek dochodowy od osób fizycznych na poziomie krajowym.
 - Niepewność dochodów w związku z reformami na szczeblu krajowym.
 - Rosnąca niepewność dochodów w związku z inwestycjami publicznymi wspieranymi przez fundusze unijne.
- **Wydatki**
 - Zwiększenie odpowiedzialności za edukację: Skala (współ)finansowania edukacji jako kluczowego obszaru polityki władz lokalnych została zwiększona po reformie oświaty w 2016 r., co spowodowało gwałtowny i trwały wzrost wydatków na edukację, przy jednoczesnym utrzymaniu znacznie niższej skali wzrostu transferów z budżetu krajowego na edukację.
 - Utrzymanie równowagi budżetowej: gminy muszą ograniczać wydatki lub zwiększyć zadłużenie w celu sfinansowania wydatków publicznych w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Oznacza to:
 - ryzyko braku wystarczających środków na inwestycje publiczne, co może prowadzić do systematycznego niedoinwestowania w perspektywie średniookresowej;
 - ryzyko wzrostu kosztów obsługi zadłużenia – wynika z konieczności rozkładania spłat długu na coraz dłuższe i odleglejsze terminy;
 - ryzyko związane z rosnącym finansowaniem inwestycji publicznych za pomocą obligacji, które może skutkować obawami o średnioterminową stabilność fiskalną i prowadzić do zwiększonej podatności na zmiany stóp procentowych.
 - Rosnące nakłady inwestycyjne z uwagi na coraz droższych dostawców usług i materiałów
 - Szybko rosnące w okresie ostatnich lat wydatki bieżące, związane z płacami i rosnącymi cenami energii oraz innych usług zamawianych przez władze lokalne

Oczywiście poszczególne samorządy doświadczają tych wyzwań w różnym stopniu - w zależności od ich wielkości, sytuacji gospodarczej, struktury branżowej, położenia geograficznego i ekspozycji na COVID-19. Podczas gdy miasta, tak różne jak: Katowice (292 000 mieszkańców, wewnątrz MOF), Międzyrzec Podlaski (16 800 mieszkańców, poza MOF z wysoką dostępnością) i Ziębice (8 700 mieszkańców, poza MOF z wysoką dostępnością) sygnalizowały te wyzwania, to z kolei przedstawiciele Płocka (120 000 mieszkańców, wewnątrz MOF) i Krotoszyń (40 400 mieszkańców, poza MOF z wysoką dostępnością) podkreślali potrzebę inwestowania w infrastrukturę transportową w celu utrzymania i poprawy dostępności i połączeń jako kolejne kluczowe wyzwanie.

W świetle presji konkurencyjnej po stronie podatków i ograniczonej autonomii władz lokalnych (np. podatek od nieruchomości i podatki od posiadania środków transportowych pow.3,5 t), możliwym wariantem poprawy sytuacji budżetowej i utrzymania zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej jest zwiększenie udziału samorządów lokalnych w dochodach i pewności dochodów w odniesieniu do transferów z budżetu państwa i udziału we wpływach z podatków państwowych. Co do pewności dochodów samorządy potrzebują stabilnych warunków operacyjnych, aby móc odpowiednio planować działania wykraczające poza roczny cykl budżetowy.

Propozycje dotyczące na przykład zwiększenia subwencji oświatowej lub udziału w podatkach dochodowych, jak również lobbowanie na rzecz stabilnego źródła dochodów w ogóle, powinny być rozpatrywane w ścisłej współpracy z rządem krajowym, a w szczególności z Ministerstwem Finansów. Regularny dialog dotyczący kwestii finansów publicznych na różnych szczeblach władzy powinien odbywać się na przykład w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - wzmocnionej pod względem jej potencjału i funkcji doradczych. Ta wspólna komisja obejmuje właściwe ministerstwa krajowe oraz stowarzyszenia reprezentujące władze regionalne i lokalne (w tym Związek Województw RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP).

W ramach takiego regularnego dialogu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Polska może również rozważyć rozwiązanie problemu nierównowagi pionowej między wydatkami a dochodami własnymi na szczeblu lokalnym, aby zmniejszyć zależność od transferów rządu centralnego. Faktycznie, często podkreśla się, że coraz więcej obowiązków powierza się samorządom, co nie idzie w parze ze zwiększoną decentralizacją fiskalną (OECD, 2008^[7]; 2013^[8]; 2018^[9]). Jednym z możliwych wariantów mogłoby być powiązanie odpowiedzialności za wydatki z większą i bardziej zdecentralizowaną autonomią podatkową. Byłoby to korzystne dla polityki budżetowej i podkreślało znaczenie planowania średniookresowego, ponieważ odpowiedzialność budżetowa decydentów za zasoby własne wzrosłaby, a obywatele mieliby silniejszą motywację do oceny świadczonych lokalnie usług publicznych.

Proces budżetowy na poziomie jednostki samorządu lokalnego

Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, uchwalanym na rok kalendarzowy w postaci uchwały budżetowej. Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej gmin. Projekt uchwały budżetowej jest omawiany przez radę gminy/miejską (czyli organ uchwałodawczy) i jednocześnie przedkładany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej (RIO). Zazwyczaj projekt uchwały budżetowej jest zatwierdzany przez radę do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Rada jest zaangażowana w proces budżetowy i ma dostęp do informacji budżetowych. Budżety samorządów są podawane do publicznej wiadomości w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej. Proces budżetowy obejmuje cztery etapy: opracowanie, zatwierdzenie, wykonanie i nadzór nad gospodarką finansową.

Opracowanie budżetu

Za przygotowanie projektu budżetu odpowiedzialny jest wyłącznie prezydent miasta (burmistrz, wójt), przy wsparciu skarbnika i wszystkich jednostek organizacyjnych. Rozpoczynając proces opracowywania budżetu na wiosnę, jednostki organizacyjne zazwyczaj przedkładają swoje budżety skarbnikowi do początku września. Następnie skonsolidowany projekt uchwały budżetowej musi zostać przedłożony radzie i RIO do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Ustawa o samorządzie gminnym (1990) i ustawa o finansach publicznych (2009) do niedawna nie przewidywały bezpośredniego udziału społeczeństwa w planowaniu wydatków publicznych, chociaż obywatele i grupy interesu są zaangażowani (zob. też Rozdział 8 dotyczący otwartego rządzenia). Na przykład w Kutnie grupy te uczestniczą w znacznym stopniu we wczesnej fazie tworzenia strategii, ale nie w

procesie zatwierdzania budżetu. W Płocku natomiast nie ma formalnego procesu, ale mieszkańcy mogą brać udział w posiedzeniach komisji rady i zgłaszać propozycje projektów. Ponadto przedstawiciele dzielnic Płocka bezpośrednio zgłaszają prezydentowi miasta swoje lokalne potrzeby. Jest to szczególnie istotne przy ustalaniu priorytetów dotyczących mniejszych inwestycji publicznych.

Zatwierdzenie budżetu

Władze lokalne są zobowiązane przedłożyć projekt uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy radzie dla zatwierdzenia oraz RIO do zaopiniowania. Po uzyskaniu opinii RIO na temat projektu uchwały budżetowej władze lokalne dzieli się opinią z radą przed zatwierdzeniem budżetu (art. 238 Ufp). Rada otrzymuje projekt uchwały budżetowej i zazwyczaj ma sześć tygodni na jego przedyskutowanie. W tym czasie rada z udziałem urzędników miejskich/gminnych analizuje i omawia budżet w komisjach przez okres od trzech do czterech tygodni, w tym przeprowadza przesłuchania ekspertów. Podczas posiedzeń komisji rada może zgłaszać wnioski i poprawki. Każdy wniosek i poprawka muszą wskazywać źródła finansowania. Sesje zatwierdzające budżet odbywają się pod koniec roku, a uchwalenie budżetu powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach uchwalenie budżetu może nastąpić w trakcie roku budżetowego, jednak nie później niż do 31 stycznia. Do czasu uchwalenia budżetu gospodarka finansowa prowadzona jest w oparciu o projekt uchwały budżetowej przedłożony radzie. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do końca stycznia, RIO ustala budżet do końca lutego (Zawadzka-Pąk, 2014^[6]).

Wykonanie budżetu

Samorząd lokalny realizuje budżet w ciągu roku budżetowego. Ogólny nadzór nad realizacją dochodów i wydatków sprawuje prezydent miasta (burmistrz lub wójt) przy pomocy skarbnika. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej prezydent miasta (burmistrz lub wójt) przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach przyznanych dochodów i wydatków oraz o wysokości dotacji i transferów, umożliwiając tym jednostkom dostosowanie projektów planów finansowych, według określonych kodów klasyfikacji budżetowej. Postanowienia Ufp określają ogólne zasady gospodarki finansami publicznymi obowiązujące przy wykonywaniu budżetu w zakresie wykonalności, terminów, zamówień publicznych, rezerw budżetowych, wydatków nieprzewidzianych oraz wprowadzania zmian w trakcie realizacji budżetu.

Nadzór nad gospodarką finansową

Nadzór i kontrola gospodarki finansowej samorządu lokalnego prowadzone są przez odrębny organ, jakim są regionalne izby obrachunkowe (RIO). Polska zapowiedziała utworzenie RIO przy okazji uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 roku. RIO zostały powołane na mocy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w 1992 roku. W 1997 r. rola RIO znalazła umocowanie w konstytucji. Zadania RIO obejmują nadzór, kontrolę, opiniowanie, orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz działalność instruktazową (Ramka 5.1).

Ramka 5.1. Funkcje regionalnych izb obrachunkowych

Do funkcji sprawowanych przez RIO należy nadzór, kontrola, opiniowanie, orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz działalność instruktażowa.

W zakresie nadzoru jedynym kryterium jest legalność działań JST. RIO nie kontroluje merytorycznej zasadności wydatków publicznych. Nadzór obejmuje uchwały i regulaminy JST dotyczące procedury uchwalania budżetu, dokonywania zmian w budżecie, zaciągania zobowiązań, udzielania pożyczek, zasad i zakresu podziału dotacji, podatków, opłat i należności lokalnych, zatwierdzania wykonania budżetu, a także np. wieloletniej prognozy finansowej JST. W razie poważnego naruszenia procedur RIO stwierdza nieważność uchwały lub dyrektywy. W zakresie nadzoru budżetowego RIO posiada specjalne kompetencje: w razie nieuchwalenia budżetu przez JST do 31 stycznia ustala budżet do końca lutego.

Istnieją cztery kategorie kontroli przeprowadzanych przez RIO: pierwsza to kompleksowa kontrola obejmująca gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzana co najmniej raz na cztery lata; druga kategoria obejmuje kontrole problemowe, na przykład dotyczące zamówień udzielanych przez JST lub ich spółki zależne. Ponadto doraźne kontrole i audyty pokontrolne monitorują wdrażanie zaleceń z poprzednich kontroli. RIO przekazuje informacje wyjaśniające źródła i przyczyny błędów, ich zakres, osoby odpowiedzialne oraz propozycje usunięcia błędów i usprawnienia danej działalności. Informacja pokontrolna przekazywana jest do JST nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu z kontroli. JST jest zobowiązana, w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu i informacji pokontrolnej poinformować RIO o wykonaniu zaleceń lub przyczynach odstępstw. JST może zgłosić zastrzeżenia do wniosków zawartych w informacji pokontrolnej. Sprawozdania z kontroli są publikowane.

RIO wydaje również opinie wspierające JST w procesie budżetowym. Opinie te dotyczą: a) sposobów wykupu papierów wartościowych lub spłat kredytów i pożyczek; b) sposobów finansowania deficytu budżetowego i przewidywanego zadłużenia; c) przedłożonych projektów budżetu; d) informacji o przedłożonych przez JST sprawozdaniach z wykonania budżetu za I półrocze roku budżetowego oraz sprawozdaniach rocznych; f) projektu wieloletniej prognozy finansowej.

W obrębie RIO działają również komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczące przypadków nieprzestrzegania zasad gospodarowania finansami publicznymi i udzielania zamówień publicznych. Ponadto RIO prowadzi działalność informacyjną i szkoleniową dla urzędników JST w zakresie gospodarki budżetowej i finansowej, zamówień publicznych oraz zagadnień związanych z nadzorem i kontrolą.

Źródło: Zawadzka-Pąk, U. (2014^[6]), *Polish Financial Law*, Białystok Law Books, Faculty of Law, University of Białystok, Temedia 2.

Ocena procesu budżetowego

Biorąc pod uwagę presję czasową, pod jaką podejmowane są decyzje budżetowe, struktura rocznego cyklu budżetowego jest zasadna dla poziomu lokalnego i odpowiada praktykom OECD. Samorządy lokalne posiadają kalendarz budżetowy, który jest właściwie doprecyzowany i zrozumiały dla różnych interesariuszy zaangażowanych w proces budżetowy. Budżety są podawane do wiadomości publicznej. Procedura zatwierdzania budżetu jest jasno skodyfikowana w Ufp i zapewnia radzie miejskiej/gminy czas na odegranie zasadniczej roli w nadzorze nad planami działań poprzez szczegółową analizę projektu uchwały budżetowej oraz, jeśli uzna to za stosowne, dokonanie zmian. Procedura ta zapewnia również RIO czas na wypełnienie jej mandatu pomocniczego. Nadzór nad gospodarką finansową władz lokalnych prowadzony jest przez RIO

w sposób restrykcyjny i przejrzysty. O ile zaangażowanie RIO w procedurę budżetową wydaje się dość silne, zalety RIO jako istniejących od dawna instytucji nadzorczych o wielu zadaniach i szerokim zasięgu są powszechnie akceptowane i doceniane przez kluczowych interesariuszy. Przeciwwagą dla silnej roli RIO jest możliwość wnoszenia przez samorządy odwołań od uchwał RIO do sądów administracyjnych. Możliwość ta jest doceniana przez władze lokalne w celu zapobiegania nadmiernej interwencji RIO.

Poniżej skoncentrowano się na średniookresowych ramach wydatków budżetowych, budżetowaniu zadaniowym i budżetowaniu partycypacyjnym jako mechanizmach, które pomagają wzmocnić zarządzanie budżetem i sprostać wyzwaniom stojącym przed samorządem lokalnym. W kontekście zwiększonej presji budżetowej średniookresowe ramy wydatków budżetowych i budżetowanie zadaniowe pomagają w ustalaniu priorytetów wydatków oraz zwiększaniu przejrzystości i rozliczalności procesu budżetowego wykraczającego poza cykl roczny. Narzędzia te pomagają dostosować dochody i wydatki publiczne, utrzymać równowagę budżetową i przyczynić się do stabilności budżetowej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Budżetowanie partycypacyjne wspiera budżetowanie jako mechanizm wzmacniający zaangażowanie obywateli. Pomaga również określić priorytety w zakresie wydatków i dostosować proces podejmowania decyzji budżetowych do preferencji obywateli. Jest to szczególnie istotne na szczeblu lokalnym, gdzie obywatele i decydenci ściśle ze sobą współpracują.

Wzmocnienie średniookresowej perspektywy budżetowej

Zgodnie z drugą zasadą Rekomendacji OECD dotyczącą zarządzania budżetem (Ramka 5.2), władze wszystkich poziomów powinny ściśle dostosowywać budżety do swoich średniookresowych priorytetów strategicznych. Dostosowanie budżetów do priorytetów strategicznych jest wyzwaniem we wszystkich krajach, ponieważ budżet opiera się na logice instytucjonalnej, podczas gdy planowanie wymaga podejścia przekrojowego, wielodyscyplinarnego i zakłada perspektywę średnioterminową.

Ramka 5.2. Zasada 2 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem

Ścisłe powiązanie budżetów ze średnioterminowymi priorytetami strategicznymi władz poprzez:

- rozwijanie silniejszego wymiaru średniookresowego w procesie budżetowania, wykraczającego poza tradycyjny cykl roczny.
- organizowanie i strukturyzowanie alokacji budżetowych w sposób, który dobrze koreluje z celami krajowymi.
- uznanie średniookresowych ram wydatków jako podstawy dla budżetu rocznego, która: i) ma rzeczywistą moc w ustalaniu granic dla głównych kategorii wydatków na każdy rok w perspektywie średniookresowej; ii) jest w pełni zgodna z ogólnymi ograniczeniami budżetowymi uzgodnionymi przez władze publiczne; iii) opiera się na realistycznych prognozach dotyczących wydatków bazowych (tj. przy wykorzystaniu istniejących polityk), w tym zawiera jasny opis głównych przyjętych założeń; iv) wykazuje zgodność z celami dotyczącymi wydatków i celami wynikającymi z krajowych planów strategicznych; oraz v) zawiera dostateczny poziom zachęt instytucjonalnych i elastyczności, aby zapewnić przestrzeganie limitów wydatków.
- utrzymywanie bliskich stosunków roboczych między centralną władzą budżetową (CWB) a innymi instytucjami administracji centralnej (np. kancelarią premiera, urzędem rady ministrów)

lub ministerstwem planowania), z uwagi na współzależności między procesem budżetowym a realizacją polityk na szczeblu rządowym.

- poprzez rozważenie możliwości opracowania i wdrożenia regularnych procesów przeglądu istniejących polityk w zakresie wydatków, w tym wydatków podatkowych (zob. również Zasada 8, poniżej), w sposób umożliwiający dostosowanie oczekiwań budżetowych do zmian zachodzących w całym sektorze publicznym.

Źródło: OECD (2015^[11]), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*,
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

Narzędzia niezbędne do powiązania budżetu z priorytetami strategicznymi obejmują:

- Średniookresowy plan strategiczny: opierając się na priorytetach, władze powinny określić swoje cele strategiczne i opracować zestaw mierzalnych celów średnioterminowych dla ich realizacji.
- Budżet średniookresowy: osoby odpowiedzialne za planowanie polityk powinny mieć większą pewność co do wieloletniej dostępności zasobów, należy również określić odpowiednie cele średniookresowe powiązane z tymi zasobami.
- Budżety oparte na programach: alokacje budżetowe powinny być zorganizowane i ustrukturyzowane w sposób, który dobrze koresponduje z celami strategicznymi, tj. budżety powinny być skonstruowane według programów, a nie organizacji instytucjonalnych i nakładów (patrz następna sekcja).

Jak opisano w rozdziale poświęconym planowaniu strategicznemu, kluczowym krokiem w kierunku dostosowania budżetu do celów strategicznych jest posiadanie skutecznych ram planowania strategicznego. Ponadto powiązanie budżetów z priorytetami strategicznymi wymaga również zdolności koordynacyjnych wewnątrz samorządu, co zostało omówione w Rozdziale 2 na temat koordynacji. Aby strategie rozwojowe były skuteczne, muszą być oszacowane pod względem kosztów, zawierać wskaźniki pomiaru, cele i mierzalne zadania, a także powinny stanowić narzędzie dla administracji publicznej do opracowywania planów sektorowych, a następnie planów rocznych. Ta złożoność narzędzi planowania ma kluczowe znaczenie dla ustanowienia skutecznego średniookresowego zarządzania wydatkami. Średniookresowe ramy wydatków budżetowych należy opracowywać w oparciu o priorytety programowe, które zostały opracowane w tych planach. Jednocześnie, wykorzystanie średniookresowych ram wydatków budżetowych wspiera proces definiowania i koncentrowania się na planach strategicznych.

W Polsce najważniejszym dokumentem określającym cele strategiczne jest strategia rozwoju (SR) jednostki samorządu terytorialnego. O ile SR jest potrzebna jako dokument strategiczny przy ubieganiu się o środki z programów unijnych, o tyle jest ona tylko luźno powiązana z procesem budżetowym. Odnosi się ona do średniookresowych ram wydatków budżetowych wskazanych w wieloletniej prognozie finansowej. Natomiast informacje zwrotne dla procesu budżetowego są niewystarczające: w swojej obecnej formie nie nadają zdecydowanego kierunku przy ustalaniu priorytetów programowych w ramach procesu budżetowego.

Wzmocnienie roli budżetowania średniookresowego

Kraje OECD wdrożyły zróżnicowane narzędzia zarządzania finansami publicznymi, które przyczyniają się do powiązania budżetu z celami strategicznymi. W większości państw OECD funkcjonują średniookresowe ramy wydatków budżetowych (OECD, 2019^[10]). Dobrze skonstruowane średniookresowe ramy wydatków budżetowych zmuszają interesariuszy do uwzględnienia średniookresowej perspektywy budżetowania i polityki budżetowej w miejsce podejścia rocznego. Daje to politykom, interesariuszom i urzędnikom

publicznym większą pewność co do dostępności zasobów w perspektywie wieloletniej i pomaga dostosować te zasoby do średniookresowych celów rozwojowych.

Średniookresowe ramy wydatków budżetowych zwykle obejmują okres od trzech do czterech lat i mają na celu poprawę jakości i zwiększenie pewności wieloletniego planu finansowego poprzez połączenie nakazowych pułapów rocznych z szacunkami na przyszłość o charakterze opisowym. Aby ramy średniookresowe działały skutecznie, szacunki i pułapy muszą być uzgodnione w kontekście perspektywicznego podejścia do planowania budżetowego i formułowania polityk.

Dzięki wieloletniej prognozie finansowej (WPF) jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dysponują podstawą budżetowania średniookresowego. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje bieżący rok budżetowy i co najmniej trzy kolejne lata. Prognoza zadłużenia, która jest częścią WPF, jest sporządzana na okres, w którym zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Dlatego też prognozy WPF sporządza się dla dłuższych okresów. Na przykład aktualna prognoza WPF w Płocku obejmuje okres do 2040 roku. Wieloletnia prognoza finansowa w Kutnie przedstawia prognozę na najbliższe dziesięć lat. Podobnie jak w Kutnie, samorządy lokalne odnoszą się do założeń makroekonomicznych stosowanych przez Ministerstwo Finansów. Często założenia te są uzupełniane o specyficzne uwarunkowania regionalne, takie jak struktura branżowa czy rozwój gospodarczy regionu. Podczas przygotowywania szacunków założenia są również porównywane z przeszłymi zdarzeniami gospodarczymi i budżetowymi.

WPF jest wykorzystywana w rocznym cyklu budżetowym. Wraz z projektem uchwały budżetowej jest przesyłana do RIO do zaopiniowania oraz do rady dla uchwalenia. WPF wyszczególnia dochody i wydatki, deficyty i zadłużenie oraz sposób sfinansowania spłaty zadłużenia lub przeznaczenia nadwyżki. W załączniku do WPF przedstawiany jest przegląd programów wieloletnich. Programy wieloletnie obejmują umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz inne programy, w tym związane ze środkami unijnymi. Po zatwierdzeniu WPF, samorządy mogą zawierać wieloletnie umowy i porozumienia, w tym związane z nimi emisje długu (Zawadzka-Pąk, 2014^[6]; Wolowiec, 2013^[11]).

W opisie wykazano, zgodnie z praktykami OECD, że WPF stosowana przez samorządy lokalne obejmuje prawdopodobne horyzonty planowania i opiera się na założeniach ekonomicznych. WPF ma swoje umocowanie w Ufp i stanowi element projektu uchwały budżetowej w rocznym cyklu budżetowym. Ma ona szczególne znaczenie dla finansowania wieloletnich umów i porozumień zawieranych przez władze lokalne. Jednak wykorzystanie WPF jako narzędzia do ustalania priorytetów w ramach procesu budżetowego oraz jej powiązanie ze strategią rozwoju lokalnego i innymi priorytetami strategicznymi jest ogólnie rzecz biorąc niedostatecznie rozwinięte. W praktyce wiele gmin, a w szczególności małe, ustalają priorytety niemal wyłącznie w ramach rocznego cyklu budżetowego i koncentrują się na projektach na małą skalę, w większości przypadków poświęcając niewiele uwagi WPF.

Rozwijanie silniejszego wymiaru średniookresowego w procesie budżetowania w samorządzie lokalnym jest kluczowym elementem służącym rozwiązaniu kwestii presji budżetowej, o której mowa powyżej. Większe wykorzystanie WPF i bardziej politycznie wiążący średniookresowy wymiar budżetu, pomogłyby: i) zapewnić ukierunkowanie budżetów na istniejące priorytety średniookresowe; lub ii) pomóc w ustaleniu jasnych priorytetów średniookresowych. Jest to szczególnie istotne w kontekście kryzysu COVID-19, który jeszcze bardziej zwiększa niepewność i uwydatnia wyzwania gospodarcze i budżetowe w perspektywie średnioterminowej. Silniejszy wymiar średniookresowy wzmacnia również zdolność samorządu, zwłaszcza skarbnika, do planowania i egzekwowania zrównoważonej ścieżki fiskalnej, dopasowania dochodów i wydatków publicznych, a tym samym zwiększenia wiarygodności na rynkach finansowych. Na poziomie operacyjnym wzmocnienie WPF oznaczałoby również przygotowanie większej liczby standardów i danych wyjściowych w celu opracowania wiarygodnych średniookresowych prognoz dochodów i wydatków.

Silniejszy wymiar średniookresowy pomaga interesariuszom w określeniu wyborów w ramach polityk i kompromisów, które są konieczne poza rocznym cyklem budżetowym. Innymi słowy, większy nacisk na średniookresowy wymiar budżetowania, oparty na WPF, pomógłby decydentom przede wszystkim wypracować jasne priorytety średniookresowe. Korzystny wpływ średniookresowej perspektywy budżetowej

zależy ostatecznie od wiarygodności szacowanych wydatków, ich powiązania z priorytetami i budżetami rocznymi, a także od sposobu wykorzystania informacji zawartych w WPF przez decydentów i społeczeństwo obywatelskie. Wysiłki zmierzające do szerszego wykorzystania WPF w procesie podejmowania decyzji budżetowych i nadania mu bardziej wiążącego charakteru oraz jednocześnie ustanowienie kompleksowych średnioterminowych strategii rozwoju lokalnego, ściślej powiązanych z budżetem, mogłyby się wzajemnie wzmacniać.

Działania prowadzące do budżetu zadaniowego

Budżet oparty na programach

Wiele państw OECD wprowadziło reformy w celu zapewnienia, że środki budżetowe są zorganizowane i ustrukturyzowane w sposób, który łatwo odpowiada strategicznym celom średniookresowym (Ramka 5.3). Wiele państw OECD wdrożyło budżetowanie programowe konstruując budżet poprzez odniesienie do programów funkcjonalnych i/lub strategicznych (w odróżnieniu od tradycyjnego układu działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej). Pozwala to skupić się na produktach, wynikach i oddziaływaniu wydatków publicznych. Oznacza to ściśle powiązanie z procesami planowania średnioterminowego. Do zalet tego podejścia należy zaliczyć lepszy monitoring skuteczności programów, zwiększoną efektywność alokacyjną oraz większą przejrzystość dla interesariuszy w odniesieniu do wykorzystania i oddziaływania środków publicznych. Przyjmuje się, że klasyfikacja programowa jest bardziej odpowiednia dla funkcji budżetu polegającej na ustalaniu priorytetów określonych polityk. W przypadku programów, średniookresowy wymiar budżetu zyskuje na znaczeniu.

Ramka 5.3. Francuski system budżetu programowego

W 2001 r. Francja uchwaliła nową ustawę organiczną dotyczącą budżetu, zawierającą dobrze zdefiniowaną strukturę programową, zgodnie z którą wydatki w budżecie były klasyfikowane nie ze względu na ich naturę, ale w zależności od celów polityki publicznej. Zgodnie z tym podejściem, budżet musi być podzielony na misje, programy i zadania:

- Każda misja składa się z kilku programów, które mają przyczynić się do realizacji określonej polityki publicznej. Misje mogą być ministerialne lub międzyministerialne. Parlament nie może zmieniać ani dostosowywać misji. Musi zaakceptować alokacje budżetowe zaproponowane przez władzę wykonawczą i ma jedynie prawo do różnicowania alokacji pomiędzy programami.
- Program obejmuje spójny zestaw działań jednego ministerstwa ukierunkowanych na konkretny cel polityki publicznej. Jeżeli kilka ministerstw uczestniczy w szeroko zakrojonej polityce publicznej, każde z nich powinno mieć oddzielny program, uwzględniający właściwe im kompetencje w tej dziedzinie i zapewniający współzarządzanie. W ten sposób program odpowiada ośrodkowi odpowiedzialności. W związku z tym na czele każdego programu stoi kierownik programu. Wszystkie środki z budżetu państwa powinny być przydzielane i wydawane w ramach programu. Analogicznie, środki przeznaczone przez parlament na dany program nie mogą być wydane na inny program.
- Zadanie obejmuje zestaw środków operacyjnych służących realizacji programu. Budżet wyszczególnia środki przeznaczone na zadania w ramach każdego programu; podział ten ma jednak charakter orientacyjny, a nie zobowiązujący. Ministrowie mają rzeczywiście dużą swobodę w zakresie przenoszenia wydatków, tak aby umożliwić osiągnięcie prognozowanych wyników programu. Jednak ta większa swoboda ma jeden wyjątek: wydatki na wynagrodzenia

nie mają charakteru indykatywnego, ale są wiążące zgodnie z zasadą przenoszalności asymetrycznej: środki przeznaczone na wynagrodzenia mogą być wykorzystane na inne cele, ale środki na inne cele nie mogą być wykorzystane na koszty wynagrodzeń.

Ustawa budżetowa przewiduje szeroko zakrojoną sprawozdawczość na temat wyników w celu włączenia informacji o wynikach do systemu budżetowego poprzez następujące dwa obowiązkowe dokumenty: roczne plany wyników (*projets annuels de performances*, PAP) i roczne sprawozdania z wyników (*rapports annuels de performances*, RAP). Dla każdej misji, PAP zawiera opis jej celu, założeń, celów polityki i wskaźników wykonania. Będąc częścią ustawy budżetowej, dokumenty PAP mają charakter prognostyczny i przyczyniają się do debaty publicznej na temat kosztów i korzyści polityki publicznej. RAP są publikowane w pierwszym kwartale wraz z ustawą o przeglądzie budżetu; koncentrują się one na wynikach i dostarczają informacji na temat realizacji programu i jego rezultatów. RAP mają zatem charakter retrospektywny i przyczyniają się do debaty publicznej na temat wyników działań administracji publicznej.

Źródło: Moretti, D. and D. Kraan (2018^[12]), "Budgeting in France", <https://dx.doi.org/10.1787/budget-18-5j8it0pt4c0q>.

Wprowadzenie struktury programowej do budżetu wymaga zmiany kulturowej. Przed wprowadzeniem budżetu opartego na programach często brakuje zdefiniowanej misji dotyczącej prowadzonych działań, kosztów tych działań i ich związku z rezultatami, do których się dąży. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że budżety oparte na programach należy wdrażać w sposób stopniowy, przechodząc od budżetu opartego na pozycjach budżetowych do budżetu programowego i tematycznego. Umożliwi to stopniowy wzrost włączania budżetów w treść programów rozwoju i wzmocni znaczenie alokacji środków w budżecie. W wielu krajach programy są wybierane w kontekście „kaskady” polityk rozwoju, poczynając od raczej ogólnych celów strategicznych, z których wynikają średnioterminowe, szczegółowe cele wynikowe, które z kolei stanowią podstawę dla celów resortowych lub sektorowych i związanych z nimi celów wyjściowych. Po dokonaniu wyboru programów kraje przystępują do przypisania odpowiedzialności za realizację wybranych programów i celów. Zasadniczą lekcją płynącą z krajów OECD w zakresie rozwoju budżetowania zadaniowego jest konieczność uniknięcia nadmiaru informacji oraz zapewnienia zainteresowania i akceptacji decydentów, społeczeństwa i administracji publicznej dla budżetu zadaniowego jako instrumentu centralnego. W perspektywie średnioterminowej władze lokalne, w zależności od swoich możliwości i woli politycznej, mogą rozważyć podjęcie kroków w kierunku zorganizowania swoich budżetów wokół programów w połączeniu z budżetowaniem zadaniowym.

Budżet zadaniowy

W krajach OECD, budżetowaniu opartemu na programach/zadaniach towarzyszyły wysiłki zmierzające do opracowania i wykorzystania informacji o osiągniętych rezultatach w celu informowania o poziomie funduszy publicznych przydzielonych na konkretne programy w kontekście budżetowym, wpływania na ten poziom i/lub determinowania go (Ramka 5.4). System budżetowania zadaniowego dostarcza istotnych informacji, które usprawniają sporządzanie rocznych i wieloletnich budżetów, między innymi w zakresie podstawowego zadania, jakim jest podejmowanie decyzji o tym, jak najlepiej alokować lub realokować ograniczone środki. Ponadto, wyraźne powiązanie budżetów z wynikami i oddziaływaniem pomaga stworzyć podstawy dla opartego na dowodach podejścia do kształtowania polityk. OECD wyróżnia cztery formaty budżetu zadaniowego, w tym prezentacyjny budżet zadaniowy (*presentational performance budgeting*), budżet zadaniowy korzystający z informacji o rezultatach (*performance-informed budgeting*), budżet zadaniowy o charakterze zarządczym (*managerial performance budgeting*) i bezpośredni budżet zadaniowy (*direct performance budgeting*). Zgodnie z powyższą kolejnością, każdy z kolejnych formatów reprezentuje rosnącą zależność decyzji budżetowych od mierzonych wyników. W 2018 r. kraje OECD były niemal równo podzielone między pierwsze trzy podejścia. Żaden z krajów nie zgłosił stosowania „bezpośredniego”

budżetowania zadaniowego, które bezpośrednio wiąże alokacje środków w budżecie z miernikami wyników (OECD, 2019^[13]).

Ramka 5.4. Zasada 8 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem

Zapewnienie, że efektywność, ewaluacja i stosunek jakości do wartości są integralną częścią procesu budżetowego poprzez:

- wspieranie parlamentu i obywateli w zrozumieniu nie tylko tego, co jest wydawane, ale również tego, co jest nabywane w imieniu obywateli - tj. jakie usługi publiczne są faktycznie świadczone, z zachowaniem jakich standardów jakości i przy jakim poziomie efektywności.
- rutynowe przedstawianie informacji o rezultatach w sposób, który informuje i zapewnia właściwy kontekst dla alokacji środków finansowych w sprawozdaniu budżetowym; mając na uwadze, że takie informacje powinny wyjaśniać, a nie zaciemniać lub utrudniać rozliczalność i nadzór.
- wykorzystanie informacji o wynikach, które: i) ograniczają się do niewielkiej liczby istotnych wskaźników dla każdego programu lub obszaru polityki; ii) są jasne i łatwo zrozumiałe; iii) pozwalają na śledzenie wyników w relacji do celów i na analizę porównawczą z międzynarodowymi i innymi wzorcami; oraz iv) wyraźnie wskazują na związek z celami strategicznymi na szczeblu władz.
- ocenę i przegląd programów wydatków (w tym związanych z nimi środków przeznaczonych na personel, jak również wydatków podatkowych) w sposób obiektywny, rutynowy i regularny, w celu informowania o alokacji środków i zmianie priorytetów zarówno w poszczególnych ministerstwach, jak i w całym rządzie.
- zapewnienie dostępności wysokiej jakości danych (tj. istotnych, spójnych, kompleksowych i porównywalnych) dotyczących wyników i oceny w celu ułatwienia wykonania przeglądu opartego na dowodach.
- prowadzenie rutynowych i otwartych ocen *ex ante* istotnych nowych wniosków dotyczących polityki w celu oceny spójności z priorytetami krajowymi, przejrzystości celów oraz przewidywanych kosztów i korzyści.
- okresowe podsumowywanie ogólnych wydatków (w tym kosztu zwolnień i ulg podatkowych) oraz ponowną ocenę ich powiązania z celami fiskalnymi i priorytetami krajowymi, uwzględnianie wyników ocen; mając na uwadze, że dla skuteczności takiego kompleksowego przeglądu musi on odpowiadać praktycznym potrzebom rządu jako całości (zob. również Zasada 2).

Źródło: OECD (2015^[11]), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

W Polsce, mówiąc o koncepcji budżetu zadaniowego, podkreśla się aspekt „zadań” (nie programów), a nie rezultatów (wyników), jak w oryginalnej terminologii. Pierwsze polskie doświadczenia z budżetem zadaniowym miały miejsce na szczeblu lokalnym na początku lat 90. Kraków wprowadził budżet zadaniowy w 1994 roku. Wdrożono go również m.in. w Lublinie, Gdańsku, Płocku, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie, a także w mniejszych miastach, takich jak Goleniów. Większe często mają silniejszą wolę polityczną i ambicje, by wprowadzić budżet zadaniowy jako sposób na uczynienie polityki lokalnej bardziej przejrzystą i

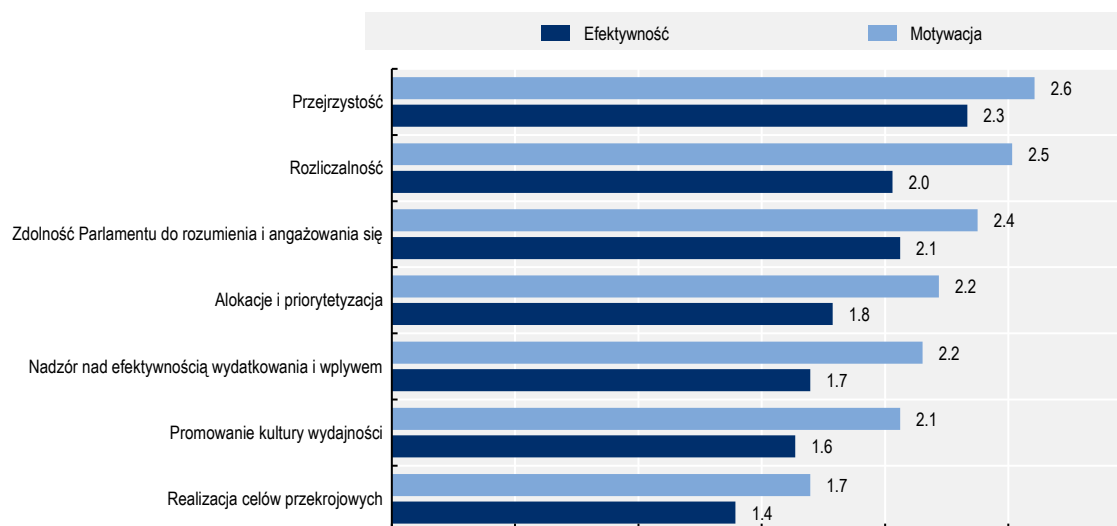
zorientowaną na wyniki. Częściej dysponują również wymaganym potencjałem administracyjnym. Ponadto obywatele większych miast zazwyczaj oczekują budżetu opartego na wynikach, uzupełniającego tradycyjne budżety oparte na pozycjach, aby móc powiązać budżet z wynikami i pociągnąć polityków do odpowiedzialności (Zawadzka–Pąk, 2014^[6]).

Ustawodawstwo krajowe nie zobowiązało samorząd lokalny do wdrożenia budżetów zadaniowych ani im tego nie zabroniło. Z jednej strony, takie podejście nie przyczyniło się do powszechnego przygotowania i wdrożenia budżetów zadaniowych przez samorządy. Na przykład nie zapewniono wytycznych lub wspólnych ram odniesienia dla konstruowania takich budżetów gmin/miast. Z drugiej strony, powyższe podejście umożliwiło stopniowe opracowanie własnych modeli budżetów zadaniowych, dostosowanych do indywidualnych potrzeb samorządów, zróżnicowanych pod względem wielkości i stopnia rozwoju gospodarczego. W porównaniu ze szczeblem krajowym wdrożenie budżetu zadaniowego na poziomie lokalnym jest zwykle łatwiejsze pod względem koncepcyjnym i może przynieść większe korzyści w krótszym czasie. Jest to przede wszystkim związane z łatwiejszym określeniem celów i wskaźników, gdyż zadania polegają głównie na świadczeniu konkretnych usług publicznych na rzecz obywateli.

Ustawa o finansach publicznych (Ufp) nie zawiera żadnych zapisów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego na szczeblu lokalnym, w związku z czym prawnie wiążącym jest jedynie tradycyjny budżet oparty na pozycjach wg klasyfikacji budżetowej. Tam, gdzie stosuje się budżetowanie zadaniowe, stanowi ono uzupełnienie tradycyjnego budżetu w formie prezentacyjnego budżetu zadaniowego. Niektóre postanowienia Ufp pośrednio promują stosowanie wybranych elementów budżetowania zadaniowego, tj. obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej, której celem jest m.in. zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych oraz obowiązek planowania programów wieloletnich w ramach WPF (Zawadzka–Pąk, 2014^[6]).

W jednostkach samorządu terytorialnego, które przedstawiają budżet zadaniowy równolegle z budżetem tradycyjnym, budżet zadaniowy stanowi podstawę dla wykorzystania procesu budżetowego do celów zarządzania strategicznego. Dlatego pożądane są działania zmierzające do szerszego stosowania budżetu zadaniowego na szczeblu lokalnym. Szersze stosowanie budżetu zadaniowego przyczyni się do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności, oraz pozwoli powiązać określone priorytety z budżetem i wykroczyć poza cykl roczny (zob. Rysunek 5.1 przedstawiająca doświadczenia państw OECD). Ponadto, przybliżyłoby lokalne budżety do dobrych praktyk OECD. W świetle wyzwań średniookresowych ważne jest wspieranie funkcji budżetu polegającej na ustalaniu priorytetów za pomocą budżetowania zadaniowego.

Rysunek 5.1. Ranking różnorodnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie budżetu zadaniowego i ich skuteczność w praktyce



Uwaga: 1 = Niska; 2 = Średnia; 3 = Wysoka.

Źródło: OECD (2019^[13]).

Zgodnie z doświadczeniami OECD jednostki samorządu lokalnego w Polsce stoją przed kilkoma wyzwaniami związanymi z budżetowaniem zadaniowym. Oprócz wyzwań takich jak ograniczenia w zakresie niewystarczających kompetencji pracowników (zob. rozdział 7 dotyczący zarządzania zasobami ludzkimi), stworzenia systemów informatycznych w formacie budżetu zadaniowego, znalezienia odpowiednich sposobów na włączenie informacji o wynikach realizacji zadań do procesu budżetowego oraz zwrócenia uwagi decydentów na tę formę zarządzania finansami lokalnymi, kluczową kwestią jest brak wysokiej jakości danych dotyczących informacji o wynikach, zarówno w ujęciu indywidualnym, jak i porównawczym. W tym kontekście Płock, który posiada jednostkę zajmującą się monitorowaniem wyników, wskazał kolejną przeszkodę, jaką jest opóźnienie w udostępnianiu informacji o wynikach [tj. danych statystycznych GUS], wynoszące często ponad rok, w zależności od obszaru danych. Dodatkowym wyzwaniem związanym z informacjami o wynikach jest to, że klasyfikacja budżetowa, jak również sprawozdawczość finansowa, mają zastosowanie jedynie do jednostek organizacyjnych funkcjonujących w ramach struktur samorządowych, tj. nie mają zastosowania do samodzielnych instytucji kultury w ramach samorządności lokalnej (takich jak biblioteki publiczne lub muzea) oraz przedsiębiorstw komunalnych funkcjonujących w formie spółek z o.o. z będących własnością gmin/miast. Utrudnia to często zbieranie porównywalnych i pełnych informacji o wynikach, które pozwolą ocenić efektywność finansową lokalnych usług publicznych.

Z myślą o poprawie dostępności danych o sytuacji społeczno-gospodarczej samorządów lokalnych realizowane są projekty pilotażowe poprawiające dostęp do informacji o wynikach, ich metodzie pomiaru i możliwości porównywania wyników pomiędzy i w obrębie jednostki samorządu lokalnego w poszczególnych latach. Za przykład może posłużyć współpraca Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Głównego Urzędu Statystycznego, Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich w ramach projektu System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP). Ten zakrojony na szeroką skalę projekt pilotażowy, włączający obecnie ponad 30 samorządów, a w latach 2022-2023 dalszych ponad 600, obejmuje obszary oświaty, usług pomocy społecznej oraz komunalnych i administracyjnych usług publicznych. Jego celem jest opracowanie kilkuset kluczowych wskaźników obejmujących wymiar finansowy, jakościowy, ilościowy i dostępności usług publicznych na szczeblu lokalnym. Takie wysiłki są bardzo pożądane. Od momentu, gdy baza danych na stronie internetowej GUS będzie w pełni funkcjonalna (2022-2023), wprowadzenie budżetowania zadaniowego w samorządach w Polsce będzie prawdopodobnie prostsze, ponieważ pomiar i zarządzanie

wynikami z wykorzystaniem dowodów, w tym efektywności kosztowej, stanie się łatwiejsze. W pełni funkcjonalny system w połączeniu z danymi finansowymi może umożliwić analizę porównawczą wyników i przygotowanie budżetów opartych na programach. Innymi słowy, poza oczywistymi korzyściami płynącymi z analizy porównawczej, takie wysiłki są cenne dla powiązania informacji o wynikach z budżetami we wszystkich samorządach na kolejnym, uzupełniającym etapie. Inną możliwością doskonalenia informacji o wynikach jest uczenie się na podstawie doświadczeń zdobytych w ramach projektów finansowanych przez UE. Komisja Europejska wprowadziła w swojej polityce spójności imperatyw oparty na wynikach. Te wymogi w zakresie monitorowania można wykorzystać do unowocześnienia i rozszerzenia zakresu informacji o wynikach oraz ustanowienia kompleksowych zasad monitorowania wyników na szczeblu JST.

W przypadku większych miast, informacje o wynikach można również wykorzystać do oceny bieżących wydatków w ramach odpowiednio dostosowanych przeglądów wydatków publicznych (Ramka 5.5). Kraje OECD powszechnie korzystają z przeglądów wydatków publicznych jako strategicznego narzędzia budżetowania (Rysunek 5.2) i niedawno zostały one wdrożone na szczeblu władz krajowych w Polsce. Po stronie wydatkowej, gdzie władze lokalne mają większą swobodę decyzyjną, efektywność wydatków publicznych powinna być systematycznie kontrolowana. Do potencjalnych obszarów zainteresowania należą administracja publiczna i sektor oświaty. W tych obszarach istnieją niepotwierdzone informacje o ogromnych różnicach w kosztach i jakości usług świadczonych w samorządach. Dobrze opracowane wskaźniki efektywności i zasady oceny efektywności mogą zapewnić decydentom regularne i terminowe informacje zwrotne, sprzyjać uczeniu się i budowaniu potencjału, zapewnić przejrzystość i rozliczalność oraz pomóc w lepszym ustalaniu priorytetów politycznych wykraczających poza cykl roczny.

Ramka 5.5. Przeglądy wydatków publicznych

Przegląd wydatków zmierza do oszczędności poprzez systematyczną kontrolę planowanych wydatków powiązanych z celami i priorytetami władz publicznych. Przegląd wydatków to badanie efektywności i skuteczności istniejących polityk. Władze mogą zdecydować się na wprowadzenie przeglądu dla zidentyfikowania obszarów, w których ma miejsce marnotrawstwo lub nieefektywne wydawanie pieniędzy. Może to również zwiększyć widoczność realizacji polityk i uświadomić ograniczenia i wyzwania budżetowe.

Przeglądy wydatków są często wykorzystywane w krajach OECD jako narzędzie służące do: i) tworzenia przestrzeni fiskalnej w celu zapewnienia rządowi lepszej kontroli nad poziomem łącznych wydatków; ii) poprawy priorytetyzacji wydatków w ramach sektora i/lub całej administracji rządowej; oraz iii) poprawy efektywności programów i polityk oraz zarządzania potencjalnym ryzykiem. Przeglądy wydatków mogą być również skutecznym narzędziem wzmacniającym powiązanie między systemami ewaluacji a alokacją środków budżetowych, zwłaszcza jeśli zostanie ono stałym elementem procesu budżetowego.

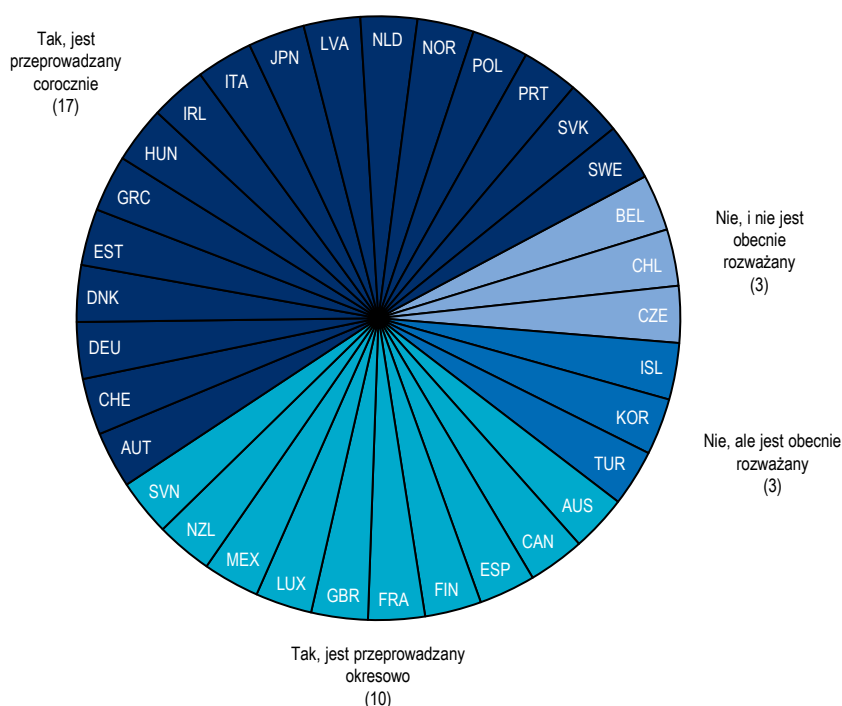
Mimo że nie istnieje jedna uniwersalna metodologia sporządzania przeglądów wydatków, dotychczasowe doświadczenia pozwalają wskazać wspólny zestaw czynników, które mają kluczowe znaczenie przy opracowywaniu i wdrażaniu przeglądu wydatków:

- Przejrzyste cele i jasny zakres przeglądu wydatków: od samego początku zakres może być wąski, szeroki lub całościowy, a także może być cykliczny lub roczny.
- Dobre zarządzanie w całym procesie przeglądu, w tym silne przywództwo polityczne, jasno określone role poszczególnych podmiotów (kluczowa rola centralnej władzy budżetowej, silne poczucie odpowiedzialności w poszczególnych ministerstwach) oraz przejrzysta struktura instytucjonalna.

- Powiązanie z procesem budżetowym, w tym wyniki dostępne na etapie podejmowania decyzji w ramach procesu budżetowego, powiązanie z ramami wieloletnimi i wspieranie świadomego podejmowania decyzji.
- Potencjał i dostosowanie do istniejących ram, w tym budowanie potencjału wśród urzędników służby cywilnej (zasoby i umiejętności), outsourcing w celu wypełnienia luk oraz dostosowanie do budżetowania zadaniowego i informacji (zwiększenie ilości analiz i informacji o wynikach).
- Rozliczalność i przejrzystość, w tym wdrażanie i monitorowanie w koordynacji z CWB, publiczna dostępność wyników dla niezależnego nadzoru z rolą przewidzianą dla parlamentu i krajowego organu kontroli, a także niezbędne działania następcze.

Źródło: OECD (forthcoming^[14]), *Spending Reviews: Experiences from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

Rysunek 5.2. Większość krajów stosuje przeglądy wydatków publicznych



Uwaga: Brak danych z 2018 r. dla Izraela i Stanów Zjednoczonych.

Źródło: OECD (2018^[15]), *OECD Performance Budgeting Survey*, Question 36, <http://dx.doi.org/10.1787/888933947084>.

Wobec zróżnicowania samorządów lokalnych w Polsce ważne jest, aby przy planowaniu dalszych kroków wziąć pod uwagę różne etapy rozwoju budżetowania zadaniowego. W przypadku samorządów, które znajdują się na wczesnym etapie tworzenia nowych regulacji, dobre praktyki obejmują cały proces od opracowania procesu budżetu zadaniowego do jego wdrożenia, funkcjonowania i nadzoru. W przypadku tych, które już stosują budżety zadaniowe równolegle do tradycyjnego budżetu opartego na pozycjach, analiza porównawcza względem dobrych praktyk może dostarczyć pomysłów.

Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na równowagę między nakładami a rzeczywistymi efektami. Wprowadzenie budżetowania zadaniowego, funkcjonującego równolegle z budżetem tradycyjnym, stanowi znaczne, dodatkowe obciążenie dla procesu budżetowania. Korzyści pojawiają się przede wszystkim w

gminach/miastach o istotnym zasobie kadrowym i kompetencyjnym. Ponadto stopniowe wdrażanie może być lepsze niż scenariusz typu „big bang”, szczególnie jeśli istnieją ograniczenia w zakresie zasobów ludzkich i jakości danych dotyczących rezultatów. Podejście stopniowe może oznaczać wprowadzenie pilotażowego budżetu zadaniowego w mniejszej grupie obszarów polityki, zanim możliwe będzie stopniowe rozszerzenie go na wszystkie obszary polityki i jednostki administracyjne, które z kolei będą z czasem rozszerzać budżet zadaniowy i przedstawiać go jako informację uzupełniającą. Wiąże się również z wdrożeniem prezentacyjnej formy budżetu zadaniowego na początku, by następnie przejść do budżetu zadaniowego korzystającego z informacji o rezultatach i uwzględniania rezultatów programów w budżecie. Na etapie zaawansowanym samorządy lokalne będą rutynowo wykorzystywać informacje o wynikach do opracowywania programów i budżetów.

Mówiąc bardziej konkretnie, większe miasta, które już korzystają z budżetowania zadaniowego, mogłyby rozważyć stopniowy rozwój zakresu swoich modeli budżetu zadaniowego pod względem zasięgu i zasad monitorowania informacji o rezultatach. Może to również oznaczać uwzględnienie informacji o wynikach przedsiębiorstw publicznych świadczących usługi lokalne w celu uzyskania pełnego obrazu. Takie miasta powinny zapewnić wykorzystanie informacji o rezultatach zgodnie z ósmą zasadą Rekomendacji OECD dotyczącą zarządzania budżetem (Ramka 5.4). Mniejsze gminy mogłyby rozważyć podjęcie kroków w kierunku budżetowania zadaniowego w przyszłości, przyjmując podejście stopniowe do wprowadzania modelu zadaniowego i być świadome wyzwań, np. dostępności i wykorzystania informacji o rezultatach. Powinny najpierw skupić się na wyborze obszarów najbardziej odpowiednich do budżetowania zadaniowego i opracować odpowiednie wskaźniki i cele. Gminom tym zaleca się, aby w pierwszej kolejności rozwijały swój potencjał w zakresie wprowadzania modelu budżetowania zadaniowego w odniesieniu do zasobów ludzkich, dostępie do danych i związanej z nimi infrastruktury oraz uczyły się w oparciu o doświadczenia innych samorządów. Władze krajowe, a w szczególności Ministerstwo Finansów, mogłyby zapewnić wytyczne dla dotyczące opracowania ram budżetowania zadaniowego.

Zwiększenie stopnia włączenia mieszkańców w proces budżetowy

Zgodnie z piątą zasadą Rekomendacji OECD, dotyczącą zarządzania budżetem (Ramka 5.6), wzmocnienie zaangażowania obywateli, społeczeństwa obywatelskiego w procesy budżetowe może zwiększyć zdolność reagowania, efektywność, oddziaływanie i poziom zaufania do władz publicznych. Większe zaangażowanie obywateli ogranicza również możliwości korupcji i wzmacnia kulturę otwartej demokracji (OECD, 2017^[2]). Podczas gdy zaangażowanie obywateli i grup interesu ma już miejsce na szczeblu lokalnym w Polsce, to ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o finansach publicznych (Ufp) do niedawna nie przewidywały żadnego bezpośredniego udziału społeczeństwa w planowaniu wydatków publicznych. Oprócz budżetu partycypacyjnego, jako innowacyjnej formy bezpośredniego zaangażowania obywateli (omówienie w następnym podrozdziale), należy rozważyć bardziej sformalizowane podejście do zwiększenia stopnia włączenia społecznego w proces budżetowy na szczeblu lokalnym.

Doświadczenie międzynarodowe sugeruje następujące punkty wyjścia dla stworzenia regularnych możliwości partycypacyjnego podejścia do budżetowania: i) bardziej terminowe procesy konsultacyjne w trakcie cyklu budżetowego, uwzględniające wiedzę, interesy i zdolności obywateli; oraz ii) zwiększenie zaangażowania rady miast/gmin i konsultacji z obywatelami na tych etapach cyklu budżetowego, na których rada jest najbardziej zaangażowana (OECD, 2017^[2]).

Aby zapewnić bardziej sformalizowane podejście do włączenia mieszkańców, należy rozważyć międzynarodowe modele konsultacji i debaty budżetowej. Umożliwi to skorzystanie na etapie formułowania budżetu w ramach samorządu lokalnego i rady JST z szeregu opinii na temat priorytetów budżetowych przed sporządzeniem projektu budżetu. Ramka 5.7 przedstawia międzynarodowe przykłady, z których samorządy lokalne mogą skorzystać rozważając metody wzmocnienia partycypacyjnego charakteru procesu budżetowego.

Opracowanie bardziej sformalizowanego procesu partycypacyjnego powinno wykazać jego przydatność w kształtowaniu polityki budżetowej, pomagając w ten sposób w zachowaniu przyjętego podejścia w różnych cyklach politycznych i przez różne administracje. Wskazane jest aby ramy prawne wspierały uporządkowane i przejrzyste podejście. Sugerowane punkty wyjścia dla opracowania procesu partycypacyjnego obejmują:

- Opublikowanie jasnych celów, zakresu i przebiegu zaangażowania społeczeństwa w proces budżetowania.
- Dostosowanie metod zaangażowania do indywidualnych grup uczestników.
- Wykorzystanie różnorodnych mechanizmów proporcjonalnie do charakteru debaty i jej przedmiotu.
- Zapewnienie wystarczającej ilości czasu na to, aby wyniki partycypacji miały wpływ na politykę budżetową.
- Monitorowanie i terminowe przekazywanie obywatelom informacji zwrotnych na temat postępów i wyników.
- Upewnienie się, że uwzględnione zostały najbardziej wrażliwe grupy społeczne.

Ramka 5.6. Zasada 5 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem

Aby zapewnić szerszą akceptację, większą rozliczalność i realną debatę na temat wyborów budżetowych, Rekomendacja OECD dotycząca zarządzania budżetem wzywa władze do „stworzenia warunków dla włączającej, partycypacyjnej i rzeczywistej debaty na temat wyborów budżetowych” poprzez:

- Oferowanie parlamentowi i jego komisjom możliwości zaangażowania się w proces budżetowy na wszystkich kluczowych etapach cyklu budżetowego, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, w zależności od potrzeb.
- Ułatwianie zaangażowania parlamentów, obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rzeczywistą debatę na temat kluczowych priorytetów, kompromisów, kosztów alternatywnych i stosunku jakości do ceny.
- Zapewnienie jasności co do względnych kosztów i korzyści szerokiej gamy programów wydatków publicznych i wydatków podatkowych.
- Zapewnienie, że wszystkie najważniejsze decyzje w tych obszarach są podejmowane w kontekście procesu budżetowego.

Źródło: OECD (2015^[1]), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

Ramka 5.7. Praktyki konsultacyjnego procesu budżetowania w krajach OECD

Narodowy Dialog Gospodarczy w Irlandii

W 2015 roku, Irlandia wprowadziła szereg usprawnień do swojego rocznego cyklu budżetowego, w tym ustanowienie nowego Narodowego Dialogu Gospodarczego (National Economic Dialogue - NED). Dialog ten jest „przedbudżetowym” forum konsultacyjnym, zwoływanym przez rząd, skupiającym różne interesy społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i interesariuszy parlamentarnych w celu omówienia priorytetów październikowego budżetu. Forum odbywa się w czerwcu, po określeniu przez rząd (na podstawie wiosennego semestru budżetowego) poziomu „przestrzeni fiskalnej” dostępnej w nadchodzącym roku i przed przedstawieniem propozycji budżetowych przez poszczególne ministerstwa. Sesje NED są jawne i moderowane przez niezależnego przewodniczącego. Po zakończeniu dialogu przewodniczący przedkłada rządowi sprawozdanie zawierające kluczowe przesłania podczas obrad przed przyjęciem budżetu. W październikowym budżecie minister finansów zamieszcza sprawozdanie na temat zakresu, w jakim „kluczowe przesłania” z NED zostały uwzględnione w budżecie.

Korea

W Korei, stosuje się sześć mechanizmów, które obejmują cały cykl budżetowy. Na etapie formułowania budżetu: i) odbywają się sformalizowane otwarte dyskusje z udziałem społeczeństwa: ii) przedstawiciele Ministerstwa Finansów odbywają spotkania z przedstawicielami władz lokalnych i obywatelami; iii) „rada doradcza ds. polityki fiskalnej” dokonuje przeglądu i ostatecznego zatwierdzenia budżetu; oraz iv) przeprowadzane jest przesłuchanie ekspertów zgromadzenia. Na etapie realizacji: v) obywatele mogą skorzystać z „centrum zgłaszania marnotrawstwa środków budżetowych” do zgłaszania wszelkich podejrzewanych przypadków niewłaściwego wykorzystania lub marnotrawienia środków publicznych. Na etapie kontroli: vi) obywatele mają możliwość zgłaszania komisji ds. audytu i kontroli sugestii dotyczących tego, które działania lub wydatki podmiotu publicznego należy poddać kontroli.

Źródło: OECD (2017^[2]), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

Dalsze wzmocnianie znaczenia budżetowania partycypacyjnego

Jak wskazano w rozdziale poświęconym otwartemu rządzeniu (rozdział 8), jednym ze skutecznych narzędzi angażowania obywateli na szczeblu lokalnym jest budżet partycypacyjny. Jest to narzędzie, które daje mieszkańcom możliwość decydowania o realizacji jednorocznych zadań publicznych, finansowanych ze środków publicznych w danym roku. Budżetowanie partycypacyjne ma na celu umocnienie udziału społeczeństwa i pogłębienie więzi między władzą a obywatelami. Odzwierciedla gotowość formalnych i nieformalnych grup obywateli do udziału w formułowaniu i wdrażaniu polityk lokalnych (Sześciło, 2015^[16]). Z perspektywy decydentów może również pomóc w zrozumieniu potrzeb obywateli. Budżetowanie partycypacyjne jest szczególnie obiecujące na szczeblu JST, gdzie politycy i obywatele ściśle ze sobą współpracują i są blisko rozpatrywanych spraw.

Rozwój budżetów partycypacyjnych jest najbardziej godną uwagi innowacją w samorządzie lokalnym w Polsce w ostatnich latach. Pierwszym miastem, które go wprowadziło był Sopot w 2011 roku, który posłużył jako wzór do naśladowania dla innych samorządów. W 2013 roku budżet partycypacyjny pojawił się już w około 50 jednostkach. Obecnie budżety partycypacyjne stosowane są w ok. 200 JST, w tym w gminach, powiatach i województwach (Budziarek, 2019^[17]). Ramka 5.8 przedstawia przykłady dwóch miast,

natomiast, zgodnie z analizą prowadzoną przez polskich badaczy (Olejniczak and Bednarska-Olejniczak, 2018^[18]), środki przeznaczone na budżet partycypacyjny wyrażone jako udział w ogólnym budżecie w większości przypadków kształtowały się na dość niskim poziomie od 0,2% do 0,8% w 2018 r.

Ramka 5.8. Budżet partycypacyjny w Łodzi i Płocku

W Łodzi po raz pierwszy zastosowano budżet partycypacyjny w roku 2014 z kwotą 20 mln zł, co stanowiło około 1% całego budżetu JST (Olejniczak and Bednarska-Olejniczak, 2018^[18]). Kwota przeznaczona na budżet partycypacyjny na rok 2020 wynosi 50 mln zł. Propozycje mogą zgłaszać wszyscy mieszkańcy, każde zgłoszenie musi być poparte przez 15 mieszkańców. Każdy mieszkaniec może głosować na pięć zadań w obrębie własnej dzielnicy oraz na pięć zadań realizowanych poza zamieszkiwaną dzielnicą. W 2018 r. odrzucono ok. 30% zgłoszeń (łącznie 1300). Do najczęstszych powodów odrzucenia wniosków należą: nieuregulowany stan prawny nieruchomości w przypadku projektów inwestycyjnych, czas realizacji zadania przekraczający jeden rok oraz niezgodność z prawem. Głosowanie odbywa się elektronicznie lub tradycyjnie. Odsetek osób biorących udział w głosowaniu w 2018 r. wyniósł 10%, co jest niskim wynikiem w porównaniu z frekwencją w ostatnich wyborach samorządowych (58%). Duża część wybieranych zadań dotyczy oświaty i dzieci (np. zakup książek do bibliotek, sprzętu komputerowego do szkół, budowa placów zabaw), sportu i rekreacji (remonty sal gimnastycznych, imprezy sportowe), infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, terenów zielonych i ochrony środowiska oraz wydarzeń kulturalnych. Mieszkańcy mogą zgłaszać wady procesów konsultacyjnych dla wyeliminowania ich w procesie budżetowym na kolejny rok. W Łodzi - po raz pierwszy w Polsce - budżet partycypacyjny obejmuje także część wydatków państwowych wyższych uczelni. W 2018 roku Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego podjął decyzję o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego na poziomie wydziału. Środki przeznaczone do rozdysonowania w ramach budżetu obywatelskiego zostały podzielone na dwie części: pracowniczą i studencką. W ramach pierwszej puli środków prawo do zgłaszania projektów i prawo głosu otrzymali pracownicy i doktoranci. Studenci mogą korzystać z tych uprawnień w ramach drugiej puli środków.

W Płocku budżet partycypacyjny został wprowadzony również w 2014 roku. Obecnie opiewa on na 5-6 mln zł, i przeznaczony jest głównie na małe lokalne projekty inwestycyjne dotyczące nieruchomości czy nowe ścieżki rowerowe. O ile wcześniej debata nad budżetem partycypacyjnym odbywała się jesienią, o tyle obecnie odbywa się przed wakacjami, aby od połowy sierpnia móc włączyć ją do procesu budżetowego. W przeszłości Płock uwzględniał w projekcie uchwały budżetowej jedynie łączną kwotę środków przeznaczonych na listę zgłoszonych potencjalnych projektów. Obecnie, poczynawszy od nowej regulacji dotyczącej budżetu partycypacyjnego z 2018 r., konkretne pomysły i projekty są uwzględniane bardziej szczegółowo już w projekcie uchwały budżetowej. W Płocku urzędnicy oceniają propozycje, wspólnie z osobami lub grupami zgłaszającymi propozycje. Liczba głosów decyduje o realizacji propozycji projektów w ramach ustalonego wcześniej limitu budżetowego przewidzianego dla budżetu partycypacyjnego. W 2018 r. zgłoszono 80 propozycji projektów, do realizacji wybrano 16. Frekwencja wyborcza wyniosła 6,3%.

Źródło: Budziarek, M. (2019^[17]), "Participatory budgeting in Poland - New legal regulations and rules for implementation", <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/issue/view/23>.

Podczas gdy stosowanie budżetu partycypacyjnego było wcześniej dobrowolne i ustalane przez poszczególne rady, w 2018 roku Polska na nowo zdefiniowała i sformalizowała budżet partycypacyjny i zobowiązała miasta na prawach powiatu do jego stosowania. Ma to zapewnić szersze jego wykorzystanie i zwiększenie udziału obywateli (Sześciło and Wilk, 2018^[19]). Nowa regulacja określa również minimalną kwotę przeznaczoną na obowiązkowy budżet partycypacyjny - musi ona wynosić co najmniej 0,5% budżetu miasta z roku poprzedniego. Ponadto miasta te są teraz również zobowiązane do uwzględnienia zadań wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego w projekcie uchwały budżetowej. W mniejszych samorządach lokalnych budżetowanie partycypacyjne jest nadal dobrowolne. Minimalna kwota budżetu partycypacyjnego nie została ustalona w odniesieniu do budżetów miast nieposiadających statusu powiatów lub województw. (Budziarek, 2019^[17]). Ramka 5.9. Fundusz sołecki opisuje powiązaną inicjatywę, której celem jest wspieranie zaangażowania w obszarach wiejskich.

Procedury dotyczące budżetu partycypacyjnego w Polsce pozostają zróżnicowane, jednak większość miast realizuje kilka wspólnych etapów. W pierwszym etapie władze lokalne określają pułap budżetu partycypacyjnego. W drugim etapie mieszkańcy zgłaszają propozycje projektów. Zgłoszenie zawiera opis zadania i potencjalnych korzyści z jego realizacji. Propozycje są oceniane pod kątem zgodności z zasadami budżetu partycypacyjnego. W trzecim etapie mieszkańcy głosują na projekty pozytywnie zaopiniowane przez komisję zadaniową i władze lokalne. Na koniec następuje ogłoszenie wybranych projektów i włączenie ich do budżetu na kolejny rok. Zazwyczaj propozycje zadań, które uzyskają największą liczbę głosów, są rekomendowane do realizacji aż do osiągnięcia pułapu budżetu partycypacyjnego. Na tym etapie mieszkańcy często mają możliwość zaproponowania poprawek do przyszłorocznego procesu.

Ogólnie rzecz biorąc, pomimo niejednorodności, praktyki budżetowania partycypacyjnego wydają się być dobrze opracowane i ostatnio nabrały bardziej sformalizowanego charakteru. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie przepisów bezpośrednio regulujących budżet partycypacyjny dla miast na prawach powiatu. Przepisy te wnoszą wyraźne zachęty do szerszego stosowania tego instrumentu wzmacniania udziału obywateli. Dzięki tym zapisom decydenci samorządowi mają mniej obaw co do legalności działań, które nie są jednoznacznie uregulowane. Ustawowa regulacja budżetu partycypacyjnego pełni również funkcję gwarancyjną, ponieważ skutecznie zapewnia przejrzystą i uczciwą procedurę. Jak podkreślono w rozdziale dotyczącym otwartego rządu nowe przepisy wzmacniają również zasady otwartego rządu na szczeblu niższym niż krajowy, sprzyjając modelowi zarządzania opartemu w większym stopniu na współpracy i uczestnictwie. Dodatkowo ustalenie minimalnej kwoty budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu odiera często podnoszoną krytykę (Sześciło, 2015^[16]). Dla zapewnienia większych zachęt do aktywnego zaangażowania obywateli i lepszej formalizacji procesu należy rozważyć rozszerzenie tych przepisów na wszystkie samorządy lokalne. Mogłoby to iść w parze z podejmowanymi przez nie próbami zwiększenia proporcji budżetu przeznaczonego na budżet obywatelski.

Nawet po wprowadzeniu nowego uregulowania, niski udział mieszkańców w wyborze projektów stanowi wciąż problem dla budżetu partycypacyjnego i może sprawić, że proces głosowania będzie podatny na partykularne interesy. Polscy wyborcy wciąż uczą się angażować w sprawy lokalne i ponosić za nie odpowiedzialność budżetową. Na poziomie bardziej podstawowym ważną rolę w tym względzie odgrywa system edukacyjny, który przygotowuje uczniów do uczestnictwa w życiu obywatelskim i pomaga im lepiej zrozumieć i ocenić debaty dotyczące polityki publicznej, w tym kwestie budżetowe. Ciekawą inicjatywą w tym kontekście są budżety partycypacyjne dzieci/młodzieży/szkół, które powoli pojawiają się w jednostkach samorządu terytorialnego.

Ramka 5.9. Fundusz sołecki

Fundusz sołecki został przyjęty ustawą z 2009 roku. Ma on promować budżet partycypacyjny poprzez wyodrębnienie środków w budżecie gminy, o których wykorzystaniu mogą decydować mieszkańcy sołectw. Fundusze sołeckie są dobrowolnie tworzone przez rady JST, opierają się na połączeniu środków z budżetu lokalnego i kwoty ze środków krajowych, która to kwota jest wyższa w przypadku wiejskich JST o niższych dochodach. Fundusz jest obecnie wykorzystywany w prawie 90% wiejskich JST. Stanowi istotny instrument partycypacji dzięki dużej liczbie członków społeczności, którzy mogą być zaangażowani oraz dzięki wielkości środków przeznaczanych do wykorzystania w ramach funduszu. Wyzwaniem dla funkcjonowania funduszy sołeckich jest stosunkowo niska skłonność mieszkańców do uczestnictwa w działaniach lokalnych. W rezultacie raczej niewielka grupa mieszkańców uczestniczy w debatach lub konsultacjach na wczesnym etapie składania projektu.

Źródło: Olejniczak, J. and D. Bednarska-Olejniczak (2018^[18]), *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions for Change, in Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records; OECD (2018^[20]), *OECD Rural Policy Reviews: Poland*, <https://doi.org/10.1787/9789264289925-en>.

Rekomendacje

Rekomendacje dla samorządów lokalnych i rządu.

Wzmocnienie koordynacji pomiędzy JST a rządem, ze szczególnym uwzględnieniem Ministerstwa Finansów, w celu wspólnego rozwiązywania problemów średnioterminowej polityki budżetowej na wszystkich szczeblach władzy

Regularny dialog na tematy związane z finansami publicznymi na wszystkich szczeblach władzy powinien odbywać się w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wzmocnionej pod względem zasobów i potencjału oraz funkcji doradczych. W ramach takiego regularnego dialogu Polska może również rozważyć rozwiązanie problemu nierównowagi pionowej między wydatkami a dochodami własnymi na szczeblu samorządowym. Jedną z opcji mogłoby być powiązanie odpowiedzialności za wydatki z większą autonomią w zakresie podstawowych dochodów podatkowych JST. Byłoby to korzystne dla polityki budżetowej i podkreślało znaczenie planowania średniookresowego, ponieważ zwiększyłaby się odpowiedzialność budżetowa decydentów JST za środki własne.

W celu wzmocnienia i lepszego przygotowania regularnego dialogu w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na poziomie operacyjnym, należy rozważyć wprowadzenie usprawnionej oceny skutków regulacyjnych, która pozwoli na lepszą ocenę projektów aktów prawnych, w szczególności pod względem konsekwencji finansowych i budżetowych. Dzięki temu w ramach Komisji Wspólnej możliwa byłaby debata oparta na faktach.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

Podjęcie działań na rzecz zwiększenia udziału w dochodach i pewności dochodów w odniesieniu do transferów z budżetu centralnego i udziału we wpływach z podatków państwowych

W świetle presji konkurencyjnej w zakresie obniżania podatków i ograniczonej autonomii JST, możliwym wariantem poprawy sytuacji budżetowej i utrzymania zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej jest zwiększenie udziału JST w dochodach, a przez to pewności co do wielkości dochodów, w odniesieniu do transferów z budżetu państwa i udziału we wpływach z podatków państwowych. Jeśli chodzi o pewność dochodów, JST potrzebują stabilnych warunków prawnych regulujących ich funkcjonowanie, aby móc odpowiednio planować działania wykraczające poza roczny cykl budżetowy. Wymaga to również większej koordynacji i dialogu pomiędzy JST a administracją rządową.

Systematyczna kontrola efektywności wydatków publicznych poprzez przeglądy wydatków i regularne analizy porównawcze efektywności

Po stronie wydatkowej, gdzie władze lokalne mają większą swobodę decyzyjną, efektywność wydatków publicznych powinna być systematycznie kontrolowana. Pomocnym narzędziem oceny efektywności i zasadności wydatków publicznych w przypadku większych samorządów jest korzystanie z odpowiednio dostosowanych przeglądów wydatków, które zostały niedawno wdrożone na szczeblu rządu (pod kierunkiem Ministerstwa Finansów). Przeglądy wydatków publicznych pomagają w ustaleniu priorytetów środków publicznych i ustaleniu możliwości oszczędności, szczególnie w świetle konkurencyjnej presji podatkowej i ograniczonej autonomii władz lokalnych. Duże samorządy mogłyby również skorzystać z doświadczeń przeglądów wydatków dokonywanych na poziomie administracji krajowej. Niezależnie od wielkości władze lokalne powinny rozważyć promowanie analizy porównawczej wyników jako uzupełniającego narzędzia służącego do podejmowania decyzji budżetowych.

Wzmocnienie średniookresowej perspektywy budżetowej w celu ściślejszego powiązania budżetów z priorytetami strategicznymi w sposób kompleksowy i wykraczający poza roczny cykl budżetowy

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) musi stać się dokumentem o większym znaczeniu dla podejmowania decyzji budżetowych, aby umożliwić ściślejsze powiązanie budżetów z priorytetami strategicznymi w sposób kompleksowy i wykraczający poza roczny cykl budżetowy. Na poziomie operacyjnym zakłada to również opracowanie większej liczby oczekiwanych standardów realizacji zadań i przygotowania danych wyjściowych w celu sporządzenia wiarygodnych średniookresowych prognoz dochodów i wydatków w ramach WPF. Oparcie się w większym stopniu na WPF i traktowanie w bardziej wiążący sposób perspektywy średnioterminowej w corocznym procesie podejmowania decyzji budżetowych pomogłoby: i) zapewnić ukierunkowanie budżetów na istniejące priorytety średniookresowe i/lub ii) wspierać w pierwszej kolejności ustanowienie jasnych i kompleksowych priorytetów średnioterminowych. Działania na rzecz szerszego wykorzystania WPF i nadania jej bardziej wiążącego charakteru, a jednocześnie tworzenie kompleksowej średnioterminowej strategii rozwoju lokalnego, ściśle związanej z budżetem, powinny się wzajemnie wspierać.

Wzmocnienie wykorzystania ram budżetowania zadaniowego poprzez jego stopniowe wdrażanie

System budżetowania zadaniowego dostarcza informacji na potrzeby budżetowania rocznego i wieloletniego oraz wspiera główne zadanie polegające na podejmowaniu decyzji o alokacji lub realokacji ograniczonych zasobów. Budżetowanie zadaniowe pomaga zwiększyć przejrzystość i rozliczalność, powiązać określone

priorytety z budżetem na okres wykraczający poza cykl roczny oraz poprawić efektywność usług publicznych.

- Większe samorządy, które już korzystają z budżetowania zadaniowego, powinny rozważyć stopniowy rozwój zakresu swoich systemów analizy oraz monitorowanie realizacji budżetu. Może to również oznaczać uwzględnienie informacji o wynikach przedsiębiorstw komunalnych świadczących usługi w celu uzyskania pełnego obrazu na szczeblu lokalnym. Powinny one również zapewnić wykorzystanie informacji o realizacji, które są: i) ograniczone do niewielkiej liczby odpowiednich wskaźników zorientowanych na wyniki dla każdego obszaru polityki; (ii) jasne i łatwo zrozumiałe; (iii) pozwalające na śledzenie realizacji w odniesieniu do celów oraz umożliwiające analizę porównawczą; (iv) ukierunkowane na związek z celami strategicznymi. Należy zapewnić włączenie wszystkich jednostek organizacyjnych samorządu do procesu i opracowywanie wysokiej jakości informacji na potrzeby przeglądów opartych na danych.
- Mniejsze samorządy mogłyby rozważyć podjęcie kroków w kierunku budżetowania zadaniowego w przyszłości, przyjmując podejście stopniowe do wprowadzania modelu zadaniowego i być świadome wyzwań. Powinny najpierw skupić się na wyborze obszarów najbardziej odpowiednich do budżetowania zadaniowego i opracować odpowiednie wskaźniki i cele. Mniejszym gminom zaleca się, aby w pierwszej kolejności rozwijały swój potencjał w zakresie wprowadzania modelu budżetowania zadaniowego w odniesieniu do zasobów ludzkich, dostępu do danych i związanej z nimi infrastruktury oraz uczyły się w oparciu o doświadczenia innych samorządów.
- Opracowywanie wysokiej jakości informacji na temat realizacji budżetu, wskaźników efektywności i analiz porównawczych wyników na potrzeby podejmowania przyszłych decyzji budżetowych, a jednocześnie wykazania wartości budżetowania zadaniowego, powinno być wspierane - politycznie i poprzez odpowiednie zasoby - przez wszystkie szczeble władzy. Może to również zakładać gromadzenie i harmonizację informacji związanych z wynikami w zakresie niezależnych podmiotów publicznych i przedsiębiorstw publicznych w celu uzyskania bardziej kompleksowego obrazu świadczenia usług publicznych na szczeblu lokalnym, obecnie tylko częściowo uwzględnionych w sprawozdawczości finansowej.

Zapewnienie partycypacyjnego podejścia do budżetowania poprzez stworzenie bardziej sformalizowanych możliwości zaangażowania obywateli

Wzmocnienie zaangażowania i partycypacji obywateli, społeczeństwa obywatelskiego w procesie budżetowym zwiększa zdolność reagowania, efektywność, wpływ i poziom zaufania. Opcje do rozważenia obejmują i) szybsze i bardziej sformalizowane procesy konsultacyjne z obywatelami w trakcie cyklu budżetowego, uwzględniające wiedzę, interesy i możliwości obywateli oraz ii) zwiększenie zaangażowania rady i skali konsultacji z obywatelami w fazach cyklu budżetowego, w których rada jest najbardziej aktywnie zaangażowana.

Kontynuacja działań na rzecz dalszego wzmocnienia partycypacyjnego procesu budżetowania w samorządach niezależnie od wielkości

Władze lokalne powinny rozważyć wzmocnienie elementów pomocniczych w procesie zarządzania budżetem. Niedawna reforma wymogów prawnych w zakresie budżetowania partycypacyjnego dla miast na prawach powiatu promuje kulturę zarządzania ukierunkowaną na obywateli. Aby zwiększyć motywację dla zaangażowania obywateli i stopień formalizacji procesu, należy promować rozszerzenie tych przepisów na mniejsze samorządy. Mogłoby to iść w parze z podejmowanymi przez nie staraniami o zwiększenie części budżetu objętej partycypacyjnym procesem budżetowania.

Bibliografia

- Budziarek, M. (2019), "Participatory budgeting in Poland - New legal regulations and rules for implementation", *International Journal of Open Governments*, Vol. 8, pp. 149-158, <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/issue/view/23>. [17]
- Kowalska, I. (2018), "Corrective action plans for local governments as their financial health barometers?", *Central European Review of Economics and Finance*, Vol. 26/4, pp. 25-35. [5]
- Moretti, D. and D. Kraan (2018), "Budgeting in France", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 18/2, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>. [12]
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [10]
- OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en>. [13]
- OECD (2018), *OECD Performance Budgeting Survey, Question 36*, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/888933947084>. [15]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [9]
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en>. [20]
- OECD (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>. [2]
- OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. [1]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [8]
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>. [7]
- OECD (forthcoming), *Spending Reviews: Experiences from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. [14]
- Olejniczak, J. and D. Bednarska-Olejniczak (2018), *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions for Change, in Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records. [18]
- Polish Government (2009), *Public Finance Act*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240>. [4]

- Statistics Poland (2019), *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2019*, [3]
<https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-the-republic-of-poland-2019,2,21.html>.
- Sześciło, D. (2015), *Participatory Budgeting in Poland: Quasi-referendum instead of Deliberation*, [16]
 University of Warsaw.
- Sześciło, D. and B. Wilk (2018), "Can top down participatory budgeting work? The case of Polish community fund", *Central European Public Administration Review*, Vol. 16/2, pp. 179-192. [19]
- Wolowiec, T. (2013), "Multiannual financial perspective as a tool of local government unit development", *Financial Internet Quarterly*, Vol. 9/3, pp. 72-82. [11]
- Zawadzka-Pąk, U. (2014), *Polish Financial Law*, Białystok Law Books, Faculty of Law, University of Białystok, Temedia 2. [6]

Uwagi

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

6 Wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania i potencjału inwestycyjnego w celu wsparcia rozwoju lokalnego

Aby wzmocnić rozwój lokalny, Polska musi skonsolidować strategiczną rolę samorządów terytorialnych w rozwoju lokalnym. W tym celu niniejszy rozdział ocenia, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą uzyskać odpowiednie środki, aby wywiązać się ze swoich obowiązków i zmaksymalizować zwrot z inwestycji publicznych dla rozwoju regionalnego i lokalnego. Rozdział ten zawiera istotne informacje dla Polski odnośnie wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania oraz promowania funkcjonalnego i terytorialnego podejścia do rozwoju regionalnego i lokalnego. W rozdziale skupiono się na tym, jak wypracować strategiczne podejście do inwestycji publicznych oraz zapewnić silne i płynne partnerstwo na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Wstęp

Wraz z odzyskaniem niepodległości i demokracji w 1989 roku, polski system wielopoziomowego zarządzania zdecydowanie się rozwinął. Po 40 latach centralnego zarządzania, Polska przeprowadziła reformy decentralizacji politycznej i fiskalnej, a zakres i rola samorządów terytorialnych w realizacji polityki znacznie wzrosły w ostatnich latach. Obecnie polskie województwa i jednostki samorządu lokalnego odgrywają kluczową rolę w definiowaniu własnego rozwoju. Jest to możliwe dzięki temu, że zostały im przekazane kluczowe kompetencje w zakresie planowania rozwoju regionalnego i lokalnego. Jednak mimo stopniowego wzmocnienia pozycji samorządów terytorialnych ich rola w procesie rozwoju kraju nadal jest ograniczona w porównaniu z innymi regionami OECD.

