

6 Wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania i potencjału inwestycyjnego w celu wsparcia rozwoju lokalnego

Aby wzmocnić rozwój lokalny, Polska musi skonsolidować strategiczną rolę samorządów terytorialnych w rozwoju lokalnym. W tym celu niniejszy rozdział ocenia, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą uzyskać odpowiednie środki, aby wywiązać się ze swoich obowiązków i zmaksymalizować zwrot z inwestycji publicznych dla rozwoju regionalnego i lokalnego. Rozdział ten zawiera istotne informacje dla Polski odnośnie wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania oraz promowania funkcjonalnego i terytorialnego podejścia do rozwoju regionalnego i lokalnego. W rozdziale skupiono się na tym, jak wypracować strategiczne podejście do inwestycji publicznych oraz zapewnić silne i płynne partnerstwo na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Wstęp

Wraz z odzyskaniem niepodległości i demokracji w 1989 roku, polski system wielopoziomowego zarządzania zdecydowanie się rozwinął. Po 40 latach centralnego zarządzania, Polska przeprowadziła reformy decentralizacji politycznej i fiskalnej, a zakres i rola samorządów terytorialnych w realizacji polityki znacznie wzrosły w ostatnich latach. Obecnie polskie województwa i jednostki samorządu lokalnego odgrywają kluczową rolę w definiowaniu własnego rozwoju. Jest to możliwe dzięki temu, że zostały im przekazane kluczowe kompetencje w zakresie planowania rozwoju regionalnego i lokalnego. Jednak mimo stopniowego wzmocnienia pozycji samorządów terytorialnych ich rola w procesie rozwoju kraju nadal jest ograniczona w porównaniu z innymi regionami OECD.

Zapewnienie silnego systemu wielopoziomowego zarządzania ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, że województwa, powiaty i gminy są w stanie skutecznie promować rozwój regionalny i lokalny oraz kontynuować niwelowanie luki inwestycyjnej. Zgodnie z Rekomendacją OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy (2019^[11]), podejście do inwestycji oparte na wielopoziomowym zarządzaniu pozwala państwu zmaksymalizować zyski z rozwoju regionalnego. Polska podjęła już działania na rzecz poprawy relacji między różnymi szczeblami władzy, koncentrując się na wzmocnieniu środowiska instytucjonalnego, co zostało uznane w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (SOR). Aby móc dalej podążać w tym kierunku Polska musi kontynuować wzmocnienie funkcjonalnego i terytorialnego podejścia do rozwoju (zob. Rozdział 1). W tym celu Polska musi pełniej wykorzystać kilka istniejących form współpracy horyzontalnej i włączyć je do bardziej kompleksowego i funkcjonalnego podejścia. Powiązania na linii miasto-wieś, miasto-miasto i wieś-wieś muszą być wzmocnione przez silniejsze i bardziej płynne partnerstwa na różnych poziomach władzy, w których procesy odgórne są połączone z inicjatywami oddolnymi. Kluczowe znaczenie ma również zapewnienie województwom i samorządom lokalnym odpowiednich środków na realizację ich zobowiązań i ograniczenie ryzyka niedofinansowania ich zadań.

Ponadto regiony i samorządy lokalne odgrywają ważną rolę w zarządzaniu skutkami kryzysu COVID 19, który doprowadził do pierwszej recesji gospodarczej w Polsce od końca epoki komunizmu (zob. Rozdział 1). Władze regionalne i lokalne są odpowiedzialne za dostarczanie krytycznych, krótkoterminowych rozwiązań i działań w obliczu tego kryzysu. Dzieje się tak poprzez wprowadzenie zwolnień z podatków lokalnych, intensyfikację lokalnych zamówień na projekty infrastrukturalne, reorganizację świadczenia usług publicznych, zapewnienie sprzętu sanitarnego oraz reorganizację działań w zakresie edukacji i opieki. Odpowiadając za rozwój regionalny i lokalny województwa i samorządy lokalne będą również odgrywać kluczową rolę w średnio- i długoterminowej naprawie gospodarczej, tj. w budowaniu bardziej odpornych obszarów, które będą w stanie lepiej radzić sobie z przyszłymi kryzysami, niezależnie od ich charakteru. W tym kontekście jeszcze ważniejsze staje się dopracowanie systemu wielopoziomowego zarządzania.

Niniejszy rozdział opiera się na wynikach badania OECD prowadzonego wśród podmiotów szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, jak również na dowodach zebranych podczas czterech misji informacyjnych, przeprowadzonych w różnych kontekstach regionalnych i lokalnych. Pierwsza część rozdziału koncentruje się na relacjach fiskalnych pomiędzy szczeblami władzy jako kluczowych warunkach ramowych dla skutecznego systemu wielopoziomowego zarządzania. Przedstawiono w niej ogólny obraz inwestycji publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, które stanowią główną dźwignię rozwoju regionalnego i lokalnego. Ta część analizuje również, jak zapewnić bardziej strategiczne podejście do lokalnych inwestycji publicznych. Druga część rozdziału skupia się na głównych trendach w finansowaniu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz na przykładach zapewniających lepsze dopasowanie odpowiedzialności do dostępnych środków finansowych. Innymi słowy rozważamy, jak stworzyć odpowiednie warunki, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły realizować swoje zadania i miały zapewnioną zdolność finansową do inwestowania. Trzecia część przedstawia kilka rozwiązań mających na celu ułatwienie podejmowania wspólnych działań przez samorządy z jednoczesnym

promowaniem efektu skali oraz sposobów na funkcjonalne i strategiczne łączenie różnych rodzajów samorządów w partnerstwa. Ponadto skupia się na poprawie koordynacji pionowej dla efektywnego współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami władzy oraz na tym, jak połączyć relacje pionowe z podejściem bardziej oddolnym, w którym samorzady mogą przejąć inicjatywę w zakresie projektów inwestycyjnych, które lepiej odpowiadają lokalnym potrzebom.

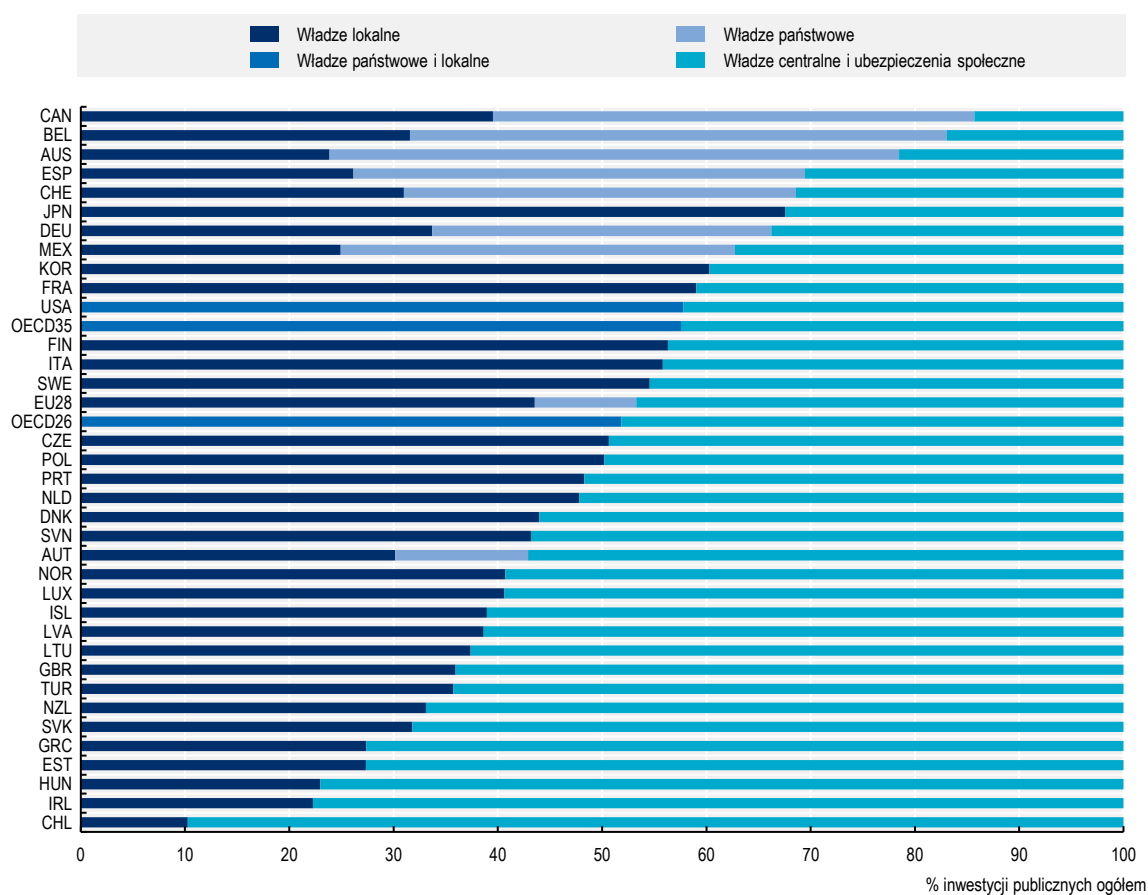
Wzmacnianie inwestycji publicznych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w celu wspierania rozwoju lokalnego

W krajach OECD władze regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę w inwestowaniu w obszary, które mają zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Regiony i gminy odgrywają coraz ważniejszą rolę w kluczowych obszarach polityk związanych z infrastrukturą, zrównoważonym rozwojem i dobrobytem obywateli (np. transport, energia, łącza szerokopasmowe, edukacja, zdrowie, mieszkalnictwo, woda i warunki sanitarne). W ostatnich dziesięcioleciach w większości krajów OECD wzrosła odpowiedzialność samorządów w tych dziedzinach. Podobnie jest w Polsce, gdzie województwa i jednostki samorządu lokalnego otrzymały coraz większe kompetencje w zakresie inwestycji w rozwój regionalny. Wciąż jednak, jak zostanie to szczegółowo przedstawione w niniejszym rozdziale, poziom inwestycji publicznych realizowanych przez samorzady terytorialne kształtuje się poniżej średniej OECD. Przywrócenie tendencji wzrostowej inwestycji publicznych realizowanych przez samorzady w Polsce - zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych - powinno być priorytetem dla wzmocnienia rozwoju regionalnego i lokalnego.

Przywrócenie tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji publicznych na szczeblu samorządowym

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są kluczowymi inwestorami. Jednak liczba inwestycji publicznych pozostaje poniżej średniej OECD. W 2016 r. inwestycje publiczne w samorządach stanowiły 1,2% produktu krajowego brutto (PKB) (1,7%) i 35,7% całkowitych inwestycji publicznych (50,8%). W obu przypadkach poniżej średniej OECD dla krajów unitarnych (OECD, 2020^[2]). Kryzys finansowy z 2009 r. postawił na szali inwestycje samorządowe. W latach 2008-2016 inwestycje na szczeblu samorządów terytorialnych spadły o 5% rocznie w ujęciu realnym (OECD/UCLG, 2019^[3]). Wśród samorządów terytorialnych głównymi inwestorami są gminy, realizujące 44% inwestycji w 2016 r., podczas gdy samorzady powiatowe reprezentują 32% inwestycji. Powiaty i województwa posiadają równoważną wagę (odpowiednio 12% i 13%) (OECD/UCLG, 2019^[3]).

Rysunek 6.1. Inwestycje publiczne według poziomu władzy, 2018



Źródło: OECD (forthcoming^[4]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris.

