

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 coraz bardziej złożone (OECD, 2020^[1]; World Bank Group, 2018^[4]) a jednocześnie obywatele na całym świecie coraz głośniej 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 Lagreid, 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 pożądaną koncepcję, która 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 jakiego samorzady 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.

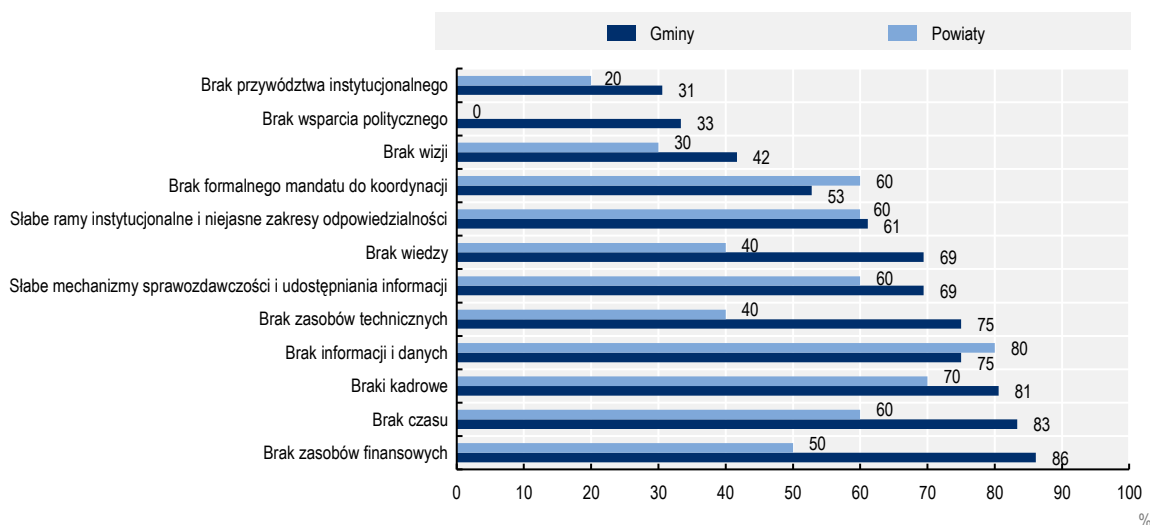
Zebrane informacje i dane wskazują, że instytucjonalizacja koordynacji pozostaje problemem w całej Polsce. Ponad dwie trzecie badanych gmin (69%) postrzega słabe rozwiązania w zakresie sprawozdawczości i wymiany informacji jako główny problem (Rysunek 2.1). Dla 80% badanych gmin wiejskich (o niskiej 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).

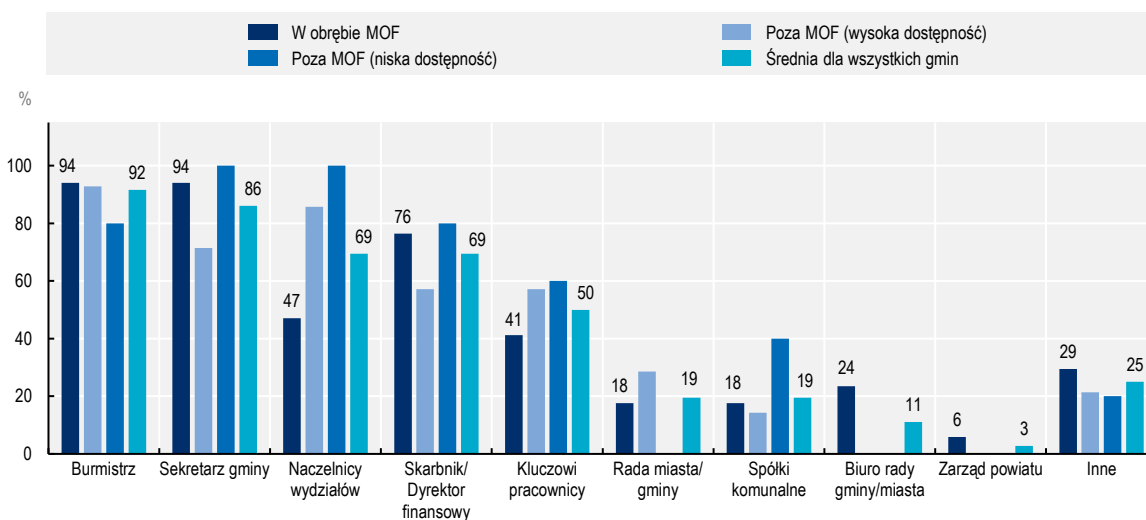
Zapewnienie instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w ramach polskich jednostek samorządu

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.