Zapewnienie silnego systemu wielopoziomowego zarządzania ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, że województwa, powiaty i gminy są w stanie skutecznie promować rozwój regionalny i lokalny oraz kontynuować niwelowanie luki inwestycyjnej. Zgodnie z Rekomendacją OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy (2019^[1]), podejście do inwestycji oparte na wielopoziomowym zarządzaniu pozwala państwu zmaksymalizować zyski z rozwoju regionalnego. Polska podjęła już działania na rzecz poprawy relacji między różnymi szczeblami władzy, koncentrując się na wzmocnieniu środowiska instytucjonalnego, co zostało uznane w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (SOR). Aby móc dalej podążać w tym kierunku Polska musi kontynuować wzmocnianie funkcjonalnego i terytorialnego podejścia do rozwoju (zob. Rozdział 1). W tym celu Polska musi pełniej wykorzystać kilka istniejących form współpracy horyzontalnej i włączyć je do bardziej kompleksowego i funkcjonalnego podejścia. Powiązania na linii miasto-wieś, miasto-miasto i wieś-wieś muszą być wzmocnione przez silniejsze i bardziej płynne partnerstwa na różnych poziomach władzy, w których procesy odgórne są połączone z inicjatywami oddolnymi. Kluczowe znaczenie ma również zapewnienie województwom i samorządom lokalnym odpowiednich środków na realizację ich zobowiązań i ograniczenie ryzyka niedofinansowania ich zadań.

Ponadto regiony i samorządy lokalne odgrywają ważną rolę w zarządzaniu skutkami kryzysu COVID 19, który doprowadził do pierwszej recesji gospodarczej w Polsce od końca epoki komunizmu (zob. Rozdział 1). Władze regionalne i lokalne są odpowiedzialne za dostarczanie krytycznych, krótkoterminowych rozwiązań i działań w obliczu tego kryzysu. Dzieje się tak poprzez wprowadzenie zwolnień z podatków lokalnych, intensyfikację lokalnych zamówień na projekty infrastrukturalne, reorganizację świadczenia usług publicznych, zapewnienie sprzętu sanitarnego oraz reorganizację działań w zakresie edukacji i opieki. Odpowiadając za rozwój regionalny i lokalny województwa i samorządy lokalne będą również odgrywać kluczową rolę w średnio- i długoterminowej naprawie gospodarczej, tj. w budowaniu bardziej odpornych obszarów, które będą w stanie lepiej radzić sobie z przyszłymi kryzysami, niezależnie od ich charakteru. W tym kontekście jeszcze ważniejsze staje się dopracowanie systemu wielopoziomowego zarządzania.

Niniejszy rozdział opiera się na wynikach badania OECD prowadzonego wśród podmiotów szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, jak również na dowodach zebranych podczas czterech misji informacyjnych, przeprowadzonych w różnych kontekstach regionalnych i lokalnych. Pierwsza część rozdziału koncentruje się na relacjach fiskalnych pomiędzy szczeblami władzy jako kluczowych warunkach ramowych dla skutecznego systemu wielopoziomowego zarządzania. Przedstawiono w niej ogólny obraz inwestycji publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, które stanowią główną dźwignię rozwoju regionalnego i lokalnego. Ta część analizuje również, jak zapewnić bardziej strategiczne podejście do lokalnych inwestycji publicznych. Druga część rozdziału skupia się na głównych trendach w finansowaniu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz na przykładach zapewniających lepsze dopasowanie odpowiedzialności do dostępnych środków finansowych. Innymi słowy rozważamy, jak stworzyć odpowiednie warunki, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły realizować swoje zadania i miały zapewnioną zdolność finansową do inwestowania. Trzecia część przedstawia kilka rozwiązań mających na celu ułatwienie podejmowania wspólnych działań przez samorządy z jednoczesnym

promowaniem efektu skali oraz sposobów na funkcjonalne i strategiczne łączenie różnych rodzajów samorządów w partnerstwa. Ponadto skupia się na poprawie koordynacji pionowej dla efektywnego współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami władzy oraz na tym, jak połączyć relacje pionowe z podejściem bardziej oddolnym, w którym samorządy mogą przejąć inicjatywę w zakresie projektów inwestycyjnych, które lepiej odpowiadają lokalnym potrzebom.

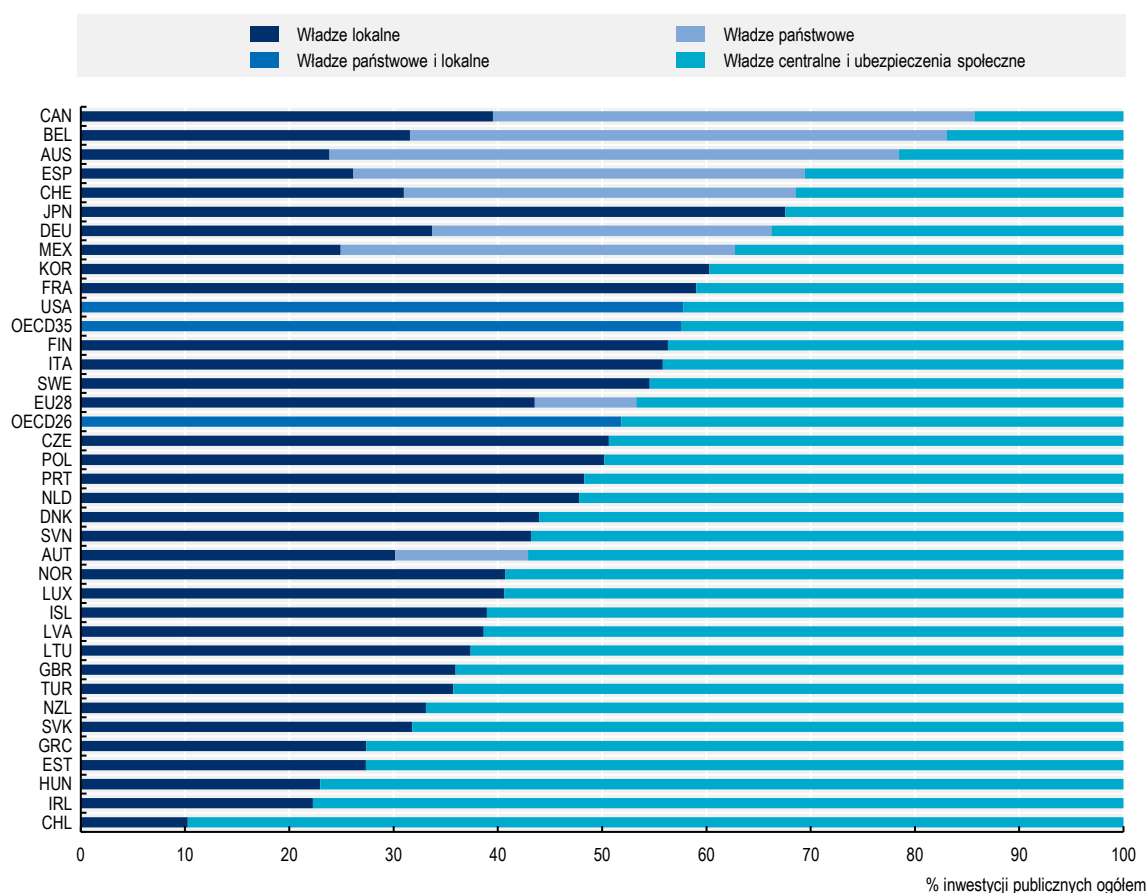
Wzmacnianie inwestycji publicznych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w celu wspierania rozwoju lokalnego

W krajach OECD władze regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę w inwestowaniu w obszary, które mają zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Regiony i gminy odgrywają coraz ważniejszą rolę w kluczowych obszarach polityk związanych z infrastrukturą, zrównoważonym rozwojem i dobrobytem obywateli (np. transport, energia, łącza szerokopasmowe, edukacja, zdrowie, mieszkalnictwo, woda i warunki sanitarne). W ostatnich dziesięcioleciach w większości krajów OECD wzrosła odpowiedzialność samorządów w tych dziedzinach. Podobnie jest w Polsce, gdzie województwa i jednostki samorządu lokalnego otrzymały coraz większe kompetencje w zakresie inwestycji w rozwój regionalny. Wciąż jednak, jak zostanie to szczegółowo przedstawione w niniejszym rozdziale, poziom inwestycji publicznych realizowanych przez samorządy terytorialne kształtuje się poniżej średniej OECD. Przywrócenie tendencji wzrostowej inwestycji publicznych realizowanych przez samorządy w Polsce - zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych - powinno być priorytetem dla wzmocnienia rozwoju regionalnego i lokalnego.

Przywrócenie tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji publicznych na szczeblu samorządowym

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są kluczowymi inwestorami. Jednak liczba inwestycji publicznych pozostaje poniżej średniej OECD. W 2016 r. inwestycje publiczne w samorządach stanowiły 1,2% produktu krajowego brutto (PKB) (1,7%) i 35,7% całkowitych inwestycji publicznych (50,8%). W obu przypadkach poniżej średniej OECD dla krajów unitarnych (OECD, 2020^[2]). Kryzys finansowy z 2009 r. postawił na szali inwestycje samorządowe. W latach 2008-2016 inwestycje na szczeblu samorządów terytorialnych spadły o 5% rocznie w ujęciu realnym (OECD/UCLG, 2019^[3]). Wśród samorządów terytorialnych głównymi inwestorami są gminy, realizujące 44% inwestycji w 2016 r., podczas gdy samorządy powiatowe reprezentują 32% inwestycji. Powiaty i województwa posiadają równoważną wagę (odpowiednio 12% i 13%) (OECD/UCLG, 2019^[3]).

Rysunek 6.1. Inwestycje publiczne według poziomu władzy, 2018



Źródło: OECD (forthcoming^[4]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris.

Istnieją pewne oznaki wskazujące na niedawne ożywienie inwestycji publicznych na szczeblu samorządowym, w szczególności w zakresie infrastruktury. Od 2016 r. inwestycje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, jako udział w całości inwestycji publicznych, zaczęły rosnąć z poziomu poniżej 40% do nieco ponad 50% w 2018 r., przy czym to gminy są odpowiedzialne za tę tendencję wzrostową. Jest to zgodne z badaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) dotyczącym inwestycji w zakresie infrastruktury JST, z którego wynika, że w ciągu ostatnich 5 lat prawie 60% gmin w Polsce zgłasza wzrost działań inwestycyjnych w swoich jurysdykcjach, a tylko 9% zgłasza spadek (EIB, 2017^[5]). Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat w Polsce nastąpiła znacząca poprawa sieci infrastrukturalnej, w szczególności dzięki modernizacji infrastruktury transportowej i energetycznej (Goujard, 2016^[6]). Choć toczą się dyskusje na temat efektywności niektórych projektów (najbardziej zażarte dyskusje dotyczą aquaparków i lotnisk), ogólna poprawa infrastruktury (drogi lokalne, kanalizacja, przestrzeń publiczna) w ciągu ostatnich lat była znacząca (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]).

Poprawa inwestycji infrastrukturalnych jest odpowiedzią na istotny wysiłek podejmowany na szczeblu krajowym w celu pobudzenia infrastruktury lokalnej, zwłaszcza w zakresie inwestycji drogowych. Polska wyróżnia się wśród krajów Europy Środkowej najwyższym udziałem środków własnych (krajowych lub samorządowych) w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych (EIB, 2017^[5]). W krajach Europy Środkowej udział środków unijnych stanowi 25% całkowitego finansowania infrastruktury dla gmin, podczas gdy w Polsce udział ten sięga zaledwie 16% (EIB, 2017^[5]). Korzystny dla gmin okazał się np. wprowadzony w 2019 r. krajowy Fundusz Dróg Samorządowych, współfinansowany ze środków krajowych i wojewódzkich, który pozwala na podniesienie jakości życia społeczności lokalnych oraz atrakcyjności i dostępności

potencjalnych inwestycji. Głównym celem tego funduszu jest współfinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg lokalnych, co ma duże znaczenie dla gmin o niższych dochodach (Ramka 6.1). Poza wysokim udziałem środków krajowych, Polska uczyniła inwestycje w infrastrukturę kluczowym priorytetem w okresie programowania funduszy Unii Europejskiej (UE) na lata 2014-2020, kładąc szczególny nacisk na potrzebę poprawy infrastruktury transportowej i rozwoju transportu publicznego.

Ramka 6.1. Fundusz Dróg Samorządowych

W 2019 r. Rada Ministrów przyjęła ustawę o Funduszu Dróg Samorządowych (FDS), na którą składa się 6 mld zł (1,4 mld euro) przeznaczonych na budowę dróg lokalnych. Środki zgromadzone w FDS pochodzą m.in. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, budżetów resortów obrony narodowej i transportu, a także Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Fundusz ten zastąpił Narodowy Program Rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

Głównym zadaniem FDS jest dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg lokalnych o znaczeniu cywilnym, a także wojskowym. Wsparcie obejmuje również budowę nowych mostów w ramach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Szacuje się, że w 2019 r. fundusz umożliwił wyremontowanie 6 000 km dróg lokalnych w Polsce.

Wysokość dofinansowania z funduszu jest uzależniona od dochodów JST - im niższe dochody, tym wyższe dofinansowanie, do 80% całkowitego kosztu jednego zadania powiatowego lub gminnego.

W 2020 r. rząd ogłosił plan przekazania łącznie 36 mld zł (8,5 mld euro) do samorządów w formie dotacji z FDS w ciągu najbliższych 10 lat. Co ważne wsparciem z FDS będą mogły być objęte projekty wieloletnie, co może zachęcić samorządy do podejmowania większych inwestycji, które do tej pory były odkładane na później.

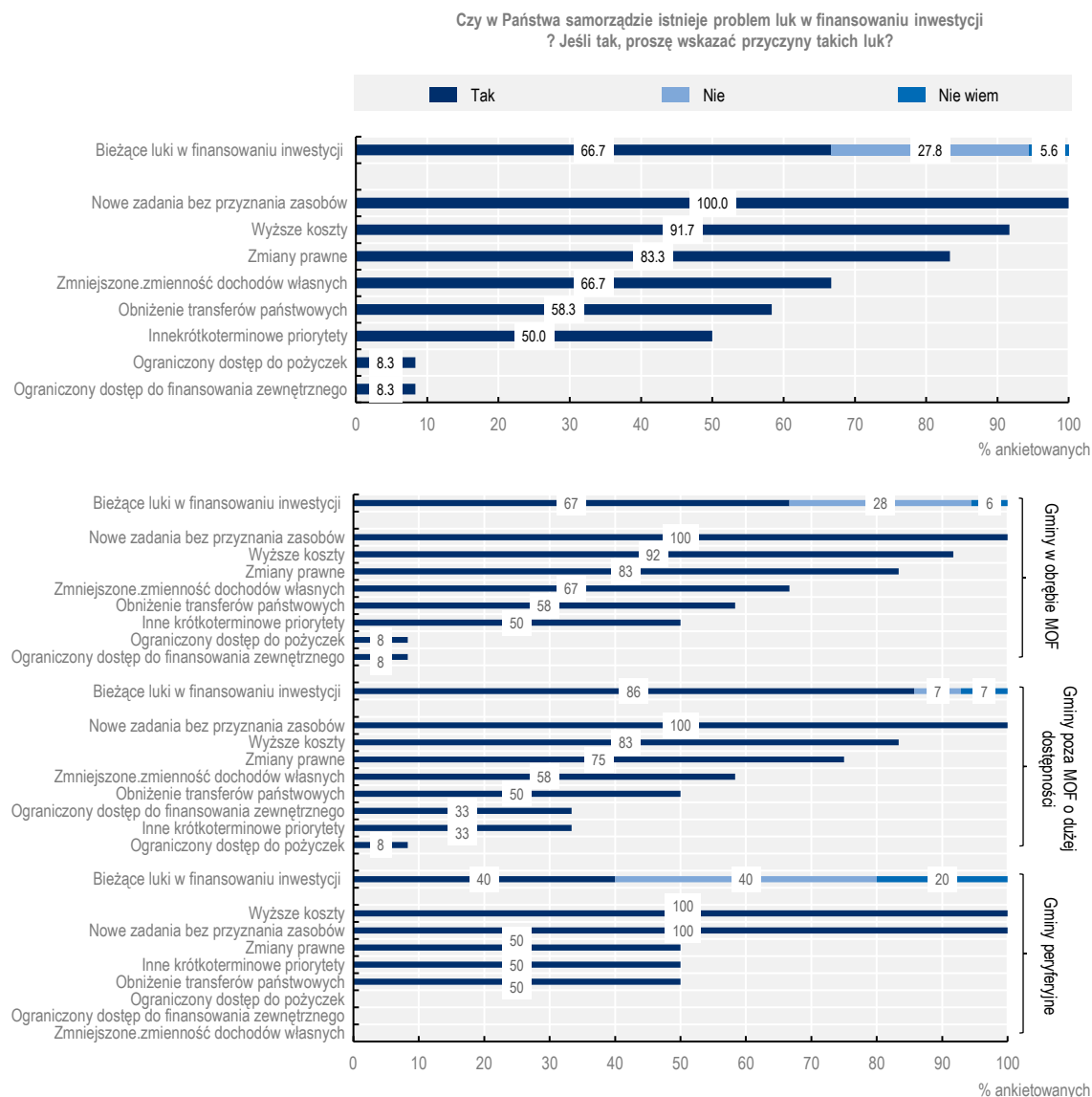
Źródło: Poland In (2018^[8]), "Polish govt to spend billions on local roads", <https://polandin.com/39070710/polish-govt-to-spend-billions-on-local-roads>; Construction Market Experts (2019^[9]), "Local Roads Fund money allocated among regions – applications to open in days", <https://constructionmarketexperts.com/en/data-and-analysis/local-roads-fund-money-allocated-among-regions-applications-to-open-in-days/>; <https://archiwum.premier.gov.pl/en/news/news/we-are-developing-the-local-government-roads-fund-in-2021-the-government-is-planning.html>

Inwestycje w infrastrukturę pozostają wciąż jednym z największych wyzwań dla samorządów

Nawet jeśli inwestycje w infrastrukturę zostały podwyższone, dane wskazują, że nadal istnieje luka między lokalnymi potrzebami a realizowanymi inwestycjami publicznymi. W cytowanym powyżej badaniu EBI podkreślono, że według 38% polskich gmin na przestrzeni ostatnich lat działania inwestycyjne w ich jurysdykcji były poniżej ich potrzeb (2017^[5]). Ta odczuwalna luka wyróżnia się w transporcie miejskim, w przypadku którego 43% gmin zgłosiło występowanie luki inwestycyjnej (w porównaniu do 35% na poziomie UE), a także w mieszkalnictwie socjalnym i ochronie środowiska (EIB, 2017^[5]). Wyniki badań OECD, przeprowadzonych na potrzeby niniejszego raportu, również wskazują na istnienie luki pomiędzy potrzebami a prowadzonymi inwestycjami publicznymi na poziomie lokalnym - 70% respondentów zadeklarowało istnienie luki w finansowaniu inwestycji głównie z powodu przydzielania nowych obowiązków samorządom lokalnym bez równoczesnego przydziału odpowiednich funduszy na ich realizację (patrz sekcja powyżej) oraz rosnących kosztów świadczonych usług. Ta luka inwestycyjna jest bardziej widoczna w samorządach lokalnych położonych w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych

(MOF) niż w gminach odległych (Rysunek 6.2). Taka sytuacja ma miejsce również na poziomie krajowym, gdzie na przykład jakość ogólnej infrastruktury transportowej i dostaw energii elektrycznej pozostaje niższa niż w większości krajów OECD (Goujard, 2016^[6]).

Rysunek 6.2. Luki w finansowaniu inwestycji publicznych na szczeblu lokalnym



Uwaga: W oparciu o 37 odpowiedzi JST na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD. 18 odpowiedzi udzielonych przez gminy w obrębie MOF; 14 odpowiedzi udzielonych przez gminy poza MOF o wysokiej dostępności; 5 odpowiedzi od gmin o małej dostępności.

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

Dostępność i jakość dróg pozostaje kluczowym priorytetem dla wszystkich szczebli samorządowych w całej Polsce. Jakość dróg jest zróżnicowana w skali kraju: drogi gminne wykazują największy udział dróg nieutwardzonych (54,8% w 2017 r.), w porównaniu z drogami powiatowymi (8% dróg gruntowych) i wojewódzkimi (0,1%) (zob. Rozdział 1). Ponadto 26 z 73 regionów TL3² (w tym powiaty) ma sieć dróg obejmującą 50 % dróg nieutwardzonych (zob. Rozdział 1). Podczas misji informacyjnych OECD wszystkie odwiedzane JST wspomniały o potrzebie podjęcia większych wysiłków w zakresie infrastruktury drogowej w celu poprawy dobrobytu mieszkańców oraz połączeń z różnymi ośrodkami gospodarczymi w kraju i poza

jego granicami. W Ziębicach na przykład interesariusze zgłosili istnienie niedostatecznej infrastruktury drogowej i oświetlenia ulicznego, co czyni gminę mniej atrakcyjną dla dużych inwestorów. Jest to szczególnie istotne dla samorządów lokalnych, ponieważ wszystkie lokalne samorzady są zachęcane do przyciągania firm i oferowania lepszych warunków do inwestowania.

Obecna pandemia COVID-19 stawia pod znakiem zapytania inwestycje w infrastrukturę na wszystkich szczeblach samorządu. Wszystkie kraje są narażone na ryzyko wykorzystania inwestycji publicznych jako zmiennej dostosowawczej, tak jak to miało miejsce po 2010 r. w celu zrównoważenia planów konsolidacji fiskalnej, co spowodowało silny spadek inwestycji publicznych obserwowany do niedawna w krajach UE i OECD (Ramka 6.2) (OECD, 2020^[10]). W celu ograniczenia tych zagrożeń, rząd polski wykazał się dużą inicjatywą w łagodzeniu negatywnych skutków kryzysu. Od marca 2020 roku wprowadził pakiet naprawczy w wysokości 48 mld euro, czyli prawie 10% polskiego PKB. Pakiet ten składa się z 5 filarów tematycznych, w tym jednego poświęconego zwiększeniu inwestycji publicznych o 6,6 mld euro. Rząd utworzył specjalny fundusz, z którego finansowane będą inwestycje publiczne związane z budową dróg lokalnych, cyfryzacją, modernizacją szkół, transformacją energetyczną, ochroną środowiska i przebudową infrastruktury publicznej (OECD, 2020^[10]).

W celu zapewnienia właściwego poziomu inwestycji publicznych i uczynienia z nich kluczowego narzędzia wychodzenia z kryzysu, niezbędne będzie również to, aby inwestycje publiczne przyczyniały się do zwiększenia odporności i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W tym celu wszystkie szczeble administracji muszą włączyć cele społeczne i klimatyczne do planów naprawy gospodarczej. Aby w pełni wykorzystać inwestycje publiczne w tym kontekście kluczowe będzie wzmocnienie systemu wielopoziomowego zarządzania.

Ramka 6.2. Inwestycje publiczne a wychodzenie z kryzysu: Wnioski i dalsze działania

Wiele rządów krajowych i władz lokalnych szybko zareagowało na gospodarcze i fiskalne skutki kryzysu, a wydatki państw są znacznie wyższe niż w latach 2008-2009. Szereg państw ogłosiło już strategie naprawy gospodarczej, koncentrując się na inwestycjach publicznych w celu wsparcia ożywienia gospodarczego w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

Poziom inwestycji publicznych i prywatnych w krajach OECD przed kryzysem COVID-19 był nadal niższy od poziomów sprzed kryzysu z 2008 r. Głównym zagrożeniem w obecnej sytuacji jest dalszy spadek inwestycji publicznych na szczeblu lokalnym, który miałby efekt procykliczny utrudniający ożywienie gospodarcze. W kilku krajach ryzyko to jest wysokie, zważywszy na kurczenie się zdolności samofinansowania i rosnące deficyty. Ważne jest również, aby unikać dużych impulsów inwestycyjnych, po których następuje bardzo silna konsolidacja fiskalna, czyli sekwencji, która miała miejsce w latach 2008-2010 i która osłabiła inwestycje publiczne na blisko dekadę.

Doświadczenia z kryzysu finansowego z 2008 r. wskazują, że strategie naprawy inwestycji muszą być dobrze ukierunkowane na kilka obszarów priorytetowych oraz na to, że sposób zarządzania strategiami inwestycji publicznych w dużym stopniu decyduje o ich wynikach. Podkreślono to w Rekomendacji OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy. Na przykład podczas wdrażania pakietów na rzecz ożywienia inwestycji w latach 2008-2009 główne wyzwanie wynikało z tego, że inwestycje były rozdrobnione w poszczególnych gminach, a to ograniczało możliwości realizacji dużych projektów mających wpływ na rozwój terytorialny.

Strategie inwestycyjne związane z naprawą gospodarczą muszą być spójne z ambitnymi politykami mającymi na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i degradacji środowiska. Zaawansowana technologicznie, zrównoważona i odporna infrastruktura może utorować drogę do spójnego ożywienia gospodarczego po pandemii COVID (World Economic Forum, 2020^[11]). Istotne jest również, aby wyjść

poza inwestycje w infrastrukturę i rozważyć potrzeby inwestycyjne w zakresie rozwoju umiejętności, innowacji oraz badań i rozwoju (B+R). Szczególnie ważne jest dopilnowanie, aby inwestycje w ramach pakietów stymulacyjnych nie nakładały na gospodarkę w nadchodzących dziesięcioleciach znacznych osieroconych kosztów środków trwałych.

Oto kilka kluczowych zaleceń opracowanych przez OECD dla zapewnienia, efektywności inwestycji publicznych przyczyniających się do wyjścia z kryzysu i ożywienia gospodarczego:

- Zminimalizowanie rozdrobnienia w przyznawaniu funduszy i zapewnienie, że kryteria przyznawania funduszy są oparte na strategicznych priorytetach regionalnych i lokalnych.
- Rozważenie czasowego złagodzenia zasad fiskalnych w celu stworzenia wystarczającej przestrzeni fiskalnej dla inwestycji publicznych.
- Rozważenie wprowadzenia kryteriów przydziału środków na inwestycje publiczne pod kątem uwzględnienia założeń proekologicznych i rozwiązań budujących odporność. Pomoc w ukierunkowaniu strategii inwestycji publicznych poprzez ustanowienie warunków dających preferencje inwestycjom uwzględniającym priorytety ekologiczne i sprzyjającym włączeniu społecznemu.
- Zachęcanie władz regionalnych i lokalnych do inwestowania w infrastrukturę cyfrową z myślą o pełnym zasięgu terytorialnym oraz zapewnienie nadania odpowiedniego znaczenia regionalnej cyfryzacji przy podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji publicznych.

Źródło: OECD (2020^[10]), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government.

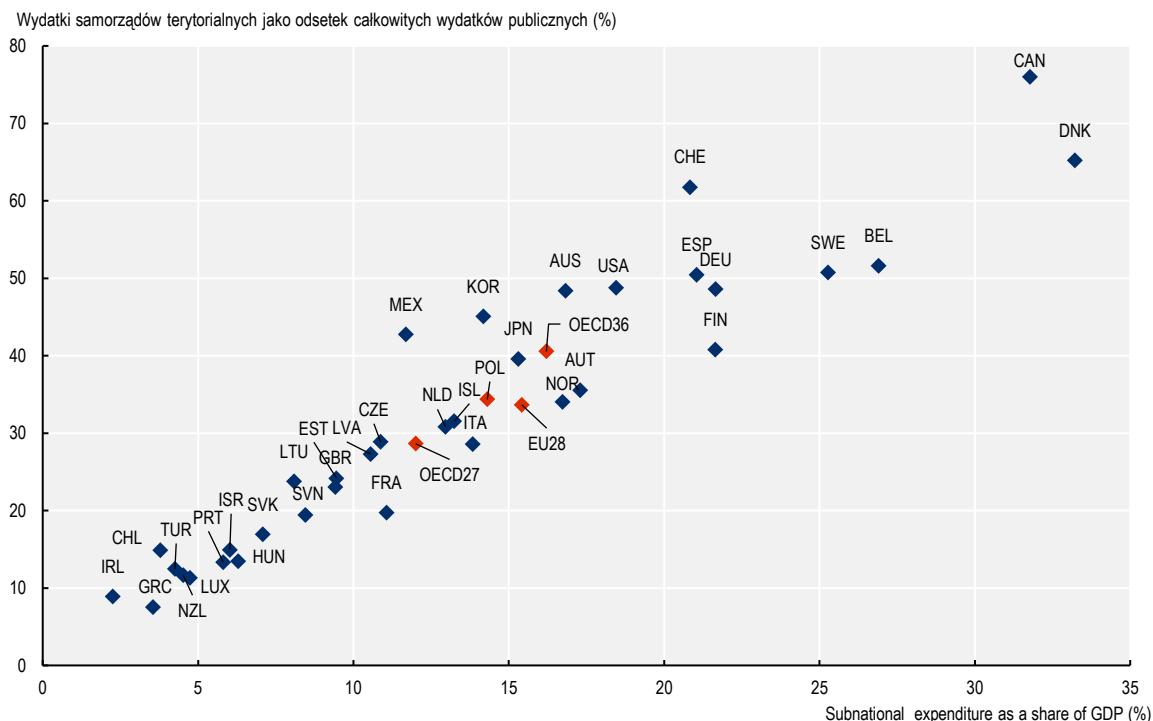
Wyzwania fiskalne na wszystkich szczeblach władzy w Polsce

W Polsce, podobnie jak w większości krajów OECD, dopasowanie zakresu obowiązków do dochodów wciąż stanowi problem dla samorządów lokalnych. Rozbieżności między środkami generującymi dochody a obowiązkami, które zostały ostatnio przypisane samorządom, wpływają na ich zdolność do skutecznego wypełniania swoich zadań. Zostanie szczegółowo omówione w niniejszym rozdziale. Aby jednostki samorządu lokalnego były w stanie generować rozwój i finansować inwestycje, należy zapewnić im odpowiednie finansowanie. W związku z tym zmniejszenie rozbieżności między wydatkami a dochodami samorządów powinno być priorytetem dla Polski.

Gminy przewodziły wzrostowi wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Polskie samorządy lokalne są kluczowymi aktorami gospodarczymi i społecznymi. Udział wydatków samorządów w wydatkach publicznych ogółem znacząco wzrósł wraz z reformami decentralizacyjnymi (zob. Wstęp), wzrastając z 23% w 1995 r. do 34,4% w 2018 r. (OECD/UCLG, 2019^[3]; OECD, forthcoming^[4]). Wydatki wojewódzkie i gminne jako udział w wydatkach publicznych (34,4%) i PKB (14,3%) (Rysunek 6.3) w 2018 r. były powyżej średniej OECD dla krajów unitarnych (odpowiednio 28,6% i 12%) i zbliżone do średniej UE (odpowiednio 33,7% i 15,4%), nawet jeśli pozostają poniżej średniej dla wszystkich krajów OECD (odpowiednio 40,5% i 16,2%). W ostatnich latach polskie gminy zwiększyły również swoją autonomię w zakresie wydatków komunalnych. Wyniki badania przeprowadzonego niedawno przez OECD pokazują, że w latach 2011-2017 autonomia wydatków gminnych ³ w Polsce wzrosła o ponad 5%, w przeciwieństwie do innych krajów, takich jak Czechy, Estonia czy Hiszpania, w których autonomia wydatków zmalała (Moisio, forthcoming^[12]).

Rysunek 6.3. Wydatki samorządów terytorialnych w krajach OECD jako odsetek PKB i całkowitych wydatków publicznych, 2018



Uwaga: OECD27 odnosi się do średniej krajów unitarnych OECD. EU28 oznacza średnią dla krajów UE. OECD 36 odnosi się do średniej dla wszystkich krajów OECD.

Źródło: OECD (forthcoming^[4]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris.

Mimo że wydatki gminne rosną, rola regionów jest nadal ograniczona. Analizując wydatki samorządów terytorialnych, to właśnie gminy ponoszą zdecydowanie największe wydatki. W 2016 r. gminy były odpowiedzialne za ponad 80% wydatków samorządów terytorialnych (48% dla gmin i 35% dla miast na prawach powiatu) (OECD/UCLG, 2019^[3]) a wydatki powiatów stanowiły 11%. Województwa były odpowiedzialne jedynie za 5,3% wydatków samorządów terytorialnych, wobec średniej 25% w krajach unitarnych OECD (OECD, 2020^[13]). W województwach samorządowych największa część wydatków przeznaczona jest na sprawy gospodarcze (52%), podczas gdy tylko 5% i 7% ich wydatków przeznaczanych jest odpowiednio na edukację i zdrowie (OECD, 2020^[13]).

Podstawowym obszarem wydatkowania środków przez polskie powiaty i gminy jest edukacja. W 2016 r. wydatki JST na edukację (biorąc pod uwagę województwa, powiaty i gminy) stanowiły 48% ogółu wydatków publicznych (OECD/UCLG, 2019^[3]). Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne zarówno za wydatki kapitałowe, jak i bieżące, w tym wynagrodzenia nauczycieli i pracowników, które stanowią jedną z najważniejszych pozycji w wydatkach samorządowych nie tylko w Polsce, ale także w dużej części krajów OECD. Nie jest więc zaskoczeniem, że ostatnie reformy dotyczące przekazania gminom większej odpowiedzialności za edukację wywarły silną presję na budżety gminne. Jedną z kluczowych kwestii związanych z ostatnimi zmianami w prawie oświatowym jest fakt, że gminy mają ograniczone możliwości dostosowania sieci i infrastruktury szkolnej do zmniejszającej się niekiedy liczby uczniów. Ponieważ wysokość subwencji na oświatę jest obliczana na podstawie liczby uczniów bez zmiany sieci placówek oświatowych, jednostki samorządu lokalnego w dużej mierze muszą finansować zadania oświatowe z innych środków.

Pomoc społeczna i opieka zdrowotna, stanowiące drugą i trzecią najważniejszą pozycję wydatków samorządów terytorialnych, narażają polskie jednostki samorządu terytorialnego na szczególne ryzyko w dobie obecnego kryzysu COVID-19. Wydatki na opiekę społeczną znacząco wzrosły w ostatnich latach, stając się drugą najważniejszą pozycją budżetu samorządu lokalnego w 2016 roku (21% wobec 13% w 2013 roku) (OECD/UCLG, 2019^[3]). W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 samorządy lokalne zmagają się z wieloma złożonymi i kosztownymi zadaniami. Przede wszystkim muszą poradzić sobie z całkowitym lub częściowym zamknięciem niektórych usług i obiektów, a następnie z ich ponownym otwarciem w celu zapewnienia ciągłości podstawowych usług publicznych. Muszą również odpowiednio dostosować usługi w sensie fizycznym (transport publiczny, wywóz śmieci, sprzątanie przestrzeni publicznej) lub wirtualnym (teleporady zdrowotne, organizacja zdalnego nauczania, płatności podatków lokalnych, dostęp do informacji rządowych itp.) (OECD, 2020^[10]).

Zmniejszenie nierównowagi pomiędzy wydatkami a dochodami

JST polegają w szczególności na transferach państwowych

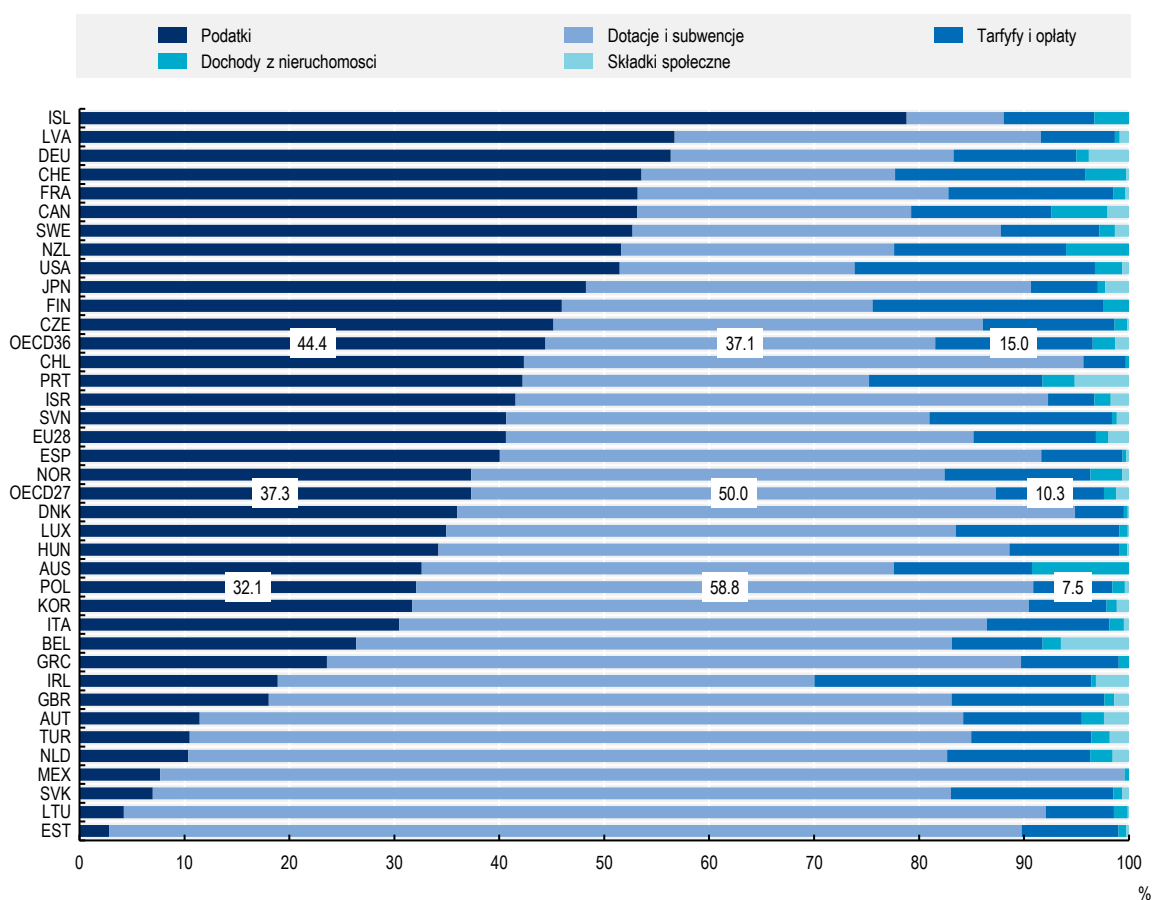
Jednostki samorządu terytorialnego - województwa, powiaty i gminy w Polsce - w dużej mierze są uzależnione od dotacji i subwencji rządowych, które stanowią prawie 60% ich dochodów, co przewyższa średnią OECD wynoszącą 37% oraz średnią OECD dla krajów unitarnych na poziomie 50% (Rysunek 6.4). W 2016 r. dotacje i subwencje stanowiły 65% dochodów powiatów, 56% dochodów gmin i 47% dochodów województw. Z kolei gminy na prawach powiatu mają bardziej zróżnicowaną strukturę dochodów, przy czym dotacje i subwencje stanowią tylko 38% ich dochodów (OECD/UCLG, 2019^[3]). Autonomia dochodowa (dochody własne w stosunku do całkowitych dostępnych zasobów) na poziomie lokalnym jest niższa niż średnia unijna (41% vs. 53% w 2018 r.), co wskazuje na wyższą niż średnia unijna zależność od transferów rządowych (59% vs. 48% w 2018 r.) (CoR, n.d.^[14]). Odzwierciedlając stronę wydatkową, subwencja na pokrycie wydatków oświatowych, w tym wynagrodzeń nauczycieli, jest zdecydowanie największa (78% subwencji ogólnej) stanowiąc 17% dochodów samorządów terytorialnych w 2016 r. (OECD/UCLG, 2019^[3]).

Województwa i powiaty są w dużym stopniu uzależnione od transferów rządu krajowego lub funduszy unijnych. Dochody województw stanowią bardzo niewielki udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (5,5%), a marże podatkowe dla województw są również niskie (1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, 0,5% podatku dochodowego od osób prawnych) (OECD, 2020^[13]). Większość środków wojewódzkich pochodzi najczęściej z góry przydzielonych krajowych dotacji państwowych, podczas gdy większość wydatków wojewódzkich ma charakter quasi-obligatoryjny (zdrowie i edukacja) (OECD, 2020^[15]). Województwa otrzymują część wspólnych wpływów podatkowych według ustalonego procentu, przy czym przypada im największy udział w podatku dochodowym od osób prawnych. Powiaty również otrzymują część krajowych podatków dochodowych, ale nie posiadają żadnych innych form wpływów podatkowych, co ogranicza ich możliwości inwestycyjne. Ponadto dla niektórych JST, które są w dużym stopniu uzależnione od finansowania krajowego lub unijnego, proces planowania strategicznego może stanowić szczególne wyzwanie: ponieważ środki są przyznawane na podstawie projektów, niektóre JST mogą mieć tendencję do priorytetyzowania projektów w zależności od ich dostępności, a nie innych wyższych priorytetów strategicznych (OECD, 2018^[16]).

Gminy są jedyną jednostką samorządu terytorialnego (spośród wszystkich trzech), posiadającą uprawnienia do nakładania podatków - choć uprawnienia te są ograniczone. JST w Polsce uzyskują mniej dochodów z podatków autonomicznych, a więcej z systemów podziału podatków niż w pozostałych krajach OECD. Wskaźnik autonomii podatkowej samorządów opracowany przez Europejski Komitet Regionów (KR) pokazuje, że w Polsce mają one bardzo małą autonomię w ustalaniu stawek związanych z ich dochodami podatkowymi: największa część dotyczy podatków dzielonych (59%), podczas gdy 30,1% całości stanowią dochody podatkowe, w ustalaniu których JST mają niewielką lub żadną autonomię (CoR, n.d.^[14]). Większość podatków lokalnych jest określona przez krajowe ustawy lub rozporządzenia, a władze

lokalne mogą wprowadzać tylko niektóre zwolnienia i ulgi podatkowe. Jedynym wyjątkiem jest stawka podatku od nieruchomości. Dla gmin podatek od nieruchomości jest rzeczywiście najważniejszym podatkiem lokalnym pobieranym od budynków i działek. Wysokość podatków i opłat lokalnych jest ustalana przez każdą gminę, ale musi być zgodna z ramami i górnymi limitami podatkowymi określonymi przez ustawodawstwo krajowe. Dochody z podatku od nieruchomości stanowiły 28% całkowitych dochodów budżetowych w podregionach z przewagą obszarów wiejskich, 25% dla podregionów pośrednich i 17% dla podregionów z przewagą obszarów miejskich w 2014 r. (OECD, 2018_[16]). Liczby te uległy niewielkim zmianom od 2010 r. (OECD, 2018_[16]). Z kolei powiaty nie mają żadnej możliwości ustalania jakichkolwiek zmiennych podatku lokalnego.

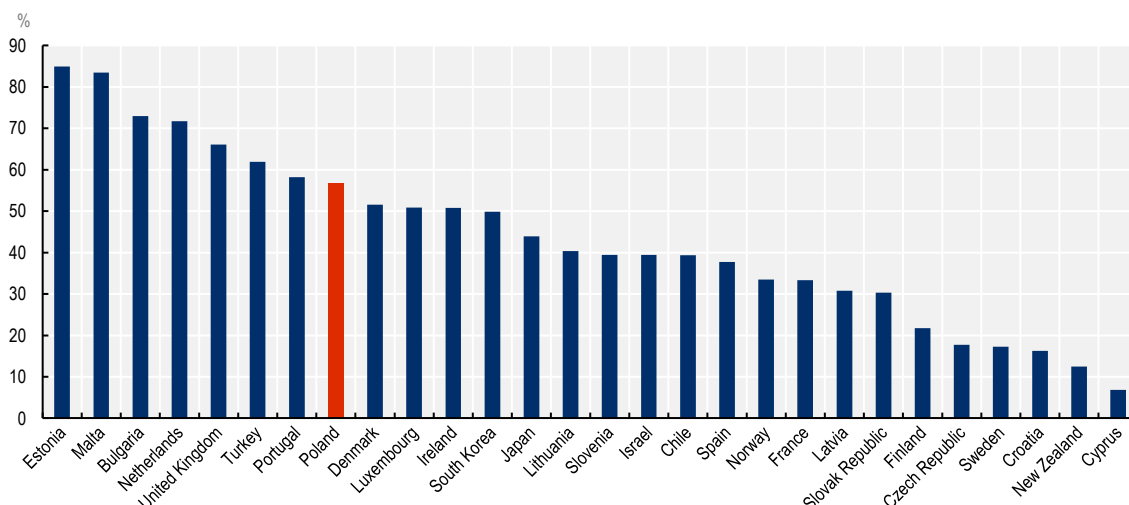
Rysunek 6.4. Struktura dochodów samorządów terytorialnych, 2018 r.



Źródło: OECD (forthcoming_[4]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris.

Polska należy więc do krajów o wyższej pionowej luce fiskalnej⁴ na poziomie gminnym (Rysunek 6.5). W przeciwieństwie do takich krajów jak Estonia czy Malta, gdzie ponad 80% wydatków sektora komunalnego finansowanych jest z transferów rządu krajowego, w Polsce wskaźnik ten sięga 57%. Mimo to pionowa luka fiskalna w Polsce jest bardziej istotna niż w innych krajach OECD, takich jak Chile czy Estonia, przy czym ten ostatni kraj należy do najbardziej scentralizowanych w OECD.

Rysunek 6.5. Pionowa luka fiskalna, 2017 r.



Uwaga: Wstępne wyniki na próbie 26 z 32 krajów. Brak dostępnych danych fiskalnych dla gmin sprzed 2013 r. w Chorwacji, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech, w Norwegii i Rumunii. Dane za rok 2012 zamiast 2011 dla Hiszpanii i za rok 2016 zamiast 2017 dla Francji, Izraela i Japonii.

Źródło: Moisis, A. (forthcoming^[12]), "Uncovering the unknown: Spending indicators on municipal decision-making authority", CFE/RDPC(2019)19, OECD, Paris.

Polskie gminy mają największy udział w transferze podatku dochodowego od osób fizycznych i tym samym są zachęcane do przyciągania ludzi do zamieszkania na ich terenie (Ramka 6.3). Mimo to, polskie miejscowości mają bardzo ograniczone możliwości zachęcania swoich obywateli do płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych w celu zwiększenia wpływów gminy z tytułu udziałów w podatkach. To samo dzieje się z subwencjami ogólnymi. Złuszczą z dotacją na oświatę, która jest obliczana na podstawie liczby uczniów i nauczycieli w danym powiecie. Aby zapobiec zmniejszeniu dotacji na oświatę, niektóre powiaty starają się utrzymać liczbę mieszkańców. Na przykład Jarocin, miasto w centralnej Polsce, próbuje tego dokonać poprzez współpracę z administracją państwową w celu zapewnienia dofinansowania mieszkalnictwa (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]). Niedawna poprawa sieci infrastruktury drogowej (zob. Rozdział 1) miała w tym względzie dwójaki wpływ na dochody z tytułu podatków. Z jednej strony poprawiła ona łączność średnich i małych miast z centrami MOF, co ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy MOF (zob. Rozdział 1). Z drugiej strony, pośrednio zachęciło to ludzi zamieszkujących MOF do przenoszenia się na obszary o mniejszej gęstości zaludnienia i do mniejszych miast. To przyniosło korzyści niektórym miastom, które teraz pobierają więcej podatków lokalnych, ale inne, o zmniejszającej się liczbie ludności, muszą uciekać się do bardziej innowacyjnych sposobów finansowania, aby przeciwdziałać spadkowi wpływów z podatków lokalnych.

Zdolności fiskalne gmin w Polsce różnią się znacznie w zależności od ich wielkości i źródeł dochodów. Aby zniwelować te różnice, Polska przyjęła szereg pionowych i poziomych systemów wyrównawczych. Subwencja ogólna dla gmin z budżetu państwa składa się z trzech części: i) dotacji na oświatę obliczanej na podstawie liczby uczniów w szkołach i placówkach oświatowych podlegających gminie; ii) części „wyrównawczej”, zgodnie z którą gminy o dochodach fiskalnych poniżej 90% średniej krajowej otrzymują dodatkowe środki; iii) części „równoważącej” pochodzącej z mechanizmu wyrównywania poziomego, gdzie gminy uzyskujące najwyższe dochody podatkowe na mieszkańca wpłacają składki na rzecz mechanizmu, a środki są redystrybuowane do gmin biedniejszych na podstawie algorytmu obejmującego różne kryteria (zob. Ramka 6.3).

Ograniczona elastyczność fiskalna polskich samorządów terytorialnych może być czynnikiem ryzyka w obliczu obecnego kryzysu COVID-19. Kryzys spowodował wzrost wydatków i spadek dochodów

samorządów terytorialnych i choć jego wpływ na finanse terytorialne nie będzie jednolity w całym kraju, należy się spodziewać, że będzie on długotrwały. Polskie samorzady terytorialne, silnie uzależnione od dotacji krajowych, mogą być w krótkim okresie mniej narażone na mniejsze wpływy z dochodów niż inne samorzady terytorialne w krajach OECD, takich jak Kanada czy Szwecja. Mimo to oczekuje się, że w perspektywie średnioterminowej realny spadek dochodów w połączeniu z ciągłym wzrostem wydatków (ze względu na wydatki społeczne i inwestycje) może doprowadzić do efektu nożycowego, a tym samym do deficytu sektora samorządowego, jak to miało miejsce w okresie 2007-2008 r. (OECD, 2020^[10]).

Z uwagi na wysokie koszty stałe ponoszone przez gminy, powiaty i województwa, mają one ograniczoną zdolność do absorpcji nadzwyczajnych obciążeń oraz ograniczoną zdolność do dostosowania swoich wydatków i dochodów do pilnych potrzeb. Ze wstępnych szacunków wynika, że niektóre JST mogą odnotować ujemną nadwyżkę operacyjną brutto (różnica między bieżącymi dochodami a bieżącymi wydatkami); w przypadku innych JST nadwyżka może wynieść mniej niż 2% (Cieślak-Wróblewska, 2020^[17]). Obie sytuacje oznaczają dla JST istotne korekty zarówno w wydatkach bieżących, jak i w nakładach na inwestycje lokalne i utrzymanie infrastruktury. Jednostki samorządu terytorialnego w całej Polsce już podejmują wysiłki zmierzające do ograniczenia wydatków lub zwiększenia źródeł dochodów. Na przykład Drawsko dokonało cięć w wydatkach inwestycyjnych o blisko 11 mln zł; Rada Miejska Grudziądz podjęła uchwały o podniesieniu cen biletów komunikacji miejskiej i podatku od nieruchomości oraz rozszerzeniu strefy płatnego parkowania (Cieślak-Wróblewska, 2020^[17]).

Ramka 6.3. Zdolności fiskalne samorządów terytorialnych w Polsce

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pochodzą głównie z czterech źródeł:

1. Dochody własne z podatków nałożonych poprzez ograniczone uprawnienia podatkowe zgodnie z maksymalnymi stawkami określonymi na poziomie krajowym .
2. Udział we wpływach z podatku od osób fizycznych i od osób prawnych.
3. Subwencje, w tym subwencje ogólne i dotacje celowe. Te ostatnie mogą obejmować środki z budżetów UE (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności).
4. Niepodatkowe dochody własne (taryfy i opłaty użytkowników; dochody z majątku, dzierżawy i sprzedaży, w tym dochody z przedsiębiorstw komunalnych i obiektów użyteczności publicznej).

Podatek od nieruchomości jest najważniejszym podatkiem dla gmin, które jako jedyne posiadają uprawnienia do nakładania podatków. Wysokość podatków i opłat lokalnych jest ustalana przez każdą gminę, ale musi być zgodna z ramami (i górnymi limitami podatkowymi) określonymi przez ustawodawstwo krajowe. Stawki podatku od nieruchomości są zróżnicowane w zależności od przeznaczenia nieruchomości, z uwzględnieniem podstawowego podziału, który dotyczy nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych. Przykładowo, w przypadku gruntów, podatek od nieruchomości uzależniony jest od powierzchni gruntu (maksymalnie do 0,89 zł/m² gruntu); w przypadku budynków uzależniony jest od ich powierzchni użytkowej (maksymalnie do 23,03 zł/m² powierzchni użytkowej budynku) (Ernst & Young, 2014^[18]). Informacje te określone są na podstawie krajowego rejestru, a ocena odbywa się co roku. Tylko jeden element podatku od nieruchomości jest oparty na wartości szacunkowej: niektóre konstrukcje budowlane (inne niż budynki), które są wykorzystywane w działalności gospodarczej, są opodatkowane w oparciu o wartość rynkową według stałej stawki (zazwyczaj 2% wartości rynkowej). Grunty rolne i leśne podlegają podatkowi, który jest odrębny od podatku od nieruchomości. Inne podatki, które mają znacznie bardziej marginalne znaczenie dla budżetu gminy, obejmują podatki od: gruntów rolnych (płacone od hektara z uwzględnieniem jakości gleby), lasów, dużych pojazdów i szeregu innych mniejszych opłat.

Dochody z udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych (48% dochodów samorządu terytorialnego) i od osób prawnych (9% dochodów samorządu terytorialnego). Udziały we wpływach z krajowych podatków dochodowych są redystrybuowane do wszystkich trzech typów jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z ustalonym odsetkiem całkowitych wpływów zebranych na terytorium danej jurysdykcji, przy czym gminom przypada największy udział w transferze podatku dochodowego od osób fizycznych, a województwom największy udział w podatku dochodowym od osób prawnych. Tym samym, istnieje zachęta fiskalna dla gmin do zwiększania liczby ludności, a dla województw do wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Nie występuje mechanizm wyrównania poziomego.

Subwencja ogólna składa się z czterech głównych części: oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej. Mimo tych rozgraniczeń, jednostki samorządu terytorialnego mogą wydatkować subwencje ogólne według własnego uznania - nie są one związane z konkretnym celem (z wyjątkiem części subwencji oświatowej przeznaczonej na wydatki związane z kształceniem dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi).

1. **Część przeznaczona na oświatę** stanowi ponad 20% dochodów samorządu terytorialnego. Środki te przeznaczone są na pokrycie wydatków oświatowych, w tym wynagrodzeń nauczycieli.
2. **Część wyrównawcza** (5% dochodów samorządu terytorialnego) jest przyznawana wszystkim samorządom terytorialnym o zdolnościach podatkowych poniżej średniej. Gminy, których zdolność do pozyskiwania środków z dochodów lokalnych i wspólnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższa od krajowej kwoty progowej, kwalifikują się do dotacji podstawowej ustalonej na podstawie zarówno liczby ludności, jak i zdolności podatkowej. Struktura dotacji wyrównawczej faworyzuje małe gminy o niskiej gęstości zaludnienia (Sauer, 2013^[19]).
3. **Część równoważąca** (tylko dla gmin i powiatów) rozdziela środki w oparciu o wydatki socjalne; bierze pod uwagę takie kwestie jak PKB na mieszkańca, powierzchnię dróg publicznych na mieszkańca oraz stopę bezrobocia na danym terenie.
4. **Część regionalna** to subwencja ogólna obliczana dla każdego województwa w oparciu o wskaźnik bezrobocia, PKB na mieszkańca, powierzchnię dróg publicznych na mieszkańca oraz wydatki na koleje regionalne.

Oprócz powyższych dotacji, niektóre gminy mogą również otrzymać dotacje „**kompensacyjne**”, które są wykorzystywane do zrekompensowania gminom utraconych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w związku ze specjalnymi strefami ekonomicznymi (można utworzyć specjalne strefy, które zapewniają przedsiębiorcom ulgi w podatku dochodowym, ograniczając tym samym wpływ podatkowy dla gminy).

Ostatnia grupa **dotacji celowych** wiąże się z zadaniami zleconymi JST, z których najważniejsze stanowią rezerwy na pomoc społeczną. Zdecydowana większość transferów pomiędzy władzami publicznymi w Polsce to kwoty ryczałtowe, a nie dotacje dopasowane. Dotacje z UE w większości przypadków zaliczane są do dotacji celowych. Wartość relacji dochodów JST do PKB w Polsce była znacznie wyższa niż średnia dla krajów UE (Uryszek, 2013^[20]).

Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. rozszerza gminne instrumenty fiskalne w dwóch aspektach: i) umożliwia lokalnym samorządom naliczanie i pobieranie opłaty adiacenckiej (w stawce wyższej niż określona na zasadach ogólnych), która może być wykorzystana do ujęcia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy infrastruktury komunalnej w strefie rewitalizacji; ii) wprowadza możliwość podwyższenia stawki podatku od nieruchomości (do 3 zł/m² gruntu rocznie) w wyznaczonej strefie rewitalizacji dla nowych inwestycji.

Źródło: OECD (2018^[16]), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>; OECD (2016^[21]), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>; Uryszek, T. (2013^[20]), "Financial management of local governments in Poland-selected problems", <http://dx.doi.org/10.7763/JOEBM.2013.V1.55>; Ernst & Young (2014^[18]), *The Polish Real Estate Guide: Edition 2014 - The Real State of Real Estate*, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/\\$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf); Sauer (2013^[19]), "The System of the Local SelfGovernments in Poland", Research paper 6/2013, Association for International Affairs, <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>.

Wzmocnienie środków generujących dochody, dopasowanie obowiązków JST do dochodów

Tak, jak w wielu krajach OECD, jednym z najważniejszych wyzwań dla polskich gmin jest niedofinansowanie lub niefinansowanie zadań. Jak wspomniano, wraz z reformami decentralizacyjnymi w ostatnich latach gminom przyznano więcej obowiązków, a dostęp do funduszy UE spowodował zwiększenie ich kompetencji i aktywności. Pod względem dochodów własnych gminy znajdują się w lepszej sytuacji niż powiaty i województwa. Często słyszy się, że zwiększenie zakresu obowiązków w gminach nie łączy się ze zwiększoną decentralizacją fiskalną. Fakt ten został podkreślony w kolejnych przeglądach OECD (OECD, 2009^[22]; 2013^[23]; 2018^[16]). Dostosowanie liczby zadań samorządów lokalnych do ich dochodów pozostaje kwestią problematyczną w większości krajów OECD. Często wydatki samorządów terytorialnych znacznie przewyższają ich dochody z tytułu podatków. Ta pionowa luka fiskalna jest często wypełniana przez inne źródła dochodów, np. dochody pozapodatkowe i transfery (OECD, 2019^[24]).

Niedawna reforma systemu oświaty wydaje się wywierać silną presję na finanse niektórych gmin i ich zdolność do prognozowania wydatków i dochodów. Krajowe reformy edukacji z 2017 r. dotyczące systemu szkolnictwa podstawowego i średniego obarczają gminy, w szczególności te mniejsze i peryferyjne, znacznymi kosztami związanymi z infrastrukturą i wynagrodzeniami nauczycieli. Zdaniem wielu samorządów, muszą one czasami pokrywać koszty doposażenia sal lekcyjnych lub odpraw wypłacanych zwolnionym nauczycielom z własnych budżetów (Wojniak and Majorek, 2018^[25]). Od września 2017 r. uczniowie uczęszczają do ośmioletniej szkoły podstawowej i czteroletniej szkoły średniej (lub pięcioletniej średniej szkoły technicznej); nabór do gimnazjów był stopniowo wygaszany, a gminy są zobowiązane do zapewnienia każdemu dziecku edukacji przedszkolnej. Aby było to możliwe, samorządy lokalne muszą ponosić koszty nowej infrastruktury, ale bez odpowiedniego finansowania. Dotyczy to w szczególności gmin wiejskich i peryferyjnych.

Przydzielanie obowiązków bez zapewnienia odpowiednich funduszy wydaje się być jedną z głównych przyczyn powstawania luk w finansowaniu inwestycji na poziomie lokalnym. Podczas wizyt OECD w różnych gminach w całej Polsce wszystkie zainteresowane podmioty wskazywały brak finansowania nowych obowiązków w zakresie edukacji jako kluczowe wyzwanie dla skutecznego zarządzania wydatkami i inwestycjami. Kwestionariusz OECD ujawnia również, że wszystkie gminy zmagające się z luką w finansowaniu inwestycji wymieniają istnienie niefinansowanych zadań jako główny powód tej luki, dotyczy to wszystkich rodzajów gmin, niezależnie od tego, czy znajdują się one w obrębie MOF, poza nimi, czy też na peryferiach MOF (Rysunek 6.2). Brak finansowania i środków własnych jest również uważany za największe utrudnienie dla wszystkich rodzajów gmin w wypełnianiu obowiązków nałożonych przez prawo. Ponadto, jak wynika z ostatnich wizyt terenowych OECD w różnych gminach, na co wskazują też wcześniejsze badania OECD (2018^[16]), gminy zmagają się z nieprzewidywalnym finansowaniem ze względu na zmiany związane ze strukturą istotnych czynników w subwencjach oświatowych. Dla gmin wiejskich szczególnym problemem są ramy czasowe ustalania subwencji oświatowej w ujęciu rok do roku. Przekazywanie informacji o tych zmianach z odpowiednim wyprzedzeniem pozwoliłoby gminom lepiej planować (OECD, 2018^[16]).

Dysproporcja między obowiązkami a dochodami sprawia, że polskie województwa, powiaty i gminy są silnie uzależnione od funduszy europejskich, w szczególności w zakresie inwestycji publicznych. Fundusze unijne w znacznym stopniu przyczyniły się do przyspieszenia rozwoju Polski. Pozwoliły one m.in. na podjęcie przez JST inwestycji infrastrukturalnych, które ukształtowały lokalną rzeczywistość, a które nie byłyby możliwe bez dostępu do tego źródła finansowania. O ile samorządy terytorialne powinny nadal w jak największym stopniu wykorzystywać możliwości finansowania ze środków UE, o tyle muszą one również w sposób proaktywny dywersyfikować źródła finansowania inwestycji publicznych i nie polegać w zbyt dużym stopniu na funduszach zewnętrznych jako jedynym źródle finansowania. Jednocześnie, dofinansowanie ze środków unijnych sprzyja przede wszystkim tym województwom i gminom, które posiadają większe zdolności administracyjne i instytucjonalne w zakresie przygotowywania projektów podlegających finansowaniu ze środków europejskich. Dla zmniejszenia tych nierówności, województwa mogą odegrać kluczową rolę we wspieraniu gmin w zakresie wzmacniania ich zdolności do opracowywania projektów, które mogą uzyskać finansowanie ze środków UE. Niezwykle istotna jest również rola województw w zachęcaniu gmin do realizacji wspólnych projektów unijnych na obszarze kilku jurysdykcji, na przykład poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) i lokalne partnerstwa.

Lepsza równowaga między dochodami a wydatkami może pomóc Polsce w zapewnieniu lepszej rozliczalności i zdolności reagowania. Dalsza decentralizacja dochodów poprzez przyznanie większej autonomii podatkowej JST w Polsce, może zagwarantować skuteczniejsze funkcjonowanie systemu decentralizacji. Polska ma przestrzeń do rozszerzenia autonomicznych dochodów z tytułu podatków. Dowody wskazują bowiem, że samorządy terytorialne funkcjonują najlepiej, gdy mieszkańcy sami finansują usługi lokalne z podatków i opłat lokalnych. Zwiększa to efektywność i odpowiedzialność za świadczenie usług lokalnych poprzez zachęcanie mieszkańców do oceny kosztów i korzyści związanych ze świadczeniem usług lokalnych (OECD, 2019^[24]).

Wzmocnienie koordynacji i współpracy w obrębie każdego poziomu władz publicznych oraz pomiędzy nimi.

Wzmocnienie polskiego systemu wielopoziomowego zarządzania jest istotnym elementem maksymalizacji zwrotu z inwestycji publicznych w rozwój regionalny. Aby to osiągnąć, konieczne jest przyjęcie funkcjonalnego podejścia do różnych form partnerstwa między JST. Jednocześnie Polska musi wzmocnić relacje pionowe między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, stosując podejście bardziej oddolne, w którym samorządy lokalne mogą przejąć inicjatywę w zakresie projektów inwestycyjnych, które lepiej odpowiadają lokalnym potrzebom.

Jest to szczególnie istotne w kontekście obecnego kryzysu związanego z pandemią COVID-19, ponieważ Polska musi opracować odpowiednie środki, aby skutecznie wdrożyć pakiet służący wyjściu z kryzysu COVID-19. Jednocześnie w celu ochrony inwestycji publicznych w regionie i uczynienia z nich kluczowego narzędzia wychodzenia z kryzysu a także późniejszej odbudowy korzystnej sytuacji finansowej i gospodarczej, istotne będzie, aby inwestycje publiczne przyczyniały się jednocześnie do zwiększania odporności i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W tym celu wszystkie szczeble władzy powinny włączyć cele społeczne i klimatyczne do planów odbudowy gospodarczej. Aby w pełni wykorzystać inwestycje publiczne w tym kontekście, o czym szczegółowo mowa w niniejszej sekcji, kluczowe jest wzmocnienie systemu wielopoziomowego zarządzania.

Jak stwierdzono w Rekomendacji OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy (Ramka 6.4), podejście do inwestycji oparte na wielopoziomowym zarządzaniu pozwala państwom na maksymalizację zysków z rozwoju regionalnego. Rządy krajowe mogą pomóc w zapewnieniu zrównoważonego podejścia do rozwoju infrastruktury, a podmioty regionalne i lokalne będą miały możliwość ustalenia priorytetów w zakresie potrzeb i określenia komplementarności na poziomie lokalnym. Lepsze dostosowanie inwestycji do planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, jak

również zapewnienie funkcjonalnego podejścia do inwestycji to kluczowe kierunki rozwoju dla Polski. W tym celu konieczne jest przyjęcie podejścia, w ramach którego różne partnerstwa między jednostkami samorządowymi będą rozwijane w sposób funkcjonalny i strategiczny na rzecz optymalizacji inwestycji. Jednocześnie Polska musi wzmocnić relacje pionowe między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, stosując bardziej oddolne podejście, w którym samorzady lokalne mogą przejąć inicjatywę w zakresie projektów inwestycyjnych, które lepiej odpowiadają na lokalne potrzeby.

Ramka 6.4. Rekomendacja OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy

W 2014 r., Rekomendacja OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy została zatwierdzona przez Komitet Polityki Rozwoju Regionalnego OECD (RDPC) i przyjęta przez Radę OECD. Celem Rekomendacji jest pomoc krajom w ocenie mocnych i słabych stron ich zdolności zarządzania inwestycjami publicznymi na rzecz rozwoju regionalnego na wszystkich szczeblach władzy. Służy jako przewodnik do wyznaczania priorytetów w zakresie poprawy mechanizmów koordynacji i zdolności władz terytorialnych i lokalnych w zarządzaniu inwestycjami publicznymi.

Rekomendacja określa 12 zasad zgrupowanych w 3 filarach zaleceń programowych, które stanowią 3 systemowe wyzwania dla efektywnego zarządzania inwestycjami publicznymi zarówno na poziomie krajowym, jak i niższym. Powyższych 12 zasad nie można rozpatrywać w oderwaniu od siebie. Zasady te oferują podejście obejmujące całą administrację rządową, które uwzględnia role różnych szczebli władzy w projektowaniu i wdrażaniu kluczowej i wspólnej odpowiedzialności. Wszystkie zasady wzajemnie się uzupełniają i nie ma między nimi hierarchii. Z zamierzenia mają one być również stosowane w połączeniu z innymi wytycznymi i narzędziami polityk OECD.

Rysunek 6.6. 12 zasad rekomendacji OECD



Źródło: OECD (2019^[1]), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf.

Polska podjęła już działania zmierzające do poprawy wielopoziomowych relacji ukierunkowanych na wzmocnienie otoczenia instytucjonalnego. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR) (zob. Rozdział 3) dostrzega potrzebę wzmocnienia otoczenia instytucjonalnego w Polsce. Strategia identyfikuje szereg wyzwań instytucjonalnych, jak np. słaby kapitał społeczny w niektórych województwach, który hamuje działania zbiorowe potrzebne do prowadzenia działalności rozwojowej na poziomie lokalnym. SOR wskazuje również na potrzebę ograniczenia sztywnej kontroli sprawowanej przez szczebel krajowy nad działaniami samorządów, gdyż ogranicza to podejmowanie innowacyjnych działań. Dodatkowo, zauważa potrzebę ograniczenia nadmiernego uzależnienia od funduszy unijnych i programów unijnych w zakresie definiowania polityk publicznych.

SOR wykazuje również zwiększoną świadomość potrzeby wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania poprzez potwierdzenie zobowiązania co do decentralizacji. W strategii wyraźnie podkreślono potrzebę wzmocnienia mechanizmów współzrządzenia między szczeblami władzy. Wspiera to szereg działań, w tym kontrakty terytorialne, regionalne Rady Dialogu Społecznego oraz Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (Komisja Wspólna). Komisja ta utworzyła forum dialogu w celu określenia wspólnego stanowiska rządu krajowego i władz samorządowych w sprawie polityki państwa wobec samorządów, a także kwestii dotyczących JST w zakresie działania UE i organizacji międzynarodowych (OECD, 2018^[16]). Forum wykazało zaangażowanie w wielopoziomowe podejście do kształtowania polityki, wypracowując wspólne opinie na temat aktów prawnych, dokumentów programowych i polityk, które potencjalnie mogą mieć wpływ na JST, w tym na ich finanse. Rada Dialogu Społecznego, która stanowi forum dialogu między rządem krajowym a 16 radami regionalnymi, jest kolejnym przykładem tego zaangażowania.

W stronę kompleksowego i funkcjonalnego podejścia do współpracy międzygminnej

Koordinacja i współpraca między gminami są szczególnie istotne w polskiej rozproszonej strukturze osadniczej. Polska posiada dużą liczbę miast małej i średniej wielkości rozmieszczonych na całym jej terytorium, które świadczą podstawowe usługi na rzecz terenów wiejskich. Zasadniczo obszary miejskie i wiejskie wchodzą w symbiotyczną relację, w której współpraca może przynieść korzyści obu stronom (OECD, 2018^[16]). Jednocześnie konkurencja pomiędzy sąsiadującymi obszarami miejskimi i wiejskimi ma tendencję do osłabiania obu. Dlatego też niezbędna jest silna współpraca horyzontalna pomiędzy samorządami lokalnymi. Partnerstwa między gminami pozwalają zapanować nad fragmentacją usług publicznych dzięki wspólnemu korzystaniu z infrastruktury i wspólnemu świadczeniu usług między dużymi miastami i otaczającymi je społecznościami, co może przyczynić się do poprawy jakości życia w całym kraju.

W ostatnim czasie wiele krajów OECD uchwaliło regulacje zachęcające do współpracy, która różni się stopniem współdziałania: od najłżejszego (np. jedno- lub wielozadaniowe porozumienia kooperacyjne) do najsilniejszej formy integracji (np. organy ponadgminne z delegowanymi funkcjami, a nawet uprawnieniami podatkowymi) (OECD, 2017^[26]). Mimo zróżnicowanych celów porozumienia o współpracy międzygminnej pozwalają na zwiększenie powszechności efektów zewnętrznych w zarządzaniu usługami i czerpanie korzyści z ekonomii skali w zakresie usług komunalnych (woda, odpady, energia, itp.), infrastruktury transportowej i telekomunikacji. Współpraca międzygminna może prowadzić do inwestycji, które nie zostałyby zrealizowane, gdyby nie współpraca samorządów lokalnych oraz do bardziej efektywnego świadczenia usług. Podkreślono to w pierwszym filarze Rekomendacji OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy (Rysunek 6.6).

Ważne jest aby samorządy lokalne w większym stopniu wykorzystywały różne formy i mechanizmy koordynacji współpracy międzygminnej. Większa elastyczność, mniejsza biurokracja, a także większa rola w tworzeniu zachęt do tego rodzaju koordynacji na poziomie wojewódzkim i krajowym są potrzebne, aby mieć pewność, że gminy dysponują odpowiednimi mechanizmami i kompetencjami do działania.

Polskie prawo przewiduje różne formy współpracy międzygminnej

Współpraca międzygminna stanowi istotę polskiego systemu wielopoziomowego zarządzania od czasu pierwszej fali reform decentralizacyjnych. Samorządy regionalne i lokalne aktywnie korzystały z prawa do zrzeszania się przewidzianego w konstytucji (art. 172 ust. 1). Obecnie istnieje sześć aktywnych stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych o zasięgu krajowym, które odgrywają aktywną rolę w reprezentowaniu, obronie i wspieraniu interesów lokalnych, prowadząc regularne negocjacje z rządem krajowym. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku również szczegółowo wymienia wszystkie konstytucyjnie zagwarantowane możliwości realizacji zadań publicznych. Ustawa stanowi, że gminy mogą współdziałać w formie związków gmin jedno- lub wielozadaniowych podmiotów prawa publicznego (międzygminnych związków rejestrowych), międzygminnych porozumień publicznoprawnych oraz związków samorządów jako podmiotów prawa prywatnego. Gminy mogą również tworzyć i działać wspólnie w spółkach prawa publicznego (Tabela 6.1) (Kołsut, 2016^[27]; Potkanski, 2016^[28]).

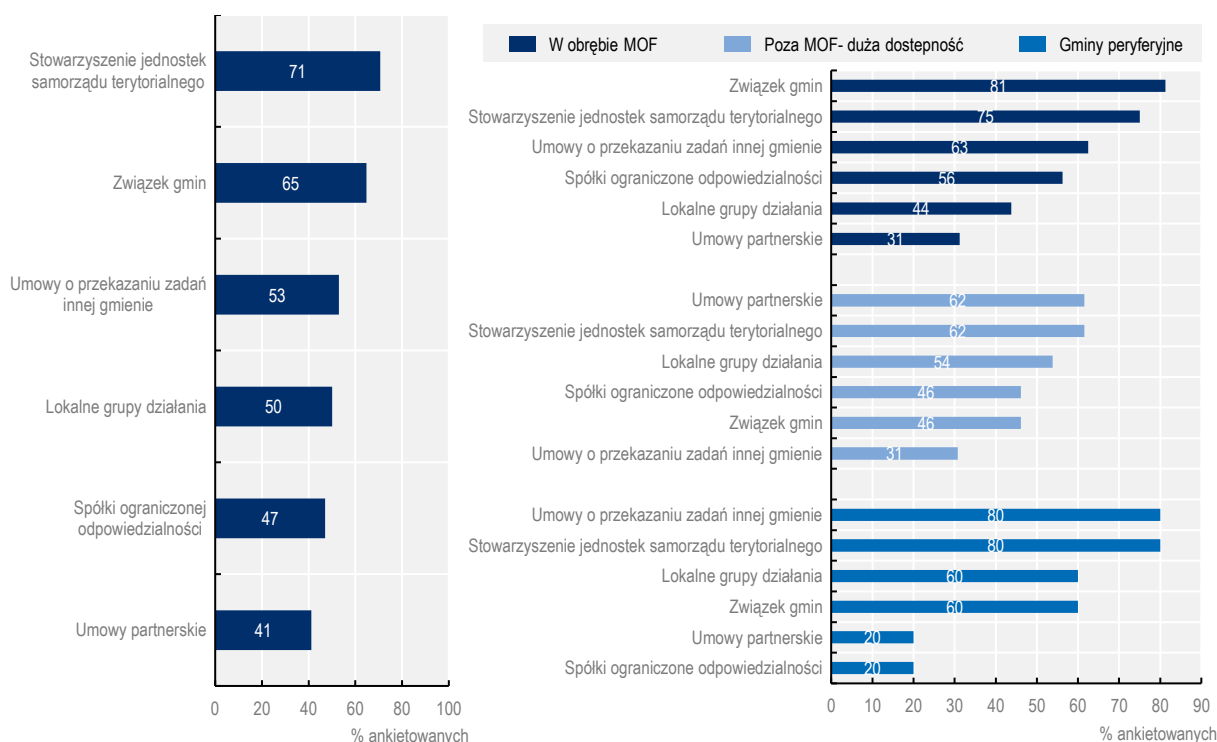
Tabela 6.1. Formy współpracy międzygminnej w Polsce

Formy współpracy międzygminnej	Opis	Rodzaje świadczonych usług
Związki międzygminne	Podmioty prawa publicznego utworzone przez gminy. Głównym celem jest świadczenie określonych usług w imieniu stowarzyszonych gmin.	Gospodarka wodno-kanalizacyjna, wywóz i zagospodarowanie odpadów, lokalny transport publiczny, bezpieczeństwa psy itp.
Stowarzyszenie gmin	Podmioty prawa prywatnego. Ich głównym celem jest koordynacja działań gmin członkowskich i/lub świadczenie nowych usług.	Przygotowywanie wspólnych strategii rozwoju, promocja turystyki, zarządzanie turystyką regionalną, promocja specyficznego przemysłu lokalnego itp.
Porozumienia komunalne	Nie stanowią one odrębnego podmiotu prawnego. Głównym celem jest przekazanie pewnych zadań innym gminom, zazwyczaj świadczenia określonych usług, w formie podpisanego porozumienia opartego na delegacji ustawy o samorządzie gminnym.	Transport pasażerski, świadczenie usług szkolnictwa, przedszkola, usługi pomocy społecznej, bezpieczeństwa psy
Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	Spółka prawna (prawa prywatnego). Ich głównym celem jest świadczenie określonych usług w imieniu gmin członkowskich.	Woda, kanalizacja, wywóz śmieci i gospodarka odpadami, lokalny transport pasażerski
Umowy partnerskie - na gruncie kodeksu cywilnego	Luźne porozumienia o współpracy. Mają one na celu koordynację działań niezależnych gmin i mogą obejmować partnerów z sektora społecznego lub prywatnego.	Najczęściej realizacja wspólnych projektów rozwojowych
Partnerstwa publiczno-prywatne	Podmioty prawa prywatnego. Ich głównym celem jest świadczenie nowych usług dla obywateli lub przedsiębiorstw, gdzie gmina nie ma kapitału na inwestycje. Angażują one sektor prywatny.	Parkingi, nowe budynki wielofunkcyjne do użytku publicznego, efektywność energetyczna
Lokalne grupy działania	Stowarzyszenia zrzeszające podmioty z różnych sektorów. Ich głównym celem jest rozwój lokalnej gospodarki poprzez zawieranie umów o współpracy w zakresie wykorzystania funduszy unijnych. W ich skład wchodzi podmioty z sektora publicznego, prywatnego i społecznego (program EU LEADER).	Operatorzy mikrograntów UE dla lokalnych przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych (NGO), budowanie lokalnej integracji społecznej

Źródło: Na podstawie Potkanski, T. (2016^[28]), "Forms and experience of inter-municipal cooperation in Poland", <https://rm.coe.int/16806fa10d> (wejście 30 lipca 2020 r.).

Polskie samorządy lokalne w coraz większym stopniu dostrzegają korzyści płynące ze współpracy międzygminnej. Dwie najczęściej stosowane formy współdziałania to związki międzygminne i porozumienia międzygminne. Wśród gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz OECD opracowany na potrzeby niniejszego raportu, 71% deklaruje przynależność do stowarzyszenia gmin, 65% do związku międzygminnego, a 53% do porozumienia dotyczącego transferu zadań (Rysunek 6.7). Ze związków i porozumień międzygminnych w największym stopniu korzystają gminy położone w obrębie MOF, a następnie gminy położone poza MOF o dużej dostępności. Z kolei gminy peryferyjne częściej korzystają z porozumień umożliwiających przekazywanie zadań innym gminom. Z odpowiedzi udzielonych podczas badania wynika, że gminy częściej dostrzegają potrzebę współpracy, gdy są częścią tego samego MOF. Jednocześnie należy wskazać, że gminy peryferyjne mają mniejsze możliwości świadczenia określonych usług i dlatego częściej korzystają z możliwości przekazania określonych zadań innym gminom, chociaż wniosek ten oparty jest na ograniczonej próbie badawczej gmin peryferyjnych.

Rysunek 6.7. Rodzaje porozumień o współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 34 JST na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=34). 16 odpowiedzi od gmin w obrębie MOF; 13 odpowiedzi od gmin poza MOF o dużej dostępności; 5 odpowiedzi od gmin peryferyjnych.

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

Na wzmocnienie współpracy międzygminnej istotny wpływ miało przystąpienie Polski do UE. Współpraca międzysamorządowa jest podstawowym elementem polityki spójności UE. Gminy współpracując ze sobą mogły ubiegać się o fundusze przedakcesyjne, które były zbyt duże, aby gminy mogły je otrzymać indywidualnie. Tak jest na przykład w przypadku Związku Gmin Górnej Raby i Krakowa, który został utworzony w celu rozwiązania problemu degradacji wód w dorzeczu Raby (Council of Europe, 2010^[29]). Wyraźnym przykładem korzyści płynących z członkostwa w UE jest także współpraca międzygminna w zakresie gospodarki odpadami. W Polsce powszechnie używa się terminu „rewolucja śmieciowa” dla określenia zmian instytucjonalnych, wynikających z dostosowania prawa krajowego do wymogów unijnych

(Kołsut, 2016^[27]). Rosnąca tendencja współpracy w zakresie gospodarki odpadami pomiędzy polskimi gminami została również wzmocniona przez duży strumień funduszy unijnych przeznaczonych na projekty związane z gospodarką odpadami (Kołsut, 2016^[27]). Ponadto Polska ma za sobą pozytywne doświadczenia w zakresie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), które wzmocniły m.in. partnerstwa wiejsko-miejskie poprzez realizację wspólnych projektów w połączonych funkcjonalnie gminach. Kluczową kwestią przy wdrażaniu ZIT jest stopień sformalizowania partnerstw, który może wpłynąć na jakość programowania strategicznego. W Polsce współdziałanie gmin na rzecz rozwoju i zarządzania MOF wydaje się być najważniejszym elementem wpływającym na efektywne funkcjonowanie ZIT. To one skutecznie promują współpracę pomiędzy samorządami na poziomie funkcjonalnym. Służyły one jako laboratorium funkcjonalnej współpracy międzygminnej. Patrząc w przyszłość, utrzymanie elastyczności działań bez narzucania sztucznych granic zasięgu interwencji, wydaje się mieć zasadnicze znaczenie dla zakresu zarządzania wdrażaniem ZIT i MOF w przyszłości.

Ramka 6.5. Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce

W ramach unijnej polityki spójności na lata 2014-2020, ZIT umożliwiają państwom członkowskim UE łączenie finansowania zadań z kilku Osi Priorytetowych jednego lub kilku programów operacyjnych (programów UE) w celu zapewnienia realizacji zintegrowanej strategii dla konkretnego terytorium. Narzędzie to jest odpowiedzią na konieczność wzmocnienia zintegrowanego podejścia do programowania rozwoju, łączącego polityki, sektory i fundusze.

W Polsce ZIT-y funkcjonują od 2012 roku - są obowiązkowe dla MOF-ów stolic województw. Dodatkowo są one fakultatywne w dziewięciu wybranych MOF-ach ośrodków regionalnych oraz MOF-ach ośrodków subregionalnych. Warunki wdrożenia ZIT:

1. Utworzenie związku ZIT może nastąpić w formie porozumienia samorządów, stowarzyszenia lub związku międzygminnego.
2. Związek ZIT przejmuje niektóre zadania związane z realizacją krajowego lub regionalnego programu operacyjnego, które dotychczas leżały w gestii władz regionalnych, co oznacza, że regiony przestają być jedynymi podmiotami i partnerami dla polityki regionalnej rządu.
3. W większości przypadków tworzenie związków ZIT odbywało się w oparciu o dwa modele: i) model „przejściowy”, zwykle przyjmujący formę porozumienia, w którym samorządy lokalne tworzyły związek ZIT w celu wydatkowania alokacji z Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO); ii) model „współdziałania”, w którym związek ZIT jest naturalną kontynuacją wcześniej rozpoczętego współdziałania.
4. Przygotowanie Strategii ZIT, która określa: diagnozę obszaru realizacji ZIT wraz z analizą wyzwań rozwojowych; cele do realizacji w ramach ZIT; oczekiwane rezultaty i wskaźniki związane z realizacją RPO; propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie otwartego konkursu; wstępną listę projektów wyłonionych w konkursie ograniczonym oraz źródła finansowania.
5. Zawarcie porozumienia lub umowy dotyczącej realizacji ZIT pomiędzy związkiem ZIT a właściwą instytucją zarządzającą RPO.

Źródło: Kociuba, D. (2018^[30]), „Implementation of integrated territorial investments in Poland – Rationale, results, and recommendations”, <http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-0038>.

Dobrowolny charakter ZIT zachęca do współpracy przy projektach, które przynoszą obopólne korzyści (OECD, 2018^[16]). Z kolei Partnerska Inicjatywa Miast to doświadczenie inspirowane przykładami europejskimi, które odzwierciedla również wysiłki prowadzone na poziomie krajowym w celu wzmocnienia sieci gmin, które w tej formule mogłyby być dalej rozwijane (Ramka 6.6).

Ramka 6.6. Partnerska Inicjatywa Miast w Polsce

Celem Partnerskiej Inicjatywy Miast (PIM) jest poprawa warunków rozwojowych oraz wspomaganie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju polskich miast. Jest elementem SOR-u. W tym celu, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) zapewnia wsparcie organizacyjne (np. przy organizacji spotkań) i eksperckie w ramach sieci. Dotychczas, uruchomiono 3 sieci PIM: jakość powietrza, mobilność miejska i rewitalizacja, w których uczestniczą 34 miasta. W pracach każdej sieci uczestniczą przedstawiciele poszczególnych miast, odpowiedzialni za daną tematykę, a także eksperci zewnętrzni.