Istnieją pewne oznaki wskazujące na niedawne ożywienie inwestycji publicznych na szczeblu samorządowym, w szczególności w zakresie infrastruktury. Od 2016 r. inwestycje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, jako udział w całości inwestycji publicznych, zaczęły rosnąć z poziomu poniżej 40% do nieco ponad 50% w 2018 r., przy czym to gminy są odpowiedzialne za tę tendencję wzrostową. Jest to zgodne z badaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) dotyczącym inwestycji w zakresie infrastruktury JST, z którego wynika, że w ciągu ostatnich 5 lat prawie 60% gmin w Polsce zgłasza wzrost działań inwestycyjnych w swoich jurysdykcjach, a tylko 9% zgłasza spadek (EIB, 2017^[5]). Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat w Polsce nastąpiła znacząca poprawa sieci infrastrukturalnej, w szczególności dzięki modernizacji infrastruktury transportowej i energetycznej (Goujard, 2016^[6]). Choć toczą się dyskusje na temat efektywności niektórych projektów (najbardziej zażarte dyskusje dotyczą aquaparków i lotnisk), ogólna poprawa infrastruktury (drogi lokalne, kanalizacja, przestrzeń publiczna) w ciągu ostatnich lat była znacząca (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]).

Poprawa inwestycji infrastrukturalnych jest odpowiedzią na istotny wysiłek podejmowany na szczeblu krajowym w celu pobudzenia infrastruktury lokalnej, zwłaszcza w zakresie inwestycji drogowych. Polska wyróżnia się wśród krajów Europy Środkowej najwyższym udziałem środków własnych (krajowych lub samorządowych) w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych (EIB, 2017^[5]). W krajach Europy Środkowej udział środków unijnych stanowi 25% całkowitego finansowania infrastruktury dla gmin, podczas gdy w Polsce udział ten sięga zaledwie 16% (EIB, 2017^[5]). Korzystny dla gmin okazał się np. wprowadzony w 2019 r. krajowy Fundusz Dróg Samorządowych, współfinansowany ze środków krajowych i wojewódzkich, który pozwala na podniesienie jakości życia społeczności lokalnych oraz atrakcyjności i dostępności

potencjalnych inwestycji. Głównym celem tego funduszu jest współfinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg lokalnych, co ma duże znaczenie dla gmin o niższych dochodach (Ramka 6.1). Poza wysokim udziałem środków krajowych, Polska uczyniła inwestycje w infrastrukturę kluczowym priorytetem w okresie programowania funduszy Unii Europejskiej (UE) na lata 2014-2020, kładąc szczególny nacisk na potrzebę poprawy infrastruktury transportowej i rozwoju transportu publicznego.

Ramka 6.1. Fundusz Dróg Samorządowych

W 2019 r. Rada Ministrów przyjęła ustawę o Funduszu Dróg Samorządowych (FDS), na którą składa się 6 mld zł (1,4 mld euro) przeznaczonych na budowę dróg lokalnych. Środki zgromadzone w FDS pochodzą m.in. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, budżetów resortów obrony narodowej i transportu, a także Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Fundusz ten zastąpił Narodowy Program Rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019.

Głównym zadaniem FDS jest dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg lokalnych o znaczeniu cywilnym, a także wojskowym. Wsparcie obejmuje również budowę nowych mostów w ramach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Szacuje się, że w 2019 r. fundusz umożliwił wyremontowanie 6 000 km dróg lokalnych w Polsce.

Wysokość dofinansowania z funduszu jest uzależniona od dochodów JST - im niższe dochody, tym wyższe dofinansowanie, do 80% całkowitego kosztu jednego zadania powiatowego lub gminnego.

W 2020 r. rząd ogłosił plan przekazania łącznie 36 mld zł (8,5 mld euro) do samorządów w formie dotacji z FDS w ciągu najbliższych 10 lat. Co ważne wsparciem z FDS będą mogły być objęte projekty wieloletnie, co może zachęcić samorzady do podejmowania większych inwestycji, które do tej pory były odkładane na później.

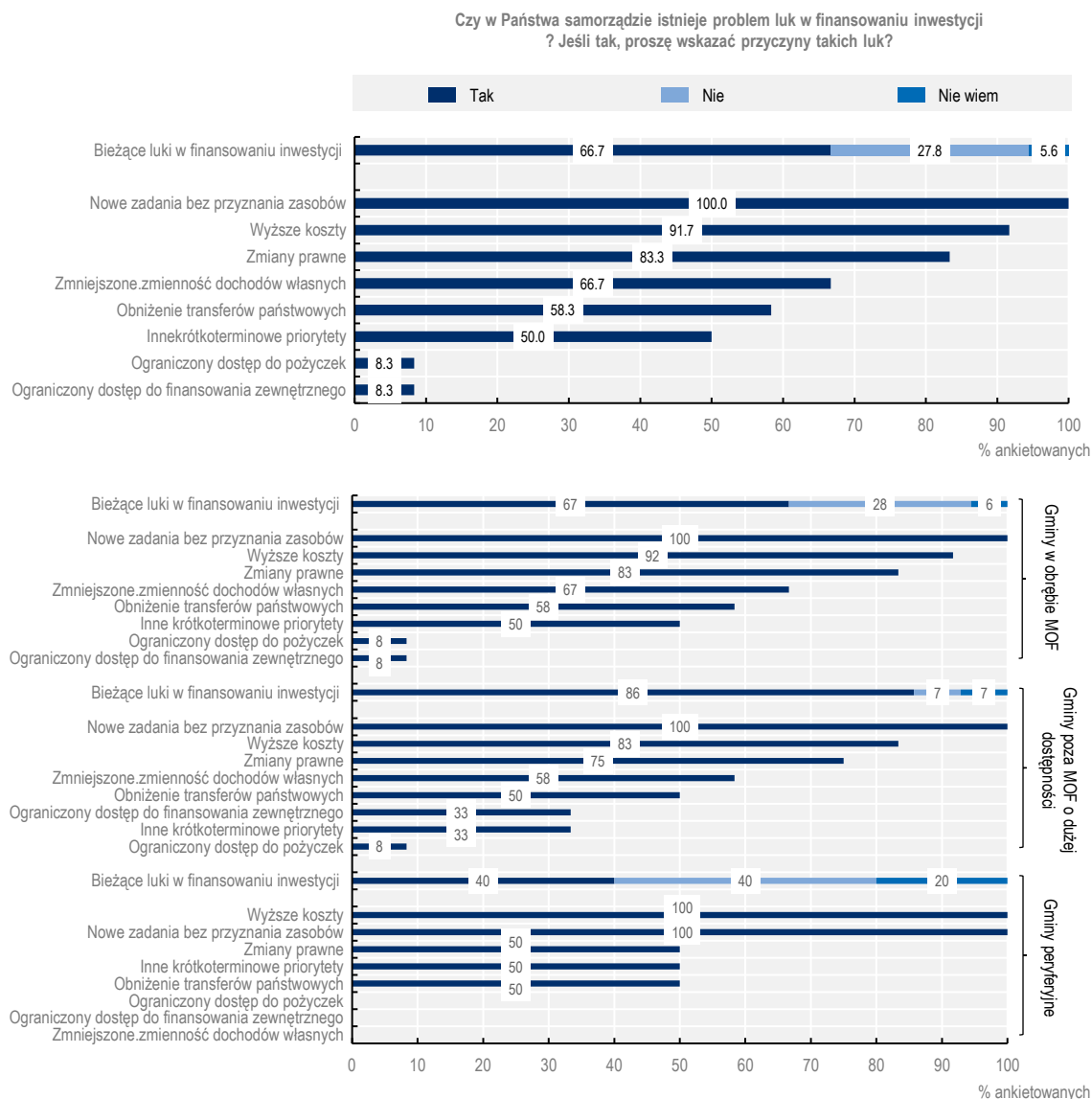
Źródło: Poland In (2018^[8]), "Polish govt to spend billions on local roads", <https://polandin.com/39070710/polish-govt-to-spend-billions-on-local-roads>; Construction Market Experts (2019^[9]), "Local Roads Fund money allocated among regions – applications to open in days", <https://constructionmarketexperts.com/en/data-and-analysis/local-roads-fund-money-allocated-among-regions-applications-to-open-in-days/>; <https://archiwum.premier.gov.pl/en/news/news/we-are-developing-the-local-government-roads-fund-in-2021-the-government-is-planning.html>

Inwestycje w infrastrukturę pozostają wciąż jednym z największych wyzwań dla samorządów

Nawet jeśli inwestycje w infrastrukturę zostały podwyższone, dane wskazują, że nadal istnieje luka między lokalnymi potrzebami a realizowanymi inwestycjami publicznymi. W cytowanym powyżej badaniu EBI podkreślono, że według 38% polskich gmin na przestrzeni ostatnich lat działania inwestycyjne w ich jurysdykcji były poniżej ich potrzeb (2017^[5]). Ta odczuwalna luka wyróżnia się w transporcie miejskim, w przypadku którego 43% gmin zgłosiło występowanie luki inwestycyjnej (w porównaniu do 35% na poziomie UE), a także w mieszkalnictwie socjalnym i ochronie środowiska (EIB, 2017^[5]). Wyniki badań OECD, przeprowadzonych na potrzeby niniejszego raportu, również wskazują na istnienie luki pomiędzy potrzebami a prowadzonymi inwestycjami publicznymi na poziomie lokalnym - 70% respondentów zadeklarowało istnienie luki w finansowaniu inwestycji głównie z powodu przydzielania nowych obowiązków samorządom lokalnym bez równoczesnego przydziału odpowiednich funduszy na ich realizację (patrz sekcja powyżej) oraz rosnących kosztów świadczonych usług. Ta luka inwestycyjna jest bardziej widoczna w samorządach lokalnych położonych w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych

(MOF) niż w gminach odległych (Rysunek 6.2). Taka sytuacja ma miejsce również na poziomie krajowym, gdzie na przykład jakość ogólnej infrastruktury transportowej i dostaw energii elektrycznej pozostaje niższa niż w większości krajów OECD (Goujard, 2016^[6]).

Rysunek 6.2. Luki w finansowaniu inwestycji publicznych na szczeblu lokalnym



Uwaga: W oparciu o 37 odpowiedzi JST na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD. 18 odpowiedzi udzielonych przez gminy w obrębie MOF; 14 odpowiedzi udzielonych przez gminy poza MOF o wysokiej dostępności; 5 odpowiedzi od gmin o małej dostępności.

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

Dostępność i jakość dróg pozostaje kluczowym priorytetem dla wszystkich szczebli samorządowych w całej Polsce. Jakość dróg jest zróżnicowana w skali kraju: drogi gminne wykazują największy udział dróg nieutwardzonych (54,8% w 2017 r.), w porównaniu z drogami powiatowymi (8% dróg gruntowych) i wojewódzkimi (0,1%) (zob. Rozdział 1). Ponadto 26 z 73 regionów TL3² (w tym powiaty) ma sieć dróg obejmującą 50 % dróg nieutwardzonych (zob. Rozdział 1). Podczas misji informacyjnych OECD wszystkie odwiedzane JST wspomniały o potrzebie podjęcia większych wysiłków w zakresie infrastruktury drogowej w celu poprawy dobrobytu mieszkańców oraz połączeń z różnymi ośrodkami gospodarczymi w kraju i poza

jego granicami. W Ziębicach na przykład interesariusze zgłosili istnienie niedostatecznej infrastruktury drogowej i oświetlenia ulicznego, co czyni gminę mniej atrakcyjną dla dużych inwestorów. Jest to szczególnie istotne dla samorządów lokalnych, ponieważ wszystkie lokalne samorzady są zachęcane do przyciągnięcia firm i oferowania lepszych warunków do inwestowania.