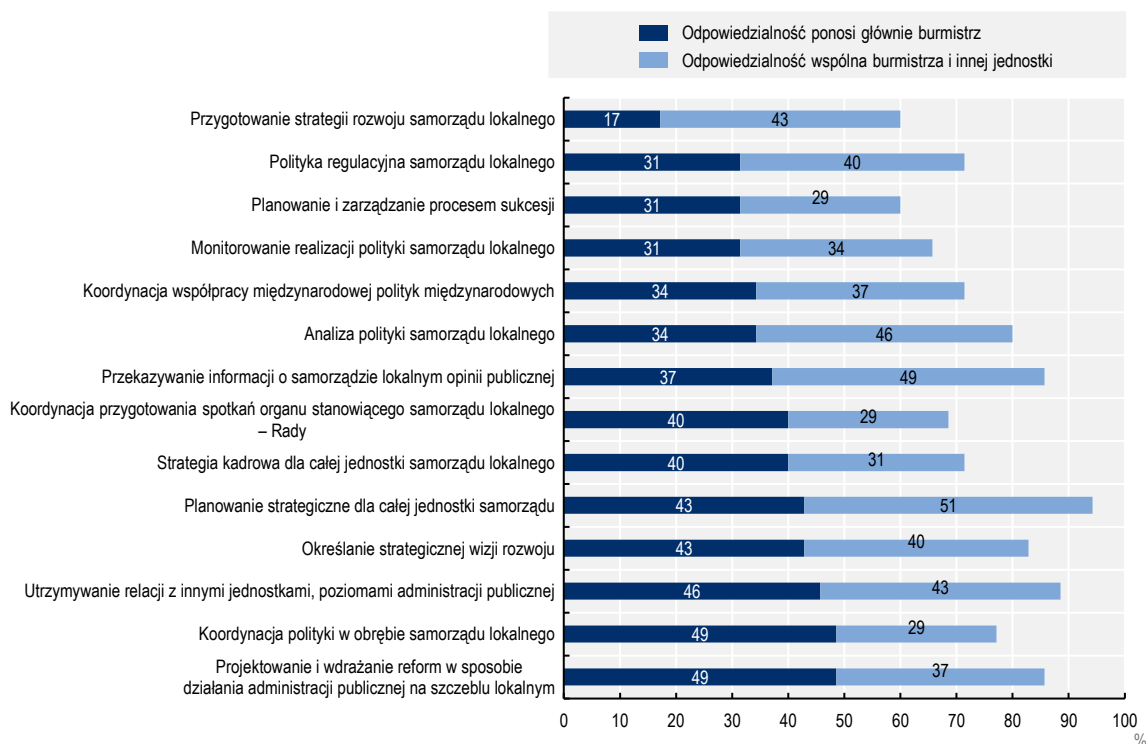
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w ankiecie OECD (2020).

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 powiązаныmi 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).