Wszystkie miasta, oprócz wymiany doświadczeń, pracują w ramach projektu nad tzw. Miejskimi Inicjatywami Działań, które są dokumentami zawierającymi konkretne rozwiązania dla zidentyfikowanych wcześniej wyzwań i/lub problemów lokalnych. Efektem pracy każdej sieci będzie Plan Ulepszeń, który jest dokumentem zawierającym zbiór rekomendacji do prowadzenia polityk krajowych powiązanych z obszarem tematycznym danej sieci.

Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019^[31]), *Sustainable Urban Development in Poland*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf (wejście 11 września 2020 r.).

Programy współdziałania międzygminnego były wykorzystywane w Polsce do kilku celów, z których większość związana była z inwestycjami w drogi lokalne lub transport publiczny, świadczeniem usług publicznych, takich jak gospodarka odpadami lub wspólne zarządzanie systemami kanalizacyjnymi. Związki międzygminne zostały również przyjęte w celu promowania inwestycji w takich dziedzinach jak przemysł rolno-spożywczy lub rozwój turystyki, sportu i rekreacji (OECD, 2018^[16]). Na przykład, różne grupy gmin utworzyły związki na rzecz transportu publicznego. Niektóre z nich wywodzą się z okresu wczesnych etapów reform decentralizacyjnych, jak na przykład Komunikacyjny Związek Komunalny GOP utworzony w 1991 roku w katowickim obszarze metropolitalnym - największym i najgęściej zurbanizowanym regionie w Polsce. Istnieją również nowsze związki, takie jak Związek Gmin „Podradomska Komunikacja Samochodowa” z 2010 r. (World Bank, 2016^[32]). Podczas badań terenowych OECD gminy deklarowały również współpracę z sąsiadami w zakresie konkretnych projektów lub usług. Na przykład gmina Łubianka współpracuje z innymi gminami w zakresie gospodarki odpadami, ochrony środowiska i ochrony zdrowia. Kutno współpracuje również z sąsiednimi gminami w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej poprzez wspieranie rozwoju niezbędnej do tego celu infrastruktury w innych, mniejszych gminach. Niektóre rodzaje współdziałania pomiędzy sąsiednimi gminami mają również charakter nieformalny, jak na przykład w przypadku Międzyrzecza Podlaskiego, gdzie gminy miejskie i wiejskie odbywają regularne spotkania w celu uzgodnienia priorytetów bez formalnego porozumienia lub ram współpracy.

wykorzystanie różnych form współpracy międzygminnej pozostaje powolne.

Mimo wzrostu znaczenia współpracy wykorzystanie różnych form współdziałania między gminami pozostaje powolne i różni się w skali kraju. Badanie EBI dotyczące inwestycji w infrastrukturę pokazuje,

że tylko 23% polskich gmin koordynuje swoje projekty inwestycyjne z innymi sąsiednimi gminami (w porównaniu do 37% średnio w UE), a tylko 17% robi to z siecią gmin, co stanowi najmniejszy odsetek wśród wszystkich krajów UE objętych badaniem. (EIB, 2017^[5]). O ile współpraca międzygminna jest coraz bardziej popularna w takich dziedzinach jak gospodarka wodna i gospodarka odpadami czy infrastruktura łączności szerokopasmowej i drogowa, o tyle w sektorach takich jak edukacja i mieszkalnictwo pozostaje ona ograniczona (OECD, 2018^[16]). Co więcej, badanie poświęcone współdziałaniu w gospodarce odpadami pokazuje, że rozkład przestrzenny organów międzygminnych jest nierównomierny i wyraźnie różni się w zależności od województwa, przy czym współpraca na terenach północnej i zachodniej Polski ma większe znaczenie niż na południu i wschodzie (Kołsut, 2016^[27]). Autor nazywa to „czynnikiem wojewódzkim”, gdyż regiony odgrywają znaczącą rolę w inicjowaniu i stymulowaniu współdziałania między gminami (Kołsut, 2016^[27]).

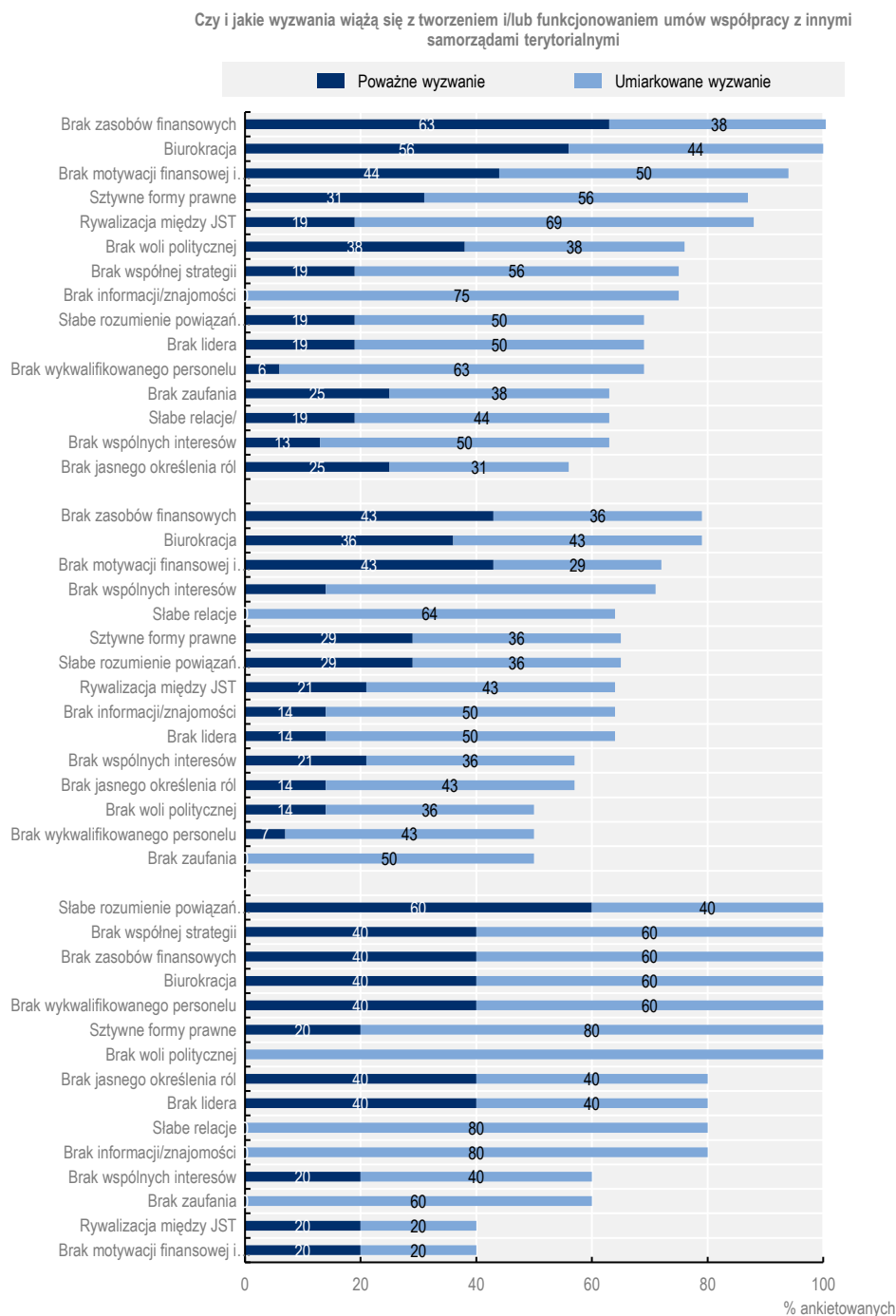
Obecnie współpraca między gminami głównie projektowa, bez kompleksowego, funkcjonalnego podejścia do współpracy. Na ogół współdziałanie ma miejsce w przypadku konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych lub świadczenia pewnych usług, gdzie gminy widzą korzyść we wspólnym działaniu. Dzieje się tak w przypadku budowy dróg, usług gospodarowania odpadami lub umów dotyczących transportu publicznego. Jeśli chodzi o planowanie strategiczne, gminy jedynie konsultują swoje własne strategie rozwoju lokalnego lub strategie przestrzenne z innymi sąsiednimi gminami, ale niekoniecznie opracowują wspólne plany z myślą o obszarze funkcjonalnym (zob. Rozdział 3). Istotną zmianę w tym zakresie wprowadziła nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od lipca 2020 r., która wprowadziła możliwość opracowywania przez gminy strategii ponadlokalnych dotyczących tego samego obszaru funkcjonalnego (zob. Rozdział 3). Stanowi to ważny krok w kierunku funkcjonalnego podejścia do planowania strategicznego, uwzględniającego obszar wykraczający poza granice administracyjne gmin. Opracowanie konkretnych instrumentów wdrażania takich strategii, wraz z odpowiednimi zachętami, pozwoliłoby gminom na kompleksowe i terytorialne podejście do rozwoju. Kluczową rolę w zachęcaniu do takiego podejścia odgrywają szczeble powiatowy, wojewódzki i krajowy.

Podstawowym wyzwaniem przy tworzeniu porozumień o współpracy w Polsce jest brak zasobów finansowych i zachęt, dzięki którym gminy mogłyby uzyskać dostęp do wyższych lub innych źródeł finansowania, gdyby razem planowały realizację wspólnych projektów lub świadczenie wspólnych usług. W kwestionariuszu OECD przeprowadzonym na potrzeby tego badania, brak funduszy na utworzenie porozumienia o współpracy oraz brak zachęt pojawiają się jako dwa główne problemy dla większości gmin niezależnie od ich typu. Co ciekawe, dla gmin odległych od MOF brak zrozumienia funkcjonalnych powiązań z sąsiadami jest głównym wyzwaniem w koordynacji poziomej, w przeciwieństwie do innych gmin (w MOF-ach lub poza MOF-ami o wysokiej dostępności), dla których ten problem pojawia się dopiero na ósmym lub dziewiątym miejscu (Rysunek 6.8). Wielu interesariuszy na szczeblu wojewódzkim i lokalnym podczas badań terenowych OECD podkreśliło, że współpraca była ułatwiona, gdy mieli dostęp do większych funduszy. Brak środków na wspólne projekty stowarzyszeń lub związków gminnych może rzeczywiście wyjaśniać niepowodzenie tych, które powstały na wczesnych etapach reform decentralizacyjnych. Ze względu na brak zachęt dla porozumień o współpracy pomiędzy różnymi gminami, ich tworzenie zależy w dużej mierze od woli politycznej i osobistej współpracy władz lokalnych.

Nadmierne i skomplikowane procedury administracyjne również utrudniają zawieranie porozumień kooperacyjnych w Polsce (Rysunek 6.8). Ewidentnym przykładem jest obciążenie spowodowane procedurami administracyjnymi, gdy gminy chcą zintegrować swoją ofertę transportu publicznego. Kiedy gminy współpracują w zakresie transportu publicznego, napotykają na szereg przeszkód prawnych, które sprawiają, że taka integracja jest trudna i kosztowna; przepisy są niezwykle szczegółowe i sugerują, że uzgadnianie zintegrowanych taryf między operatorami w ramach MOF jest również nadmiernie skomplikowane (World Bank, 2016^[32]). Ponadto, często można zauważyć, że chociaż powstają porozumienia kooperacyjne, to niektóre z nich przestają istnieć głównie z powodu procedur administracyjnych, które utrudniają ich efektywne funkcjonowanie. Tak jest na przykład w przypadku klastra energetycznego rozpoczętego przez Ziębice z innymi gminami, który nie otrzymał odpowiedniej

certyfikacji aby działać. Powolne rozpowszechnianie się takich porozumień może być również częściowo spowodowane brakiem odpowiedniej wiedzy na temat ich funkcjonowania i związanych z nimi zagrożeń (OECD, 2018^[16]). Brak konkretnych zachęt w połączeniu z biurokratycznymi procedurami skutkuje słabą współpracą między gminami.

Rysunek 6.8. Główne wyzwania dla współpracy międzygminnej



Uwaga: W oparciu o 35 odpowiedzi JST na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=35). 16 odpowiedzi z gmin w obrębie MOF-ów; 14 odpowiedzi z gmin poza MOF-ami o dużej dostępności; oraz 5 odpowiedzi z gmin odległych.

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

Zachęcanie gmin do podejmowania współpracy

Dalszy rozwój zachęt finansowych dla porozumień o współpracy międzygminnej ma kluczowe znaczenie dla ich powodzenia. Dzięki zachętom finansowym Polska może promować wspólne planowanie strategiczne i wspólne świadczenie usług, co jest szczególnie istotne dla sprostania wspólnym lokalnym wyzwaniom, takim jak starzenie się społeczeństwa (patrz Rozdział 1) i łagodzenia rosnących kosztów usług. Wiele krajów OECD przyjęło w ostatnim czasie przepisy zachęcające do współpracy międzygminnej na zasadzie dobrowolności. Na przykład Francja oferuje specjalne dotacje i specjalny system podatkowy w niektórych przypadkach, a Estonia i Norwegia zapewniają dodatkowe fundusze na wspólne inwestycje publiczne. Słowenia wprowadziła w 2005 r. zachętę finansową do współpracy międzygminnej poprzez zwrot 50% kosztów zatrudnienia we wspólnych organach zarządzających - co doprowadziło do znacznego wzrostu liczby takich podmiotów. W hiszpańskiej Galicji projekty inwestycyjne, w które zaangażowanych jest kilka gmin, otrzymują pierwszeństwo w dostępie do funduszy regionalnych (Mizell and Allain-Dupré, 2013^[33]; OECD, 2019^[11]). Zainspirowana tymi przykładami Polska może rozważyć przeznaczenie części istniejących funduszy na rozwój lokalny i inwestycje wyłącznie na wspólne projekty. Alternatywnie, Polska może dalej rozwijać kontrakty terytorialne dla projektów pomiędzy rządem krajowym lub samorządami regionalnymi a związkami lub stowarzyszeniami gmin. Regiony mogą również aktywnie uczestniczyć w zachęcaniu do współpracy poprzez zachęty finansowe na etapie planowania. Pod tym względem, przykłady takie jak województwo lubelskie, które zapewnia dodatkowe finansowanie dla gmin z obszaru funkcjonalnego, które przygotowują wspólny plan strategiczny, mogłyby zostać rozszerzone.

Wzajemne uczenie się i kreowanie potencjału obszaru funkcjonalnego są kluczowymi procesami, które mają na celu dalsze zachęcanie gmin do koordynowania planowania, realizacji inwestycji i świadczenia usług. Biorąc pod uwagę zwartość przestrzenną i bliskość porozumień kooperacyjnych w Polsce dla niektórych obszarów, takich jak gospodarka odpadami, dyfuzja i naśladownictwo wydają się być kluczowymi elementami warunkującymi ich sukces (Kołsut, 2016^[27]). Niektóre kraje OECD zdecydowały się promować współpracę międzygminną poprzez zapewnianie doradztwa i pomocy technicznej, promowanie wymiany informacji lub dostarczanie konkretnych wytycznych dotyczących zarządzania taką współpracą. Porozumienia służące rozwiązywaniu problemów z wydajnością są popularne zwłaszcza w krajach nordyckich (Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja), ale są one również praktykowane na przykład w Chile, Francji, Włoszech i Hiszpanii (OECD, 2017^[26]; 2019^[34]).

Ramka 6.7. Zachęty finansowe do współpracy międzygminnej

W większości przypadków promowana jest współpraca międzygminna oparta na zasadzie dobrowolności. Stwarza się zachęty w celu wzmocnienia dialogu międzygminnego i tworzenia sieci wymiany informacji, a czasami dla pomocy w tworzeniu tych jednostek. Zachęty te mogą mieć charakter finansowy lub bardziej praktyczny (doradztwo i pomoc techniczna, opracowywanie wytycznych, środki promujące wymianę informacji, jak np. w Kanadzie, Norwegii i Stanach Zjednoczonych). Kilka krajów wprowadziło również nowe rodzaje umów i porozumień partnerskich by zachęcić do współpracy międzygminnej.

Francja posiada ponad 36 000 gmin (fr. *communes*), które są podstawową jednostką samorządu lokalnego. Choć wiele z nich jest zbyt małych, by mogły być efektywne, Francja długo opierała się scalaniu gmin. Zamiast tego rząd krajowy zachęca do współpracy między gminami. Istnieje około 2 145 struktur międzygminnych z własnymi wpływami podatkowymi, których celem jest ułatwienie współpracy poziomej; należy do nich 99,8% gmin. Każda grupa gmin stanowi „publiczny zakład współpracy międzygminnej” (EPCI). EPCI posiadają ograniczone, specjalistyczne i wyłączne uprawnienia

przekazane im przez gminy członkowskie. Są one zarządzane przez delegatów rad gminnych i muszą być zatwierdzone przez państwo aby istnieć legalnie. Aby zachęcić gminy do tworzenia EPCI, rząd krajowy zapewnia dotację podstawową oraz „dotację międzygminną”, aby wykluczyć konkurencję w zakresie stawek podatkowych między uczestniczącymi gminami. EPCI czerpią z wkładów budżetowych gmin członkowskich i/lub własnych dochodów podatkowych.

W **Słowenii** w ostatnich latach rozwinęła się współpraca międzygminna dla realizacji projektów wymagających dużej liczby użytkowników. W 2005 r. zmiany w ustawie o finansowaniu gmin dostarczyły zachęt finansowych dla wspólnej administracji gminnej poprzez wprowadzenie krajowych ustaleń dotyczących współfinansowania: 50% kosztów personelu wspólnych organów zarządzających jest zwracane gminie przez rząd krajowy w następnym okresie fiskalnym. W rezultacie udział gmin w takich jednostkach wzrósł z 9 wspólnych organów zarządzających w 2005 r. do 42 obecnie i dotyczy 177 gmin. Do najczęściej wykonywanych zadań należą inspekcje (gospodarka odpadami, drogi, przestrzeń itp.), straż miejska, planowanie przestrzenne i audyt wewnętrzny.

Na poziomie podregionalnym we **Włoszech** istnieje długa tradycja współpracy horyzontalnej między gminami, która przybiera formę *Unione di Comuni*, instytucji pośredniczących grupujących sąsiadujące ze sobą gminy w celu osiągnięcia masy krytycznej dla zmniejszenia wydatków i poprawy świadczenia usług publicznych. Ustawa z kwietnia 2014 r. ustanowiła nowe zachęty finansowe dla fuzji gmin i związków gmin. Funkcje, które mają być realizowane na zasadzie współpracy obejmują wszystkie podstawowe funkcje gmin. Wszystkie gminy do 5 000 mieszkańców są zobowiązane uczestniczyć w łączonym wykonywaniu podstawowych funkcji.

Wspólnota Autonomiczna Galicji w **Hiszpanii** obejmuje liczne małe gminy. Wiele z nich dysponuje ograniczonym potencjałem instytucjonalnym i jest rozproszona przestrzennie, co zwiększa koszty świadczenia usług publicznych. Rząd regionalny podjął kroki mające na celu wspieranie ekonomii skali. Po pierwsze zwiększył elastyczność i zapewnił zachęty finansowe dla dobrowolnych („miękkich”) porozumień o współpracy międzygminnej. Projekty inwestycyjne, w które zaangażowanych jest kilka gmin, otrzymują pierwszeństwo w dostępie do funduszy regionalnych. „Miękkie” porozumienia międzygminne cieszą się popularnością w sektorze wodnym. Lokalne współdziałanie jest również wspierane w planie mobilności miasta dla transportu publicznego, obejmującym siedem największych miast w regionie. Rząd regionalny narzucił również „twardy” układ współdziałania. Konkretnie, utworzył obszar metropolitalny Vigo, zrzeszający 14 gmin. Chociaż obszar metropolitalny został określony przez władze regionalne, opierał się on na historii „lekkiej współpracy” pomiędzy 12 gminami (z 14). Dobrowolne połączenia gmin mogą być wspierane w przyszłości.

Źródło: OECD (2020^[35]), *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cedf09a5-en>; OECD (n.d.^[36]), *Effective Public Investment across Levels of Government Toolkit*, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit; OECD (2017^[37]), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278875-en>.

Na przykład w Chile, gdzie kultura współpracy międzygminnej jest słaba, stowarzyszenia gmin wywarły pozytywny wpływ na inwestycje i budowanie ich potencjału. Gminy należące do stowarzyszeń w Chile udowodniły, że opracowują lepsze projekty inwestycyjne, zdolne do uzyskania finansowania, pozytywnie wpływające na zdolności mniejszych gmin i mające większą siłę przetargową niż gminy działające samodzielnie w uzyskaniu finansowania ze szczebla regionalnego i krajowego (OECD, 2017^[38]). W oparciu o te doświadczenia OECD, polskie gminy, które odniosły sukcesy, mogą dzielić się swoimi doświadczeniami i zachęcać inne gminy do zawierania takich porozumień, pokazując, że dzięki partnerstwu gminy mogą osiągnąć większą skuteczność i lepsze wyniki. Województwa i powiaty mogą kierować tym procesem budowania potencjału i wzajemnego uczenia się, zwłaszcza w odniesieniu do

słabszych i wiejskich gmin. To one mogą organizować proces wzajemnego uczenia się, oferować wsparcie techniczne i pełnić rolę mediatorów politycznych. Procesowi temu powinno towarzyszyć opracowanie jasnego zestawu narzędzi lub wytycznych dotyczących tego, jak radzić sobie z procedurami administracyjnymi przy tworzeniu porozumień o współpracy.

Ramka 6.8. Stowarzyszenia samorządów lokalnych w Chile: procesy budowania potencjału i wzajemnego uczenia się

Chilijskie Stowarzyszenie Gmin (*Asociación Chilena de Municipalidades*)

Celem Chilijskiego Stowarzyszenia Gmin (AChM) jest reprezentowanie wszystkich chilijskich gmin, obrona ich interesów i promowanie polityki oddolnej. Jego misją jest „bycie demokratyczną instytucją, reprezentantem i liderem wszystkich chilijskich gmin, promującą innowacyjność i doskonałość poprzez edukację, szkolenia oraz wsparcie techniczne i polityczne w celu pogłębienia decentralizacji państwa”. Stowarzyszenie działa również jako ośrodek ekspercki i think-tank. Opublikowało już szereg badań, ankiet i publikacji dotyczących różnych dziedzin, m.in. zdrowia gminnego, edukacji publicznej, bezpieczeństwa obywateli, ochrony dzieci, handlu elektronicznego, zarządzania personelem, partycypacji wyborczej, migracji, transportu i dobrych praktyk gminnych. W 2017 roku Stowarzyszenie Gmin w Chile liczyło 61 gmin.

Stowarzyszenie Gmin Chilijskich (*Asociación de Municipalidades de Chile*)

Stowarzyszenie Gmin Chilijskich (AMUCH) jest podmiotem na szczeblu krajowym, zrzeszającym 342 z 345 samorządów lokalnych w Chile (członkostwo jest dobrowolne). Jednym z celów stowarzyszenia jest wzmacnianie potencjału gminnego zarówno wśród urzędników wybieralnych (burmistrzów, członków rad gminnych), jak i urzędników państwowych, którzy uczestniczą w różnego rodzaju seminariach, szkoleniach, warsztatach i forach. Stowarzyszenie opracowuje materiały informacyjne i szkoleniowe dotyczące aktualizacji przepisów i regulacji prawnych. W jego skład wchodzi również komisje techniczne złożone z burmistrzów i członków rad miejskich, które zajmują się konkretnymi obszarami gospodarki komunalnej, takimi jak mieszkalnictwo, zdrowie, edukacja, finanse, zarządzanie personelem i środowisko. Stowarzyszenie promuje również realizację wspólnych strategii rozwoju wśród gmin.

Źródło: OECD (2017^[38]), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

Elastyczne formy współdziałania są potrzebne do pobudzenia współpracy między gminami, w szczególności w celu stawienia czoła niepewnościom i zmierzania się z wyzwaniami związanymi z obecnym kryzysem. Istnienie sztywnych form prawnych współpracy w Polsce znajduje się w pierwszej piątce wyzwań wskazywanych przez wszystkie typy gmin w kwestionariuszu OECD, przy czym jest ono bardziej widoczne w przypadku gmin w obrębie MOF-ów. Elastyczność porozumień o współpracy jest szczególnie istotna dla gmin należących do różnych obszarów funkcjonalnych, które stoją przed specyficznymi i odrębnymi wyzwaniami. Francuskie „umowy o wzajemności” są dobrym przykładem tego, jak kraj może zorganizować dialog między gminami, unikając sztywnego ustalania zakresu odpowiedzialności każdej ze stron. Podejście to polega na stworzeniu ram dla wzajemnej wymiany, które mogą wspierać towarzyszący im projekt (OECD, 2018^[16]) (Ramka 6.9). Elastyczność porozumień o współpracy jest niezbędna, aby umożliwić gminom skuteczniejsze i szybsze reagowanie na wyzwania pojawiające się w wyniku nieoczekiwanego kryzysu, takiego jak obecna pandemia. Szczególnie jest to

pomocne gminom, które różnią się znacząco na terytorium danego kraju, a nawet w regionie. Ułatwianie współpracy międzygminnej może wspierać strategie odbudowy poprzez np. stworzenie spójnych wytycznych w zakresie bezpieczeństwa/łagodzenia skutków kryzysu. Promowanie łączenia zasobów dla zwiększenia możliwości inwestycyjnych, promowanie wspólnego zamówienia publicznego lub wspólnego zaciągania pożyczek wpłynie na popularyzację podejścia gmin do współpracy. O znaczeniu takiej promocji współpracy przekonano się na przykład w Danii, gdzie gminy połączyły siły w celu zakupu wyposażenia ochrony osobistej dla swoich pracowników. W Szwecji cztery największe gminy połączyły siły, udzielając gwarancji na kredyt w wysokości pół miliarda euro na zakup sprzętu ochronnego dla wszystkich szwedzkich gmin (OECD, 2020^[10]).

Ramka 6.9. Francuskie umowy o wzajemności

Mając świadomość istniejącego potencjału komplementarności jej różnych miejskich i wiejskich terytoriów, Francja stworzyła nowe eksperymentalne narzędzie promowania współpracy międzygminnej: „umowy wzajemności dla miast i obszarów wiejskich” (*contrats de réciprocité ville-campagne*).

Umowy te dają się dostosować do różnych realiów terytorialnych; ich zasięg nie jest z góry zdefiniowany, co pozwala im pokrywać różne obszary, w zależności od problemu, którego dotyczą. Cały proces jest prowadzony na szczeblu międzygminnym, a od państwa, regionów i departamentów oczekuje się wsparcia inicjatyw lokalnych.

Francuskie „umowy o wzajemności” uznają różnorodność obszarów wiejskich i poszukują możliwości wzmocnienia i wyrównania siły powiązań miejsko-wiejskich. Podejście to stymulowane jest przez zrozumienie tego, że interakcje miasto-wieś powinny wychodzić poza kwestie wynikające z ich przestrzennej bliskości (np. wzorce dojazdów do pracy) i brać pod uwagę wzajemną wymianę w celu budowania konstruktywnych partnerstw. Potencjalne obszary współpracy wynikają z:

- przemian w obszarze środowiska i energetyki (np. gospodarka odpadami, bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona gruntów rolnych i obszarów przyrodniczych, rozwój bioenergetyki).
- rozwoju gospodarczego (np. wspólna promocja obszaru i tworzenie wspólnych strategii terytorialnych, polityka użytkowania gruntów, wsparcie dla biznesu oraz rozwój telepracy w celu wsparcia podtrzymania funkcji peryferyjnych ośrodków miejskich).
- jakości usług (np. promocja atrakcji turystycznych, dostęp do obiektów sportowych, wypoczynek, dziedzictwo i dostęp do usług zdrowotnych).
- organizacji administracyjnej (np. mobilizowanie personelu z konkretnymi umiejętnościami w celu wsparcia kluczowych projektów lub potrzeb).

Źródło: OECD (2018^[16]), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>.

Postępy w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi

Koordinacja współpracy między gminami jest szczególnie istotna w obszarach metropolitalnych. Odpowiednie rozwiązania w zakresie zarządzania obszarami miejskimi promują ich efektywność (Ahrend et al., 2014^[39]). Wzmocnienie współpracy i koordynacji w zakresie dostarczania infrastruktury i usług publicznych w skali metropolitalnej poprawia jakość życia i zwiększa konkurencyjność dużych miast na arenie międzynarodowej.

Zgodnie z tendencjami występującymi w krajach OECD, w 2016 r. również w Polsce ustanowiono możliwość tworzenia przez gminy związku metropolitalnego. Do czasu uchwalenia ustawy metropolitalnej polskie prawo nie stwarzało dużych możliwości dla specjalnych rozwiązań metropolitalnych, ponieważ nie istniały szczegółowe przepisy regulujące kwestie obszarów metropolitalnych, ani dokumenty prawne precyzujące delimitację obszaru metropolitalnego. Jednak jeszcze przed wejściem w życie ustawy metropolitalnej kilka takich obszarów podjęło inicjatywy oddolne w ramach istniejących ram prawnych, między innymi województwo wrocławskie (1999), Warszawa (2000), Gdańsk (2003), Katowice i Poznań (2009) (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]). Wiele z nich miało jednak charakter niestabilny i większość ulegała ciągłym przekształceniom. Tylko jedno miasto-region (Katowice/Śląsk) zdecydowało się na najbardziej sformalizowany wariant związku składającego się z 14 miast (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]). Tym samym, po dziś dzień można mówić o niewielkiej tradycji współdziałania metropolitalnego lub rozwoju relacji ponad granicami kompetencyjnymi w obszarach metropolitalnych w kraju.

Województwo śląskie jako jedyne w Polsce skorzystało z ostatnich regulacji prawnych powołując w 2017 roku Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (GZM). Inicjatywy powołania w województwie śląskim formalnego organu ponadlokalnego lub metropolitalnego podejmowane były od początku lat 90. Chęć współpracy tłumaczy się kilkoma przyczynami. Po pierwsze struktura przestrzenna centralnej części regionu składa się z kilku miast o podobnych cechach (pod względem wielkości, poziomu urbanizacji itp.) ze wspólną historią miast przemysłowych. Po drugie, miasta te są wewnętrznie połączone pod względem infrastruktury i transportu i prawie nie mają widocznych granic administracyjnych dzieląc wyzwania i potrzeby rozwojowe. W tym kontekście gminy podjęły kilka inicjatyw na rzecz współpracy: w 1991 r. powstał Komunikacyjny Związek Komunalny (skupiający ok. 30 gmin); w latach 1995-2000 działał Związek Harmonijnego Rozwoju Miast Aglomeracji Katowickiej (zrzeszający 13 gmin), który powstał w celu realizacji programu „Zrównoważone Miasta”; wreszcie w latach 2006-17 powstał Górnośląski Związek Metropolitalny (tzw. Metropolia Śląska) jako dobrowolna inicjatywa 14 miast na prawach powiatu (zob. Ramka 6.10).

Dzisiaj, GZM, który jest rozszerzeniem poprzedniego związku zbiorowego w zakresie transportu. Składa się z 41 miast i gmin w centralnej części województwa śląskiego. Organem wykonawczym GZM jest zarząd metropolitalny, który zbiera się w Katowicach, największym mieście regionu. Głównym celem związku metropolitalnego jest utrzymanie silnego obszaru miejskiego, rozwiniętego przemysłowo, konkurencyjnego na poziomie krajowym i międzynarodowym. Zgodnie z zapisami ustawy o związku metropolitalnym, Metropolia GZM powinna integrować potencjał wszystkich gmin członkowskich oraz podejmować inicjatywy na rzecz bardziej dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, wzmacniając spójność przestrzenną i funkcjonalną. Co ciekawe, ustawa powołująca GZM w sposób bezprecedensowy w Polsce określiła przepisy dotyczące finansowania tego typu instytucji. Źródłem dochodów jest przede wszystkim 5% udział w podatku od osób fizycznych zamieszkałych na terenie metropolii oraz składki członkowskie gmin i miast, tworzących GZM. Metropolia została również upoważniona do opracowania i zatwierdzania strategii rozwoju, w tym modelu funkcjonalno-przestrzennego, co jest nowością w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami prawnymi.

Ramka 6.10. Związek metropolitalny w województwie śląskim – GZM

Powstanie GZM - związku metropolitalnego w województwie śląskim - jest efektem ponad 20-letnich starań o współpracę w ramach województwa. Ważnym krokiem było utworzenie w 2006 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. W jego skład weszło 14 największych miast konurbacji śląskiej. Działalność związku stworzyła podstawy do dalszej pracy nad budową silnego ośrodka metropolitalnego.

29 czerwca 2017 roku Rada Ministrów wydała ustawę powołującą związek metropolitalny pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (GZM). Posiada on zgromadzenie, które jest organem uchwałodawczym i kontrolnym, składającym się z przedstawicieli wszystkich gmin członkowskich. Pierwsze zgromadzenie odbyło się 29 sierpnia 2017 r., natomiast Zarząd Metropolii, jej organ wykonawczy, został wybrany 12 września 2017 r. 1 stycznia 2018 r. metropolia rozpoczęła realizację zadań ustawowych. Dzisiaj związek metropolitalny tworzy 41 miast i gmin.

Specjalna ustawa o Metropolii GZM definiuje zakres zadań do wdrożenia:

- **Transport publiczny:** Celem jest osiągnięcie zrównoważonej mobilności miejskiej. Głównym zadaniem związku, jak sam definiuje, jest zapewnienie mieszkańcom szeregu możliwości komunikacyjnych, które będą dostosowane do potrzeb chwili i ich osobistych preferencji.
- **Rozwój społeczno-gospodarczy.** Metropolia aktywnie wzmacnia proces budowania gospodarki opartej na wiedzy, koordynując współpracę podmiotów działających na jej obszarze oraz stymulując rozwój kluczowych branż. Dąży również do wzmocnienia współpracy biznes-nauka-JST oraz promowania wspólnych działań z instytucjami otoczenia biznesu i uczelniami wyższymi.
- **Ład przestrzenny:** Celem jest zapewnienie jednolitego i zrationalizowanego rozwoju przestrzennego. Kluczowe jest współdziałanie na rzecz rozwoju systemów komunikacyjnych, w tym tras rowerowych.
- **Promocja:** Jedną z kluczowych ról związku jest upowszechnianie wszelkich walorów metropolii w kraju i za granicą.

Zgodnie z ustawą miasta i gminy wchodzące w skład związku mogą przekazać metropolii realizację swoich zadań statutowych, ale muszą zagwarantować ich finansowanie. Część, którą poszczególne gminy dodatkowo wpłacają do budżetu GZM, zlecając wykonanie zadania własnego, nazywana jest składką zmienną. Tak jest w przypadku organizacji transportu publicznego. Jest to formalnie zadanie własne gmin, które zostało przekazane metropolii. Dlatego co roku wpłacają one do budżetu GZM składkę na finansowanie funkcjonowania transportu publicznego na swoim obszarze.

Źródło: Metropolis GZM (n.d.^[40]), *Homepage*, <https://metropoliagzm.pl/en/> (wejście 7 maja 2021 r.).

Dalsze zachęcanie do podejmowania współpracy pomiędzy gminami w obszarach metropolitalnych ma kluczowe znaczenie dla Polski, ponieważ brak organu metropolitalnego uniemożliwia przyjęcie podejścia obejmującego cały obszar miejski w zakresie inwestycji i realizacji polityki. Krajobraz miejski w Polsce jest zróżnicowany, niejednorodny i model zarządzania obszarami metropolitalnymi musi uwzględniać to zróżnicowanie, będąc możliwie jak najbardziej elastycznym (a nie „uniwersalnym”). Model zarządzania musi współgrać ze strukturą różnych MOF-ów. O ile w przypadku niektórych obszarów miejskich skutecznym rozwiązaniem może być nadanie województwom lub powiatom uprawnień w zakresie zarządzania metropolitalnego, o tyle w przypadku innych obszarów miejskich konieczne może być utworzenie nowej i niezależnej instytucji. Układ ponadgminny - taki jak ten ustanowiony na Śląsku - w którym struktury zarządzania są przekształcane w celu dopasowania lub zbliżenia do funkcjonalnego obszaru gospodarczego regionu metropolitalnego, może przybierać różne formy. Niezależnie od formy, skuteczność każdej instytucji metropolitalnej będzie w dużym stopniu zależała od podziału kompetencji oraz struktury zapewnienia zasobów finansowych i administracyjnych. Kluczowym elementem jest stopień autonomii: instytucja będzie musiała zarządzać albo własnymi zasobami, albo transferem ze szczebla krajowego, albo wkładami gminnymi, albo kombinacją wszystkich tych trzech źródeł.

Określenie najodpowiedniejszego rozwiązania dla konkretnych obszarów metropolitalnych pozostaje kwestią wyboru politycznego i społecznego, uwarunkowanego czynnikami, które różnią się w zależności


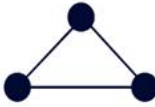


od kraju, a czasem w zależności od obszarów metropolitalnych w obrębie tego samego kraju. Wybierając rodzaj rozwiązania, rządy prawdopodobnie dokonają bardziej świadomego wyboru, jeśli ocenią ogólny wpływ tego rozwiązania w konkretnym kontekście krajowym i metropolitalnym. Szczególnie to, w jakim stopniu jest ono w stanie sprostać trzem następującym wyzwaniom (OECD, 2015^[41]):

- Koordynacja polityk - zarówno pozioma pomiędzy gminami i pomiędzy sektorami polityki, jak i pionowa z wyższymi szczeblami rządowymi i instytucjami ponadnarodowymi.
- Działania instytucjonalne i finansowe - personel, budżet i struktura finansowania oraz władze.
- Bycie postrzeganym jako pełnoprawne rozwiązanie, które wzbudza zaufanie wśród obywateli, organizacji pozarządowych, na innych szczeblach władzy, w sektorze prywatnym itd.

Doświadczenia z obszarów metropolitalnych OECD sugerują następujące cztery szerokie kategorie organów zarządzania metropolitalnego (od „najłżejszych” do najbardziej „rygorystycznych” pod względem instytucjonalnym) (Tabela 6.2): nieformalna/miękka koordynacja; władze międzygminne; władze ponadgminne; oraz specjalny status „miast metropolitalnych”. Należy zauważyć, że kategorie typologii nie wykluczają się wzajemnie. Na przykład, obszar metropolitalny może przyjąć jedno rozwiązanie dla konkretnej usługi publicznej, a inne dla innych usług. Niektóre przypadki mogą w praktyce przyjąć charakter hybrydowy, łącząc cechy dwóch lub więcej kategorii (OECD, 2015^[41]).

Tabela 6.2. Cztery szerokie kategorie organów zarządzania metropolitalnego w metropolitalnych obszarach OECD

Od najłżejszych do najbardziej rygorystycznych pod względem instytucjonalnym

a) Nieformalna/miękka koordynacja. Często spotykane w przypadku policentrycznego rozwoju miast, lekko zinstytucjonalizowane platformy wymiany informacji i konsultacji są stosunkowo łatwe do wdrożenia i do cofnięcia. Zazwyczaj brakuje im narzędzi egzekwowania, a ich relacje z obywatelami i innymi szczeblami władzy są minimalne.	
b) Władze międzygminne. Ustanowione w konkretnym celu, władze takie dążą do podziału kosztów i odpowiedzialności pomiędzy gminy członkowskie - czasami z udziałem innych szczebli rządowych i organizacji sektorowych. Władze wielozadaniowe obejmują określony zakres kluczowych polityk rozwoju miejskiego, takich jak użytkowanie gruntów, transport i infrastruktura.	
c) Władze ponadgminne. Dodatkowa warstwa ponad gminami może być wprowadzona albo poprzez utworzenie wybranego bezpośrednio zarządu metropolitalnego, albo poprzez ustanowienie przez wyższe zasady niewybieralnej struktury metropolitalnej. Zakres zaangażowania gmin i możliwości finansowe często decydują o skuteczności organu ponadgminnego.	
d) Specjalny status „miast metropolitalnych”. Miasta, które przekraczają prawnie określony próg liczby ludności, mogą uzyskać specjalny status „miast metropolitalnych”, co stawia je na równi z kolejnym wyższym szczeblem władzy i daje im szersze kompetencje.	

Źródło: OECD (2014^[42]), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

Różne modele metropolitalne zostały wdrożone w różnych krajach (Ramka 6.11). Dobre przykłady reform w zakresie zarządzania metropoliami można znaleźć w Kolumbii, gdzie niektóre obszary metropolitalne, takie jak Bucaramanga czy Medellín, posiadają większe kompetencje lub dostęp do zasobów niż ma to miejsce w wielu krajach OECD. W Kolumbii, obszary metropolitalne są zarządzane przez radę metropolitalną składającą się z burmistrzów i kilku gmin członkowskich, a także gubernatora departamentu, w którym znajduje się obszar metropolitalny. Obszary metropolitalne mają dostęp do różnych źródeł finansowania, w tym do transferów z budżetu krajowego, budżetów departamentów i budżetów gmin, opłat od wzrostu wartości pobieranych od metropolitalnych projektów rozwojowych, podatków (w tym wyrównawczego podatku środowiskowego od podatku od nieruchomości), opłat od

użytkowników i opłat związanych ze świadczeniem usług publicznych, pożyczek i podatku paliwowego. Wielka Brytania (UK) również posiada interesujący model, w którym obszary miejskie są zarządzane poprzez ustalenia pomiędzy rządem krajowym i rządami niższego szczebla, pozwalając na pewien stopień „dopasowanej” decentralizacji odpowiedzialności na rzecz miast brytyjskich. Francuski model obszarów metropolitalnych wprowadzony w 2014 r. przewiduje zróżnicowane obowiązki dla poszczególnych obszarów metropolitalnych, realizowane na zasadzie dobrowolności.

Ramka 6.11. Różne modele zarządzania metropolitalnego: Przypadek Francji i Wielkiej Brytanii

Francuska Ustawa o obszarach metropolitalnych z 2013 r.

Francuska ustawa o obszarach metropolitalnych z 2013 r. przewiduje zróżnicowane zarządzanie dla Paryża, Lyonu i Aix-Marseille, w tym struktury zarządzania z własnymi uprawnieniami podatkowymi oraz przeniesienie kompetencji z regionów i departamentów. Rząd krajowy we Francji podejmował już w latach dwutysięcznych wysiłki w celu zachęcania do współpracy na poziomie miejskim (dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego i zaproszenia do składania projektów współpracy metropolitalnej). Jednakże poza utworzeniem wspólnot miejskich w 1966 roku, nie odniosły one większego sukcesu. Ustawa z 2010 r. o tworzeniu obszarów metropolitalnych doprowadziła do powstania tylko jednej metropolii (Nicea, Lazurowe Wybrzeże), potwierdzając po raz kolejny, że regulacje nie są wystarczające, aby skłonić do reform. Kolejny postęp w tej dziedzinie został osiągnięty w 2013 r. wraz z pierwszymi dyskusjami na temat nowej ustawy o obszarach metropolitalnych. Rząd przyjął nowe podejście oparte na rozwiązaniach w zakresie zarządzania dostosowanych do specyfiki terytorialnej i potrzeb lokalnych. Ustawa MAPTAM z 2014 r. o modernizacji terytorialnego działania publicznego i afirmacji metropolii wprowadziła pewien stopień zróżnicowania na terytoriach francuskich. Czternastu metropoliom (powyżej 400 tys. mieszkańców) zostaną przyznane większe obowiązki niż „standardowym” gminom lub związkom międzygminnym, uzasadnione ich większym rozmiarem i miejskim charakterem. Wśród nich trzy największe obszary metropolitalne (Paryż, Lyon i Aix-Marseille-Provence [PLM]), które już wcześniej otrzymały specjalny status na mocy ustawy o PLM z 1982 r., otrzymały różne doraźnie określone struktury zarządzania - tj. różną organizację, obowiązki i zasoby.

Metropolia Lyonu jest jedyną w swoim rodzaju. Powstała w styczniu 2015 r. i w przeciwieństwie do Aix-Marseille-Provence i Paryża, zyskała status specjalnej metropolii: wchłonęła kompetencje istniejącej wspólnoty miejskiej *Grand Lyon* oraz departamentu *du Rhône*, obejmującej w sumie około 1,3 miliona ludzi. Od 2020 r. przedstawiciele polityczni metropolii będą wybierani w wyborach bezpośrednich. To innowacyjne, „asymetryczne” podejście oparte na „uznaniu różnorodności terytoriów w ramach jedności Republiki” jest stosunkowo nowym rozwiązaniem we Francji (OECD, 2013^[43]), gdzie w przeszłości polityki były jednolite dla wszystkich terytoriów (z wyjątkiem terytoriów zamorskich). Ma ona na celu dostosowanie struktur organizacyjnych i polityk do charakterystycznych cech terytoriów w odpowiedniej skali. Kolejną innowacją jest utworzenie dwóch przejściowych międzyresortowych grup zadaniowych „prefiguracji” dla Wielkiego Paryża i Aix-Marseille-Provence. Te grupy zadaniowe, kierowane przez prefekta i składające się z urzędników i ekspertów krajowych i lokalnych, przygotowały reformy, a następnie wspomagały proces transformacji. Pracują one również nad uzyskaniem wsparcia ze strony obywateli, władz lokalnych, sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego (OECD, 2013^[44]).

Francuska reforma metropolitalna jest dobrą ilustracją (przynajmniej w przypadku metropolii Wielkiego Paryża i Aix-Marseille) oporu ze strony lokalnych burmistrzów i ewentualnie szczebla regionalnego. Podkreślić należy to, że proces wdrażania jest równie istotny jak sam charakter reformy: przyjęcie ustawy nie jest wystarczające, ponieważ może ona nie zostać wdrożona w praktyce lub może zostać wdrożona częściowo.

City Deals w Wielkiej Brytanii

Od 2010 r. Wielka Brytania rozwinęła kompleksową politykę w zakresie decentralizacji i lokalnego wzrostu gospodarczego, którą charakteryzuje:

- Uzgadnianie podejścia do stymulowania wzrostu gospodarczego, rewitalizacji i rozwoju budownictwa mieszkaniowego w oparciu o konkretne miejsca - w tym modele ogólnoregionalne.
- Przekazywanie i decentralizacja uprawnień i funkcji na rzecz obszarów lokalnych, np. poprzez City Deals, Growth Deals i Devolution Deals.
- Nadanie silnego i odpowiedzialnego charakteru procesom decyzyjnym na szczeblu lokalnym oraz udzielenie głosu sektorowi prywatnemu, np. lokalne partnerstwa przedsiębiorstw, burmistrzów, połączone władze.
- Tworzenie warunków dla lokalnego wzrostu poprzez konkurencyjne podejście do zawierania umów, które oferuje zachęty, np. Lokalny Fundusz Wzrostu, Strefy Przedsiębiorczości.

City Deals to umowy między rządem a miastem, które dają miastom kontrolę nad: i) przejmowaniem odpowiedzialności za decyzje, które mają wpływ na ich obszar; ii) opracowywaniem własnych strategii, mających wspierać rozwój przedsiębiorstw; iii) kreowaniem wzrostu gospodarczego; iv) decydowaniem o wydatkowaniu publicznych pieniędzy. City Deals koncentrują się na dostosowaniu instytucjonalnym i przywróceniu samorządom lokalnym roli kluczowych podmiotów kształtujących planowanie miejskie. Umowy są tworzone w oparciu o podejście oddolne, co służy uzgodnieniu priorytetów i propozycji z władzami lokalnymi.

Obecnie obowiązki obszarów metropolitalnych obejmują transport, planowanie przestrzenne, rozwój regionalny, zagospodarowanie odpadów, zaopatrzenie w wodę i kanalizację.

Źródło: Thorpe, K. (2019^[45]) (2019), "Devolution and local economic growth policy in the United Kingdom", Unpublished; Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisis (forthcoming^[46]), *Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*.

Budowanie silniejszych mechanizmów współpracy i partnerstwa na wszystkich szczeblach administracji

W Polsce, podczas gdy tradycyjnie komisje międzyresortowe stanowiły główne narzędzie koordynacji priorytetów polityki pomiędzy różnymi szczeblami władzy, na znaczeniu zyskuje współpraca oparta na porozumieniach w formie kontraktów terytorialnych. Wzmocnienie mechanizmów koordynacji pionowej, zwłaszcza tych, które sprzyjają relacjom opartym na partnerstwie między szczeblami władzy, a nie na hierarchii, staje się coraz ważniejsze w miarę jak samorządy zyskują coraz większe uprawnienia. Sukces na wszystkich szczeblach samorządu zależy od: jasnej, zarówno odgórnej, jak i oddolnej, komunikacji celów i priorytetów; porozumienia w sprawie priorytetów rozwojowych i inwestycyjnych; skoordynowanych działań, szczególnie w obszarach, w których interesy się pokrywają (np. infrastruktura transportowa, rozwój miast i zagospodarowanie przestrzenne itp.)

Ważny postęp we wzmacnianiu koordynacji między poszczególnymi szczeblami administracji

Polska poczyniła znaczne postępy we wspieraniu dialogu Rządu z województwami i gminami. Kraj wspiera realizację swojej polityki rozwojowej za pośrednictwem Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (Ramka 6.12). Komitet analizuje strategie, polityki i przepisy oraz inne mechanizmy powiązane z wdrożeniem SOR w Polsce i ocenia ich efektywność i skuteczność. Równolegle Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego omawia sprawy związane z funkcjonowaniem gmin i polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, jak również kwestie związane z samorządem terytorialnym. Co ciekawe, Komisja Wspólna ma za zadanie wypracowanie wspólnego stanowiska wszystkich szczebli samorządu w

takich sprawach jak zarządzanie usługami komunalnymi i funkcjonowanie samorządu gminnego i powiatowego, a także rozwój regionalny i funkcjonowanie samorządu województwa.

Procesy konsultacyjne prowadzone na szczeblu krajowym lub wojewódzkim również zyskują na znaczeniu w kraju, ale mogą stanowić istotne obciążenie dla zaangażowanych stron. Przystąpienie Polski do UE - dzięki któremu polskie polityki i instytucje krajowe ewoluowały w kierunku pracy w ramach struktury europejskich priorytetów i zasad finansowania - również wpłynęło korzystnie na dialog z JST, ponieważ wiele regulacji dotyczących dostępu do funduszy unijnych wymaga przeprowadzenia formalnych konsultacji. Większość gmin odwiedzonych podczas badań terenowych OECD twierdziła, że ma dobry dialog z województwami, nawet jeśli dialog ten nie zawsze ma charakter formalny czy zinstytucjonalizowany. Dobrym przykładem dialogu są Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, które skupiają marszałków województw, przedstawicieli związków zawodowych, przedstawicieli organizacji pracodawców, a także samorządów. W radach tych przedstawiciele mogą m.in. opiniować projekty strategii rozwoju województwa i inne programy, rekomendować rozwiązania i propozycje zmian prawnych. W tym duchu Starostwo Powiatowe w Krotoszynie prowadzi szerokie konsultacje z wykorzystaniem formularzy elektronicznych dla różnych projektów. Gmina Łubianka uczestniczy w kilku nieformalnych grupach koordynacyjnych i konsultacyjnych, a także w forach zarządzania lokalnego organizowanych przez województwo w celu omówienia priorytetów i pilnych kwestii dwa razy w roku. Konsultacje i współdziałanie pomiędzy gminą a Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego ma miejsce w odniesieniu do konkretnych projektów. Zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę drogową. W tych przypadkach koordynacja dotyczy głównie pozyskiwania środków z UE lub z poziomu krajowego. Zdarza się jednak, że formalne konsultacje postrzegane są jako uciążliwe i czasochłonne zarówno dla organizatorów jak i uczestników. Bywa, że konsultacje są powierzchowne i odbywają się wyłącznie w celu spełnienia wymogów przepisów.

Ramka 6.12. Organy koordynujące współpracę w Polsce

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju w Polsce jest organem ustanowionym przez Radę Ministrów, któremu przewodniczy Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z wiceprzewodniczącym wyznaczonym przez tegoż ministra w randze sekretarza albo podsekretarza stanu. W skład komitetu wchodzi przedstawiciele ministerstw oraz doraźnie zapraszani przedstawiciele (np. samorządów regionalnych i lokalnych, środowiska akademickiego, itd.). Komitet rozpatruje strategie, polityki, regulacje i inne mechanizmy powiązane z wdrożeniem SOR w Polsce, ocenia ich wydajność i skuteczność. Komitet może wyznaczyć podkomitety, na przykład ds. wymiaru terytorialnego lub obszarów wiejskich. Co roku komitet ocenia postępy i wyniki prac, w tym dotyczące finansowania, i przygotowuje rekomendacje dla Rady Ministrów.

Co najmniej raz w roku komitet dokonuje oceny postępu prac i osiągniętych rezultatów (w tym w wymiarze regionalnym) SOR, przebiegu jej finansowania, w tym współfinansowania ze środków UE, analizy komplementarności wsparcia z różnych programów operacyjnych, unijnych i krajowych programów rozwojowych oraz środków prywatnych. Na podstawie tej oceny przygotowuje rekomendacje dla Rady Ministrów w zakresie dostosowań programowych, prawnych i instytucjonalnych.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

W skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wchodzi minister właściwy do spraw administracji publicznej i 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady

Ministrów na wniosek przewodniczącego oraz przedstawiciele ogólnopolskich organizacji JST, którzy pracują w 12 zespołach problemowych i 3 grupach roboczych. Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Wypracowuje wspólne stanowisko rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego, jak również rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa. Komisja Wspólna opracowuje priorytety społeczne i gospodarcze, które mogą wpływać na rozwój regionalny, ocenia warunki prawne i finansowe funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz opiniuje projekty aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu regionalnego i lokalnego.

Źródło: OECD (2018^[47]), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>.

Polskie władze zdały sobie sprawę z tego, że koordynacja nie sprowadza się jedynie do uzgadniania priorytetów czy formalności związanych z konsultacjami, ale polega również na budowaniu potencjału na poziomie lokalnym. Inicjatywy rewitalizacyjne realizowane obecnie w Polsce (Ramka 6.13) stanowią interesujący przykład wsparcia udzielanego przez rząd krajowy i urzędy marszałkowskie w celu wzmocnienia strategicznej koordynacji między poszczególnymi szczeblami władzy, przy jednoczesnym tworzeniu potencjału na poziomie lokalnym. W istocie jednym z głównych filarów tych inicjatyw jest wsparcie udzielane samorządom lokalnym przez władze krajowe i regionalne. Pokazuje, w jaki sposób określony zespół z regionu może wspomagać i wpływać na jakość dokumentów opracowywanych przez lokalnych interesariuszy. Województwa i gminy zaangażowane w ten program ogólnie pozytywnie oceniają jego funkcjonowanie i podkreślają, że jest on dobrym przykładem współpracy samorządu wojewódzkiego i lokalnego. Chociaż inicjatywy rewitalizacyjne stanowią dobry przykład tego jak polityka przenika ze szczebla krajowego na lokalny, program ten ma również swoje ograniczenia. Nie przewiduje on współpracy między gminami, tym samym nie pozostawia miejsca na współpracę poziomą. Inne sektory, takie jak: efektywność energetyczna, kanalizacja i gospodarowanie odpadami stałymi istotnie wykraczają poza granice administracyjne jednej gminy i powinny być rozpatrywane z perspektywy funkcjonalnej większego obszaru.

Ramka 6.13. Nowe podejście do rewitalizacji w Polsce

SOR i Krajowa Polityka Miejska (KPM) uznają rewitalizację za wysoki priorytet dla kraju. W obu dokumentach zbieżne jest odejście od rewitalizacji jako fizycznej odnowy na rzecz pojmowania rewitalizacji jako „procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzonego w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania (wzajemnie powiązane projekty obejmujące kwestie społeczne i gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.” (art. 2.1. Ustawy o rewitalizacji).

Ustawa o rewitalizacji definiuje kroki prawidłowego procesu rewitalizacji, które obejmują: diagnozę, wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzenie gminnego programu rewitalizacji i wdrożenie zaplanowanych działań. Jednym z głównych źródeł finansowania działań

rewitalizacyjnych w Polsce są obecnie fundusze unijne. Umowa Partnerstwa na lata 2014-20 wymieniała rewitalizację jako jeden z pięciu tzw. obszarów strategicznej interwencji.

SOR wyszczególnia inicjatywy wspierające i promujące rewitalizację na poziomie lokalnym, a wśród nich:

- Wsparcie finansowe: gminy otrzymują wsparcie finansowe na przygotowanie i aktualizację swoich programów rewitalizacji. Ponad 1.000 gmin skorzystało z tego typu dotacji.
- Wsparcie techniczne: realizowane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich. Działający w każdym urzędzie zespół ds. rewitalizacji monitoruje jakość programów rewitalizacji i konsultuje je z gminami.

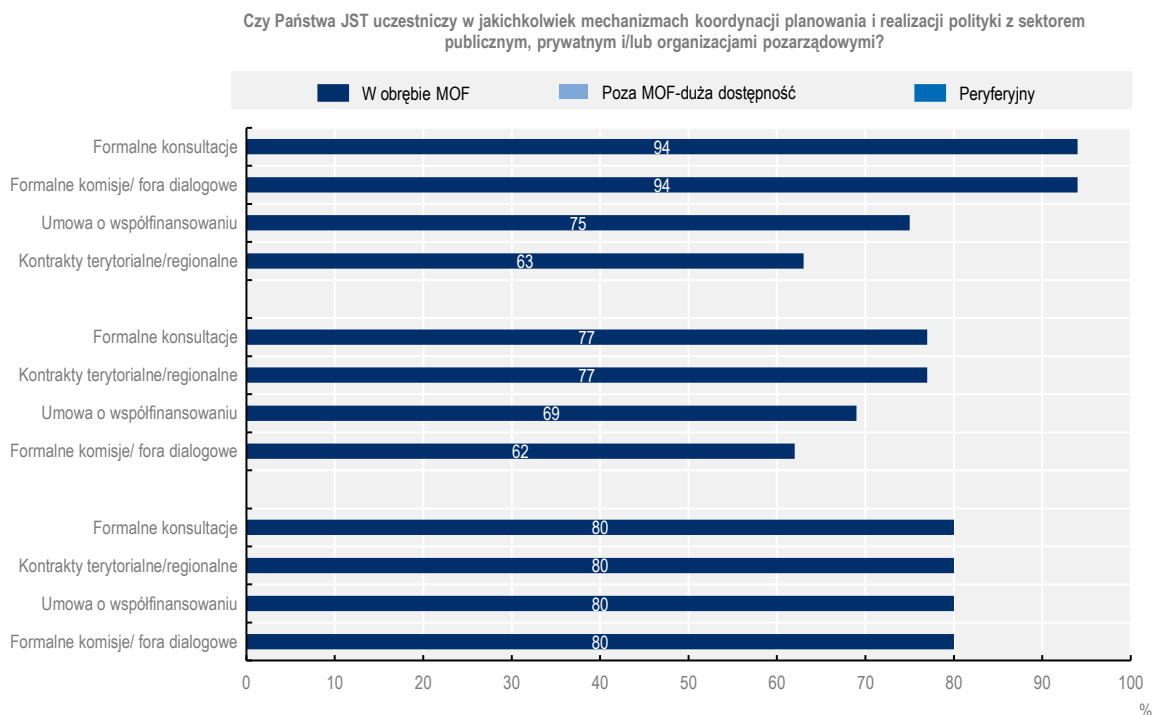
Ponadto MFiPR realizuje projekt Modelowej Rewitalizacji. Inicjatywa ta wspiera wybrane miasta w procesie tworzenia programów rewitalizacji i modelowych działań rewitalizacyjnych. Dodatkowo trzy miasta wymienione w Umowie Partnerstwa - Bytom, Łódź i Wałbrzych - otrzymały wsparcie rewitalizacyjne w ramach projektu Pilotażowa Rewitalizacja. Ta forma wsparcia jest dostosowana do ich potrzeb i pomaga w wypracowaniu rozwiązań, które odpowiadają na specyficzne potrzeby tych miast, a jednocześnie wpisują się w wizję ich rozwoju. Dodatkowo, miasta te mogą liczyć na wsparcie MFiPR oraz ekspertów zewnętrznych.

Osiągnięcia i rezultaty podejmowanych inicjatyw upowszechniane są poprzez Narodowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji, portal o nowoczesnym podejściu do rewitalizacji.

Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019^[31]), *Sustainable Urban Development in Poland*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf (accessed on 11 September 2020).

Wyniki badania prowadzonego przez OECD odzwierciedlają wysiłki podejmowane przez Polskę w celu pobudzenia koordynacji pionowej (Rysunek 6.9). Zdecydowana większość samorządów lokalnych uczestniczy w różnych mechanizmach koordynacji polityki. Dotyczy to w szczególności gmin należących do MOF, spośród których 94% uczestniczy w formalnych konsultacjach na szczeblu krajowym lub w formalnych komitetach i forach dialogu. Taki formalny udział jest mniej popularny wśród gmin poza MOF lub gmin peryferyjnych. Mimo tego odsetek gmin, z którymi prowadzone są formalne konsultacje, jest nadal znaczący (odpowiednio 77% i 80%). Inne formy mechanizmów koordynacji, np. współfinansowanie i kontrakty terytorialne, popularne są we wszystkich trzech poziomach władzy samorządowej.

Rysunek 6.9. Mechanizmy współpracy na różnych szczeblach administracji publicznej



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

Koordinacja między różnymi szczeblami administracji publicznej ma wciąż charakter doraźny.

Koordinacja między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej opiera się głównie na projektach i zależy w dużej mierze od chęci współpracy. Podczas gdy w Polsce konsultacje dotyczące procesu planowania lub konkretnych projektów faktycznie mają miejsce, w niektórych przypadkach są one przeprowadzane jedynie w celu spełnienia wymogów formalnych, a udział gmin w takich konsultacjach jest ograniczony. Ponieważ dokumenty planistyczne niekoniecznie obejmują projekty inwestycyjne (bardziej szczegółowa analiza znajduje się w rozdziale 3) współpraca regionu ze środowiskiem lokalnym zwykle ma charakter doraźny, w zależności od przygotowywanych projektów, w szczególności tych finansowanych z funduszy UE. Większość gmin odwiedzonych w trakcie badań terenowych OECD oświadczyła, że uczestniczyła w spotkaniach z przedstawicielami szczebla regionalnego, organizowanych w miarę pojawiających się potrzeb, które jednak nie przewidywały długoterminowej współpracy strategicznej. Tymczasem współpraca ze szczeblem regionalnym i krajowym w dużym stopniu powinna się opierać na gotowości do współpracy każdej ze stron. Z badania EBI na temat inwestycji infrastrukturalnych na szczeblu samorządu terytorialnego wynika, że ogólnie odsetek polskich gmin skłonnych do współdziałania w zakresie planowania i realizacji projektów inwestycyjnych jest bardzo niski. Tylko 13% polskich gmin zawsze współpracuje z regionami, a 8% z władzami metropolitalnymi (EIB, 2017^[5]). Ponadto dialog, głównie w formie konsultacji, jest prowadzony przez wyższe szczeble władzy, a nie przez inicjatywy oddolne. Co więcej, częstą praktyką władz krajowych i regionalnych jest rozpoczynanie konsultacji bez uprzedzenia, a następnie wyznaczanie krótkiego (np. 7-dniowego) terminu na zgłaszanie uwag, co w praktyce uniemożliwia niektórym interesariuszom udział w konsultacjach. Sytuacja ta jest szczególnie trudna dla mniejszych i słabszych gmin, które mają trudności w przeprowadzaniu spontanicznych i krótkoterminowych analiz dużych projektów dokumentów. To w praktyce tworzy barierę dla właściwego zaangażowania i uniemożliwia udział.

Szttywne i złożone formy prawne utrudniają współpracę między różnymi szczeblami władzy. Podczas badań terenowych OECD niektóre gminy stwierdziły, że wąskie gardła koordynacji pionowej często wynikają z braku zrozumienia procesów. Jest to zgodne z odpowiedziami udzielonymi w kwestionariuszu OECD przez podmioty szczebla krajowego, które stwierdziły, że sztywne formy prawne wydają się być głównym wyzwaniem w zakresie koordynacji opracowywania i wdrażania polityki na różnych szczeblach administracji publicznej. Podmioty krajowe i regionalne podkreśliły brak przygotowania na poziomie lokalnym jako istotne wyzwanie dla koordynacji. Jednocześnie, w badaniu Banku Światowego podkreśla się, że ograniczenia w tworzeniu form współdziałania i związków pomiędzy odpowiednimi szczeblami samorządowymi stanowią główną barierę dla integracji w sektorze transportu publicznego. Stworzenie związków transportowych obejmujących wszystkie władze transportowe na danym obszarze, zwłaszcza te odpowiedzialne za transport kolejowy, stanowiłoby duży krok naprzód. W rzeczywistości, obecne polskie ramy prawne nie pozwalają na tworzenie związków pomiędzy władzami wojewódzkimi i władzami lokalnymi (World Bank, 2016^[32]).

Dążenie do podejścia terytorialnego we współpracy międzysamorządowej

Od czasu reform samorządowych kontrakty terytorialne stanowiły kluczowe narzędzie zapewniania koordynacji stosowane przez polskie władze na wszystkich szczeblach. Zainspirowane przykładem francuskim, od pierwszej edycji w latach 2001-2002, instrumenty te miały wspierać decentralizację i sprzyjać nadawaniu regionom większych uprawnień w zakresie programowania i wdrażania polityki regionalnej (Churski, 2018^[48]). Wraz z przystąpieniem Polski do UE kontrakty terytorialne (lub kontrakty wojewódzkie, jak wówczas je nazywano) stały się instrumentem redystrybucji budżetu państwa na rzecz współfinansowania inwestycji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE w województwach, a także na rzecz finansowania działań realizowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych. W okresie programowania 2014-20 dotychczasowe kontrakty wojewódzkie ewoluowały w kierunku „kontraktów terytorialnych”, których wyraźnym celem jest „koordynacja działań prorozwojowych podejmowanych przez administrację rządową i samorządową ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów ustalonych w odniesieniu do określonego w nich obszaru (Churski, 2018^[48]). Kontrakty te są przygotowywane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wspólnie z ministrami właściwymi dla danego kontraktu. Na poziomie regionalnym odpowiedzialne są władze wojewódzkie, które jednak przekazują kontrakt do samorządów lokalnych, jeśli to ich dotyczą opisane działania.

Chociaż kontrakty terytorialne stanowią silne narzędzie współfinansowania inwestycji, to jednak istnieje również kilka niedociągnięć związanych z ich zakresem i wdrażaniem. Podczas ich wdrażania Polska napotkała różne wyzwania związane m.in. z ich sztywnością, ograniczonym zakresem i ogólnym procesem opracowywania. Przykładowo, udokumentowano, że negocjacje pomiędzy szczeblem krajowym i regionalnym nie są pozbawione przeszkód (Churski, 2018^[48]). Projekty zarządzane i współfinansowane w ramach tych porozumień są zazwyczaj fragmentaryczne i zależne od sektora, a ich wykorzystanie ograniczało się głównie do dużych inicjatyw infrastrukturalnych na obszarach miejskich. Obszary wiejskie nie mogą bowiem zawierać kontraktów terytorialnych. W większości przypadków inicjatywy i decyzje podejmowane są głównie na szczeblu krajowym, który jednocześnie wykorzystuje zasoby regionalne na potrzeby planów sektorowych. W rezultacie powiązania i spójność między projektami opartymi na kontraktach terytorialnych a regionalnymi i lokalnymi strategiami rozwoju są słabe.

Wprowadzenie pewnych zmian w tym rozwiązaniu mogłoby pomóc przejść do kontraktów opartych na kryterium terytorialnym, jak w przypadku Kolumbii czy Francji (Ramka 6.14). Kontrakty terytorialne należy postrzegać jako sposób na wskazanie projektów istotnych dla konkurencyjności na poziomie regionalnym i lokalnym, które mogłyby przynieść znaczne korzyści w zakresie wydajności i efektywności. Aby dalej rozwijać kontrakty, należy rozważyć kilka kluczowych elementów, takich jak:

- Określenie celów i priorytetów rozwoju regionalnego wspieranych przez kontrakt poprzez staranną ocenę potrzeb i możliwości w województwach i gminach (Charbit and Romano, 2017^[49]). Cele i priorytety powinny być spójne z regionalnymi i lokalnymi strategiami rozwoju.
- Rozszerzenie zakresu kontraktów na cały region, zachęcanie do inwestycji sprzyjających partnerstwu miejsko-miejskim, miejsko-wiejskim lub wiejsko-wiejskim, które uwzględniają obszar funkcjonalny.
- Zrównoważenie obecnego, dominującego odgórnego podejścia silniejszym komponentem oddolnym poprzez dialog z interesariuszami kontraktu. W konsultacjach powinny uczestniczyć podmioty krajowe, regionalne i lokalne, sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a dialogu powinno być ustalenie priorytetów i działań w oparciu o ocenę potrzeb w zakresie rozwoju lokalnego, a tym samym regionalnego. Na przykład, we Francji dwuletnia faza konsultacji pozwoliła rządowi krajowemu i regionalnym na uzgodnienie kontraktów dotyczących planowania państwo-region (*Contrat de plan État-région*, CPER) (Charbit and Romano, 2017^[49]).
- Zachęcanie do zawierania partnerstw krajowych i/lub regionalnych ze związkami gminnymi w celu wspierania inwestycji na skalę ponadgminną. Mogłoby to szczególnie pomóc gminom peryferyjnym, które same nie posiadają zdolności do zawierania takich umów. Finansowanie mogłoby być przeznaczone w szczególności na kontrakty podpisywane przez grupy lub sieci gmin. Szczególne modele umów mogłyby być adresowane do obszarów metropolitalnych, na wzór porozumień miast (City Deals) w Wielkiej Brytanii.
- Włączenie mechanizmów monitorowania i ewaluacji do oceny stopnia realizacji kontraktu, które umożliwiają ocenę wyników i potencjalnych skutków kontraktów, przy jednoczesnym wyciąganiu nauki z odniesionych sukcesów i porażek oraz ułatwianiu procesu wzajemnego uczenia się. Monitoring i ewaluacja mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia egzekwowania za pomocą konkretnych zachęt, na przykład poprzez przyznawanie części finansowania w oparciu o dobre wyniki.

W celu dalszego wzmocnienia partnerstw terytorialnych, Polska powinna wykorzystać, rozwinąć proces planowania polityki rozwojowej. Dzięki temu zapewniona może być większa zgodność w realizacji priorytetów, osiągania celów na wszystkich poziomach administracji publicznej (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 3). Duża liczba podmiotów zaangażowanych w kwestie terytorialne i lokalne w Polsce sprawia, że niezwykle ważne jest opracowanie ram planowania, które promują spójne podejście. Dokumenty planistyczne, w tym dokumenty określające wizję, zintegrowane polityki strategiczne na poziomie krajowym, polityki sektorowe i strategie rozwoju na poziomie lokalnym, są mechanizmami koordynacyjnymi, które budują pionowe i poziome powiązania pomiędzy podmiotami rządowymi i ich działaniami, a podmiotami samorządowymi. Dokumenty takie łączą również różne poziomy kaskady polityki i pomagają koordynować różne interesy podczas wdrażania nowej lub zreformowanej polityki. Aby tak się stało, strategie rozwoju powinny opierać się na ocenie cech regionalnych i lokalnych oraz specyficznych czynników konkurencyjnych, a inwestycje powinny być dostosowane do potrzeb regionalnych (Mizell and Allain-Dupré, 2013^[33]). Konieczne jest podjęcie intensywnych działań w zakresie komunikacji i informacji na szczeblu krajowym i regionalnym, a także przyjęcie bardziej strategicznego podejścia do skoordynowanego planowania polityki rozwoju. Zapewnienie by różne szczeble władzy znały wzajemnie swoje wizje rozwoju, priorytety i planowane działania, ma fundamentalne znaczenie dla spójnego wdrażania strategii rozwojowych. Uchwalone w lipcu 2020 r. zmiany w Zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowią ważny krok w zapewnieniu planowania rozwoju na poziomie lokalnym. Zmiany te mogą pomóc Polsce w osiągnięciu wyższej produktywności na całym terytorium.

Ramka 6.14. Kontrakty inwestycyjne: na przykładzie Kolumbii i Francji

Francja

Kontrakty dotyczące planowania zawierane między państwem a regionem (CPER) funkcjonują od 1982 r. i stanowią ważne narzędzie polityki regionalnej w zakresie planowania, zarządzania i koordynacji. Charakteryzują się one szerokim zakresem tematycznym i międzysektorowym charakterem, z podejściem terytorialnym stosowanym w różnych obszarach polityki, w tym w kwestiach przemysłowych, środowiskowych i wiejskich. DATAR spełnia rolę głównego krajowego partnera regionów w opracowywaniu i wdrażaniu takich dokumentów planistycznych. Przewodniczący Rady Regionalnej i Prefekt, jako przedstawiciele resortów rządu krajowego, opracowują kontrakt. Współfinansowanie interwencji jest postrzegane jako ważny mechanizm koordynacyjny.

Kontrakty dotyczące planowania 2007-13: W 2007 r., wraz z uruchomieniem programów funduszy strukturalnych na lata 2007-13, wprowadzono nową generację kontraktów między państwem a regionem w celu zwiększenia powiązań między francuską i unijną polityką regionalną. Nowe kontrakty obowiązują w tych samych ramach czasowych co programy operacyjne UE, opierają się na wspólnej analizie terytorialnej i posiadają zintegrowane systemy monitoringu. Podobnie jak w przypadku funduszy strukturalnych, regiony mogą podjąć decyzję o umorzeniu środków po upływie 18 miesięcy od zatwierdzenia projektu, jeżeli nie podjęto żadnych zobowiązań. Kontrakty w większym stopniu koncentrują się na agendach z Göteborga i Lizbony. Odzwierciedlają one trzy obszary priorytetowe: promowanie konkurencyjności i atrakcyjności terytorialnej, środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju oraz spójność społeczną i terytorialną. Nacisk na zrównoważony rozwój zwiększył się, wraz z procesem konsultacji rozpoczętym w 2007 r. (Grenelle de l'environnement). Priorytetowo traktowane są funkcje miękkie (np. edukacja, badania i rozwój) oraz infrastruktura inna niż drogowa.

Kontrakty dotyczące planowania 2014-20: Uruchomiono nową generację kontraktów dotyczących planowania między państwem a regionem na lata 2014-20. Wybrano pięć tematów: szkolnictwo wyższe, badania i innowacje; ogólnokrajowy dostęp do bardzo szybkich łącz szerokopasmowych i rozwijanie zastosowań technologii cyfrowych; innowacje, obiecujące nisze i fabryka przyszłości; mobilność multimodalna; transformacja środowiskowa i energetyczna. Zatrudnienie, będące priorytetem dla rządu, zostało potraktowane w kontraktach w sposób przekrojowy.

W celu zapewnienia równości między terytoriami w ramach regionów, kontrakty uruchomiły specjalne środki dla obszarów priorytetowych: priorytetowe dzielnice miejskie, obszary narażone na skutki wdrażanej poważnej restrukturyzacji gospodarczej, obszary borykające się z deficytem usług publicznych (obszary wiejskie), obszary metropolitalne i dolina Sekwany. Zostały odnowione umowy międzyregionalne dotyczące dorzeczy górskich i rzecznych. Przygotowanie tych kontraktów nowej generacji przebiegało w dwóch fazach: pierwsza faza obejmowała myślenie strategiczne i wspólne działania przygotowawcze rządu krajowego i regionów; druga faza obejmowała negocjacje finansowe.

Kolumbia

Wysiłki zmierzające do lepszej koordynacji inwestycji między trzema szczeblami administracji w sposób międzysektorowy doprowadziły do wprowadzenia na początku 2010 r. *Contratos Plan*, programów inwestycyjnych w konkretnych obszarach określonych wspólnie przez rząd krajowy (który finansuje większość z nich), departamenty i gminy. Na początek, opracowano 7 *Contratos Plan* w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2010-2014 (w 9 departamentach i 272 gminach), a 17 zaplanowano w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2014-18 do roku 2018. Koncentrują się one na regionach pozostających w złej kondycji gospodarczej oraz na poprawie połączeń drogowych lub świadczeniu usług z zakresu edukacji, opieki zdrowotnej i oczyszczania wody. Chociaż kolumbijskie kontrakty są wzorowane na francuskich kontraktach CPER, różnią się od nich tym, że system francuski

przewiduje jednoczesne przygotowanie wszystkich kontraktów, z których każdy trwa siedem lat. Podpisane do tej pory *Contratos Plan* charakteryzują się różnymi terminami obowiązywania (od 3 do 8 lat) i różnym zasięgiem terytorialnym: niektóre koncentrują się na jednym departamencie (np. Santander); jeden koncentruje się na grupie departamentów (Atrato-Gran Darien obejmujący 25 gmin w 3 departamentach Antioquia, Chocó i Córdoba); a większość koncentruje się na grupach gmin. W przypadku siedmiu pilotażowych *Contratos Plan*, strony musiały uzgodnić strategiczne porozumienie na rzecz rozwoju terytorium.

Źródło: OECD (2017^[37]), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278875-en>.

Rekomendacje

Zmniejszenie nierównowagi pomiędzy wydatkami a dochodami

Rekomendacje dla szczebla krajowego

Zwiększenie autonomii fiskalnej JST w celu zmniejszenia zależności władz lokalnych i regionalnych od transferów państwowych

Większa równowaga pomiędzy przewidywalnymi dochodami, a potrzebami w zakresie wydatków może pomóc Polsce w poprawie rozliczalności i zdolności reagowania. Dalsza decentralizacja dochodów, poprzez przyznanie większej autonomii fiskalnej jednostkom samorządu terytorialnego, tj. większych kompetencji podatkowych w zakresie ustalania stawek i podstawy opodatkowania, zwłaszcza w odniesieniu do podatku od nieruchomości, może zapewnić skuteczniejsze funkcjonowanie systemu decentralizacji.

Zapewnienie dostatecznego finansowania dla delegowanych zadań

Istnienie niesfinansowanych zadań stanowi duże wyzwanie dla gmin w całej Polsce, w szczególności ze względu na delegowanie nowych obowiązków (np. edukacyjnych) do władz lokalnych. W przypadku powiatów presja na finansowanie jednostek organizacyjnych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia wyższych standardów usług lokalnych (np. usług społecznych i zdrowotnych, w tym szpitali, domów pomocy społecznej, domów dziecka, itp.) bez transferu odpowiednich środków. Dlatego też kluczowe jest, aby rząd krajowy przydzielał władzom lokalnym wystarczające środki finansowe, dbając o to, aby delegowaniu nowych zadań do samorządów towarzyszyły odpowiednie środki. W tym celu należy dokonać przeglądu kompetencji i funkcji samorządów lokalnych oraz ich finansowania, aby jednoznacznie ustalić podział obowiązków i sposób ich finansowania na wszystkich szczeblach samorządowych. Pomogłoby to w uzyskaniu pełnej odpowiedzi na pytanie: jaki jest wpływ delegowanych niedawno do samorządów zadań na ich obciążenia i ograniczenia? Przegląd taki mógłby również zostać przeprowadzony w perspektywie średnioterminowej w ramach sformalizowanego dialogu krajowego, obejmującego wszystkie szczeble samorządowe, odpowiednich interesariuszy i ekspertów w zakresie obecnego systemu decentralizacji w Polsce. Celem tego ogólnokrajowego dialogu mógłby być przegląd istniejącej organizacji administracyjnej i terytorialnej kraju na szczeblu lokalnym pod kątem racjonalizowania i uporządkowania systemu administracji, zredukowania jego złożoności oraz jednoznacznego określenia funkcji w połączeniu ze środkami umożliwiającymi ich wykonywanie.

Rekomendacje dla dużych samorządów lokalnych

Wykorzystanie innowacyjnych źródeł finansowania

Aby zmniejszyć uzależnienie od transferów państwowych i zapewnić finansowanie projektów inwestycyjnych, duże gminy o dostatecznym potencjale powinny wykorzystywać innowacyjne mechanizmy finansowania, np. partnerstwo z sektorem prywatnym i inwestorami instytucjonalnymi, wdrażanie partnerstw publiczno-prywatnych lub innych instrumentów, takich jak zielone obligacje czy obligacje społeczne dla dużych obszarów metropolitalnych. Korzystaniu z nowych i innowacyjnych mechanizmów finansowania powinna towarzyszyć ocena wynikających z nich korzyści, ryzyka i lokalnych możliwości ich wykorzystania.

Wzmocnienie współpracy międzygminnej

Rekomendacje dla szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego

Opracowanie finansowych i niefinansowych zachęt do współpracy międzygminnej

Polskie samorządy lokalne coraz częściej dostrzegają korzyści płynące ze współpracy międzygminnej. Wciąż jednak, pomimo wzrostowego trendu, rozwój różnych form współpracy międzygminnej przebiega powoli i jest zróżnicowany w skali kraju. Współpraca między gminami odbywa się głównie w oparciu o projekty, którym brakuje kompleksowego, funkcjonalnego podejścia do współpracy i ogranicza się do takich sektorów jak edukacja i mieszkalnictwo. Aby jeszcze bardziej zachęcić do współpracy międzygminnej, administracja rządowa, we współpracy i koordynacji z województwami, może podjąć dodatkowe działania dla aktywnego promowania i wspierania współpracy międzygminnej, a także zademonstrowania płynących z niej korzyści:

- Tworzenie zachęt finansowych dla współpracy międzygminnej, dzięki której gminy mogą uzyskać dostęp do wyższych kwot finansowania wspólnych projektów lub usług. Takie zachęty finansowe powinny być ukierunkowane w szczególności na projekty zgodne z ponadlokalnymi strategiami rozwoju, w świetle znowelizowanej ustawy o zasadach polityki rozwojowej z lipca 2020 roku. Polska przeznaczając część dostępnych środków na rozwój lokalny i inwestycje wyłącznie w ramach wspólnych projektów, może jednocześnie zachęcać do rozwoju nowych, ponadlokalnych strategii. Polska może również promować porozumienia o współfinansowaniu projektów pomiędzy rządem krajowym a sieciami gmin. W tym celu należy opracować bardziej elastyczne zasady pozwalające na realizowanie wspólnych usług publicznych przez partnerstwa międzygminne.
- Zachęcanie do współpracy międzygminnej poprzez zapewnianie doradztwa i pomocy technicznej, promowanie wymiany informacji lub dostarczanie konkretnych wytycznych dotyczących zarządzania taką współpracą. Władze szczebla krajowego lub regionalnego oraz organizacje zrzeszające samorządy lokalne mogłyby organizować działania w zakresie wzajemnego uczenia się, w ramach których gminy uczestniczące w udanych projektach współpracy mogłyby dzielić się swoimi doświadczeniami i zachęcać inne gminy do udziału w takich partnerstwach. Województwa lub organizacje samorządowe mogłyby przewodzić temu procesowi budowania potencjału i wzajemnego uczenia się, w szczególności w obszarach, w których władze lokalne mają bardziej ograniczone możliwości instytucjonalne i/lub trudne warunki rozwoju. Proces ten powinien być szczególnie skoncentrowany na gminach należących do Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI).
- Przekonywanie, poprzez zachęty finansowe lub niefinansowe, do tworzenia programów współpracy między gminami o różnych możliwościach, biorąc pod uwagę zróżnicowanie krajobrazu gminnego w Polsce. Większe i silniejsze gminy, które dysponują większymi możliwościami realizacji określonych projektów rozwojowych, powinny współpracować z mniejszymi gminami sąsiadującymi. Zarówno większe, jak i mniejsze gminy, mogą skorzystać z

synergii pozytywnych efektów, a szczególnie mniejsze gminy mogą w perspektywie średnioterminowej czerpać ogromne korzyści z wiedzy i potencjału większych gmin.

Wzmocnienie potencjału samorządów lokalnych w zakresie opracowywania programów współpracy międzygminnej, w szczególności w świetle nowych ponadlokalnych strategii rozwoju i porozumień terytorialnych

- Organizowanie ukierunkowanych szkoleń dla pracowników gmin na temat różnych istniejących programów współpracy i ich zasad. Szkolenia te powinny koncentrować się w szczególności na odległych i małych gminach, które nieczęsto nawiązują współpracę z innymi gminami. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) powinno w szczególności organizować, prowadzić szkolenia. Mogłoby podejmować działania ukierunkowane na budowanie potencjału gmin w zakresie ponadlokalnych strategii rozwoju oraz porozumień terytorialnych, wprowadzonych w ostatnim czasie na mocy prawa. Szkolenia takie mogłyby być w pierwszej kolejności skierowane do gmin spoza miejskich obszarów funkcjonalnych oraz leżących w obszarach strategicznej interwencji. Jest to również sposób na zachęcenie samorządów do rozwoju strategii ponadlokalnych.
- Opracowanie dla gmin jasnego zestawu narzędzi lub wytycznych umożliwiających uzyskanie korzyści płynących z porozumień o współpracy międzygminnej, jak również wskazanie konkretnych kroków, jakie gminy powinny podjąć w celu nawiązania partnerstw z sąsiednimi samorządami. Dokument ten musi zawierać przejrzyste wytyczne dotyczące wypełniania procedur administracyjnych dla różnych instrumentów przewidzianych przez prawo przy zawieraniu porozumień o współpracy. Wytyczne te wspierałyby proces wzajemnego uczenia się.
- Wykorzystanie zrealizowanych z powodzeniem programów networkingu i współdziałania w celu wzmocnienia współpracy międzygminnej w ramach obszarów funkcjonalnych. Aby rozszerzyć wpływ pozytywnych doświadczeń wynikających ze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) na wszystkie miasta i ich obszary funkcjonalne, zgodnie z obecną wizją MFiPR, ministerstwo we współpracy z województwami powinno promować wzajemne uczenie się i organizować warsztaty rozwoju potencjału, na których dzielono by się dobrymi doświadczeniami z ich realizacji. Inne inicjatywy, które mogłyby wspierać wzajemne uczenie się to Partnerska Inicjatywa Miast, która odniosła również sukces w promowaniu sieci gmin na rzecz zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju.