Obecna pandemia COVID-19 stawia pod znakiem zapytania inwestycje w infrastrukturę na wszystkich szczeblach samorządu. Wszystkie kraje są narażone na ryzyko wykorzystania inwestycji publicznych jako zmiennej dostosowawczej, tak jak to miało miejsce po 2010 r. w celu zrównoważenia planów konsolidacji fiskalnej, co spowodowało silny spadek inwestycji publicznych obserwowany do niedawna w krajach UE i OECD (Ramka 6.2) (OECD, 2020_[10]). W celu ograniczenia tych zagrożeń, rząd polski wykazał się dużą inicjatywą w łagodzeniu negatywnych skutków kryzysu. Od marca 2020 roku wprowadził pakiet naprawczy w wysokości 48 mld euro, czyli prawie 10% polskiego PKB. Pakiet ten składa się z 5 filarów tematycznych, w tym jednego poświęconego zwiększeniu inwestycji publicznych o 6,6 mld euro. Rząd utworzył specjalny fundusz, z którego finansowane będą inwestycje publiczne związane z budową dróg lokalnych, cyfryzacją, modernizacją szkół, transformacją energetyczną, ochroną środowiska i przebudową infrastruktury publicznej (OECD, 2020_[10]).

W celu zapewnienia właściwego poziomu inwestycji publicznych i uczynienia z nich kluczowego narzędzia wychodzenia z kryzysu, niezbędne będzie również to, aby inwestycje publiczne przyczyniały się do zwiększenia odporności i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W tym celu wszystkie szczeble administracji muszą włączyć cele społeczne i klimatyczne do planów naprawy gospodarczej. Aby w pełni wykorzystać inwestycje publiczne w tym kontekście kluczowe będzie wzmocnienie systemu wielopoziomowego zarządzania.

Ramka 6.2. Inwestycje publiczne a wychodzenie z kryzysu: Wnioski i dalsze działania

Wiele rządów krajowych i władz lokalnych szybko zareagowało na gospodarcze i fiskalne skutki kryzysu, a wydatki państw są znacznie wyższe niż w latach 2008-2009. Szereg państw ogłosiło już strategie naprawy gospodarczej, koncentrując się na inwestycjach publicznych w celu wsparcia ożywienia gospodarczego w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

Poziom inwestycji publicznych i prywatnych w krajach OECD przed kryzysem COVID-19 był nadal niższy od poziomów sprzed kryzysu z 2008 r. Głównym zagrożeniem w obecnej sytuacji jest dalszy spadek inwestycji publicznych na szczeblu lokalnym, który miałby efekt procykliczny utrudniający ożywienie gospodarcze. W kilku krajach ryzyko to jest wysokie, zważywszy na kurczenie się zdolności samofinansowania i rosnące deficyty. Ważne jest również, aby unikać dużych impulsów inwestycyjnych, po których następuje bardzo silna konsolidacja fiskalna, czyli sekwencji, która miała miejsce w latach 2008-2010 i która osłabiła inwestycje publiczne na blisko dekadę.

Doświadczenia z kryzysu finansowego z 2008 r. wskazują, że strategie naprawy inwestycji muszą być dobrze ukierunkowane na kilka obszarów priorytetowych oraz na to, że sposób zarządzania strategiami inwestycji publicznych w dużym stopniu decyduje o ich wynikach. Podkreślono to w Rekomendacji OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy. Na przykład podczas wdrażania pakietów na rzecz ożywienia inwestycji w latach 2008-2009 główne wyzwanie wynikało z tego, że inwestycje były rozdrobnione w poszczególnych gminach, a to ograniczało możliwości realizacji dużych projektów mających wpływ na rozwój terytorialny.

Strategie inwestycyjne związane z naprawą gospodarczą muszą być spójne z ambitnymi politykami mającymi na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i degradacji środowiska. Zaawansowana technologicznie, zrównoważona i odporna infrastruktura może utworować drogę do spójnego ożywienia gospodarczego po pandemii COVID (World Economic Forum, 2020_[11]). Istotne jest również, aby wyjść

poza inwestycje w infrastrukturę i rozważyć potrzeby inwestycyjne w zakresie rozwoju umiejętności, innowacji oraz badań i rozwoju (B+R). Szczególnie ważne jest dopilnowanie, aby inwestycje w ramach pakietów stymulacyjnych nie nakładały na gospodarkę w nadchodzących dziesięcioleciach znacznych osieroconych kosztów środków trwałych.

Oto kilka kluczowych zaleceń opracowanych przez OECD dla zapewnienia, efektywności inwestycji publicznych przyczyniających się do wyjścia z kryzysu i ożywienia gospodarczego:

- Zminimalizowanie rozdrobnienia w przyznawaniu funduszy i zapewnienie, że kryteria przyznawania funduszy są oparte na strategicznych priorytetach regionalnych i lokalnych.
- Rozważenie czasowego złagodzenia zasad fiskalnych w celu stworzenia wystarczającej przestrzeni fiskalnej dla inwestycji publicznych .
- Rozważenie wprowadzenia kryteriów przydziału środków na inwestycje publiczne pod kątem uwzględnienia założeń proekologicznych i rozwiązań budujących odporność Pomoc w ukierunkowaniu strategii inwestycji publicznych poprzez ustanowienie warunków dających preferencje inwestycjom uwzględniającym priorytety ekologiczne i sprzyjającym włączeniu społecznemu.
- Zachęcanie władz regionalnych i lokalnych do inwestowania w infrastrukturę cyfrową z myślą o pełnym zasięgu terytorialnym oraz zapewnienie nadania odpowiedniego znaczenia regionalnej cyfryzacji przy podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji publicznych.

Źródło: OECD (2020^[10]), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5a9kkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government.

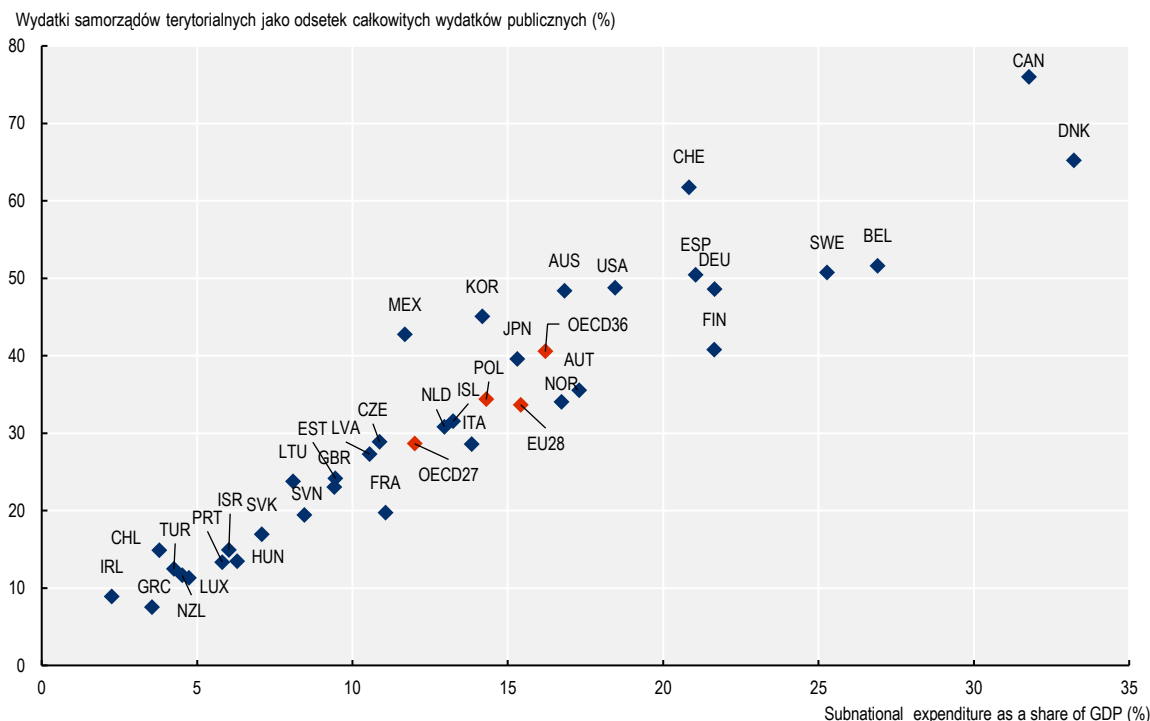
Wyzwania fiskalne na wszystkich szczeblach władzy w Polsce

W Polsce, podobnie jak w większości krajów OECD, dopasowanie zakresu obowiązków do dochodów wciąż stanowi problem dla samorządów lokalnych. Rozbieżności między środkami generującymi dochody a obowiązkami, które zostały ostatnio przypisane samorządom, wpływają na ich zdolność do skutecznego wypełniania swoich zadań. Zostanie szczegółowo omówione w niniejszym rozdziale. Aby jednostki samorządu lokalnego były w stanie generować rozwój i finansować inwestycje, należy zapewnić im odpowiednie finansowanie. W związku z tym zmniejszenie rozbieżności między wydatkami a dochodami samorządów powinno być priorytetem dla Polski.

Gminy przewodziły wzrostowi wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Polskie samorzady lokalne są kluczowymi aktorami gospodarczymi i społecznymi. Udział wydatków samorządów w wydatkach publicznych ogółem znacząco wzrósł wraz z reformami decentralizacyjnymi (zob. Wstęp), wzrastając z 23% w 1995 r. do 34,4% w 2018 r. (OECD/UCLG, 2019^[3]; OECD, forthcoming^[4]). Wydatki wojewódzkie i gminne jako udział w wydatkach publicznych (34,4%) i PKB (14,3%) (Rysunek 6.3) w 2018 r. były powyżej średniej OECD dla krajów unitarnych (odpowiednio 28,6% i 12%) i zbliżone do średniej UE (odpowiednio 33,7% i 15,4%), nawet jeśli pozostają poniżej średniej dla wszystkich krajów OECD (odpowiednio 40,5% i 16,2%). W ostatnich latach polskie gminy zwiększyły również swoją autonomię w zakresie wydatków komunalnych. Wyniki badania przeprowadzonego niedawno przez OECD pokazują, że w latach 2011-2017 autonomia wydatków gminnych ³ w Polsce wzrosła o ponad 5%, w przeciwieństwie do innych krajów, takich jak Czechy, Estonia czy Hiszpania, w których autonomia wydatków zmalała (Moisio, forthcoming^[12]).

Rysunek 6.3. Wydatki samorządów terytorialnych w krajach OECD jako odsetek PKB i całkowitych wydatków publicznych, 2018



Uwaga: OECD27 odnosi się do średniej krajów unitarnych OECD. EU28 oznacza średnią dla krajów UE. OECD 36 odnosi się do średniej dla wszystkich krajów OECD.

Źródło: OECD (forthcoming^[4]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris.

Mimo że wydatki gminne rosną, rola regionów jest nadal ograniczona. Analizując wydatki samorządów terytorialnych, to właśnie gminy ponoszą zdecydowanie największe wydatki. W 2016 r. gminy były odpowiedzialne za ponad 80% wydatków samorządów terytorialnych (48% dla gmin i 35% dla miast na prawach powiatu) (OECD/UCLG, 2019^[3]) a wydatki powiatów stanowiły 11%. Województwa były odpowiedzialne jedynie za 5,3% wydatków samorządów terytorialnych, wobec średniej 25% w krajach unitarnych OECD (OECD, 2020^[13]). W województwach samorządowych największa część wydatków przeznaczona jest na sprawy gospodarcze (52%), podczas gdy tylko 5% i 7% ich wydatków przeznaczanych jest odpowiednio na edukację i zdrowie (OECD, 2020^[13]).

