

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



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

Przedmowa

Streszczenie

Ocena i rekomendacje

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.



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 przezwyciężeniu 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 rządzenia** 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





wykwalfikowanych 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.

Upraszczanie 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.

1. 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 geograficzną 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 samorządów :

- **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.

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].

- **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 niemetalopolitalnych, 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 niemetalopolitalnymi.
 - **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 następne 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.

2. 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 zmaga 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.
- Uwzględnić 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 SZCZEBŁA 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.

3. 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 napotykać 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 napotykać 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.



4. 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 wyznaczenie 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 upowszechnianie 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.



5. 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.**

6. 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, umożliwiając udział w konsultacjach.
- **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

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.
- **Wprowadzenie rozwiązań prawnych przyznających obszarom metropolitalnym szczególnie 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.

7. 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 ewoluującym 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 szczebla 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.



8. 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 co-rocennie 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.

9. 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 odgórnych 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 ciągłe 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.