Zapewnienie, że ramy prawne dla współpracy międzygminnej są proste i elastyczne

Gminy w całej Polsce podkreślają, że istnienie sztywnych ram prawnych decydujących o formie współpracy międzygminnej jest jednym z największych wyzwań dla tworzenia porozumień kooperacyjnych. Brak konkretnych zachęt do współpracy w połączeniu z biurokratycznymi procedurami powoduje, że współdziałanie między gminami jest słabe. Istotną staje się elastyczność niezbędna we współpracy zróżnicowanych gmin, które stoją przed specyficznymi i odmiennymi wyzwaniami. Elastyczność rozwiązań w zakresie współpracy ma również kluczowe znaczenie dla umożliwienia gminom skuteczniejszego i szybszego reagowania na wyzwania, które pojawiły się w wyniku nieoczekiwanych sytuacji kryzysowych. Kluczowe kroki jakie należałoby podjąć w tym kierunku są następujące:

- Uproszczenie procedur administracyjnych dotyczących zawarcia porozumień o współpracy między gminami. W tym celu konieczny byłby gruntowny przegląd różnych istniejących ram prawnych. Przeglądowi temu powinny towarzyszyć konsultacje z gminami, które wskażą najważniejsze bariery. Proces ten powinien również prowadzić do zidentyfikowania potencjalnych korzyści wynikających z istnienia niektórych ram prawnych.
- Włączenie elastyczności do różnych ram prawnych współpracy międzygminnej, tak aby można je było dostosować do różnorodnych kontekstów i potrzeb. Można wykorzystać doświadczenia

francuskie wynikające z wdrożenia „kontraktów na zasadzie wzajemności”, które strukturyzują dialog pomiędzy gminami wiejskimi i miejskimi, zamiast sztywnego ustalania obowiązków każdej ze stron. Porozumienia takie mogą być dostosowywane do różnych uwarunkowań terytorialnych; ich jurysdykcje nie są z góry ustalone, co pozwala na objęcie nimi różnych obszarów w zależności od przedmiotowego zagadnienia.

Rekomendacje dla różnych szczebli samorządowych

Przyjęcie ponadlokalnej strategii rozwoju i programów współpracy

Uchwalona w lipcu 2020 roku nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadza możliwość opracowywania przez gminy wspólnych strategii rozwoju lub ponadlokalnych strategii rozwoju dla tzw. obszarów funkcjonalnych. Gminy należące do tego samego obszaru funkcjonalnego powinny aktywnie dążyć do opracowania tych strategii. Ponadlokalne strategie rozwoju powinny służyć jako główne ramy planowania i decydować o tym, jaką formę partnerstwa należy ustanowić (związek międzygminny, stowarzyszenie gmin, porozumienie międzygminne, umowy terytorialne itp.) i z kim. W tym celu ważne jest aby:

- Wskazać osobę/zespół spośród personelu administracyjnego szczebla lokalnego i powiatowego, który będzie odpowiadać za identyfikowanie możliwości i prowadzenie współpracy partnerskiej, zwłaszcza między gminami, które należą do tego samego obszaru funkcjonalnego. Taka osoba/zespół powinni aktywnie i regularnie znajdować możliwości współpracy, monitorować model współpracy i oceniać jej wyniki/efekty.
- Określić wskaźniki (finansowe i niefinansowe) służące do monitorowania i oceny porozumień o współpracy i partnerstwie. W tym celu ważne jest, aby poszczególne partnerstwa (niezależnie od ich formy) wyznaczały jasne cele i działania służące ich osiągnięciu. Partnerzy powinni podejmować działania zgodnie z wynikami ewaluacji.
- Regiony mogą odgrywać aktywną rolę w promowaniu współpracy poprzez zachęty finansowe już od fazy planowania. W tym celu można skorzystać z istniejących przykładów, jak np. z województwa lubelskiego, które zapewnia dodatkowe środki finansowe dla gmin z obszaru funkcjonalnego, które przygotowują wspólny plan strategiczny.

Postęp w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi

Rekomendacje dla wszystkich szczebli administracji

Wprowadzenie rozwiązań prawnych uznających szczególny status obszarów metropolitalnych i zachęcających do innowacji

Krajobraz miejski w Polsce jest niejednorodny. Dlatego model zarządzania obszarami metropolitalnymi musi uwzględniać to zróżnicowanie, będąc możliwie jak najbardziej elastycznym (a nie „uniwersalnym”). Model zarządzania metropoliami musi być zgodny ze strukturą różnych miejskich obszarów funkcjonalnych. O ile w przypadku niektórych obszarów miejskich skutecznym rozwiązaniem może być przekazanie regionom lub miastu na prawach powiatu kompetencji w zakresie zarządzania metropoliami, dla innych obszarów miejskich konieczne może okazać się stworzenie nowej i niezależnej instytucji. W jeszcze innych przypadkach dobrym rozwiązaniem może być również porozumienie międzygminne, jak to utworzone w województwie śląskim, w którym struktury zarządzania zostały przemodelowane i dostosowane do potrzeb ekonomicznego obszaru funkcjonalnego metropolii. Kraje OECD coraz częściej wdrażają w swoich krajach zróżnicowane - raczej niż uniwersalne - podejścia do zarządzania metropoliami (Allain-Dupré, Chatry and Moisis, 2020^[50])

Zróźnicowane podejścia do zarządzania obszarami metropolitalnymi mogą być: i) elastyczne lub eksperymentalne (patrz niżej), dopuszczające inicjatywy oddolne w oparciu o istniejące ogólne ustawy i prawa; ii) oparte na formalnych aktach prawnych (np. związek metropolitalny w województwie śląskim); lub iii) oparte na istniejących strukturach instytucjonalnych, takich jak związki lub stowarzyszenia metropolitalne.

Niezależnie od formy, ramy prawne muszą brać pod uwagę szczególny status porozumienia, z określonymi uprawnieniami i zadaniami (np. transport, planowanie przestrzenne i lokalne, rozwój społeczno-gospodarczy), a także gwarantować odpowiednie finansowanie (patrz niżej). Takie asymetryczne podejście – zróźnicowane w zależności od konkretnego kontekstu – powinno być oparte na konsultacjach, dialogu, przejrzystości i porozumieniach pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami.

Umożliwienie eksperymentowania przy tworzeniu elastycznych modeli zarządzania metropolitalnego

Aby model zarządzania metropolią odniósł sukces, korzystne byłoby umożliwienie przeprowadzenia projektów pilotażowych, w ramach których dany kraj mógłby eksperymentować z różnymi modelami zarządzania. Korzystanie z praktycznych doświadczeń we wdrażaniu asymetrycznego podejścia może umożliwić zainteresowanym stronom pomyślnie wdrożenie różnych modeli zarządzania w najbliższej przyszłości. Przykładem może być Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), którą można potraktować jako doświadczenie pilotażowe. Wyczerpująca ocena jej funkcjonowania może pozwolić rozwinąć to doświadczenie i dostosować je do różnych kontekstów metropolitalnych w kraju. Polska mogłaby również wykorzystać doświadczenia pilotażowe w zakresie decentralizacji kompetencji jako sposobu na zapewnienie stopniowej zmiany instytucjonalnej i „uczenia się przez działanie”.

Aby umożliwić przeprowadzenie pomyślnych działań pilotażowych, prowadzących do długoterminowych zmian systemowych, korzystne mogą być sprzyjające ramy regulacyjne i prawne, jak również ścisła i regularna współpraca między różnymi interesariuszami. Ramy regulacyjne mogą określać sposób walidacji i oceny wyników działań pilotażowych oraz zapewniać możliwości i dochody do zwiększenia skali. W międzyczasie, podczas wdrażania projektu pilotażowego, należy utrzymać ścisłą i efektywną współpracę pomiędzy wszystkimi interesariuszami, w tym administracją rządową i samorządową na różnych poziomach. Bliska współpraca ma służyć realizacji wspólnych celów i podejmowaniu wspólnych wysiłków przy opracowywaniu najlepszych rozwiązań i praktyk w celu skutecznego wdrożenia działań pilotażowych, zapewnienia wpływu i upowszechnienia wyników w całym kraju, a nawet doprowadzenia do długoterminowych zmian regulacyjnych i legislacyjnych.

Zapewnienie odpowiednich zasobów dla obszarów metropolitalnych

Bez względu na formę, skuteczność każdej instytucji metropolitalnej będzie w dużej mierze zależała od kompetencji kadr, wdrożonej struktury administracyjnej i przydzielonych zasobów finansowych. Aby funkcjonować z powodzeniem, struktury instytucji metropolitalnych muszą posiadać pewien zakres kompetencji decyzyjnych w odniesieniu do zasobów i dochodów własnych. Struktura zarządzania metropolią musi dysponować własnymi dochodami, transferami finansowymi ze szczebla krajowego lub wpływami z lokalnych składek lub kombinacją wszystkich trzech źródeł. Na początek można promować specjalne rozwiązania podatkowe dla partnerstw międzygminnych lub obszarów metropolitalnych, nie odbierając im zasobów. Administracja rządowa musi zadbać o to, aby instytucje metropolitalne, niezależnie od ich formy, dysponowały wystarczającymi środkami finansowymi, dostosowanymi do powierzonych zadań i odpowiadającymi na ich potrzeby finansowe w zakresie infrastruktury i usług. W tym celu może być potrzebny odpowiedni akt prawny. Alternatywnie gminy przynależące do obszaru metropolitalnego mogą zdecydować się na wpłacanie składki ze swoich budżetów gminnych (np. ich wysokość wskazywana byłaby na podstawie liczby mieszkańców).

Budowanie silniejszych partnerstw i mechanizmów współpracy na wszystkich szczeblach władzy

Rekomendacje dla szczebla krajowego

Wzmocnienie kontraktów terytorialnych

Kontrakty terytorialne stanowią silne narzędzie współfinansowania inwestycji. Doświadczenia wynikające z wdrażania kontraktów wskazują na wciąż istniejące wyzwania związane m.in. z ich sztywnością, ograniczonym zakresem i odgórnym procesem opracowywania. Odpowiedzią na wyzwania jest konieczność dostosowania ram prawnych, które mogłyby pomóc w przejściu na umowy terytorialne w dialogu z interesariuszami. Kontrakty takie lepiej uwzględniałyby projekty na rzecz konkurencyjności na poziomie regionalnym i lokalnym. Takie rozwiązania mogłyby w ogromnym stopniu przyczynić się do zwiększenia efektywności we wszystkich regionach. Aby dalej rozwijać kontrakty, należy wziąć pod uwagę kilka kluczowych elementów:

- Określenie celów i priorytetów rozwoju regionalnego, które będą wspierane w ramach kontraktu poprzez dokładną ocenę potrzeb i możliwości w regionach i gminach. Oznacza to m.in. zaangażowanie inicjatyw z różnych sektorów. Cele te powinny być dostosowane do regionalnych i lokalnych strategii rozwoju.
- Rozszerzenie zakresu kontraktów na cały region w celu promowania inwestycji sprzyjających zawiązywaniu partnerstw miejsko-wiejskich, miejsko-miejskich lub wiejsko-wiejskich w ramach obszaru funkcjonalnego.
- Zrównoważenie obecnego, dominującego odgórnego podejścia silniejszym komponentem oddolnym poprzez dialog z interesariuszami kontraktu. W konsultacjach powinny uczestniczyć podmioty krajowe, regionalne i lokalne, sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a ich celem powinno być ustalenie priorytetów i działań w oparciu o ocenę potrzeb w zakresie rozwoju regionalnego.
- Zachęcanie do tworzenia partnerstw krajowych i/lub regionalnych ze związkami gmin w celu wspierania inwestycji na skalę ponadgminną. Może to pomóc szczególnie bardziej odległym gminom, które same nie mają zdolności do zawierania takich umów. Finansowanie mogłoby być przeznaczone w szczególności na kontrakty podpisywane przez grupy lub sieci gmin. Szczególne modele umów mogłyby być adresowane do obszarów metropolitalnych, jak w przypadku porozumień miast (*city deals*) w Wielkiej Brytanii.
- Uwzględnienie w kontrakcie mechanizmów monitorowania oraz fazy ewaluacji, które umożliwią ocenę wyników i potencjalnych efektów kontraktów, umożliwią wyciąganie wniosków z sukcesów i porażek i ułatwią wzajemne uczenie się. Monitorowanie i ewaluacja mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia egzekwowania postanowień kontraktów poprzez konkretne zachęty; na przykład uzależnienie przyznania części finansowania od wysokiej efektywności działań.
- Dopilnowanie, aby były one elastycznym narzędziem, które może być dostosowane do różnych uwarunkowań lokalnych oraz potrzeb gmin miejskich i wiejskich. Kluczową kwestią jest określenie priorytetów rozwoju regionalnego wspieranych przez kontrakty, w miarę możliwości poprzez dokładną ocenę potrzeb i możliwości gmin.

Wykorzystanie procesu planowania strategicznego w zapewnieniu zgodności priorytetów, celów i realizacji polityk na wszystkich szczeblach władzy

Zaangażowanie wielu interesariuszy w sprawy jednostek samorządu terytorialnego i w rozwój lokalny w Polsce sprawia, że niezwykle istotne jest opracowanie modelu planowania promującego spójne podejście. Dokumenty planistyczne, w tym dokumenty określające wizję, zintegrowane polityki strategiczne na poziomie krajowym, polityki sektorowe oraz regionalne, ponadlokalne i lokalne plany rozwoju, są

mechanizmami koordynacji, które budują pionowe i poziome powiązania między podmiotami rządowymi i samorządowymi a ich działaniami. Aby było to możliwe, lokalne i ponadlokalne strategie rozwoju powinny opierać się na ocenie uwarunkowań regionalnych i lokalnych oraz szczególnych czynników konkurencji, a inwestycje powinny być dostosowane do potrzeb regionalnych.

Zadbanie, aby dialog wszystkich szczebli władz był procesem wielokierunkowego zaangażowania

- Procesy konsultacji z udziałem samorządu lokalnego prowadzone na poziomie krajowym lub wojewódzkim zyskały w Polsce na znaczeniu. Czasami jednak stanowią istotne obciążenie dla zaangażowanych stron i są postrzegane jako wymóg wynikający z obowiązujących przepisów, a nie prawdziwy proces oparty na zaangażowaniu wszystkich stron dialogu. Dotyczy to w szczególności mniejszych gmin, które nie posiadają wystarczających możliwości, aby w krótkim czasie reagować na projekty dokumentów kierowanych do konsultacji. W konsekwencji samo istnienie konsultacji nie zapewnia efektywnego dialogu. Dlatego też, aby poprawić efekty i rezultaty tych konsultacji należy zapewnić wystarczającą ilość czasu dla gmin na zapoznanie się ze sprawą, która jest przedmiotem konsultacji oraz umożliwić im zaplanowanie i przydzielenie zasobów (w kategoriach czasu i personelu) do wykonania zadania. Konieczne jest wprowadzenie obowiązku wcześniejszego ogłoszenia zamiaru i tematu konsultacji (np. z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem) oraz wyznaczenie podobnego terminu na udzielenie odpowiedzi przez gminy (np. minimum 14 dni).
- Przydatne jest uruchomienie dedykowanej strony internetowej (która mogłaby być prowadzona przez MFIPR) dla podmiotów kształtujących polityki i interesariuszy, aby mogli oni uczestniczyć w rozwiązaniach konsultacyjnych, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do rozwoju ścieżki rozwoju ich gmin. Strona ta powinna gromadzić wszystkie istotne informacje dotyczące konsultacji prowadzonych na poziomie krajowym, w których powinny uczestniczyć gminy. Jednostki samorządu lokalnego otrzymałyby wówczas wcześniejsze powiadomienie o planowanych konsultacjach (patrz wyżej).
- Niezbędne jest prezentowanie informacji w prostszy sposób, aby pomóc i motywować gminy do zaangażowania oraz projektowanie i przekazywanie wiadomości użytkownikom końcowym w sposób, który zachęca do aktywnego uczestnictwa i go ułatwia.
- Ważne jest zapewnienie przejrzystości procesu w celu zagwarantowania, że samorządy lokalne rozumieją zasady i znaczenie swojego zaangażowania.
- Niezbędne jest przekazywanie informacji zwrotnych o tym, w jaki sposób propozycje zgłoszone przez gminy, a będące przedmiotem konsultacji, zostały uwzględnione lub nie w ostatecznych decyzjach dotyczących polityk.

Optymalne wykorzystanie nowych kontraktów terytorialnych

Niedawne wprowadzenie kontraktów terytorialnych na mocy znowelizowanej Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest kluczowym krokiem w finansowaniu projektów z udziałem kilku gmin. Aby porozumienia te odpowiadały potrzebom lokalnym, a w szczególności potrzebom gmin należących do tego samego obszaru funkcjonalnego, należy rozważyć takie elementy jak:

- Promowanie inicjatyw oddolnych. W przypadku tego typu porozumień, połączenie podejścia odgórnego i oddolnego przy definiowaniu celów, priorytetów i projektów ma kluczowe znaczenie dla ustalania priorytetów w sposób konsensualny, w oparciu o ocenę potrzeb rozwoju lokalnego i zróżnicowanego wpływu projektu na różnych ludzi i miejsca.
- Angażowanie sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego na wczesnym etapie definiowania kontraktów terytorialnych. Zrównoważenie dominującego obecnie podejścia odgórnego poprzez zaangażowanie samorządów lokalnych, sektora prywatnego i organizacji

społeczeństwa obywatelskiego od momentu powstawania koncepcji kontraktu terytorialnego jest ważne dla ustalenia priorytetów i działań pozwalających na lepszą ocenę potrzeb i interwencji.

- Uwzględnienie mechanizmów monitorowania i fazy ewaluacji, w celu oceny wyników i potencjalnego wpływu kontraktów terytorialnych. Monitorowanie i ewaluacja mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia egzekwowania postanowień kontraktów.
- Dopilnowanie, aby procedury zawierania kontraktów terytorialnych były proste, co powinno zwiększyć wykorzystanie tych instrumentów przez gminy. Występuje potencjalne ryzyko, że istnienie różnych instrumentów koordynacji polityki na wszystkich szczeblach władzy – z możliwością powstawania nowych - w połączeniu ze słabymi kompetencjami może prowadzić do ich nieefektywnego lub niskiego wykorzystania. Należy koniecznie zweryfikować obciążenia administracyjne w kontekście oczekiwanych korzyści strategicznych, aby uniknąć nadmiernej ilości wytycznych i przepisów prawnych.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

Aktywne poszukiwanie możliwości dialogu z administracją rządową i władzami regionalnymi, jak również z innymi kluczowymi interesariuszami

W Polsce istnieje szereg możliwości prowadzenia dialogu i konsultacji. Aby były one skuteczne, inicjatywy podejmowane przez jednostki na szczeblu krajowym i regionalnym muszą być połączone z aktywnymi działaniami samorządów lokalnych. Dialog gmin z wyższymi szczeblami władzy publicznej służy informowaniu ich o swoich priorytetach w zakresie inwestycji i polityki rozwoju lokalnego. Aby było to możliwe, ważne jest, aby gminy rozważyły takie działania jak:

- Systematyczne uczestniczenie w formalnych konsultacjach organizowanych przez inne szczeble władzy i prezentowanie swoich uwag/sugestii, w przypadku gdy decyzje dotyczą ich terytorium/obywateli. Zgłaszane uwagi muszą opierać się na konsultacjach z odpowiednimi pracownikami administracji, jak również z właściwymi interesariuszami z gmin.
- Oficjalne wyznaczenie osoby (osób)/zespołu (zespołów) wspierających burmistrza/prezydenta miasta, odpowiedzialnego za poszukiwanie możliwości i nawiązywanie współpracy z województwem i/lub rządem krajowym. Taka osoba/zespół powinny jasno zdefiniować potrzeby, możliwości i cele współpracy; doprowadzić do zawarcia i monitorować umowy o współpracy/współfinansowaniu oraz oceniać rezultaty/efekty umów o współpracy. Procesowi temu powinny towarzyszyć regularne szkolenia.
- Aktywne poszukiwanie innowacyjnych sposobów angażowania się we współpracę z interesariuszami. Można uruchomić alternatywne mechanizmy konsultacyjne (np. spotkania typu *roadshow*, konsultacje w formie okrągłego stołu, konferencje, elektroniczne głosowanie itp.) aby wysłuchać różnych opinii interesariuszy, a także skorzystać z innowacyjnych narzędzi wymiany informacji, w tym narzędzi internetowych. Jest to szczególnie istotne w obecnym procesie wychodzenia z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, który daje gminom szansę na komunikowanie się z obywatelami w inny sposób.

Bibliografia

- Ahrend, R. et al. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/5, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>. [39]
- Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moïsio (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", *OECD Regional Development Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0898887a-en>. [50]
- Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moïsio (forthcoming), *Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*. [46]
- Charbit, C. and O. Romano (2017), "Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2017/04, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en>. [49]
- Churski, P. (2018), "Regional contracts in the Polish development policy", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37, <http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-00xx> (accessed on 11 September 2020). [48]
- Cieślak-Wróblewska, A. (2020), "Samorządowe inwestycje, czyli wielkie cięcie wydatków", <https://regiony.rp.pl/finanse/22470-szykuje-sie-wielkie-ciecie-wydatkow>. [17]
- Construction Market Experts (2019), "Local Roads Fund money allocated among regions – Applications to open in days", <https://constructionmarketexperts.com/en/data-and-analysis/local-roads-fund-money-allocated-among-regions-applications-to-open-in-days/>. [9]
- CoR (n.d.), *Poland - Fiscal Powers*, European Committee of the Regions, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx> (accessed on 21 July 2020). [14]
- Council of Europe (2010), *Toolkit Manual - Inter-Municipal Co-operation*, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf (accessed on 25 March 2020). [29]
- EIB (2017), *Municipal Infrastructure - EIB Investment Survey*, European Investment Bank, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_en.pdf (accessed on 27 July 2020). [5]
- Ernst & Young (2014), *The Polish Real Estate Guide: Edition 2014 - The Real State of Real Estate*, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/\\$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf). [18]
- Goujard, A. (2016), "Improving transport and energy infrastructure investment in Poland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1302, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlwz8jrf89r-en>. [6]
- Kociuba, D. (2018), "Implementation of integrated territorial investments in Poland – Rationale, results, and recommendations", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37/4, pp. 81-98, <http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-0038>. [30]

- Kolsut, B. (2016), "Inter-municipal cooperation in waste management: The case of Poland", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 35/2, pp. 91-104, <http://dx.doi.org/10.1515/quageo-2016-0018>. [27]
- Łaszek, A. and R. Trzeciakowski (2018), "State decentralization in Poland has been successful, but there is still room for improvement", https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_035_18.PDF (accessed on 21 July 2020). [7]
- Metropolis GZM (n.d.), *Homepage*, <https://metropoliagzm.pl/en/> (accessed on 7 May 2021). [40]
- Ministry of Investment and Economic Development (2019), *Sustainable Urban Development in Poland*, Urban Policy Unit, Department for Development Strategy, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf (accessed on 11 September 2020). [31]
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/4, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k49j2civ5mq-en>. [33]
- Moisio, A. (forthcoming), "Uncovering the unknown: Spending indicators on municipal decision-making authority", CFE/RDPC(2019)19, OECD, Paris. [12]
- OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/fea62108-en>. [15]
- OECD (2020), *OECD Database on Regional Government Finance and Investment: Key Findings*, <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/datacollectionandanalysis.htm>. [13]
- OECD (2020), *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cedf09a5-en>. [35]
- OECD (2020), "Subnational government structure and finance", *OECD Regional Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/05fb4b56-en> (accessed on 18 September 2020). [2]
- OECD (2020), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government. [10]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [1]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [24]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [47]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [16]

- OECD (2017), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278875-en>. [37]
- OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [38]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [26]
- OECD (2016), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>. [21]
- OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>. [41]
- OECD (2014), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>. [42]
- OECD (2013), "Towards more inclusive growth in the metropolitan area of AixMarseille: International insights", presented at the Third Ministerial Meeting of the, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Summary-Aix-Marseille.pdf>. [44]
- OECD (2013), *France: Restoring Competitiveness*, OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207967-en>. [43]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [23]
- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008: (Polish version)*, Ministry of Regional Development, Poland, Warsaw, <https://dx.doi.org/10.1787/9788376100814-pl>. [22]
- OECD (n.d.), *Effective Public Investment across Levels of Government Toolkit*, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>. [36]
- OECD (forthcoming), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris. [4]
- OECD/UCLG (2019), *2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles*, http://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf. [3]
- OECD, P. (ed.) (2019), "Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia", *OECD Multi-Level Governance Studies*, http://www.oecd.org/countries/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf (accessed on 11 July 2019). [34]
- Poland In (2018), *Polish govt to spend billions on local roads*, <https://polandin.com/39070710/polish-govt-to-spend-billions-on-local-roads>. [8]
- Potkanski, T. (2016), "Forms and experience of inter-municipal cooperation in Poland", <https://rm.coe.int/16806fa10d> (accessed on 30 July 2020). [28]
- Sauer, A. (2013), *The System of the Local Self Governments in Poland*, <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>. [19]

- Thorpe, K. (2019), "Devolution and local economic growth policy in the United Kingdom", [45]
Unpublished.
- Uryszek, T. (2013), "Financial management of local governments in Poland-selected problems", [20]
Journal of Economics, Business and Management, Vol. 1/3,
<http://dx.doi.org/10.7763/JOEBM.2013.V1.55>.
- Wojniak, J. and M. Majorek (2018), "Polish education system under 2017 reform: Assumptions, [25]
aims and controversies", *SHS Web of Conferences*, No. 48, ERPA International Congresses
on Education 2018 (ERPA 2018), <http://dx.doi.org/10.1051/shsconf/20184801043>.
- World Bank (2016), *Removing Barriers to Public Transport Fare Integration in Poland: Key [32]
Directions of Change*, World Bank, Washington, DC,
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/693031469015891260/pdf/107015-WP-P148489-PUBLIC-Phase-2-Removing-Barriers-to-Public-Transport-Integration-in-Poland-Report-June-10-2016.pdf>.
- World Economic Forum (2020), "How sustainable infrastructure can aid the post-COVID [11]
recovery", <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-covid-19-sustainable-infrastructure-investments-aid-recovery/>.

Uwagi

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

² 2.258 małych regionów (TL3) OECD odpowiada regionom administracyjnym, z wyjątkiem Australii, Kanady i Stanów Zjednoczonych. Te regiony TL3 są zawarte w regionie TL2, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, w przypadku których obszary gospodarcze przekraczają granice stanów.

³ W niedawno przeprowadzonym badaniu, OECD opracowała Miejski Wskaźnik Fiskalny, wykorzystując unikalne dane fiskalne, zebrane z rachunków narodowych i rachunków gminnych 32 unitarnych krajów UE i OECD. Wskaźnik uwzględnia trzy podwskaźniki: udział gminy w ogólnych wydatkach rządowych, udział dochodów własnych gminy oraz część niezdzielonych komunalnych dochodów podatkowych. Metodologia opiera się na założeniu, że gminy korzystają z większej autonomii wydatkowej, gdy: i) duża część wydatków publicznych jest zdecentralizowana; ii) gminy są w niewielkim stopniu uzależnione od transferów państwowych; oraz iii) dochody podatkowe gmin są w większości oparte na podatkach nie dzielonych.

⁴ Pionowa luka fiskalna odnosi się do transferów otrzymywanych przez gminy jako udział w całkowitych dochodach gmin.

7

Działania na rzecz bardziej strategicznej i efektywnej kadry samorządów lokalnych.

Niniejszy rozdział omawia ramy zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) na poziomie jednostek samorządu terytorialnego¹. W szczególności analizuje wyzwania związane z potencjałem przywódczym i zarządczym, atrakcyjnością pracodawcy oraz rolą zasobów ludzkich w samorządach lokalnych. Wskazuje przestrzeń dla bardziej strategicznego podejścia do zarządzania personelem i czerpie z międzynarodowych przykładów dobrych praktyk w tym zakresie.

Wstęp

Urzędnicy w samorządowych strukturach administracyjnych w Polsce odgrywają istotną rolę w promowaniu wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Do ich zadań należy prowadzenie większości szkół, organizacja transportu publicznego oraz promowanie inwestycji. Duże miasta, takie jak Kraków, Toruń czy Wrocław, są motorami regionalnej gospodarki. W niektórych przypadkach, szczególnie w mniejszych gminach miejskich oraz wiejskich, budynki władz samorządowych fizycznie spajają społeczność lokalną - stanowią zaplecze administracyjne, socjalne i kulturalne oraz kluczowy punkt codziennej interakcji zarówno dla przedsiębiorców, jak i obywateli. Częściowo właśnie z powodu tej bliskości z mieszkańcami, samorząd lokalny w Polsce cieszy się ogólnie wyższym poziomem zaufania (ponad 60%), niż władze krajowe (33%), czy parlament (34%) (Kaczmarek, 2016^[1]).

Aby móc nadal odpowiadać na zmieniające się potrzeby, wymagania i oczekiwania obywateli, administracja samorządowa musi być w stanie przyciągać utalentowanych i zmotywowanych kandydatów oraz w pełni rozwijać i wykorzystywać ich umiejętności i kompetencje. Posiadanie utalentowanych i zmotywowanych pracowników jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia sukcesu w kluczowych obszarach, które przyczynią się do długoterminowego rozwoju. Tymi obszarami są koordynacja na wszystkich szczeblach administracji, opracowywanie i projektowanie strategii rozwoju gospodarczego opartych na danych, lepsza komunikacja ze społeczeństwem i wypracowanie sposobów włączenia obywateli w proces kształtowania polityk, ustalanie i realizowanie budżetów oraz zarządzanie nimi, a także poruszanie się w złożonym i zmieniającym się otoczeniu regulacyjnym (np. w zakresie zamówień publicznych).

Z uwagi na powyższe, znaczenie rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie samorządu lokalnego zostało dostrzeżone w dwóch kluczowych dokumentach planistycznych opracowanych przez polski rząd, mianowicie w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030” (SOR) oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020 (KSRR):

- SOR zwraca w szczególności uwagę na sprawność instytucjonalną jako ważny aut konkurencyjności. Podkreśla, jak ważne jest „sprawne państwo [...] budowanie międzyresortowych zespołów tematycznych, zarządzanie przez cele i motywujące systemy wynagradzania, staże urzędnicze, wspólna polityka zakupowa państwa i inteligentne zamówienia publiczne, e-administracja oraz kompleksowe zarządzanie polityką” (OECD, 2019^[2]).
- KSRR kładzie nacisk na umiejętności niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w szczególności na terenach o niskim potencjale rozwojowym i do wspierania powiązań między lokalnym i regionalnym sektorem publicznym (OECD, 2019^[3]).

Pozyskanie i rozwój kapitału ludzkiego w samorządach lokalnych w Polsce jest jednak nie lada wyzwaniem. Doświadczenia samorządów lokalnych w Polsce zasadniczo pokrywają się z wynikami badania OECD/Europejskiego Komitetu Regionów, w którym zaobserwowano, że mniejsze gminy borykają się z brakiem wystarczającej puli talentów menedżerskich i technicznych oraz usługodawców; większe gminy zmagają się ze złożonymi zadaniami w sferze transportu, planowania i infrastruktury i nie dysponują pracownikami z odpowiednimi umiejętnościami, aby skutecznie realizować te zadania (OECD, 2019^[4]). W tym samym badaniu wskazano również, że zasoby władz szczebla niższego niż krajowy są bardzo zróżnicowane we wszystkich krajach objętych badaniem i nie przystają do zakresu ich odpowiedzialności.

Władze na szczeblu krajowym i niższym w całej OECD napotykać coraz większe trudności w pozyskiwaniu i utrzymywaniu pracowników posiadających potrzebne im umiejętności. Megatrendy, takie jak globalizacja, cyfryzacja i starzenie się społeczeństw spowodowały głębokie zmiany na rynkach pracy. W przeszłości rządy mogły polegać na tradycyjnych walorach zatrudnienia w sektorze publicznym, takich jak stabilność zatrudnienia i przewidywalność uprawnień emerytalnych aby przyciągnąć kandydatów. Obecnie jednak, gdy wielu młodszych kandydatów pragnie móc wywierać wpływ, posiadać autonomię i mieć możliwości rozwoju, pojęcie „pracy w sektorze publicznym” jest mniej atrakcyjne. W Polsce wiele

JST, takich jak np. miasto Międzyrzec Podlaski czy powiat łańcucki, wskazało na migrację, czyli „drenaż mózgów” jako szczególne wyzwanie mające wpływ na przyciąganie, zatrzymanie i zaangażowanie kandydatów i pracowników.

Poprzez Grupę Roboczą ds. Zatrudnienia i Zarządzania w Sektorze Publicznym (PEM) OECD współpracuje z różnymi krajami w zakresie budowania silnego, odpornego i perspektywicznego personelu. Niniejszy rozdział opisuje aktualną sytuację zatrudnienia w samorządzie lokalnym w Polsce oraz przepisy prawne, które regulują kluczowe aspekty zarządzania kadrami. W szczególności przedstawia i omawia trzy powiązane ze sobą wyzwania, jakimi są: rozwój przywództwa/zarządzania, poprawa atrakcyjności pracodawcy/rekrutacji oraz znaczenie, jakie mają w tym zakresie sprawne instytucje i praktyki zarządzania zasobami ludzkimi. Rekomendacja OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej stanowi ramy dla tej dyskusji (OECD, 2019^[5]).

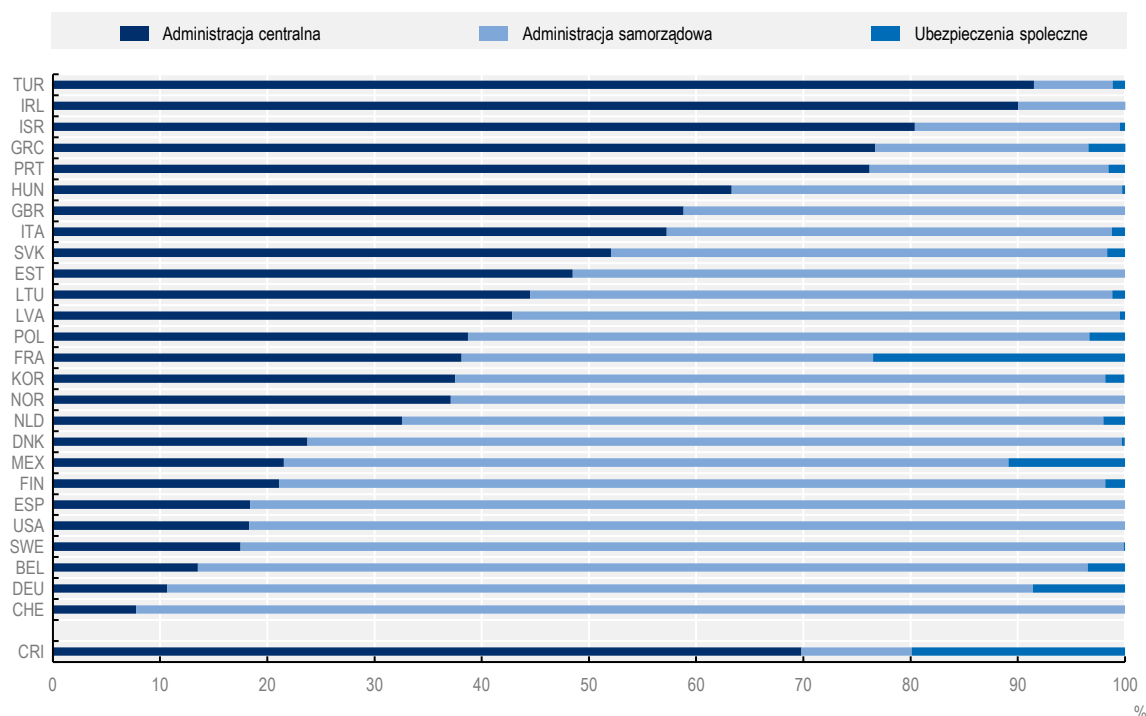
Wielkość i struktura zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

W Polsce funkcjonuje administracja państwowa (rządowa) oraz administracja samorządowa. Struktura administracji samorządowej opiera się na trzech niezależnych szczeblach: 16 województwach, 314 powiatach i 66 dużych miastach na prawach powiatu, takich jak np. Kraków, które posiadają prawa i obowiązki zwykle zarezerwowane dla powiatów. Ponadto funkcjonuje 2477 gmin, które mogą mieć charakter miejski, wiejski lub miejsko-wiejski. Kluczowym aspektem reform prowadzących do utworzenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 90. XX w. było także posiadanie przez samorządy terytorialne własnych pracowników, którzy byłiby odrębni i niezależni od urzędników państwowych na szczeblu krajowym. Wcześniej bowiem byli oni zatrudniani przez administracje krajową. Sukces polskich reform samorządowych zależał więc od ludzi zaangażowanych w samorząd - zarówno tych wybranych w wyborach, jak i zatrudnionych w samorządach terytorialnych, zwłaszcza w gminach (Regulski, 2003^[6]).

W 2018 r., liczba osób zatrudnionych w JST w Polsce wynosiła blisko 255 tys. osób - zdecydowanie więcej, niż w administracji państwowej (naczelne, rządowe organy administracji, terytorialne organy zespolonej administracji rządowej oraz niektóre agencje państwowe), która zatrudniała ok. 174 tys. osób (OECD, 2019^[7]). Liczba ta nie obejmuje nauczycieli (w tym dyrektorów szkół), pracowników instytucji kultury, zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych. Od roku 2010 liczba pracowników JST utrzymuje się na względnie stałym poziomie, podobnie jak liczba zatrudnionych na szczeblu państwowym. Jak podaje Główny Urząd Statystyczny RP, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w JST wyniosło 5 014 zł (1 132 euro). Statystycznie rzecz biorąc, jest to zasadniczo zgodne z przeciętnym wynagrodzeniem brutto w sektorze publicznym w wysokości 5 105 zł i nieco powyżej przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze prywatnym w wysokości 4 390 zł w 2018 r. (OECD, 2019^[7]). Płace są wyższe w administracji krajowej niż w administracji samorządowej. W powszechnym odczuciu urzędników samorządowych wynagrodzenie nie jest konkurencyjne, aby przyciągnąć wystarczającą liczbę odpowiedniej jakości kandydatów posiadających specjalistyczną wiedzę potrzebną do realizacji zadań samorządowych. Wprawdzie ustalenie wskaźnika zróżnicowania wynagrodzeń na podstawie danych empirycznych wykracza poza zakres niniejszego raportu, ale kwestia konkurencyjności wynagrodzeń zostanie omówiona później w kontekście szerszej atrakcyjności JST, jako pracodawcy.

W 2017 r., w całym OECD, więcej pracowników sektora administracji publicznej było zatrudnionych na szczeblu niższym, niż krajowy, choć jest to zróżnicowane w poszczególnych krajach (Rysunek 7.1). Niektóre państwa federalne, takie jak Belgia, Niemcy i Szwajcaria, charakteryzują się wyższą liczbą pracowników administracji publicznej zatrudnionych na szczeblu niższym niż krajowy (lokalnym lub regionalnym). Inne państwa o modelu państwa unitarnego, takie jak Irlandia, Izrael i Turcja, mają tendencję do koncentrowania większości pracowników administracji publicznej na szczeblu krajowym (OECD, 2019^[8]). W Polsce większa liczba pracowników zatrudnionych na szczeblu lokalnym niż liczba pracowników administracji rządowej świadczy o zakresie ich odpowiedzialności w promowaniu wartości wyznawanych przez obywateli.

Rysunek 7.1. Rozkład zatrudnienia pracowników na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w państwach OECD 2017 r.



Źródło: OECD (2019^[8]), *Government at a Glance 2019*, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

Ramy prawne zarządzania zasobami ludzkimi na poziomie samorządowym w Polsce

Decydując się na zmianę podejścia do zarządzania personelem, liderzy polityczni i menedżerowie wyższego szczebla w samorządach muszą wykorzystywać istniejące ramy prawne. Wprawdzie misje rozpoznawcze w Polsce przeprowadzone w ramach niniejszego projektu ujawniły przekonanie o sztywności przepisów, jednak ramy prawne regulujące zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym pozwalają menedżerom na pewną elastyczność w niektórych aspektach ZZL. Identyfikacja, priorytetyzacja i wykorzystanie tych możliwości będą kluczowe.

Rozdział VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa ramy prawne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Artykuły 163-172 dają podstawy ich funkcjonowania, określając, między innymi zakres zadań, finansowanie i wybory do organów stanowiących i wykonawczych. Ramy formalne dla realizacji kluczowych aspektów ZZL, takich jak rekrutacja, awans, zarządzanie wynikami i wynagrodzenia w samorządzie terytorialnym, określa Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych:

- **Wymagane kwalifikacje:** Urzędnicy zatrudnieni przez władze samorządowe muszą spełniać określone kryteria, w tym: i) posiadać co najmniej wykształcenie średnie; ii) nie być skazanym za umyślne przestępstwo; oraz iii) cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Stanowiska kierownicze dodatkowo wymagają posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub prowadzenie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.
- **Rekrutacja:** Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze musi być otwarty i konkurencyjny i wymaga upowszechnienia informacji o wolnych stanowiskach urzędniczych. Działania specjalnej komisji, której powierzono zadanie kierowania procesem rekrutacji, muszą być przejrzyste, a wyniki muszą być ogłoszone publicznie.

- **Ocena pracy:** Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym podlega obowiązkowej, okresowej ocenie, dokonywanej nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.
- **Ograniczenia w zakresie zajęć prywatnych:** Urzędnicy nie mogą wykonywać zajęć, które mogą pozostawać w sprzeczności z obowiązkami służbowymi i są obowiązani złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej.

Celem reformy z 2008 r. było usunięcie nadmiernej sztywności przepisów i wprowadzenie nowych standardów. W odniesieniu do ZZL ustawą o pracownikach samorządowych wprowadzono możliwość awansu w ramach tej samej grupy stanowisk (art. 20) i zapewniono ocenę okresową co najmniej raz na dwa lata (art. 27). Wprowadzono „służbę przygotowawczą” (art. 19), czyli okres próbny łączący teoretyczne i praktyczne szkolenie, kończącą się egzaminem sprawdzającym wiedzę merytoryczną. Wprowadzono ślubowanie pracowników samorządowych (art. 18) oraz obowiązek zabezpieczenia środków na kształcenie pracowników samorządowych. Ustawa otworzyła możliwości kształtowania poziomu wynagrodzeń na wszystkich stanowiskach, na których podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę oraz - w ograniczonym zakresie - na innych stanowiskach, z wyjątkiem poziomu wynagrodzenia wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Kwestie wynagrodzeń zostały doprecyzowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ramka 7.1 przedstawia głównych aktorów zaangażowanych w ZZL w samorządzie lokalnym.

Ramka 7.1. Odpowiedzialność za zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym w Polsce

W zarządzanie zasobami zaangażowani są zazwyczaj następujący aktorzy:

- **Burmistrz/ prezydent miasta/ wójt, a w powiatach starosta** (jako ustawowy kierownik urzędu) – pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników jednostek (choćby skarbnika gminy/powiatu, powołuje i odwołuje radę, ale już inne czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do skarbnika, w tym ustalanie wynagrodzenia, realizuje właśnie organ wykonawczy). Ponadto art. 5 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje, że kierownik urzędu może upoważnić sekretarza m.in. do realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.
- **Kierownicy (dyrektorzy) jednostek** organizacyjnych – w odniesieniu do pracowników jednostek (np. szkół, ośrodków pomocy społecznej, domów dziecka, samorządowych instytucji kultury, itp.).
- **Sekretarz miasta/powiatu i kierownicy/pracownicy działów zarządzania zasobami ludzkimi (HR)** – opracowują rozwiązania systemowe (czasami przy wsparciu podmiotów zewnętrznych) oraz roczne plany operacyjne (np. plan zarządzania funduszem wynagrodzeń, plan szkoleń itp.); wykonują też czynności techniczne na podstawie wcześniej podjętych decyzji indywidualnych.
- **Przełożeni służbowi pracowników (np. naczelnicy/dyrektorzy wydziałów, referatów, biur)** - mają znaczący wpływ na wdrażanie narzędzi systemowych w podległych jednostkach organizacyjnych poprzez udział w planowaniu operacyjnym oraz prawo do składania indywidualnych wniosków w indywidualnych sprawach pracowniczych do decyzji burmistrza/prezydenta / wójta.

Źródło: Komentarz udostępniony przez Związek Miast Polskich.

Na szczeblu krajowym partnerem polskich samorządów terytorialnych jest Departament Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W Departamencie Administracji Publicznej znajduje się Sekretariat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja Wspólna jest organem, który łączy odpowiednie ministerstwa centralne ze stowarzyszeniami reprezentującymi władze regionalne i lokalne. Komisja stanowi forum do wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i reprezentacji samorządu terytorialnego.

Rola ministerstwa w zakresie ZZL w jednostkach samorządu terytorialnego jest stosunkowo ograniczona. Niemniej jednak uczestniczy ono w udzielaniu wsparcia szkoleniowego jednostkom samorządu terytorialnego. W okresie 2014-20 przy realizacji programów Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (ESIF), Ministerstwo korzystało z finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Celu Tematycznego 11 – Efektywna administracja publiczna. Jednym z priorytetów inwestycyjnych było „zwiększenie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej”. Rzeczywiście, niedawno zrealizowany projekt miał na celu wsparcie samorządów lokalnych we wdrażaniu wymogów związanych z dostępnością dla pracowników z niepełnosprawnościami (OECD, 2019^[9]). Szkolenia koordynowane przez ministerstwo były więc skierowane do urzędników pracujących w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w JST

Ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w 1993 r. wyznacza również ramy dla samorządu terytorialnego w Polsce. W odniesieniu do ZZL, art. 6 karty stwierdza, że.:

- *Bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, wspólnoty lokalne powinny móc same określić wewnętrzne struktury administracyjne, w które chcą się wyposażać w celu przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie.*
- *Status personelu wspólnot lokalnych powinien pozwalać na wysokiej jakości rekrutację, wspartą na zasadach zasługi i kompetencji; w tym celu powinien zawierać odpowiednie warunki kształcenia, wynagrodzenia i perspektywy kariery. (Council of Europe, 1985^[10]).*

JST mają wobec tego zarówno motywację jak i formalne kompetencje, aby inicjować rozwiązania dotyczące ZZL, o ile te inicjatywy i rozwiązania mieszczą się w ramach prawnych. Należy jednak zauważyć, że ponieważ gminy i powiaty mają ograniczone uprawnienia regulacyjne, są one ograniczone do sytuacji, w których kompetencje ustawodawcze są wyraźnie przewidziane w przepisach krajowych. W związku z tym nie mogą one tworzyć przepisów lokalnych za każdym razem, gdy chcą osiągnąć określony cel (Kulesza and Sześciło, 2012^[11]).

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi (SZZL) w kontekście przyszłości

Pracownicy są filarem każdej organizacji. Dlatego tak ważne jest, aby osoby pracujące w administracji samorządowej w Polsce były wykwalifikowane, zmotywowane i zdolne do wydajnej pracy, w której widzą cel. W opracowaniu z 2018 roku Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, będącego jednostką Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zauważono, że „długofalowa wizja rozwoju administracji samorządowej [...] powinna być wsparta wizją strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi” (Warwas, 2018^[12]). SZZL przyjmuje długofalową perspektywę wobec przyciągania, rekrutacji, rozwoju i zarządzania personelem. Jest to podejście stosowane przez władze w celu określenia ram i powiązania sposobu zarządzania zasobami ludzkimi z rodzajem efektów, które chcą osiągnąć. Wynika to z przeświadczenia, że:

tysiące zawodów są częścią naszego codziennego świata, a różnorodność zadań i wymagań ludzkich niezbędnych do ich wypełniania jest oszałamiająca. W obliczu, z jednej strony, takiej różnorodności zawodów i powiązanych z nimi wymagań, a z drugiej - ludzi i ich indywidualnych systemów wartości, aspiracji, zainteresowań i zdolności, niezbędne jest wprowadzenie programów efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich (Cascio and Aguinis, 2019^[13]).

Władze, które stosują zasady SZZL, analizują procesy i narzędzia stosowane w celu zapewnienia, że możliwości personelu są dostosowane do misji i podstawowych celów strategicznych administracji. Oznacza to zapewnienie, że właściwi ludzie z właściwymi umiejętnościami pracują na właściwych miejscach, aby osiągnąć cele i zadania w możliwie najbardziej efektywny i skuteczny sposób (OECD, 2017^[14]). Typowe etapy planowania SZZL obejmują ustalenie potrzebnych umiejętności (analiza luk), ocenę sposobu, w jaki osoby z tymi umiejętnościami mogą zostać przyciągnięte do sektora publicznego, rozwój kultury uczenia się w celu wspierania rozwoju pracowników oraz optymalne wykorzystanie umiejętności poprzez rzetelne praktyki zarządzania i struktury organizacyjne.

Uznając zapotrzebowanie na podejście obejmujące całą administrację w stosowaniu zasad SZZL, w 2019 roku Rada OECD przyjęła Rekomendację w sprawie przywództwa i potencjału służby publicznej (OECD, 2019). Rekomendacja jest instrumentem normatywnym, którego celem jest wskazanie krajom członkowskim i partnerskim drogi rozwoju kadr sektora publicznego posiadających odpowiednie zdolności przywódcze i umiejętności, wspieranych przez skuteczne organizacje i praktyki.

Rysunek 7.2. Rekomendacja Rady OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej



Źródło: OECD (2019^[5]), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

Władze, które przyjęły zasady SZZL, z reguły mają kilka wspólnych cech. Po pierwsze, wyższe kierownictwo wyraźnie docenia rolę strategii zarządzania ludźmi w osiągnięciu celów organizacyjnych. Są oni aktywnie zaangażowani w strategię mającą na celu przyciągnięcie i zatrzymanie najlepszych kandydatów do służby publicznej. Po drugie, zaangażowanie liderów wyższego szczebla pomaga zaszczepić postrzeganie działów/ministerstw lub jednostek HR jako proaktywnych partnerów, którzy mogą wspomagać osiąganie celów strategicznych, a nie biernych administratorów akt pracowniczych. Po trzecie, władze, które stosują SZZL w praktyce, dostrzegają znaczenie rozwoju kadry pracowniczej posiadającej odpowiedni zestaw umiejętności i kompetencji na poziomie indywidualnym i zespołowym. Zdecydowana

większość krajów OECD wykorzystuje ramy kompetencyjne w kampaniach rekrutacyjnych, pytaniach oceniających pracowników, zarządzaniu wynikami oraz decyzjach dotyczących awansów/mobilności. Ma to na celu stworzenie zdrowego mechanizmu, w którym jasne cele organizacyjne są dopasowane do obserwowanych cech osób i które skutecznie przyczyniają się do realizacji tych celów. Co więcej, zachęca się do stosowania iteracyjnych, zwinnych rozwiązań, wspieranych przez dopasowane do potrzeb systemy informatyczne (IT).

Mając na uwadze te kwestie, wiele rządów wdraża reformy mające na celu zapewnienie, że personel będzie w stanie dostosować się do „Future of Work”. Badania OECD zidentyfikowały trzy kluczowe aspekty przygotowania służb publicznych do Future of Work (OECD, forthcoming^[15]).

- **Przyszłościowe:** Pracodawcy z sektora usług publicznych będą zmuszeni skuteczniej planować przyszłość, aby zagwarantować, że rekrutowane umiejętności i talenty będą w stanie dostosować się do zmian. W tym celu publiczne systemy zatrudnienia muszą zadbać o to, aby klasyfikacja różnych stanowisk uwzględniała pojawiające się nowe zawody i reagowała odpowiednimi pakietami wynagrodzeń.
- **Elastyczne:** Przyszłość jest naznaczona niepewnością, a służby publiczne będą musiały być elastyczne i sprawne, aby móc reagować na nieprzewidziane zmiany. Wiąże się to z koniecznością bycia gotowym na realokację umiejętności w zależności od pojawiających się wyzwań i tworzenia wielodyscyplinarnych zespołów w ministerstwach i agencjach. Systemy wynagrodzeń muszą zatem znaleźć właściwą równowagę między specyficznością w odniesieniu do umiejętności i talentów a harmonią w organizacjach, aby umożliwić mobilność i zwinność.
- **Satysfakcjonujące:** Różnorodność służb publicznych będzie stale rosła, obejmując więcej umiejętności i środowisk, niż miało to miejsce tradycyjnie w przeszłości. Wraz z różnorodnością ludzi pojawia się potrzeba różnorodności modeli zatrudnienia i indywidualizacji zarządzania ludźmi. To z kolei wskazuje na potrzebę zastanowienia się nad systemami wynagrodzeń, które uznają i nagradzają motywację i osiągnięcia, nie zagłuszając przy tym wewnętrznej motywacji urzędników publicznych.

W momencie sporządzania niniejszego raportu, samorządy lokalne w Polsce zmagają się z dodatkowymi obowiązkami i presją w związku z pandemią COVID-19. Ciągłość i adaptacja w świadczeniu usług administracyjnych dla obywateli, bezpieczne otwieranie szkół i prowadzenie placówek opieki zdrowotnej należą do kluczowych priorytetów. Jednak, jak pokazała pandemia, różnego rodzaju „niegodziwe” wyzwania polityczne, przed którymi stoi administracja samorządowa, dotyczą wielu obszarów polityki i wymagają nowych podejść i sposobów działania. Wyzwania te mogą mieć dalekosiężne skutki: z corocznego unijnego barometru regionalnego i lokalnego wynika, że pandemia COVID-19 pogłębia istniejące różnice społeczne i gospodarcze w UE oraz że władze regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę w naprawie gospodarczej (European Committee of the Regions, 2020^[16]). Skuteczna reakcja samorządu lokalnego na pandemię oraz rozwój długoterminowego potencjału gminy zależy zatem od wykorzystania umiejętności i motywacji wykwalifikowanych, elastycznych i prężnych pracowników sektora publicznego. W dalszej części omówiono trzy obszary zarządzania ludźmi, w których inwestycje i uwaga JST mogą odegrać kluczową rolę w przygotowaniach do „Future of Work” i budowaniu potencjału pracowników.

Wyzwania dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie lokalnym

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce napotykają na szczególne ograniczenia w zarządzaniu pracownikami wynikające z czynników kontekstowych, takich jak bliskość/dostęp do ośrodków miejskich (tj. większa rywalizacja o kandydatów z innymi pracodawcami) oraz dynamika lokalnego rynku pracy. Samorządy muszą również reagować na szersze trendy, które mają wpływ na pracowników administracji publicznej na całym świecie, takie jak cyfryzacja usług publicznych i metod pracy, a także zmieniające się

i bardziej zróżnicowane oczekiwania obywateli. Na podstawie badań ankietowych wg. kwestionariusza OECD, przeprowadzonych wśród polskich JST przez Związek Miast Polskich w ramach niniejszego projektu, jak również danych jakościowych zebranych podczas czterech misji rozpoznawczych OECD w Polsce, zidentyfikowano trzy szerokie i wzajemnie powiązane wyzwania w zakresie zarządzania ludźmi:

- **Zdolności przywódcze i zarządcze:** Ustawa o pracownikach samorządowych definiuje ramy zarządzania zasobami ludzkimi. Liderzy samorządów lokalnych mają szczególnie ważną rolę do odegrania w rozwijaniu potencjału w gminach poprzez określenie zakresu dostosowania do praktyk pracy w granicach tego prawa. Wiąże się to z opracowaniem i uzyskaniem konsensusu w sprawie wizji strategii zatrudnienia, zapewnieniem zasobów i rozliczalności. Umiejętności i kompetencje w tym zakresie są złożone.
- **Ukierunkowane inwestowanie w umiejętności:** Samorządy lokalne w Polsce potrzebują specjalistycznych umiejętności i pracowników o szerokim zakresie przekrojowych kompetencji. Wiele z nich ma jednak problemy z przyciągnięciem kandydatów. Jest to szczególnie odczuwalne w mniejszych, wiejskich gminach. W tym kontekście kluczowe będą inwestycje w budowanie marki pracodawcy, działania rekrutacyjne, wynagrodzenia oraz kształcenie i rozwój. Ponadto umiejętności personelu samorządowego są niezbędne do skutecznej realizacji zadań nakreślonych w innych rozdziałach niniejszego raportu, takich jak skuteczna koordynacja, budżetowanie, poruszanie się w otoczeniu regulacyjnym i zaangażowanie obywateli.
- **Instytucje/Strategia:** Odpowiedzialność za podejmowanie decyzji dotyczących ZZL w sektorze samorządowym jest wielopoziomowa: wszyscy od burmistrza/prezydenta miasta, sekretarza, przez dział HR i kierowników odgrywają kluczowe role w codziennym zarządzaniu pracownikami. Brakuje jednak odpowiednich strategicznych wytycznych lub ogólnych zasad (takich jak dokument dotyczący strategii zatrudnienia), które mogłyby pokierować koordynacją, ustalaniem priorytetów i podejmowaniem decyzji. Może to prowadzić do fragmentacji wysiłków i osłabienia zdolności do rozwijania inicjatyw związanych z kapitałem ludzkim.

Brak jednorodności pomiędzy samorządami lokalnymi oznacza, że nie wszystkie rozumieją te wyzwania w takim samym stopniu. Nie dziwi więc fakt, że mniejsze samorządy mają większe trudności z opracowaniem i wdrożeniem strategii rozwoju pracowników niż większe, zatrudniające większą liczbę pracowników i dysponujące większymi możliwościami instytucjonalnymi. Brak jednorodności oznacza, że nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania dla kluczowych wyzwań ZZL. To z kolei kładzie nacisk na lokalne zdolności przywódcze i zarządcze celem opracowania lokalnych, dostosowanych do potrzeb rozwiązań w ramach obowiązujących ram prawnych. Sugeruje to potrzebę większego dzielenia się dobrymi praktykami i współpracy oraz długofalowego podejścia do rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie samorządowym.

Inwestowanie w zdolności przywódcze może poprawić zdolności organizacyjne samorządu lokalnego

Jak podkreślono w Rekomendacji OECD dotyczącej przywództwa i zdolności służby publicznej, liderzy i menedżerowie stanowią kluczowy element rozwoju zdolności ZZL w jednostkach administracji publicznej. Budowanie zdolności przywódczych w służbie publicznej jest niezbędne do spełnienia oczekiwań obywateli i rozwoju kompetencji pracowników. Rekomendacja jednoznacznie wzywa zwolenników do skupienia się na:

1. Wyjaśnieniu oczekiwań wobec urzędników wyższych rangą, zobowiązanych do bycia neutralnymi politycznie liderami organizacji publicznych, którym powierzono osiągnięcie celów wyznaczonych przez rząd, stosującymi i ucieleśniającymi najwyższe standardy uczciwości w służbie publicznej, bez lęku przed politycznie motywowanymi konsekwencjami;
2. Uwzględnieniu kryteriów merytorycznych i przejrzystych procedur w powoływaniu urzędników wyższych rangą oraz rozliczania ich z osiągniętych wyników;

3. Zapewnieniu, że urzędnicy wyżsi rangą mają mandat, kompetencje i warunki potrzebne do dostarczania bezstronnych, opartych na faktach, rad i do mówienia prawdy władzy;
4. Rozwijaniu zdolności przywódczych aktualnych i potencjalnych wyższych rangą urzędników państwowych.

Postanowienia rekomendacji zwykle odnoszą się do wyższych rangą liderów służby publicznej, a więc polityków niewybieranych. Jednak w przypadku Polski wybierani burmistrzowie/prezydenci miast wciąż realizują istotne zadania związane z codziennym zarządzaniem. Ich interakcje ze stanowiskami niewybranymi, takimi jak sekretarz, nabierają kluczowego znaczenia dla ZZL na poziomie samorządu lokalnego. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną wielkość i kontekst JST w Polsce, trudno jest zidentyfikować konkretne wyzwania przywódcze, które dotyczyłyby wszystkich samorządów. Przykładowo, wyżsi rangą liderzy w Płocku są odpowiedzialni za zarządzanie organizacją zatrudniającą około 600 pracowników. Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed liderami w tym mieście jest dostosowanie umiejętności pracowników do nowych kontekstów i zadań oraz zapewnienie struktur i praktyk organizacyjnych, które to ułatwią. W tym celu liderzy i menedżerowie mogą korzystać z usług działu zasobów ludzkich. Z drugiej strony, w samorządach wiejskich, takich jak np. Ziębice, nie ma działu HR. Burmistrz osobiście ustala, kto koordynuje działania, jeśli w projekt wielofunkcyjny zaangażowane są różne komórki organizacyjne urzędu.

Jeden z najbardziej kompleksowych raportów poświęconych przywództwu w JST w Polsce wiąże zdolności przywódcze z umiejętnością wprowadzania innowacji (OECD, 2019^[17]). Raport zawiera badanie wskazujące na szybkie tempo zmian w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych i potencjał dla nowych rozwiązań w administracji publicznej, opartych częściowo na praktykach przyjętych w sektorze prywatnym. Tym samym, zasady skutecznego przywództwa określone w rekomendacji mają zastosowanie we wszystkich JST. Wyzwaniem dla JST jest określenie, w jaki sposób zasady te odnoszą się do ich konkretnego kontekstu organizacyjnego oraz wspieranie procesu inwestowania w liderów poprzez szkolenia służące budowaniu zdolności.

Skuteczni liderzy mogą stymulować wzrost efektywności i produktywności poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla zaangażowania pracowników - koncepcji, która jest często mierzona i śledzona za pomocą ankiet pracowniczych. Wykazano, że zaangażowani pracownicy osiągają lepsze wyniki, są bardziej produktywni i bardziej innowacyjni (zob. na przykład OECD (2016^[18])). Ramka 7.2. przedstawia przykłady współpracy OECD z administracją na rzecz zwiększenia zdolności przywódczych.

Ramka 7.2. Ocena i wzmacnianie umiejętności przywódczych w Chorwacji i Grecji

Przed rozpoczęciem okresu programowania 2021-27 dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF), OECD podjęła współpracę z pilotażową grupą pięciu instytucji zarządzających (IZ) ESIF w celu zdiagnozowania wyzwań administracyjnych i wsparcia ukierunkowanych działań na rzecz budowania potencjału. Wspieranie liderów i wyższego kierownictwa stanowiło kluczowy element tych działań w dwóch IZ: IZ Programu Operacyjnego „Konkurencyjność i spójność” w Chorwacji oraz IZ Programu Operacyjnego „Infrastruktura transportowa, środowisko i zrównoważony rozwój” w Grecji.

W obu tych instytucjach zarządzających OECD skupiła się na wzmacnianiu zdolności przywódczych poprzez serię warsztatów i ankiet w dwóch obszarach: zaangażowanie pracowników oraz analiza kluczowych kompetencji menedżerskich, zawodowych i operacyjnych. OECD zaprojektowała i przeprowadziła skrojone na miarę badanie zaangażowania pracowników w celu kwantyfikacji kluczowych aspektów związanych z motywacją pracowników i postrzeganiem ich środowiska pracy oraz zwrócenia na nie uwagi liderów wyższego szczebla. Na podstawie wyników tego badania opracowano serię warsztatów, których celem było stworzenie planu działania na rzecz zwiększenia zaangażowania pracowników. Równolegle OECD przeprowadziła analizę luk kompetencyjnych w obu IZ w Chorwacji i Grecji. Analiza ta umożliwiła liderom wyższego szczebla w IZ lepsze zrozumienie obszarów, w których pracownicy chcieliby rozwijać swoje umiejętności i kompetencje. Dodatkowo dostarczyła cennych informacji zwrotnych dla liderów wyższego szczebla na temat postrzegania kompetencji menedżerskich. Wyniki analizy luk zostały wykorzystane do opracowania strategii uczenia się i rozwoju dla menedżerów poprzez serię warsztatów obejmujących spojrzenie z perspektywy kierownictwa, jak również dane z ankiet i grup fokusowych pracowników.

Obie inicjatywy robocze dostarczyły liderom cennych informacji zwrotnych, a także umożliwiły bezpośrednie zaangażowanie ich we współtworzenie wykonalnych i długoterminowych rozwiązań dla ich organizacji.

Pojawiają się obiecujące sygnały świadczące o priorytetowym traktowaniu zdolności przywódczych na poziomie samorządów terytorialnych (Ramka 7.3). Na przykład Płock korzysta z usług dostawcy szkoleń online pod nazwą Akademia Wspólnoty, specjalizującego się w polskim samorządzie terytorialnym, aby wzbogacić swój program szkoleniowy dla pracowników i wspierać liderów wyższego szczebla. Tak więc fora wymiany doświadczeń oraz inwestycje w szkolenia, coaching i mentoring są kluczowymi aspektami budowania zdolności przywódczych i zarządczych w JST.

Ramka 7.3. Program *Przywództwo w samorządzie*, Fundacja Szkoła Liderów, Polska

Fundacja Szkoła Liderów stworzyła program *Przywództwo w samorządzie*, aby rozwijać zdolności przywódcze liderów samorządowych, organizacji pozarządowych i biznesu. Celem projektu jest wypracowanie rekomendacji i wskazówek dla władz swoich miast, a następnie wdrożenie tych pomysłów w życie. Z początkiem 2020 roku, aby rozwinąć działania skierowane do liderów miejskich, powstała koncepcja specjalnego programu dedykowanego przedstawicielom władz miejskich, osobom o największym wpływie, pod nazwą „*Przywództwo w samorządzie*”. Jego celem jest budowanie odporności na kryzysy miast poprzez rozwój umiejętności przywódczych ich liderów oraz pogłębienie wiedzy na temat urban resilience (odporności miejskiej) pod kątem wyzwań zdrowotnych, ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Istotą przedsięwzięcia jest też **rzeczywista wymiana doświadczeń** i sprawdzonych rozwiązań problemów systemowych między kierownictwem miast. Program jest skierowany do osób piastujących kluczowe dla działania samorządu, stanowiska (burmistrzowie, prezydenci, zastępcy, skarbnicy, sekretarze, szefowie kluczowych departamentów, kierownictwo Rad Miejskich) z zaproszonych miast. Struktura programu składa się z modułów online i szkoleń stacjonarnych. Fundacja Szkoła Liderów jest finansowana ze środków publicznych i wspierana przez prywatne dotacje.

Źródło: Szkoła Liderów (2020^[19]), *Leadership in Local Self-government*, <https://www.szkoła-liderow.pl/przywodztwo-w-samorzadzcie/>.

Podniesienie atrakcyjności pracodawcy może ułatwić rekrutację osób posiadających specjalistyczne umiejętności

Liderzy i kadra kierownicza w samorządach ma zasadnicze wpływ dla rozwój zdolności pracowników: kluczowy element skutecznego przywództwa zależy od przyciągania i rozwoju pracowników o wszechstronnych umiejętnościach oraz zarządzania nimi w celu sprostania coraz bardziej złożonym wyzwaniom polityk publicznych. Jest to wyraźnie wspomniane w rekomendacji OECD dotyczącej przywództwa i potencjału służby publicznej, w której wzywa się administracje publiczne do:

1. Stałego identyfikowania umiejętności i kompetencji potrzebnych do przekładania politycznej wizji na usługi, które dostarczają społeczeństwu wartość.
2. Przyciągania i zatrzymywania w pracy pracowników z pożądanymi umiejętnościami i kompetencjami z rynku pracy.
3. Rekrutowania, wybierania i awansowania kandydatów poprzez przejrzyste, otwarte i merytoryczne procesy, aby zagwarantować uczciwe i równe traktowanie.
4. Rozwijania potrzebnych umiejętności i kompetencji przez tworzenie kultury i środowiska dla uczenia się w służbie publicznej.
5. Oceniania, wynagradzania i doceniania wyników w pracy, talentu i inicjatywy.

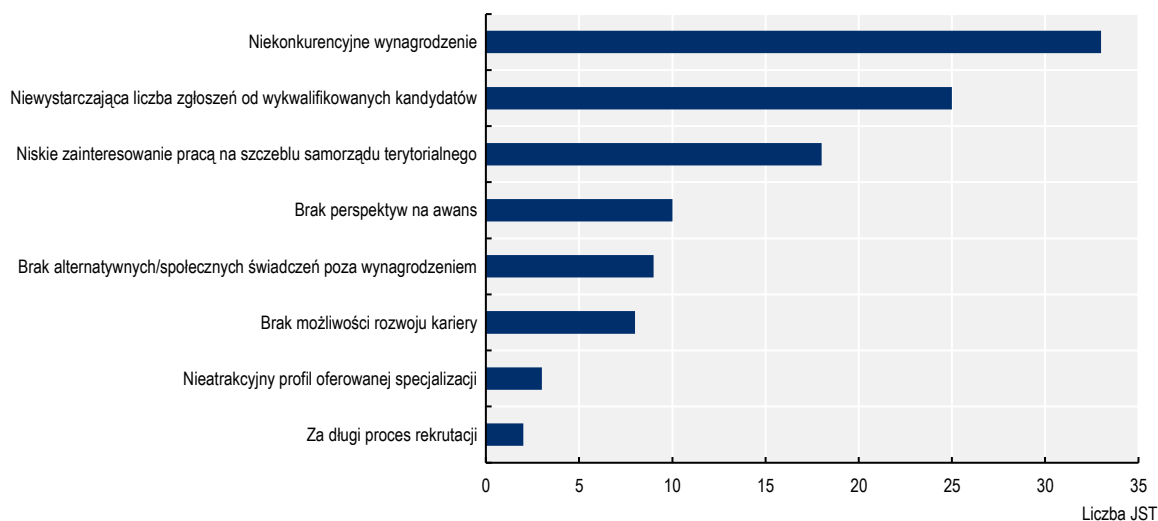
Istnieje zatem zapotrzebowanie na konkretne umiejętności i specjalistyczne kwalifikacje (np. inżynierów budownictwa). Wiele samorządów lokalnych zgłasza jednak trudności z rekrutacją kandydatów o potrzebnych im kwalifikacjach. W większych jednostkach samorządowych położonych blisko ośrodków miejskich, w których istnieją alternatywne możliwości zatrudnienia, wynagrodzenie było często wymieniane jako bariera w rekrutacji. W mniejszych samorządach, szczególnie wiejskich, migracja w kierunku ośrodków miejskich uszczupla lokalne rynki pracy, a tym samym zmniejsza pulę potencjalnych, wykwalifikowanych kandydatów.

Poziom wynagrodzeń pracowników samorządowych jest postrzegany jako bariera w rekrutacji

Rysunek 7.3 ilustruje, że konkurencyjność wynagrodzeń stanowi kluczowe wyzwanie wpływające na rekrutację w jednostkach samorządu w Polsce. Wyniki ankiety [kwestionariusza] OECD przeprowadzonej dla potrzeb niniejszego raportu wskazują, że trzema kluczowymi determinantami wynagrodzenia w JST w Polsce są kwalifikacje wynikające z wykształcenia, zakres pracy na danym stanowisku oraz odpowiednie doświadczenie. Jest to zbieżne z trendami w krajach OECD, które pokazują, że najważniejszymi czynnikami w określaniu wynagrodzenia zasadniczego na stanowiskach rządowych są zakres pracy oraz kwalifikacje związane z wykształceniem, niezależnie od szczebla hierarchii (OECD, 2018^[20]). Takie podejście wskazuje na system, który nagradza wskaźniki statyczne (zdarzenia z przeszłości, które zostały już nabyte, jak np. dyplom uczelni wyższej) kosztem bardziej dynamicznego systemu, który nagradza wyniki. Tak naprawdę, to aby móc przyciągnąć kandydatów i rozwinąć kulturę wysokiej wydajności, konieczna jest mieszanka obu tych czynników.

Wspólnym wyzwaniem w krajach OECD jest wypracowanie zasad wynagradzania dla pracowników administracji publicznej, które odzwierciedlałyby znaczenie ich roli i lokalnego rynku pracy, przy jednoczesnym utrzymaniu ogólnej kontroli nad finansami publicznymi. Reguła elastyczności umożliwiająca ukierunkowany wzrost płac dla określonych profili w oparciu o konkretne warunki, systematyczną ocenę i dialog pomogła wielu administracjom przezwyciężyć bariery w zapewnieniu konkurencyjności płac. Wiąże się to z dalekosiężną wizją potencjału ZZL oraz identyfikacją krytycznych ról powiązanych z lokalnymi strategiami rozwoju. Sugeruje potrzebę regularnej i podzielonej na segmenty analizy warunków lokalnego rynku pracy oraz większej swobody decyzyjnej na poziomie lokalnym w ramach ustalonego budżetu.

Rysunek 7.3. Wyzwania mające wpływ na pozyskanie kandydatów do pracy w samorządach lokalnych



Uwaga: Wielkość próby badanej nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona wgląd w specyfikę próby, która może dotyczyć szerszej grupy JST szczebla lokalnego w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie odpowiedzi JST na pytania kwestionariusza OECD (2020).

Motywnym powtarzającym się podczas wywiadów jakościowych było przekonanie, że niskie wynagrodzenia stanowią barierę w przyciąganiu utalentowanych kandydatów: 39% samorządów lokalnych uznało zwiększenie atrakcyjności samorządu jako pracodawcy za wysoki priorytet, a mniej więcej tyle samo (37%) wymieniło reformę wynagrodzeń jako wysoki priorytet. Z drugiej strony, tylko 13% samorządów

lokalnych uznało reformę systemu rekrutacji za wysoki priorytet, co sugeruje istnienie punktu nacisku w kwestii wynagrodzeń.

Jednak ukierunkowane dostosowanie wynagrodzeń dla niektórych stanowisk, jak również ogólne podwyższenie wynagrodzeń okazuje się trudne. W 2018 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych obniżyło wynagrodzenia burmistrzów (wójtów, prezydentów) i ich zastępców średnio o 20% (OECD, 2019^[21]). Mogło to mieć niezamierzony skutek w postaci obniżenia wynagrodzeń w obrębie całej administracji samorządowej, pogłębiając trudności w przyciąganiu i zatrzymywaniu pracowników. Podniesienie wynagrodzenia na kluczowych stanowiskach do odpowiedniego poziomu rynkowego mogłoby spowodować, że niektórzy pracownicy otrzymywaliby wyższe wynagrodzenie niż burmistrz (wójt, prezydent) - polityczny i administracyjny kierownik jednostki.

Zakres niniejszego badania nie obejmował ustalenia empirycznej luki płacowej dla pracowników samorządowych w porównaniu z odpowiednimi rynkami. Niemniej jednak wynagrodzenie ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia kontraktu psychologicznego, jaki pracodawcy publiczni zawierają z każdym pracownikiem. Związek pomiędzy wynagrodzeniem a atrakcyjnością pracodawcy jest dobrze ugruntowany, a wynagrodzenie odgrywa ważną rolę w „praktycznie każdym aspekcie funkcjonowania organizacji” (Gupta and Shaw, 2014^[22]). Jest elementem decydującym o wyborze kariery zawodowej i wpływa na decyzje o przyjęciu oferty pracy i pozostaniu u danego pracodawcy. Wpływa również na liczbę i jakość kandydatów ubiegających się o pracę (OECD, 2012^[23]). W związku z tym samorządy lokalne w Polsce muszą być w stanie zachować pewien poziom konkurencyjności płacowej w stosunku do odpowiednich rynków zewnętrznych, zwłaszcza w przypadku kluczowych stanowisk, które od dawna są trudne do obsadzenia (np. prawnicy, inżynierowie budownictwa wodnego i lądowego, inżynierowie konstruktorzy itp.) Jednak przeprowadzenie analizy porównawczej sprawiedliwego i adekwatnego wynagrodzenia dla niektórych kategorii urzędników publicznych - na przykład doradcy lub urzędnika ds. polityki - może być trudne. Wiąże się to częściowo z kwestiami metodologicznymi związanymi z ustaleniem równoważności dla niektórych stanowisk i kontekstów, jak również z zakresem uwarunkowań politycznych i szeregiem innych czynników kontekstowych, które mogą mieć wpływ na wyniki. W kontekście JST w Polsce, Związek Miast Polskich lobbował na rzecz większej elastyczności w określaniu wynagrodzeń w zależności od takich czynników, jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego i średnie wynagrodzenia na rynku pracy.

Zapotrzebowanie na nowe umiejętności i kompetencje są większe, niż dotychczas

Światowy kryzys finansowy w 2008 roku skłonił wiele państw OECD do redukcji wynagrodzeń w sektorze publicznym w celu zrównoważenia budżetów publicznych (OECD, 2012^[23]). Należałoby się spodziewać, że reakcja fiskalna i budżetowa Polski na pandemię COVID-19, podobnie jak wielu innych krajów, spowoduje również dalszą presję na płace w sektorze publicznym, w tym na szczeblu samorządów terytorialnych. W związku z tym, z uwagi na brak danych empirycznych na temat poziomów wynagrodzeń w polskich samorządach w porównaniu z odpowiednimi poziomami rynkowymi oraz w kontekście ograniczonej przestrzeni dla szeroko zakrojonych podwyżek wynagrodzeń, głównym wyzwaniem dla samorządów lokalnych w Polsce będzie opracowanie metody zwiększenia swojej atrakcyjności jako pracodawcy oraz rekrutacji i rozwoju poszukiwanych umiejętności - w szczególności w mniejszych samorządach, takich jak np. powiat łańcucki. Co więcej, zakres kompetencji samorządów lokalnych w Polsce rozszerza się w momencie, gdy zasoby budżetowe (transfery i wpływy z podatków własnych) są mniej przewidywalne. Stwarza to dalszą presję na administrację samorządową, aby dostosować ustalone sposoby pracy do nowych wymagań.

W krajach OECD problemy te rozwiązuje się poprzez ponowne przeanalizowanie swoich potrzeb w zakresie umiejętności i dostosowanie praktyk rekrutacyjnych do zróżnicowanych oczekiwań wobec kandydatów. Budowanie efektywnych kadr w sektorze publicznym wymaga od pracodawców, aby zdali

sobie sprawę ze stale zmieniających się potrzeb. Skupianie się jedynie na liczbie pracowników niezbędnych do realizacji projektów, co ma miejsce w wielu samorządach lokalnych i po prostu zastępowanie pracowników osobami o tych samych umiejętnościach nie będzie efektywne w dłuższej perspektywie.

Uczenie się i rozwój stanowią kluczowy element budowania efektywnych kadr sektora publicznego, niemniej w wielu samorządach w Polsce znaczna część szkoleń koncentruje się na przygotowaniu pracowników do interpretowania przepisów (np. dotyczących zamówień publicznych). Choć jest to oczywiście ważne, to jednak zwiększenie potencjału gminy w dłuższej perspektywie może nastąpić poprzez uzupełnienie szkoleń z zakresu procedur o szersze szkolenia oparte na kompetencjach. Szkolenia oparte na kompetencjach pozwalają określić ważne umiejętności wymagane dla poszczególnych funkcji lub poziomów hierarchii – takie jak umiejętność podejmowania decyzji, wywierania wpływu na innych, osiągania wyników – i dopasowują programy szkoleniowe do tych kompetencji.

Pracodawcy sektora publicznego oczekują od pracowników publicznych umiejętności technicznych i merytorycznych niezbędnych do sprostania tym wyzwaniom przy wsparciu dostępnych nowych narzędzi (technologii). Wiąże się to z trzema dużymi wyzwaniami. Po pierwsze, pracodawcy publiczni potrzebują dostępu do coraz bardziej wyspecjalizowanej wiedzy, której zazwyczaj brakuje. Stawia to ich w bezpośredniej konkurencji z pracodawcami z sektora prywatnego. Po drugie, pracodawcy publiczni potrzebują również pracowników posiadających bardziej wszechstronne kompetencje behawioralne i umiejętności zarządzania. Wreszcie, pracodawcy publiczni poszukują pracowników, których wartości są zgodne z wartościami wyznawanymi przez ich organizacje sektora publicznego.

We wszystkich tych obszarach pracodawcy dążą do zatrudnienia kandydatów posiadających fachową wiedzę i orientację strategiczną niezbędną do świadczenia najnowocześniejszych usług na rzecz społeczeństwa, któremu służą. Jednak umiejętności techniczne, takie jak znajomość przepisów prawnych, nie wystarczają: coraz częściej służby publiczne stawiają na pierwszym miejscu przekrojowe umiejętności i kompetencje, które znacznie trudniej jest ocenić, takie jak gotowość do podejmowania ryzyka, zdolność innowacyjnego myślenia i umiejętność rozwiązywania problemów. Szereg reform polityki publicznej – takich jak coraz częstsze stosowanie procesów budżetowania partycypacyjnego w samorządach – zależy od nowych umiejętności, które nie wszyscy pracownicy sektora publicznego posiadają. Rozmiar również ma znaczenie: samorządy lokalne na obszarach wiejskich są bardziej narażone na ryzyko „drenażu mózgów” wśród młodych i wykwalifikowanych kandydatów niż jednostkach samorządu w granicach funkcjonalnych obszarów miejskich (FUA), gdzie istnieje stosunkowo więcej możliwości zatrudnienia.

Jak zatem JST w Polsce mogą skutecznie zwiększyć przyciąganie kandydatów posiadających tego typu umiejętności przy zachowaniu obecnych ram płacowych? Chociaż wynagrodzenie jest kluczowym elementem postrzegania sektora publicznego jako pracodawcy, Ramka 7.4 przedstawia przykłady administracji, które podjęły działania mające na celu rozwiązanie kwestii przyciągania i rekrutacji poprzez inicjatywy niemające wpływu na wynagrodzenie. Wspólnym wątkiem tych inicjatyw jest określenie i priorytetowe potraktowanie kluczowych umiejętności i kompetencji, które stanowią wartość dodaną dla sektora publicznego. Opracowanie nowych sposobów nawiązywania kontaktu z kandydatami poprzez wydarzenia wymagające osobistego udziału (targi pracy), formalne partnerstwa z uniwersytetami oraz wykorzystanie mediów społecznościowych do promowania ofert pracy może przyczynić się do zwiększenia liczby kandydatów do pracy w samorządzie. Zmniejszanie przeszkód w ubieganiu się o pracę, np. umożliwienie składania podań przez Internet, może ułatwić kandydatom aplikowanie, a ponowne przemyślenie procesu oceny kandydatów – przy jednoczesnym poszanowaniu przepisów dotyczących rekrutacji zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych – może dać JST możliwość zmodernizowania i ulepszenia procesu rekrutacji. I wreszcie, inwestowanie w rozwój kariery pracowników poprzez zapewnienie możliwości pracy w różnych obszarach działalności samorządu w celu zdobycia większego doświadczenia może mieć motywujący wpływ. Tego typu praktyki są zwykle znane pod pojęciem „programów mobilności” i zazwyczaj odnoszą się do kilkumiesięcznego okresu, podczas którego

pracownik ma możliwość zdobycia nowych umiejętności podejmując się krótkoterminowego zadania w innym obszarze funkcjonalnym.

Każda z tych praktyk wymaga wspólnego myślenia i koordynacji pomiędzy wieloma stronami zaangażowanymi w ZZL, na czym skupimy się w następnej części.

Ramka 7.4. Poprawa atrakcyjności pracodawcy i rekrutacji poprzez rozwiązania pozapłacowe

Belgia: W odpowiedzi na pandemię COVID-19 Ministerstwo Finansów postanowiło zainwestować w poprawę kontaktów z kandydatami celem promowania możliwości zatrudnienia w ministerstwie za pośrednictwem mediów społecznościowych. Ministerstwo wykorzystuje wydarzenia na żywo na Facebooku do kontaktów z kandydatami, a także przeprowadza rozmowy kwalifikacyjne i niektóre testy online. Kluczowym elementem tych działań było zapewnienie kandydatom lepszego doradztwa i wsparcia w trakcie procesu składania podań oraz inwestowanie w programy wprowadzające dla nowych pracowników. Zadowolenie kandydatów z procesu rekrutacji, mierzone za pomocą ankiet, wzrosło.

Estonia: Estonia zainwestowała w budowanie marki pracodawcy, aby propagować możliwości zatrudnienia na stanowiskach wyższych urzędników państwowych. Dotychczasowe kampanie promocyjne podkreślały misyjny charakter służby publicznej i odwoływały się do motywacji kandydatów do wywierania wpływu i służenia dobru publicznemu.

Francja: Dyrekcja Generalna ds. Administracji Publicznej (DGAFP) opracowała scentralizowany portal rekrutacyjny i aplikację na smartfony, dzięki którym kandydaci mogą przeglądać oferty pracy na różnych szczeblach administracji publicznej i aplikować bezpośrednio przez portal. Portal i aplikacja mają za zadanie zwiększyć przyjazność dla użytkownika, ujednolicić oferty pracy oraz zapewnić kierownikom ds. zatrudnienia większą kontrolę i widoczność kandydatów.