Podstawowym obszarem wydatkowania środków przez polskie powiaty i gminy jest edukacja. W 2016 r. wydatki JST na edukację (biorąc pod uwagę województwa, powiaty i gminy) stanowiły 48% ogółu wydatków publicznych (OECD/UCLG, 2019^[3]). Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne zarówno za wydatki kapitałowe, jak i bieżące, w tym wynagrodzenia nauczycieli i pracowników, które stanowią jedną z najważniejszych pozycji w wydatkach samorządowych nie tylko w Polsce, ale także w dużej części krajów OECD. Nie jest więc zaskoczeniem, że ostatnie reformy dotyczące przekazania gminom większej odpowiedzialności za edukację wywarły silną presję na budżety gminne. Jedną z kluczowych kwestii związanych z ostatnimi zmianami w prawie oświatowym jest fakt, że gminy mają ograniczone możliwości dostosowania sieci i infrastruktury szkolnej do zmniejszającej się niekiedy liczby uczniów. Ponieważ wysokość subwencji na oświatę jest obliczana na podstawie liczby uczniów bez zmiany sieci placówek oświatowych, jednostki samorządu lokalnego w dużej mierze muszą finansować zadania oświatowe z innych środków.

Pomoc społeczna i opieka zdrowotna, stanowiące drugą i trzecią najważniejszą pozycję wydatków samorządów terytorialnych, narażają polskie jednostki samorządu terytorialnego na szczególne ryzyko w dobie obecnego kryzysu COVID-19. Wydatki na opiekę społeczną znacząco wzrosły w ostatnich latach, stając się drugą najważniejszą pozycją budżetu samorządu lokalnego w 2016 roku (21% wobec 13% w 2013 roku) (OECD/UCLG, 2019^[3]). W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 samorządy lokalne zmagają się z wieloma złożonymi i kosztownymi zadaniami. Przede wszystkim muszą poradzić sobie z całkowitym lub częściowym zamknięciem niektórych usług i obiektów, a następnie z ich ponownym otwarciem w celu zapewnienia ciągłości podstawowych usług publicznych. Muszą również odpowiednio dostosować usługi w sensie fizycznym (transport publiczny, wywóz śmieci, sprząatanie przestrzeni publicznej) lub wirtualnym (teleporady zdrowotne, organizacja zdalnego nauczania, płatności podatków lokalnych, dostęp do informacji rządowych itp.) (OECD, 2020^[10]).

Zmniejszenie nierównowagi pomiędzy wydatkami a dochodami

JST polegają w szczególności na transferach państwowych

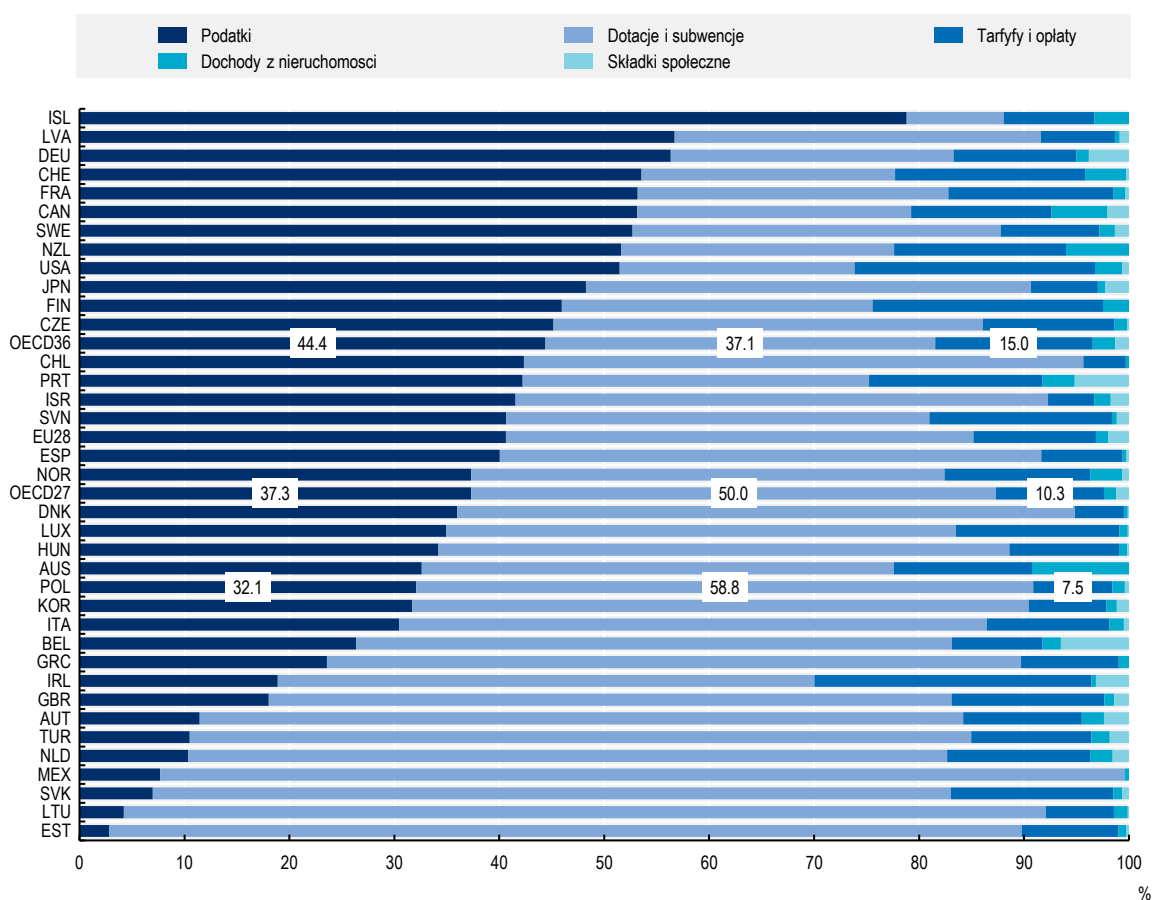
Jednostki samorządu terytorialnego - województwa, powiaty i gminy w Polsce - w dużej mierze są uzależnione od dotacji i subwencji rządowych, które stanowią prawie 60% ich dochodów, co przewyższa średnią OECD wynoszącą 37% oraz średnią OECD dla krajów unitarnych na poziomie 50% (Rysunek 6.4). W 2016 r. dotacje i subwencje stanowiły 65% dochodów powiatów, 56% dochodów gmin i 47% dochodów województw. Z kolei gminy na prawach powiatu mają bardziej zróżnicowaną strukturę dochodów, przy czym dotacje i subwencje stanowią tylko 38% ich dochodów (OECD/UCLG, 2019^[3]). Autonomia dochodowa (dochody własne w stosunku do całkowitych dostępnych zasobów) na poziomie lokalnym jest niższa niż średnia unijna (41% vs. 53% w 2018 r.), co wskazuje na wyższą niż średnia unijna zależność od transferów rządowych (59% vs. 48% w 2018 r.) (CoR, n.d.^[14]). Odzwierciedlając stronę wydatkową, subwencja na pokrycie wydatków oświatowych, w tym wynagrodzeń nauczycieli, jest zdecydowanie największa (78% subwencji ogólnej) stanowiąc 17% dochodów samorządów terytorialnych w 2016 r. (OECD/UCLG, 2019^[3]).

Województwa i powiaty są w dużym stopniu uzależnione od transferów rządu krajowego lub funduszy unijnych. Dochody województw stanowią bardzo niewielki udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (5,5%), a marże podatkowe dla województw są również niskie (1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, 0,5% podatku dochodowego od osób prawnych) (OECD, 2020^[13]). Większość środków wojewódzkich pochodzi najczęściej z góry przydzielonych krajowych dotacji państwowych, podczas gdy większość wydatków wojewódzkich ma charakter quasi-obligatoryjny (zdrowie i edukacja) (OECD, 2020^[15]). Województwa otrzymują część wspólnych wpływów podatkowych według ustalonego procentu, przy czym przypada im największy udział w podatku dochodowym od osób prawnych. Powiaty również otrzymują część krajowych podatków dochodowych, ale nie posiadają żadnych innych form wpływów podatkowych, co ogranicza ich możliwości inwestycyjne. Ponadto dla niektórych JST, które są w dużym stopniu uzależnione od finansowania krajowego lub unijnego, proces planowania strategicznego może stanowić szczególne wyzwanie: ponieważ środki są przyznawane na podstawie projektów, niektóre JST mogą mieć tendencję do priorytetyzowania projektów w zależności od ich dostępności, a nie innych wyższych priorytetów strategicznych (OECD, 2018^[16]).

Gminy są jedyną jednostką samorządu terytorialnego (spośród wszystkich trzech), posiadającą uprawnienia do nakładania podatków - choć uprawnienia te są ograniczone. JST w Polsce uzyskują mniej dochodów z podatków autonomicznych, a więcej z systemów podziału podatków niż w pozostałych krajach OECD. Wskaźnik autonomii podatkowej samorządów opracowany przez Europejski Komitet Regionów (KR) pokazuje, że w Polsce mają one bardzo małą autonomię w ustalaniu stawek związanych z ich dochodami podatkowymi: największa część dotyczy podatków dzielonych (59%), podczas gdy 30,1% całości stanowią dochody podatkowe, w ustalaniu których JST mają niewielką lub żadną autonomię (CoR, n.d.^[14]). Większość podatków lokalnych jest określona przez krajowe ustawy lub rozporządzenia, a władze

lokalne mogą wprowadzać tylko niektóre zwolnienia i ulgi podatkowe. Jedynym wyjątkiem jest stawka podatku od nieruchomości. Dla gmin podatek od nieruchomości jest rzeczywiście najważniejszym podatkiem lokalnym pobieranym od budynków i działek. Wysokość podatków i opłat lokalnych jest ustalana przez każdą gminę, ale musi być zgodna z ramami i górnymi limitami podatkowymi określonymi przez ustawodawstwo krajowe. Dochody z podatku od nieruchomości stanowiły 28% całkowitych dochodów budżetowych w podregionach z przewagą obszarów wiejskich, 25% dla podregionów pośrednich i 17% dla podregionów z przewagą obszarów miejskich w 2014 r. (OECD, 2018_[16]). Liczby te uległy niewielkim zmianom od 2010 r. (OECD, 2018_[16]). Z kolei powiaty nie mają żadnej możliwości ustalania jakichkolwiek zmiennych podatku lokalnego.

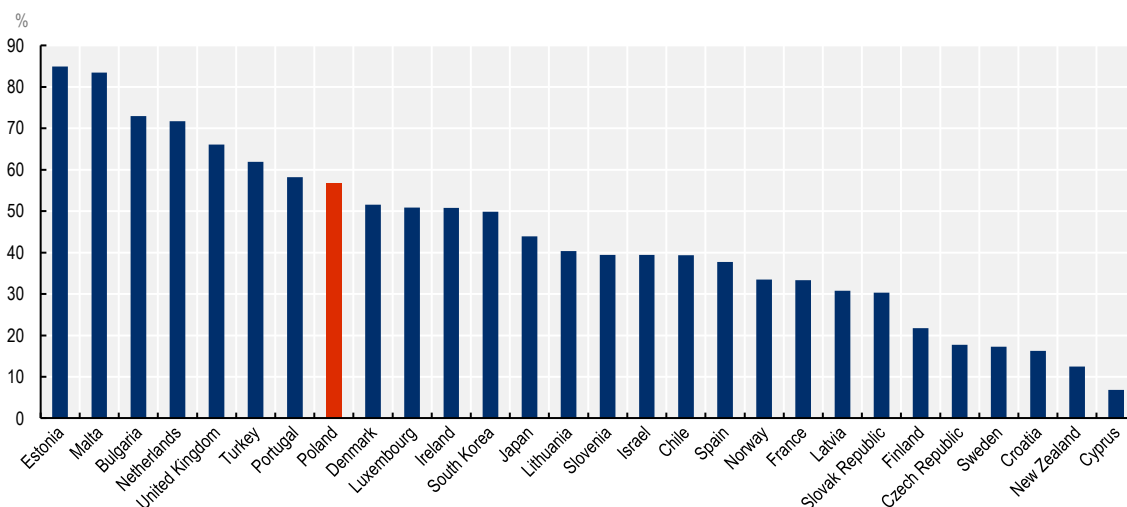
Rysunek 6.4. Struktura dochodów samorządów terytorialnych, 2018 r.