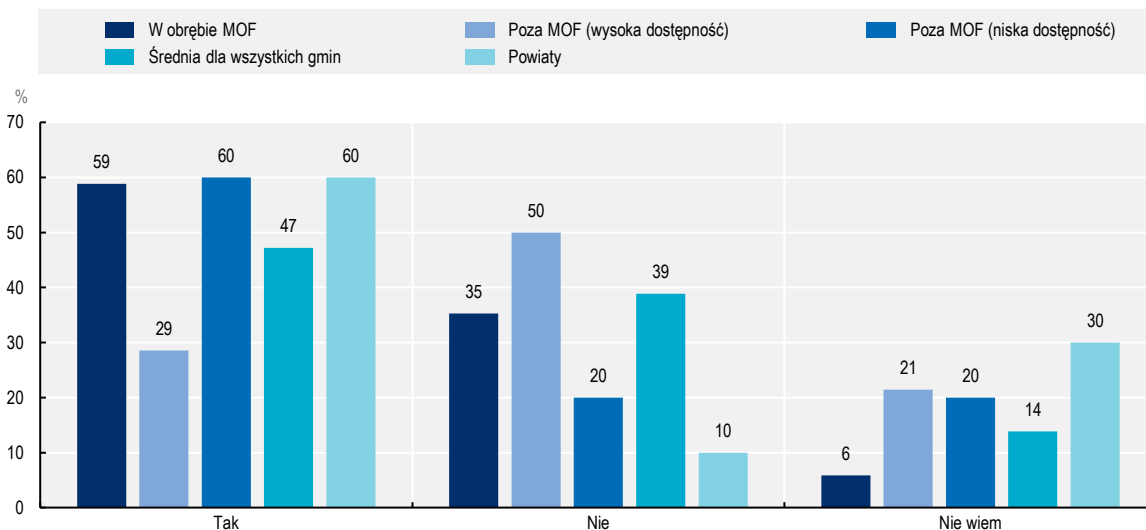
Brak formalnego mandatu może osłabiać dążenie do koordynacji instytucjonalnej

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.

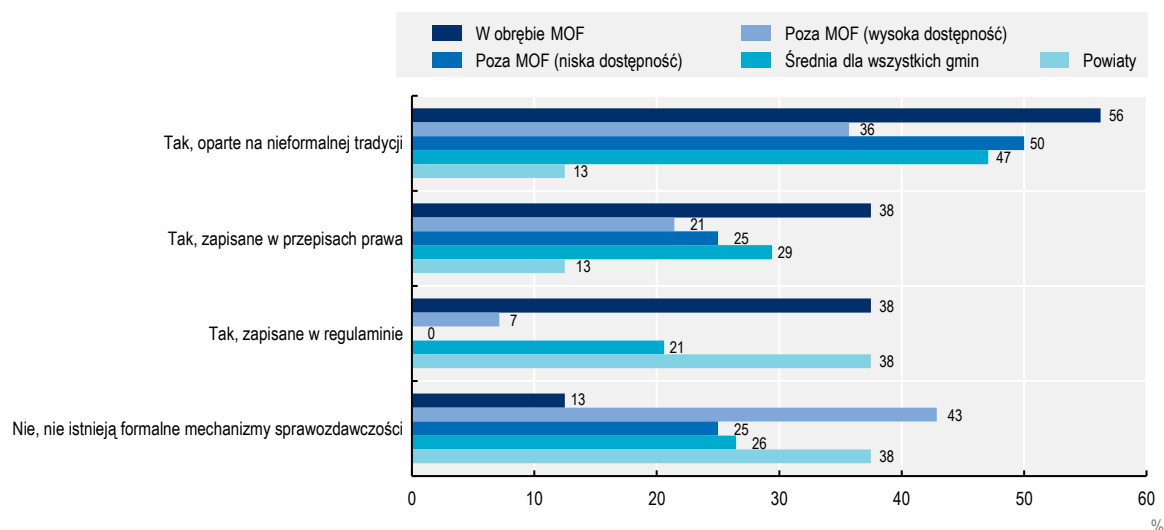
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w ankiecie OECD (2020).

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).

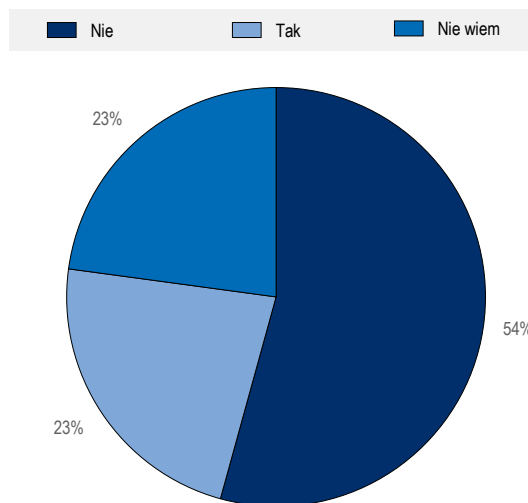
Bardziej strategiczne wykorzystanie dokumentów programowych może przyczynić się do poprawy koordynacji

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 Białostok 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 Białostok, 2010^[15]). Ramka 2.1 zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat tego, w jaki sposób strategii 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 polityki