Izrael: Projekt pilotażowy kierowany przez Komisję Służby Cywilnej (CSC) ma na celu zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia w sektorze publicznym poprzez zaangażowanie wyższego szczebla urzędników państwowych w różne aspekty rekrutacji. W pierwszym projekcie pilotażowym wzięty udział cztery ministerstwa/agencje. CSC zapewniło kierownikom wyższego szczebla dostosowane do ich potrzeb wsparcie w zakresie informowania społeczeństwa o ofertach pracy, przeglądu i aktualizacji kluczowych wymogów dotyczących stanowisk oraz nawiązywania kontaktów z kandydatami w ramach procesu ubiegania się o pracę.

Irlandia: Promowanie służby publicznej jako pracodawcy z wyboru jest jednym z trzech filarów strategii dotyczącej pracowników służby cywilnej. Podjęto działania wspierające organizacje w dążeniu do zapewnienia większej różnorodności i istotności stanowisk oraz wspierające pracowników w rozwijaniu odpowiednich umiejętności pozwalających im skutecznie reagować na zmieniające się wyzwania biznesowe. Zintensyfikowano komunikację z obecnymi urzędnikami służby cywilnej, potencjalnymi nowo zatrudnionymi oraz ze społeczeństwem, mającą na celu podniesienie świadomości na temat złożoności, różnorodności i istotności pracy, jaką urzędnicy służby cywilnej wykonują w imieniu obywateli. Podjęcie kwestii różnorodności i włączenia społecznego, mobilności, możliwości awansu, kształcenia i rozwoju pracowników pomoże również postrzegać służbę cywilną jako pracodawcę z wyboru.

Włochy: Przygotowując się do okresu 2021-27, regiony Kalabria, Friuli-Wenecja Julijska i Umbria we Włoszech podjęły współpracę w celu utworzenia rejestru biegłych rewidentów specjalizujących się w zarządzaniu i kontroli programów współfinansowanych przez ESIF. Projekt ten został rozszerzony na inne administracje, takie jak te w regionach Emilia-Romania, Liguria, Sycylia i Trydent. Celem projektu

jest pomoc instytucjom zarządzającym funduszami UE w zatrudnieniu kandydatów o poszukiwanych umiejętnościach, którzy często bywają trudni do pozyskania

Źródło: Belgia: Prezentacja pani Joke Bauwens podczas webinarium SIGMA na temat innowacji w rekrutacji 22 lipca 2020 r.; Estonia: Informacje przekazane przez Estonian Top Civil Service Excellence Centre; Francja: Rząd francuski (2019^[24]), *Place de l'emploi public*, <https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>; Izrael: Informacje dostarczone przez CSC, patrz również OECD (forthcoming^[25]), „Leadership for a high performing public service, Draft working paper, OECD, Paris; Irlandia: Civil Service HR Division (2017^[26]), *People Strategy for the Civil Service 2017-2020*, <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2020/04/People-Strategy-for-the-Civil-Service-2017-2020.pdf>; Włochy: OECD (2020^[27]), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.

Rozwój spójnych instytucji ZZL może stanowić bardziej efektywną podstawę dla praktyk strategicznego zarządzania pracownikami

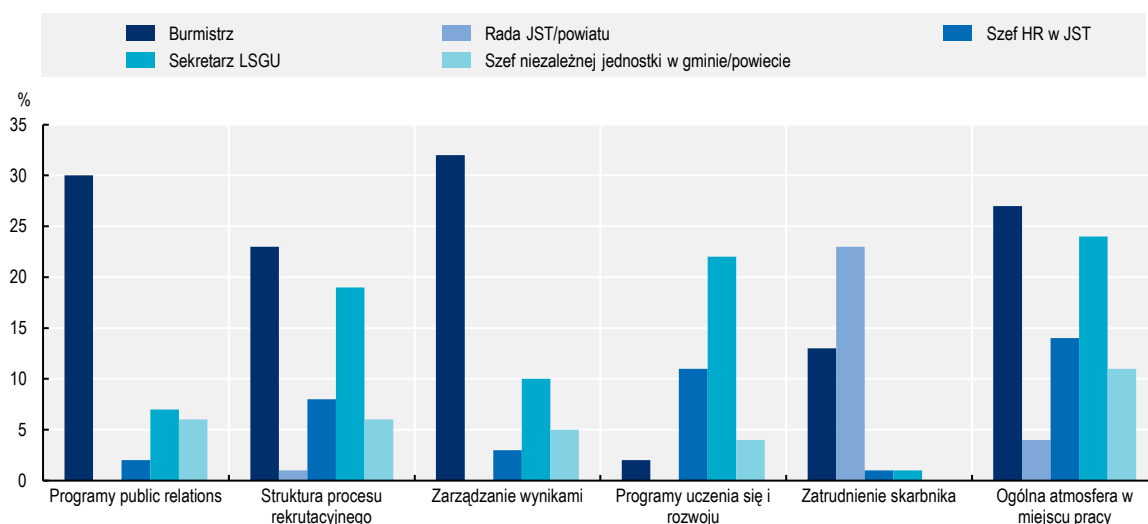
Struktura procesu decyzyjnego w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w krajach OECD zazwyczaj stara się zachować równowagę pomiędzy kilkoma zasadami. Na poziomie krajowym, centralizacja procesu decyzyjnego w centralnym organie ZZL sugeruje większą zdolność do dostosowania praktyk zarządzania ludźmi do nadrzędnych celów organizacyjnych. Z drugiej strony, decentralizacja procesu decyzyjnego na rzecz poszczególnych ministerstw lub departamentów zakłada, że to właśnie one mogą najlepiej decydować o politykach, które są dla nich korzystne. Niemniej jednak, aby takie rozwiązanie mogło funkcjonować, menedżerowie muszą zostać włączeni do systemu i muszą być postrzegani jako kluczowi partnerzy w procesie wdrożeń i reform. Menedżerowie potrzebują pewnego stopnia autonomii i elastyczności, aby rozwijać kulturę sprzyjającą wysokim wynikom, zachęcać do dobrej pracy i zarządzać wynikiem poniżej oczekiwań. Znalazło to odzwierciedlenie w Rekomendacji OECD dot. Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej, która zachęca do nałożenia na instytucje odpowiedzialności za zarządzanie ludźmi w celu wzmocnienia skuteczności systemu zatrudnienia w sektorze publicznym poprzez:

1. Ustanowienie instytucjonalnego organu do określania i nadzorowania wspólnych, minimalnych standardów dla merytorycznego zarządzania ludźmi.
2. Delegowanie odpowiedniego stopnia autonomii indywidualnym agencjom, ministerstwom, liderom i/lub menadżerom, w celu umożliwienia dopasowania zarządzania ludźmi do ich strategicznych celów biznesowych.
3. Zapewnianie właściwych mechanizmów dla komunikacji i dzielenia się informacjami pomiędzy aktorami instytucjonalnymi w systemie zatrudnienia publicznego.
4. Zapewnianie, że każdy aktor instytucjonalny w systemie zatrudnienia publicznego posiada odpowiedni mandat i zasoby, by móc prawidłowo funkcjonować.

Elastyczność procesu decyzyjnego jest zazwyczaj poparta strategią lub jasnymi wytycznymi i regulaminem, tak, aby podejmowanie decyzji w ramach ZZL dotyczących takich aspektów, jak rekrutacja, awans i szkolenia, odbywało się w sposób obiektywny i z wykorzystaniem wszystkich dostępnych danych dotyczących zasobów ludzkich. Nie istnieje jeden właściwy sposób postępowania w tym zakresie - ważnym aspektem jest uzyskanie właściwej równowagi pomiędzy poszczególnymi zasadami, takimi jak przejrzystość, elastyczność, odpowiedzialność i wydajność, a także zapewnienie właściwej koordynacji pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w podejmowanie decyzji w ramach ZZL.

W Polsce, formalna odpowiedzialność za kluczowe decyzje ZZL, takie jak rekrutacja i awans, spoczywa gminach głównie w rękach dwóch kluczowych stanowisk: prezydenta/burmistrza/wójta i sekretarza. (Rysunek 7.4). Prezydent/burmistrz/wójt jednostki samorządu lokalnego posiada podwójny mandat: jest liderem politycznym wybieranym przez mieszkańców gminy, a także menedżerem wykonawczym. Sekretarz jest zatrudniany w drodze otwartego konkursu, tj. nie jest powoływany na stanowisko.

Rysunek 7.4. Odpowiedzialność decyzyjna za kluczowe procesy ZZL w samorządzie lokalnym



Uwaga: Wielkość próby badanej nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona wgląd w specyfikę próby, która może dotyczyć szerszej grupy JST poziomu lokalnego w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie odpowiedzi JST na pytania kwestionariusza OECD (2020).

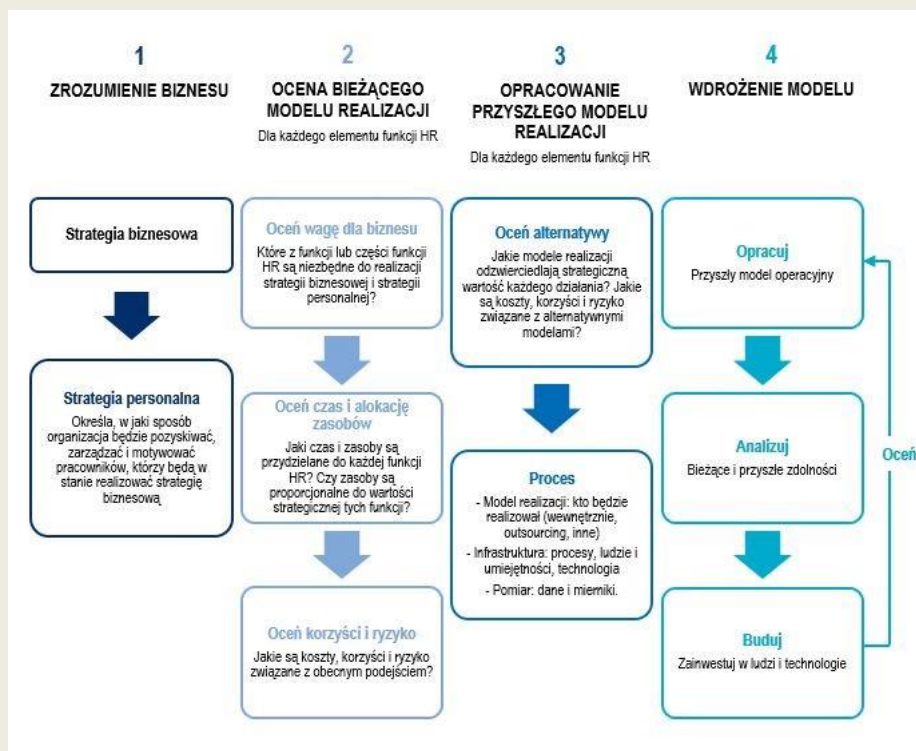
Taka koncentracja odpowiedzialności oznacza, że w przeważającej mierze działy ZZL w samorządzie lokalnym wykonują głównie zadania administracyjne, takie jak prowadzenie listy płac, rozpatrywanie wniosków szkoleniowych i zapewnienie, że procedury rekrutacyjne spełniają wszystkie wymogi prawne. Należy również zauważyć, że poza formalnym zakresem kompetencji działów HR istnieją dodatkowi aktorzy, którzy odgrywają ważną rolę w zarządzaniu i rozwoju pracowników, np. menadżerowie operacyjni (np. dyrektorzy jednostek, departamentów i kierownicy ds. organizacyjnych).

Z tego wynika, że odpowiedzialność za poszczególne obszary ZZL w samorządach lokalnych w Polsce jest rozłożona na wiele podmiotów. Można to uznać za korzystne zjawisko - zarządzanie zasobami ludzkimi jest dynamicznym procesem, który wymaga zdrowego podziału obowiązków między kierowników, a organizacyjną jednostkę HR, w zależności od sytuacji. Niemniej jednak, patrząc w przyszłość JST, należy zadać sobie pytanie, czy czas poświęcony przez każdego z aktorów na działania związane z zasobami ludzkimi stanowi wartość dodaną i przyczynia się do realizacji ogólnej strategii zasobów ludzkich. Nadrzędnym celem jest poprawa potencjału pracowników; czy zatem działania działów personalnych i menedżerów opierają się na jasnych wytycznych i wspólnej wizji nadrzędnych celów?

W roku 2015, Australijska Służba Publiczna (APS) rozpoczęła czynności mające odpowiedzieć na wiele z tych pytań: w ramach przeprowadzonego przeglądu określono wizję przyszłej APS, zbadano istniejące reformy i przeprowadzono porównanie z praktykami innych krajów (Ramka 7.5). W przeglądzie zwrócono uwagę na potrzebę przeprojektowania praktyk ZZL, a w szczególności stwierdzono, że działania w zakresie zasobów ludzkich w APS nie były wystarczająco skoncentrowane na działaniach strategicznych o wysokiej wartości, częściowo z powodu niedoborów potencjału. Stwierdzono brak jasności co do roli Komisji APS w ZZL i wskazano na możliwość przeprojektowania uczenia się i rozwoju oraz wykorzystania technologii w celu osiągnięcia lepszych wyników w zakresie zasobów ludzkich.

Ramka 7.5. Przykładowy model weryfikacji potencjału i praktyk w zakresie zasobów ludzkich w Australijskiej Służbie Publicznej (APS)

Przegląd APS zawierał przykładowy model weryfikacji udziału różnych osób i obszarów organizacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi:



Źródło: Australian Public Service Commission (2015^[28]), *Unlocking Potential: Australian Public Service Workforce Management Contestability Review*, https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/Unlocking-potential-APS-workforce-management-review-Design_WEB.pdf.

Dzięki weryfikacji i wzmocnieniu jednostek i działań związanych z zasobami ludzkimi, JST mogą poświęcić więcej czasu na działania o wyższej wartości (i potencjalnie bardziej angażujące), takie jak opracowywanie i wdrażanie programów służących bardziej strategicznemu zarządzaniu personelem JST. W szeregu administracji, jednostki ZZL odgrywają kluczową rolę w gromadzeniu, zarządzaniu i wykorzystywaniu danych na potrzeby polityki zarządzania zasobami ludzkimi, takimi jak dane dotyczące rekrutacji, szkoleń i rotacji pracowników. Może to przykładowo obejmować zbadanie, w jaki sposób należy pozycjonować jednostki ZZL, aby wspierały programy mobilności w zakresie krótkoterminowego oddelegowania pracowników do innych działów danej jednostki, a nawet do zupełnie innego samorządu lub innego szczebla JST, np. wojewódzkiego. Przegląd APS zrodził się z przekonania, że weryfikacja potencjału HR jest koniecznym pierwszym krokiem do zbudowania silniejszej i bardziej efektywnej kadry pracowniczej. Patrząc w przyszłość, zdolność jednostek samorządu lokalnego w Polsce do wprowadzenia skutecznych praktyk ZZL znacząco wpłynie na sposób, w jaki będą one w stanie rozwijać i mobilizować pracowników samorządowych do zapewniania możliwie najwyższej jakości usług dla mieszkańców.

Chociaż poszczególni pracownicy samorządowi mogą nie postrzegać reformy ZZL jako kluczowego priorytetu, to jednym z powiązanych czynników może być błędne postrzeganie praktyk HR i tego, czym tak naprawdę jest nowoczesna, dobrze rozwinięta funkcja HR (Zientara and Kuczynski, 2009^[29]). Dominującym tematem w badaniach nad praktykami ZZL w samorządach terytorialnych w Polsce jest stopień, w jakim odeszły one od tradycyjnych, „odgórnych” form zarządzania ludźmi na rzecz bardziej nowoczesnych metod. Oznacza to, że istnieje możliwość przeprowadzenia weryfikacji działań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz budowania potencjału w celu wspierania liderów i menedżerów w przyciąganiu, rekrutowaniu i zarządzaniu wydajnym personelem. Poniższe rekomendacje zawierają wytyczne, z których samorządy mogą skorzystać w tym zakresie.

Rekomendacje

W rozdziale poświęconym zarządzaniu zasobami ludzkimi opisano aktualną sytuację zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w Polsce oraz przepisy prawne, które regulują kluczowe aspekty zarządzania ludźmi. Przedstawiono i omówiono trzy powiązane ze sobą wyzwania związane z rozwojem przywództwa/zarządzania, poprawą atrakcyjności pracodawcy/rekrutacji oraz znaczeniem skutecznych instytucji i praktyk zarządzania HR.

Jest to odpowiedni czas, na podjęcie dynamicznych działań w większości tych obszarów. W związku z pandemią COVID-19 wiele jednostek administracji we wszystkich krajach OECD musiało zrewidować i dostosować kluczowe elementy zarządzania pracownikami sektora publicznego. Okres wychodzenia z kryzysu będzie wyjątkową okazją do skorzystania ze zmian, których wdrożenie planowano stopniowo w przyszłości. Przykłady obejmują pracę zdalną na dużą skalę, elastyczne narzędzia pozwalające realokować pracowników tam, gdzie są oni najbardziej potrzebni, a także usprawnione i zaawansowane technologicznie procesy z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, takie jak rekrutacja czy szkolenia.

Poniższe zalecenia mają na celu wsparcie samorządów w osiąganiu tych ogólnych celów. Wspólnym wątkiem, na którym opierają się te rekomendacje, jest fakt, że reformy praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi nie dotyczą jedynie regulacji: wymagają one również znacznych zmian kulturowych w samorządzie lokalnym. Pytanie brzmi, w jaki sposób administracja może przyciągnąć i zatrzymać wykwalifikowanych pracowników oraz zapewnić im pracę w pozytywnym i konstruktywnym środowisku, a także stale rozwijać ich umiejętności. Ogólnie rzecz biorąc, ustawodawstwo dotyczące sektora publicznego – w tym przypadku na szczeblu samorządów lokalnych w Polsce - pozostawia pewne pole do samodzielnego decydowania przez kadrę kierowniczą jak chcą osiągać te cele. Wyzwaniem jest zidentyfikowanie i wykorzystanie tych możliwości w sposób motywujący do innowacyjnego myślenia. Często najbardziej potrzebna okazuje się wewnętrzna dyskusja, konsensus i zgoda na pilotażowe wdrożenie nowego podejścia.

Biorąc pod uwagę dużą liczbę samorządów lokalnych w Polsce, poniższe rekomendacje powinny być traktowane jako wskazówki w zakresie dobrych praktyk. Chodzi o to, aby nie stosować ich w sposób zawężony, ale wykorzystać jako podstawę do projektowania rozwiązań dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

Rekomendacje dla samorządów lokalnych

Inwestowanie we wspieranie liderów i menedżerów w celu zapewnienia im autonomii, narzędzi, wsparcia i rozliczalności, aby mogli skutecznie wykorzystywać swoje zdolności przywódcze

Zalecenie to odnosi się zarówno do liderów politycznych, takich jak burmistrzowie/ prezydenci, jak i do osób zajmujących stanowiska takie jak sekretarze miasta czy gminy oraz kierowników jednostek

organizacyjnych. Cele liderów i menadżerów powinny wyraźnie odnosić się do wartości, wizji i kierunku działania i uwzględniać odpowiedni poziom autonomii i rozliczalności wymagany, aby móc je realizować. Liderzy powinni mieć dostęp do możliwości uczenia się i wsparcia ze strony innych osób (np. coaching/mentoring), a także do odpowiednich narzędzi - w tym finansowych - umożliwiających im nabycie potrzebnych kompetencji i wiedzy specjalistycznej. Można w tym zakresie rozważyć następujące działania:

- Zwiększenie możliwości dyskusji na temat potrzeb szkoleniowych i wymiany doświadczeń w zakresie rozwiązywania problemów, zarówno w ramach poszczególnych samorządów lokalnych, jak i z innymi JST, dla burmistrzów i wyższej kadry kierowniczej (np. skarbnik, sekretarz gminy i kierownicy jednostek organizacyjnych).
- Tworzenie „wspólnot praktyk”, tzn. nieformalnych grup w celu nadania struktury współpracy dotyczącej określonych tematów i wymiany dobrych praktyk. Rozwiązanie to sprawdziło się w wielu JST.
- Mapowanie luk kompetencyjnych wśród kadry kierowniczej i badanie, w jaki sposób można je wypełnić za pomocą istniejących lub nowych narzędzi szkoleniowych.
- Zapewnienie dostępności rzetelnych i istotnych danych dotyczących zasobów ludzkich dla wyższej kadry kierowniczej na potrzeby kształtowania polityk, np. w oparciu o dane przechowywane w systemach informatycznych lub generowane za pomocą ankiet pracowniczych.
- Wspieranie rozwoju systemu awansu średniego szczebla kierowniczego, tj. wspieranie pracowników osiągających wysokie wyniki w pracy mogących w przyszłości objąć stanowiska kierownicze.

Skoncentrowanie się na pozyskiwaniu i rozwijaniu przekrojowych umiejętności i kompetencji

Wiele jednostek samorządu lokalnego zgłosiło, że napotyka na ograniczenia w liczbie kandydatów do pracy (niewystarczająca liczba) lub ich jakości (brak osób z odpowiednimi kwalifikacjami) - a czasami na obydwie te problemy. Inwestycje w budowanie marki pracodawcy i bardziej strategiczne podejście do rekrutacji mogłyby pomóc w ich rozwiązaniu. W tym celu samorządy mogą rozważyć następujące działania:

- Identyfikowanie kluczowych kompetencji, które wnoszą wartość dodaną do pracy JST i priorytetyzacja sposobów bardziej skutecznego informowania kandydatów z takimi kompetencjami o możliwości zatrudnienia. Może to obejmować nawiązywanie relacji z uczelniami i urzędami pracy w celu zwiększenia liczby wykwalifikowanych kandydatów; dostosowanie procesów rekrutacyjnych pod kątem sprawdzania kluczowych kompetencji; oraz inwestowanie w programy rekrutacyjne dostosowane do określonych celów i potrzeb.
- Identyfikacja pracowników wewnętrznych z istniejących zasobów JST (np. z potencjałem kierowniczym) i przygotowanie ich do wykonywania nowych obowiązków lub objęcia nowych funkcji.
- Łączenie zasobów różnych JST w przypadku stanowisk trudnych do obsadzenia, np. poprzez zdefiniowanie zakresu obowiązków, w ramach których jeden odpowiadający profilowi kandydat mógłby pracować na zasadzie projektowej dla samorządów lokalnych które są położone blisko siebie lub, jeśli rodzaj pracy na to pozwala, zdalnie.
- Wprowadzenie aplikacji online do rekrutacji. Oferty pracy w samorządach lokalnych są ogłaszane elektronicznie (online), ale kandydaci muszą wypełniać i wysyłać papierowe wersje swoich podań. Wprowadzenie możliwości składania aplikacji online mogłoby pomóc kandydatom - zwłaszcza młodszym, posiadającym cenne umiejętności informatyczne - w postrzeganiu samorządu jako nowoczesnego pracodawcy i miejsca odpowiadającego ich ambicjom.
- Przegląd procesu rekrutacji. Samorząd regionalny i lokalny, zachowując zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, mogłyby dokonać przeglądu takich aspektów procesu

rekrutacji, jak poprawa komunikacji z kandydatami i zadbanie o to, aby ocena wstępna i rozmowy kwalifikacyjne koncentrowały się na odpowiednich kompetencjach, oprócz minimalnych wymogów.

Przeprowadzenie przeglądu skuteczności praktyk zarządzania zasobami ludzkimi i inwestowanie w strategiczne zdolności zarządzania personelem

Zakres obowiązkowych zadań samorządu lokalnego zmienia się. Niektóre struktury organizacyjne nie przystają już do zwiększonego zakresu zadań. Niektóre strategie rozwoju lokalnego odnoszą się do wymagań w zakresie kapitału ludzkiego, ale często w formie szacunkowej liczby zatrudnionych pracowników. Jest to dobry punkt wyjścia, jednakże w procesie planowania należy skupić się również na tym, jakie kategorie pracowników - a nie tylko liczba - będą potrzebne. W tym zakresie można rozważyć następujące działania:

- Wspieranie jednostek i menadżerów HR, aby mogli oni odgrywać większą rolę w osiąganiu celów organizacyjnych, w szczególności poprzez identyfikację, rekrutację i rozwój utalentowanych pracowników o wysokim potencjale.
- Monitorowanie wpływu polityki i procedur dotyczących zasobów ludzkich, gromadzenie i przegląd danych dotyczących siły roboczej oraz w stosownych przypadkach, odpowiednie dostosowywanie polityki, w tym poprzez realokację zasobów budżetowych i ludzkich zgodnie z celami organizacyjnymi.
- Inwestowanie w potencjał jednostek HR i menedżerów poprzez szkolenia z zakresu strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi.
- Inwestowanie w zwiększenie zaangażowania pracowników jako elementu zdrowej kultury organizacyjnej, w której pracownicy czują się zmotywowani i wspierani, aby przyczyniać się do realizacji celów JST.

Rekomendacje dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Przetestowanie bardziej elastycznego podejścia do przepisów, jeżeli istnieją wyraźne dowody, że jest to uzasadnione

Niezależnie od wielkości, samorządy działają w oparciu o wspólne ramy prawne dla zarządzania zasobami ludzkimi. Ministerstwo, z własnej inicjatywy lub za pośrednictwem odpowiednich organów, może rozważyć przypadki, w których uzasadnione i poparte konkretnymi dowodami odstępstwa od Ustawy o pracownikach samorządowych mogłyby okazać się przydatne. Na przykład, niektóre mniejsze samorządy lokalne zgłaszały permanentne trudności z rekrutacją/utrzymaniem pracowników o bardzo potrzebnym, określonym profilu. Ministerstwo mogłoby dopuścić pewną elastyczność dla grupy pilotażowych w samorządach w celu wypracowania korzystnych alternatywnych rozwiązań, które nadal byłyby zgodne z zasadami rekrutacji opartej na kryteriach merytorycznych i przejrzystości.

Konsultacje z organizacjami samorządowymi w zakresie długofalowej strategii płacowej dla pracowników samorządu lokalnego i urzędników wybieranych

Z jednej strony wiele samorządów uważa, że wynagrodzenia pracowników są zbyt niskie. Z drugiej strony, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych słusznie zauważa, że przepisy krajowe przewidują jedynie minimalny poziom wynagrodzeń, a zatem samorządy mają możliwość zwiększenia wynagrodzeń pracowników w celu poprawy ich atrakcyjności. Wydaje się jednak, że przeszkodą są tu wynagrodzenia osób wybieranych, w przypadku których istnieje górny pułap płac. Mając na uwadze te rozbieżności opinii, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji mogłoby rozważyć zwołanie komisji ds. reformy wynagrodzeń lub wykorzystanie istniejących organów konsultacyjnych do zbadania sytuacji w zakresie

wynagrodzeń na poziomie samorządów lokalnych oraz wpływu wynagrodzeń na przyciąganie i zatrzymywanie pracowników reprezentujących wybrane grupy umiejętności.

Poszerzenie roli koordynacyjnej ministerstwa w prowadzeniu ukierunkowanych szkoleń

Ministerstwo może odgrywać cenną rolę w uzupełnianiu lokalnych strategii szkoleniowych poprzez identyfikowanie i promowanie rozpowszechniania przykładów dobrych praktyk. W pewnym stopniu ma to już miejsce - zwłaszcza przy wsparciu funduszy unijnych - jednakże należy zbadać, w jaki sposób może rozszerzyć wsparcie na większą liczbę samorządów lokalnych w bardziej długoterminowej perspektywie, uzupełniając szkolenia organizowane w koordynacji organizacjami samorządowymi w sposób zdecentralizowany. Ministerstwo mogłoby również odegrać rolę wspierającą w tworzeniu możliwości dzielenia się wiedzą i doświadczeniem między samorządami, np. poprzez wspieranie tworzenia wspólnot dobrych praktyk.

Bibliografia

- Australian Public Service Commission (2015), *Unlocking Potential: Australian Public Service Workforce Management Contestability Review*,
https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/Unlocking-potential-APS-workforce-management-review-Design_WEB.pdf. [28]
- Cascio, W. and H. Aguinis (2019), *Applied Psychology in Talent Management, Eight Edition*, SAGE Publishing. [13]
- Civil Service HR Division (2017), *People Strategy for the Civil Service 2017-2020*,
<https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2020/04/People-Strategy-for-the-Civil-Service-2017-2020.pdf>. [26]
- Council of Europe (1985), *European Charter of Local Self-Government*,
<https://rm.coe.int/168007a088>. [10]
- European Committee of the Regions (2020), *2020 Barometer of Regions and Cities*,
<https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>. [16]
- French Government (2019), *Place de l'emploi public*, <https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>. [24]
- Gupta, N. and J. Shaw (2014), "Employee compensation: The neglected area of HRM research", *Human Resource Management Review*, Vol. 24, pp. 1-4,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.hrmr.2013.08.007>. [22]
- Kaczmarek, T. (2016), "Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic", *EchoGéo*, Vol. 35, <https://doi.org/10.4000/echogeo.14514>. [1]
- Kulesza, M. and D. Sześciło (2012), "Local government in Poland", in Moreno, A. (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. [11]
- OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>. [27]

- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [9]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [17]
<https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en>.
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [18]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>.
- OECD (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, Paris, [23]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>.
- OECD (forthcoming), "Leadership for a high performing public service", Draft working paper, OECD, Paris. [25]
- OECD (forthcoming), *The Future of Work in the Public Service*, OECD Publishing, Paris. [15]
- Regulski, J. (2003), *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Open Society Institute, <https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf>. [6]
- Szkoła Liderów (2020), *Leadership in Local Self-government*, <https://www.szkoła-liderow.pl/przywodztwo-w-samorządzie/>. [19]
- Warwas, I. (2018), "Wyzwania dla zatrudniania pracowników samorządowych", *Opinie i Analizy*, No. 29, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1538469099_opinia%2029.pdf. [12]

Zientara, P. and G. Kuczynski (2009), "Human resources practices and work-related attitudes in Polish public administration", *Eastern European Economics*, Vol. 47/5, pp. 42-60, [29]
<http://www.jstor.org/stable/27740139>.

Uwagi

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

8

Otwarte rządzenie na szczeblu lokalnym w Polsce

Niniejszy rozdział ocenia inicjatywy polskich jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego¹ w zakresie otwartego rządzenia w odniesieniu do postanowień Rekomendacji Rady OECD z 2017 r. w sprawie otwartego rządzenia. Ponadto analizuje on, w jaki sposób zasady przejrzystości, uczciwości, odpowiedzialności i udziału interesariuszy mogą zostać włączone do procesów decyzyjnych w celu dalszej poprawy kształtowania polityki oraz osiągnięcia bardziej wydajnego i skutecznego projektowania i świadczenia usług. Na końcu rozdziału przedstawiono zalecenia mające na celu wsparcie wszystkich rodzajów JST oraz szczebla krajowego w przyjęciu strategicznego podejścia do otwartego rządzenia.

Wstęp

Bardziej niż kiedykolwiek dotychczas, obywatele na całym świecie domagają się większej otwartości, przejrzystości, uczciwości i udziału w rządzeniu na wszystkich szczeblach. Oczekują administracji publicznej, która będzie bardziej przejrzysta, odpowiedzialna i reaktywna i - aby osiągnąć ten cel - coraz częściej współpracującą z interesariuszami. Oczekują oni polityki i usług odpowiadających na ich potrzeby i wymagania oraz władz, które będą wsłuchiwać się w ich opinie i obawy. Ta nowa kultura rządu, która stawia obywateli i innych interesariuszy w centrum polityki publicznej i świadczonych usług, znana jako otwarte rządzenie. Jest ona definiowana przez OECD jako "kultura rządu, która promuje zasady przejrzystości, uczciwości, odpowiedzialności i angażowania interesariuszy, aby wspierać demokrację i rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu". (OECD, 2017^[1]).

W ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost liczby rządów krajowych i samorządów lokalnych, które przyjęły strategię i podjęły działania w zakresie otwartego rządu. Doprowadziło to do konsolidacji tego obszaru polityki jako priorytetu w ramach szerszego programu transformacji sektora publicznego. W niektórych przypadkach gminy, powiaty, miasta i regiony są liderami i inspirują rządy krajowe do podejmowania analogicznych działań i inicjatyw. Na przykład we Francji ruch na rzecz otwierania danych rozpoczął się na szczeblu lokalnym i stał się źródłem oddolnej presji, która skłoniła rząd krajowy do intensyfikacji działań i dotrzymania kroku postępom dokonującym się na szczeblu lokalnym. (OECD, 2018^[2]). W innych przypadkach rządy krajowe wdrażają kompleksowe strategię otwartego rządu realizowane we wszystkich jednostkach i na wszystkich szczeblach administracji publicznej, a ich wymagania są przekazywane ogólnie na poziom lokalny; takim przykładem jest ambitny program reform w Kolumbii, którego celem jest transformacja wykraczająca poza model otwartego rządu w kierunku otwartego państwa (OECD, 2019^[3]). W związku z tym samorządy terytorialne odgrywają kluczową rolę zarówno dla wdrażania, jak i kształtowania polityk i wytycznych krajowych, a także ze względu na możliwości realizowania własnych innowacyjnych programów w zakresie otwartego rządu, wykraczających poza zakres programów wprowadzanych przez władze krajowe (OECD, forthcoming^[4]).

Nic dziwnego, że reformy otwartego rządu często odbywają się na szczeblu lokalnym. Stanowią one najbliższy punkt kontaktu dla wielu interesariuszy, a obywatele mają większe szanse wpływu na lokalne polityki i sposoby świadczenia usług w ich własnych społecznościach. Wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządu na szczeblu lokalnym oferuje szereg możliwości promowania bardziej integracyjnego sposobu rządzenia, a także wspierania zaangażowania interesariuszy w proces kształtowania polityki w celu wzmocnienia pozycji obywateli, opracowania bardziej elastycznej polityki publicznej i ostatecznie budowania większego zaufania do każdego rządu. Aby reformy te mogły dojść do skutku, konieczny jest system odpowiednich ram prawnych, regulacyjnych i instytucjonalnych wraz ze strategicznym podejściem do otwartego rządu i kierowania tymi inicjatywami. Ponadto należy wprowadzić solidne środki wykonawcze, w tym ulepszone mechanizmy koordynacji, wyraźny mandat i niezbędne kompetencje i, a także poszerzenie wiedzy i umiejętności zarówno urzędników publicznych, jak i obywateli, aby skutecznie włączyć zasady otwartego rządu do procesów kształtowania polityki.

Tworzenie warunków dla otwartego rządu w samorządach lokalnych w Polsce

Otwarte rządzenie jako katalizator rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu

OECD uznaje, że otwarte rządzenie jest kluczowym czynnikiem przyczyniającym się do osiągania różnych rezultatów politycznych w wielu różnych dziedzinach. Otwarte rządzenie może jednak oznaczać różne rzeczy dla różnych interesariuszy i twórców polityk, a na to, co się z tym wiąże, często wpływają czynniki polityczne, społeczne i kulturowe. W ostatnich dziesięcioleciach reformatory, zarówno z kręgów

rządowych, jak i spoza nich, opowiadali się za przekształceniem relacji między rządem a obywatelami w dialog, kładąc nacisk na uwzględnienie zasad otwartego rządzenia (Ramka 8.1) na każdym etapie procesu kształtowania polityki.

Ramka 8.1. Definiowanie zasad otwartego rządzenia

- **Przejrzystość:** Przejrzystość rządzenia odnosi się do dostępu interesariuszy do danych i informacji publicznych – ujawnianych zarówno proaktywnie, jak i reaktywnie - dotyczących działań publicznych podejmowanych przez urzędników publicznych i rezultatów tych działań, a także otwartości w publicznym procesie podejmowania decyzji.
- **Rozliczalność:** Rozliczalność odnosi się do relacji związanej z odpowiedzialnością i obowiązkiem władz, organów publicznych, urzędników publicznych i decydentów w zakresie dostarczania przejrzystych informacji na temat ich aktywności, podejmowanych działań i ich rezultatów oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności. Obejmuje ona również prawo obywateli i interesariuszy do dostępu do takich informacji i związaną z nim odpowiedzialność, a także możliwość kontrolowania działań władz i ich nagradzania lub sankcjonowania za pośrednictwem kanałów wyborczych, instytucjonalnych, administracyjnych i społecznych.
- **Spójność:** Spójność odnosi się do ciągłego przestrzegania wspólnych wartości, zasad i norm etycznych w celu utrzymania oraz priorytetowego traktowania interesu publicznego w stosunku do interesu prywatnego w sektorze publicznym.
- **Zaangażowanie interesariuszy:** Zaangażowanie interesariuszy odnosi się do wszelkich sposobów w jakie interesariusze (w tym wszystkie zainteresowane i docelowe podmioty np. osoby fizyczne - bez względu na ich wiek, płeć, orientację seksualną, przynależność religijną i polityczną oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego (OSO), dziennikarze, związki zawodowe, naukowcy) mogą być zaangażowani w cykl opracowywania programów i polityk oraz projektowania i świadczenia usług, począwszy od wymiany informacji do planowania konsultacji oraz zwiększenia zaangażowania i współpracy na wszystkich etapach procesu decyzyjnego.

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie OECD (2017^[1]), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> oraz OECD (2017^[5]), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

W tej nowej relacji obywatele nie są już biernymi odbiorcami informacji ze strony administracji publicznej i obserwatorami procesu kształtowania polityk. Wręcz przeciwnie - rządy i obywatele angażują się we współtworzenie wartości z korzyścią dla wszystkich stron (OECD, 2016^[6]). Wszyscy uczestnicy życia społecznego, od obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego po gospodarczy sektor prywatny, mają unikalną perspektywę i wgląd w kwestie programowe i polityczne, które mają wpływ na ich życie. Zaangażowanie tych podmiotów w proces podejmowania decyzji przyczynia się do lepszego, bardziej ukierunkowanego wykorzystywania ograniczonych zasobów publicznych, jak również do większego poparcia ze strony interesariuszy dla proponowanych polityk i reform (patrz również Rozdział 4 na temat wykorzystania dowodów w strategicznym procesie podejmowania decyzji). (OECD, 2016^[6]). Co ważne, sygnalizuje to również szacunek dla obywateli ze strony rządzących i daje im szansę na podejmowanie działań w swoich społecznościach. Biorąc pod uwagę że istnieje wiele pośrednich form zaangażowania, OECD opracowała typologię definiującą różne relacje zachodzące pomiędzy obywatelami a władzą, uszeregowane od najłagodniejszych do silniejszych form partycypacji: informowanie, konsultacje i zaangażowanie.

Władze krajowe i samorządy terytorialne na całym świecie od dawna wdrażają powyższe praktyki i inicjatywy mające na celu promowanie zasad otwartego rządzenia w poszczególnych sektorach, na przykład w dziedzinie planowania przestrzennego lub ochrony środowiska, niekoniecznie zdając sobie sprawę z tego, że są one związane z koncepcją otwartego rządzenia. Rządy coraz częściej dostrzegają jednak korzyści płynące z przestrzegania tych zasad w ramach zintegrowanego i spójnego podejścia. Korzyści te obejmują, między innymi:

- **Polityki dostosowane do realiów i bardziej odpowiadające potrzebom:** Interesariusze zapewniają swoją wiedzę i perspektywę w obszarach, w których władze wykazują mniejszą orientację i zrozumienie, co sprawia, że polityki mają większe szanse na osiągnięcie zakładanych celów.
- **Lepsze projektowanie i świadczenie usług:** Obywatele to osoby korzystające z usług publicznych, a zatem są oni w stanie najlepiej rozpoznać ich niedociągnięcia i potencjalne obszary wymagające poprawy. Zaangażowanie większej liczby opinii i głosów, w szczególności zmarginalizowanych grup demograficznych, da rządzącym lepszy wgląd w braki w usługach i uświadomi konieczność reform.
- **Zwiększona legitymizacja rządu:** Jeśli proces podejmowania decyzji przez władze jest przejrzysty, rozliczalny i partycypacyjny, interesariusze będą bardziej skłonni popierać zgłaszane propozycje, a docelowo wzrośnie poziom zaufania do urzędników publicznych, ich kompetencji i zdolności do realizacji składanych obietnic.
- **Odbudowa zaufania:** Brak zaufania osłabia gotowość obywateli do uczestniczenia w demokracji i wnoszenia wkładu w rozwój lokalnej społeczności. Zaufanie do instytucji jest ważne dla powodzenia wielu polityk, programów i regulacji rządowych, które zależą od współdziałania i przestrzegania zasad przez obywateli.
- **Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu:** Otwartość ma kluczowe znaczenie dla stymulowania i przyspieszania postępu i innowacji w administracji publicznej oraz upodmiotawiania obywateli ze wszystkich środowisk społecznych, tak aby znali oni swoje prawa obywatelskie i możliwości interakcji ze swoimi władzami, zgłaszania propozycji opartych na ich unikalnej perspektywie oraz monitorowania i oceny wyników kształtowania polityk zmierzających do zapewnienia zrównoważonego i oddolnego rozwoju gospodarczego i społecznego.

W związku z tym reformy w kierunku otwartego rządzenia są wykorzystywane przez władze wszystkich szczebli jako katalizator dla osiągnięcia nadrzędnych celów politycznych, takich jak poprawa demokracji, wspieranie rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu czy zwiększenie poziomu zaufania. Aby osiągnąć te cele, władze muszą wdrożyć odpowiednie strategie i inicjatywy. Opierając się na zbiorowych doświadczeniach swoich członków i partnerów, Rada OECD złożona ze wszystkich państw członkowskich OECD, w tym Polski, zatwierdziła w 2017 r. „Rekomendację w sprawie otwartego rządzenia”, aby wesprzeć władze w tych dążeniach (zob. Ramka 8.2).

Ramka 8.2. Podsumowanie zapisów Rekomendacji Rady OECD w sprawie otwartego rządzenia

1. Opracowywanie i wdrażanie strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia we współpracy z interesariuszami oraz zwiększanie zaangażowania polityków, członków parlamentu, wyższej kadry kierowniczej i urzędników publicznych.
2. Zapewnienie istnienia i wdrożenia niezbędnych ram prawnych i regulacyjnych w zakresie otwartego rządzenia przy jednoczesnym ustanowieniu odpowiednich mechanizmów nadzoru w celu zapewnienia ich przestrzegania.
3. Zapewnienie skutecznej operacjonalizacji i upowszechnienia strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia.
4. Koordynowanie, za pomocą niezbędnych mechanizmów instytucjonalnych, strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia - w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym - na wszystkich szczeblach administracji publicznej, aby zapewnić ich dostosowanie do wszelkich istotnych celów społeczno-gospodarczych i przyczynianie się do ich realizacji.
5. Opracowanie i wdrożenie mechanizmów monitorowania, ewaluacji i uczenia się w odniesieniu do strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia.
6. Aktywne komunikowanie strategii i inicjatyw otwartego rządzenia, a także o ich rezultatach, wynikach i wpływie.
7. Proaktywne udostępnianie jasnych, kompletnych, aktualnych, wiarygodnych i istotnych danych i informacji z sektora publicznego, które są bezpłatne, dostępne w otwartym i niezastrzeżonym formacie nadającym się do odczytu maszynowego, są łatwe do znalezienia, zrozumienia, wykorzystania i ponownego użycia oraz są rozpowszechniane za pośrednictwem dużej liczby kanałów, a ich priorytetyzacja odbywa się w porozumieniu z interesariuszami.
8. Zapewnienie wszystkim interesariuszom równych, sprawiedliwych możliwości uzyskania informacji i udziału w konsultacjach oraz aktywne angażowanie ich we wszystkie fazy cyklu kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług. Powinno się to odbywać w odpowiednim czasie i przy minimalnych kosztach, unikając powielania działań, tak aby zminimalizować efekt przeciążenia konsultacjami.
9. Poszukiwanie innowacyjnych sposobów skutecznego angażowania interesariuszy w celu pozyskiwania pomysłów i współtworzenia rozwiązań oraz wykorzystania możliwości, jakie dają narzędzia cyfrowej administracji.
10. Zbadanie możliwości przejścia od koncepcji otwartego rządzenia do koncepcji otwartego państwa, przy jednoczesnym respektowaniu ról, prerogatyw i ogólnej niezależności wszystkich interesariuszy, zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami prawnymi i instytucjonalnymi.

Źródło: OECD (2017^[11]), *Rekomendacja Rady ds. Otwartego rządzenia*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

Polski kontekst dla reform otwartego rządzenia

W ciągu ostatniej dekady polski rząd podjął wysiłki na rzecz poprawy standardów rządzenia, włączając elementy otwartego rządzenia do kluczowych krajowych dokumentów programowych. Przykładowo, w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 z 2017 roku (wraz z perspektywą do 2030 roku) podkreślono potrzebę zapewnienia "włączających i skutecznych instytucji publicznych – dostępnych i otwartych dla obywateli oraz przedsiębiorców" (Government of Poland, 2017^[7]). Podobnie, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030: Trzecia fala nowoczesności* z 2013 roku artykułuje kluczową strategię

działań na najbliższą dekadę. Strategia ta podkreśla, w ramach jednego z trzech kluczowych filarów (innowacyjność, dyfuzja, efektywność), potrzebę zwiększenia skuteczności państwa w byciu przyjaznym dla obywateli (Government of Poland, 2013^[8]).

Ponadto niektóre krajowe podmioty publiczne mają uprawnienia w dziedzinach związanych z zasadami otwartego rządu i są dobrze przygotowane do dalszego rozwijania tego tematu. Na przykład Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) ma za zadanie przygotowywanie projektów regulacji prawnych dotyczących wspierania przez państwo społeczeństwa obywatelskiego i prowadzenia dialogu obywatelskiego. (Chancellery of the Prime Minister^[9]). Do niedawna do zadań Departamentu Zarządzania Danymi w Ministerstwie Cyfryzacji należało tworzenie i współtworzenie -politik otwierania danych rządowych (Ministry of Digital Affairs^[10]). Po przyjęciu w październiku 2020 r. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministerstwa Cyfryzacji, zadania te są obecnie realizowane również przez KPRM (President of the Council of Ministers, 2020^[11]). Innym istotnym autonomicznym organem publicznym jest w Polsce Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich podjęło szereg działań w celu zapewnienia Polakom ochrony swobód obywatelskich i praw człowieka, w tym poprzez aktywne kampanie informacyjne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, mające na celu podniesienie poziomu świadomości w kwestii praw obywatelskich i sposobów ich ochrony. Jednakże, pomimo spełnienia wszystkich kryteriów kwalifikujących do członkostwa od czasu utworzenia Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu (Open Government Partnership - OGP) w 2011 r., Polska nie przystąpiła do OGP, międzynarodowej inicjatywy, której celem jest doprowadzenie do podjęcia konkretnych zobowiązań przez rządy krajowe i władze niższych szczebli w zakresie promowania otwartego rządu i wzmacniania pozycji obywateli, z krajowymi i lokalnymi członkami we wszystkich regionach świata. (Open Government Partnership^[12]).

Zdaniem wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, od 2015 r. Polska stoi przed poważnymi wyzwaniami związanymi z tworzeniem właściwego środowiska dla przeprowadzenia reform na rzecz otwartego rządu. Zgodnie z indeksem praworządności World Justice Project (2020) (2020^[13]), kraj plasuje się poniżej średniej wśród państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association - EFTA) pod względem istotnych wskaźników, takich jak publikowanie regulacji prawnych i danych rządowych, prawo do informacji, mechanizmy składania skarg i zaangażowanie obywatelskie. Według Reporterów bez Granic, wzrost kryminalizacji zniesławienia miał negatywny wpływ na wolność słowa dziennikarzy i niezależnych mediów. Tendencja ta spowodowała, że Polska spadła w rankingu Światowego Indeksu Wolności Prasy z 22. miejsca w 2013 r., kiedy indeks powstał, na 62. miejsce w 2020 r. (RSF, 2020^[14]). Ponadto Indeks Percepcji Korupcji 2019 Transparency International plasuje² Polskę na 41. miejscu spośród 180 państw. Indeks Demokracji opracowany przez zespół badawczy Economist Intelligence Unit (EIU) wykazał również, że pozycja Polski spada z roku na rok począwszy od 2014 roku, umieszczając ją na 57. miejscu spośród 167 państw (EIU, 2019^[15]). W raporcie EIU Poland Report (czerwiec 2020 r.) odnotowano, że spór Polski z Komisją Europejską (KE) dotyczący praworządności odnosi się do reform rządu w zakresie krajowego systemu sądownictwa (EIU, 2020^[16]). Podczas gdy Globalny Indeks Konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego (World Economic Forum Global Competitiveness Index) ocenia Polskę stosunkowo dobrze, na 34. miejscu na 141 państw pod względem występowania korupcji, raport stwierdza jednocześnie, że system kontroli i równowagi uległ pogorszeniu w ostatnich latach (World Economic Forum, 2019^[17]). Znalazło to również odzwierciedlenie w najnowszym raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym wskazano na eskalację problemów systemowych związanych z wyzwaniami w zakresie praworządności (Polish Ombudsman, 2018^[18]).

Jak przedstawiono w Ramka 8.1, Rekomendacja OECD w sprawie otwartego rządu definiuje interesariuszy jako "każdą zainteresowaną i/lub objętą oddziaływaniem stroną, w tym osoby fizyczne, bez względu na ich wiek, płeć, orientację seksualną, afiliację religijną i polityczną oraz instytucje i organizacje, zarówno rządowe, jak i pozarządowe, reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, środowisko

akademickie, media lub sektor prywatny" (OECD, 2017^[11]). Zapewnienie warunków włączających i równości wszystkich segmentów społeczeństwa, w szczególności grup słabszych, niedostatecznie reprezentowanych lub zmarginalizowanych, jest kluczem do promowania otwartego rządu. CIVICUS, globalny sojusz mający na celu wzmocnienie działań obywatelskich i społeczeństwa obywatelskiego na całym świecie, zgłosił szereg naruszeń praw podstawowych oraz swobód obywatelskich, które miały miejsce również na szczeblu lokalnym (CIVICUS^[19]). Przykładowo, od stycznia 2019 r. ponad 80 gmin, powiatów i województw zadeklarowało, że są "wolne od ideologii LGBTI". Choć deklaracje te nie mają mocy prawnej, przyczyniły się one do wykreowania atmosfery zastraszenia (OECD, 2020^[20]). Rekomendacja OECD w sprawie otwartego rządu podkreśla znaczenie przyznania "wszystkim interesariuszom równych i sprawiedliwych możliwości otrzymywania informacji i uczestniczenia w konsultacjach oraz aktywnego angażowania się" w publiczny proces decyzyjny w celu zapewnienia bardziej świadomych i skutecznych polityk, ponieważ wykluczenie niektórych grup z życia publicznego nieuchronnie prowadzi do pogorszenia jakości rządu. W istocie, szczególne wysiłki "powinny być nakierowane na dotarcie do najważniejszych, najbardziej wrażliwych, niedostatecznie reprezentowanych i zmarginalizowanych grup społecznych" (OECD, 2017^[11]), aby zapewnić uwzględnienie szerokiego zakresu perspektywy i wiedzy merytorycznej, co ostatecznie doprowadzi do bardziej spójnego i efektywnego kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług.

Jeśli chodzi o przejrzystość rządu, zapewnienie dostępu do informacji publicznej (DIP) jest podstawowym narzędziem, które pozwala obywatelom rozliczać rządy, a jednocześnie umożliwia bardziej świadome uczestnictwo w procesie tworzenia polityk. Na poziomie krajowym w Polsce prawo do informacji (PDI) jest zagwarantowane w Art. 61 Konstytucji z 1997 r. i egzekwowane w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej przyjętą w 2001 r. (OSCE^[21]). W rankingu Globalnego Prawa do Informacji (Global Right to Information) polskie prawo znajduje się na 76. miejscu wśród 128 ocenianych krajów, a niektóre przepisy uznawane są za słabe lub niewystarczające (RTI Rating, n.d.^[22]). Analiza przeprowadzona przez Fundację Batorego wykazała szereg problemów w procesie wnioskowania o dostęp do informacji, w tym częste odmowy bez odpowiedniego uzasadnienia, opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków i niekompletne odpowiedzi (Batory Foundation, 2014^[23]). W opracowaniu OECD *Open Government Data Review of Poland* wyjaśniono, że wynika to częściowo z dużej liczby wniosków, która wywiera presję na zdolność instytucji publicznych do udzielania odpowiedzi (OECD, 2015^[24]).

Poza zapisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczącymi konsultacji w sprawie regulacji prawnych, społeczeństwo obywatelskie ma niewiele możliwości, by w znaczący sposób zaangażować się i dostrzec wpływ i rezultaty swojej partycypacji. Rozwój formalnych ram działalności społecznej, takich jak członkostwo w organizacjach pozarządowych (NGO) czy wkład w działalność społeczną, utrzymuje się w Polsce na umiarkowanym poziomie (OECD^[25]). Wolontariat za pośrednictwem organizacji (określany jako "wolontariat formalny") jest w Polsce mniej powszechny, niż w przeciętnym kraju OECD: 19,4% polskiej populacji w wieku produkcyjnym deklaruje, że angażowało się w formalny wolontariat w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w porównaniu do 34,2% w krajach OECD. (OECD, 2015^[24]). Mimo to polskie społeczeństwo obywatelskie jest dość zróżnicowane: obejmuje nie tylko formalne organizacje pozarządowe³ zajmujące się kwestiami związanymi z demokracją i rządami prawa, ale całą gamę organizacji, od związków zawodowych po organizacje studenckie (CIVICUS^[19]). Na koniec 2018 r. w kraju zarejestrowanych było około 26 000 fundacji i 117 000 stowarzyszeń. Szacuje się jednak, że tylko około 70% zarejestrowanych organizacji, czyli około 100 000 stowarzyszeń i fundacji, pozostaje aktywnych (USAID, 2018^[26]). Ponadto istnieje również około 50 000 innych podmiotów, które są w szerokim ujęciu zaliczane do trzeciego sektora i mogą obejmować od spółdzielni socjalnych i organizacji pracodawców po cechy rzemieślnicze i instytucje kościelne, i które różnią się poziomem formalizacji, zwłaszcza na szczeblu lokalnym (USAID, 2018^[26]). Zostało to potwierdzone podczas misji informacyjnej, ponieważ wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z którymi współpracował zespół OECD, to organizacje społeczne, które można określić raczej jako usługodawców (np. kluby społeczne, sportowe i rekreacyjne), niż organizacje zajmujące się konkretnymi tematami, promujące określone zmiany w polityce publicznej w takich dziedzinach, jak opieka zdrowotna, edukacja, opieka społeczna czy środowisko. W praktyce jednak

wiele JST szczebla lokalnego w szerokim zakresie zleca różne usługi organizacjom działającym w takich obszarach, jak pomoc społeczna, sport i kultura.

Kluczowym wyzwaniem dla wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest pozyskanie odpowiednich funduszy na planowane działania, niezależnie od tego, czy pochodzą one od rządu, czy ze źródeł zewnętrznych, takich jak organizacje międzynarodowe. Na poziomie wojewódzkim fundusze unijne są alokowane i wydatkowane m.in. w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych, czyli po jednym na każde województwo, w których urząd marszałkowski pełni funkcję instytucji zarządzającej. Celem regionalnych programów operacyjnych jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego województw, a finansowanie jest dostosowane do siedmioletnich perspektyw budżetowych UE. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyrażają jednak obawy, że fundusze z nowych programów UE nie będą w równym stopniu dostępne dla całego tego sektora w nadchodzącym okresie. Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) zauważa, że w Polsce organizacje pozarządowe, postrzegane jako "lojalne" wobec władz partii rządzącej otrzymują duże dofinansowanie rządowe, podczas gdy te, które koncentrują się na kwestiach takich, jak demokracja i prawa człowieka/obywatela, mają niewielki dostęp do tych źródeł finansowania lub nie mają go wcale (USAID, 2018^[26]). Aby rozwiązać ten problem, *Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* (NCRSO), agencja rządowa utworzona w 2017 roku w celu rozdysponowania wszystkich środków publicznych przeznaczonych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, opracowało i sfinansowało nowe programy wspierające społeczeństwo obywatelskie (Novakova, 2020^[27]).

Ogólnie rzecz biorąc, zaangażowanie obywatelskie jest w Polsce stosunkowo słabe na szczeblu krajowym, co można przypisać wielu czynnikom, począwszy od komunistycznej przeszłości po zawężenie przestrzeni obywatelskiej w ostatnich latach. CIVICUS zwraca uwagę na paradoks polskiego społeczeństwa obywatelskiego, stwierdzając, że w Polsce "istnieje całkiem dobrze skoordynowane i ukształtowane, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie przy jednoczesnym słabym poziomie zaangażowania obywatelskiego" (Jacobsson and Korolczuk, 2017^[28]). Z czasem może to prowadzić do niższego poziomu zaufania do władz i mniejszej interakcji obywatelskiej z krajowymi instytucjami rządowymi, w tym niższych wskaźników frekwencji wyborczej, która w wyborach w 2019 r. w Polsce wyniosła tylko 55%, w porównaniu ze średnią OECD wynoszącą 68% (OECD, n.d.^[25]). Może to również spowodować, że obywatele będą coraz mniej skłonni do działalności wolontariackiej w swoich społecznościach i do angażowania się w ich rozwój.

Na podstawie badań i misji informacyjnych OECD wydaje się jednak, że sytuacja na szczeblu lokalnym jest bardziej obiecująca, ponieważ obywatele zwracają się ku społeczeństwu obywatelskiemu i innym formom zaangażowania, aby ich głos został usłyszany i aby rozliczać administrację publiczną z jej działań. Według Eurobarometru z 2019 r. zaufanie do samorządowych władz regionów (56%) jest wyższe niż do rządu (38%) (EC, 2019^[29]). Ten wyższy poziom zaufania może zostać wykorzystany przez JST szczebla lokalnego do promowania zaangażowania obywateli, przy jednoczesnym zwiększeniu przejrzystości i inkluzywności procesu podejmowania decyzji przez władze. Niektóre z problemów omawianych powyżej w odniesieniu do szczebla krajowego, takie jak ochrona i wspieranie otwartego, demokratycznego i partycypacyjnego rządzenia, mają swoje reperkusje na poziomie lokalnym, na przykład w postaci spadku finansowania krajowego dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się konkretnymi zagadnieniami. Jednostki samorządu lokalnego mają jednak szerokie uprawnienia do kierowania własnymi sprawami i wdrażania kultury otwartego rządzenia, w tym poprzez inicjatywy na rzecz zaangażowania obywateli, budżet partycypacyjny oraz preferowane formy komunikowania się z szerokim gronem interesariuszy i włączania ich w proces podejmowania decyzji publicznych.

Aktualny stan otwartego rządzenia na szczeblu lokalnym

Samorządy lokalne znajdują się w czołówce reform otwartego rządzenia. Ich mniejsza populacja umożliwia większą bliskość z obywatelami, co ułatwia im spełnianie wymogów w zakresie przejrzystości,

rozliczalności i zdolności reagowania. Ułatwia to również wdrażanie bardziej ukierunkowanych i innowacyjnych polityk publicznych oraz regularne możliwości promowania zasad otwartego rządzenia (OECD, 2019^[30]). Tak jest również w Polsce, gdzie szerokie kompetencje polskich samorządów lokalnych wynikają w dużej mierze z procesu decentralizacji pod koniec XX wieku, który był jednym z najbardziej udanych aspektów polskiego przejścia do stabilnej demokracji (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 6 poświęconym współdziałaniu różnych poziomów władz publicznych) (COE, 2019^[31]). Koncepcja samorządu terytorialnego stanowiła jeden z najważniejszych filarów tej transformacji. Zakres kompetencji gmin rozciąga się obecnie od planowania przestrzennego, telekomunikacji, transportu publicznego i zdrowia do opieki społecznej, kultury, turystyki, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi innych samorządów. Obejmuje ona również "wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie są ustawowo zastrzeżone dla innych organów", co sugeruje, że samorządy lokalne mają znaczną autonomię w podejmowaniu inicjatyw wykraczających poza te, które są wskazane w aktach prawnych. Takie ramy prawne pozwoliły samorządom lokalnym na większą elastyczność w poszukiwaniu innowacyjnych sposobów zaspokajania potrzeb obywateli metodami, które nie wynikają wprost z przepisów prawa i nie są narzucane przez rząd. Ten zakres kompetencji zapewnia także, że samorządy lokalne w Polsce, jeśli tylko zechcą, mogą znaleźć sposób na zniwelowanie barier dla otwartości, które można zaobserwować na szczeblu krajowym i zająć się tymi wyzwaniami we własnych społecznościach.

W Polsce samorządy lokalne realizują, w różnym stopniu i stawiając sobie różne cele, szereg inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. OECD definiuje takie inicjatywy jako "działania podejmowane przez władze publiczne, lub daną instytucję publiczną, w celu osiągnięcia konkretnych celów w obszarze otwartego rządzenia, począwszy od opracowywania projektów ustaw po realizację konkretnych działań, takich jak konsultacje online" (OECD, 2017^[1]). Polskie ramy prawne, przedstawione w Tabeli 8.1, w dużej mierze kształtują zasady i inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia, które można odnaleźć w samorządach lokalnych.

Tabela 8.1. Ramy prawne kształtujące inicjatywy na rzecz otwartego rządzenia w Polsce

Akt prawny	Główne artykuły/przepisy/zasady/zmiany
Ustawa o dostępie do informacji publicznej (2001, ostatnie zmiany w 2020 r.)	<ul style="list-style-type: none"> Proaktywne publikowanie informacji za pośrednictwem <i>Biuletynu Informacji Publicznej</i> (BIP). Odpowiadanie na indywidualne prośby o informacje.
Ustawa o samorządzie gminnym (1990, ostatnie zmiany 2020)	<ul style="list-style-type: none"> Możliwość przeprowadzania referendów lokalnych (m.in. w sprawie odwołania burmistrza). Możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych. Możliwość tworzenia jednostek pomocniczych, w tym rad młodzieżowych i rad seniorów. Przejrzystość działań gminy poprzez np. publiczne udostępnianie sesji rady gminy/powiatu i posiedzeń komisji. Rada gminy/powiatu musi rozpatrywać skargi, wnioski i petycje od obywateli za pośrednictwem specjalnej komisji. Możliwość udziału mieszkańców w debacie nad rocznym raportem o stanie gminy. Możliwość inicjowania przez obywateli procedur legislacyjnych poprzez składanie propozycji uchwał do podjęcia przez radę gminy/powiatu (obywatelska inicjatywa ustawodawcza). Możliwość prowadzenia budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), który jest obowiązkowy dla miast na prawach powiatu.
Ustawa o funduszu sołeckim (2014, ostatnie zmiany w 2015 r.)	<ul style="list-style-type: none"> Możliwość prowadzenia budżetu partycypacyjnego dla gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej.
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003)	<ul style="list-style-type: none"> Postanowienia regulujące zaangażowanie interesariuszy w procesy konsultacyjne (np. poprzez tworzenie rad pożytku publicznego). Postanowienia dotyczące realizacji "inicjatyw lokalnych" (tj. formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego a mieszkańcami w celu wspólnej realizacji zadania publicznego). Przepisy umożliwiające organizacjom pozarządowym złożenie, z własnej inicjatywy, oferty realizacji zadań publicznych; właściwy organ publiczny musi dokonać formalnego przeglądu i odpowiedzieć na tę propozycję.
Ustawa o finansach publicznych (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Zasady jawności i przejrzystości w zarządzaniu finansami publicznymi. Przestrzeganie i promowanie standardów etycznych/integralności w jednostkach administracji publicznej.

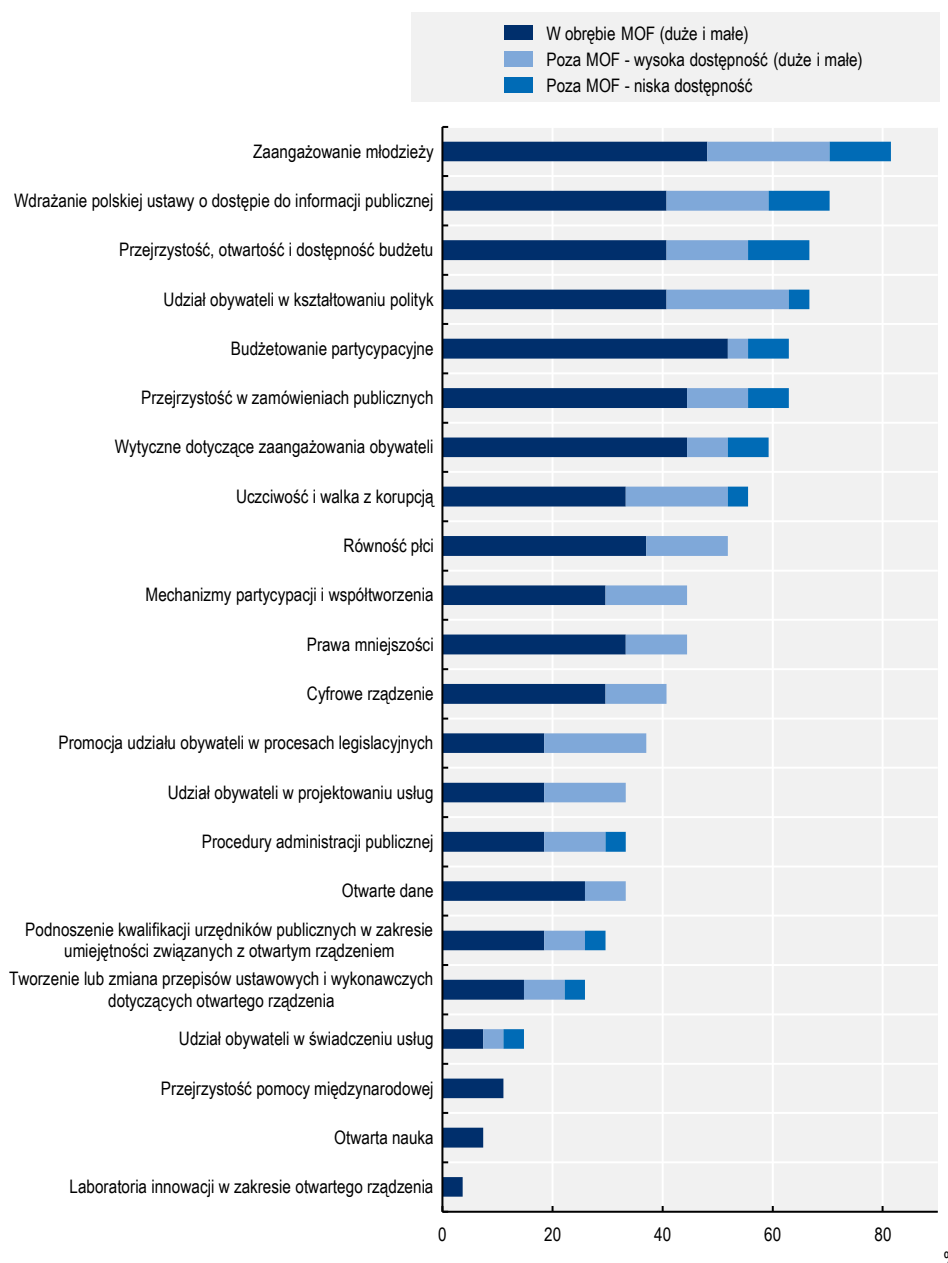
Uwaga: Wykaz ustaw i przepisów nie jest wyczerpujący.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (2001^[32]), ustawy o samorządzie gminnym (1990^[33]), ustawy o funduszu sołeckim (2014^[34]), ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003^[35]) oraz ustawy o finansach publicznych (2009^[36]).

Na podstawie kwestionariusza OECD ustalono między innymi, że te samorządy lokalne znajdujące się w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) realizują więcej inicjatyw niż pozostałe, średnio około dziesięciu, w tym te leżące poza MOF o wysokiej dostępności (średnio osiem) i o niskiej dostępności (średnio siedem), jak pokazano na Rysunek 8.1. Misje informacyjne wykazały, że może to wynikać z faktu, że jednostki samorządów lokalnych o niskiej dostępności często dysponują mniejszymi zasobami i możliwościami, aby wdrożyć więcej inicjatyw, a także są mniej świadome korzyści z tego płynących.

Ogólnie rzecz biorąc, najczęściej podejmowanymi inicjatywami we wszystkich kategoriach samorządów lokalnych (typologia OECD, patrz Wstęp do niniejszego raportu) są, co nie jest zaskakujące, działania wymagane przez prawo. W szczególności, samorządy lokalne regularnie realizują działania wynikające z obowiązku przestrzegania ustawy o dostępie do informacji publicznej (DIP) poprzez proaktywne publikowanie informacji i odpowiadanie na prośby o informacje. Ustawa o samorządzie gminnym nakłada również na samorządy lokalne obowiązek sporządzania raportów o stanie gminy oraz zapewnienia dostępu interesariuszom zewnętrznym do sesji rady gminy/powiatu i posiedzeń jej komisji. Jednostki samorządu lokalnego odnotowały również wysoki stopień partycypacji obywateli w tworzeniu polityk, w ramach procesów wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wyniki te są zgodne z praktyką na poziomie krajowym w większości krajów OECD, gdzie 86% jednostek wdraża inicjatywy związane z ustawami o DIP, a 80% prowadzi konsultacje z obywatelami (OECD, 2016^[6]).

Rysunek 8.1. Inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia realizowane przez samorządy lokalne w Polsce w podziale na kategorie



Uwaga: Na podstawie odpowiedzi 27 JST szczebla gminnego na pytania zawarte w ankiecie OECD (n=27), z czego: 16 JST w obrębie MOF (duże i małe), 8 JST poza MOF - wysoka dostępność (duże i małe) oraz 3 JST leżące poza MOF - niska dostępność. Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi udzielonych przez jednostki samorządów lokalnych na pytania w ankiecie OECD (2020).

Poza działaniami wymaganymi przez prawo, zarówno ankieta OECD, jak i misje informacyjne pokazały, że najczęściej wdrażanymi inicjatywami we wszystkich typach samorządu lokalnego (typologia OECD, patrz: Wstęp do raportu) są różnego rodzaju konsultacje społeczne. Obejmują one rady młodzieżowe i rady seniorów, różne formy partycypacyjnej alokacji środków (w tym budżety partycypacyjne/obywatelskie,

fundusze sołeckie lub udział obywateli w regularnym cyklu budżetowym) oraz inicjatywy w zakresie otwartych danych publicznych (ODP).

Konsultacje

OECD definiuje konsultacje jako sposoby, w jakie rządy mogą zbierać komentarze, spostrzeżenia, informacje oraz doświadczenia i wiedzę specjalistyczną interesariuszy w celu wsparcia ich procesu decyzyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, konsultacje te nie zobowiązują urzędników publicznych do uwzględnienia punktu widzenia i zaleceń interesariuszy w ostatecznym wyniku ich dyskusji, ale pomagają im w dokonywaniu świadomych wyborów. (OECD, 2016^[6]). Konstytucja RP rozróżnia dwa rodzaje konsultacji: i) konsultacje między rządem, przedsiębiorcami i pracownikami (dialog społeczny); oraz ii) konsultacje między rządem krajowym, władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi (dialog obywatelski) (OECD, 2013^[37]). Najważniejszymi instytucjami dialogu obywatelskiego w Polsce są Rady Działalności Pożytku Publicznego, powoływane przez ministra właściwego ds. pomocy społecznej. Rady te, działające na poziomie krajowym i regionalnym, pełnią funkcję ciał konsultacyjnych. W ich skład wchodzi przedstawiciele rządu krajowego, samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych, stanowiący kluczowe strony dialogu obywatelskiego. (OECD, 2013^[37]). Ponadto, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003) zawiera zapisy regulujące zaangażowanie interesariuszy w procesy konsultacyjne. Ustawa ta stanowi, że "organ decyzyjny JST uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi". (ISAP, 2003^[35]). Większość JST, z którymi konsultowano się podczas misji informacyjnych, wspomniała o posiadaniu takich programów. Obejmują one szeroki zakres działań, takich jak np. umożliwienie organizacjom pozarządowym odbywania spotkań w budynku urzędu gminy/miasta oraz organizowanie szkoleń i sesji informacyjnych dla organizacji pozarządowych, jak ma to miejsce np. w Płocku. (Government of Płock, 2019^[38]).

Większość przedstawicieli samorządów lokalnych, z którymi rozmawiano podczas misji informacyjnych, doceniła wartość jaką wnoszą konsultacje do strategicznych dokumentów programowych i zamierza rozszerzyć ten proces dla celów opracowywanych strategii rozwoju lokalnego (SRL). Ustawa o samorządzie gminnym zezwala JST na prowadzenie konsultacji "we wszystkich sprawach ważnych dla społeczności lokalnych" (ISAP, 1990^[33]). W praktyce większość gmin stosuje ten przepis głównie do przeprowadzania konsultacji podczas opracowywania SRL (więcej informacji na temat procesu konsultacji w sprawie SRL znajduje się w Rozdziale 3 dotyczącym planowania strategicznego). W celu zebrania informacji na temat opinii i potrzeb obywateli, niektóre JST posiadają również różne mechanizmy angażowania jak największej liczby interesariuszy i wykorzystywania pozyskanych informacji zwrotnych, na przykład ankiety online, wywiady uliczne z mieszkańcami, grupy fokusowe z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego i dyskusje z ekspertami na konkretne tematy (więcej informacji na temat wykorzystywania konsultacji do ewaluacji i projektowania regulacji znajduje się w Rozdziale 4). Na przykład w 2018 r. gmina Kutno, we współpracy z naukowcami z Uniwersytetu Warszawskiego, poprosiła mieszkańców o opinie na różne tematy do swojego najnowszego raportu na temat jakości usług publicznych, a następnie opublikowała wyniki tych ankiet i odniosła się do nich przy ustalaniu priorytetów na przyszłość. Ponadto badania opinii publicznej adresowane do wszystkich mieszkańców zostały również przeprowadzone w małej gminie Lubartów (Davies, 2019^[39]). Oprócz konsultacji w ramach SRL, mniejsze JST mają problemy z odległością i dostępnością na terenach wiejskich, co stwarza problemy dla interesariuszy, którzy chcieliby uczestniczyć w procesach konsultacyjnych, ale mają trudności z osobistym przybyciem. JST mogłyby wykorzystać mechanizmy i narzędzia technologii informacyjnych i komunikacyjnych, takie jak konsultacje online, aby zwiększyć zasięg i zaangażować więcej interesariuszy.

Ponadto jednostki samorządu lokalnego leżące poza MOF o niskiej dostępności, które w Polsce często należą do kategorii gmin wiejskich, przeprowadzają konsultacje za pośrednictwem lokalnych grup działania (LGD) zgodnie z wymogami UE w ramach programu LEADER, na które otrzymują dofinansowanie i szczegółowe wytyczne. LGD powołane w ramach unijnego programu LEADER są częścią partnerstwa międzygminnego, w którym uczestniczą podmioty prywatne i organizacje non-profit.

Polska ma największą liczbę LGD wśród krajów UE (Hoffmann and Hoffmann, 2019^[40]) – ich liczba wynosi 324 (OECD, 2019^[41]). Jednakże stopień rzeczywistego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w prace w ramach LGD został poddany w wątpliwość. (OECD, 2018^[42]). Członkowie LGD i przedstawiciele trzeciego sektora wskazują na pewne wyzwania związane z ich partycypacją. LGD znajdują się pod silnym wpływem sektora publicznego, a zdecydowana większość tych grup w Polsce została założona przez podmioty sektora publicznego, a nie obywatelskiego czy wolontariackiego (OECD, 2018^[42]). Członkostwo organizacji sektora społecznego w LGD pozytywnie wpłynęło na stopień zaangażowania obywateli w budowanie lokalnej strategii rozwoju (SRL). Jednakże jednocześnie aż 25% polskich LGD nie zadbało o znaczącą partycypację obywatelską w pracach nad Lokalną Strategią Rozwoju. W związku z tym konieczne jest ukierunkowane wsparcie polityczne dla społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić bardziej wyraźną obecność sektora pozarządowego w partnerstwach międzysektorowych i ogólnie na obszarach wiejskich. (Furmankiewicz, Janc and Macken-Walsh, 2016^[43]). W tym celu JST mogą dążyć do współrealizacji inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia jako sposobu na wspieranie wzrostu zaangażowania obywatelskiego i partycypacji interesariuszy oraz znaczącego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwój lokalny. JST mogą również stworzyć system, który zapewni zinstytucjonalizowane zaangażowanie w dialog i konsultacje z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego na każdym etapie formułowania SRL, aby zagwarantować, że wszyscy interesariusze społeczni, w tym przedstawiciele grup szczególnie wrażliwych, niedostatecznie reprezentowanych i zmarginalizowanych, będą mieli miejsce przy stole obrad. Racjonalny rozwój lokalny przy udziale miejscowej społeczności może prowadzić do większej legitymizacji publicznego procesu podejmowania decyzji i większego poparcia interesariuszy dla reform. W związku z tym JST mogą rozważyć stworzenie sieci skupiających interesariuszy o zróżnicowanej wiedzy, doświadczeniu i perspektywach. Ważne jest również, by polityka rządu krajowego w zakresie obszarów wiejskich sprzyjała racjonalnemu rozwojowi lokalnemu inicjowanemu przez społeczność, a jednocześnie wspierała i zachęcała do działania często dopiero powstające instytucje lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przyjmując otwarte i partycypacyjne podejście do procesu decyzyjnego. Samorządy lokalne- zwłaszcza te usytuowane poza MOF - mogą działać na rzecz takiej transformacji na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, wnosząc wkład w tworzenie bardziej inkluzywnych i efektywnych procesów kształtowania polityk.

Rady młodzieżowe i rady seniorów

Inne inicjatywy konsultacyjne, które można odnaleźć we wszystkich kategoriach JST, to rady młodzieżowe i rady seniorów, tworzone jako pomocnicze jednostki konsultacyjne reprezentujące te grupy demograficzne na mocy ustawy o samorządzie gminnym, która zawiera wytyczne dotyczące ich tworzenia. Mimo, że rady młodzieżowe i rady seniorów nie są obowiązkowe na poziomie krajowym ani lokalnym, wiele JST podejmuje takie inicjatywy, aby zaangażować odpowiednie grupy obywateli; 81% respondentów ankiety OECD stwierdziło, że podjęło działania na rzecz zaangażowania młodzieży, a wiele JST odwiedzonych podczas misji informacyjnej OECD albo powołało, albo było w trakcie powoływania rad młodzieżowych i/lub rad seniorów. Członkowie tych rad są zazwyczaj wolontariuszami i mogą być zarówno przedstawicielami organizacji pozarządowych, jak i obywatelami, których dotyczą przedmiotowe kwestie.

Pomimo ścieżek legislacyjnych umożliwiających dialog pomiędzy młodzieżą a decydentami na różnych szczeblach władzy publicznej, rady młodzieżowe nie tworzą spójnego systemu (EC, 2019^[44]). Przykładowo, rada miejska w Krotoszynie powołała młodzieżową radę w 2018 r. (City Council of Krotoszyn, 2018^[45]). Rola rady miejskiej jest w tym względzie niezwykle istotna, ponieważ określa ona zakres zadań, prerogatywy, formalny statut i system głosowania powołanej rady młodzieżowej. W Polsce zarejestrowanych jest obecnie około 200 miejskich i gminnych rad młodzieżowych, co oznacza, że funkcjonują one w ramach co 12 JST (8%) (EC, 2019^[44]). Rola i działalność tych młodzieżowych rad zazwyczaj polega na konsultacjach. Młodzi ludzie wyrażają swoje opinie na temat spraw, które ich dotyczą, takich jak edukacja, zatrudnienie, mieszkalnictwo, kultura i sport, a także pomagają zidentyfikować i

informują urzędników publicznych o potrzebach młodych ludzi w danej społeczności. Oprócz roli doradczej, rady te promują również aktywność obywatelską i praktyki demokratyczne oraz zachęcają młodzież do udziału w podejmowaniu decyzji publicznych. Brak jest podobnych rad młodzieżowych na poziomie powiatów, dlatego też działające na tym szczeblu organy reprezentujące młodzież często przybierają formę stowarzyszeń lub grup powoływanych w przypadku konsultacji społecznych. Nie ma też specjalnych programów zachęcających młodzież o ograniczonych szansach lub zagrożoną wykluczeniem do zwiększenia swojego udziału w organach przedstawicielskich. (EC, 2019^[44]). Ponadto wiele mniejszych JST zauważyło, że ma trudności z pozyskaniem i utrzymaniem członków tych rad, ponieważ większość młodych ludzi przeprowadza się do obszarów miejskich. JST mogą działać, we współpracy z odpowiednimi lokalnymi OSO, nad wzmocnieniem pozycji istniejących rad młodzieżowych i ułatwieniem tworzenia nowych, zwłaszcza w regionach o niekorzystnych uwarunkowaniach, podatnych na zmarginalizowanie. JST, w których istnieją rady młodzieżowe, mogą poszerzyć zakres ich obowiązków i zadbać o to, by wyniki konsultacji z tymi radami znalazły odpowiednie odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach. Może to zaowocować większą aktywnością młodych ludzi, którzy będą bardziej zainteresowani swoimi społecznościami i miastami, ponieważ będą mogli odczuć swój wpływ na polityki i ich efekty. W ten sposób tworzenie rad młodzieżowych na szczeblu lokalnym i regionalnym może przyczynić się do przeciwdziałania brakowi zaangażowania i wykluczeniu społecznemu w tej grupie demograficznej i hamować odpływ ludności z obszarów wiejskich do miast.

Badania wykazały, że wielu polskich seniorów uważa, że ma niewielki wpływ na to, co dzieje się w ich lokalnych społecznościach. Można to tłumaczyć faktem, że sama koncepcja samorządu terytorialnego jest w Polsce dość nowa, a niektórzy seniorzy mogą nie być świadomi swoich możliwości uczestniczenia w podejmowaniu lokalnych decyzji. (EEA Grants, 2014^[46]). Rady seniorów, pełniące rolę doradczą, są wskazywane jako jeden z najbardziej efektywnych sposobów na włączenie seniorów w proces podejmowania decyzji na poziomie lokalnym, tak aby mieli oni wpływ na sprawy lokalne. (EEA Grants, 2014^[46]). Rady seniorów są źródłem wiedzy na temat problemów seniorów w gminie i mogą wspierać urzędników publicznych w tworzeniu lokalnej polityki i inicjatyw dostosowanych do potrzeb osób starszych. Niektóre z ich działań mogą obejmować opiniowanie dokumentów mających wpływ na sytuację seniorów, takich jak uchwały, strategie i programy współpracy, a także na projekty aktów i decyzji dotyczących seniorów. Rady seniorów mogą również zgłaszać własne propozycje, opracowywać rozwiązania problemów, z jakimi borykają się osoby starsze, sugerować działania, jakie mogłaby podjąć gmina, a także realizować projekty współpracy z władzami publicznymi. Towarzystwo Inicjatyw Twórczych "ę" z siedzibą w Warszawie otrzymuje wsparcie w ramach programu Obywatele dla Demokracji w Polsce (Citizens for Democracy^[47]). Jest ono finansowane z funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i funduszy norweskich w celu wspierania istniejących rad i tworzenia nowych. ("ę" Association of Creative Initiatives^[48]), co może tłumaczyć dużą liczbę rad seniorów w polskich gminach. Stowarzyszenie otrzymało środki na finansowanie tych inicjatyw z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii za pośrednictwem funduszu organizacji pozarządowych w Polsce w ramach mechanizmu EOG i Norwegii na lata 2009-2014. W grudniu 2017 roku Islandia, Liechtenstein i Norwegia podpisały z Polską nowe umowy o współpracy w zakresie dodatkowych programów finansowanych z funduszy EOG i funduszy norweskich na lata 2014 -21, które zawierają zobowiązanie do dalszego wspierania podobnych inicjatyw oraz ochrony społeczeństwa obywatelskiego i przestrzeni obywatelskiej (EEA Grants^[49]). W związku z tym JST mogą podejmować działania na rzecz tworzenia rad seniorów, aby wykorzystać merytoryczną wiedzę seniorów, z których wielu spędziło znaczną część życia w swoich społecznościach i potencjalnie są bardziej świadomi zarówno możliwości, jak i wyzwań związanych z jej rozwojem. Wszystkie JST mogą zatem – a w wielu ma to już miejsce - dążyć do powołania zarówno rady młodzieżowej, jak i rady seniorów, których zadaniem będzie oferowanie konsultacji na każdym etapie procesu decyzyjnego, w celu osiągnięcia wyżej wymienionych korzyści. JST mogą również rozważyć promowanie i wspieranie współpracy między różnymi radami tematycznymi, aby ułatwić wymianę dobrych praktyk.