Źródło: OECD (forthcoming^[4]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris.

Polska należy więc do krajów o wyższej pionowej luce fiskalnej⁴ na poziomie gminnym (Rysunek 6.5). W przeciwieństwie do takich krajów jak Estonia czy Malta, gdzie ponad 80% wydatków sektora komunalnego finansowanych jest z transferów rządu krajowego, w Polsce wskaźnik ten sięga 57%. Mimo to pionowa luka fiskalna w Polsce jest bardziej istotna niż w innych krajach OECD, takich jak Chile czy Estonia, przy czym ten ostatni kraj należy do najbardziej scentralizowanych w OECD.

Rysunek 6.5. Pionowa luka fiskalna, 2017 r.



Uwaga: Wstępne wyniki na próbie 26 z 32 krajów. Brak dostępnych danych fiskalnych dla gmin sprzed 2013 r. w Chorwacji, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech, w Norwegii i Rumunii. Dane za rok 2012 zamiast 2011 dla Hiszpanii i za rok 2016 zamiast 2017 dla Francji, Izraela i Japonii.

Źródło: Moisis, A. (forthcoming^[12]), "Uncovering the unknown: Spending indicators on municipal decision-making authority", CFE/RDPC(2019)19, OECD, Paris.

Polskie gminy mają największy udział w transferze podatku dochodowego od osób fizycznych i tym samym są zachęcane do przyciągania ludzi do zamieszkania na ich terenie (Ramka 6.3). Mimo to, polskie miejscowości mają bardzo ograniczone możliwości zachęcania swoich obywateli do płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych w celu zwiększenia wpływów gminy z tytułu udziałów w podatkach. To samo dzieje się z subwencjami ogólnymi. Zwłaszcza z dotacją na oświatę, która jest obliczana na podstawie liczby uczniów i nauczycieli w danym powiecie. Aby zapobiec zmniejszeniu dotacji na oświatę, niektóre powiaty starają się utrzymać liczbę mieszkańców. Na przykład Jarocin, miasto w centralnej Polsce, próbuje tego dokonać poprzez współpracę z administracją państwową w celu zapewnienia dofinansowania mieszkalnictwa (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]). Niedawna poprawa sieci infrastruktury drogowej (zob. Rozdział 1) miała w tym względzie dwojaki wpływ na dochody z tytułu podatków. Z jednej strony poprawiła ona łączność średnich i małych miast z centrami MOF, co ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy MOF (zob. Rozdział 1). Z drugiej strony, pośrednio zachęciło to ludzi zamieszkujących MOF do przenoszenia się na obszary o mniejszej gęstości zaludnienia i do mniejszych miast. To przyniosło korzyści niektórym miastom, które teraz pobierają więcej podatków lokalnych, ale inne, o zmniejszającej się liczbie ludności, muszą uciekać się do bardziej innowacyjnych sposobów finansowania, aby przeciwdziałać spadkowi wpływów z podatków lokalnych.

Zdolności fiskalne gmin w Polsce różnią się znacznie w zależności od ich wielkości i źródeł dochodów. Aby zniwelować te różnice, Polska przyjęła szereg pionowych i poziomych systemów wyrównawczych. Subwencja ogólna dla gmin z budżetu państwa składa się z trzech części: i) dotacji na oświatę obliczanej na podstawie liczby uczniów w szkołach i placówkach oświatowych podlegających gminie; ii) części „wyrównawczej”, zgodnie z którą gminy o dochodach fiskalnych poniżej 90% średniej krajowej otrzymują dodatkowe środki; iii) części „równoważącej” pochodzącej z mechanizmu wyrównywania poziomego, gdzie gminy uzyskujące najwyższe dochody podatkowe na mieszkańca wpłacają składki na rzecz mechanizmu, a środki są redystrybuowane do gmin biedniejszych na podstawie algorytmu obejmującego różne kryteria (zob. Ramka 6.3).

Ograniczona elastyczność fiskalna polskich samorządów terytorialnych może być czynnikiem ryzyka w obliczu obecnego kryzysu COVID-19. Kryzys spowodował wzrost wydatków i spadek dochodów

samorządów terytorialnych i choć jego wpływ na finanse terytorialne nie będzie jednolity w całym kraju, należy się spodziewać, że będzie on długotrwały. Polskie samorzady terytorialne, silnie uzależnione od dotacji krajowych, mogą być w krótkim okresie mniej narażone na mniejsze wpływy z dochodów niż inne samorzady terytorialne w krajach OECD, takich jak Kanada czy Szwecja. Mimo to oczekuje się, że w perspektywie średnioterminowej realny spadek dochodów w połączeniu z ciągłym wzrostem wydatków (ze względu na wydatki społeczne i inwestycje) może doprowadzić do efektu nożycowego, a tym samym do deficytu sektora samorządowego, jak to miało miejsce w okresie 2007-2008 r. (OECD, 2020_[10]).

Z uwagi na wysokie koszty stałe ponoszone przez gminy, powiaty i województwa, mają one ograniczoną zdolność do absorpcji nadzwyczajnych obciążeń oraz ograniczoną zdolność do dostosowania swoich wydatków i dochodów do pilnych potrzeb. Ze wstępnych szacunków wynika, że niektóre JST mogą odnotować ujemną nadwyżkę operacyjną brutto (różnica między bieżącymi dochodami a bieżącymi wydatkami); w przypadku innych JST nadwyżka może wynieść mniej niż 2% (Cieślak-Wróblewska, 2020_[17]). Obie sytuacje oznaczają dla JST istotne korekty zarówno w wydatkach bieżących, jak i w nakładach na inwestycje lokalne i utrzymanie infrastruktury. Jednostki samorządu terytorialnego w całej Polsce już podejmują wysiłki zmierzające do ograniczenia wydatków lub zwiększenia źródeł dochodów. Na przykład Drawsko dokonało cięć w wydatkach inwestycyjnych o blisko 11 mln zł; Rada Miejska Grudziądzka podjęła uchwały o podniesieniu cen biletów komunikacji miejskiej i podatku od nieruchomości oraz rozszerzeniu strefy płatnego parkowania (Cieślak-Wróblewska, 2020_[17]).

Ramka 6.3. Zdolności fiskalne samorządów terytorialnych w Polsce

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pochodzą głównie z czterech źródeł:

1. Dochody własne z podatków nałożonych poprzez ograniczone uprawnienia podatkowe zgodnie z maksymalnymi stawkami określonymi na poziomie krajowym .
2. Udział we wpływach z podatku od osób fizycznych i od osób prawnych.
3. Subwencje, w tym subwencje ogólne i dotacje celowe. Te ostatnie mogą obejmować środki z budżetów UE (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności).
4. Niepodatkowe dochody własne (taryfy i opłaty użytkowników; dochody z majątku, dzierżawy i sprzedaży, w tym dochody z przedsiębiorstw komunalnych i obiektów użyteczności publicznej).

Podatek od nieruchomości jest najważniejszym podatkiem dla gmin, które jako jedyne posiadają uprawnienia do nakładania podatków. Wysokość podatków i opłat lokalnych jest ustalana przez każdą gminę, ale musi być zgodna z ramami (i górnymi limitami podatkowymi) określonymi przez ustawodawstwo krajowe. Stawki podatku od nieruchomości są zróżnicowane w zależności od przeznaczenia nieruchomości, z uwzględnieniem podstawowego podziału, który dotyczy nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych. Przykładowo, w przypadku gruntów, podatek od nieruchomości uzależniony jest od powierzchni gruntu (maksymalnie do 0,89 zł/m² gruntu); w przypadku budynków uzależniony jest od ich powierzchni użytkowej (maksymalnie do 23,03 zł/m² powierzchni użytkowej budynku) (Ernst & Young, 2014_[18]). Informacje te określone są na podstawie krajowego rejestru, a ocena odbywa się co roku. Tylko jeden element podatku od nieruchomości jest oparty na wartości szacunkowej: niektóre konstrukcje budowlane (inne niż budynki), które są wykorzystywane w działalności gospodarczej, są opodatkowane w oparciu o wartość rynkową według stałej stawki (zazwyczaj 2% wartości rynkowej). Grunty rolne i leśne podlegają podatkowi, które są odrębne od podatku od nieruchomości. Inne podatki, które mają znacznie bardziej marginalne znaczenie dla budżetu gminy, obejmują podatki od: gruntów rolnych (płacone od hektara z uwzględnieniem jakości gleby), lasów, dużych pojazdów i szeregu innych mniejszych opłat.

Dochody z udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych (48% dochodów samorządu terytorialnego) i od osób prawnych (9% dochodów samorządu terytorialnego). Udziały we wpływach z krajowych podatków dochodowych są redystrybuowane do wszystkich trzech typów jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z ustalonym odsetkiem całkowitych wpływów zebranych na terytorium danej jurysdykcji, przy czym gminom przypada największy udział w transferze podatku dochodowego od osób fizycznych, a województwom największy udział w podatku dochodowym od osób prawnych. Tym samym, istnieje zachęta fiskalna dla gmin do zwiększania liczby ludności, a dla województw do wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Nie występuje mechanizm wyrównania poziomego.

Subwencja ogólna składa się z czterech głównych części: oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej. Mimo tych rozgraniczeń, jednostki samorządu terytorialnego mogą wydatkować subwencje ogólne według własnego uznania - nie są one związane z konkretnym celem (z wyjątkiem części subwencji oświatowej przeznaczonej na wydatki związane z kształceniem dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi).

1. **Część przeznaczona na oświatę** stanowi ponad 20% dochodów samorządu terytorialnego. Środki te przeznaczone są na pokrycie wydatków oświatowych, w tym wynagrodzeń nauczycieli.
2. **Część wyrównawcza** (5% dochodów samorządu terytorialnego) jest przyznawana wszystkim samorządom terytorialnym o zdolnościach podatkowych poniżej średniej. Gminy, których zdolność do pozyskiwania środków z dochodów lokalnych i wspólnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższa od krajowej kwoty progowej, kwalifikują się do dotacji podstawowej ustalonej na podstawie zarówno liczby ludności, jak i zdolności podatkowej. Struktura dotacji wyrównawczej faworyzuje małe gminy o niskiej gęstości zaludnienia (Sauer, 2013^[19]).
3. **Część równoważąca** (tylko dla gmin i powiatów) rozdziela środki w oparciu o wydatki socjalne; bierze pod uwagę takie kwestie jak PKB na mieszkańca, powierzchnię dróg publicznych na mieszkańca oraz stopę bezrobocia na danym terenie.
4. **Część regionalna** to subwencja ogólna obliczana dla każdego województwa w oparciu o wskaźnik bezrobocia, PKB na mieszkańca, powierzchni dróg publicznych na mieszkańca oraz wydatki na koleje regionalne.

