

Streszczenie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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), "Streszczenie", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/8b4d855b-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>.