Partycypacyjne alokowanie środków finansowych

Jak wspomniano powyżej, wiele JST stosuje jakąś formę partycypacji w procesie alokowania środków finansowych (67% JST uczestniczących w ankiecie OECD), niezależnie od tego, czy są to budżety partycypacyjne/obywatelskie, fundusze sołeckie czy zaangażowanie obywateli w cyklu budżetowym. Budżety partycypacyjne (BP) to mechanizm, który pozwala mieszkańcom poszczególnych dzielnic gmin miejskich przeznaczać określoną kwotę z budżetu miasta na potrzeby ich społeczności (dzielnic, w których mieszkają) i w ten sposób decydować o swoim najbliższym otoczeniu (Radzik-Maruszak, 2016^[50]). Jak opisano to bardziej szczegółowo w Rozdziale 5 dotyczącym budżetowania, od roku 2018, kiedy miasta na prawach powiatu zostały zobowiązane do wdrożenia BP, praktyka ta objęła około 200 gmin, powiatów i województw, które dobrowolnie stosują takie budżety. Powiązaną inicjatywą zachęcającą do zaangażowania na obszarach wiejskich jest również ustanowiony prawem krajowym w 2009 roku Fundusz Sołecki. Fundusz ten jest obecnie wykorzystywany w blisko 90% gmin wiejskich i jest najsilniejszym instrumentem partycypacji publicznej w kraju pod względem liczby członków społeczności, którzy mogą w nim uczestniczyć oraz wartości funduszy (OECD, 2018^[42]). Jednakże głównym wyzwaniem dla obu inicjatyw jest stosunkowo niska skłonność obywateli do angażowania się oraz fakt, że ich uczestnictwo jest ograniczone do niewielkiej części budżetów gminnych. Ponadto obecny system plebiscytowy, stosowany w odniesieniu do budżetów partycypacyjnych, rodzi pewne obawy, że nie zapewnia on wystarczającej debaty, budowania konsensusu i analizy projektów, które leżą w najlepszym interesie społeczności lokalnej, a zamiast tego nacisk kładzie się na to, która grupa może uzyskać największą liczbę głosów, bez względu na jakość projektu lub potrzeby JST (Anna and Maria, 2019^[51]). Ponadto zmiana prawa w 2018 r. sprawiła, że głosowanie jawne stało się obowiązkowe, podczas gdy głosowanie tajne dawało mieszkańcom pewność, że nie będzie żadnych konsekwencji wynikających z tego jak głosowali (Budziarek, 2019^[52]). Czynniki te osłabiają potencjał BP w zakresie wzmacniania otwartego i opartego na współpracy rządzenia. Aby temu zaradzić, JST mogą dokonać przeglądu i oceny swoich obecnych systemów oraz jakości projektów wybranych do realizacji. Przykład jednej z dobrych praktyk BP w Polsce przeciwdziałających tym problemom pochodzi z Dąbrowy Górniczej. Podejście miasta bazuje na procesach demokracji deliberatywnej, w ramach których obywatele wypracowują plany, polityki lub strategię w toku obiektywnych i racjonalnych dyskusji, zamiast podejmowania decyzji na podstawie agregacji najczęstszych preferencji poprzez głosowanie. Choć jest to rozwiązanie bardziej kosztowne i wymaga większej koordynacji działań wszystkich interesariuszy, przyniosło ono już znaczące korzyści w kształtowaniu świadomości obywatelskiej oraz zapoczątkowało faktyczne współdziałanie i rzeczywiste włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących miasta (Popławski, 2018^[53]). W efekcie włożono wiele wysiłku w jakość samego procesu, a JST, które mają taką możliwość, mogłyby zaczerpnąć przykład z tej praktyki. Korzystne dla JST byłoby umożliwienie stosowania bardziej zaawansowanych form partycypacji, takich jak grupy dyskusyjne stawiające sobie za cel wspólne poszukiwanie konsensusu, jak w przypadku Dąbrowy Górniczej, w uzupełnieniu do istniejących procedur głosowania, aby zagwarantować, że priorytety obywateli będą dokładniej odzwierciedlone w procesie podejmowania decyzji. W ujęciu bardziej ogólnym, JST mogą starać się, z roku na rok, zwiększać udział procentowy budżetu/środków finansowych, jak również liczbę zaangażowanych interesariuszy, prowadząc kampanie uświadamiające i docierając do określonych grup demograficznych za pomocą różnych środków.

Inicjatywy w zakresie otwartych danych publicznych (ODP)

Dla wielu rządów krajowych i samorządów terytorialnych inicjatywy w zakresie administracji cyfrowej i otwartych danych stały się motorem programu otwartego rządzenia. W Polsce, mimo że tylko 33% wszystkich samorządów lokalnych stwierdziło w ankiecie OECD, że wdraża inicjatywy ODP, niektóre gminy miejskie przyczyniły się do rozwoju polityki krajowej poprzez własne inicjatywy ODP. Według Ministerstwa Cyfryzacji, spośród 130 dostawców danych do centralnego portalu otwartych danych (dane.gov.pl), 44 to JST. Utrzymanie portalu jest czasochłonne i kosztowne, zwłaszcza dla małych i wiejskich gmin, które dysponują niewielkimi zasobami i nie posiadają niezbędnych umiejętności

informatycznych i/lub łączności. Dlatego ministerstwo udostępniło centralny portal otwartych danych, aby ułatwić samorządom korzystanie z danych i prowadzi warsztaty, które mają w zamyśle zachęcić większą liczbę samorządów do publikowania ODP. Wysiłki te są częścią ambitnego Programu Otwierania Danych Publicznych prowadzonego przez rząd krajowy. Według Indeksu OURdata 2019 OECD, Polska znacznie poprawiła dostępność, osiągalność i wsparcie dla wielokrotnego wykorzystywania danych od roku 2017. i obecnie plasuje się powyżej średniej OECD (OECD, 2019^[54]). Co więcej, badania pokazują, że katalizatorami tego postępu były duże miasta, takie jak Gdańsk, Katowice, Poznań, Szczecin czy Warszawa. Ponadto gminy o wysokiej dostępności, położone zarówno w obrębie, jak i poza MOF opracowały polityki otwierania danych publicznych i wspierają inicjatywy w tym zakresie, aby rozwijać współpracę z interesariuszami. Na przykład Płock od 2018 r. organizuje coroczny hackathon, którego celem jest wykorzystanie otwartych baz danych miasta "w celu podniesienia jakości życia mieszkańców i poprawy ich komunikacji z władzami" (Government of Płock^[55]). Agenda czwartej edycji w 2021 r. obejmuje takie tematy jak ekologia, bezpieczeństwo i zabezpieczenia, a także rozwiązania dotyczące powrotu do normalności w czasach COVID-19.

Innym wartym uwagi przykładem jest przypadek Gdańska, miasta, które od 2014 roku prowadziło ambitną strategię otwierania danych w celu zwiększenia zaangażowania i zaufania obywateli. Dobre praktyki wypracowane przez miasto w dużej mierze przyczyniły się do opracowania publikacji *Otwieranie danych. Podręcznik dobrych praktyk* wydanej przez Ministerstwo Cyfryzacji w 2019 roku. Podręcznik ten jest skierowany do urzędników publicznych z krajowych i lokalnych samorządów i ma na celu podniesienie poziomu świadomości i ułatwienie publikowania danych (Government of Poland, 2019^[56]). Zawiera on Manifest Otwarty Gdańsk jako przykład polityki ODP. JST mogą wykorzystać dobre praktyki przedstawione w podręczniku w celu udoskonalenia własnych polityk otwierania danych, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych uwarunkowań procesu otwierania danych i odpowiednich aktów prawnych, pożądanym ram instytucjonalnych i praktycznych scenariuszy otwierania danych w urzędach, przy czym informacje te są skierowane jednocześnie do urzędników publicznych, jak i do interesariuszy. JST mogą być również zachęcane do pójścia za przykładem Gdańska, jako samorządu, który utorował drogę do lepszej polityki na poziomie krajowym. OECD pracuje obecnie nad zestawem Dobrych Praktyk Etyki Danych, które mają zagwarantować, że polityki wykorzystywania danych, zarówno krajowe, jak i samorządowe, będą służyły interesowi publicznemu i które będą mogły zostać wykorzystane przez kraje członkowskie do porównania ze swoimi praktykami i wprowadzenia w nich udoskonaleń. (OECD, forthcoming^[57]).

Zaangażowanie: Innowacyjne formy zaangażowania obywatelskiego na poziomie lokalnym

Zaangażowanie obywatelskie odnosi się do sposobów, w jakie władze zapewniają możliwość uczestnictwa na każdym etapie cyklu kształtowania polityk. Te procesy partycypacyjne często wiążą się z bezpośrednim wpływem obywateli i innych interesariuszy na proces podejmowania decyzji (OECD, 2016^[6]). Wśród różnych pojawiających się innowacyjnych form zaangażowania obywatelskiego, procesy deliberatywne zyskują w ostatnich latach na popularności. W ramach tych procesów władze gromadzą obywateli ze wszystkich grup społecznych, aby obradować nad złożonymi kwestiami politycznymi i wypracowywać wspólne propozycje. W ciągu ostatnich dziesięcioleci władze publiczne wszystkich szczebli wykorzystywały zgromadzenia obywateli, rady, panele i inne reprezentatywne procesy deliberatywne, aby lepiej zrozumieć priorytety i problemy mieszkańców. Ostatni raport OECD zatytułowany *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* (Innowacyjne formy zaangażowania obywatelskiego i instytucje nowej demokracji), który analizuje tego rodzaju procesy deliberatywne, stwierdza, że większość przykładów ich zastosowania pochodzi ze szczebla lokalnego (52%) (OECD, 2020^[58]). W trakcie tych procesów losowo wybrani obywatele, reprezentujący „mikrokosmos” danej społeczności, spędzają znaczną ilość czasu przyswajając wiedzę i współpracując w ramach procesu moderowanej debaty w celu wypracowania wartościowych wspólnych rekomendacji dla władz publicznych. Korzyści płynące z reprezentatywności i deliberacji są wielorakie. Procesy te mogą prowadzić do lepszej jakości polityk,

ponieważ bazują one na publicznych analizach, a nie na publicznych opiniach (OECD, 2020^[58]). Innowacyjne praktyki w zakresie angażowania interesariuszy można odnaleźć w wielu miejskich JST w Polsce. Dla przykładu, miasta Gdańsk, Lublin i Poznań przeprowadziły sesje i panele obywatelskie. Jednostki samorządu lokalnego każdej wielkości i o różnym potencjale mogą starać się wdrażać mechanizmy deliberatywne w celu zwiększenia zaangażowania swoich mieszkańców, w skali, która najlepiej odpowiada ich możliwościom oraz dostępnym zasobom ludzkim i finansowym. Więcej informacji na temat przykładów mechanizmów zaangażowania obywatelskiego w Polsce znajduje się w Ramka 8.3.

Ramka 8.3. Sesje/panele obywatelskie na poziomie lokalnym w Gdańsku i Lublinie, Polska

W Gdańsku, były prezydent miasta Paweł Adamowicz przewodniczył licznym innowacyjnym inicjatywom obywatelskim do 2019 roku. W 2016 r. w Gdańsku powstało pierwsze w Polsce "zgromadzenie obywatelskie", którego celem było opracowanie polityki przeciwpowodziowej w mieście. 63 mieszkańców zostało wybranych losowo z lokalnego spisu wyborców, aby "podnieść poziom zaangażowania obywatelskiego w obszarach stanowiących największe wyzwania dla miasta".

Lublin jest drugim miastem w Polsce, które skorzystało z modelu panelu obywatelskiego. W Lublinie odbyły się już trzy panele poświęcone różnym zagadnieniom ważnym dla mieszkańców. W jednym z takich paneli uczestniczyło 60 panelistów, którzy podczas 6 dni wzięli udział w spotkaniach i dyskusjach trwających łącznie 36 godzin. Ich efektem było 55 rekomendacji dla miasta w zakresie ograniczania smogu. Lublin jest więc przykładem miasta pionierskiego i otwartego na innowacje społeczne, które włączają mieszkańców w procesy podejmowania decyzji.

Source: Davies, C. (2019^[39]), "Poland's democratic spring: the fightback starts here", <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/30/poland-democratic-spring-fightback-citizens>; Eurocities (2019^[59]), "The citizens' panel in Poland – Lublin as the second city to take up the challenge!", <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/The-citizens-panel-in-Poland-Lublin-as-the-second-city-to-take-up-the-challenge-WSPO-B32MMJ>.

Chociaż samorządy mogą napotkać pewne trudności we wdrażaniu wyżej wymienionych inicjatyw, ich występowanie wśród wszystkich trzech kategorii JST świadczy o ich chęci przybliżenia obywatelom procesu tworzenia i dostosowywania polityk do ich specyficznych potrzeb. Jednak praktyki te są często rozproszone i występują w oderwaniu od siebie. Ogólnie rzecz biorąc, żadna gmina nie stosuje strategicznego podejścia do wdrażania takich inicjatyw, mając na uwadze szerszy cel, jakim jest uwzględnienie zasad otwartego rządu w procesie podejmowania decyzji. Mając to na uwadze, w kolejnych rozdziałach przedstawiono analizę i rekomendacje dotyczące tego, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować działania na rzecz dalszego promowania zasad otwartego rządu w dokumentach strategicznych wysokiego szczebla oraz w ramach strategicznej koordynacji istniejących inicjatyw. Omawiana jest także kwestia konieczności podnoszenia poziomu świadomości wśród urzędników publicznych i interesariuszy na temat korzyści płynących z reform w zakresie otwartego rządu, a także zapewnienia niezbędnych ram instytucjonalnych oraz zasobów ludzkich i finansowych niezbędnych do ich skutecznego wdrożenia i uzyskania wymiernych efektów.

W kierunku strategicznego podejścia do otwartego rządzenia w samorządach lokalnych

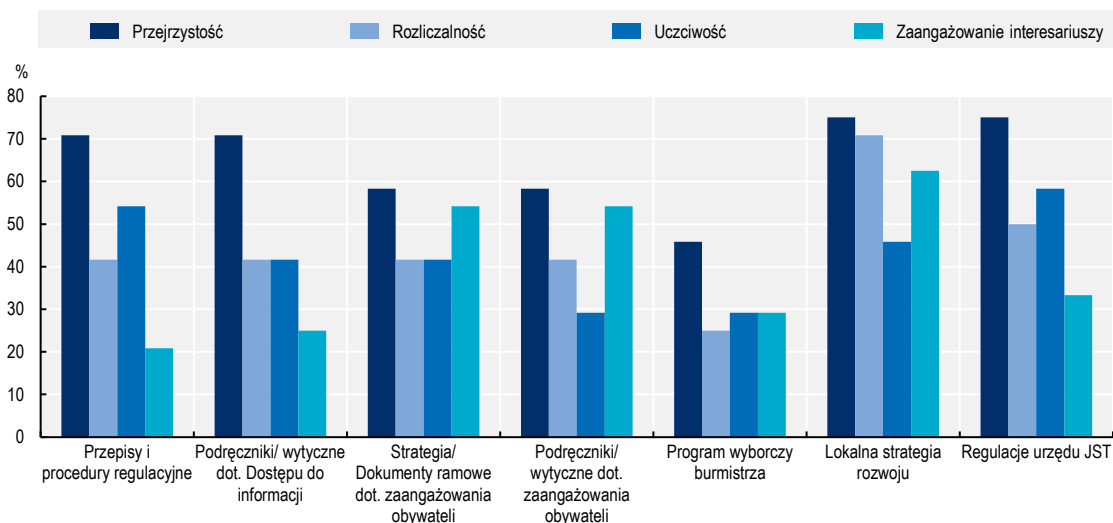
Dane zebrane przez OECD wskazują, że wiele inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia jest realizowanych przez władze krajowe i lokalne poszczególnych państw członkowskich tej organizacji. Często jednak, tak jak w przypadku polskich JST, odbywa się to w sposób odizolowany, nieskoordynowany i doraźny, co prowadzi do ograniczenia skali potencjalnych korzyści i zwiększenia kosztów dla administracji publicznej, nie zapewniając w zamian zamierzonych rezultatów. Dlatego też OECD zachęca władze wszystkich szczebli do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do wdrażania tych inicjatyw. Punkt 1. Rekomendacji w sprawie otwartego rządzenia zachęca adresatów do "podjęcia działań, we wszystkich gałęziach i na wszystkich szczeblach administracji publicznej, w celu opracowania i wdrożenia strategii i inicjatyw otwartego rządzenia we współpracy z interesariuszami oraz do wspierania zaangażowania ze strony polityków, posłów i senatorów, członków kadry kierowniczej organów administracji publicznej i urzędników publicznych, w celu zapewnienia efektywnego wdrożenia oraz unikania lub pokonywania przeszkód związanych z oporem wobec zmian" (OECD, 2017^[1]). Musi temu towarzyszyć silne zaangażowanie polityczne i przywództwo, jasne i powszechnie znane uprawnienia, odpowiedni potencjał i skuteczne środki komunikacji społecznej.

Otwarte rządzenie jako kluczowy element strategii rozwoju lokalnego (SRL) w samorządach lokalnych

Przekrojowy charakter reform w zakresie otwartego rządzenia wymaga silnego zaangażowania politycznego i przywództwa w celu zapewnienia większej spójności polityk. Zaangażowanie polityczne odzwierciedla decyzję liderów o wykorzystaniu swojej władzy, wpływów i osobistego zaangażowania w celu zapewnienia, że reformy, programy i inicjatywy otrzymają odpowiednią widoczność, zasoby i stałe wsparcie polityczne wymagane do przezwyciężenia oporu wobec zmian, wewnętrznej i zewnętrznej opozycji oraz uniknięcia impasu (OECD, 2019^[30]). Zobowiązanie to jest często podejmowane w dokumentach politycznych wysokiego szczebla w celu zademonstrowania przywództwa lub wyrażane w formie strategii otwartego rządzenia, przy czym ta ostatnia jest dokumentem, który określa agendę otwartych rządów i "obejmuje kluczowe inicjatywy w zakresie otwartego rządzenia wraz z krótko-, średnio- i długoterminowymi celami i wskaźnikami" (OECD, 2017^[1]).

Dane z krajów OECD wskazują, że władze wszystkich szczebli uwzględniają zobowiązania związane z otwartym rządzeniem i jego zasadami w nadrzędnych programach lub ramowych dokumentach programowych (na przykład w strategiach rządowych), w przekrojowych programach reform (na przykład w strategiach antykorupcyjnych czy planach modernizacji) lub w strategiach dotyczących konkretnych inicjatyw otwartego rządzenia (na przykład w zakresie otwierania danych lub zamówień publicznych) (OECD, 2016^[6]). Chociaż samorządy lokalne ankietowane przez OECD nie były zaznajomione z koncepcją otwartego rządzenia, wszystkie uznały jej zasady za kluczowe elementy kształtowania polityk lokalnych i uwzględniły je w różnych ramowych procesach prawnych i programowych. Z ankiety OECD wynika, że w polskich JST przejrzystość jest zasadą najczęściej wymienianą w tym kontekście. Jak pokazano na Rysunek 8.2, jest ona uwzględniona w Strategiach Rozwoju Lokalnego (75% respondentów), w regulacjach urzędów miast i gmin (75%) oraz w przepisach dotyczących procedur administracyjnych, a także w podręcznikach i/lub wytycznych dotyczących dostępu do informacji (w obu przypadkach 71%). Rozliczalność i zaangażowanie interesariuszy to wartości najczęściej uwzględniane w Strategiach Rozwoju Lokalnego (odpowiednio 71% i 63%). Ponadto, uczciwość publiczna to cecha najczęściej wymieniana w regulaminach urzędów gmin (58%) i w przepisach dotyczących procedur administracyjnych (54%). Więcej informacji na temat strategii rozwoju lokalnego znajduje się w Rozdziale 3 poświęconym planowaniu strategicznemu.

Rysunek 8.2. Zasady otwartego rządzenia wymienione w aktach prawnych i politykach polskich samorządów lokalnych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 24 JST poziomu gminnego na pytania zawarte w ankiecie OECD (n=24). Odpowiedzi dotyczą pytania wielokrotnego wyboru: "Wybierz, które zasady otwartego rządzenia są wymienione w aktach prawnych i/lub ramowych politykach Twojego samorządu (zaznacz wszystkie, które mają zastosowanie)". Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Podczas gdy 87% JST, które odpowiedziały na kwestionariusz OECD, stosuje co najmniej jedną z zasad otwartego rządzenia w swojej SRL i w różnym stopniu realizuje związane z nią inicjatywy, żadna z nich nie posiada strategii otwartego rządzenia w rozumieniu definicji OECD. Jedynie Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska (GZM), która jest stowarzyszeniem 41 miast i gmin, zaczęła stosować strategiczne podejście do otwartego rządzenia (Ramka 8.4).

Ramka 8.4. Podejście otwartej metropolii

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (Metropolia GZM), związek metropolitalny 41 miast i gmin, zgrupowała pod jednym "szyldem" niektóre z rozproszonych inicjatyw dotyczących przejrzystości, otwartych danych i angażowania interesariuszy. Nadrzędnym celem jest integracja obywateli i samorządowców poprzez przejrzystość i dialog oraz zwiększenie skali konsultacji społecznych i zaangażowania w obszarach wchodzących w zakres jej kompetencji, takich jak transport publiczny, rozwój społeczno-gospodarczy, planowanie przestrzenne i promocja metropolii.

Do tej pory Metropolia GZM podjęła kilka inicjatyw w ramach swojego otwartego podejścia, w tym konsultacje z lokalnymi samorządowcami np. w sprawie standardów dostępności dla pieszych, a także konsultacje społeczne na tematy takie jak zrównoważona mobilność miejska. W przyszłości metropolia przewiduje również stworzenie broszury komunikacyjnej, w której prostym językiem wyjaśniona zostanie istota zasady dzielenia się pomysłami. Ponadto planowane jest zorganizowanie serii spotkań, debat i warsztatów partycypacyjnych na różne tematy istotne dla mieszkańców (np. transport, mobilność, planowanie przestrzenne itp.).

Na stronie internetowej metropolii znajduje się również portal otwartych danych zawierający zbiory danych dotyczących kluczowych obszarów, takich jak edukacja, ekologia, kultura czy transport

publiczny. Portal oferuje zagregowane dane ze wszystkich miast i gmin metropolii w otwartym, bezpłatnym i możliwym do wielokrotnego wykorzystania formacie. Dzięki temu samorządy mogą podejmować bardziej trafne decyzje dotyczące potrzeb swoich mieszkańców, a jednocześnie każdy interesariusz ma możliwość monitorowania jakości świadczonych usług publicznych. Portal InfoGZM jest jednym z narzędzi wspierających proces upubliczniania danych i informacji (<http://infogzm.metropoliagzm.pl/>). Służy on do udostępniania i wizualizacji danych publicznych oraz publikowaniu analiz, z wykorzystaniem kilku form prezentacji, takich jak kartogramy, mapy, wykresy, tabele i zestawienia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie misji informacyjnych oraz dokumentów wewnętrznych udostępnionych przez GZM oraz oficjalnej strony internetowej Metropolii: <https://otwartedane.metropoliagzm.pl/>.

Ponadto 64% wszystkich samorządów lokalnych uznało, że brak strategii lub nieodpowiednia strategia są w pewnym stopniu lub w znacznym stopniu wyzwaniem dla realizacji inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. W podziale na kategorie samorządów lokalnych wg klasyfikacji OECD, strategia jest uznawana za wyzwanie przez 53% dużych i małych jednostek miejskich leżących w obrębie MOF oraz 58% jednostek miejskich poza MOF o dużej dostępności (dużych i małych). Oznacza to, że miejskie jednostki w większym stopniu dostrzegają potrzebę przyjęcia strategicznego podejścia do realizacji takich inicjatyw, ale jeszcze tego nie zrobiły.

W tym zakresie, samorządy lokalne mogłyby pójść za przykładem Metropolii GZM, a także działań podejmowanych przez inne samorządy lokalne w krajach OECD (Ramka 8.5) i opracować samodzielny dokument w postaci programu, strategii lub polityki, który może zapewnić strategiczne spojrzenie na koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. Należy jednak pamiętać, że realia poszczególnych samorządów różnią się zależnie od ich wielkości, potencjału, dostępności i zasobów, i że nie wszystkie z nich dysponują możliwościami finansowymi i ludzkimi pozwalającymi na opracowanie i wdrożenie takiego dokumentu oraz związanych z nim inicjatyw. W przypadku małych samorządów o ograniczonych zasobach i możliwościach, strategiczne podejście do tego obszaru polityki można zapewnić poprzez poświęcenie jednego z komponentów lub rozdziałów SRL tematyce otwartego rządzenia. W tym celu, samorządy mogą uwzględnić niektóre z podstawowych elementów strategii, takie jak wyznaczanie celów, określanie priorytetów czy opracowywanie inicjatyw do realizacji.

Ramka 8.5. Plan Otwartego rządzenia w Kraju Basków, Hiszpania oraz Polityka Otwartego Miasta w Edmonton, Kanada

Plan otwartego rządzenia w Kraju Basków, Hiszpania

Władze Kraju Basków (Bizkai) wykazały się wysokim stopniem zaangażowania politycznego i przywództwa w zakresie reform otwartego rządzenia opracowując plan działań na rzecz otwartego rządzenia (OGAP) na lata 2017-19. W planie tym, Bizkai dąży do zmiany kultury funkcjonowania sektora publicznego, a jego podstawowym celem jest poprawa świadczenia usług publicznych w oparciu o 14 konkretnych zobowiązań. Nadrzędnym celem planu otwartego rządzenia w Bizkai jest poprawa efektywności i skuteczności rządzenia przy jednoczesnym zbliżeniu administracji do obywateli. Podjęte zobowiązania obejmują między innymi: i) opracowanie i wdrożenie planu przejrzystości dla prowincji; ii) rozwój inicjatyw w zakresie otwierania danych w Bizkai; iii) otwarcie budżetów prowincji; iv) promowanie inicjatyw w zakresie rozliczalności zarządzania przez Radę

Prowincji Bizkaia; v) zdefiniowanie systemu ewaluacji polityk; vi) opracowanie modelu zaangażowania obywatelskiego; oraz vii) wspieranie partycypacji społecznego w kształtowaniu polityk równości płci.

Polityka Otwartego Miasta Edmonton, Kanada

Edmonton przyjęło Politykę Otwartego Miasta w 2015 roku w celu "podjęcia przez miasto zobowiązania do wprowadzenia w życie zasad Otwartego Miasta w zakresie przejrzystości, zaangażowania, współpracy, inkluzywności i innowacji" (City Council of Edmonton, Canada, 2015^[60]) Aby to osiągnąć, miasto będzie realizować następujące działania: i) zarządzać informacjami i danych jako zasobami strategicznymi; ii) gwarantować, że informacje i dane będą domyślnie otwarte, a jedynie w stosownych przypadkach zastrzeżone; iii) rozszerzać możliwości i środowisko współpracy i angażować obywateli w celu zapewnienia, że działania miasta odzwierciedlają wartości, priorytety i standardy społeczności lokalnej; vi) wykorzystywać nowe technologie i modele biznesowe w celu świadczenia usług; v) usuwać bariery dostępu i tworzyć nowe możliwości współpracy między obywatelami a miastem; oraz vi) współpracować z innymi organizacjami sektora publicznego i prywatnego w celu promowania zasad Otwartego Miasta.

Źródło: OECD (2019^[30]), *Open Government in Biscay*, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>; City Council of Edmonton (2015^[60]), *Open City Policy*, https://www.edmonton.ca/city_government/documents/PoliciesDirectives/C581.pdf.

Przy opracowywaniu dokumentu określającego podejście strategiczne ważne jest zdefiniowanie celów podstawowych oraz wyznaczenie celów średnio- i długoterminowych. Dokument taki powinien być powiązany i zgodny z celami nadrzędnymi określonymi przez samorząd w SRL lub innym odpowiednim dokumencie programowym wysokiego szczebla. Samorządy mogą wziąć pod uwagę poniższe wspólne elementy, przedstawione w Tabeli 8.2, które są wykorzystywane przez inne władze w celu przyjęcia strategicznego podejścia do otwartego rządzenia.

Tabela 8.2. Elementy strategicznego podejścia do otwartego rządzenia

Elementy	Opis
Określenie wizji	Jasne określenie celów, jakie władze i interesariusze zamierzają osiągnąć poprzez wdrożenie reform otwartego rządzenia.
Ocena bieżącej sytuacji, spojrzenie wstecz i planowanie na przyszłość	Opracowanie nowej polityki w oparciu o szczegółowy przegląd prezentujący dotychczasowe działania, omawiający osiągnięcia i podkreślający przyszłe wyzwania. Ten krok dostarcza zarówno władzom, jak i interesariuszom niezbędnych informacji i danych do podejmowania lepszych decyzji.
Ustalanie priorytetów	Określenie od samego początku jasnych, osiągalnych priorytetów (co oznacza konieczność zawarcia kompromisów).
Określanie celów	Wyznaczenie konkretnych celów, które powinny być: wymierne, osiągalne i istotne; oparte na danych, aby ułatwić ich monitorowanie; ambitne, jednakże bez nadmiernego obciążania władz lub generowania nierealnych oczekiwań oraz uwzględnione w budżecie w odpowiedzialny sposób.
Uwzględnienie kluczowych definicji	Podanie definicji kluczowych pojęć (takich jak 'otwarte rządzenie'), jak również kluczowych zasad (np. przejrzystość) w celu podniesienia jakości procesu.
Sformułowanie narracji	Narracja łączy dokument z szerszym programem politycznym i priorytetami władzy publicznej. Powinna być napisana łatwym, zrozumiałym językiem.
Inicjatywy w zakresie tworzenia klastrów	Przed opracowaniem konkretnych inicjatyw przydatne może być zidentyfikowanie klastrów/ strumieni działań, do których inicjatywy będą wносить swój wkład. Tworzenie klastrów można przeprowadzać na różne sposoby, w tym poprzez podejście oparte na zasadach, podejście sektorowe czy podejście ukierunkowane na otwarte państwo lub na grupę docelową.
Projektowanie skutecznych inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia	Analiza kluczowych aspektów pomyślnych inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia: dostosowanie do ogólnej wizji i celów strategii, bazowanie na rezultatach wcześniejszych prac, powiązanie z innymi strategiami krajowymi lub lokalnymi, powiązanie z zasobami, integracja z podejściem do otwartego rządzenia oraz wewnętrzna i zewnętrzna komunikacja realizowanych działań.

Źródło: OECD (forthcoming^[61]), "Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation: Towards an Open Government Strategy", OECD, Paris.

Promowanie koordynacji inicjatyw na rzecz otwartego rządzenia

Występowanie "różnych interesariuszy w danym rządzie krajowym lub samorządzie lokalnym, którzy mają prawo i/lub rolę do odegrania w modelu otwartego rządzenia" (OECD, 2019^[30]) oraz interakcje pomiędzy nimi mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji strategii i inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. Aby to zagwarantować, Punkt 4 Rekomendacji w sprawie otwartego rządzenia zachęca adresatów do "koordynowania, za pośrednictwem niezbędnych mechanizmów instytucjonalnych, strategii i inicjatyw otwartego rządzenia – w układzie horyzontalnym i wertykalnym - na wszystkich szczeblach administracji, aby zapewnić, że są one dostosowane do wszystkich istotnych celów społeczno-gospodarczych i przyczyniają się do ich realizacji" (OECD, 2017^[11]). Przekrojowy charakter reform w zakresie otwartego rządzenia wymaga zaangażowania w ich realizację różnych podmiotów, zarówno z sektora publicznego, jak i społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym stworzenie silnych mechanizmów koordynacji jest konieczne, aby zapewnić faktyczną realizację celów nakreślonych w strategii na rzecz otwartego rządzenia lub w strategii rozwoju lokalnego. Dowody wskazują, że administracje publiczne, w których istnieje jeden organ odpowiedzialny za koordynację, wdrażanie, monitorowanie i ocenę strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia, mają większe szanse na osiągnięcie pozytywnych wyników (OECD, 2016^[6]). Dlatego też władze wszystkich szczebli coraz częściej powołują specjalne biuro lub wyznaczają konkretną osobę odpowiedzialną za koordynowanie programu otwartego rządzenia (77% krajów OECD). (OECD, 2016^[6]). Pomaga to zapewnić jakość wdrażanych inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia poprzez:

- Ułatwianie powiązania celów otwartego rządzenia z szerszymi celami poprzez łączenie zasad, strategii i inicjatyw w całym sektorze publicznym, a także w relacjach z podmiotami niepublicznymi w celu wspierania wspólnej wizji tego programu.
- Zwiększanie widoczności istniejących dobrych praktyk w dziedzinie otwartego rządzenia w całej administracji i wśród obywateli, a także liderów instytucjonalnych.

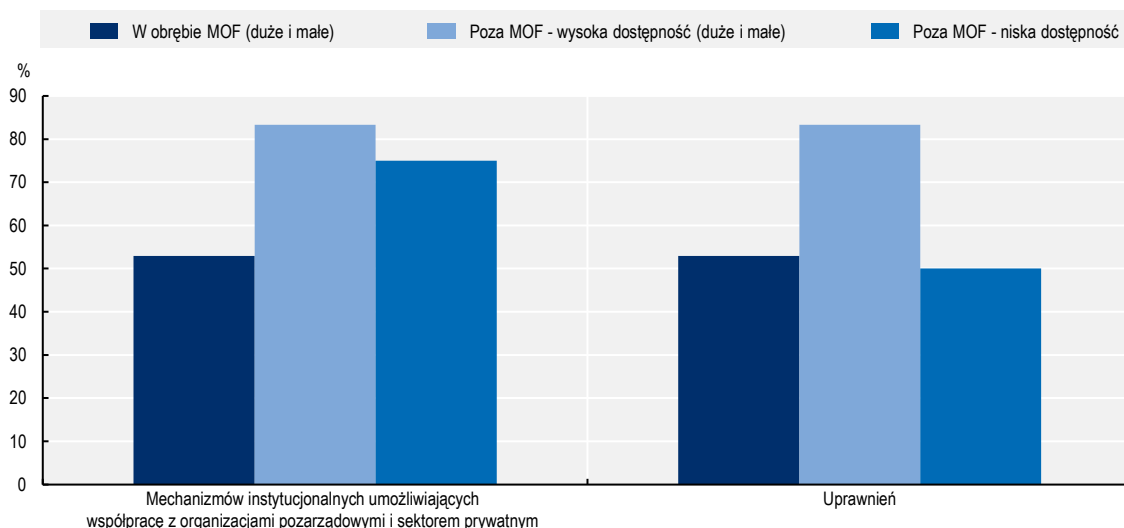
- Generowanie efektu korzyści skali przy wdrażaniu inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia.

Do najczęstszych zadań urzędów administracji rządowej w państwach OECD należy koordynacja wdrażania inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia (89% krajów OECD), a następnie monitorowanie realizacji takich inicjatyw (78% krajów OECD). Inne powtarzające się zadania tych urzędów to opracowywanie strategii otwartego rządzenia i informowanie o reformach (70% krajów OECD w obu przypadkach). Ich kompetencje mogą również obejmować ocenę wpływu reform (52%) i przyznawanie środków finansowych na ich realizację (22%) (OECD, 2016^[6]). Pozycja instytucjonalna danego urzędu ma zasadnicze znaczenie, ponieważ jego umiejscowienie musi ułatwiać podejście do otwartego rządzenia obejmujące całą administrację rządową, a także sprzyjać uzyskaniu niezbędnych korzyści politycznych. Jak wspomniano powyżej, zaangażowanie polityczne, wsparcie i przywództwo mają kluczowe znaczenie dla powodzenia reform w zakresie otwartego rządzenia i wydaje się, że nie jest to główne wyzwanie dla JST, które wzięły udział w ankiecie OECD (tylko 35%). Może to oznaczać wysoki poziom poparcia dla idei otwartego rządzenia w polskich JST, poparty faktem, że większość zasad została uwzględniona w ramowych aktach prawnych i dokumentach programowych (patrz Rysunek 8.2 powyżej). Inicjatywy te są jednak ograniczane przez inne uwarunkowania, takie jak niewystarczające zasoby ludzkie i finansowe.

Ponadto ankieta OECD wykazała, że tylko 24% JST posiada specjalną instytucję, biuro lub organ odpowiedzialny za inicjatywy związane z otwartym rządzeniem. Te samorzady lokalnego znajdują się w większości w MOF lub cechują się wysoką dostępnością (88% JST posiadających taką jednostkę). Do najczęstszych zadań i obowiązków istniejących biur/stanowisk ds. otwartego rządzenia w JST, które je posiadają, należą: udział we wspólnych projektach z innymi instytucjami (17%), wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia (11%) oraz organizowanie regularnych spotkań, w tym komitetów sterujących i forów publicznych (11%). W samorządach inicjatywy związane z zasadami otwartego rządzenia są zazwyczaj koordynowane i realizowane przez biuro lub osobę odpowiedzialną za konkretną inicjatywę, np. odpowiadanie na wnioski o dostęp do informacji lub prowadzenie konsultacji na dany temat. Wspomniane wcześniej roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, realizowane przez wiele jednostek samorządu, stanowią kolejny przykład inicjatyw, które mogłyby być koordynowane przez biura ds. otwartego rządzenia. Misje informacyjne wykazały, że małe jednostki leżące poza MOF o wysokiej i niskiej dostępności, dysponują zazwyczaj mniejszymi zespołami o wielorakich obowiązkach administracyjnych, a tym samym mają mniejsze możliwości instytucjonalne, aby wyznaczyć biuro lub osobę zajmującą się wyłącznie otwartym rządzeniem. Większe jednostki w ramach MOF lub o wysokiej dostępności dysponują większymi zasobami, co sprawia, że istnieje większe prawdopodobieństwo utworzenia biura ds. kontaktów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami. Na przykład Kutno zamierza utworzyć biuro dialogu społecznego jako główną jednostkę odpowiedzialną za prowadzenie procesów konsultacyjnych.

Brak organu koordynującego może utrudniać opracowywanie i wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia oraz osłabiać możliwość długotrwałej zmiany kulturowej w administracji publicznej. Na przykład zespół ds. otwartego rządzenia w rządzie Szkocji nadzoruje zarówno realizację zobowiązań dotyczących otwartego rządzenia na szczeblu krajowym, jak i szerszą strategię otwartego rządzenia we współpracy z różnymi samorządami lokalnymi (Scottish Government, 2019^[62]). Co istotne, dane pochodzące z ankiety OECD sugerują, że jednostki samorządu terytorialnego również uznają brak takiego organu za wyzwanie dla inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. W szczególności, 67% samorządów wszystkich kategorii uważa brak lub niewystarczający potencjał mechanizmów instytucjonalnych umożliwiających współpracę z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym za duże lub umiarkowane wyzwanie. W przypadku jednostek spoza MOF odsetek ten był jeszcze wyższy, przy czym jednostki zarówno o wysokiej (83%) jak i niskiej dostępności (75%) uznały to za poważne lub umiarkowane wyzwanie (Rysunek 8.3).

Rysunek 8.3. Samorządy lokalne uznające brak lub niewystarczający poziom podstaw prawnych i mechanizmów instytucjonalnych współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym jako wyzwania



Odpowiedzi na wykresie obejmują samorządy lokalne udzielające odpowiedzi "poważne wyzwanie" i "umiarkowane wyzwanie". Odpowiedzi dotyczą pytania: "Jakie są Państwa zdaniem główne wyzwania stojące przed samorządami lokalnymi, związane z wdrażaniem strategii* „otwartego rządzenia” skupionych na: przejrzystości*, zaangażowaniu interesariuszy*, uczciwości* i rozliczalności*? Proszę zaznaczyć TRZY główne wyzwania. Możliwość wielokrotnego wyboru spośród następujących odpowiedzi: Brak lub niewystarczający zakres uprawnień instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający zakres strategii instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zachęty (zawodowe, finansowe itp.) dla samorządowych instytucji wdrażających; Brak lub niewystarczające zasoby finansowe instytucji wdrażających; Brak lub niewystarczające zasoby ludzkie instytucji wdrażających; Brak lub niewystarczający potencjał instytucji wdrażających; Brak lub dostateczna wola polityczna/przywódczość; Brak lub niewystarczające mechanizmy instytucjonalne współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym (np. nie istnieją ramy i zasady prawne, finansowe lub zarządcze). Odpowiedzi obejmują następujące kategorie: Poważne wyzwanie; Umiarkowane wyzwanie; Nie stanowi wyzwania. Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznych wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Ponadto jednostka lub urzędnik pełniący funkcje koordynujące musi posiadać odpowiednio duże uprawnienia, aby pozyskać zasoby i grono interesariuszy niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów. Jak wynika z Rysunek 8.3, większość JST również uważa brak lub niewystarczające podstawy prawne dla instytucji wdrażającej za poważne lub umiarkowane wyzwanie (64% dla wszystkich kategorii), w szczególności w przypadku gmin leżących poza MOF o wysokiej dostępności (83%). Oznacza to, że choć więcej gmin miejskich dostrzega znaczenie reform otwartego rządzenia, brakuje im podstaw prawnych do ich skutecznego koordynowania i/lub wdrażania. Uprawnienia takie mogłyby przyjąć formę zapisów w regulacjach prawnych, dokumencie polityki czy wytycznych programowych, które nakreślałyby obowiązki i uprawnienia w obszarze otwartego rządzenia.

Większe jednostki samorządu mogłyby zatem wyznaczyć biuro lub osobę odpowiedzialną za koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia, a także monitorowanie i ocenę ich realizacji oraz wpływu. Zaleca się, aby biuro odpowiedzialne za koordynację programu otwartego rządzenia znajdowało się na poziomie kierownictwa lub podlegało bezpośrednio kierownictwu jednostki. Mniejsze jednostki mogłyby przydzielić jednostce lub osobie odpowiedzialnej za SRL zadanie koordynowania inicjatyw na rzecz otwartego rządzenia, szczególnie w przypadku tych jednostek, które w swojej strategii zawarły specjalny rozdział poświęcony otwartemu rządzeniu. Mogłoby to pomóc w odciążeniu tych samorządów, które nie mają możliwości lub zasobów do opracowania strategii otwartego rządzenia ani do utworzenia specjalnego biura lub wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za ten obszar polityki. Wyznaczając odpowiedzialną jednostkę

lub urzędnika, samorządy mogą zadbać o to, by ich kompetencje były jasne i powszechnie znane, a także określić, czy obejmują one wyłącznie obowiązki związane ze koordynacją, czy także z opracowaniem podejścia strategicznego, monitorowaniem i ewaluacją inicjatyw oraz informowaniem o przebiegu reform. Dzięki temu, odpowiedzialna jednostka lub urzędnicy publiczni będą mieli jasność co do swojej roli i obowiązków, a także będą mogli zapewnić strategiczne wytyczne dla innych właściwych instytucji wdrażających inicjatywy.

Koordynacja reform w zakresie otwartego rządzenia może przybierać różne formy, ponieważ jednostka pełniąca tę rolę zazwyczaj nie jest tą, która wdraża inicjatywy. W związku z tym, niektóre państwa członkowskie OECD i inne kraje stworzyły mechanizmy doraźne, takie jak komitety ds. otwartego rządzenia lub grupy sterujące, w skład których wchodzi odpowiedni interesariusze, jak np. organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie, sektor prywatny, niezależne instytucje i zainteresowani obywatele. Mechanizmy te pomagają wykorzystywać synergii w celu promowania zasad otwartego rządzenia, zwiększać zaangażowanie interesariuszy w inicjatywy oraz przeciwdziałać niewystarczającemu udziałowi organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityk w szerszym ujęciu. Tak jest w przypadku 34% krajów należących do OECD (OECD, 2016^[6]) a czasami również na niższych szczeblach władzy np. w stanie Jalisco w Meksyku, który w ramach otwierania danych publicznych utworzył sekretariat techniczny koordynujący i monitorujący wdrażanie Planu Działań na rzecz Otwartego Rządzenia (Technical Secretariat for Open Government in Jalisco^[63]). Inne władze stworzyły nieformalne mechanizmy wymiany dobrych praktyk i dzielenia się doświadczeniami pomiędzy różnymi instytucjami wdrażającymi. Mogą one przybrać formę nieformalnych spotkań lub platform dialogu pomiędzy wyznaczonymi punktami kontaktowymi odpowiedzialnymi za wdrażanie inicjatyw w różnych instytucjach lub departamentach, jak w przypadku Kostaryki, która wyznaczyła punkty kontaktowe ds. otwartego rządzenia (zob. Ramka 8.6). Przykład ten można powielić w większych jednostkach samorządu w celu poprawy koordynacji działań podmiotów wdrażających i wspierania wymiany dobrych praktyk.

Ramka 8.6. Mechanizmy koordynujące reformy na rzecz otwartego rządzenia: Przykłady z Kostaryki i stanu Jalisco w Meksyku

Kostaryka

Punkty kontaktowe otwartego rządzenia (*enlaces institucionales*) w Kostaryce powołane w celu opracowania i wdrożenia Drugiego Planu Działania Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządzenia (OGP) stanowiły ważny pierwszy krok w kierunku zapewnienia koordynacji międzyinstytucjonalnej. Utworzone z inicjatywy rządu centralnego *enlaces* obejmują punkty kontaktowe Wiceministra Prezydencji, głównego urzędu odpowiedzialnego za inicjatywy związane z otwartym rządzeniem w kraju; różne ministerstwa rządu krajowego; instytucje zdecentralizowane (np. organy półautonomiczne i autonomiczne); wybrane gminy; Rzecznika Praw Obywatelskich; sądownictwo itp. Rząd dąży do utworzenia co najmniej jednego punktu kontaktowego w każdej instytucji zaangażowanej we wdrażanie programu na rzecz otwartego rządzenia. Przedstawiciele *enlaces* spotykają się regularnie i otrzymują wsparcie w zakresie budowania potencjału od Jednostki Wspierającej OGP. Chociaż formalnie nie podlegają one Wiceministrowi Prezydencji, dobrowolnie współpracują z tym urzędem w celu osiągnięcia lepszych rezultatów, przyczyniając się do stworzenia skutecznego narzędzia koordynacji dla rządu centralnego, zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym.

Stan Jalisco, Meksyk

Stan Jalisco utworzył Sekretariat Techniczny w celu koordynowania i monitorowania wdrażania swojego planu działania na rzecz otwartego rządu w ramach OGP. Sekretariat ten stanowi przestrzeń dla nowych propozycji, jak również działań wynikających ze zobowiązań przedstawionych w planie działania na lata 2019-21. Jego celem jest koordynacja prac zarówno w ramach rządu, jak i poprzez angażowanie się w szerszy dialog ze społeczeństwem obywatelskim. W 2019 r. sekretariat został zrestrukturyzowany z myślą o tych celach i obecnie składa się z kilku oddziałów i jednostek rządowych, które działają na rzecz zwiększenia przejrzystości, odpowiedzialności i zaangażowania interesariuszy oraz koordynują reformy otwartego rządu. W skład tych organów wchodzi: Instytut Przejrzystości jako koordynator sekretariatu działający za pośrednictwem swojego prezesa komisarza; władza wykonawcza stanu reprezentowana przez konstytucyjnego gubernatora stanu Jalisco; władza ustawodawcza stanu reprezentowana przez przewodniczącego Rady Kongresu w tym stanie; oraz władza sądownicza reprezentowana przez Prezesa Sądu Najwyższego. Inne zaangażowane organy to Komitet Zaangażowania Społecznego Państwowego Systemu Antykorupcyjnego reprezentowany przez swojego Przewodniczącego, sektor przedsiębiorstw reprezentowany przez Przewodniczącego Konfederacji Pracodawców Republiki Meksykańskiej (COPARMEX) oraz zorganizowane społeczeństwo obywatelskie reprezentowane przez Przewodniczącego Rady Instytucji Rozwoju Społecznego (CIDES).

Źródło OECD (2019^[30]), *Open Government in Biscay*, <https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>; Government of the State of Jalisco (2019^[64]), *Segundo Plan de Acción Local 2019-2020 de Gobierno Abierto Jalisco (Second Action Plan 2019-2020 of the Government of Jalisco)*, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Co więcej, pionowa i pozioma współpraca pomiędzy innymi JST i poszczególnymi szczeblami administracji publicznej stanowi niewykorzystany potencjał dla dalszej współpracy pomiędzy polskimi gminami (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 6 dotyczącym wielopoziomowego zarządzania). Współtworząc i wdrażając inicjatywy z zakresu otwartego rządu we współpracy z innymi szczeblami administracji, samorządy lokalne mogą korzystać z efektu skali i stymulować wymianę pomysłów i dobrych praktyk. W Ramka 8.7 przedstawiono przykład wielopoziomowych działań rządowych mających na celu wdrożenie inicjatyw z zakresu otwartego rządu we Wspólnocie Autonomicznej Kraju Basków w Hiszpanii. Ponadto rząd polski mógłby powołać krajową komisję ds. otwartego rządu, która zajmowałaby się koordynacją działań na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Podobny organ - Komisja ds. Otwartego Rządu Federalnej Rady ds. Modernizacji i Innowacji w Administracji Publicznej (COFEMOD) – istnieje obecnie w Argentynie. W jej skład wchodzi przedstawiciele właściwych odpowiednich ministerstw krajowych, autonomicznego miasta Buenos Aires oraz 17 prowincji, w tym Catamarca, Jujuy, La Pampa i Misiones.

Ramka 8.7. Wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia we współpracy ze wszystkimi szczeblami administracji: Przykład Kraju Basków, Hiszpania

W 2018 roku Kraj Basków przystąpił do lokalnego programu Open Government Partnership (OGP) jako koalicja wszystkich regionalnych szczebli władzy: rządu baskijskiego, trzech rad prowincji (Araba, Bizkaia i Gipuzkoa) oraz rad miejskich stolic terytoriów (Bilbao, Donostia-San Sebastian i Vitoria-Gasteiz). Plan działania na lata 2018-2020 obejmował pięć zobowiązań, z których każde było prowadzone przez jeden lub dwa organy władzy i do realizacji których przyczyniali się także pozostali członkowie.

Tak więc odpowiedzialność za realizację zobowiązań została podjęta wspólnie przez społeczeństwo baskijskie i szeroki przekrój jego instytucji, w oparciu o zasadę współprzewodnictwa i bezpośrednie interwencje co najmniej dwóch instytucji promujących OGP w Kraju Basków, zaangażowanie wszystkich stron w uczenie się i wnoszenie wkładu w postaci własnego doświadczenia w trakcie całego procesu oraz w zobowiązanie do wspierania modelu baskijskiego, który ma na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom. Przykładowo, w przypadku zobowiązania dotyczącego otwierania danych, celem jest zidentyfikowanie podstawowych zbiorów danych interesujących dla obywateli w celu dalszego zwiększenia wpływu działań. Wszystkie baskijskie jednostki administracji będą odpowiedzialne za standaryzację i powiązanie danych, tworząc nowe możliwości ich wykorzystania i analizy.

Ponieważ kompetencje w Kraju Basków są podzielone według sektorów i szczebli władzy (na przykład Kraj Basków jest odpowiedzialny za edukację, a prowincje za podatki), to wielopoziomowe, zintegrowane podejście do otwartego rządzenia dodatkowo zwiększa potencjalny wpływ inicjatyw oraz możliwości analizy międzysektorowej w celu znalezienia innowacyjnych rozwiązań problemów występujących w regionie.

Źródło: Basque Country (2018^[65]), *OGP Action Plan for the Basque Country 2018-2020*, http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_plan_accion/en_def/adjuntos/cocreacion_plan/plan_ogp_revisado_en.pdf

Zapewnienie odpowiedniego potencjału do realizacji

Otwarte rządzenie polega zasadniczo na zmianie kultury. Do promowania i utrwalania takiej zmiany potrzebne są dobrze wykwalifikowane i zmotywowane osoby. (Regulski and Drozda, 2015^[66]). W związku z tym posiadanie odpowiedniego potencjału do wdrażania zmian, w tym wystarczających zasobów ludzkich i finansowych, ma zasadnicze znaczenie dla możliwości przyjęcia strategicznego podejścia do reform dotyczących otwartego rządzenia. Brak zasobów lub niewystarczające zasoby to powszechne wyzwania w zakresie wdrażania zasad otwartego rządzenia w krajach OECD, przy czym 46% państw za główne wyzwanie uznało zasoby ludzkie, a 49% zasoby finansowe (OECD, 2016^[67]). Z tego powodu Rekomendacja OECD w sprawie Otwartego Rządzenia wzywa adresatów do zapewnienia "urzędnikom publicznym podstaw prawnych do projektowania i wdrażania skutecznych strategii i inicjatyw otwartego rządzenia, a także do zapewnienia odpowiednich zasobów ludzkich, finansowych i technicznych, przy jednoczesnym promowaniu wspierającej kultury organizacyjnej". (OECD, 2017^[1]). Przyczyni się to do skutecznej operacjonalizacji i upowszechnienia strategii i inicjatyw otwartego rządzenia przez urzędników publicznych odpowiedzialnych za ich wdrażanie.

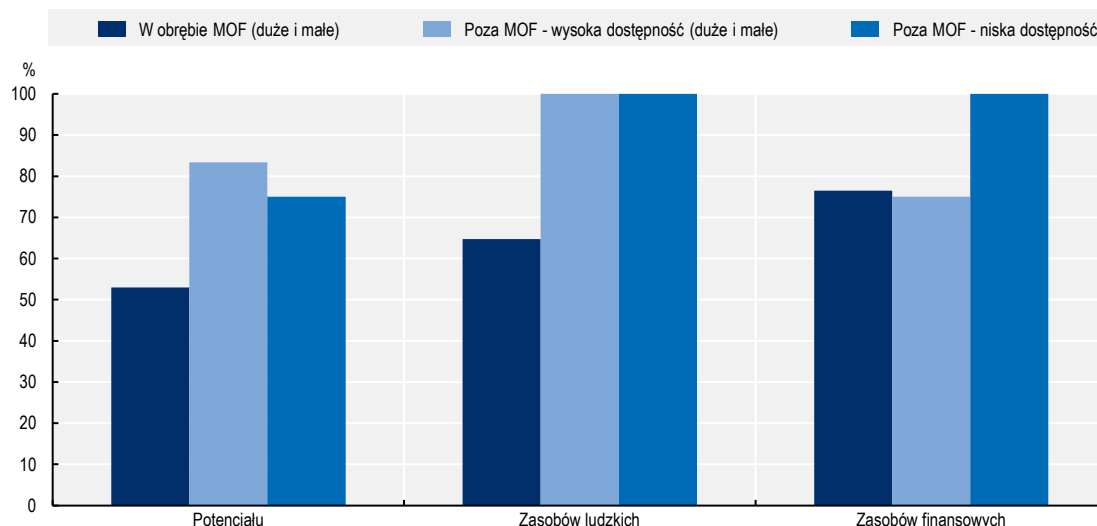
Ponadto, aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki, urzędnicy publiczni muszą dysponować solidnymi podstawami w postaci kompetencji i wiedzy na temat otwartego rządzenia. Te właśnie cechy OECD nazwała zdolnością otwartego rządzenia, czyli połączeniem świadomości, wiedzy i umiejętności, jakie są potrzebne urzędnikom publicznym i interesariuszom do skutecznego angażowania się w strategię i

inicjatywy otwartego rządu (OECD, 2019^[30]). W Rekomendacji w sprawie Otwartego Rządu dostrzeżono potrzebę promowania "umiejętności w zakresie otwartego rządu w administracji, na wszystkich szczeblach władzy oraz wśród interesariuszy". (OECD, 2017^[1]).

Kompetencje i wartości niezbędne w celu otwartego rządu mogą obejmować między innymi umiejętności związane z angażowaniem interesariuszy i inicjatywami na rzecz przejrzystości, takie jak umiejętności negocjacyjne, mediacyjne czy komunikacyjne. Mogą one zostać uwzględnione w szeregu dokumentów strategicznych, ale także w modelach kompetencji, kodeksach postępowania, a zwłaszcza w konkretnych profilach zawodowych, w których umiejętności te są najważniejsze dla danego stanowiska (tj. tych, których zadania związane są z otwartym rządem). Na przykład, prowincja Bizkai w Hiszpanii wprowadziła pytania z wiedzy ogólnej na temat ustawy o przejrzystości do egzaminu kwalifikacyjnego do pracy w administracji publicznej (OECD, 2019^[30]). Umiejętności te można również włączyć do głównego nurtu szkoleń i sesji informacyjnych dla urzędników publicznych, i uwzględniać je nie tylko w dokumentach określających wizję i strategiczne priorytety wysokiego szczebla, ale także w deklaracjach wartości sektora publicznego i modelach kompetencji. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest skuteczna komunikacja wewnętrzna (tj. w obrębie organów administracji publicznej). Może ona przyczynić się do zapewnienia zaangażowania politycznego oraz lepszego zrozumienia celów, odpowiedzialności i obowiązków przez każdego zaangażowanego urzędnika publicznego. Na przykład w Zjednoczonym Królestwie opracowano podręcznik otwartego rządu (Open Government Playbook), który ma umożliwić decydentom wdrażanie zasad otwartego rządu na każdym etapie cyklu tworzenia i realizacji polityk (UK Government, 2020^[67]). Podręcznik ten definiuje i promuje "sposoby działania wg zasad otwartego rządu" i przedstawia zestaw prostych działań do wdrożenia.

W Polsce 67% wszystkich samorządów lokalnych uznało brak zasobów (ludzkich i finansowych) w instytucji wdrażającej za poważne lub umiarkowane wyzwanie (Rysunek 8.4). Nie jest zaskoczeniem, że problem ten był bardziej dotkliwy dla jednostek spoza MOF o wysokiej dostępności (83%). Jest to jeszcze bardziej istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie zasoby ludzkie, ponieważ 82% jednostek wszystkich kategorii uznało to za poważne lub umiarkowane wyzwanie, szczególnie w przypadku jednostek spoza MOF o wysokiej i niskiej dostępności (100%). Jak wspomniano powyżej, wielkość zespołów w mniejszych gminach jest często ograniczona, co utrudnia ich potencjał instytucjonalny do skutecznego wdrażania. Ustalenia te zostały potwierdzone w trakcie misji informacyjnych, podczas których mniejsze jednostki spoza MOF zgłaszały, że często mają trudności zarówno z rekrutacją, jak i z utrzymaniem pracowników, którzy woleliby przenieść się do dużych miast, zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu o niskiej dostępności. Inne jednostki wspominały również, że częsta rotacja pracowników utrudnia im realizację długoterminowych celów, a także współpracę, zarówno wewnętrzną między pracownikami, jak i z innymi gminami, z którymi nawiązały stosunki. Jednostki samorządu terytorialnego mogłyby lepiej reklamować obowiązki i zakres odpowiedzialności urzędników publicznych, uwzględniając lokalne inicjatywy w zakresie otwartego rządu, które wchodzą w zakres obowiązków danego stanowiska i w ten sposób przyciągać lokalne talenty, które mogą być zainteresowane karierą w sektorze publicznym i praktykami partycypacyjnymi. Chociaż utrzymanie urzędników publicznych zależy od wielu czynników zewnętrznych (opisanych w Rozdziale 7 dotyczącym zarządzania zasobami ludzkimi), reformy otwartego rządu mogą skutkować bardziej dynamicznymi, inkluzywnymi i innowacyjnymi procesami tworzenia polityk, co zwiększa prawdopodobieństwo, że urzędnicy publiczni będą zarówno bardziej zaangażowani w rozwój nowej kultury rządu, jak i bardziej związani ze swoimi społecznościami w szerszym zakresie.

Rysunek 8.4. Samorządy lokalne uznające brak lub niewystarczające możliwości, zasoby ludzkie i finansowe za wyzwania



Uwaga: Na podstawie odpowiedzi 33 JST poziomu lokalnego na pytania zawarte w ankiecie OECD (n=33), z czego: 17 Wewnątrz MOF (duże i małe), 12 poza MOF - wysoka dostępność (duże i małe), 4 poza MOF - niska dostępność. Odpowiedzi na wykresie obejmują JST udzielające odpowiedzi "poważne wyzwanie" i "umiarkowane wyzwanie". Odpowiedzi dotyczą pytania: "Jakie są Państwa zdaniem główne wyzwania stojące przed samorządami lokalnymi, związane z wdrażaniem strategii* „otwartego rządzenia” skupionych na: przejrzystości*, zaangażowaniu interesariuszy*, uczciwości* i rozliczalności*? Proszę zaznaczyć TRZY główne wyzwania. Możliwość wielokrotnego wyboru spośród następujących odpowiedzi: Brak lub niewystarczający zakres uprawnień instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający zakres strategii instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zachęty (zawodowe, finansowe itp.) dla samorządowych instytucji wdrażających; Brak lub niewystarczające zasoby finansowe instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zasoby ludzkie instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający potencjał instytucji wdrażającej; Brak lub dostateczna wola polityczna/przywódczość; Brak lub niewystarczające mechanizmy instytucjonalne współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym (np. nie istnieją ramy i zasady prawne, finansowe lub zarządcze). Odpowiedzi obejmują następujące kategorie: Poważne wyzwanie; Umiarkowane wyzwanie; Nie stanowi wyzwania. Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST poziomu lokalnego na pytania w ankiecie OECD (2020).

Ponadto samorządy lokalne są zobowiązane do przestrzegania ram prawnych obowiązujących na poziomie krajowym. Niektórzy stwierdzili, że skutkuje to dużym obciążeniem regulacyjnym, które powoduje brak czasu, zbyt dużym nakładem pracy dla urzędników publicznych lub niewystarczającymi możliwościami dostosowania się do przepisów, co wpływa na jakość podejmowanych inicjatyw. Przykładowo, trudnością jest wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej na szczeblu lokalnym. Trudności te wynikają często z powodu dużej liczby wniosków o udzielenie informacji i ograniczonymi zasobami dla udzielania odpowiedzi (Batory Foundation, 2014^[23]). Ponadto małe gminy o ograniczonych możliwościach stoją przed wyzwaniami związanymi z zarządzaniem informacjami i danymi niezbędnymi do proaktywnego ujawniania informacji zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, które są publikowane w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). Wyzwania te wynikają po części z egzekwowania samej ustawy o DIP, ponieważ sankcje za nieprzestrzeganie przepisów nie są wystarczająco egzekwowane ani nadzorowane przez właściwe organy nadzoru. Wydaje się zatem, że jednostki samorządu mają niewiele bodźców do przestrzegania ustawy i ogólnie postrzegają swoje obowiązki jako uciążliwe (OECD, 2015^[24]). Jak wspomniano powyżej, wyzwania te skutkują częstymi odmowami bez odpowiedniego uzasadnienia, opóźnieniami w rozpatrywaniu wniosków i niekompletnymi odpowiedziami. Kolejną przyczyną jest brak wystarczających zdolności po stronie urzędników publicznych do właściwego realizowania wymogów ustawy o DIP. Przykładowo, JST o większych możliwościach starają się publikować więcej informacji w BIP, aby zmniejszyć liczbę wniosków o udzielenie informacji, podczas gdy mniejsze JST nie mają na to środków. Oznacza to, że niektóre

samorządy nie dysponują zasobami ludzkimi niezbędnymi do przestrzegania prawa, a urzędnicy publiczni odpowiedzialni za zapewnienie zgodności z przepisami potrzebują dodatkowych szkoleń w zakresie zarządzania informacjami i danymi. Mniejsze jednostki o ograniczonym potencjale zarówno leżące w obrębie MOF, jak i poza nimi mogłyby wdrożyć lepsze systemy zarządzania informacjami poprzez partnerstwo z innymi szczeblami administracji. Zarówno małe, jak i duże samorządy mogą dążyć do proaktywnego ujawniania większej ilości informacji rządowych niż minimum wymagane przez prawo, aby zmniejszyć obciążenie związane z wnioskami i umożliwić szersze wykorzystanie i ponowne użycie danych publicznych. Samorządy lokalne mogłyby monitorować najczęstsze i najbardziej popularne wnioski o udostępnienie informacji i regularnie udostępniać przedmiotowe dane w BIP. W tym celu samorządy mogłyby współpracować z rządem, aby wspólnie określić potencjalne obszary udoskonaleń, jak również wąskie gardła i niedobory zasobów w zakresie jednorazowego i wielokrotnego wykorzystywania danych sektora publicznego.

W tym kontekście polskie samorządy lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego dostrzegają potrzebę poszerzenia wiedzy i umiejętności wśród urzędników publicznych. Znalazło to odzwierciedlenie podczas misji informacyjnych, w trakcie których OECD stwierdziła wśród niektórych urzędników publicznych brak świadomości korzyści płynących z reform otwartego rządu. Celem JST może być zatem wdrożenie szerokiej gamy środków służących systematycznemu, regularnemu rozwijaniu umiejętności i wiedzy interesariuszy w zakresie otwartego rządu. W celu zwiększenia poziomu świadomości, JST mogą organizować konferencje, fora i debaty na ten temat, jak również prowadzić wewnętrzną kampanię informacyjną z wykorzystaniem różnych kanałów, aby urzędnicy publiczni zapoznali się z korzyściami i potencjalnymi skutkami tych reform. Inne inicjatywy mogą obejmować organizowanie na szczeblu krajowym i lokalnym szkoleń i sesji wymiany wiedzy z partnerami międzynarodowymi. Do zwiększenia świadomości wśród urzędników publicznych może się również przyczynić posiadanie powszechnie dostępnego dokumentu, który w zrozumiałym języku przedstawi zasady otwartego rządu za pomocą prostych działań. Ponadto JST mogłyby wprowadzić szkolenia w zakresie podnoszenia kwalifikacji i budowania potencjału w dziedzinie otwartego rządu, które zapewniłyby urzędnikom publicznym wiedzę i umiejętności niezbędne do realizacji takich inicjatyw. Umożliwiłoby to urzędnikom publicznym informowanie o korzyściach płynących z otwartego rządu zarówno wewnątrz administracji, jak i w kontaktach z zewnętrznymi interesariuszami, co zwiększyłoby ich zaangażowanie i pozwoliłoby im lepiej współpracować z innymi partnerami w procesie kształtowania polityk. Kilka JST podjęło inicjatywy mające na celu poprawę znajomości zasad otwartego rządu zarówno wśród urzędników, jak i interesariuszy. Przykłady Gostynina, Kutna i Płocka zostały przedstawione w Ramka 8.8.

Ramka 8.8. Promowanie kompetencji w zakresie otwartego rządzenia na poziomie lokalnym w Polsce: Dobre praktyki z Gostynina, Kutna i Płocka

W Kutnie Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta określa wartości i standardy zachowań, jakich oczekuje się od funkcjonariuszy publicznych. Pracownicy zobowiązani są do pełnienia funkcji publicznych z uwzględnieniem m.in. takich wartości jak: praworządność, bezstronność, jawność postępowania i uczciwość (art. 9.1). Kodeks wspomina również, że korupcja jest nadużyciem stanowiska publicznego i odnosi się w szczególności do nepotyzmu, sprzeniewierzenia środków publicznych lub prywatnych oraz nadużywania kompetencji (art. 7.1) i podkreśla znaczenie zaufania publicznego. Wreszcie, Kodeks ten promuje przejrzystość i dostęp do informacji publicznych, stwierdzając, że pracownicy muszą dostarczać informacji, o które proszą obywatele, i umożliwiać dostęp do dokumentów publicznych zgodnie z przepisami ustawy o DIP (art. 14.1).

Płock opisuje swój model zaangażowania i współpracy w ramach "Programu współpracy Powiatu Płockiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2020", obok którego, jak wspomniano w raporcie z misji informacyjnej, organizuje szkolenia dla organizacji pozarządowych.

Podobnie w Gostyninie w 2016 roku rozpoczęto organizację bezpłatnych szkoleń dla organizacji pozarządowych we współpracy z Towarzystwem Wiedzy Powszechnej. Wydarzenie to po raz pierwszy odbyło się w związku z realizacją projektu Aktywne NGO, współfinansowanego ze środków Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w ramach zadania "Wzmocnienie potencjału mazowieckich organizacji pozarządowych oraz budowanie postaw aktywności obywatelskiej". Podczas sesji w roku 2016 uczestnicy szkolenia mieli okazję pogłębić swoją wiedzę na temat ostatnich zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie organizacji pozarządowych, które nastąpiły w związku z nowelizacją ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Źródło: Płock City Council (2019^[68]), *Uchwała Nr 217/xiii/2019* <http://pozarzadowe.plock.eu/wp-content/uploads/2015/07/217.pdf>; Government of Gostynin (2016^[69]), "I szkolenie dla organizacji pozarządowych już za nami!", <http://www.gostynin.powiat.pl/informacje-powiatowe/1180-i-szkolenie-dla-organizacji-pozarzadowych-juz-za-na>; Government of Kutno (2016^[70]), *Kutno Code of Ethics*, https://umkutno.bip.e-zeto.eu/bip/227_umkutno/fckeditor/file/Zarzadenia/zarzw14_16.pdf.

JST zwracały jednak uwagę na brak środków zarówno na szkolenia mające na celu budowanie kompetencji urzędników publicznych, jak i na wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. Znalazło to odzwierciedlenie w ankiecie OECD, w której brak lub niewystarczające finansowanie zostało wskazane jako poważne lub umiarkowane wyzwanie przez 75% wszystkich JST. Jak widać na Rysunek 8.4, dotyczyło to w szczególności 100% JST usytuowanych poza MOF, o niskiej dostępności, a w dalszej kolejności 76% JST w obrębie MOF i 75% jednostek o wysokiej dostępności. W związku z tym JST mogą zbadać możliwość wspólnej realizacji inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia i programów szkoleniowych dla urzędników publicznych z innymi, sąsiednimi JST w celu podziału kosztów i zwiększenia skali oddziaływania. Ponadto JST mogą poszukiwać źródeł finansowania za pośrednictwem różnych podmiotów, w tym administracji rządowej i sponsorów zewnętrznych. Przykładowo, mogą być nimi samorządy województw zarządzające funduszami z UE na poziomie regionalnym, które często finansują projekty zawierające elementy zasad otwartego rządzenia (na przykład za pośrednictwem wiejskich lokalnych grup działania). Rząd mógłby również zapewnić większe finansowanie JST, co pozwoliłoby im na inwestowanie w kapitał ludzki i jego utrzymanie oraz przeznaczenie dedykowanych środków na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji urzędników publicznych w zakresie otwartego rządzenia.

Poprawa komunikacji społecznej w celu skutecznego angażowania interesariuszy

Komunikacja publiczna jest środkiem, za pomocą którego władze przekazują informacje obywatelom i wchodzą z nimi w interakcje. W szczególności komunikacja zewnętrzna pozwala interesariuszom uzyskać informacje na temat reform, polityk lub strategii, wspierając ich zaangażowanie w procesy kształtowania polityk, które mają wpływ na ich życie. Jak w każdym obszarze politycznym, komunikacja społeczna jest szczególnie ważna w przypadku reform dotyczących otwartego rządu. Punkt 6 Rekomendacji w sprawie otwartego rządu wzywa jej adresatów do "aktywnego informowania o strategiach i inicjatywach otwartego rządu, a także o ich wynikach, rezultatach i wpływie, w celu zapewnienia, że będą one dobrze znane w ramach administracji rządowej i poza nią, a także w celu przyczynienia się do ich upowszechnienia i zachęcania interesariuszy do angażowania się". (OECD, 2017^[1]). Poprawa komunikacji publicznej może zatem przyczynić się do wspierania partycypacji interesariuszy poprzez budowanie szerszego potencjału społecznego i kształtowanie świadomych obywateli, którzy są zmotywowani do korzystania z dostępnych im mechanizmów zaangażowania.

Podobnie jak w przypadku większości samorządów terytorialnych, przeważająca część komunikacji samorządów lokalnych skierowana jest do społeczności lokalnej i jest wspierana przez stronę internetową. Ankietowane gminy potwierdziły, że zazwyczaj przekazują informacje swoim mieszkańcom poprzez konferencje prasowe, emaila, wiadomości tekstowe, media społecznościowe oraz lokalne gazety i stacje radiowe. Niektóre samorządy oferują platformy pytań i odpowiedzi dla specjalistów lub ekspertów, aby wymieniać się informacjami na konkretne tematy. Tak jest również w przypadku większości krajów OECD, które na poziomie sektorowym informują interesariuszy o inicjatywach partycypacyjnych poprzez stronę internetową ministerstwa (OECD, 2016^[6]). Inne formy komunikacji stosowane przez kraje OECD obejmują indywidualne działania informacyjne skierowane do wybranych uczestników, media społecznościowe, media tradycyjne (gazety, telewizja, radio itp.) lub oficjalne publikacje, takie jak gazety lub biuletyny.

Jednak większość samorządów lokalnych wskazała jako kluczowe wyzwania brak świadomości oraz motywacji interesariuszy do angażowania się oraz brak kultury partycypacji, jak również wyzwania związane z angażowaniem określonych grup demograficznych. Niektóre JST stwierdziły również potrzebę lepszego promowania inicjatyw partycypacyjnych, jak również edukacji obywatelskiej. Rząd krajowy mógłby zatem promować edukację obywatelską i świadomość obywatelską w życiu publicznym od najmłodszych lat w sposób, który sprzyjałby kulturze uczestniczenia w podejmowaniu decyzji publicznych w przyszłości. Podobnie, zespół OECD stwierdził również, że obywatele niekoniecznie poszukują aktywnie możliwości angażowania się, ani nie są świadomi korzyści jakie im to daje. Władze, w tym te na szczeblu lokalnym, "muszą zatem zapewnić, że zarówno przekaz, jak i kanały komunikacji wybrane dla inicjatyw są dostosowane do potrzeb różnych interesariuszy, w tym grup niedostatecznie reprezentowanych" (OECD, 2019^[30]). W związku z tym, JST mogą również promować używanie prostego języka w kontaktach z mieszkańcami, w oficjalnych dokumentach i zaproszeniach do konsultacji, zwłaszcza tych dotyczących strategii rozwoju lokalnego. Można na przykład wprowadzić dodatkowe środki zapewniające łatwy dostęp do informacji dla osób o szczególnych potrzebach, aby zagwarantować, że urzędnicy publiczni docierają do wszystkich grup społecznych. Rząd krajowy mógłby również opracować zasady dobrych praktyk w zakresie stosowania prostego języka oraz zapewnić ich promocję i rozpowszechnienie wśród JST. Można to osiągnąć np. poprzez powołanie komisji lub grupy eksperckiej ds. prostego języka, która mogłaby współpracować ze Związkiem Miast Polskich lub inną organizacją samorządową w celu jego upowszechnienia w całej administracji publicznej.

Wyzwania te znajdują odzwierciedlenie w danych zebranych za pośrednictwem ankiety OECD, z których wynika, że samorządy lokalne angażują ograniczone grono interesariuszy w całym cyklu politycznym. Samorządy wszystkich kategorii najczęściej współpracują przy określaniu priorytetów politycznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz z interesariuszami, których uznano za istotnych z punktu widzenia danego zagadnienia programowego (średnio ponad 60% w obu przypadkach). W podziale na kategorie, gminy w obrębie MOF najczęściej angażują interesariuszy, których dotyczy dany

obszar polityki, we wspólne określanie priorytetów polityki (69%), a następnie we wdrażanie polityki oraz ocenę jej rezultatów i monitorowanie wpływu (56%). Gminy w przeważającej większości angażują również organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ustalanie priorytetów polityk (75%) oraz w ich wdrażanie (63%). Jak można się spodziewać, gminy położone poza MOF, zarówno o wysokiej, jak i niskiej dostępności rzadziej niż gminy położone na terenie MOF angażują wszystkich interesariuszy (naukowców, grupy lobbystyczne, obywateli, dziennikarzy i zorganizowane grupy zawodowe). Jednakże 50% podmiotów z obszarów o niskiej dostępności zgłosiło, że angażuje obywateli w określanie priorytetów polityk oraz w ich wdrażanie i świadczenie usług. Ustalenia te wskazują na potrzebę lepszej komunikacji z szerszą gamą interesariuszy, nie tylko z "typowymi adresatami", na wszystkich etapach cyklu tworzenia polityk publicznych, w tym z grupami podatnymi na zagrożenia, niedostatecznie reprezentowanymi i zmarginalizowanymi, w celu zapewnienia, że polityka i usługi są opracowywane w optymalny sposób, jak najlepiej służący obywatelom.

W tym celu samorządy lokalne mogą organizować seminaria i grupy dyskusyjne dla wszystkich grup wiekowych społeczeństwa, aby zapewnić obywatelom edukację obywatelską, społeczną i polityczną, która umożliwi im uczestniczenie w procesach decyzyjnych i rozliczanie swoich władz. Ważne jest również, aby JST stworzyły odpowiednie kanały komunikacji nie tylko w celu zwiększenia świadomości w zakresie istniejących inicjatyw partycypacyjnych, ale również w zakresie ich wyników i wpływu. Jest to kluczowy element wspierający partycypację i zaangażowanie w perspektywie długoterminowej, ponieważ interesariusze muszą wiedzieć, w jaki sposób i dlaczego ich wkład jest brany pod uwagę. Aby to ułatwić, OECD opracowała przewodnik dotyczący informowania o reformach w zakresie otwartego rządzenia (Ramka 8.9), który może być przydatny dla JST.

Ramka 8.9. Przekazywanie informacji o otwartym rządzeniu: Przewodnik "Jak to zrobić"

Analiza danych OECD na temat otwartego rządzenia oraz planów działania w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządzenia (Open Government Policy - OGP) pokazuje, że rządy nie czerpią pełnych korzyści z komunikacji instytucjonalnej dotyczącej otwartego rządzenia. W związku z tym obie organizacje - OECD i OGP - opracowały praktyczny przewodnik, jak poprawić komunikację wokół reform w zakresie otwartego rządzenia.

Po pierwsze, przewodnik przedstawia krok po kroku proces tworzenia strategii komunikacyjnej dla modelu lub inicjatywy otwartego rządzenia, obejmujący następujące elementy: określenie celów wewnętrznych i zewnętrznych; wyznaczenie celów szczegółowych i kamieni milowych; ustalenie zakresu odpowiedzialności; monitoring i ewaluacja; określenie odbiorców (w oparciu o analizę aktualnego sposobu postrzegania, mapowanie interesariuszy i ustalanie priorytetów oraz sposoby dotarcia do zróżnicowanych odbiorców); oraz opracowanie kluczowych komunikatów.

Ponadto w przewodniku przedstawiono różne narzędzia komunikacyjne niezbędne do skutecznego przekazywania informacji. Zawiera on praktyczne przykłady opracowywania treści przekazu (np. analizy przypadków, poruszające historie, zagadnienia do dyskusji) oraz propozycje kanałów komunikacji (np. materiały prasowe, strony internetowe, broszury itp.). Wreszcie, przewodnik wzywa urzędników publicznych odpowiedzialnych za otwarte rządzenie do współpracy z osobami odpowiedzialnymi za komunikację społeczną na szczeblu krajowym w celu upowszechniania strategii otwartego rządzenia lub Krajowego Planu Działania OGP.

Źródło: OECD (2019^[71]), *Communicating Open Government: A How-to Guide*, <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf>.

Rekomendacje

Poprawa istniejących inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia i wspieranie większego zaangażowania interesariuszy

Poprawa istniejących praktyk partycypacji w samorządach lokalnych o różnej wielkości i zasobach w celu zaangażowania szerszego grona interesariuszy.

- JST w miejskich obszarach funkcjonalnych o niskiej dostępności (MOF) mogą zdecydować się na wspólne wdrażanie inicjatyw otwartego rządzenia, z udziałem wszelkich zainteresowanych i/lub objętych danym oddziaływaniem interesariuszy, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia dziennikarzy, związki zawodowe, wspólnoty społeczne oraz pracownicy naukowcy i badacze itp. jako sposób na stymulowanie większego zaangażowania obywatelskiego i udziału interesariuszy i organizacji społecznych w rozwój lokalny.
- JST mogłyby również wdrożyć system zapewniający zinstytucjonalizowane zaangażowanie w dialog i konsultacje z reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego na każdym etapie formułowania lokalnej strategii rozwoju, aby zagwarantować, że wszystkie zainteresowane strony w społeczeństwie, w tym grupy narażone na szczególne zagrożenia, niedostatecznie reprezentowane czy marginalizowane, będą miały swoje miejsce przy stole. Autentyczny rozwój lokalny wspierany przez lokalną społeczność może prowadzić do większej legitymizacji procesu podejmowania decyzji publicznych i szerszego zaangażowania zainteresowanych stron w reformy.
- Ważne jest również, aby polska polityka dla obszarów wiejskich sprzyjała autentycznemu rozwojowi lokalnemu wspieranemu przez społeczność, a jednocześnie promowała i zachęcała często nowopowstałe lokalne instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do działania poprzez otwarte i partycypacyjne podejście do podejmowania decyzji. JST - zwłaszcza te leżące poza MOF - mogą być ambasadorami takiej transformacji na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym z myślą o bardziej inkluzywnym i efektywnym podejściu do kształtowania polityk.
- JST mogłyby korzystać z mechanizmów i narzędzi informatycznych i komunikacyjnych, takich jak konsultacje online, w celu zaangażowania większej liczby interesariuszy, szczególnie tych trudnodostępnych.

Praca na rzecz wzmocnienia pozycji istniejących rad młodzieżowych i ułatwienia w tworzeniu nowych rad, zwłaszcza w regionach o trudnej sytuacji, narażonych na zagrożenia

- Tworzenie rad młodzieżowych na szczeblu lokalnym i regionalnym może przeciwdziałać poczuciu dezintegracji i wykluczenia społecznego wśród tej grupy demograficznej i przeciwdziałać drenażowi ludności z obszarów wiejskich do miejskich. JST z funkcjonującymi radami młodzieżowymi mogłyby rozszerzyć zakres ich obowiązków poza kwestie związane wyłącznie z młodzieżą i zapewnić, że wyniki konsultacji z radami młodzieżowymi będą odpowiednio uwzględniane w podejmowanych decyzjach.

Rozważenie powołania rad seniorów.

- JST mogłyby rozważyć utworzenie rad seniorów w celu wykorzystania wiedzy starszych obywateli, z których wielu spędziło znaczną część życia w swoich lokalnych społecznościach i są oni potencjalnie bardziej świadomi zarówno możliwości, jak i wyzwań związanych z lokalnym rozwojem. JST mogłyby również rozważyć zachęcanie i umożliwianie współpracy pomiędzy różnymi radami tematycznymi w celu ułatwienia wymiany dobrych praktyk.

Poszerzenie zakresu budżetowania partycypacyjnego i funduszy sołeckich

- W odniesieniu do budżetowania partycypacyjnego i funduszy wiejskich, JST mogą starać się zwiększać z roku na rok procentowy udział budżetu/finansowania objętego procesem, jak również liczbę zaangażowanych interesariuszy poprzez prowadzenie kampanii uświadamiających i docieranie do konkretnych grup demograficznych za pomocą różnych środków.
- JST mogłyby dokonać przeglądu i ewaluacji swoich obecnych systemów budżetowania partycypacyjnego i jakości projektów podejmowanych w ramach wewnętrznych procedur (np. otwarte głosowanie).
- JST, które mają taką możliwość, mogłyby skorzystać z dobrych praktyk innych JST w zakresie priorytetowego traktowania procesu deliberatywnego w stosunku do plebiscytowego systemu głosowania przy wyborze projektów. Korzystne byłoby wprowadzenie możliwości korzystania z bardziej zaawansowanych form uczestnictwa - takich jak grupy dyskusyjne w celu wspólnego poszukiwania konsensusu, jak w przypadku Dąbrowy Górniczej, jako uzupełnienie do istniejących procedur głosowania, aby zagwarantować, że priorytety obywateli są dokładniej odzwierciedlone w procesie podejmowania decyzji.

Skorzystanie z istniejących wytycznych dotyczących danych w procesie otwartego rządzenia

- W odniesieniu do inicjatyw dotyczących danych w procesie otwartego rządzenia, JST mogłyby - w celu udoskonalenia swoich polityk w zakresie otwierania danych - skorzystać z dobrych praktyk zawartych w "Przewodniku dobrych praktyk w zakresie otwierania danych", który skupia się na podstawowym modelu procesu otwierania danych i odpowiednich aktach prawnych. Niektóre z działań jakie można rozważyć obejmują określenie pożądaných warunków instytucjonalnych, budowanie umiejętności niezbędnych do zarządzania otwartymi danymi oraz przedstawienie praktycznych scenariuszy otwierania danych w urzędach i administracji rządowej, zgodnie z potrzebami i możliwościami zarówno urzędników publicznych, jak i interesariuszy.

Analiza inkluzywnych mechanizmów debaty w celu zwiększenia udziału obywateli

- JST o różnej wielkości i zróżnicowanym potencjale mogą dążyć do wdrożenia mechanizmów deliberatywnych, w ramach których zgromadzą obywateli ze wszystkich grup społecznych, aby obradować nad złożonymi kwestiami politycznymi i opracowywać wspólne propozycje, w celu zwiększenia zaangażowania obywateli (np. zgromadzenia mieszkańców, zebrania, panele itp.), o skali jak najlepiej dostosowanej do ich możliwości oraz dostępnych zasobów ludzkich i finansowych.

Przyjęcie strategicznego podejścia do otwartego rządzenia

Konsolidacja rozproszonych i fragmentarycznych inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia

Wszystkie JST mogłyby przyjąć strategiczne podejście do otwartego rządzenia poprzez konsolidację rozproszonych i fragmentarycznych inicjatyw, które obecnie realizują, w ramach jednego systemu.