Oprócz powyższych dotacji, niektóre gminy mogą również otrzymać dotacje „**kompensacyjne**”, które są wykorzystywane do zrekompensowania gminom utraconych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w związku ze specjalnymi strefami ekonomicznymi (można utworzyć specjalne strefy, które zapewniają przedsiębiorcom ulgi w podatku dochodowym, ograniczając tym samym wpływy podatkowe dla gminy).

Ostatnia grupa **dotacji celowych** wiąże się z zadaniami zleconymi JST, z których najważniejsze stanowią rezerwy na pomoc społeczną. Zdecydowana większość transferów pomiędzy władzami publicznymi w Polsce to kwoty ryczałtowe, a nie dotacje dopasowane. Dotacje z UE w większości przypadków zaliczane są do dotacji celowych. Wartość relacji dochodów JST do PKB w Polsce była znacznie wyższa niż średnia dla krajów UE (Uryszek, 2013^[20]).

Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. rozszerza gminne instrumenty fiskalne w dwóch aspektach: i) umożliwiła lokalnym samorządom naliczanie i pobieranie opłaty adiacenckiej (w stawce wyższej niż określona na zasadach ogólnych), która może być wykorzystana do ujęcia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy infrastruktury komunalnej w strefie rewitalizacji; ii) wprowadza możliwość podwyższenia stawki podatku od nieruchomości (do 3 zł/m² gruntu rocznie) w wyznaczonej strefie rewitalizacji dla nowych inwestycji.

Źródło: OECD (2018^[16]), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>; OECD (2016^[21]), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>; Uryszek, T. (2013^[20]), "Financial management of local governments in Poland-selected problems", <http://dx.doi.org/10.7763/JOEBM.2013.V1.55>; Ernst & Young (2014^[18]), *The Polish Real Estate Guide: Edition 2014 - The Real State of Real Estate*, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/\\$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf); Sauer (2013^[19]), "The System of the Local SelfGovernments in Poland", Research paper 6/2013, Association for International Affairs, <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>.

Wzmocnienie środków generujących dochody, dopasowanie obowiązków JST do dochodów

Tak, jak w wielu krajach OECD, jednym z najważniejszych wyzwań dla polskich gmin jest niedofinansowanie lub niefinansowanie zadań. Jak wspomniano, wraz z reformami decentralizacyjnymi w ostatnich latach gminom przyznano więcej obowiązków, a dostęp do funduszy UE spowodował zwiększenie ich kompetencji i aktywności. Pod względem dochodów własnych gminy znajdują się w lepszej sytuacji niż powiaty i województwa. Często słyszy się, że zwiększenie zakresu obowiązków w gminach nie łączy się ze zwiększoną decentralizacją fiskalną. Fakt ten został podkreślony w kolejnych przeglądach OECD (OECD, 2009^[22]; 2013^[23]; 2018^[16]). Dostosowanie liczby zadań samorządów lokalnych do ich dochodów pozostaje kwestią problematyczną w większości krajów OECD. Często wydatki samorządów terytorialnych znacznie przewyższają ich dochody z tytułu podatków. Ta pionowa luka fiskalna jest często wypełniana przez inne źródła dochodów, np. dochody pozapodatkowe i transfery (OECD, 2019^[24]).

Niedawna reforma systemu oświaty wydaje się wywierać silną presję na finanse niektórych gmin i ich zdolność do prognozowania wydatków i dochodów. Krajowe reformy edukacji z 2017 r. dotyczące systemu szkolnictwa podstawowego i średniego obarczają gminy, w szczególności te mniejsze i peryferyjne, znacznymi kosztami związanymi z infrastrukturą i wynagrodzeniami nauczycieli. Zdaniem wielu samorządów, muszą one czasami pokrywać koszty doposażenia sal lekcyjnych lub odpraw wypłacanych zwolnionym nauczycielom z własnych budżetów (Wojniak and Majorek, 2018^[25]). Od września 2017 r. uczniowie uczęszczają do ośmioletniej szkoły podstawowej i czteroletniej szkoły średniej (lub pięcioletniej średniej szkoły technicznej); nabór do gimnazjów był stopniowo wygaszany, a gminy są zobowiązane do zapewnienia każdemu dziecku edukacji przedszkolnej. Aby było to możliwe, samorzady lokalne muszą ponosić koszty nowej infrastruktury, ale bez odpowiedniego finansowania. Dotyczy to w szczególności gmin wiejskich i peryferyjnych.

Przydzielanie obowiązków bez zapewnienia odpowiednich funduszy wydaje się być jedną z głównych przyczyn powstawania luk w finansowaniu inwestycji na poziomie lokalnym. Podczas wizyt OECD w różnych gminach w całej Polsce wszystkie zainteresowane podmioty wskazywały brak finansowania nowych obowiązków w zakresie edukacji jako kluczowe wyzwanie dla skutecznego zarządzania wydatkami i inwestycjami. Kwestionariusz OECD ujawnia również, że wszystkie gminy zmagające się z luką w finansowaniu inwestycji wymieniają istnienie niefinansowanych zadań jako główny powód tej luki, dotyczy to wszystkich rodzajów gmin, niezależnie od tego, czy znajdują się one w obrębie MOF, poza nimi, czy też na peryferiach MOF (Rysunek 6.2). Brak finansowania i środków własnych jest również uważany za największe utrudnienie dla wszystkich rodzajów gmin w wypełnianiu obowiązków nałożonych przez prawo. Ponadto, jak wynika z ostatnich wizyt terenowych OECD w różnych gminach, na co wskazują też wcześniejsze badania OECD (2018^[16]), gminy zmagają się z nieprzewidywalnym finansowaniem ze względu na zmiany związane ze strukturą istotnych czynników w subwencjach oświatowych. Dla gmin wiejskich szczególnym problemem są ramy czasowe ustalania subwencji oświatowej w ujęciu rok do roku. Przekazywanie informacji o tych zmianach z odpowiednim wyprzedzeniem pozwoliłoby gminom lepiej planować (OECD, 2018^[16]).

Dysproporcja między obowiązkami a dochodami sprawia, że polskie województwa, powiaty i gminy są silnie uzależnione od funduszy europejskich, w szczególności w zakresie inwestycji publicznych. Fundusze unijne w znacznym stopniu przyczyniły się do przyspieszenia rozwoju Polski. Pozwoliły one m.in. na podjęcie przez JST inwestycji infrastrukturalnych, które ukształtowały lokalną rzeczywistość, a które nie byłyby możliwe bez dostępu do tego źródła finansowania. O ile samorządy terytorialne powinny nadal w jak największym stopniu wykorzystywać możliwości finansowania ze środków UE, o tyle muszą one również w sposób proaktywny dywersyfikować źródła finansowania inwestycji publicznych i nie polegać w zbyt dużym stopniu na funduszach zewnętrznych jako jedynym źródle finansowania. Jednocześnie, dofinansowanie ze środków unijnych sprzyja przede wszystkim tym województwom i gminom, które posiadają większe zdolności administracyjne i instytucjonalne w zakresie przygotowywania projektów podlegających finansowaniu ze środków europejskich. Dla zmniejszenia tych nierówności, województwa mogą odegrać kluczową rolę we wspieraniu gmin w zakresie wzmacniania ich zdolności do opracowywania projektów, które mogą uzyskać finansowanie ze środków UE. Niezwykle istotna jest również rola województw w zachęcaniu gmin do realizacji wspólnych projektów unijnych na obszarze kilku jurysdykcji, na przykład poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) i lokalne partnerstwa.

Lepsza równowaga między dochodami a wydatkami może pomóc Polsce w zapewnieniu lepszej rozliczalności i zdolności reagowania. Dalsza decentralizacja dochodów poprzez przyznanie większej autonomii podatkowej JST w Polsce, może zagwarantować skuteczniejsze funkcjonowanie systemu decentralizacji. Polska ma przestrzeń do rozszerzenia autonomicznych dochodów z tytułu podatków. Dowody wskazują bowiem, że samorządy terytorialne funkcjonują najlepiej, gdy mieszkańcy sami finansują usługi lokalne z podatków i opłat lokalnych. Zwiększa to efektywność i odpowiedzialność za świadczenie usług lokalnych poprzez zachęcanie mieszkańców do oceny kosztów i korzyści związanych ze świadczeniem usług lokalnych (OECD, 2019^[24]).

Wzmocnienie koordynacji i współpracy w obrębie każdego poziomu władz publicznych oraz pomiędzy nimi.

Wzmocnienie polskiego systemu wielopoziomowego zarządzania jest istotnym elementem maksymalizacji zwrotu z inwestycji publicznych w rozwój regionalny. Aby to osiągnąć, konieczne jest przyjęcie funkcjonalnego podejścia do różnych form partnerstwa między JST. Jednocześnie Polska musi wzmocnić relacje pionowe między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, stosując podejście bardziej oddolne, w którym samorządy lokalne mogą przejąć inicjatywę w zakresie projektów inwestycyjnych, które lepiej odpowiadają lokalnym potrzebom.

Jest to szczególnie istotne w kontekście obecnego kryzysu związanego z pandemią COVID-19, ponieważ Polska musi opracować odpowiednie środki, aby skutecznie wdrożyć pakiet służący wyjściu z kryzysu COVID-19. Jednocześnie w celu ochrony inwestycji publicznych w regionie i uczynienia z nich kluczowego narzędzia wychodzenia z kryzysu a także późniejszej odbudowy korzystnej sytuacji finansowej i gospodarczej, istotne będzie, aby inwestycje publiczne przyczyniały się jednocześnie do zwiększania odporności i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W tym celu wszystkie szczeble władzy powinny włączyć cele społeczne i klimatyczne do planów odbudowy gospodarczej. Aby w pełni wykorzystać inwestycje publiczne w tym kontekście, o czym szczegółowo mowa w niniejszej sekcji, kluczowe jest wzmocnienie systemu wielopoziomowego zarządzania.

Jak stwierdzono w Rekomendacji OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy (Ramka 6.4), podejście do inwestycji oparte na wielopoziomowym zarządzaniu pozwala państwom na maksymalizację zysków z rozwoju regionalnego. Rządy krajowe mogą pomóc w zapewnieniu zrównoważonego podejścia do rozwoju infrastruktury, a podmioty regionalne i lokalne będą miały możliwość ustalenia priorytetów w zakresie potrzeb i określenia komplementarności na poziomie lokalnym. Lepsze dostosowanie inwestycji do planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, jak

również zapewnienie funkcjonalnego podejścia do inwestycji to kluczowe kierunki rozwoju dla Polski. W tym celu konieczne jest przyjęcie podejścia, w ramach którego różne partnerstwa między jednostkami samorządowymi będą rozwijane w sposób funkcjonalny i strategiczny na rzecz optymalizacji inwestycji. Jednocześnie Polska musi wzmocnić relacje pionowe między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, stosując bardziej oddolne podejście, w którym samorzady lokalne mogą przejąć inicjatywę w zakresie projektów inwestycyjnych, które lepiej odpowiadają na lokalne potrzeby.

Ramka 6.4. Rekomendacja OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy

W 2014 r., Rekomendacja OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy została zatwierdzona przez Komitet Polityki Rozwoju Regionalnego OECD (RDPC) i przyjęta przez Radę OECD. Celem Rekomendacji jest pomoc krajom w ocenie mocnych i słabych stron ich zdolności zarządzania inwestycjami publicznymi na rzecz rozwoju regionalnego na wszystkich szczeblach władzy. Służy jako przewodnik do wyznaczania priorytetów w zakresie poprawy mechanizmów koordynacji i zdolności władz terytorialnych i lokalnych w zarządzaniu inwestycjami publicznymi.