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+

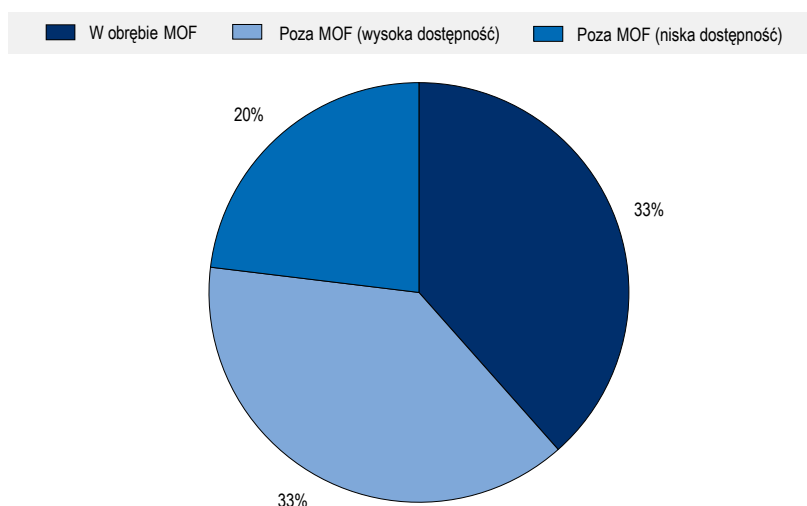
W lokalnej strategii rozwoju jako kwestię o fundamentalnym znaczeniu wymienia się koordynację "funkcjonowania różnych instytucji i organizacji", w szczególności w obszarach działalności na rzecz osób i rodzin wymagających wsparcia i pomocy.

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 Białostok (2010^[15]), *Strategia Rozwoju: Miasto Białostok 2011-2020+*, https://www.bialostok.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

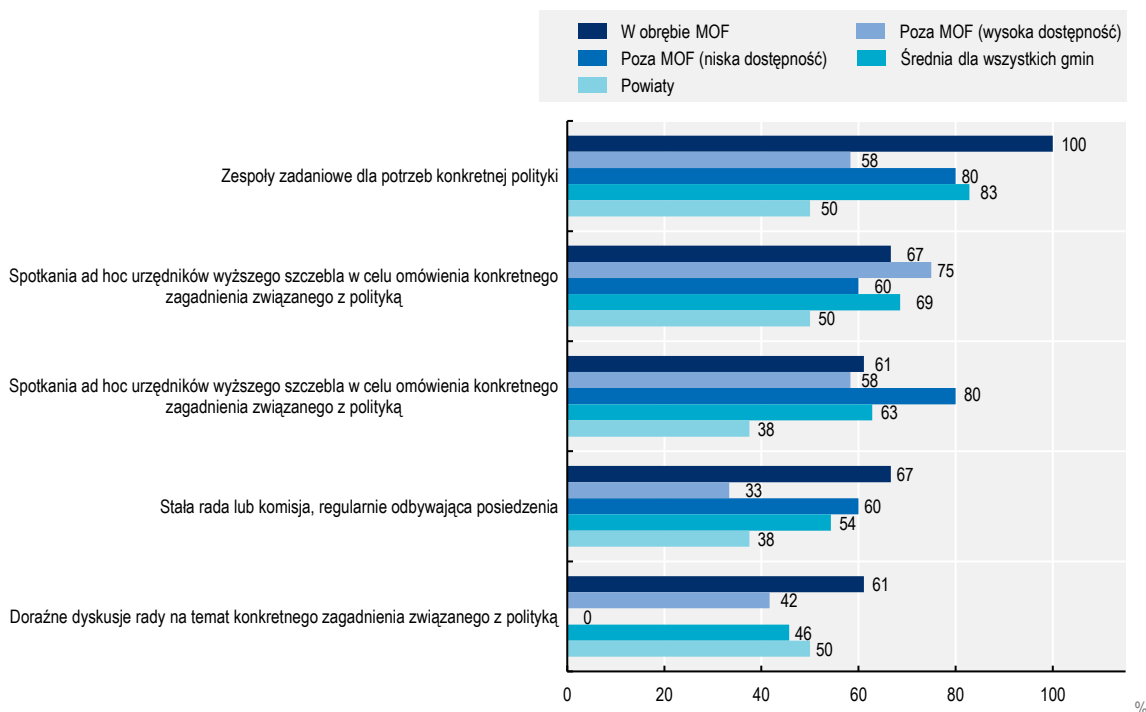
Samorządy lokalne w krajach członkowskich OECD wypracowały różne podejścia do koordynacji, aby zapewnić zintegrowane planowanie strategiczne, skutecznie świadczyć usługi i zagwarantować odpowiednie finansowanie polityk. Mają one do dyspozycji szereg mechanizmów służących poprawie koordynacji wewnątrz 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 mniejszym 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 osoby odpowiedzialne 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/artykul/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.