- Większe JST mogłyby pójść za przykładem GZM, a także działań podejmowanych przez inne samorządy lokalne w krajach OECD i opracować samodzielny dokument w formie programu, strategii lub polityki, który mógłby zapewnić strategiczne spojrzenie na koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia.

- Mniejsze JST mogą poświęcić jeden z elementów lub rozdziałów SRL otwartemu rządzeniu. W tym celu jednostki JST mogą uwzględnić niektóre z głównych elementów strategii, takich jak wyznaczanie celów, określanie priorytetów i opracowywanie inicjatyw służących ich realizacji.

Zapewnienie odpowiedzialności instytucjonalnej i koordynacji inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia

- Większe JST mogą zatem wyznaczyć określoną jednostkę lub osobę, która będzie odpowiedzialna za koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia, a także za monitorowanie i ocenę ich realizacji oraz wpływ. Zaleca się, aby biuro odpowiedzialne za koordynację działań w zakresie otwartego rządzenia znajdowało się bezpośrednio na poziomie kierownictwa jednostki samorządu (zob. zalecenia w części dotyczącej koordynacji w obrębie JST).
- Mniejsze JST mogą powierzyć jednostce lub osobie odpowiedzialnej za SRL koordynowanie inicjatyw związanych z otwartym rządzeniem, szczególnie w przypadku tych JST, które w swojej strategii zawarły specjalny rozdział poświęcony problematyce otwartego rządzenia.
- Wyznaczając jednostkę lub urzędnika, władze samorządowe mogą zadbać o to, by odpowiednie podstawy prawne były jasno określone i powszechnie znane, a także wskazać, czy ich obowiązki obejmują wyłącznie koordynację, czy także opracowywanie podejścia strategicznego, współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, współtworzenie, monitorowanie i ewaluację inicjatyw oraz informowanie o reformach, aby zapewnić skuteczną realizację przedsięwzięć z zakresu otwartego rządzenia. W ten sposób odpowiedzialni urzędnicy publiczni zyskują jasność co do swojej roli i obowiązków oraz mogą udzielać strategicznych wytycznych innym właściwym instytucjom wdrażającym przedmiotowe działania.

Wspieranie pionowej współpracy między szczeblami administracji w zakresie inicjatyw dotyczących otwartego rządzenia

- JST mogą dążyć do wspólnego projektowania i wdrażania inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia wraz z innymi szczeblami administracji i innymi jednostkami JST, aby skorzystać z efektu skali i wspierać wymianę pomysłów i dobrych praktyk.

Tworzenie kultury otwartego rządzenia w samorządzie lokalnym

Lepsze informowanie o obowiązkach i odpowiedzialności urzędników publicznych

- Jeśli chodzi o przyciąganie i zatrzymywanie urzędników publicznych, samorządy mogą lepiej informować o obowiązkach i zakresie odpowiedzialności urzędników publicznych, w tym o lokalnych inicjatywach z zakresu otwartego rządzenia, które wchodzą w zakres tego stanowiska, a tym samym przyciągać lokalne talenty, które mogą być zainteresowane karierą w sektorze publicznym i praktykami partycypacyjnymi. Choć utrzymanie urzędników publicznych jest często uzależnione od wielu czynników zewnętrznych, reformy otwartego rządzenia mogą skutkować bardziej dynamicznymi, inkluzywnymi i innowacyjnymi procesami kształtowania polityk, co zwiększa prawdopodobieństwo, że urzędnicy publiczni będą zarówno bardziej zaangażowani w rozwój nowej kultury rządzenia, jak i bardziej związani ze swoimi społecznościami w szerszym zakresie.

Poprawa zgodności z ustawą o dostępie do informacji (DIP)

- Aby poprawić zgodność samorządy z ustawą o DIP, mniejsze jednostki o ograniczonych możliwościach zarówno leżące w obrębie MOF, jak i poza nimi, mogłyby wdrożyć lepsze systemy zarządzania informacjami poprzez partnerstwa z innymi szczeblami administracji.

- Podobnie małe i duże jednostki mogłyby dążyć do proaktywnego ujawniania większej ilości informacji publicznych niż minimum wymagane prawem, aby zmniejszyć obciążenie związane z otrzymywanymi wnioskami. Samorządy mogłyby monitorować najczęstsze i najbardziej popularne wnioski o udzielenie informacji i regularnie udostępniać przedmiotowe dane.

Wspieranie większej przejrzystości poprzez usprawnienie wielokrotnego wykorzystywania danych sektora publicznego

- Jednostki samorządowe mogłyby współpracować z rządem w celu określenia obszarów potencjalnych udoskonań, jak również wąskich gardeł i niedoborów potencjału w zakresie jednorazowego i wielokrotnego wykorzystania danych sektora publicznego.

Zwiększanie kompetencji w zakresie otwartego rządzenia wśród urzędników i pracowników samorządów lokalnych

- W celu poszerzenia wiedzy i umiejętności pracowników swoich pracowników, samorządy mogą organizować konferencje, fora i debaty na ten temat, a także prowadzić wewnętrzną kampanię informacyjną za pośrednictwem różnych kanałów, aby urzędnicy publiczni znali korzyści i potencjalne skutki reform otwartego rządzenia. Inne inicjatywy mogą obejmować organizowanie szkoleń i sesji wymiany wiedzy z partnerami międzynarodowymi na szczeblu krajowym i lokalnym. Do zwiększenia świadomości wśród urzędników publicznych może się również przyczynić posiadanie dostępnego dokumentu, który w prostym języku przedstawiałby otwarte rządy wraz z przykładami prostych działań. Ponadto jednostki samorządu lokalnego mogłyby wprowadzić szkolenia w zakresie podnoszenia kwalifikacji i budowania potencjału w dziedzinie otwartego rządzenia, które zapewniłyby urzędnikom publicznym wiedzę i umiejętności niezbędne do realizacji takich inicjatyw. Umożliwiłoby to urzędnikom publicznym informowanie o korzyściach płynących z otwartego rządzenia zarówno wewnątrz administracji, jak i w kontaktach z zewnętrznymi interesariuszami, co zwiększyłoby ich zaangażowanie i pozwoliłoby im lepiej współpracować z innymi interesariuszami w procesie kształtowania polityk.

Wspieranie nowych partnerstw na rzecz otwartego rządzenia

- Aby zaradzić brakowi dostępnych środków zarówno na szkolenia i rozwój potencjału urzędników publicznych, jak i na realizację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia, samorządy mogą zbadać możliwość współrealizacji takich inicjatyw z innymi sąsiednimi jednostkami w celu podziału kosztów i zwiększenia oddziaływania. Ponadto jednostki samorządu lokalnego mogą poszukiwać innowacyjnych źródeł finansowania za pośrednictwem różnych podmiotów, w tym z różnych szczebli administracji publicznej, jak i spoza niej. Przykładowo, samorządy województw zarządzają funduszami unijnymi na poziomie regionalnym, które często finansują projekty zawierające elementy związane z zasadami otwartego rządzenia, takie jak te podejmowane przez lokalne grupy działania w obszarach wiejskich (LGD).

Dalsze rozwijanie lepszych metod komunikacji publicznej

- Aby poprawić komunikację społeczną, JST mogą organizować seminaria i grupy dyskusyjne dla wszystkich grup wiekowych w społeczeństwie, aby zapewnić obywatelom edukację obywatelską, społeczną i polityczną, która umożliwi im uczestniczenie w procesie decyzyjnym i rozliczanie władz z wyników rządzenia. Ważne jest również, aby JST stworzyły odpowiednie kanały komunikacji nie tylko w celu zwiększenia świadomości na temat istniejących inicjatyw na rzecz uczestnictwa, ale również na temat ich wyników i oddziaływania. Jest to kluczowy element sprzyjający długoterminowej partycypacji i akceptacji działań, ponieważ interesariusze muszą wiedzieć, dlaczego i w jaki sposób ich wkład jest brany pod uwagę.

- JST mogą promować używanie prostego języka w kontaktach z mieszkańcami, w oficjalnych dokumentach oraz w zaproszeniach do konsultacji, zwłaszcza tych dotyczących strategii rozwoju lokalnego.
- Można wprowadzić dodatkowe środki w celu zapewnienia łatwego dostępu do informacji dla osób o szczególnych potrzebach, aby zagwarantować, że urzędnicy publiczni docierają do wszystkich grup społecznych.

Rekomendacje dla administracji szczebla rządowego

Rozważenie możliwości powołania Krajowej Komisji lub Komitetu ds. Otwartego Rządzenia

- Aby ułatwić współpracę pionową i poziomą na wszystkich szczeblach i we wszystkich gałęziach administracji, rząd polski mógłby powołać krajową komisję lub komitet ds. otwartego rządzenia, które zajmowałyby się koordynowaniem działań na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Istnienie wielopoziomowego, zintegrowanego organu ds. otwartego rządzenia dodatkowo zwiększyłoby potencjalny wpływ powiązanych inicjatyw oraz możliwość współpracy międzysektorowej na różnych szczeblach administracji.

Uruchomienie dodatkowych funduszy na poziomie krajowym na rzecz otwartego rządzenia w samorządach lokalnych

- Rząd mógłby również zapewnić większe finansowanie samorządom, co pozwoliłoby im na inwestowanie w kapitał ludzki i jego utrzymanie oraz przeznaczenie specjalnych środków na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji urzędników publicznych w zakresie otwartego rządzenia.

Priorytetowe traktowanie włączenia społecznego w publicznym procesie decyzyjnym dla bardziej skutecznych i efektywnych polityk

- Rząd mógłby rozważyć podjęcie szczególnych wysiłków w celu dotarcia do najbardziej wrażliwych, niedostatecznie reprezentowanych i zmarginalizowanych grup społecznych i zaangażowania ich w działania, aby zapewnić uwzględnienie szerokiego zakresu perspektyw i wiedzy specjalistycznej, co ostatecznie doprowadzi do bardziej spójnego, skutecznego i zrównoważonego kształtowania polityki oraz opracowywania i świadczenia usług.

Promowanie edukacji obywatelskiej w celu zwiększenia udziału lokalnych obywateli

- Rząd mógłby promować edukację obywatelską i świadomość obywatelską w życiu publicznym od najmłodszych lat w sposób, który sprzyjałby kulturze uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych w przyszłości.

Dążenie do używania prostego języka w komunikacji publicznej

- Rząd mógłby opracować zasady dobrych praktyk w zakresie prostego języka oraz zapewnić ich promocję i upowszechnienie wśród samorządów. Można to zrobić np. poprzez powołanie komisji lub grupy eksperckiej ds. prostego języka, która mogłaby współpracować ze Związkiem Miast Polskich lub inną organizacją samorządową w celu zapewnienia jego upowszechnienia w całej administracji publicznej.

Bibliografia

- "ę" Association of Creative Initiatives (n.d.), *Strona główna - Towarzystwo Inicjatyw Twórczych "ę"* (Home page), Association of Creative Initiatives "ę", <https://e.org.pl/> (accessed on 30 July 2020). [48]
- Anna, S. and J. Maria (2019), *Warsaw Participatory Budget: Case Report & Analysis*, https://www.participativni-rozpocet.cz/wp-content/uploads/2019/03/REPORT_WARSAW-PB-1.pdf (accessed on 18 November 2020). [51]
- Basque Country (2018), *OGP Action Plan for the Basque Country 2018-2020*, http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_plan_accion/en_def/adjuntos/coc_reacion_plan/plan_ogp_revisado_en.pdf (accessed on 16 November 2018). [65]
- Batory Foundation (2014), *Waiting for Open Government: Opening Report by the Polish Open Government Coalition*, http://otwartyzad.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/Waiting_for_Open_Government_Poland.pdf (accessed on 30 July 2020). [23]
- Budziarek, M. (2019), "Participatory budgeting in Poland - New legal regulations and rules for implementation (on the example of the city of Lodz)", *IMODEV*, Vol. 8, <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/310/505> (accessed on 18 November 2020). [52]
- Chancellery of the Prime Minister (n.d.), *Department for Civil Society*, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/organizacja-kprm/sekretariaty-departamen/7662.Dokument-Spoleczenstwa-Obywatelskiego.html> (accessed on 30 July 2020). [9]
- Citizens for Democracy (n.d.), *Grants*, <http://www.ngofund.org.pl/grants/> (accessed on 2 November 2020). [47]
- City Council of Edmonton, Canada (2015), *Open City Policy*, https://www.edmonton.ca/city_government/documents/PoliciesDirectives/C581.pdf (accessed on 2 October 2018). [60]
- City Council of Krotoszyn (2018), *Uchwała nr LI/415/2018 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 29 maja 2018 r (Resolution No. LI / 415/2018 of the City Council in Krotoszyn of May 29, 2018)*, <https://www.infor.pl/akt-prawny/U84.2018.105.0004641,metryka,uchwala-nr-li4152018-rady-miejskiej-w-krotoszynie-w-sprawie-zmiany-uchwaly-nr-lilii3932010-rady-miejskiej-wkrotoszynie-zdnia-26sierpnia-2010r-wsprawie-wyrazenia-zgody-na-utworzenie-mlodziezowej-rady-mi.html> (accessed on 30 July 2020). [45]
- CIVICUS (n.d.), *Tracking Conditions for Citizen Action: Poland*, <https://monitor.civicus.org/country/poland/> (accessed on 30 July 2020). [19]
- Civil Liberties Union for Europe (2017), "Poland seizes control of civil society funding", <https://www.liberties.eu/en/news/poland-ngo-law-funding/13783>. [72]
- COE (2019), *Local and regional democracy in Poland*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (accessed on 30 July 2020). [31]
- Davies, C. (2019), "Poland's democratic spring: The fightback starts here", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/30/poland-democratic-spring-fightback-citizens> (accessed on 30 July 2020). [39]

- EC (2019), *5.3 Youth Representation Bodies in Poland: EACEA National Policies Platform*, European Commission, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-poland#12> (accessed on 30 July 2020). [44]
- EC (2019), *Standard Eurobarometer 91: Public Opinion in the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2253> (accessed on 30 July 2020). [29]
- EEA Grants (2014), “Engaging Polish senior citizens”, <https://eeagrants.org/news/engaging-polish-senior-citizens> (accessed on 30 July 2020). [46]
- EEA Grants (n.d.), *Poland*, <https://eeagrants.org/countries/poland> (accessed on 30 July 2020). [49]
- EIU (2020), *Country Report: Poland*, Economist Intelligence Unit. [16]
- EIU (2019), *EIU Democracy Index 2019*, Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (accessed on 30 July 2020). [15]
- Eurocities (2019), “The citizens’ panel in Poland – Lublin as the second city to take up the challenge!”, <http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/allcontent/The-citizens-panel-in-Poland-Lublin-as-the-second-city-to-take-up-the-challenge-WSPO-B32MMJ> (accessed on 30 July 2020). [59]
- European Parliament (2019), “Parliament strongly condemns “LGBTI-free zones” in Poland”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191212IPR68923/parliament-strongly-condemns-lgbti-free-zones-in-poland> (accessed on 4 August 2020). [73]
- Furmankiewicz, M., K. Janc and A. Macken-Walsh (2016), “The impact of EU governance and rural development policy on the development of the third sector in rural Poland: A nation-wide analysis”, *Journal of Rural Studies*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.12.011>. [43]
- Government of Gostynin (2016), “I szkolenie dla organizacji pozarządowych już za nami! (And the training for non-governmental organizations is behind us!)”, <http://www.gostynin.powiat.pl/informacje-powiatowe/1180-i-szkolenie-dla-organizacji-pozarzadowych-juz-za-na> (accessed on 30 July 2020). [69]
- Government of Kutno (2016), *Kutno Code of Ethics*, https://umkutno.bip.e-zeto.eu/bip/227_umkutno/fckeditor/file/Zarzadzenia/zarzw14_16.pdf (accessed on 30 July 2020). [70]
- Government of Płock (2019), *Program współpracy Powiatu Płockiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2020 rok (Program of cooperation of the Poviato of Płock with non-governmental organizations and other entities conducting public benefit activities for 2020)*, <http://powiat-plock.pl/home/programy/2878-program-wspolpracy-powiatu-plockiego-z-organizacjami-pozarzadowymi-oraz-innymi-podmiotami-prowadzacymi-dzialalnosc-pozytku-publicznego-na-2020-rok> (accessed on 30 July 2020). [38]
- Government of Płock (n.d.), *City Coders – Hackaton Płock*, <http://hackathon.plock.eu/> (accessed on 30 July 2020). [55]

- Government of Poland (2019), *Data Opening - Good Practice Guide*, [56]
<https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2019/07/04/open-data-good-practice-guide.pdf> (accessed on 30 July 2020).
- Government of Poland (2017), *Strategy for Responsible Development*, [7]
https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf.
- Government of Poland (2013), *Long-term National Development Strategy 2030: Third Wave of Modernity*, [8]
<https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Strategies,,programmes,and,funds,3417.html> (accessed on 30 July 2020).
- Government of the State of Jalisco (2019), *Segundo Plan de Acción Local 2019-2020 de Gobierno Abierto Jalisco (Second Action Plan 2019-2020 of the Government of Jalisco)*, [64]
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf (accessed on 30 July 2020).
- Hoffmann, R. and N. Hoffmann (2019), "The Leader programme as an impulse for new projects in rural areas", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37/2, pp. 141-150, [40]
<http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-0014>.
- ISAP (2014), *Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (The Act of February 21, 2014 on the village administrator's fund)*, [34]
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140000301> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (2009), *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Act of 27 August 2009 on public finance)*, [36]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (2003), *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Act of April 24, 2003 on Public Benefit and Volunteer Work)*, [35]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030960873> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (2001), *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Act of September 6, 2001 on access to public information)*, [32]
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (1990), *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Act of March 8, 1990 on commune self-government)*, [33]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095> (accessed on 30 July 2020).
- Jacobsson, K. and E. Korolczuk (2017), *Civil Society Revisited: Lessons from Poland*, Berghahn Books. [28]
- Ministry of Digital Affairs (n.d.), *Data Management Department*, [10]
<https://www.gov.pl/web/digitalization/data-management-department> (accessed on 30 July 2020).

- New York Times (2020), "Polish towns that declared themselves 'L.G.B.T. Free' are denied E.U. funds", <https://www.nytimes.com/2020/07/30/world/europe/LGBT-free-poland-EU-funds.html> (accessed on 4 August 2020). [75]
- Novakova, N. (2020), "The conservative-liberal clash reshaping Poland's civil society", <https://www.gmfus.org/blog/2020/03/10/conservative-liberal-clash-reshaping-polands-civil-society> (accessed on 30 July 2020). [27]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [58]
- OECD (2020), *Over the Rainbow? The Road to LGBTI Inclusion*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d2fd1a8-en> (accessed on 4 August 2020). [20]
- OECD (2019), *Communicating Open Government: A How-to Guide*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf> (accessed on 30 July 2020). [71]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [54]
- OECD (2019), *OECD Skills Strategy Poland: Assessment and Recommendations*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b377fbcc-en>. [41]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [30]
- OECD (2019), *Public Governance Scan of Colombia*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-English.pdf> (accessed on 29 July 2020). [3]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [42]
- OECD (2018), "Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact", *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en> (accessed on 24 October 2018). [2]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (accessed on 2 October 2018). [5]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (accessed on 30 July 2018). [1]
- OECD (2016), *Open Government the Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en> (accessed on 30 July 2018). [6]
- OECD (2015), *Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241787-en>. [24]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [37]
- OECD (forthcoming), *Good Practice Principles on Data Ethics*, OECD, Paris. [57]

- OECD (forthcoming), *Guide to Open Government Principles and Practices at the Local Level*, OECD, Paris. [4]
- OECD (n.d.), *OECD Better Life Index: Poland*, OECD, Paris, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/poland/> (accessed on 30 July 2020). [25]
- OECD (forthcoming), "Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation: Towards an Open Government Strategy", OECD, Paris. [61]
- Office of Competition and Consumer Protection (2020), *Public Aid Fund*, <https://ktoile.pl/> (accessed on 11 December 2020). [76]
- Open Government Partnership (n.d.), *Members*, <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> (accessed on 30 July 2020). [12]
- OSCE (2004), *Act on Access to Public Information (2001 as amended 2004)*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, <https://www.legislationline.org/documents/id/6757> (accessed on 30 July 2020). [21]
- Płock City Council (2019), *Uchwała Nr 217/xiii/2019 (Resolution no 217/xiii/2019)*, <http://pozarzadowe.plock.eu/wp-content/uploads/2015/07/217.pdf> (accessed on 28 October 2020). [68]
- Polish Ombudsman (2020), "The case of the Serniki commune. The third court annulled the local government "anti-LGBT" resolution", <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-trzeci-sad-uniewaznil-uchwale-anty-lgbt> (accessed on 12 August 2020). [74]
- Polish Ombudsman (2018), *Human Rights in Poland in 2018: Summary of the Ombudsman's Report*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INTERNET_2-synteza-2018.pdf (accessed on 30 July 2020). [18]
- Popławski, M. (2018), "Between legitimization and deliberation. Participatory budget in Dąbrowa Górnicza", *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Vol. 46/6, <http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2018.06.31>. [53]
- President of the Council of Ministers (2020), *Regulation on the Detailed Scope of Activities of the Minister of Digitisation*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200001716/O/D20201716.pdf>. [11]
- Radzik-Maruszak, K. (2016), "Roles of municipal councils in Poland and in the Czech Republic: Factors shaping the roles and the dynamic of change", *Journal of Universal Excellence*, pp. 47-64, https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2016-5-1/RUO_047_cLANEK_KRM_PAPER_FINAL_prejeto2016_02_24_popravki_po_recenziji_ko_ncen_za_objavo_1.pdf (accessed on 30 July 2020). [50]
- Regulski, J. and J. Drozda (2015), *Building Local Government: Poland as a Global Development Partner*, World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/741171435014169639/Decentralization-EN.pdf> (accessed on 30 July 2020). [66]
- RSF (2020), *Poland*, <https://rsf.org/en/poland> (accessed on 11 December 2020). [14]

- RTI Rating (n.d.), *Country Detail: Poland*, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Poland> (accessed on 30 July 2020). [22]
- Scottish Government (2019), "Open Government Partnership - About us - The Open Government Team", <https://blogs.gov.scot/open-government-partnership/2019/04/04/about-us-the-open-government-team/> (accessed on 11 December 2020). [62]
- Technical Secretariat for Open Government in Jalisco (n.d.), *Gobierno Abierto (Open Government)*, 2016, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/> (accessed on 2 October 2018). [63]
- Transparency International (2019), "CPI 2019: Western Europe & European Union", <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu#> (accessed on 30 July 2020). [77]
- UK Government (2020), *Open Government Playbook*, Government Digital Service & Department for Digital, Culture, Media & Sport, United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/publications/open-government-playbook> (accessed on 11 December 2020). [67]
- USAID (2018), *Civil Society Organization Sustainability Index: Central and Eastern Europe and Eurasia*, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csosi-2018-report-europe-eurasia.pdf> (accessed on 30 July 2020). [26]
- World Economic Forum (2019), *The Global Competitiveness Report 2019: Insight Report*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (accessed on 30 July 2020). [17]
- World Justice Project (2020), *WJP Rule of Law Index 2020*, <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2020> (accessed on 30 July 2020). [13]

Uwagi

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

² Rankingi wskazane w tej sekcji odnoszą się do wyniku obliczonego dla każdego kraju ocenianego na podstawie kilku wskaźników. Przykładowo, Indeks Percepcji Korupcji Transparency International klasyfikuje 180 krajów w skali od 1 (najlepszy) do 180 (najgorszy). Więcej informacji na temat metodologii każdego z rankingów można znaleźć w źródłach.

³ W tekście autor używa zarówno terminu organizacja pozarządowa (NGO), jak i terminu organizacja społeczeństwa obywatelskiego (OSO). Ma to na celu uwzględnienie faktu, że polskie JST w swoich dokumentach politycznych najczęściej odnoszą się wyłącznie do organizacji pozarządowych, podczas gdy OECD używa terminu OSO do opisanie szerszego zakresu podmiotów obywatelskich poza podkategorią sformalizowanych, zarejestrowanych organizacji.

9 Zmniejszanie obciążeń administracyjnych i upraszczanie procedur udzielania zamówień publicznych

Niniejszy rozdział analizuje ramy prawne regulujące kwestie upraszczania procedur administracyjnych i ograniczania biurokracji w Polsce. Szczególnie dotyczy to polskich jednostek samorządu lokalnego¹. Wskazuje obszary, które należy wzmocnić, aby usprawnić świadczenie usług przez pracowników oraz polepszyć relacje między obywatelami i przedsiębiorcami a administracją lokalną. Rozdział ten wykorzystuje lokalne praktyki udzielania zamówień publicznych jako soczewkę dla oceny obciążeń administracyjnych i wyzwań związanych z ograniczeniem biurokracji na poziomie lokalnym. Jednocześnie przedstawia zalecenia mające na celu wsparcie reformy zamówień publicznych.

Wstęp

Współdziałanie władz, obywateli i biznesu wpływa na kształtowanie zaufania do administracji publicznej, konkurencję gospodarczą, przedsiębiorczość i efektywność. W ostatnich latach administracja publiczna dostrzegła konieczność wprowadzenia reform, które przyniosą pozytywne skutki gospodarcze i przyczynią się do maksymalnego ułatwienia życia obywateli i przedsiębiorców. Uproszczenie procedur administracyjnych ma w tym względzie kluczowe znaczenie.

W kontekście polskim uproszczenie procedur administracyjnych wynika zwłaszcza z działań podejmowanych na szczeblu krajowym, które dotyczą wsparcia rozwoju biznesu i przedsiębiorczości. Na poziomie samorządowym działania te koncentrowały się na wdrażaniu polityk krajowych, przy ograniczonym zakresie działań ze strony administracji samorządowej. W rezultacie jednostki samorządu terytorialnego są przede wszystkim podmiotami, które „realizują”, a nie „kształtują” polityki. Mają ograniczone możliwości dostosowywania procesów administracyjnych do uwarunkowań lokalnych. Jednakże dzięki uproszczeniu procedur i zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, zwiększeniu cyfryzacji, poprawie interakcji z przedsiębiorstwami na szczeblu lokalnym oraz ograniczeniu biurokracji, zwłaszcza w kontekście zamówień publicznych, można uzyskać znaczny wzrost efektywności.

Jak podkreślono w Rekomendacji Rady OECD w sprawie zamówień publicznych (OECD, 2015^[1]), uproszczenie procedur administracyjnych może być bardzo korzystne dla zamówień publicznych. Z perspektywy administracji publicznej zachowanie zgodności z przepisami wiąże się z wysokimi kosztami, gdy krajobraz prawny w zakresie zamówień publicznych podlega ciągłym zmianom lub wymagania są nadmierne i trudno im sprostać. Z perspektywy dostawców uproszczenie procedur ułatwia i poszerza dostęp do możliwości biznesowych oraz stymuluje wzrost gospodarczy. Władze muszą zatem starannie wyważyć priorytety, tj. realizować program uproszczeń i reform bez naruszania stabilności prawnej oraz zdolności użytkowników do przyjęcia danej reformy.

Niniejszy rozdział analizuje bieżące tendencje w zakresie upraszczania procedur administracyjnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w Polsce. Następnie omawia w jaki sposób uproszczenie ma zastosowanie w kontekście zamówień publicznych, analizuje wpływ bieżących reform systemu zamówień publicznych na postępowania na szczeblu lokalnym. Ponadto przedstawia poszczególne aspekty ram regulacyjnych, które stanowią szczególne wyzwanie dla władz lokalnych. Wreszcie wskazuje konkretne działania, które samorządy podejmują w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych, wynikających z istniejących procedur udzielania zamówień. Niniejszy rozdział kończy się propozycjami działań mających na celu: i) zapewnienie pomyślnego wdrożenia reform regulacyjnych jako wspólnego przedsięwzięcia samorządów terytorialnych i władz krajowych, co oznacza między innymi, że zmiany te nie pociągają za sobą niepotrzebnych obciążeń dla samorządów lokalnych i mieszkańców; ii) czerpanie korzyści z efektywności działań, konkurencji gospodarczej i przejrzystości, które mogą wynikać z wyeliminowania biurokracji i uciążliwych procedur, zwłaszcza w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Ramy regulacyjne służące uproszczeniu procedur administracyjnych w Polsce

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych na szczeblu krajowym

Uproszczenie procedur administracyjnych, definiowane jako strategia zmniejszenia złożoności regulacyjnej i ograniczenia formalności administracyjnych, jest szczególnie istotne dla świadczenia usług publicznych i ułatwia reformę administracji publicznej (OECD, 2009^[2]). Trudno jest obywatelom i przedsiębiorcom przestrzegać skomplikowanych przepisów. Uciążliwe wymagania i trudne procesy ograniczają zdolność władz do osiągania swoich celów oraz hamują przedsiębiorczość i rozwój biznesu. Władze zdają sobie sprawę z korzyści w zakresie efektywności, jaką można osiągnąć poprzez ograniczenie biurokracji oraz uproszczenie i usprawnienie procesów. Uproszczenie procedur

administracyjnych zajmuje ważne miejsce na liście priorytetów programowych. (OECD, 2010^[3]). Uproszczone formalności administracyjne wiążą się z wyższym poziomem przestrzegania przepisów, ponieważ spełnienie wymogów regulacyjnych implikuje koszty alternatywne dla mieszkańców i przedstawicieli biznesu (OECD, 2010^[3]). Ponadto, gdy koszt przestrzegania przepisów jest szczególnie wysoki, może stanowić barierę wejścia na rynek dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które w 2016 r. stanowiły ponad 99% całkowitej liczby przedsiębiorstw w Polsce i zatrudniały 67% pracowników w kraju (EC, 2016^[4]). Większość wysiłków i zasobów, które kraj przeznaczył na uproszczenie procedur administracyjnych, koncentrowała się na zmniejszeniu obciążeń dla MŚP.

W 2006 r. Polska wprowadziła program reformy regulacyjnej, który obejmował uproszczenie procedur administracyjnych i zmniejszenie kosztów operacyjnych dla przedsiębiorstw (OECD, 2011^[5]). Od tej pory uproszczenie procedur administracyjnych stało się istotnym elementem polityki regulacyjnej w kraju. Wdrożono szereg zmian legislacyjnych zmierzających do uproszczenia procedur administracyjnych dla przedsiębiorstw (zob. Ramka 9.1 poniżej). Program reform skoncentrował się jednak prawie wyłącznie na krajowym szczeblu administracji i nie przekładał się na niższe szczeble administracji (OECD, 2011^[5]).

Jednostki samorządu terytorialnego są pierwszym punktem kontaktowym między obywatelami a administracją publiczną i jako takie w znacznym stopniu kształtują doświadczenia mieszkańców w relacjach z władzami. Usprawnione procedury, które dostosowują się do zróżnicowanych uwarunkowań poszczególnych samorządów lokalnych, mogą zwiększyć efektywność świadczenia usług i wzmocnić rozwój przedsiębiorczości. Według niektórych szacunków około 20% formalności i procesów stanowi średnio 80% obciążenia administracyjnego, z którym mają do czynienia podmioty podlegające regulacjom, dlatego też przemyślane inwestycje w uproszczenie procedur mogą przynieść znaczny wzrost efektywności (OECD, 2010^[3]).

Jak podkreślono powyżej, interesariusze, z którymi się konsultowano, wspominali, że przepisy prawa są często różnie interpretowane przez różne instytucje administracji publicznej. Rodzi to niepewność, powoduje obniżenie poziomu przestrzegania przepisów i zwiększenie barier wejścia na rynek, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw, których nie stać na specjalistyczne usługi prawne. Uchwalona w 2018 r. ustawa (zob. Ramka 9.1) stara się rozwiązać ten problem, wprowadzając wymóg zamieszczania prostych wyjaśnień do przepisów oraz stanowiąc, że w razie wątpliwości przepisy należy interpretować na korzyść przedsiębiorców.

W 2016 r. polskie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii wprowadziło pakiet 100 Zmian dla Firm, którego głównym celem jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych, z którymi borykają się MŚP (OECD, 2018^[6]), w szczególności poprzez:

- Uproszczenie procesu zakładania działalności gospodarczej.
- Usprawnienie przepisów dotyczących działalności gospodarczej.
- Podniesienie progu przychodów, po którym firma musi prowadzić pełną księgowość.
- Ograniczenie wymagań dla branży budowlanej i obsługi maszyn budowlanych.
- Skrócenie liczby lat, przez które firma musi przechowywać dokumentację pracowniczą (z 50 na 10 lat), w uzupełnieniu do digitalizacji akt.
- Ułatwienie zmiany pokoleniowej w firmach rodzinnych.
- Zobowiązanie ministerstw do publikowania prostych objaśnień dla przepisów administracyjnych i podatkowych.

Ramka 9.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Prawo Przedsiębiorców

W 2017 roku Rząd Polski opublikował Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020, która przedstawia pięć tzw. pułapek rozwojowych dla Polski, w tym niską efektywność instytucji państwa. W tym kontekście rząd za jeden ze swoich celów uznał stworzenie instytucji gospodarczych służących wzrostowi i włączeniu społecznemu i gospodarczemu (Ministry of Funds and Regional Policy, 2017^[7]). Strategia odnosi się do potrzeby uproszczenia, deregulacji i ograniczenia biurokracji, podkreśla znaczenie silnych mechanizmów koordynacji jako sposobu na eliminowanie przeszkód stojących na drodze przedsiębiorczości. Zwraca również uwagę na konieczność wprowadzenia zmian do Prawa zamówień publicznych (PZP), jako metody tworzenia zasad opartych na najlepszych praktykach regulacyjnych. Ważnym elementem strategii jest uproszczenie otoczenia prawnego.

W 2018 r., rząd uchwalił Ustawę - Prawo przedsiębiorców (Government of Poland, 2018^[8]), której celem jest uproszczenie zasad podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, zwłaszcza dla MŚP. Do kluczowych elementów tej ustawy należy wprowadzenie zasady proporcjonalności i życzliwej interpretacji przepisów. Ograniczono obciążenia administracyjne wynikające z informacji i zakresu dokumentów, które przedsiębiorcy muszą gromadzić chcąc wnioskować o usługę publiczną lub przestrzegać przepisów. Ustawa stanowi, że administracja publiczna nie może nakładać na przedsiębiorców nieuzasadnionych obciążeń i nie powinna żądać dokumentów lub informacji, które zostały sporządzone przez podmioty publiczne.

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Policy (2017^[7]), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Strategy for Responsible Development], <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (dostęp 30 czerwca 2020 r.); Government of Poland (2018^[8]), Law on the Amendment of Some Acts to Introduce Simplifications for Entrepreneurs in Tax and Economic Law, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002244/O/D20182244.pdf> (dostęp 2 lipca 2020 r.).

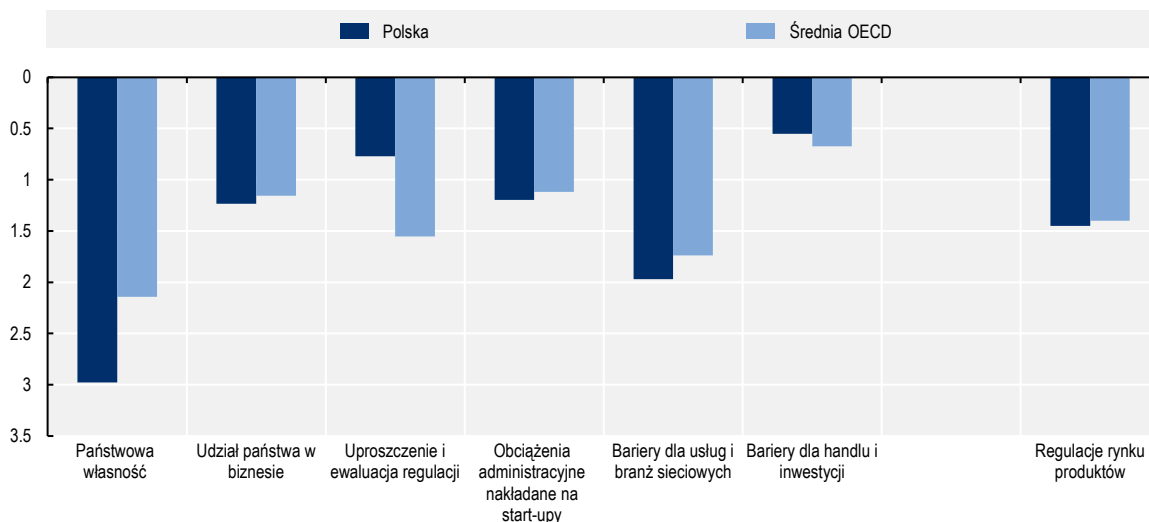
W 2019 roku Ministerstwo Rozwoju wykonało kolejny krok w zmniejszaniu obciążeń administracyjnych poprzez wdrożenie pakietu dla MŚP. Program ten obejmuje uproszczenie przepisów prawa podatkowego i gospodarczego dla przedsiębiorców (Ministry of Development, 2019^[9]). Również w 2019 r. w ramach pakietu Przyjazne Prawo wprowadzono działania mające na celu uproszczanie procedur (Ministry of Development, 2019^[10]). Przyjęto między innymi:

- Prawo do błędu przez pierwszy rok działalności.
- Zmniejszenie częstotliwości wypełnienia niektórych obowiązków sprawozdawczych.
- Zmniejszenie liczby egzemplarzy dokumentów dołączanych do wniosków.
- Cyfryzacja niektórych obowiązków sprawozdawczych.

Wskaźniki OECD dotyczące regulacji rynku produktowego (PMR) odzwierciedlają rezultat działań Polski w zakresie uproszczenia i lepszej regulacji podejmowanych od 2006 roku. PMR mierzy stopień, w jakim polityki (z perspektywy prawa) promują lub utrudniają konkurencję rynkową dla towarów i usług (OECD, 2018^[11]). Polska na przestrzeni lat poprawiła swój wskaźnik PMR w stosunku do średniej OECD, pozostając na poziomie nieco wyższym niż średnia OECD na rok 2018 - niższe wartości oznaczają najlepsze praktyki międzynarodowe. Polska plasuje się lepiej niż średnia OECD zwłaszcza w zakresie podwskaźnika dotyczącego uproszczenia i oceny przepisów. Jednakże dowody potwierdzające wpływ tych działań na sytuację na poziomie lokalnym są stosunkowo skąpe. Dane i informacje zebrane w kontekście niniejszego projektu wskazują na występowanie kontrastów pomiędzy samorządami, które podjęły szereg kroków w celu zidentyfikowania i realizacji priorytetów w tym zakresie, a innymi, którym brakuje odpowiednich narzędzi i zasobów, aby podjąć takie działania.

Rysunek 9.1. Składowe wskaźnika regulacji rynku produktów OECD

Skala od 0 do 6, gdzie 0 reprezentuje międzynarodowe najlepsze praktyki



Uwagi:

1. Stany Zjednoczone nie zakończyły kompletowania danych, w związku z czym ten kraj OECD nie jest uwzględniony w bazie danych PMR.
2. W przypadku krajów federalnych, gdzie sprawy są regulowane na poziomie stanowym, wartości odzwierciedlają sytuację w jednym stanie (wybrany tak, aby był reprezentatywny).
3. Dane obejmują Kolumbię wśród krajów OECD (kraj ten przystąpił do organizacji w maju 2020 r.).

Źródło: Vitale, C. et al. (2020^[12]), „The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights”, <https://dx.doi.org/10.1787/2cfb622f-en>.

Dane zebrane podczas spotkań z przedstawicielami sektora prywatnego i publicznego wskazują, że otoczenie prawne ulega ciągłym zmianom i trudno się w nim poruszać. Natomiast sztywne i ciągle zmieniające się przepisy i regulacje w zakresie zamówień publicznych utrudniają ich stosowanie przez jednostki zamawiające i stanowią barierę dla potencjalnych oferentów. Wprowadzenie środków upraszczających procedury administracyjne w tej dziedzinie ma zatem ogromne znaczenie dla zwiększenia efektywności administracji publicznej.

Zmniejszenie biurokracji na szczeblu lokalnym

Większość działań na rzecz uproszczenia procedur administracyjnych podjęto na krajowym szczeblu administracji i koncentrowały się one głównie na obciążeniach administracyjnych, z którymi mierzą się przedsiębiorcy. Wprawdzie samorządy lokalne nie są odpowiedzialne za regulację wielu aspektów, które warunkują założenie i prowadzenie działalności gospodarczej, ale to one wdrażają wiele procesów i procedur, które oddziałują na przedsiębiorców. Nie oznacza to jednak, że władze lokalne nie mają możliwości usprawnienia i uproszczenia usług i procesów, które są od nich całkowicie zależne.

Odnosnie wdrażania przepisów i procedur określanych na szczeblu krajowym zarówno samorządy, jak i przedstawiciele sektora prywatnego wskazywali, że ciągle zmiany przepisów, a także złożoność procedur administracyjnych, są jednym z głównych przyczyn rozwiniętej biurokracji. Sztywne regulacje narzucane przez władze krajowe mogą ograniczać zakres wpływu administracji lokalnej na sposób wdrażania przepisów. W jednym z ostatnich raportów stwierdzono, że „rosnąca liczba aktów prawnych państwa narzuca władzom lokalnym sztywną wewnętrzną strukturę organizacyjną. Ogranicza to ich zdolność do uwzględniania uwarunkowań lokalnych i efektywności administracyjnej w organizowaniu własnych służb administracyjnych”. (Congress of Local and Regional Authorities, 2019^[13]). Poniżej wskazujemy, że w obszarze zamówień publicznych istnieje znaczny potencjał pozytywnych zmian w tym zakresie.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego składa się z równej reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i administracji krajowej. Zadaniem Komisji jest m.in. „analizowanie informacji o projektach aktów prawnych, dokumentach rządowych i programach dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie oczekiwanych skutków finansowych” oraz „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym określających relacje między samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej” (Congress of Local and Regional Authorities, 2019^[13]). Jak wynika z tego samego raportu, „mimo że Wspólna Komisja stanowi odpowiednie ramy prawne dla konsultacji, ostatnio zauważa się tendencję do omijania tego mechanizmu, co czyni go nieskutecznym” (Congress of Local and Regional Authorities, 2019^[13]). W tym samym duchu niektórzy urzędnicy samorządowi, z którymi przeprowadzono wywiady, wspomnieli, że władze krajowe nie konsultują się z nimi przed wprowadzeniem zmian w przepisach, co powoduje rozdziewiek między projektem polityki a podmiotami, które ją realizują. Dowody zebrane podczas wywiadów pogłębionych wskazują, że opinie samorządów, zwłaszcza tych mniejszych, nie zawsze są brane pod uwagę podczas opracowywania lub zmiany przepisów prawnych. Prowadzi to do przyjęcia przepisów, które są trudne do stosowania oraz do rozbieżności oczekiwań ustawodawcy i władz lokalnych. Przedstawiciele administracji krajowej sugerują, że jest inaczej i podkreślają, że lokalne samorządy są w pełni świadome nadchodzących zmian w przepisach. W każdym razie samorządy, sektor prywatny i administracja krajowa mogłyby odnieść korzyści z zacieśnienia współpracy i wzmocnienia zaangażowania odpowiednich podmiotów w opracowywanie i wdrażanie przepisów.

Z informacji uzyskanych w bezpośrednich wywiadach z interesariuszami wynika, że lokalni urzędnicy publiczni wykazują pewną niechęć do wprowadzania zmian w sposobie realizacji procesów. Niepewność co do interpretacji przepisów prawnych przez inne organy publiczne, ryzyko sankcji w przypadku błędnej interpretacji prawa oraz preferowanie bezpośrednich interakcji stanowią przeszkody, które należy pokonać, aby wprowadzić szeroko zakrojoną strategię upraszczania procedur administracyjnych.

Wielkość i dostępność zasobów (finansowych, ludzkich, technologicznych) są kluczowymi czynnikami determinującymi skalę zbyt dużego sformalizowania usług, które samorządy świadczą na rzecz swoich mieszkańców i przedsiębiorstw. Z rozmów z lokalnymi urzędnikami wynika, że mniejsze gminy zwykle nie dostrzegają wartości w formalnych procedurach i postrzegają je jako bardziej uciążliwe, niż nieformalne interakcje z mieszkańcami.

Nieformalne interakcje z mieszkańcami prowadzone są głównie w mniejszych gminach, gdzie obywatele znają urzędników samorządowych osobiście i wolą bezpośredni kontakt z urzędnikiem zajmującym się określonym procesem lub usługą. Takie podejście niesie ze sobą szereg zagrożeń, począwszy od ograniczonej przejrzystości i rozliczalności, a skończywszy na możliwości przejęcia wykwalifikowanych urzędników publicznych i braku równego traktowania podmiotów składających oferty. Niektórzy interesariusze, z którymi przeprowadzono konsultacje wyrazili swoje preferencje w zakresie bardziej bezpośrednich i nieformalnych interakcji z urzędnikami, podczas gdy inni wspomnieli, że organy publiczne traktują bardziej przychylnie większe przedsiębiorstwa niż MŚP. Ważne jest w kontekście zamówień publicznych, aby usprawnić obiektywne interakcje z dostawcami w celu zapewnienia równego traktowania, np. w procesie ożywiania rynku. Interakcje związane z kwestiami dotyczącymi procesu zamówień publicznych muszą być traktowane w sposób przejrzysty.

Upraszczenie biurokracji na poziomie lokalnym w Polsce nie przychodzi łatwo. Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD, opracowanym na potrzeby niniejszego raportu wynika, że 53% gmin nie posiada żadnego własnego zobowiązania w zakresie minimalizowania obciążeń administracyjnych wynikających z planowanych lub istniejących regulacji (na poziomie powiatów tylko jeden z dziewięciu, które wypełniły kwestionariusz OECD, posiada wyraźne zobowiązanie do upraszczania obciążeń administracyjnych). Tam, gdzie gminy mają wyraźne zobowiązania (32 % spośród tych, które udzieliły odpowiedzi), motorem działań jest burmistrz lub wyższe szczeble administracji. Dzieje się tak dlatego, że nie ma prawnego ani faktycznego wymogu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla obywateli wewnątrz administracji publicznej. Wskazane byłoby aby władze lokalne sformalizowały swoją politykę

upraszczania procedur administracyjnych poprzez wprowadzenie zapisów o konieczności wprowadzania uproszczeń. Brak mandatu lub zapisów może mieć wpływ na ciągłość działań upraszczających. Zmiany w administracji mogą pociągać za sobą konieczność zmiany priorytetów i/lub pociągać za sobą brak wiedzy i doświadczenia. W przypadku tych samorządów, które zostały upoważnione do zmniejszenia obciążeń administracyjnych powstałych w wyniku zmiany lub wdrożenia danej regulacji, 26 % z nich powiadomiło o przeprowadzeniu pomiaru obciążeń. Wygląda na to, że większe miasta angażują się w kwantyfikację obciążeń administracyjnych częściej niż mniejsze jednostki.

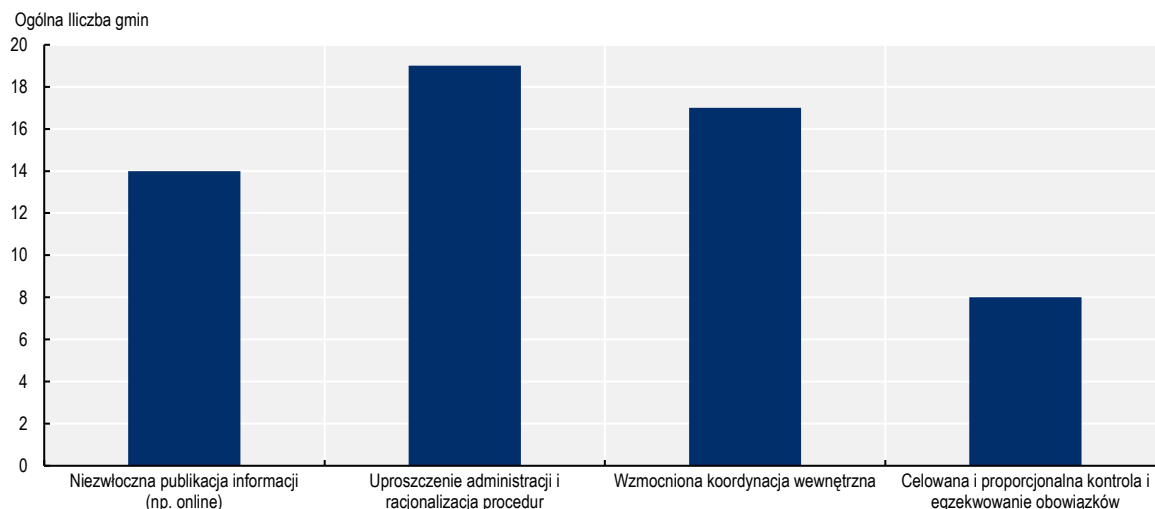
Uproszczenie lub usprawnienie procedur administracyjnych to najczęściej stosowane przez samorządy sposoby radzenia sobie z obciążeniami administracyjnymi (zob. Rysunek 9.2). Na przykład gmina miejska Międzyrzec Podlaski wprowadziła zasadę stosowania prostego języka w swoich przetargach na zamówienia publiczne, aby zwiększyć stopień przestrzegania przepisów przez wykonawców i ułatwić urzędnikom gminnym analizę informacji i dokumentów.

Cyfryzacja

Jednym z narzędzi służących ograniczeniu biurokracji jest wprowadzenie usług e-administracji. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) skracają czas potrzebny obywatelom i przedstawicielom biznesu na gromadzenie, zrozumienie i spełnienie wymogów regulacyjnych, a tym samym ułatwiają im życie i zmniejszają koszty alternatywne związane z przestrzeganiem przepisów. Polska wprowadziła szereg regulacji zmierzających do wzmocnienia transformacji cyfrowej kraju poprzez wspieranie interoperacyjności, wykorzystanie danych i zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego. Niemniej jednak korzystanie z narzędzi ICT powinno wiązać się z procesem obejmującym przegląd i uproszczenie przepisów i procedur administracyjnych również procedur stosowanych z wykorzystaniem cyfryzacji.

W 2005 r. w Polsce wprowadzono ustawę o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która określa ramy interoperacyjności systemów na poziomie krajowym (EC, 2019^[14]). Na szczeblu niższym niż krajowy władze regionalne i lokalne są odpowiedzialne za opracowanie strategii cyfrowej, która powinna odnosić się do ogólnego kierunku wyznaczonego przez władze krajowe. Wdrożenie narzędzi ICT na poziomie regionalnym i lokalnym nie było łatwe ze względu na nierówny dostęp do szerokopasmowego Internetu i technologii cyfrowych. Ponadto niekorzystne czynniki demograficzne występujące w gminach mogą kształtować preferowane kanały komunikacji i interakcji pomiędzy mieszkańcami a władzami samorządowymi. Na przykład jednostki samorządu terytorialnego o wyższym odsetku osób starszych i niskim dostępie do Internetu mogą niechętnie podchodzić do cyfryzacji procedur administracyjnych. Dogłębne omówienie trendów demograficznych i innych czynników kontekstowych oraz ich implikacji znajduje się w Rozdziale 1 dotyczącym mocnych stron i wyzwań dla rozwoju samorządów lokalnych w Polsce.

Rysunek 9.2. Działania podejmowane przez samorządy lokalne w celu minimalizacji obciążeń administracyjnych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 38 gmin na pytanie w kwestionariuszu OECD (n=38). Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

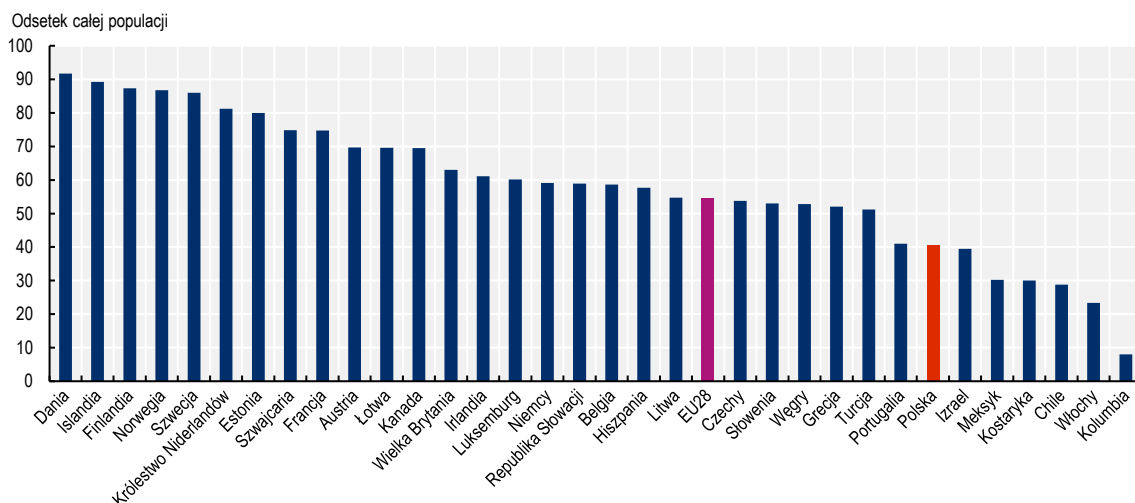
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (2020).

Budowanie potencjału i angażowanie interesariuszy (przegląd korzyści płynących z angażowania interesariuszy znajduje się w Rozdziale 8 dotyczącym otwartego rządzenia) to istotne kwestie, które należy wziąć pod uwagę w celu pomyślnego wdrożenia narzędzi ICT. Urzędnicy odpowiedzialni za świadczenie usług publicznych i zapewnienie ich zgodności z przepisami mogą wykazywać pewne opory przed przejściem na cyfrowe i znormalizowane procesy, jeśli nie czują się pewnie w zarządzaniu nimi. Należy, zatem zadbać o to, aby urzędnicy mieli dostęp do istniejących zasobów służących budowaniu potencjału i otrzymywali odpowiednie wsparcie instytucjonalne. Może to przyczynić się do zmniejszenia oporu wobec zmian szczególnie w tych samorządach, w których nieformalne interakcje z mieszkańcami są głęboko zakorzenione. Oczywiście wdrażaniu technologii cyfrowych powinno towarzyszyć zapewnienie udogodnień dla bezpośrednich użytkowników różnych platform i kanałów. Cyfryzacja procesów „back office” nie wystarczy. Należy uświadomić obywatelom, jakie udogodnienia wiążą się z tym kanałem, jakie są zalety stosowania bardziej formalnego podejścia oraz ile czasu można potencjalnie zaoszczędzić. W niektórych gminach, obywatele nie mają zaufania do platform cyfrowych i wolą osobiście udać się do urzędu gminy, aby zebrać informacje lub złożyć dokumenty. Rozwiązania takie jak kampanie informacyjne, wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi (tzw. one-stop-shop) i przyjaznych dla użytkownika platform sprzyjają korzystaniu z kanałów elektronicznych. Ważne jest jednak, aby inicjatywom tym towarzyszyły programy budowania potencjału zapewniające urzędnikom publicznym narzędzia do obsługi platform cyfrowych. W przeciwnym razie ich wdrożenie i ciągłość będą zagrożone z powodu braku urzędników, którzy dysponowaliby zasobami niezbędnymi do zarządzania nimi.

Spotkania z lokalnymi urzędnikami i mieszkańcami ujawniły ogólny sceptycyzm co do udogodnień i wydajności, które mogą zostać uwolnione dzięki cyfryzacji formalności i usług. Jako główne bariery cyfryzacji, która jest krokiem w kierunku cyfrowej transformacji procesów i usług, polskie samorządy wskazały brak dostępności, dodatkowe obciążenia administracyjne w porównaniu ze stanem obecnym oraz preferowanie bezpośrednich interakcji między mieszkańcami a urzędnikami publicznymi. Dodatkowo, infrastruktura ICT - mierzona odsetkiem gospodarstw domowych podłączonych do szerokopasmowego Internetu - pozostaje w tyle za średnią OECD. Największa luka występuje w regionach wiejskich, co

utrudnia wprowadzanie narzędzi cyfrowych (więcej informacji na ten temat znajduje się w Rozdziale 1). Rysunek 9.3 przedstawia odsetek osób wchodzących w interakcje z władzami publicznymi (na wszystkich szczeblach administracji) w krajach OECD. W Polsce odsetek ten w 2019 r. zbliżył się do 40% w porównaniu do ok. 90% dla krajów wiodących.

Rysunek 9.3. Odsetek obywateli korzystających z e-usług publicznych w krajach OECD



Uwaga: Dane dotyczą odsetka osób, które korzystały z Internetu w celu wysłania wypełnionych formularzy do organów publicznych, uzyskania informacji ze stron internetowych organów publicznych oraz pobrania urzędowych formularzy w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie. Dane dotyczą roku 2019 lub ostatniego dostępnego.

Źródło: OECD (2020^[15]), „Share of individuals using the Internet to interact with public authorities”, <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/23/> (dostęp 17 lipca 2020 r.).

Koordinacja i współdziałanie

Koordinacja i współpraca pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego a administracją rządową, samorządami regionalnymi lub innymi instytucjami publicznymi jest dobrą strategią zmniejszania obciążeń administracyjnych i zwiększania efektywności. Współdziałanie umożliwia dzielenie się informacjami, lepsze wykorzystanie zasobów i ogranicza dublowanie się funkcji. Sprzyja również wymianie dobrych praktyk, innowacjom i rozpowszechnianiu wiedzy. Formalne podejście do współpracy zapewnia ciągłość działań w ramach koordynacji i współpracy pomimo zmian politycznych i personalnych. Szczegółowe omówienie tego tematu znajduje się w Rozdziale 6 poświęconym wielopoziomowemu zarządzaniu.

Koordinacja pomiędzy polskimi samorządami jest procesem stosunkowo rzadko spotykanym i niesystematycznym. Dane uzyskane na podstawie kwestionariusza OECD wskazują, że 42% konsultowanych gmin aktywnie współdziała z innymi władzami lokalnymi w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Informacje zebrane w trakcie wywiadów sugerują, że osobiste relacje decydują o dynamice współpracy pomiędzy nimi, co czyni je szczególnie podatnymi na zmiany polityczne lub zarządcze. Koordinacja między jednostkami samorządu lokalnego a administracją rządową jest również ograniczona, zwłaszcza w przypadku mniejszych jednostek.

To administracja rządowa opracowuje i wciela w życie wiele z przepisów, które gminy wdrażają lub których muszą przestrzegać. Dlatego niezwykle ważne jest dostosowanie oczekiwań, możliwości i realiów na różnych szczeblach władzy. Liczne przykłady z krajów OECD, w tym z Kanady, Włoch i Meksyku, potwierdzają skuteczne praktyki i polityki promujące reformy regulacyjne i przedsiębiorczość na szczeblu niższym niż krajowy, również te dotyczące uproszczenia procedur administracyjnych (patrz Ramka 9.2)

(Villarreal and Pastor, 2010^[16]). Można by uniknąć - przynajmniej częściowo - obciążeń administracyjnych, kosztów dostosowawczych i ciągłych zmian przepisów poprzez ustanowienie strategii koordynacji i współpracy obejmującej całą administrację publiczną, przy silnym zaangażowaniu odpowiednich stron, szczególnie w kontekście polskim, gdzie brak zaangażowania ze strony rządu krajowego był stale podkreślany przez samorząd terytorialny.

Ramka 9.2. Uproszczenie procedur administracyjnych w Kolumbii Brytyjskiej, Kanada

Władze Kolumbii Brytyjskiej podjęły szereg działań mających na celu poprawę otoczenia regulacyjnego w prowincji oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw. W 2001 r. powołano Grupę zadaniową ds. ograniczania nadmiernej biurokracji z udziałem przedstawicieli sektora prywatnego i przemysłu. Grupa ta sformułowała ponad 600 zaleceń dotyczących ograniczenia biurokracji, które zostały ocenione przez rząd i wdrożone w ciągu następnego roku. Od tego czasu reforma regulacyjna prowincji opiera się na czterech filarach:

- Ustalenie, zmniejszenie i ograniczenie liczby przepisów.
- Monitoring jakości regulacji.
- Usprawnianie, wyjaśnianie i upraszczanie wymogów regulacyjnych oraz powiązanych procesów biznesowych.
- Informowanie o wynikach.

Ponadto w 2015 r. rząd wprowadził Dzień Ograniczania Biurokracji, którego celem jest zidentyfikowanie i wyeliminowanie przestarzałych regulacji. Obywatele i przedstawiciele biznesu mogą zgłaszać sugestie i uwagi dotyczące usprawnień regulacyjnych do władz prowincji, które przekazują informacje zwrotne na temat działań podjętych w celu ograniczenia nadmiernej biurokracji.

Reforma regulacyjna prowincji przynosi bardzo obiecujące rezultaty. Od 2004 r., liczba wymogów regulacyjnych dla obywateli, przedsiębiorstw i administracji zmniejszyła się o 15%, a od czasu wprowadzenia Dnia Ograniczania Biurokracji (Red Tape Reduction Day) wprowadzono ponad 130 zmian lub uchyleń przepisów.

Źródło: Rząd Kolumbii Brytyjskiej (n.d.^[17]), Regulatory Reform Policy, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/about-the-bc-government/regulatory-reform/resources> (dostęp 16 maja 2018 r.).

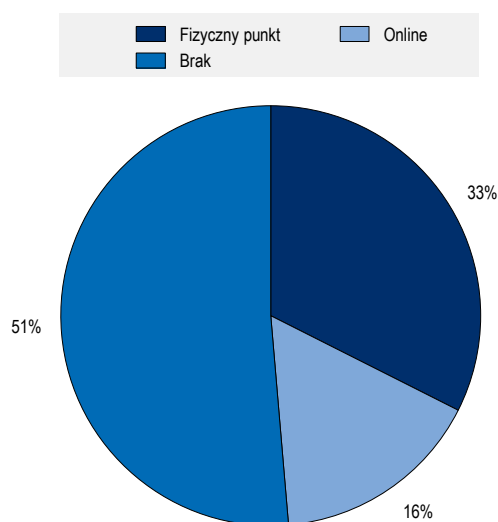
Jednym z obszarów wdrażania regulacji, w którym koordynacja ma kluczowe znaczenie, jest proces kontroli i egzekwowania. Zgodnie z zestawem narzędzi OECD (Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit), należy zapewnić przejrzystość kontroli i egzekwowania wdrożeń na wszystkich szczeblach władzy (krajowym, regionalnym i lokalnym), aby zapobiec powtarzającym się (potencjalnie sprzecznym) kontrolom w placówkach oraz marnowaniu środków publicznych na nieskoordynowane i powielające się działania. (OECD, 2018^[18]). Z rozmów z przedstawicielami władz samorządowych wynika, że są one poddawane ciągłym kontrolom i audytom przez różne instytucje. Co więcej, różna interpretacja prawa sprawia, że proces ten jest uciążliwy i nieprzewidywalny. To oznacza, że pracownicy samorządów lokalnych poświęcają wiele czasu i własnych zasobów na przygotowanie informacji wymaganych do kontroli tylko po to, aby dowiedzieć się, że informacje te pokrywają się i są niespójne, co z kolei prowadzi do nieefektywności i braku elastyczności. Argumenty przemawiające za współpracą w zakresie procesu kontroli są uzasadnione również z punktu widzenia obywateli i przedsiębiorstw. Ciągłe wizyty przedstawicieli państwowych organów kontrolnych utrudniają przestrzeganie przepisów, ograniczają czas, który przedsiębiorcy mogliby przeznaczyć na działalność produktywną i mogą prowadzić do zachowań sprzecznych z prawem.

W zakresie zamówień publicznych Najwyższa Izba Kontroli w Polsce przeprowadza kontrole co trzy lata na podstawie trzech kryteriów: i) skarg zgłaszanych na dany podmiot; ii) informacji od organu administracji państwowej o konieczności przeprowadzenia kontroli; iii) obciążeń nakładanych na kontrolowaną jednostkę. Nowelizacja ustawy Pzp (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.) ogranicza powtórne kontrole, jednak przepis ten nie dotyczy innych podmiotów kontrolujących lub procesów.

Punkty kompleksowej obsługi. tzw. one-stop-shop

One-stop-shop (punkt kompleksowej obsługi) to platformy cyfrowe lub rzeczywiste miejsce gromadzące szeroki zakres informacji, których celem jest dostarczanie ich przedsiębiorcom i mieszkańcom i/lub przeprowadzanie transakcji pomiędzy klientami platformy a administracją publiczną (OECD, 2020^[19]). Mogą one przyczynić się do zmniejszenia kosztów transakcji dla obywateli i zwiększenia efektywności. Utworzenie punktu kompleksowej obsługi i zarządzanie nim wymaga zaangażowania odpowiednich zasobów ludzkich, technologicznych i finansowych. Wymaga koordynacji i współpracy między różnymi instytucjami, a najlepiej między wszystkimi szczeblami administracji. Dowody zebrane podczas wywiadów pogłębionych wskazują, że oczekiwania te są nieco przesadzone w przypadku niektórych samorządów. Mniej niż połowa gmin, z którymi przeprowadzono konsultacje, i tylko dwa z dziewięciu powiatów, dysponują jednym punktem kompleksowej obsługi (zob. Rysunek 9.4). Co więcej, mniejsze jednostki często wskazywały na koszty utrzymania jako jeden z głównych powodów powstrzymujących je przed udostępnieniem takiego miejsca lub cyfrowej platformy. Dodatkowo, nieformalne kontakty wydają się być preferowanym kanałem komunikacji, co ogranicza korzystanie z usług oferowanych przez istniejące punkty kompleksowej obsługi.

Rysunek 9.4. Punkty kompleksowej obsługi (one-stop-shop) w polskich gminach



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 38 gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=38). Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (2020).

Ważne jest, aby włączyć zasady monitoringu i ewaluacji do zarządzania punktami kompleksowej obsługi. Zdefiniowanie wskaźników opisujących wyniki bezpośrednio powiązane z celami one-stop-shop, pomaga zidentyfikować obszary wymagające poprawy, wąskie gardła i pola wymagające uproszczenia. Wśród polskich gmin, które posiadają punkty kompleksowej obsługi, najczęstszym kryterium oceny ich wyników jest poprawa świadczenia usług, a następnie poziom ich wykorzystania. Chociaż dane z kwestionariusza

OECD nie obrazują kompleksowego opisu metodologii stosowanych przez samorządy, należy podkreślić, że inne źródła danych, takie jak koszty transakcji, wskaźniki realizacji usług i wywiady pogłębione zapewniają cenny wgląd w perspektywę użytkowników (OECD, 2020^[19]). Warto również zaznaczyć, że liczby odnoszące się do wyników kwestionariusza odzwierciedlają odpowiedzi mniej niż jednej trzeciej respondentów, ponieważ większość z nich w ogóle nie ocenia działania platformy.

Argumenty przemawiające za administracyjnym uproszczeniem postępowania o udzielanie zamówienia publicznego

Polskie gminy, powiaty i regiony są odpowiedzialne za zapewnienie większości usług publicznych, takich jak m.in. lokalny transport publiczny, ochrona socjalna, komunalne budownictwo mieszkaniowe (Congress of Local and Regional Authorities, 2019^[13]), (Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, 2019^[13]). Chcąc wypełniać swoje obowiązki samorządy wykorzystują zamówienia publiczne do identyfikacji, oceny i zapewnienia najlepszej opcji świadczenia usług dla swoich mieszkańców. Tym samym usługi realizowane przy zastosowaniu zamówienia publicznego stanowią znaczący udział w PKB i odgrywają kluczową rolę w zwiększaniu wydajności, przejrzystości i rozliczalności (OECD, 2015^[1]).

Zważywszy na znaczenie zamówień publicznych dla gospodarki, niezwykle istotne jest ograniczenie rozrośniętej biurokracji ciężącej na instytucjach zamawiających i oferentach. W Polsce inicjatywami zmierzającymi do modyfikacji i uproszczenia ram regulacyjnych obowiązujących w zakresie zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej są: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz reforma ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp). Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju koncentruje się m.in. na rozwiązaniu powszechnie dostrzeganego w Polsce problemu mnogości interpretacji prawa. Nowa ustawa Pzp modyfikuje istotne zapisy prawne i wprowadza inteligentny system zakupów (Ministry of Funds and Regional Policy, 2017^[7]). Uprozczone procedury, przejrzyste zasady oraz wprowadzenie narzędzi cyfrowych to działania, które sprzyjają konkurencji gospodarczej, zwiększeniu oferty towarów i usług oraz podniesieniu efektywności administracji publicznej.

Kolejna część Rozdziału 9 poświęcona jest ramom prawnym procesu zamówień publicznych w Polsce oraz zastosowaniu zasad związanych z uproszczeniem procedur administracyjnych i minimalizacji biurokracji w celu przyspieszenia reformy administracji publicznej (EC, 2016^[20]).

Samorządy lokalne mają problemy ze stosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych określonych na poziomie krajowym i Unii Europejskiej (UE)

Wydatki na zamówienia publiczne w Polsce stanowią blisko 11,2% PKB (OECD.Stat, n.d.^[21]), nieco poniżej średniej krajów OECD wynoszącej 12% (OECD, 2019^[22]). System zamówień publicznych w Polsce jest zdecentralizowany - obejmuje około 14 000 instytucji zamawiających rozmieszczonych pomiędzy ministerstwami, urzędami krajowymi, urzędami wojewódzkimi, organami kontroli państwowej, sądami i trybunałami oraz urzędami samorządu terytorialnego (EC, 2016^[23]). Wydatki na zamówienia publiczne są dość mocno skoncentrowane na poziomie administracji szczebla niższego niż krajowy, które stanowiły 46,2% wydatków na zamówienia w 2017 r. Udział zamówień administracji rządowej wynosi 38,7%. Z kolei kraje OECD wykazują zwykle nieco wyższy poziom scentralizowanych wydatków na zamówienia publiczne, ze średnią 41,6% wydatków na zamówienia publiczne na poziomie krajowym i 42,7% na poziomie niższym, niż krajowy (OECD.Stat, n.d.^[21]).

Zamówienia publiczne są nie tylko bardzo istotne z ekonomicznego punktu widzenia, ale stanowią również obszar wysoce uregulowany, podlegający zasadom i przepisom określonym przede wszystkim na szczeblu unijnym i krajowym, a w niektórych przypadkach również na szczeblu lokalnym. Przepisy regulujące zamówienia publiczne mają zapewnić równe szanse w dostępie do kontraktów zawieranych z administracją, gwarantując przejrzystość i konkurencyjność, jak również zapobiegając oszustwom i

korupcji. Niemniej jednak, jako obszar wysoce uregulowany, zamówienia publiczne wiążą się często ze znacznymi obciążeniami administracyjnymi zarówno dla zamawiających jak i dla dostawców odpowiadających na oferty przetargowe.

Podobnie jak w innych krajach UE instytucje zamawiające na szczeblu lokalnym w Polsce mają niewielki wpływ na ramy regulacyjne, które w dużej mierze są ustalane na szczeblu unijnym lub krajowym. Samorządy odpowiadają za zgodne z prawem wdrażanie przepisów o zamówieniach publicznych, co często stanowi wyzwanie ze względu na złożoność związane z ich wdrażaniem.. Badanie stosowanych praktyk administracyjnych w zakresie zamówień publicznych w krajach UE przeprowadzone przez Komisję Europejską (KE) wskazało złożoność procedur jako największe wyzwanie dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi (EC, 2016^[24]). Złożoność procedur związanych z zamówieniami publicznymi ma faktycznie wieloraki charakter i dotyka wszystkich samorządów, zwłaszcza tych małych. Składa się na to posiadanie niezbędnej wiedzy prawnej i technicznej na temat ram prawnych postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ich praktycznego wdrażania. Brak wiedzy prawnej niesie ze sobą poważne konsekwencje, ponieważ zamawiający mogą znaleźć się w sytuacji, w której naruszają przepisy, co może skutkować sankcjami lub korektami finansowymi. Z kolei brak umiejętności przetargowych, brak wiedzy technicznej może skutkować nieoptymalnymi zakupami, które albo nie spełniają potrzeb użytkownika końcowego, albo generują dodatkowe koszty (np. dodatkowe prace, zwiększone koszty utrzymania, nowe zakupy, itp.). Wyzwania te potęgują się na szczeblu lokalnym, ponieważ urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia mają zazwyczaj niewystarczający poziom kwalifikacji i umiejętności, a ponadto rzadko składają zamówienia, co nie sprzyja rozwijaniu umiejętności w miarę upływu czasu.

Złożoności procedur odczuwane w całej UE odczuwane są również przez polskie samorządy lokalne. Wiele z nich wskazywało na problemy z bieżącą znajomością przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych, a tym samym problemy z zapewnieniem postępowania w pełni zgodnego z prawem. Innym powszechnym problemem był brak personelu obsługującego procedury udzielania zamówień lub niewystarczający personel. Na przykład w niektórych mniejszych gminach, które odwiedziliśmy, tylko jedna osoba była odpowiedzialna za zamówienia publiczne. W innych przypadkach pracownicy zajmujący się zamówieniami mieli dodatkowo inne zadania do wykonania. Poziom profesjonalizacji urzędników zajmujących się zamówieniami wydaje się stosunkowo niski zważywszy, że większość z nich nie stosuje w praktyce kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (MEAT). Analogicznie samorządy te posiadają ograniczoną wiedzę na temat strategicznego wykorzystania zamówień publicznych np. poprzez stosowanie kryteriów ekologicznych lub społecznych, co również wskazuje na niski poziom profesjonalizacji.

Ramka 9.3. Ramy regulacyjne zamówień publicznych w UE

Ramy regulacyjne dla zamówień publicznych w UE są w znacznym stopniu kształtowane na poziomie europejskim poprzez odpowiednie dyrektywy, które są następnie transponowane do ustawodawstwa krajowego przez poszczególne państwa członkowskie. Celem tych wspólnych przepisów jest zapewnienie funkcjonowania jednolitego rynku, tj. umożliwienie przedsiębiorcom w całej Europie konkurencji o zamówienia publiczne powyżej określonych progów. Dyrektywy europejskie wprowadzają w życie podstawowe zasady zamówień publicznych, a mianowicie: przejrzystość, równe traktowanie i konkurencyjność. Poza nimi unijne ramy prawne mają stworzyć konkurencyjny, otwarty i dobrze zarządzany rynek zamówień publicznych, a tym samym zapewnić optymalne wykorzystanie pieniędzy podatników. Najnowsza reforma dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych upraszcza procedury, aby ułatwić MŚP dostęp do zamówień oraz zachęca do uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w zakupach publicznych.²

Dyrektywy europejskie w zakresie zamówień publicznych harmonizują przepisy w UE powyżej tzw. progów. Poniżej tych progów państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu własnych krajowych ram regulacyjnych pod warunkiem przestrzegania ogólnych zasad Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W Polsce obowiązują dodatkowe krajowe progi.

Tabela 9.1. Wysokość progów unijnych w zamówieniach publicznych

	Dostawy	Usługi i wszystkie konkursy	Usługi społeczne i inne szczególne usługi ¹	Roboty budowlane
Zamawiający z administracji rządowej	139 000 EUR	139 000 EUR	750 000 EUR	5 350 000 EUR
Zamawiający z administracji samorządowej i wyłączeni z pierwszego progu	214 000 EUR	214 000 EUR	750 000 EUR	5 350 000 EUR
Zamówienia sektorowe	428 000 EUR	428 000 EUR	1 000 000 EUR	5 350 000 EUR

Uwaga :

1. Zgodnie z Załącznikiem XIV do Dyrektywy 2014/24/UE i Załącznikiem XVII do Dyrektywy 2014/25/UE.

Źródło: Directive 2014/24/EU; Directive 2014/25/EU.

W ramach akcesji do Unii Europejskiej Polska przyjęła ustawę Pzp z 2004 r. jako akt prawa krajowego bezpośrednio transponujący dyrektywy unijne i regulujący obszar zamówień publicznych. Od tego czasu ustawa Pzp była kilkakrotnie nowelizowana, w szczególności w 2009, 2014, 2016 i 2019 r. (przy czym zmiany z 2016 r. były związane z transpozycją dyrektyw UE). Oprócz ustawy Pzp istnieje również szereg aktów prawa wtórnego, które regulują kwestie związane z zamówieniami publicznymi w Polsce. Należą do nich np. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, które obejmują takie kwestie, jak obowiązek publikowania ogłoszeń w biuletynie zamówień publicznych (BZP), europejskim dzienniku urzędowym zamówień publicznych (DUUE). Inne ważne akty prawne regulujące polski system zamówień publicznych to Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. oraz Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi z 9 stycznia 2009 r. (Dziennik Ustaw, 2009^[25]).

Otoczenie prawne regulujące zamówienia publiczne jest kształtowane przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP)- organ wykonawczy i nadzorczy dla zamówień publicznych w Polsce, który wyznacza podstawową politykę w tym zakresie. Do zadań UZP należy opracowywanie projektów aktów normatywnych

dotyczących zamówień publicznych, gromadzenie danych i prowadzenie analiz funkcjonowania systemu zamówień publicznych, w tym poprzez publikację rocznych sprawozdań, upowszechnianie wytycznych dotyczących zamówień publicznych oraz prowadzenie w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych (BZP) - krajowej platformy e-zamówień. Ustawa Pzp- sporządzana przez UZP-obowiązuje wszystkie instytucje zamawiające w Polsce, w tym instytucje samorządowe i ma zastosowanie do wszystkich zamówień powyżej 30 000 euro (ok. 128 000 zł) (Urząd Zamowien Publicznych, 2004^[26]). UZP nie pełni roli zakupowej ani nie funkcjonuje jako centralna jednostka zakupująca. Poszczególne instytucje zamawiające, w tym samorządy lokalne, są indywidualnie odpowiedzialne za przeprowadzanie własnych postępowań.

Zmiana krajobrazu regulacyjnego w zakresie zamówień publicznych w Polsce

Otoczenie regulacyjne zamówień publicznych w Polsce podlega częstym zmianom, które niejednokrotnie wynikają z ogólnych nakazów przeprowadzenia reformy regulacyjnej. Działo się tak np. w przypadku transpozycji dyrektyw unijnych w 2016 r. Jednakże zmiany regulacyjne często wykraczają poza obowiązkowe modyfikacje służące dostosowaniu do prawodawstwa europejskiego. Ustawa Pzp przeszła kilka znaczących zmian nazwanych "aktami prawa wtórnego". Od czasu uchwalenia ustawy w 2004 r. powstało 21 odrębnych aktów prawa, które uzupełniają lub zmieniają pierwotną ustawę Pzp (Urząd Zamowien Publicznych, 2020^[27]). Trzy istotne weszły w życie w 2014 i 2016 roku, a przyszłe prawo wtórne, zobowiązujące administrację samorządową do przestrzegania nowych przepisów, zostanie uchwalone 1 stycznia 2021 roku, jak omówiono poniżej. Jak wynika z przeprowadzonego przez KE badania podsumowującego zamówienia publiczne inne europejskie państwa członkowskie mają zazwyczaj bardziej stabilne ramy prawne w zakresie zamówień publicznych. Zalecenie Rady OECD w sprawie zamówień publicznych wskazuje konieczność stworzenia spójnych i stabilnych ram prawnych, instytucjonalnych i regulacyjnych, a mając na uwadze to, że w reformę zamówień publicznych zaangażowane są różne szczeble administracji konieczne jest skuteczne wielopoziomowe zarządzanie.

Nowelizacja ustawy Pzp z 2014 roku wspiera kryteria oceny ofert inne niż cena lub koszt, poszerza możliwości wykluczenia dostawców w przypadku rażącego zaniedbania oraz wprowadza przepisy odnoszące się do „rażąco niskiej ceny”. Ogólnie rzecz biorąc zmiany te można uznać za pozytywne jeśli chodzi o dostosowanie ram prawnych do promowania zasady value for money w zamówieniach publicznych. Promowanie kryteriów pozacenowych było w istocie priorytetem najnowszych reform systemu zamówień publicznych na poziomie UE. Ponadto nowe przepisy zezwalają instytucjom zamawiającym wnioskować o dodatkowe informacje w przypadku wyjątkowo niskiej ceny przedstawionej przez wykonawcę (EC, 2016^[23]). W 2016 r. wprowadzono istotne zmiany mające na celu dostosowanie polskich przepisów do nowych dyrektyw europejskich. Szczegóły zmian z 2016 r. zostały omówione w Ramka 9.4 poniżej.

Przyszłe akty prawa wtórnego

W dniu 24 października 2019 r. opublikowano nową ustawę (uchwaloną 11 września 2019 r.), przewidującą istotne zmiany w Pzp, mające poprawić przejrzystość i efektywność systemu zamówień publicznych (Urząd Zamowien Publicznych, 2019^[28]). Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 2021 r. Nowe przepisy aktualizują dotychczasowe regulacje i wprowadzają liczne zmiany w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów. Obejmują one:

- *Zmianę progu publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych*: zgodnie z przepisami z 2004 r., jedynie zamówienia powyżej progu 30 000 euro podlegały obowiązkowi publikacji w krajowym BZP. Według zmienionych przepisów obecnie wszystkie zamówienia o wartości powyżej 50 000 zł (około 12 000 euro) muszą być publikowane w Biuletynie. Obniżenie progu wymaganego do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych zapewnia większą przejrzystość i potencjalnie otwiera większą liczbę ofert odpowiadających na zamówienie, zwiększa konkurencję.

- *Rozbudowę systemu e-zamówień i integrację z BZP*: równoległe ze zmianą progów zamówień nastąpi upowszechnienie systemu e-zamówień dla wszystkich zamówień powyżej 50 000 zł. Wszystkie podmioty będą zobowiązane do korzystania z platformy e-zamówienia w zakresie publikacji ogłoszeń w BZP, który będzie zintegrowany z systemem e-zamówień. Również plany zamówień muszą być publikowane lub przywoływane w BZP za pośrednictwem platformy e-zamówienia. Platforma e-zamówień zakłada etapowe wdrażanie: od 1 stycznia 2021 r. wszystkie przetargi powyżej progu muszą być publikowane na platformie. Następnie od drugiego kwartału 2021 r. do połowy 2022 r., dodawane będą kolejne funkcjonalności, w tym moduły służące do raportowania i analiz. Wprowadzenie korzystania z tej platformy nie jest bezpośrednio obowiązkowe dla samorządów terytorialnych, ale ze względu na integrację z BZP wszystkie samorządy będą zobowiązane do korzystania z platformy e-zamówienia w celu publikacji ogłoszeń. Będą one również zobowiązane do regularnego przysyłania informacji o swoich zamówieniach za pośrednictwem platformy oraz dostarczania rocznego raportu na temat udzielonych zamówień.

Wprowadzenie takiej platformy jest uzasadnione między innymi tym, że informacje, które generuje, pozwolą na zrozumienie funkcjonowania nowych progów i zapewnią nadzór nad wydatkowaniem środków przez samorządy terytorialne w Polsce.

- *Wprowadzenie nowego, uproszczonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*: dla zamówień poniżej progów unijnych ustanawia się nowy tryb postępowania zwany „trybem podstawowym”, w ramach którego zamawiający może wybrać jeden z trzech wariantów:
 1. Tryb podstawowy bez potrzeby prowadzenia negocjacji, gdzie zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę bez możliwości negocjacji.
 2. Tryb podstawowy z możliwością negocjowania elementów treści ofert.
 3. Tryb podstawowy z obowiązkowymi negocjacjami, w którym zamawiający negocjuje treść złożonych ofert w celu ich ulepszenia.

Dzięki tej nowelizacji samorządy zyskają dodatkową elastyczność w zakresie przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia poniżej progów unijnych.

- *Wprowadzenie katalogu klauzul abuzywnych w umowach w sprawie zamówienia publicznego*: rozwiązanie to ma na celu ograniczenie przenoszenia na wykonawcę wszystkich rodzajów ryzyka związanych z realizacją zamówienia publicznego. Wśród klauzul uznanych za abuzywne znalazły się m.in. postanowienia dotyczące naliczania kar umownych za działania wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem zamówienia lub jego należytych wykonaniem oraz postanowienia dotyczące odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia (o ile nie są one uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia).

O ile mogą istnieć ważne powody do nowelizacji ustawy Pzp, należy mieć na uwadze, że częste zmiany w otoczeniu regulacyjnym również wiążą się z kosztami. Jak wynika z kwestionariusza OECD (2020), największym wyzwaniem dla zarządzających zamówieniami publicznymi na poziomie lokalnym, jest stale zmieniające się ustawodawstwo krajowe utrudniające dostosowanie się do nowych regulacji (60,5% respondentów). Problem ten może się nasilać w przypadku małych gmin, które często dysponują ograniczonymi możliwościami, aby na bieżąco śledzić tego typu zmiany prawne. Ponadto obserwacje te są spójne z analizą KE dotyczącą praktyk administracyjnych w zakresie zamówień publicznych w Polsce (EC, 2016^[29]). Niestabilność ogólnych ram prawnych stanowi wyzwanie dla zamawiających, ponieważ muszą one stale śledzić nowe zmiany. Niestabilne ramy prawne mogą być zatem źródłem nieprawidłowości i mogą nie pozwalać zamawiającym w pełni wykorzystywać dostępne przepisy w celu zwiększenia efektywności postępowania o udzielenie zamówień. Jednostki samorządu, w których przeprowadzono wizytę rozpoznawczą, często niechętnie stosują kryteria MEAT w swoich zamówieniach właśnie ze względu na niepewność co do sposobu stosowania prawa. Jak podkreślali ograniczona jednoznaczność prawna w tym obszarze stwarza ryzyko odwołań.