Rekomendacja określa 12 zasad zgrupowanych w 3 filarach zaleceń programowych, które stanowią 3 systemowe wyzwania dla efektywnego zarządzania inwestycjami publicznymi zarówno na poziomie krajowym, jak i niższym. Powyższych 12 zasad nie można rozpatrywać w oderwaniu od siebie. Zasady te oferują podejście obejmujące całą administrację rządową, które uwzględnia role różnych szczebli władzy w projektowaniu i wdrażaniu kluczowej i wspólnej odpowiedzialności. Wszystkie zasady wzajemnie się uzupełniają i nie ma między nimi hierarchii. Z zamierzenia mają one być również stosowane w połączeniu z innymi wytycznymi i narzędziami polityk OECD.

Rysunek 6.6. 12 zasad rekomendacji OECD



Źródło: OECD (2019^[1]), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf.

Polska podjęła już działania zmierzające do poprawy wielopoziomowych relacji ukierunkowanych na wzmocnienie otoczenia instytucjonalnego. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR) (zob. Rozdział 3) dostrzega potrzebę wzmocnienia otoczenia instytucjonalnego w Polsce. Strategia identyfikuje szereg wyzwań instytucjonalnych, jak np. słaby kapitał społeczny w niektórych województwach, który hamuje działania zbiorowe potrzebne do prowadzenia działalności rozwojowej na poziomie lokalnym. SOR wskazuje również na potrzebę ograniczenia sztywnej kontroli sprawowanej przez szczebel krajowy nad działaniami samorządów, gdyż ogranicza to podejmowanie innowacyjnych działań. Dodatkowo, zauważa potrzebę ograniczenia nadmiernego uzależnienia od funduszy unijnych i programów unijnych w zakresie definiowania polityk publicznych.

SOR wykazuje również zwiększoną świadomość potrzeby wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania poprzez potwierdzenie zobowiązania co do decentralizacji. W strategii wyraźnie podkreślono potrzebę wzmocnienia mechanizmów współzrządzenia między szczeblami władzy. Wspiera to szereg działań, w tym kontrakty terytorialne, regionalne Rady Dialogu Społecznego oraz Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (Komisja Wspólna). Komisja ta utworzyła forum dialogu w celu określenia wspólnego stanowiska rządu krajowego i władz samorządowych w sprawie polityki państwa wobec samorządów, a także kwestii dotyczących JST w zakresie działania UE i organizacji międzynarodowych (OECD, 2018^[16]). Forum wykazało zaangażowanie w wielopoziomowe podejście do kształtowania polityki, wypracowując wspólne opinie na temat aktów prawnych, dokumentów programowych i polityk, które potencjalnie mogą mieć wpływ na JST, w tym na ich finanse. Rada Dialogu Społecznego, która stanowi forum dialogu między rządem krajowym a 16 radami regionalnymi, jest kolejnym przykładem tego zaangażowania.

W stronę kompleksowego i funkcjonalnego podejścia do współpracy międzygminnej

Koordinacja i współpraca między gminami są szczególnie istotne w polskiej rozproszonej strukturze osadniczej. Polska posiada dużą liczbę miast małej i średniej wielkości rozmieszczonych na całym jej terytorium, które świadczą podstawowe usługi na rzecz terenów wiejskich. Zasadniczo obszary miejskie i wiejskie wchodzą w symbiotyczną relację, w której współpraca może przynieść korzyści obu stronom (OECD, 2018^[16]). Jednocześnie konkurencja pomiędzy sąsiadującymi obszarami miejskimi i wiejskimi ma tendencję do osłabiania obu. Dlatego też niezbędna jest silna współpraca horyzontalna pomiędzy samorządami lokalnymi. Partnerstwa między gminami pozwalają zapanować nad fragmentacją usług publicznych dzięki wspólnemu korzystaniu z infrastruktury i wspólnemu świadczeniu usług między dużymi miastami i otaczającymi je społecznościami, co może przyczynić się do poprawy jakości życia w całym kraju.

W ostatnim czasie wiele krajów OECD uchwaliło regulacje zachęcające do współpracy, która różni się stopniem współdziałania: od najłżejszego (np. jedno- lub wielozadaniowe porozumienia kooperacyjne) do najsilniejszej formy integracji (np. organy ponadgminne z delegowanymi funkcjami, a nawet uprawnieniami podatkowymi) (OECD, 2017^[26]). Mimo zróżnicowanych celów porozumienia o współpracy międzygminnej pozwalają na zwiększenie powszechności efektów zewnętrznych w zarządzaniu usługami i czerpanie korzyści z ekonomii skali w zakresie usług komunalnych (woda, odpady, energia, itp.), infrastruktury transportowej i telekomunikacji. Współpraca międzygminna może prowadzić do inwestycji, które nie zostałyby zrealizowane, gdyby nie współpraca samorządów lokalnych oraz do bardziej efektywnego świadczenia usług. Podkreślono to w pierwszym filarze Rekomendacji OECD w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władzy (Rysunek 6.6).

Ważne jest aby samorządy lokalne w większym stopniu wykorzystywały różne formy i mechanizmy koordynacji współpracy międzygminnej. Większa elastyczność, mniejsza biurokracja, a także większa rola w tworzeniu zachęt do tego rodzaju koordynacji na poziomie wojewódzkim i krajowym są potrzebne, aby mieć pewność, że gminy dysponują odpowiednimi mechanizmami i kompetencjami do działania.

Polskie prawo przewiduje różne formy współpracy międzygminnej

Współpraca międzygminna stanowi istotę polskiego systemu wielopoziomowego zarządzania od czasu pierwszej fali reform decentralizacyjnych. Samorządy regionalne i lokalne aktywnie korzystały z prawa do zrzeczania się przewidzianego w konstytucji (art. 172 ust. 1). Obecnie istnieje sześć aktywnych stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych o zasięgu krajowym, które odgrywają aktywną rolę w reprezentowaniu, obronie i wspieraniu interesów lokalnych, prowadząc regularne negocjacje z rządem krajowym. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku również szczegółowo wymienia wszystkie konstytucyjnie zagwarantowane możliwości realizacji zadań publicznych. Ustawa stanowi, że gminy mogą współdziałać w formie związków gmin jedno- lub wielozadaniowych podmiotów prawa publicznego (międzygminnych związków rejestrowych), międzygminnych porozumień publicznoprawnych oraz związków samorządów jako podmiotów prawa prywatnego. Gminy mogą również tworzyć i działać wspólnie w spółkach prawa publicznego (Tabela 6.1) (Kołsut, 2016^[27]; Potkanski, 2016^[28]).

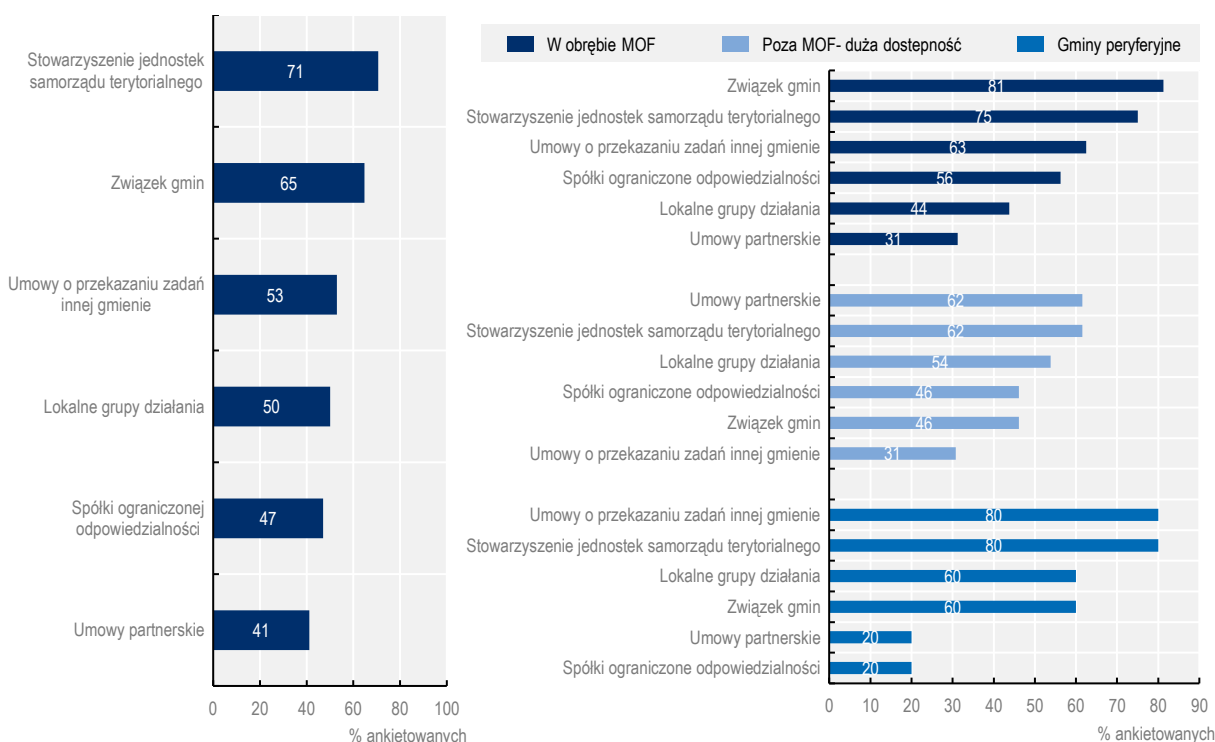
Tabela 6.1. Formy współpracy międzygminnej w Polsce

Formy współpracy międzygminnej	Opis	Rodzaje świadczonych usług
Związki międzygminne	Podmioty prawa publicznego utworzone przez gminy. Głównym celem jest świadczenie określonych usług w imieniu stowarzyszonych gmin.	Gospodarka wodno-kanalizacyjna, wywóz i zagospodarowanie odpadów, lokalny transport publiczny, bezpieczne psy itp.
Stowarzyszenie gmin	Podmioty prawa prywatnego. Ich głównym celem jest koordynacja działań gmin członkowskich i/lub świadczenie nowych usług.	Przygotowywanie wspólnych strategii rozwoju, promocja turystyki, zarządzanie turystyką regionalną, promocja specyficznego przemysłu lokalnego itp.
Porozumienia komunalne	Nie stanowią one odrębnego podmiotu prawnego. Głównym celem jest przekazanie pewnych zadań innym gminom, zazwyczaj świadczenia określonych usług, w formie podpisanego porozumienia opartego na delegacji ustawy o samorządzie gminnym.	Transport pasażerski, świadczenie usług szkolnictwa, przedszkola, usługi pomocy społecznej, bezpieczne psy
Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	Spółka prawna (prawa prywatnego). Ich głównym celem jest świadczenie określonych usług w imieniu gmin członkowskich.	Woda, kanalizacja, wywóz śmieci i gospodarka odpadami, lokalny transport pasażerski
Umowy partnerskie - na gruncie kodeksu cywilnego	Luźne porozumienia o współpracy. Mają one na celu koordynację działań niezależnych gmin i mogą obejmować partnerów z sektora społecznego lub prywatnego.	Najczęściej realizacja wspólnych projektów rozwojowych
Partnerstwa publiczno-prywatne	Podmioty prawa prywatnego. Ich głównym celem jest świadczenie nowych usług dla obywateli lub przedsiębiorstw, gdzie gmina nie ma kapitału na inwestycje. Angażują one sektor prywatny.	Parkingi, nowe budynki wielofunkcyjne do użytku publicznego, efektywność energetyczna
Lokalne grupy działania	Stowarzyszenia zraszające podmioty z różnych sektorów. Ich głównym celem jest rozwój lokalnej gospodarki poprzez zawieranie umów o współpracy w zakresie wykorzystania funduszy unijnych. W ich skład wchodzi podmioty z sektora publicznego, prywatnego i społecznego (program EU LEADER).	Operatorzy mikrograntów UE dla lokalnych przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych (NGO), budowanie lokalnej integracji społecznej

Źródło: Na podstawie Potkanski, T. (2016^[28]), "Forms and experience of inter-municipal cooperation in Poland", <https://rm.coe.int/16806fa10d> (wejście 30 lipca 2020 r.).