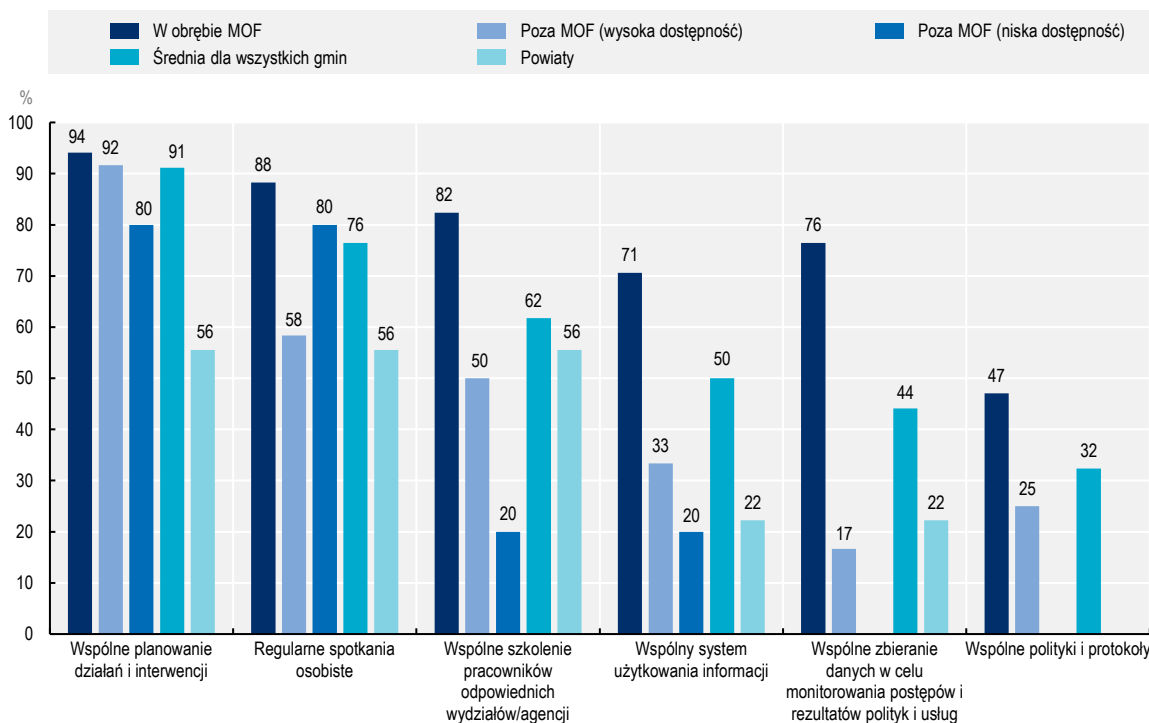
Drugą najczęściej zgłaszaną praktyką mającą na celu poprawę koordynacji na rzecz lepszego planowania i ulepszonych strategii rozwoju lokalnego są regularne spotkania bezpośrednie. Łącznie 76% badanych gmin (56% powiatów) wskazało, że organizuje regularne spotkania bezpośrednie. Podczas gdy ponad 88% 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 hierarchię 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 unikać 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 polityk 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 samorzady (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 samorządowym 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 wyposażyc 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 licznym personelem, również mniejsze samorządy lokalne mogłyby opracować prostsze wersje tych dokumentów wyłącznie do użytku wewnętrznego.

- Opracowanie określonych dokumentów strategicznych, które mogą w konkretny sposób pomóc decydentom 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 samorzady 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 decydom 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/rozwoj_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]
- Lægread, 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 Lagread, 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]).



From:
Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Koordynacja pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w ramach polskich jednostek samorządu lokalnego", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a6051b8f-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.