Ramka 9.4. Nowelizacja ustawy Pzp z 2016 r.: Transparencja dyrektyw unijnych

W ramach procesu transpozycji dyrektyw UE z 2014 r. w sprawie zamówień publicznych polska ustawa Pzp przeszła w 2016 r. znaczącą nowelizację. Nowelizacja wprowadziła istotne zmiany w systemie zamówień publicznych w zakresie oceny ofert oraz stanowiła próbę uproszczenia procesów w celu zapewnienia MŚP możliwości udziału w postępowaniach przetargowych. Znowelizowane przepisy bezpośrednio transponowały do polskiego systemu prawnego dyrektywy unijne - standardową 2014/24/UE oraz sektorową 2014/25/UE. Do najważniejszych zmian należały m.in.:

- *Cena nie jest już jedynym kryterium*: jedną z najważniejszych zmian było wprowadzenie obowiązku uwzględniania w ocenie ofert kryteriów innych, niż cena. Wraz z tą zmianą wprowadzono szereg środków mających na celu zapewnienie, że cena nie będzie czynnikiem decydującym przy udzielaniu zamówienia publicznego. Czynniki cenowy nie może co do zasady przekraczać 60% wagi. Pozostałe 40% powinny stanowić czynniki pozacenowe (tzw. MEAT).
- *Zamawiający wymaga od wykonawców (podwykonawców), aby zawierali umowy o pracę przy realizacji robót budowlanych objętych zamówieniem publicznym*: znowelizowana ustawa kładzie większy nacisk na pozaekonomiczne aspekty zamówień publicznych. Jeżeli zatem zadanie w ramach zamówienia publicznego polega na wykonywaniu pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, to zamawiający będzie wymagał od wykonawców lub podwykonawców zatrudnienia osób wykonujących zadanie na podstawie umów o pracę.
- *Większy udział MŚP w postępowaniach przetargowych*: znowelizowane przepisy dają zamawiającemu prawo do żądania od wykonawcy samodzielnej realizacji kluczowych części zamówienia. Pozwoli to wyeliminować problem firm, które nie posiadają niezbędnych zasobów i jedynie wykorzystują potencjał innych. Niejednokrotnie mniejsze, zazwyczaj polskie przedsiębiorstwa, które faktycznie zatrudniają pracowników i posiadają niezbędny sprzęt, pozostają jedynie podwykonawcami.
- *Uproszczenie administracyjne*: zgodnie z nową ustawą tylko wykonawca, którego oferta jest najkorzystniejsza, jest zobowiązany do złożenia dokumentów potwierdzających uprawnienia i spełnianie warunków udziału w przetargu. Instytucja zamawiająca nie ma prawa żądać dokumentów potwierdzających, że wykonawca nie podlega wykluczeniu i spełnia warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, jeśli zamawiający posiada już oświadczenia lub dokumenty dotyczące tego wykonawcy lub może je uzyskać za pomocą bezpłatnych baz danych.
- *Środki ochrony prawnej w przypadku zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych*: zgodnie ze znowelizowanymi przepisami, jeżeli wartość zamówienia będzie poniżej progów unijnych, będzie można wnieść odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej od kryteriów kwalifikacji do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz od wyboru najkorzystniejszej oferty. Wcześniej nie było to dopuszczalne. Ponadto szef UZP będzie wydawał oficjalne orzeczenia dotyczące przepisów co zwiększy przejrzystość i spójność stosowania ustawy Pzp.

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych (2016^[30]), „Regulation of the Minister of Development) of 26 July 2016 on the types of documents which the contracting authority may require from the economic operator in a contract award procedure”, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0022/35464/Regulation_on_types_of_documents.pdf.

Trudności administracyjne i biurokratyczne, z którymi zmagają się samorządy lokalne przy zamówieniach publicznych

W ostatnich latach Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie reformy systemu zamówień publicznych, tworząc solidny system instytucji, które kształtują, ukierunkowują i nadzorują procedury zamówień publicznych w całym kraju. Te krajowe wysiłki na rzecz reformy zamówień publicznych mają silny wpływ na samorządy, które podlegają tym przepisom w swojej codziennej działalności. Zwłaszcza, że właśnie samorządy lokalne są odpowiedzialne za świadczenie szeregu usług publicznych, które są realizowane w drodze zamówień publicznych, np. utrzymanie dróg. Tak więc zdolność samorządów do dostosowania się do nowych przepisów ma zasadnicze znaczenie dla zgodnej z prawem i skutecznej realizacji zamówień. Jednak JST często napotykają na bariery w tym procesie. W sytuacji, gdy nie mają pewności jak interpretować nowe przepisy dotyczące zamówień publicznych, mogą mieć tendencję do stosowania znanych już i wypracowanych przez siebie praktyk i procedur. W rezultacie małe instytucje zamawiające często nie rozwijają swoich praktyk w zakresie zamówień publicznych. Dzieje się tak na przykład poprzez dalsze stosowanie kryterium najniższej ceny w stosunku do kryteriów pozacenowych.

Jednocześnie inicjatywy reform podejmowane na poziomie krajowym mogą w niewystarczającym stopniu uwzględniać lokalną specyfikę lub przygotowywać samorządy do nowych regulacji. Przykładem tego są nadchodzące zmiany w polskiej ustawie Pzp. Z perspektywy władz krajowych nowe zmiany doprowadzą do uproszczenia, większej przejrzystości i lepszego dostępu do zamówień publicznych. Natomiast z perspektywy lokalnych samorządów, które brały udział w rozmowach podczas misji informacyjnych OECD, nowe przepisy mogą stanowić dla nich dodatkowe obciążenie. Ponadto często uważają, że nie są przygotowane na przystosowanie się do nowego otoczenia regulacyjnego. Największe obawy dotyczyły obniżenia progu dla ogłaszania zamówień i korzystania z przyszłej platformy e-zamówień, co może stanowić trudność dla nich i dla dostawców.

Aby zagwarantować przyjęcie jakiegokolwiek reformy, a w szczególności tej reformy, organy szczebla krajowego muszą uwzględnić to, w jaki sposób jej wdrożenie wpłynie na praktyki stosowane w terenie i z jakimi konkretnymi wyzwaniami będą musiały się zmierzyć samorządy na szczeblu lokalnym. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować niewłaściwym przyjęciem nowych przepisów, brakiem zgodności lub nawet koniecznością wycofania się z niektórych etapów reformy. Szeroko zakrojona reforma zamówień publicznych przeprowadzona w Republice Czeskiej w 2012 r. stanowi przestrożę dla działań zmierzających do reform, które nie uwzględniają w wystarczającym stopniu lokalnych realiów (zob. Ramka 9.5).

Zwracamy uwagę na to, że zaangażowanie w skuteczne wielopoziomowe zarządzanie wszystkich szczebli władzy jest niezbędne dla zapewnienia skutecznego przyjęcia reform przez lokalne władze samorządowe. Tym bardziej, że potrzeba wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania i poprawy koordynacji między szczeblami władzy została podkreślona w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Dlatego inicjatywa, jaką jest Wspólny Komitet Rządu i Samorządu Terytorialnego, stanowi właśnie takie forum wymiany doświadczeń i przyjmuje wielopoziomowe podejście do kształtowania polityki (patrz Rozdział 6).

Obciążenia administracyjne związane z realizacją przyszłych rozporządzeń

Jak wynika z badania OECD krajowe ramy regulacyjne zamówień publicznych są często postrzegane przez władze lokalne jako uciążliwe (badano 38 gmin i 9 powiatów). Jak już wspomniano, nieustannie zmieniające się krajowe przepisy prawne są uważane za główne wyzwanie przez badane samorządy. Ponadto, większość respondentów uważa biurokrację narzuconą przez regulacje rządowe za drugie największe wyzwanie w związku ze stosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych na szczeblu lokalnym. (Ramka 9.5). Kolejnym źródłem utrudnień jest to, że instytucje zajmujące się kontrolą i audytem dość swobodnie interpretują prawo, kiedy zachodzą w nim zmiany, co potęguje trudności w dostosowaniu się do ram prawnych. Ograniczone zdolności instytucjonalne mogą dodatkowo

skomplikować sytuację: małe gminy nie zawsze dysponują pełnoetatowym personelem zajmującym się zamówieniami publicznymi, a urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia mają zazwyczaj również inne obowiązki. Dlatego też śledzenie na bieżąco zmian w przepisach dotyczących zamówień publicznych jest dla nich jeszcze trudniejsze. Badane powiaty, w przeciwieństwie do gmin, wydają się mieć mniej problemów z interpretacją prawa, jak również z dostępem do wsparcia ze strony władz krajowych.

W niektórych przypadkach obciążenie może wynikać z technicznych postanowień ustawy. W innych przypadkach obciążenie dla samorządów lokalnych może wynikać z procesu dostosowywania się do zmian, zwłaszcza, gdy są one znaczące. Podczas rozmów z samorządami w trakcie badań okazało się, że wiele z nich nie jest gotowych na niektóre zmiany wynikające z przyszłych rozporządzeń. W innych przypadkach obciążenia mogą wynikać z braku jasności prawnej w zakresie obowiązujących przepisów. Na pewno nadchodzące rozporządzenie w sprawie zamówień publicznych przyniesie znaczące zmiany w procedurach udzielania zamówień przez instytucje publiczne, w tym samorządów lokalnych. Przewiduje się, że zwłaszcza dwa przepisy będą miały znaczący wpływ na sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia: po pierwsze publikacja zamówień o wartości powyżej nowego progu 50.000 zł; po drugie zastosowanie e-zamówień do wszystkich postępowań powyżej tego progu.

Proces przechodzenia na e-zamówienia trwa w Polsce już od dłuższego czasu. Dyrektywy unijne z 2014 r. nakazały stosowanie e-zamówień (e-podań) od 2018 r. we wszystkich europejskich państwach członkowskich. Obecnie trwają prace nad platformą zamówień publicznych na poziomie krajowym, która będzie dostępna dla wszystkich samorządów. Wciąż istnieje tzw. miniPortal,³ platforma e-zamówień obsługiwana na poziomie krajowym, która jest dostępna dla samorządów, które mogą korzystać z kombinacji rozwiązań w zakresie e-zamówień, co skutkuje brakiem znormalizowanego podejścia. Zalicza się do nich korzystanie z rozwiązań zewnętrznych (na zasadzie subskrypcji lub zakupu licencji), własnych narzędzi lub narzędzia tymczasowego UZP, tj. miniPortalu. Nowe rozwiązanie (e-Platforma) ma zastąpić obecny miniPortal. Według samorządów lokalnych w niektórych przypadkach na miniPortalu występują problemy techniczne. Przykładowo bardzo trudno jest pobrać z systemu zaszyfrowane oferty. W oparciu o informacje z prowadzonego przez OECD badania, wiele z nich już ma problemy z systemem e-zamówień.

Ramka 9.5. Ku przestrodze - nowelizacja prawa zamówień publicznych w Czechach w 2012 r

W 2012 r., Republika Czeska przeprowadziła ważną nowelizację Ustawy o zamówieniach publicznych z 2006 r. (art. nr 137/2006), obejmującą szereg postanowień dotyczących przejrzystości, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dokumentacji przetargowej, kryteriów wyboru, jak również dodatkowych środków wykonawczych. Reforma ta miała na celu między innymi promowanie procedur przetargowych, a nie bezpośredniego przyznawania zamówień. Reforma, choć sama w sobie stanowi szczytny cel, nie uwzględniła obciążeń administracyjnego, jakie zmiany te nałożyły na instytucje zamawiające, ani kroków przygotowawczych koniecznych do zagwarantowania tego, że instytucje zamawiające będą w stanie wdrożyć nowe rozwiązania prawne.

W efekcie po ogłoszeniu nowe przepisy spowodowały spustoszenie w czeskiej administracji publicznej i wywołały popłoch wśród zamawiających, którzy starali się ogłosić jak najwięcej przetargów na starych zasadach. Należy zauważyć, że czas pomiędzy uchwaleniem ustawy a jej wejściem w życie wynosił zaledwie pięć tygodni. Ponadto, nie przewidziano również odpowiedniego wsparcia w celu zapewnienia wdrożenia zmian prawnych. Na przykład, materiały szkoleniowe i wytyczne dotyczące nowej ustawy zostały udostępnione dopiero kilka miesięcy po jej wejściu w życie. Z powodu ogromnej niepewności związanej z pośpiesznym przyjęciem ustawy, jak również z powodu braku wytycznych i szkoleń,

instytucje zamawiające powróciły do stosowania w swoich przetargach wyłącznie kryterium ceny, zamiast promować stosunek jakości do ceny.

Faktycznie reforma była wprowadzana w pośpiechu ze względu na presję polityczną, aby wywiązać się z podjętego przez nowy rząd zobowiązania do walki z korupcją. W związku z tym reforma nie została poddana regularnemu procesowi konsultacji i została uchwalona w krótkim czasie, bez niezbędnego wkładu ze strony podmiotów, które ostatecznie wprowadzają zmiany prawne w życie. W rezultacie reforma okazała się niemożliwa do utrzymania i w ciągu jednego roku wiele zmian uznanych za uciążliwe zostało uchylonych.

Źródło: KE (2016^[24]), Stock-taking of Administrative Capacity, Systems and Practices across the EU to Ensure the Compliance and Quality of Public Procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds - Final Report, European Commission.

Wraz z nowymi zmianami prawnymi, znacznie więcej postępowań o udzielenie zamówienia publicznego będzie odbywać się za pośrednictwem nowej platformy e-zamówień. Tymczasem z rozmów z samorządami wynika, że nie uważają się one za gotowe na taki rozwój sytuacji i obawiają się, że dostawcy również nie są gotowi na zmierzenie się z cyfryzacją procesu. Ustalenia te są zgodne ze sprawozdaniem z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych z 2018 r. przygotowanym przez UZP, w którym instytucje zamawiające nie postrzegają siebie i rynku jako w pełni przygotowanych do przyjęcia e-zamówień (Falkowska, 2018^[31]). Biorąc pod uwagę to, że planowana platforma jeszcze nie jest uruchomiona, wiele gmin i miast nie wie czego może się spodziewać po nowym systemie. Można więc przypuszczać, że brak doświadczenia i przewidywalności rodzi wątpliwości co do ogólnego przejścia na e-zamówienia. Ponadto władze lokalne uważają, że publikacja zamówień o wartości powyżej 50 000 zł (12 000 euro) będzie dodatkowym obciążeniem w porównaniu z obecną sytuacją, w której istnieje większa elastyczność do progu 30 000 euro.

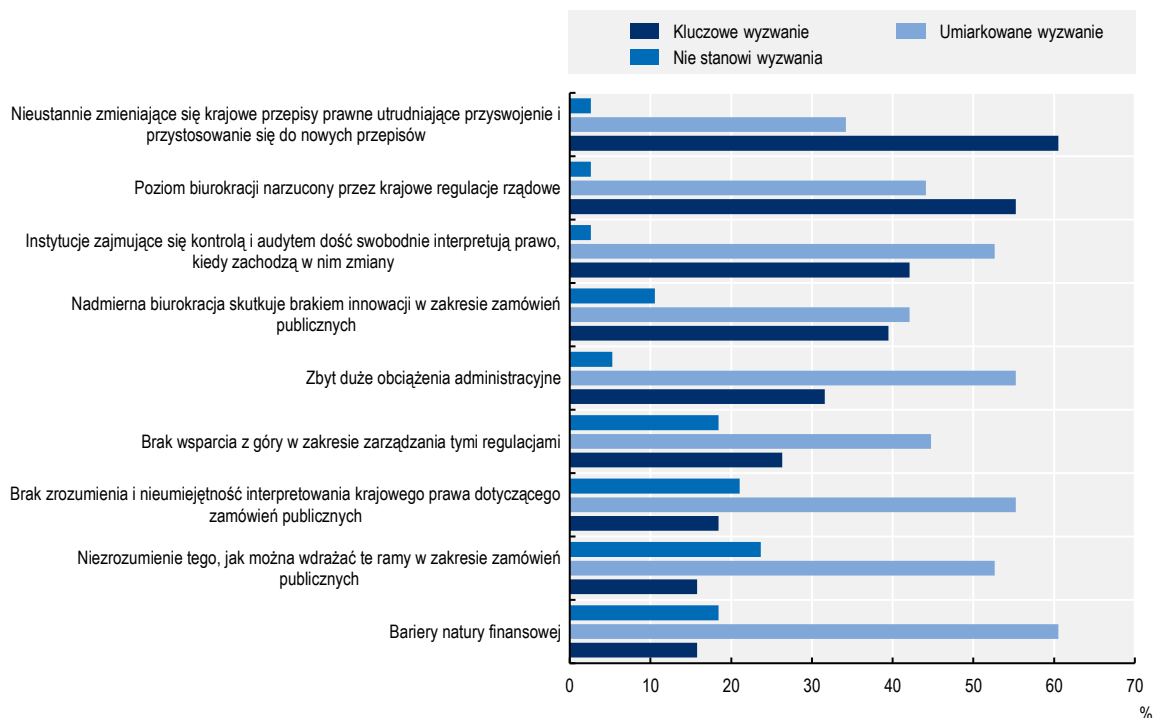
Jasność prawna i zrozumienie w zakresie przyszłych przepisów jest bardzo ważne dla ograniczenia obciążeń administracyjnych. W wielu przypadkach samorządy nadal nie mają jasności co do poprzednich zmian i nie są w stanie w pełni zrozumieć niektórych z obecnie obowiązujących postanowień (zob. Ramka 9.6). Taka sytuacja stwarza szereg wyzwań, bo urzędnicy nie są w stanie jasno przekazywać informacji na temat wymogów zamówienia dostawcom, w szczególności MŚP, które prawdopodobnie same nie posiadają szczegółowej wiedzy specjalistycznej. Ponadto zdolność do przyjęcia ważnych aspektów dobrych praktyk w zakresie zamówień, takich jak kryteria pozacenowe, będzie ograniczona, jeżeli postanowienia prawne nie są jasne. Wreszcie, jak podkreślali respondenci, brak jasności prawa zwiększa prawdopodobieństwo składania odwołań.

Działania na szczeblu krajowym we współpracy z samorządami mogą być podstawą do zmniejszenia obciążeń administracyjnych

Rząd krajowy odgrywa kluczową rolę nie tylko w opracowywaniu określonej reformy, ale również w zapewnieniu jej pomyślnego przyjęcia i wdrożenia na całym terytorium kraju. W przypadku zamówień publicznych obowiązki te leżą w gestii UZP. Zważywszy, że zamówienia publiczne są silnie zdecentralizowane należy zwrócić szczególną uwagę na to, aby wszystkie podmioty były zaangażowane w proces wprowadzania zmian prawnych. Działania na szczeblu krajowym, mające na celu wspieranie samorządów lokalnych w procesie reformy, są tym ważniejsze, że obciążenia administracyjne dla nich mogą być również związane z samym procesem wdrażania reformy. Mogą one odczuwać presję za każdym razem, gdy dochodzi do zmian prawnych, nie będąc wystarczająco przygotowanymi do przyjęcia tych zmian poprzez np. konsultacje, szkolenia i czas potrzebny na przyswojenie nowych przepisów. Jak już wspomniano, w trakcie kilku reform samorządy miały trudności z dostosowaniem się do nowo zmienionych przepisów dotyczących zamówień oraz z nadążaniem za nowymi wymogami.

Interakcje między jednostkami samorządu lokalnego, a Urzędem Zamówień Publicznych, zaobserwowane podczas spotkań w terenie, wskazują na potrzebę wzmocnienia skutecznego, wielopoziomowego zarządzania, w ramach którego kanały komunikacji i współpracy między szczeblem krajowym i lokalnym będą dobrze funkcjonować i wspierać samorządy w całym cyklu życia reformy. Od jej rozpoczęcia po wsparcie potrzebne do jej wdrożenia, np. poprzez wytyczne i narzędzia. Takie mechanizmy rządzenia pomogłyby zminimalizować obciążenia administracyjne odczuwane przez władze lokalne w kolejnych cyklach reform.

Rysunek 9.5. Wyzwania zidentyfikowane przez samorządy w zakresie stosowania przepisów Prawa Zamówień Publicznych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 38 gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=38). Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

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

Wydaje się, że przy zmianie przepisów dotyczących zamówień publicznych zaniedbano czas na ich przygotowanie. Kiedy w 2016 r. przyjęto nowe rozporządzenie w sprawie zamówień publicznych, nie przewidziano okresu karencji dla zamawiających na dostosowanie się, a egzekwowanie przepisów zaczęło obowiązywać natychmiast. Nie mając szansy na dostosowanie się do nowych przepisów samorządy lokalne miały duże trudności z natychmiastowym stosowaniem prawa. Informacje uzyskane od badanych samorządów wskazują, że niektóre z nich nie dowiadują się o żadnych zmianach lub poprawkach do ustawy, dopóki nie zostanie ona uchwalona. To skutkuje całkowitym brakiem zrozumienia w jaki sposób interpretować poprawki. Kwestia ta była szczególnie istotna w przypadku minionych zmian. Natomiast świadomość dotycząca nadchodzących zmian regulacyjnych wydaje się nieco lepsza ponieważ przynajmniej niektóre samorządy wzięły udział w odpowiednich szkoleniach. Po raz kolejny mniejsze gminy prawdopodobnie najbardziej ucierpią na tak wprowadzanych zmianach.

Ramka 9.6. Dodatkowe obszary stanowiące obciążenie dla samorządów lokalnych

Samorządy, z którymi rozmawiało OECD, zwróciły uwagę na kilka aspektów przepisów reformy dotyczącej zamówień publicznych, które dodają złożoności i zwiększają obciążenie administracyjne:

- *Obowiązkowe stosowanie kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie:* nowelizacja ustawy Pzp z 2016 r. uchwaliła regułę stosowania kryteriów pozacenowych o łącznej wadze co najmniej 40%. Brakuje jednak jasnych wytycznych dla zamawiających jak stosować kryteria pozacenowe, przez co rzadko są one stosowane. Instytucje zamawiające są tak przyzwyczajone do traktowania ceny jako kryterium, że nie mają obecnie pewności, jak stosować kryteria pozacenowe. Ponadto niepewność prawna związana z zasadą stosowania kryteriów pozacenowych powoduje częste odwołania w tym zakresie.
- *Bardziej rygorystyczna weryfikacja podwykonawców:* w nowej ustawie Pzp zamawiający może żądać od wykonawcy wskazania w części ofertowej zamówienia, czy zamierza powierzyć wykonanie robót podwykonawcom, a także podania przez wykonawcę nazw (firm) podwykonawców. W określonych sytuacjach zamawiający może też sprawdzić, czy wobec podwykonawców nie zachodzą podstawy wykluczenia, o ile zostało to określone w dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia. Wcześniej proces weryfikacji dotyczył tylko głównego wykonawcy. Jednostki samorządu terytorialnego często zatrudniają tylko jedną osobę odpowiedzialną za zamówienia publiczne, w związku z czym tego typu weryfikacja jest bardzo uciążliwa w realizacji.
- *Złożenie obszernej dokumentacji przetargowej:* oferenci muszą składać oferty w formie papierowej, co wymaga szerokiej wiedzy na temat formy szczegółowych dokumentów. Ponieważ oferenci często nie posiadają praktycznej wiedzy w tym zakresie, instytucje zamawiające muszą odpowiadać na wiele pytań i prosić oferentów o dodatkowe wyjaśnienia.
- *Zakaz konsultacji rynkowych:* z wyjątkiem postępowania w trybie negocjacji Pzp w Polsce zakazuje prowadzenia dialogu z dostawcami na temat treści ofert po wszczęciu postępowania. O ile zamawiający mogą prowadzić z dostawcami dyskusje o charakterze technicznym dotyczące przyszłego procesu udzielania zamówienia, o tyle nie mogą w żadnym wypadku opisywać treści oferty. Należy jednak zauważyć, że badanie rynku poprzedzające postępowanie ("wcześniejsze konsultacje rynkowe") są dozwolone i popierane.

Źródło: W oparciu o wywiady z samorządowcami przeprowadzone podczas trzech misji informacyjnych OECD na poziomie lokalnym.

Konsultacje są pomocne w przygotowaniu do nadchodzących zmian w przepisach, a także w zbieraniu opinii od praktyków, których takie zmiany dotyczą. W odniesieniu do nadchodzącego prawodawstwa wtórnego, UZP twierdzi, że przeprowadził szerokie konsultacje z samorządami terytorialnymi. W szczególności, projekt ustawy został umieszczony jako dokument do konsultacji publicznych na stronie internetowej Urzędu, a także został przesłany do Związku Miast Polskich (ZMP) dla rozpowszechnienia i weryfikacji wśród miast. Według UZP projekt ustawy wzbudził różne reakcje ze strony władz lokalnych, ale ogólnie rzecz biorąc jest postrzegany jako narzędzie promujące pozytywne zmiany. Zgłaszano obawy dotyczące dodatkowych obciążeń, niemniej jednak UZP jest przekonany, że nowe prawo będzie dla satysfakcjonujące.

Dowody wskazują natomiast, że zaangażowanie samorządów lokalnych w ten proces było ograniczone. Wiele z tych, z którymi przeprowadzono wywiady i które wypełniły kwestionariusz, stwierdziło, że mają bardzo ograniczony kontakt z UZP i nie były świadome jakichkolwiek odbywających się konsultacji społecznych. Podobnie komunikacja dotycząca nowej ustawy 2021 była ograniczona lub nie dotarła do

niektórych odbiorców końcowych. Gminy, szczególnie te bardzo małe, często mają ograniczone możliwości, aby w znaczący sposób zaangażować się w proces konsultacji. W rezultacie, niektórzy praktycy zajmujący się u nich zamówieniami publicznymi są zdania, że przepisy są niepraktyczne i nie uwzględniają w wystarczającym stopniu sposobu przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia na szczeblu lokalnym.

Komunikacja między samorządami terytorialnymi a UZP mogłaby stanowić dodatkowy instrument ułatwiający przygotowanie do nowych zasad udzielania zamówień i ich stosowania. Dzięki swojej strukturze instytucjonalnej Polska jest dobrze przygotowana do prowadzenia komunikacji z JST. Fakt, że kluczową instytucją odpowiedzialną za zamówienia publiczne jest UZP, daje samorządom jednego, dobrze widocznego partnera do rozmów w sprawach zamówień publicznych. W niektórych krajach OECD, szczególnie zdecentralizowanych, obowiązki związane z zamówieniami publicznymi są rozproszone i samorządy lokalne nie mają jednoznacznego partnera. Po drugie, UZP posiada portal kompleksowej obsługi zamówień publicznych, który gromadzi kluczowe informacje na temat zamówień publicznych w jednym miejscu i jest uznawany za dobrą praktykę udostępniania informacji szerokim kręgom odbiorców, na przykład samorządom terytorialnym.

Wiele wskazuje na to, że samorządy lokalne, z którymi przeprowadzono wywiady, nie mają ustanowionych kanałów komunikacji z UZP, jak również nie uważają, aby UZP był zaangażowany na poziomie lokalnym. W wielu przypadkach, podstawowa forma komunikacji z UZP ogranicza się do wysyłania zaproszeń do składania ofert/ogłoszeń o przetargach i oświadczeń o wynikach postępowań. Komunikacja ta odbywa się wyłącznie za pośrednictwem strony internetowej UZP. Częściowo wynika to z ogólnego przekonania, że UZP nie dysponuje wystarczającą liczbą pracowników do wypełniania swoich licznych zadań, w tym do prowadzenia kontaktów z samorządami. Bardziej proaktywna komunikacja zwiększyłaby przepływ informacji i wsparła przyjęcie ważnych aspektów reformy, takich jak wprowadzenie elektronicznych zamówień publicznych i stosowanie kryteriów pozacenowych. Nie ma jednego uniwersalnego podejścia do komunikacji. Niektóre kraje OECD, zwłaszcza mniejsze, aktywnie wykorzystują media społecznościowe do rozpowszechniania informacji na temat zamówień. Inne wykorzystują bardziej tradycyjne środki komunikacji, takie jak okólniki lub umieszczanie aktualności na własnych stronach internetowych. Regularne spotkania bezpośrednie stanowią dodatkowy sposób nawiązywania kontaktów z instytucjami zamawiającymi, co w Holandii praktykowane jest przez PIANOo - niderlandzkie Centrum ekspertyz w zakresie zamówień publicznych. W niektórych przypadkach organy krajowe ułatwiają wymianę między partnerami poprzez tworzenie forów lub platform, na których praktycy mogą wymieniać się informacjami bezpośrednio między sobą (patrz Ramka 9.7).

Ramka 9.7. Niderlandzkie Centrum Ekspertyz w Zakresie Zamówień Publicznych, PIANOo

W 2005 r. powstało Niderlandzkie Centrum Ekspertyz w Zakresie Zamówień Publicznych, PIANOo, przy Ministerstwie Gospodarki i Klimatu, którego celem jest profesjonalizacja nabywców publicznych. Głównym celem PIANOo jest centralizacja informacji na temat zamówień publicznych oraz ułatwienie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy osobami zajmującymi się zawodowo zamówieniami publicznymi. PIANOo jest uznawane za główną platformę internetową poświęconą zamówieniom w sektorze publicznym, gromadzącą wiarygodne i aktualne informacje. Usługi informacyjne oferowane przez PIANOo obejmują m.in. wydawany co dwa tygodnie biuletyn elektroniczny na temat zamówień publicznych, cotygodniowy przegląd prawny i streszczenie orzecznictwa, wzory szablonów oraz narzędzia internetowe. Strona internetowa PIANOo odwiedzana jest średnio 50 000 razy miesięcznie, a jej zawartość pobierana jest przez 13 500 osób. Ponadto platforma zapewnia bezpośredni dostęp do

forum PIANOo, społeczności skupiającej 1 600 specjalistów ds. zamówień publicznych, którzy mogą bezpośrednio wymieniać się informacjami na temat zamówień publicznych.

Źródło: KE (n.d.^[32]), Building an Architecture for the Professionalisation of Public Procurement, <http://dx.doi.org/10.2873/56676>.

O ile komunikacja między szczeblem krajowym a szczeblem lokalnym wydaje się ograniczona, o tyle komunikacja i współpraca między samorządami wydaje się bardziej ugruntowana, choć w dużej mierze odbywa się kanałami nieformalnymi. Umożliwia to dzielenie się wiedzą i doświadczeniem w zakresie różnych tematów, w tym dobrych praktyk i dokumentów przetargowych. Wspieranie tego rodzaju kanałów współpracy typu *peer-to-peer* z UZP mogłoby być kolejnym sposobem na zmniejszenie różnego typu obciążeń administracyjnych. Można rozważyć dostępne mechanizmy współpracy międzygminnej (omówione w Rozdziale 6) jako modele odpowiednie do zwiększania potencjału i wymiany doświadczeń na poziomie lokalnym. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska jest przykładem takiej współpracy w sferze zamówień publicznych (Ramka 9.8).

Ramka 9.8. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska - środowisko praktyków z obszaru zamówień publicznych

Powołane do życia w 2014 roku Stowarzyszenie Metropolia Krakowska tworzy zinstytucjonalizowaną płaszczyznę współpracy dla 15 stowarzyszonych w nim gmin – Krakowa i otaczających go 14 gmin: Biskupice, Czernichów, Igołomia – Wawrzeńczyce, Kocmyrzów – Luborzyca, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątniki Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki.

Stowarzyszenie wspiera swoich członków w wielu kwestiach związanych z realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), w tym w zakresie zamówień publicznych. W zakresie zamówień publicznych Stowarzyszenie utworzyło regularną grupę roboczą (Forum Zamówień Publicznych), która umożliwia wymianę doświadczeń pomiędzy praktykami i zapewnia stałe wsparcie w codziennej pracy pracowników samorządowych odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. Forum Zamówień Publicznych spotyka się raz w miesiącu i omawia wybrane tematy, takie jak zmiany w przepisach oraz zaawansowane praktyki przetargowe. Spotkania i webinaria obejmują wspólną analizę obszarów problemowych i wypracowywanie wspólnego podejścia do konkretnych zagadnień, takich jak: kryteria oceny ofert, warunki udziału wykonawców, podział zamówienia na części, zasady konkurencji itp. Dodatkowo członkowie Forum mają stały dostęp do zewnętrznego wsparcia eksperckiego oraz dostęp do opracowywanego raz w roku katalogu dobrych praktyk.

Źródło: (Krakow Metropolis Association, n.d.^[33]), <http://metropoliakrakowska.pl/sektory/o-stowarzyszeniu> (dostęp 16 kwietnia 2021 r.)

Samokształcenie w zakresie ram regulacyjnych w celu łatwiejszego przyjęcia nowych zasad udzielania zamówień

Zapewnienie szkoleń i wytycznych przez podmiot na poziomie krajowym, taki jak UZP, ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania prawidłowego przestrzegania i wykorzystywania ram regulacyjnych. Rozumiejąc, że wiele samorządów napotyka wyzwania związane z nowymi zasadami i wymogami, które są przewidziane w szybko zmieniającym się otoczeniu prawnym, UZP podjął wysiłki w celu decentralizacji swojej oferty szkoleniowej i przybliżenia jej władzom lokalnym. W związku z tym, w ramach działań

szkoleniowych i upowszechniających, zorganizował dwie duże konferencje w 2019 r. w Warszawie oraz dodatkowe konferencje w Krakowie, Lublinie, Pile, Sopocie i Wrocławiu w okresie styczeń-marzec 2020 r. (niektóre zostały przełożone ze względu na pandemię COVID-19). Zaplanowano również 68 dwudniowych i 18 jednodniowych szkoleń na temat nowych zasad udzielania zamówień w całej Polsce w okresie 2020-2022. Informacje są regularnie publikowane na stronie Urzędu. Ponadto UZP opracowuje nowe narzędzie e-learningowe zawierające szereg różnych modułów dotyczących zamówień publicznych, mające na celu edukowanie instytucji zamawiających w zakresie nowej krajowej platformy e-zamówień.

Aby uzyskać lepszy wgląd w zamówienia publiczne na poziomie lokalnym, UZP przeprowadził ocenę funkcjonowania zamówień publicznych w 2018 r. Raport ten obejmował analizę potrzeb szkoleniowych w samorządach lokalnych, a także ocenę obecnego poziomu wiedzy, jaką one dysponują w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W sprawozdaniu podkreślono potrzebę dodatkowych szkoleń oraz niejednorodny poziom zadowolenia instytucji zamawiających z oferty szkoleniowej. Według raportu, korzystne byłoby również szersze uwzględnienie e-zamówień w programie szkoleń (Falkowska, 2018^[31]). Wyniki badania zostały wzięte pod uwagę w procesie lepszego kształtowania działań szkoleniowych i podnoszących świadomość, co zostało opisane w Ramka 9.9.

Chociaż UZP podejmuje wysiłki w celu udostępnienia szkoleń poza stolicą, dostęp do szkoleń stanowi poważny problem dla samorządów lokalnych. Wiele lokalnych samorządów twierdzi, że nie zostało poinformowanych o żadnej z tych możliwości doradczych lub szkoleniowych. Co więcej, często nie są oni w stanie uczestniczyć w konferencjach w Warszawie, ponieważ lokalizacja ta nie jest łatwo dostępna dla niektórych urzędników. Bardzo ograniczona dostępność miejsc szkoleniowych również stanowi dla nich istotną przeszkodę. Obecna sytuacja sanitarna związana z pandemią COVID-19 dodatkowo komplikuje podróże i wymaga szerszego wykorzystania narzędzi cyfrowych w szkoleniach w teraźniejszym i przyszłym kontekście. Innym problemem opisanym przez urzędników jest to, że prawo, tworzone przez decydentów, opisywane jest podczas szkoleń przez teoretyków, a nie przez praktyków, w związku z czym warsztaty szkoleniowe nie są zbyt przydatne. Trudności z efektywnym szkoleniem i profesjonalizacją pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi stanowią powszechne wyzwanie w krajach OECD, o czym informuje raport *Reforming Public Procurement*, który analizuje postępy we wdrażaniu Rekomendacji OECD z 2015 r. (OECD, 2019^[34]). Wiele krajów UE i OECD w coraz większym stopniu zmierza w kierunku profesjonalizacji, która opiera się na wcześniej określonych ramach kompetencyjnych, takich jak np. strategia szkoleniowa wprowadzona przez francuską Dyрекcję ds. Zakupów Państwowych (*Direction des achats de l'État*, DAE) (EC, n.d.^[32]). Litwa również rozpoczyna realizację strategii profesjonalizacji opartej na ramach certyfikacji (OECD, 2019^[35]).

Ramka 9.9. Inicjatywy UZP w zakresie szkolenia i podnoszenia świadomości

W oparciu o wnioski z oceny funkcjonowania zamówień publicznych UZP był w stanie zaplanować działania szkoleniowe i informacyjne skierowane w większym stopniu do zróżnicowanej grupy odbiorców z samorządów. UZP samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami rozszerzył zasięg swoich działań organizując wydarzenia dla zamawiających i przedsiębiorców w różnych miastach Polski. Ponadto UZP upowszechniał na swojej stronie internetowej materiały edukacyjne i inne informacje na temat systemu zamówień publicznych oraz opracował m.in. publikację na temat praktycznego stosowania kryteriów pozacenowych i klauzul odwoławczych. Zorganizował również konkurs na najlepsze pozacenowe kryteria oceny ofert. Inicjatywa ta miała na celu promowanie konkretnych przykładów zastosowania kryteriów dotyczących jakości, parametrów technicznych, funkcjonalności, walorów estetycznych, itp.

Dodatkowo powołane zostało Forum Dobrych Praktyk oraz Forum Praktyk Sektorowych - obie inicjatywy promują dobre praktyki udzielania zamówień oraz ustalają zasady udzielania zamówień w poszczególnych sektorach zamówień publicznych. Forum Praktyk Sektorowych skierowane jest przede wszystkim do przedstawicieli poszczególnych sektorów/branż, którzy są aktywni w kształtowaniu warunków wykonywania specjalistycznych czynności na rynku zamówień publicznych. Jako miejsce wymiany wiedzy, doświadczeń i pogłębiania kompetencji, stanowi praktyczne i merytoryczne wsparcie dla zamawiających w procesie udzielania specjalistycznych zamówień.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że portal kompleksowej obsługi zamówień publicznych UZP jest stale aktualizowany. Mianowicie opracowano i udostępniono publikacje dotyczące zamówień publicznych, a także systematycznie poszerzano zbiór wzorcowych dokumentów i dobrych praktyk. Wszystkie te działania będą kontynuowane w kolejnych latach.

Źródło: Informacje przekazane przez UZP.

Wiele samorządów prowadzi własne szkolenia, zarówno dla swoich pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi, jak i dla instytucji zamawiających w obrębie swojej jurysdykcji. W przypadku istotnych zmian w prawie władze lokalne podejmują inicjatywę organizowania dni szkoleniowych dla praktyków zamówień publicznych z regionu. Znamienny przykład został opisany w Ramka 9.10 poniżej. Inne z nich podążają podobną ścieżką. Niektóre z nich są w stanie uczestniczyć w szkoleniach organizowanych przez UZP, jednak nadal muszą same przeprowadzać znaczną część „samokształcenia”. Większe miasta, dysponujące znacznymi zasobami i liczniejszym personelem, mają większe szanse na przeprowadzenie lub uczestnictwo w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych. Natomiast te mniejsze gminy, z mniejszymi zasobami, nie mają takich samych możliwości. Na przykład, większa jednostka o charakterze metropolitalnym regularnie przygotowuje własne sesje szkoleniowe na temat nowego prawa dla wszystkich gmin stowarzyszonych z tym urzędem miasta i zatrudniła zewnętrznego wykonawcę, który praktycznie korzysta z tego prawa, do prowadzenia takich sesji. Z kolei mniejsze gminy oświadczyły, że nie były w stanie uzyskać wystarczających funduszy na organizację takich szkoleń.

Łączenie zasobów pomiędzy samorządami w celu zwiększenia możliwości szkoleniowych, tak jak to już praktykują niektóre z nich, wydaje się skutecznym sposobem na zwiększenie potencjału na poziomie lokalnym. Chociaż pojedyncze inicjatywy już przynoszą rezultaty, wpływ takich „samodzielnie zorganizowanych” szkoleń byłby znacznie większy, gdyby były one organizowane lub koordynowane w centralnym miejscu. ZMP mógłby przejąć inicjatywę w tej dziedzinie, na przykład poprzez regularne badanie potrzeb szkoleniowych i kojarzenie gmin z podobnymi potrzebami szkoleniowymi. Ponadto ZMP mógłby nawiązać współpracę z samorządami lokalnymi i UZP w celu opracowania materiałów

szkoleniowych online, szczególnie w świetle obecnego kontekstu. Co więcej, wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania ułatwiłoby kilkuetapowe podejście do kierowania różnych form wsparcia od rządu krajowego do władz lokalnych, z uwzględnieniem potrzeb różnych rodzajów samorządów.

Ramka 9.10. Szkolenie z zakresu zamówień publicznych prowadzone przez Urząd Miasta w Międzyrzeczu Podlaskim

Międzyrzec Podlaski to miasto w powiecie białskim, w województwie lubelskim. W 2019 roku liczył 16 753 mieszkańców. Urząd Miasta działa jako miejska jednostka samorządu terytorialnego i posiada niewielką komórkę ds. zamówień publicznych z zaledwie jednym pełnoetatowym stanowiskiem w pełni poświęconym zamówieniom publicznym.

Pomimo tak niskiej liczby pracowników miasto stworzyło uznany program szkoleniowy w zakresie zamówień publicznych dla instytucji zamawiających podlegających jej jurysdykcji. W przypadku istotnych zmian w prawie, np. takich jak nadchodzące zmiany, które mają wejść w życie w 2021 r., miasto organizuje dni szkoleniowe dla praktyków zamówień publicznych z regionu. W lipcu 2020 r. odbyła się sesja szkoleniowa, której celem było przekazanie informacji na temat nowych przepisów prawa wtórnego. Ostatnia sesja, która odbyła się na początku roku, zgromadziła około 60 osób. Szkolenie to nie jest ukierunkowane na przedsiębiorstwa/sektor prywatny - jest przeznaczone wyłącznie dla instytucji zamawiających. W momencie pisania niniejszego raportu, Międzyrzec Podlaski planuje współpracę z sąsiednimi gminami w celu rozszerzenia zakresu szkolenia.

Źródło: Urząd Miasta w Międzyrzeczu Podlaskim (2020^[36]), *Municipal Council*, <https://www.miedzyrzec.pl/en/> (dostęp 11 czerwca 2020 r.)

Strategie na rzecz uproszczenia postępowania o udzielenie zamówień publicznych na szczeblu lokalnym

Jednostki samorządu lokalnego dysponują ograniczonymi możliwościami upraszczania ram prawnych i regulacyjnych w zakresie zamówień publicznych. Jak wynika z kwestionariusza OECD niewielka część z nich (21 %) aktywnie uczestniczy w kształtowaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych poprzez politykę na szczeblu lokalnym lub poprzez wpływanie na krajowe przepisy o zamówieniach publicznych. Działania podejmowane przez gminy mogą przybierać różne formy, ale ostatecznie ograniczają się do wydawania opinii na temat projektu ustawy Pzp, określania orzecznictwa i regulowania zamówień do progu 30 000 euro (Tabela 9.2). Władze lokalne mają wciąż możliwości optymalnego wykorzystania zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych. Chociaż wartość tego typu zamówień jest stosunkowo niewielka, mogą one mieć znaczący wpływ na lokalną gospodarkę szczególnie gmin wiejskich. Optymalizacja zamówień publicznych o niewielkiej wartości może być korzystna w szczególności dla MŚP, ponieważ tego typu firmy często nie mają możliwości technicznych lub finansowych, aby konkurować o większe kontrakty. Małe samorządy mogą skorzystać z cyfryzacji zamówień publicznych, w tym zamówień poniżej progu, aby zwiększyć ich skuteczność.

Tabela 9.2. Przykłady rozwiązań na poziomie lokalnym w zakresie kształtowania ram prawnych zamówień publicznych

Gmina	Rodzaj wdrożonej polityki zamówień publicznych na szczeblu lokalnym
Kraków	Orzecznictwo rozstrzygające sprawy miejskie; współtworzenie raportów kontrolnych; tworzenie własnych ram polityki lokalnej.
Katowice	Regulacje wewnętrzne i możliwość opiniowania projektów aktów prawa krajowego.
Poznań	Opinia na temat projektu ustawy Pzp w imieniu Związku Miast Polskich. Udział w konferencji uzgodnieniowej dotyczącej nowego Prawa Zamówień Publicznych. Aktualizacja przepisów wewnętrznych.
Bieliny, Łubianka	Przepisy określające zasady udzielania zamówień do 30 000 euro.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD. (2020).

Strategie udzielania zamówień podprogowych w samorządach lokalnych

Jak już wspomniano, niektóre gminy wprowadzają rozwiązania w stosowaniu zamówień podprogowych w formie wewnętrznych regulacji lub podobnych instrumentów w celu optymalizacji swoich procedur udzielania zamówień. W tym kontekście rozwiązania dla zamówień „podprogowych” odnoszą się do istniejących ram, które regulują zakupy dokonywane przez instytucje zamawiające, które nie przekraczają progów ustanowionych przez ustawę Pzp dla robót budowlanych, dostaw i usług. W zależności od gminy, rozwiązania te mogą mieć mniej lub bardziej sformalizowany charakter. Jak wspomniano wcześniej, obecny próg stosowania ustawy Pzp w Polsce wynosi 30 000 euro. Zgodnie z wynikami kwestionariusza OECD i przeprowadzanymi wywiadami, znaczna część samorządów lokalnych posiada formalne procedury zarządzania zamówieniami podprogowymi.

W przypadku niektórych takie procedury zamówień są utrzymywane na możliwie najbardziej podstawowym poziomie. Dotyczy to na przykład gmin, które stosują zasadę najniższej ceny we wszystkich zamówieniach podprogowych. Oferty w wysokości od 20 000 euro do 30 000 euro są otwarcie publikowane i ogłaszane na ich stronie internetowej. Przyjmowane są wyłącznie oferty złożone w formie pisemnej: oferty nie są przyjmowane za pośrednictwem platformy e-zamówień, z uwagi na brak wystarczających zdolności zarówno ze strony instytucji zamawiających, jak i wykonawców. Gminy te stosują procedurę "zapytania ofertowego" tak często, jak to możliwe - zazwyczaj w przypadku trzech do czterech kluczowych przedsiębiorstw. Celem takich procedur jest zapewnienie, że postępowanie jest maksymalnie otwarte i przejrzyste.

Inne samorządy stosują po prostu kryterium, zgodnie z którym w przypadku zamówień zbliżających się do progu 30 000 euro musi zostać przeprowadzony przetarg konkurencyjny. Jedna z badanych gmin po prostu ocenia zamówienia podprogowe indywidualnie dla każdego przypadku. W miarę zbliżania się zamówienia publicznego do progu 30 000 euro stosowane są bardziej rygorystyczne procedury. Wiele badanych samorządów stwierdziło, że znacznie łatwiej jest udzielać zamówień podprogowych, ponieważ sam proces udzielania zamówień wiąże się z mniejszymi obciążeniami administracyjnymi. Przykładowo, w przypadku zamówień podprogowych nie ma wymogu ogłaszania ich przez wymagane 30 dni, które nakazuje ustawa Pzp. W niektórych przypadkach strategie podprogowe polegają na utworzeniu komisji, która decyduje o wyborze firmy, której zostanie udzielone zamówienie.

Sukces procedur zamówień podprogowych może wynikać ze sformalizowanych, zakorzenionych procesów, które wiążą się z większą efektywnością. Ponadto, znormalizowane procedury zamówień mogą być korzystne z punktu widzenia dostawców, ponieważ zazwyczaj mają na celu zwiększenie przejrzystości i konkurencji. Miasta, które posiadają większe zespoły ds. zamówień publicznych są bardziej skłonne do stosowania polityki podprogowej. Nie ma jednak jednego uniwersalnego podejścia do tego rodzaju postępowania w zakresie zamówień. W rzeczywistości muszą one pogodzić różne cele, takie jak zwiększona przejrzystość i konkurencja w stosunku do rynku, przy jednoczesnym zachowaniu pewnego

stopnia uproszczenia i elastyczności. Co ważne, procedury zamówień podprogowych muszą być dostosowane do poziomu zdolności danej jednostki samorządowej, tak aby nie powodować dodatkowej złożoności i obciążenia pracą podmiotów, które już borykają się z ograniczonymi zdolnościami.

Wykorzystanie cyfryzacji w zamówieniach ponad- i podprogowych

Institucje zamawiające odczuwają dużą niepewność wobec przejścia na nową platformę e-zamówień. Szczególnie biorąc pod uwagę to, że nie jest ona jeszcze operacyjna. Poza ich własnym ograniczonym przygotowaniem twierdzą, że również dostawcom brakuje umiejętności, narzędzi i gotowości do przejścia na cyfrowe procesy zamówień. Należy podkreślić, że takie trudności nie dotyczą jedynie lokalnych urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne w Polsce, ale są powszechnie spotykane w krajach OECD, jak podkreślono w raporcie *Reforming Public Procurement* (OECD, 2019^[34]).

Obawy te są zrozumiałe w przypadku mikroprzedsiębiorstw i MŚP na poziomie lokalnym, które mogły dotychczas nie mieć styczności z procesami e-zamówień. Ponadto tego typu transformacja wymaga odpowiedniego przygotowania zarówno ze strony instytucji zamawiających jak i dostawców. Mimo tego gminy w opinii OECD nie muszą obawiać się cyfryzacji. W rzeczywistości narzędzia e-zamówień można zaprojektować w taki sposób, aby uprościć cały proces udzielania zamówień, w tym zamówień o małej wartości. Cyfryzacja zamówień o małej wartości ma na celu otwarcie konkurencji. Wiele państw członkowskich OECD i innych krajów posiada już pozytywne doświadczenia w zakresie przechodzenia na cyfrowe zamówienia publiczne powyżej i poniżej progów. Na przykład Tunezja wprowadziła tzw. E-Shopping Mall dla zamówień o małej wartości. Od momentu wprowadzenia system ten cieszy się ogromną popularnością wśród dostawców i zamawiających. Pozwala on na zwiększenie przejrzystości i konkurencji na rynkach zamówień, które wcześniej były w dużym stopniu uzależnione od uznanych dostawców (OECD, 2020^[37]). We Włoszech funkcjonuje podobny, szeroko rozpowszechniony system o nazwie MePA (Public Administration e-Marketplace) dla zamówień na towary, usługi i prace konserwacyjne poniżej progów unijnych. Ponadto e-zamówienia w krajach OECD stopniowo rozwijają się w kierunku kompleksowego systemu, który pozwoli na poprawę przepływu pracy, automatyzację procesów i eliminację tzw. „silosów”. Na przykład coraz większa liczba systemów obejmuje moduły wywiadu gospodarczego lub e-aukcji (OECD, 2019^[34]).

Podczas gdy wiele samorządów wahało się czy wprowadzić e-zamówienia, niektóre przyjęły proaktywne podejście wprowadzając komercyjną platformę e-zamówień przed obowiązującym terminem. W ten sposób dostosowali swoje procedury zamówień podprogowych do krajowej ustawy Pzp (zob. Ramka 9.11). Podejście takie miało na celu przygotowanie rynku do nadchodzących zmian na poziomie krajowym. Chociaż początkowo obawiano się reakcji rynku na przejście na e-zamówienia, władze odnotowały zadowolenie ze strony dostawców.

Ramka 9.11. Platforma e-zamówienia dla zamówień podprogowych w Urzędzie Miejskim w Płocku

W celu zapewnienia, że zarówno zamawiający jak i wykonawcy są w stanie skutecznie dostosować się do nowych wymogów ustanowionych przez ogólnokrajową platformę e-zamówień, miasto Płock stworzyło własną platformę internetową o nazwie *platformazakupowa.pl*. Zamówienia powyżej 30 000 zł (i do progu 30 000 euro) muszą być publikowane na tej platformie, administrowanej przez komórkę ds. zamówień publicznych.

Kiedy w 2018 roku UZP zapowiedział nowe prawo, które nakładało na wszystkich zamawiających obowiązek korzystania z nowego elektronicznego systemu przetargowego, ta jednostka samorządowa wdrożyła własną e-platformę dla zamówień podprogowych, po to, aby zarówno zamawiający, jak i dostawcy potrafili z takiego systemu korzystać. Platforma jest bardzo prosta i cieszy się dużym zainteresowaniem użytkowników. System ten nie jest jeszcze interoperacyjny z innymi platformami e-zamówień w sąsiednich gminach, ale w przyszłości można rozważyć taką modernizację.

Obecnie *platformazakupowa.pl* ma zarejestrowanych około 150 000 dostawców i 1000 zamawiających. Kiedy platforma została uruchomiona po raz pierwszy, wykonawcy i zamawiający obawiali się, że spowoduje ona wzrost biurokracji. Z czasem zrozumieli, że jest to proste narzędzie, które służy przede wszystkim do usprawnienia postępowania o udzielenie zamówienia i przygotowania się na nadchodzącą krajową platformę e-zamówień.

Urząd Miasta Płocka przeprowadził również szkolenia dla zamawiających z obsługi swojej platformy elektronicznej. Szkolenie przeprowadziła firma, która zaprojektowała platformę.

Źródło: Urząd Miasta Płocka (n.d.^[38]), *Platformazakupowa.pl*, <https://przetargowa.pl>.

Dobrze zaprojektowany system e-zamówień może przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dzięki wbudowanym połączeniom interoperacyjnym z innymi platformami rządowymi. Pozwala to skrócić czas poświęcany zarówno przez zamawiających, jak i dostawców. Jak sugeruje jedna z badanych gmin, nowa krajowa e-platforma mogłaby umożliwiać wykonawcom przysyłanie do systemu wstępnie zweryfikowanych referencji, aby uniknąć konieczności ponownego sprawdzania referencji, opartego na złożonych dokumentach. Weryfikację kryteriów kwalifikacji i wyłączenia można również uprościć poprzez połączenie elektronicznego systemu zamówień publicznych z ewidencją działalności gospodarczej, ewidencją podatkową, bazą danych o karalności i innymi odpowiednimi bazami danych.

Nie bez znaczenia jest to, że powszechne stosowanie e-zamówień generuje dane dotyczące zamówień publicznych, które z kolei mogą być analizowane podczas monitorowania realizacji zadań oraz ewaluacji procesu zamówień. Na szczeblu lokalnym instytucje zamawiające mogą wykorzystywać informacje zawarte w danych dotyczących zamówień do celów analizy rynku i benchmarkingu, zwiększając tym samym skuteczność zamówień. Instytucje krajowe mogłyby poprawić swoją funkcję monitorowania i nadzoru.

Rekomendacje

Poniższe rekomendacje mają na celu wprowadzenie zasad upraszczania procedur administracyjnych na szczeblu lokalnym oraz poprawę wdrażania reform prowadzonych przez władze krajowe. Koncentrują się one na roli, jaką samorządy lokalne mogą odegrać w kształtowaniu swojego otoczenia regulacyjnego i

zmniejszaniu obciążeń wynikających z przepisów odgórnych. Jednocześnie w rekomendacjach podkreślono rolę, jaką organy krajowe odgrywają w dopilnowaniu, aby reformy były wdrażane sprawnie i nie powodowały dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Rekomendacje dla samorządów lokalnych

Ocena obciążeń administracyjnych generowanych przez biurokrację

Środki na uproszczenie biurokracji są ograniczone i dlatego powinny być alokowane w sposób strategiczny. Gminy powinny zidentyfikować te procedury i wymogi, które nakładają największe obciążenia administracyjne na obywateli i przedsiębiorstwa, a ich uproszczenie potraktować priorytetowo. Rozwiązania mające na celu ograniczenie biurokracji poprzez usprawnienie procesów, wprowadzenie prostego i jasnego języka oraz w miarę możliwości stworzenie alternatywnych rozwiązań cyfrowych, pomagają zwiększyć poziom przestrzegania przepisów i efektywność administracji.

Zwiększenie przejrzystości w kontaktach z interesariuszami.

Należy dążyć do stworzenia i promowania formalnych kanałów komunikacji oraz do standaryzacji dostarczania informacji i usług. Sprzyjałoby to przejrzystości i równemu traktowaniu obywateli i przedsiębiorstw. Ponadto ułatwiłoby to interakcję z interesariuszami, którzy nie przebywają na stałe na terenie gminy/miasta. W kontekście zamówień publicznych usprawniona interakcja z dostawcami, np. w zakresie pytań dotyczących postępowania o udzielanie zamówienia publicznego, przyczyniłaby się do ułatwienia dostępu do ofert i promowania równego traktowania. Specjalistyczne szkolenia pomogłyby władzom lokalnym wypracować lepsze relacje z interesariuszami, a zwłaszcza wprowadzić w życie mechanizmy wcześniejszych konsultacji rynkowych.

Wykorzystanie narzędzi cyfrowych w celu uproszczenia postępowania o udzielanie zamówienia publicznego oraz dostarczania informacji i usług

Narzędzia cyfrowe mogą pomóc w śledzeniu i identyfikowaniu dokumentów, danych i wymiany informacji oraz skrócić czas potrzebny urzędnikom na rozpatrywanie wniosków. Ponadto zwiększają one dostępność do odpowiednich służb komunalnych i zmniejszają pole do niezgodnych z prawem zachowań. Wdrażaniu narzędzi ICT powinna towarzyszyć kampania informacyjna mająca na celu promowanie ich stosowania zarówno przez obywateli, jak i urzędników publicznych.

W kontekście zamówień publicznych korzystanie z narzędzi cyfrowych, tj. wdrożenie systemu e-zamówień powyżej i poniżej określonych progów, zwiększa skuteczność i dostępność procesu udzielania zamówień, w tym dla małych dostawców. Na przeprowadzenie takiej transformacji należy przeznaczyć odpowiednie środki, zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym.

Wzmocnienie współpracy między samorządami w celu skutecznego kształtowania i wdrażania reform zamówień publicznych

O ile na władzach krajowych spoczywa główna odpowiedzialność za zapewnienie płynnego wdrażania reform, o tyle samorządy lokalne mogą podejmować proaktywne działania, które pozwolą im nie tylko na skuteczne wprowadzenie reform, ale również na uzyskanie większego wpływu w czasie procesu opracowywania reform na szczeblu krajowym. Współpraca pomiędzy nimi jest kluczowa w środowisku, w którym zasoby są ograniczone, a ich spójny głos ma większe znaczenie. Ponadto mogą wykorzystywać różne poziomy zaawansowania z korzyścią dla siebie poprzez łączenie i dzielenie się zasobami i wiedzą fachową.

W kontekście zamówień publicznych istnieją cztery główne obszary, w których współpraca między samorządami lokalnymi przyniosłaby wymierne korzyści w związku z wdrażaniem reformy zamówień

publicznych: dostosowywanie się do zmian regulacyjnych, poprawa procesu konsultacji z władzami krajowymi, zapewnienie szkoleń w zakresie zbliżających się zmian regulacyjnych oraz dzielenie się dobrymi praktykami. W tym celu można by utworzyć centralny punkt kontaktowy z rządem krajowym dotyczący tematów reformy zamówień publicznych przy Związku Miast Polskich (ZMP) lub, alternatywnie, punkt taki mógłby być obsługiwany rotacyjnie przez kolejne samorządy. Dodatkowe propozycje działań różnią się w zależności od tego czy dany samorząd lokalny znajduje się w obrębie MOF, czy poza nim, gdyż wiąże się to ze zróżnicowanym poziomem dostępnych zasobów. Współpraca i łączenie zasobów ma zasadnicze znaczenie dla mniejszych gmin, podczas gdy gminy dysponujące lepszymi zasobami mają do odegrania ważną rolę w dzieleniu się swoją wiedzą i wspieraniu mniejszych.

Uproszczenie praktyk udzielania zamówień poprzez wymianę doświadczeń i dzielenie się wiedzą i procedurami, w tym procedurami poniżej progów zamówień

Dla skutecznego uproszczenia postępowania o udzielanie zamówienia publicznego warto jest wprowadzić wymianę i dzielenie się dobrymi praktykami pomiędzy jednostkami o podobnych uwarunkowaniach. Dzięki temu mniejsze i mniej doświadczone samorządy mogą czerpać korzyści z wiedzy i doświadczenia bardziej zaawansowanych. W niektórych przypadkach uproszczenie może zostać osiągnięte za pomocą wdrożenia rozwiązań już funkcjonujących i dotyczących np. zastosowania jasnego języka w dokumentach przetargowych. Pomóc może również udostępnienie szablonu specyfikacji technicznych. Wydaje się konieczne to, aby samorządy lokalne dążyły do wdrożenia lub optymalizacji istniejących procedur zamówień publicznych poniżej zdefiniowanego progu. Dzięki czemu ten obszar będzie bardziej otwarty, przejrzysty i skuteczny.

Rekomendacje dla rządu i/lub regionalnych poziomów władzy publicznej

Projektowanie procesów administracyjnych łatwych do wdrożenia przez gminy o różnych uwarunkowaniach

Sztywne przepisy i/lub ciągłe zmiany legislacyjne utrudniają ich wdrażanie przez samorząd terytorialny. Dotyczy to zwłaszcza tych samorządów, które dysponują mniejszymi zasobami. Rząd mógłby bardziej bezpośrednio współpracować z władzami lokalnymi i wspierać je poprzez dostarczanie wytycznych, rozwiązywanie ich problemów i przyjmowanie do dyskusji ich propozycji oraz zapewnianie stabilnego i jasnego otoczenia regulacyjnego. Taka forma wsparcia mogłaby być realizowana przez Komisję Wspólną Rządu Narodowego i Samorządu Terytorialnego, w której zasiadają przedstawiciele rządu krajowego oraz samorządów lokalnych. Aby jednak wykorzystać zalety komisji wspólnej, wszystkie regulacje mające wpływ na samorząd muszą zostać poddane ocenie komisji w celu zebrania opinii i informacji zwrotnych od jej członków.

Ważne jest, aby władze krajowe rozważyły obciążenia, jakie nakładają na samorządy lokalne przy wprowadzaniu reform. Pozytywny wpływ oczekiwany w wyniku reformy należy zestawić ze zdolnością jednostek administracyjnych do efektywnego wdrażania zmian regulacyjnych. Usprawnienie podejścia (np. połączenie kilku mniejszych inicjatyw reformatorskich w jedną większą reformę) może pomóc zrationalizować wysiłki i zminimalizować obciążenia regulacyjne.

Władze krajowe za pośrednictwem Głównego Urzędu Statystycznego, mogłyby nawiązać współpracę z instytucjami regionalnymi i lokalnymi, które zbierają dane od samorządów. Pozwoliłoby to ograniczyć biurokrację dla samorządów, np. ocena obciążenia obowiązkami sprawozdawczymi, szczególnie w przypadku, gdy wymagane dane muszą występować w kilku formatach i częściowo się powielają. GUS mógłby tworzyć wytyczne dotyczące charakterystyki i jakości danych oraz być jedynym organem zbierającym informacje i dane statystyczne od samorządów.

Poprawa komunikacji i współpracy z samorządami oraz zwiększenie potencjału sprawnego wprowadzania w życie zmian prawnych

Aby zapewnić większą skuteczność działań reformatorskich, ważne jest wzmocnienie współpracy i koordynacji między szczeblem krajowym i lokalnym (wielopoziomowe zarządzanie). Nawet jeśli proces legislacyjny zachęca do udziału wszystkich interesariuszy w fazie konsultacji publicznych, można podjąć dalsze działania w celu zapewnienia udziału wszystkich rodzajów samorządu. W szczególności, administracja rządowa mogłaby podjąć konkretne działania skierowane do mniejszych gmin, które w przeciwnym razie mogłyby pozostać w tyle. Mianowicie, władze krajowe mogłyby zapewnić reprezentację małych gmin w procesie konsultacji, ponieważ rzadko są one zaangażowane w takie procesy.

Termin dostosowania do zmian prawnych mógłby również uwzględniać potrzeby wszystkich samorządów lokalnych, w szczególności tych mniejszych. Aktywne i skuteczne kanały komunikacji z samorządem lokalnym powinny być zapewnione w trakcie całego procesu reform i ich wdrażania, aby zapewnić właściwe zrozumienie i wprowadzenie w życie zmian prawnych. Przepisom, które wydają się szczególnie uciążliwe dla małych jednostek, powinno towarzyszyć specjalne wsparcie (np. stosowanie kryteriów MEAT), co zapewni ich jednolite stosowanie.

Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej pomyślne wdrożenie i uruchomienie narzędzi ICT, w tym platformy e-zamówień

Cyfryzacja ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia obciążeń administracyjnych i zwiększenia efektywności organów publicznych, w tym samorządu terytorialnego. W kontekście zamówień publicznych przejście na e-zamówienia dla zamówień powyżej i poniżej progów doprowadzi do większej efektywności, uproszczenia i przejrzystości zarówno dla zamawiających, jak i dla dostawców na wszystkich szczeblach administracji, w tym w samorządach. Aby osiągnąć cele w zakresie skuteczności i uproszczenia stawiane przed digitalizacją, konieczna jest jednak sprawnie działająca, przyjazna dla użytkownika i zgodna z wymaganiami infrastruktura cyfrowa, a także dostępność odpowiednich szkoleń. Należy zwrócić uwagę na interoperacyjność narzędzi cyfrowych, takich jak platformy e-zamówień. Jest to szczególnie ważne w przypadku zamówień publicznych, ponieważ może to być istotny czynnik upraszczający procesy (np. poprzez powiązanie z rządowymi bazami danych). W celu przybliżenia użytkownikom narzędzia cyfrowego konieczne jest udostępnienie wszystkim zainteresowanym instrukcji obsługi w formie prezentacji multimedialnych, dzięki którym będą mogli -krok po kroku- nauczyć się prawidłowego korzystania z narzędzia.

Wspieranie decentralizacji wiedzy i dzielenia się dobrymi praktykami

Władze krajowe mogą odegrać istotną rolę w ułatwianiu dzielenia się odpowiednią wiedzą poprzez tworzenie możliwości wymiany i dzielenia się dobrymi praktykami. W szczególności, w przypadku zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych lub Związek Miast Polskich mogłyby wspierać ukierunkowaną wymianę doświadczeń, w ramach której jednostki samorządu lokalnego mogą uczyć się od innych jednostek oraz omawiać istotne dla nich kwestie, wyzwania i rozwiązania. Ponadto, UZP mógłby kontynuować działania wspierające ich polegające na publikowaniu dobrych praktyk, wzorcowych dokumentów i wytycznych istotnych dla postępowania o udzielanie zamówienia publicznego, jak również innych multimedialnych materiałów edukacyjnych na portalu UZP.

Bibliografia

- City Hall of Międzyrzec Podlaski (2020), *Municipal Council*, <https://www.miedzyrzec.pl/en/> (accessed on 11 June 2020). [36]
- City Hall of Płock (n.d.), *Platformazakupowa.pl*, <https://przetargowa.pl>. [38]
- Congress of Local and Regional Authorities (2019), “Local and regional democracy in Poland”, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (accessed on 1 July 2020). [13]
- Dzienni Ustaw (2009), *Act on Public-Private Partnership Journal of Laws*. [25]
- EC (2019), *Digital Government Factsheet 2019 - Poland*, European Commission, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Poland_2019_4.pdf (accessed on 17 July 2020). [14]
- EC (2016), “EU public procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency”, European Commission, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16412> (accessed on 2 July 2020). [20]
- EC (2016), “Poland country profile”, in *Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf. [23]
- EC (2016), “Poland country profile”, in *Public Procurement - Study on Administrative Capacity in the EU*, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf (accessed on 8 July 2020). [29]
- EC (2016), *Stock-taking of Administrative Capacity, Systems and Practices across the EU to Ensure the Compliance and Quality of Public Procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds - Final Report*, European Commission. [24]
- EC (2016), *Structural Business Statistics (database)*, European Commission, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/data/database> (accessed on 2 July 2020). [4]
- EC (n.d.), *Building an Architecture for the Professionalisation of Public Procurement*, Library of Good Practices and Tools, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2873/56676>. [32]
- Falkowska, M. (2018), *Raport z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych. [31]
- Government of British Columbia (n.d.), *Regulatory Reform Policy*, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/about-the-bc-government/regulatory-reform/resources> (accessed on 16 May 2018). [17]
- Government of Poland (2018), *Law on the Amendment of Some Acts to Introduce Simplifications for Entrepreneurs in Tax and Economic Law*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002244/O/D20182244.pdf> (accessed on 2 July 2020). [8]
- Krakow Metropolis Association (n.d.), <http://metropoliakrakowska.pl/sektory/o-stowarzyszeniu>. [33]

- Ministry of Development (2019), *Friendly Law Package*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/pakiet-przyjazne-prawo> (accessed on 2 July 2020). [10]
- Ministry of Development (2019), *Ułatwienia dla firm [Facilitation for Companies]*, [https://www.biznes.gov.pl/pl/ulatownienia-dla-biznesu/ulatownienia-dla-firm](https://www.biznes.gov.pl/pl/ulatwienia-dla-biznesu/ulatownienia-dla-firm) (accessed on 2 July 2020). [9]
- Ministry of Funds and Regional Policy (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Strategy for Responsible Development]*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (accessed on 30 June 2020). [7]
- OECD (2020), "Improving the e-procurement environment in Tunisia: Supporting vulnerable groups in gaining better access to TUNEPS", OECD, Paris. [37]
- OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b0b0924e-en>. [19]
- OECD (2020), "Share of individuals using the Internet to interact with public authorities", *OECD Going Digital Toolkit*, OECD, Paris, <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/23/> (accessed on 17 July 2020). [15]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [22]
- OECD (2019), *Improving Lithuania's Public Procurement System Component 1 - Implementation of Professionalisation and Certification Frameworks*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (accessed on 11 September 2020). [35]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [34]
- OECD (2018), *Indicators of Product Market Regulation*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> (accessed on 29 April 2020). [11]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [18]
- OECD (2018), "Overview", in *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Poland-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf> (accessed on 30 June 2020). [6]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 9 January 2020). [1]
- OECD (2011), *Administrative Simplification in Poland: Making Policies Perform*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264097261-en>. [5]
- OECD (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? : Looking beyond 2010*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en> (accessed on 2 August 2017). [3]

- OECD (2009), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf> (accessed on 30 June 2020). [2]
- OECD.Stat (n.d.), *Government at a Glance - 2019 Edition*, OECD, Paris, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV>. [21]
- Urząd Zamówień Publicznych (2020), *Legal Frameworks*, <https://www.uzp.gov.pl/nowe-pzp/regulacje-pzp>. [27]
- Urząd Zamówień Publicznych (2019), *Projekt ustawy - Prawo zamówień publicznych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320355>. [28]
- Urząd Zamówień Publicznych (2016), "Regulation of the Minister of Development) of 26 July 2016 on the types of documents which the contracting authority may require from the economic operator in a contract award procedure", https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0022/35464/Regulation_on_types_of_documents.pdf. [30]
- Urząd Zamówień Publicznych (2004), *Act of 29 January 2004 - Public Procurement Law*, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0019/40177/Public_Procurement_Law_2018_consolidated.pdf. [26]
- Villarreal, G. and J. Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en>. [16]
- Vitale, C. et al. (2020), "The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1604, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2cfb622f-en>. [12]

Uwagi

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

² Obecnie zamówienia publiczne w UE regulują następujące dwie główne dyrektywy, wprowadzone w 2014 r.: Dyrektywa 2014/24/UE (dyrektywa „klasyczna”) i Dyrektywa 2014/25/UE (dyrektywa „sektorowa”). W uzupełnieniu do tych dyrektyw obowiązują inne szczegółowe przepisy unijne dotyczące sektora obronnego, koncesji i środków odwoławczych. W ramach procesu reformy, państwa członkowskie zostały zobowiązane do transpozycji przepisów unijnych do kwietnia 2016 r.

³ Patrz <https://miniportal.uzp.gov.pl/>.

Glosariusz

Obciążenia administracyjne: koszty związane z uzyskiwaniem, zapoznawaniem się i zrozumieniem przepisów i regulacji, opracowywaniem strategii zgodności i spełnianiem wymogów dotyczących obowiązkowej sprawozdawczości, w tym koszty gromadzenia, przetwarzania, raportowania i przechowywania danych, z wyłączeniem nakładów inwestycyjnych mających na celu zapewnienie zgodności z przepisami oraz kosztów ponoszonych przez sektor publiczny w związku z administrowaniem przepisami.

Upraszczenie procedur administracyjnych: narzędzie służące do przeglądu i upraszczania zbioru przepisów administracyjnych. Jego głównym celem jest eliminowanie zbędnych kosztów ponoszonych przez podmioty regulowane.

Ramy kompetencyjne: ramowy model kompetencji zawierający zestaw wspólnych wymagań dotyczących kompetencji na różnych poziomach stanowisk w sposób, który odzwierciedla wymagane zdolności kierownicze i autonomię pracowników. Może one służyć jako podstawa do zapewnienia skuteczności i efektywności w doborze i rozwoju personelu pod kątem zmieniających się potrzeb organizacji. Może również służyć jako fundament zarządzania talentami i być integralną częścią selekcji rekrutacyjnej, oceny wyników, uczenia się i rozwoju kariery. Nie jest powiązany z ustawą o samorządzie gminnym, ale stanowi samodzielny dokument określający oczekiwane umiejętności urzędników publicznych.

Powiat: Pośredni szczebel administracyjny w Polsce pomiędzy województwem a gminą.

Ewaluacja (ewaluacja polityk): ustrukturyzowana i obiektywna ocena projektu, wdrożenia i/lub wyników przyszłej, trwającej lub zakończonej inicjatywy w ramach polityki. Jej celem jest określenie adekwatności i realizacji celów polityki, jak również ocena takich wymiarów, jak efektywność, skuteczność, wpływ lub trwałość polityk publicznych. Tym samym ewaluacja polityk odnosi się do procesu określania ich wartości lub znaczenia.

Ocena (ewaluacja) ex ante: identyfikacja i krytyczna ocena pozytywnych i negatywnych skutków, jakie mogą wyniknąć z wariantów regulacyjnych i nieregulacyjnych dla analizowanej polityki lub regulacji. Podobnie jak ocena ex post (poniżej), jest ona ważnym elementem podejścia do kształtowania polityk opartego na dowodach.

Ocena (ewaluacja) ex post: ocena skutków i oddziaływania polityk i regulacji po ich wejściu w życie. Istotne jest zapewnienie, aby polityki i regulacje pozostawały aktualne i spełniały swoje cele.

Miejski Obszar Funkcjonalny (MOF): MOF składa się ze gęsto zaludnionego ośrodka i otaczającej go strefy dojazdów, której rynek pracy jest silnie zintegrowany z głównym ośrodkiem.

Innowacyjne mechanizmy finansowania: W przypadkach, gdy publiczne źródła finansowania są niewystarczające do pokrycia potrzeb w zakresie wydatków i inwestycji na poziomie rządu krajowego i samorządów lokalnych, dywersyfikacja źródeł dochodów poprzez poszukiwanie zewnętrznych źródeł finansowania i innowacyjnych mechanizmów finansowania może pomóc w pokryciu tej luki. Samorządy lokalne i rządy krajowe mogą uruchamiać innowacyjne źródła finansowania poprzez współpracę z

sektorem prywatnym i inwestorami instytucjonalnymi, emisję obligacji, partnerstwa publiczno-prywatne, wspólne zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych lub inne instrumenty, takie jak zielone obligacje czy obligacje społeczne.

Kluczowy wskaźnik efektywności (KPI): wymierny parametr pozwalający ocenić, jak skutecznie dana organizacja lub osoba osiąga zbiór wstępnie określonych celów..

Duże i średnie MOF: MOF liczący ponad 250 000 mieszkańców.

Strategia rozwoju lokalnego: to dokument określający strategię samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju danego obszaru. Strategia rozwoju zawiera zazwyczaj konkretne cele, priorytety i zadania rozwoju lokalnego, będące odpowiedzią na potrzeby samorządu.

Jednostka samorządu terytorialnego: termin 'jednostka samorządu terytorialnego' obejmuje w Polsce zarówno gminy, jak i powiaty.

Regiony metropolitalne: Region TL3, w którym ponad 50% ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 250 000 mieszkańców. Dzielą się na:

- Duże regiony metropolitalne - regiony, w których ponad 50% ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 1,5 mln mieszkańców.
- Regiony metropolitalne - jeśli region TL3 nie jest dużym regionem metropolitalnym, a 50% ludności zamieszkuje MOF liczący co najmniej 250 000 mieszkańców.

Gmina: najniższy szczebel administracyjny w Polsce, który można podzielić na trzy kategorie: gminy miejskie, wiejskie i mieszane (miejsko-wiejskie).

Regiony niemetropolitalne położone w pobliżu MOF: Niemetropolitalne regiony TL3, których ludność mieszka w odległości do 60 minut jazdy samochodem od regionu metropolitalnego lub które obejmują ponad 80% powierzchni MOF liczącego co najmniej 250 000 mieszkańców.

Regiony niemetropolitalne: Regiony TL3, w których mniej niż 50% ludności mieszka w MOF. Regiony tej kategorii dzielą się na trzy typy w zależności od poziomu dostępu do MOF o różnej wielkości:

- Regiony niemetropolitalne położone w pobliżu MOF
- Regiony niemetropolitalne obejmujące lub leżące w pobliżu małego MOF
- Odległe regiony niemetropolitalne

Odległe regiony niemetropolitalne: Regiony niemetropolitalne TL3 nie zaliczające się do pozostałych grup regionów niemetropolitalnych, w których mniej niż 50% mieszkańców ma dostęp do małego MOF w odległości do 60 minut jazdy samochodem.

Regiony niemetropolitalne obejmujące lub leżące w pobliżu małego MOF: Niemetropolitalne regiony TL3, których ludność mieszka w odległości do 60 minut jazdy samochodem od regionu metropolitalnego lub które obejmują ponad 80% powierzchni MOF liczącego co najmniej 250 000 mieszkańców..

Otwarte rządzenie: kultura rządzenia, która promuje zasady przejrzystości, uczciwości, rozliczalności i angażowania interesariuszy w celu wspierania demokracji i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia: działania podejmowane przez władze lub instytucję publiczną w celu osiągnięcia konkretnych celów w dziedzinie otwartego rządzenia, począwszy od opracowywania projektów aktów prawnych po realizację konkretnych działań, takich jak konsultacje internetowe.

Kompetencje otwartego rządzenia: połączenie poziomu świadomości, wiedzy i umiejętności potrzebnych urzędnikom publicznym i interesariuszom do skutecznego angażowania się w strategię i inicjatywy na rzecz otwartego rządzenia.

Zasady otwartego rządzenia: Inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia są inspirowane i oparte na następujących czterech zasadach:

- **Przejrzystość:** przejrzyste rządy oznaczają ujawnianie i udostępnianie istotnych informacji i danych publicznych.
- **Uczciwość:** uczciwość w sektorze publicznym definiuje się jako przestrzeganie wspólnych wartości, zasad i norm etycznych w celu wspierania i priorytetowego traktowania interesu publicznego w stosunku do preferencji sektora prywatnego.
- **Rozliczalność:** rozliczalność odnosi się do obowiązków rządu w zakresie informowania obywateli o swoich decyzjach oraz przedstawiania sprawozdań z działalności i wyników rządzenia oraz pracy urzędników publicznych.
- **Zaangażowanie interesariuszy:** wszystkie formy angażowania interesariuszy w cykl kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług, w tym poprzez:
 - a) **Informowanie:** wyjściowy poziom partycypacji charakteryzujący się jednokierunkową relacją, w której rząd wytwarza i dostarcza informacje zainteresowanym podmiotom. Obejmuje on zarówno dostarczanie informacji na żądanie, jak i proaktywne działania podejmowane przez rząd w celu upowszechniania informacji.
 - b) **Konsultacje:** bardziej zaawansowany poziom uczestnictwa pociągający za sobą dwukierunkową relację, w której zainteresowane strony przekazują informacje zwrotne rządowi i vice-versa. Opiera się on na uprzednim zdefiniowaniu zagadnienia, na temat którego poszukuje się opinii, i wymaga dostarczenia odpowiednich informacji, a także przekazania informacji zwrotnych na temat wyników procesu.
 - c) **Zaangażowanie:** gdy zainteresowane strony mają możliwość i niezbędne zasoby (np. informacje, dane i narzędzia cyfrowe) do współpracy na wszystkich etapach cyklu kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług

Strategia otwartego rządzenia: dokument określający plan działań na rzecz otwartego rządzenia na szczeblu rządu krajowego lub na dowolnym szczeblu niższym niż krajowy lub plan działań instytucji publicznej/jednostki/urzędu lub danego sektora tematycznego, który obejmuje kluczowe inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia wraz z krótko-, średnio- i długoterminowymi celami i wskaźnikami.

Partnerstwo: termin ten odnosi się do różnych form formalnych struktur współpracy, które są określone w polskim prawie (np. związki międzygminne, związki gmin, porozumienia międzygminne czy umowy o współpracy oparte na kodeksie cywilnym).

Cykl kształtowania polityki: etapy cyklu kształtowania polityk obejmują: (1) Określenie priorytetów polityki; (2) Sporządzenie dokumentu polityki, w którym nakreślone są cele do osiągnięcia i działania do przeprowadzenia; (3) Wdrożenie określonych inicjatyw; oraz (4) Monitorowanie i ewaluacja w celu stwierdzenia, czy zaplanowane inicjatywy osiągnęły wyznaczone cele.

Regulacje: zbiór instrumentów, za pomocą których rządy nakładają wymagania na podmioty gospodarcze i obywateli. Obejmuje on ustawy, formalne i nieformalne rozporządzenia, przepisy niższego rzędu, wymogi administracyjne oraz przepisy wydane przez organy pozarządowe lub samoregulacyjne, którym władze przekazały swoje kompetencje regulacyjne.

Decyzje regulacyjne: termin ten dotyczy przypadków, w których JST, po ustaleniu celu polityki, decydują się na wykorzystanie regulacji jako instrumentu polityki oraz przystępują do opracowania i przyjęcia takich regulacji.

Mały MOF: MOF o populacji większej niż 50 000 i mniej niż 250 000 mieszkańców.

Interesariusze: wszelkie podmioty zainteresowane i/lub objęte określonym oddziaływaniem, w tym osoby fizyczne, niezależnie od wieku, płci, orientacji seksualnej, przynależności religijnej i politycznej oraz

instytucje i organizacje rządowe i pozarządowe, reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, środowisko akademickie, media lub sektor prywatny.

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi: Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi pozwala samorządom na dostosowanie kadr do swoich celów. Dzięki temu władze mogą zatrudniać odpowiednią liczbę osób o właściwych kompetencjach na określonych stanowiskach.

Planowanie strategiczne: Planowanie strategiczne to mechanizm, za pomocą którego samorządy lokalne określają swój kierunek rozwoju terytorialnego, poparty dogłębną analizą SWOT obecnego kontekstu i uwarunkowań ramowych, w jakich jest on realizowany. Planowanie strategiczne pomaga budować odporne gospodarki lokalne, które mogą reagować na szybko zmieniającą się dynamikę zewnętrzną. Plany zagospodarowania przestrzennego, lokalne plany rozwoju gospodarczego i inne polityki ramowe są realizowane za pomocą tego mechanizmu. Jest to instrument umożliwiający zintegrowane planowanie.

Wizja: jest to deklaracja, która wskazuje, jak organizacja będzie wyglądała w przyszłości, gdy jej misja i cele zostaną osiągnięte.

Województwo: Jednostka podziału administracyjnego najwyższego szczebla w Polsce.

Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce

Niniejszy raport zawiera ocenę zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Zawiera on kluczowe zalecenia dla władz na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w Polsce, dotyczące sposobów wzmocnienia rozwoju i poprawy świadczenia usług oraz usprawnienia procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Raport odnosi się do ośmiu kluczowych obszarów tematycznych: planowania strategicznego, koordynacji pomiędzy jednostkami administracji i politykami sektorowymi, wielopoziomowego zarządzania i potencjału inwestycyjnego, wykorzystywania wyników monitoringu i ewaluacji w procesie podejmowania decyzji, budżetowania, strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, otwartego rządu oraz polityki regulacyjnej mającej na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie procedur zamówień publicznych. W raporcie zaproponowano klasyfikację JST w Polsce opartą na typologii OECD, w celu odzwierciedlenia funkcjonalności gospodarczej poszczególnych regionów/terytoriów, aby pomóc JST w opracowaniu bardziej efektywnej polityki rozwoju lokalnego. Narzędzie samooceny dla JST w Polsce uzupełnia raport i dostarcza kluczowych wskaźników, które pozwolą powiatom i gminom ocenić swoje mocne i słabe strony w zakresie zarządzania publicznego i praktyk rozwoju lokalnego, zaplanować, jak lepiej służyć obywatelom, wzmocnić zrównoważony rozwój lokalny i zaangażować interesariuszy w budowanie wspólnej wizji i planu działania.