Polskie samorządy lokalne w coraz większym stopniu dostrzegają korzyści płynące ze współpracy międzygminnej. Dwie najczęściej stosowane formy współdziałania to związki międzygminne i porozumienia międzygminne. Wśród gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz OECD opracowany na potrzeby niniejszego raportu, 71% deklaruje przynależność do stowarzyszenia gmin, 65% do związku międzygminnego, a 53% do porozumienia dotyczącego transferu zadań (Rysunek 6.7). Ze związków i porozumień międzygminnych w największym stopniu korzystają gminy położone w obrębie MOF, a następnie gminy położone poza MOF o dużej dostępności. Z kolei gminy peryferyjne częściej korzystają z porozumień umożliwiających przekazywanie zadań innym gminom. Z odpowiedzi udzielonych podczas badania wynika, że gminy częściej dostrzegają potrzebę współpracy, gdy są częścią tego samego MOF. Jednocześnie należy wskazać, że gminy peryferyjne mają mniejsze możliwości świadczenia określonych usług i dlatego częściej korzystają z możliwości przekazania określonych zadań innym gminom, chociaż wniosek ten oparty jest na ograniczonej próbie badawczej gmin peryferyjnych.

Rysunek 6.7. Rodzaje porozumień o współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 34 JST na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=34). 16 odpowiedzi od gmin w obrębie MOF; 13 odpowiedzi od gmin poza MOF o dużej dostępności; 5 odpowiedzi od gmin peryferyjnych.

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

Na wzmocnienie współpracy międzygminnej istotny wpływ miało przystąpienie Polski do UE. Współpraca międzysamorządowa jest podstawowym elementem polityki spójności UE. Gminy współpracując ze sobą mogły ubiegać się o fundusze przedakcesyjne, które były zbyt duże, aby gminy mogły je otrzymać indywidualnie. Tak jest na przykład w przypadku Związku Gmin Górnej Raby i Krakowa, który został utworzony w celu rozwiązania problemu degradacji wód w dorzeczu Raby (Council of Europe, 2010^[29]). Wyraźnym przykładem korzyści płynących z członkostwa w UE jest także współpraca międzygminna w zakresie gospodarki odpadami. W Polsce powszechnie używa się terminu „rewolucja śmieciowa” dla określenia zmian instytucjonalnych, wynikających z dostosowania prawa krajowego do wymogów unijnych

(Kołsut, 2016^[27]). Rosnąca tendencja współpracy w zakresie gospodarki odpadami pomiędzy polskimi gminami została również wzmocniona przez duży strumień funduszy unijnych przeznaczonych na projekty związane z gospodarką odpadami (Kołsut, 2016^[27]). Ponadto Polska ma za sobą pozytywne doświadczenia w zakresie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), które wzmocniły m.in. partnerstwa wiejsko-miejskie poprzez realizację wspólnych projektów w połączonych funkcjonalnie gminach. Kluczową kwestią przy wdrażaniu ZIT jest stopień sformalizowania partnerstw, który może wpłynąć na jakość programowania strategicznego. W Polsce współdziałanie gmin na rzecz rozwoju i zarządzania MOF wydaje się być najważniejszym elementem wpływającym na efektywne funkcjonowanie ZIT. To one skutecznie promują współpracę pomiędzy samorządami na poziomie funkcjonalnym. Służyły one jako laboratorium funkcjonalnej współpracy międzygminnej. Patrząc w przyszłość, utrzymanie elastyczności działań bez narzucania sztucznych granic zasięgu interwencji, wydaje się mieć zasadnicze znaczenie dla zakresu zarządzania wdrażaniem ZIT i MOF w przyszłości.

Ramka 6.5. Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce

W ramach unijnej polityki spójności na lata 2014-2020, ZIT umożliwiają państwom członkowskim UE łączenie finansowania zadań z kilku Osi Priorytetowych jednego lub kilku programów operacyjnych (programów UE) w celu zapewnienia realizacji zintegrowanej strategii dla konkretnego terytorium. Narzędzie to jest odpowiedzią na konieczność wzmocnienia zintegrowanego podejścia do programowania rozwoju, łączącego polityki, sektory i fundusze.

W Polsce ZIT-y funkcjonują od 2012 roku - są obowiązkowe dla MOF-ów stolic województw. Dodatkowo są one fakultatywne w dziewięciu wybranych MOF-ach ośrodków regionalnych oraz MOF-ach ośrodków subregionalnych. Warunki wdrożenia ZIT:

1. Utworzenie związku ZIT może nastąpić w formie porozumienia samorządów, stowarzyszenia lub związku międzygminnego.
2. Związek ZIT przejmuje niektóre zadania związane z realizacją krajowego lub regionalnego programu operacyjnego, które dotychczas leżały w gestii władz regionalnych, co oznacza, że regiony przestają być jedynymi podmiotami i partnerami dla polityki regionalnej rządu.
3. W większości przypadków tworzenie związków ZIT odbywało się w oparciu o dwa modele: i) model „przejściowy”, zwykle przyjmujący formę porozumienia, w którym samorzady lokalne tworzyły związek ZIT w celu wydatkowania alokacji z Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO); ii) model „współdziałania”, w którym związek ZIT jest naturalną kontynuacją wcześniej rozpoczętego współdziałania.
4. Przygotowanie Strategii ZIT, która określa: diagnozę obszaru realizacji ZIT wraz z analizą wyzwań rozwojowych; cele do realizacji w ramach ZIT; oczekiwane rezultaty i wskaźniki związane z realizacją RPO; propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie otwartego konkursu; wstępną listę projektów wyłonionych w konkursie ograniczonym oraz źródła finansowania.
5. Zawarcie porozumienia lub umowy dotyczącej realizacji ZIT pomiędzy związkiem ZIT a właściwą instytucją zarządzającą RPO.

Źródło: Kociuba, D. (2018^[30]), „Implementation of integrated territorial investments in Poland – Rationale, results, and recommendations”, <http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-0038>.

Dobrowolny charakter ZIT zachęca do współpracy przy projektach, które przynoszą obopólne korzyści (OECD, 2018^[16]). Z kolei Partnerska Inicjatywa Miast to doświadczenie inspirowane przykładami europejskimi, które odzwierciedla również wysiłki prowadzone na poziomie krajowym w celu wzmocnienia sieci gmin, które w tej formule mogłyby być dalej rozwijane (Ramka 6.6).

Ramka 6.6. Partnerska Inicjatywa Miast w Polsce

Celem Partnerskiej Inicjatywy Miast (PIM) jest poprawa warunków rozwojowych oraz wspomaganie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju polskich miast. Jest elementem SOR-u. W tym celu, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) zapewnia wsparcie organizacyjne (np. przy organizacji spotkań) i eksperckie w ramach sieci. Dotychczas, uruchomiono 3 sieci PIM: jakość powietrza, mobilność miejska i rewitalizacja, w których uczestniczą 34 miasta. W pracach każdej sieci uczestniczą przedstawiciele poszczególnych miast, odpowiedzialni za daną tematykę, a także eksperci zewnętrzni.

Wszystkie miasta, oprócz wymiany doświadczeń, pracują w ramach projektu nad tzw. Miejskimi Inicjatywami Działań, które są dokumentami zawierającymi konkretne rozwiązania dla zidentyfikowanych wcześniej wyzwań i/lub problemów lokalnych. Efektem pracy każdej sieci będzie Plan Ulepszeń, który jest dokumentem zawierającym zbiór rekomendacji do prowadzenia polityki krajowych powiązanych z obszarem tematycznym danej sieci.

Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019^[31]), *Sustainable Urban Development in Poland*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf (wejście 11 września 2020 r.).

Programy współdziałania międzygminnego były wykorzystywane w Polsce do kilku celów, z których większość związana była z inwestycjami w drogi lokalne lub transport publiczny, świadczeniem usług publicznych, takich jak gospodarka odpadami lub wspólne zarządzanie systemami kanalizacyjnymi. Związki międzygminne zostały również przyjęte w celu promowania inwestycji w takich dziedzinach jak przemysł rolno-spożywczy lub rozwój turystyki, sportu i rekreacji (OECD, 2018^[16]). Na przykład, różne grupy gmin utworzyły związki na rzecz transportu publicznego. Niektóre z nich wywodzą się z okresu wczesnych etapów reform decentralizacyjnych, jak na przykład Komunikacyjny Związek Komunalny GOP utworzony w 1991 roku w katowickim obszarze metropolitalnym - największym i najgęściej zurbanizowanym regionie w Polsce. Istnieją również nowsze związki, takie jak Związek Gmin „Podradomska Komunikacja Samochodowa” z 2010 r. (World Bank, 2016^[32]). Podczas badań terenowych OECD gminy deklarowały również współpracę z sąsiadami w zakresie konkretnych projektów lub usług. Na przykład gmina Łubianka współpracuje z innymi gminami w zakresie gospodarki odpadami, ochrony środowiska i ochrony zdrowia. Kutno współpracuje również z sąsiednimi gminami w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej poprzez wspieranie rozwoju niezbędnej do tego celu infrastruktury w innych, mniejszych gminach. Niektóre rodzaje współdziałania pomiędzy sąsiednimi gminami mają również charakter nieformalny, jak na przykład w przypadku Międzyrzecza Podlaskiego, gdzie gminy miejskie i wiejskie odbywają regularne spotkania w celu uzgodnienia priorytetów bez formalnego porozumienia lub ram współpracy.

wykorzystanie różnych form współpracy międzygminnej pozostaje powolne.

Mimo wzrostu znaczenia współpracy wykorzystanie różnych form współdziałania między gminami pozostaje powolne i różni się w skali kraju. Badanie EBI dotyczące inwestycji w infrastrukturę pokazuje,

że tylko 23% polskich gmin koordynuje swoje projekty inwestycyjne z innymi sąsiednimi gminami (w porównaniu do 37% średnio w UE), a tylko 17% robi to z siecią gmin, co stanowi najmniejszy odsetek wśród wszystkich krajów UE objętych badaniem. (EIB, 2017^[5]). O ile współpraca międzygminna jest coraz bardziej popularna w takich dziedzinach jak gospodarka wodna i gospodarka odpadami czy infrastruktura łączności szerokopasmowej i drogowa, o tyle w sektorach takich jak edukacja i mieszkalnictwo pozostaje ona ograniczona (OECD, 2018^[16]). Co więcej, badanie poświęcone współdziałaniu w gospodarce odpadami pokazuje, że rozkład przestrzenny organów międzygminnych jest nierównomierny i wyraźnie różni się w zależności od województwa, przy czym współpraca na terenach północnej i zachodniej Polski ma większe znaczenie niż na południu i wschodzie (Kołsut, 2016^[27]). Autor nazywa to „czynnikami wojewódzkimi”, gdyż regiony odgrywają znaczącą rolę w inicjowaniu i stymulowaniu współdziałania między gminami (Kołsut, 2016^[27]).

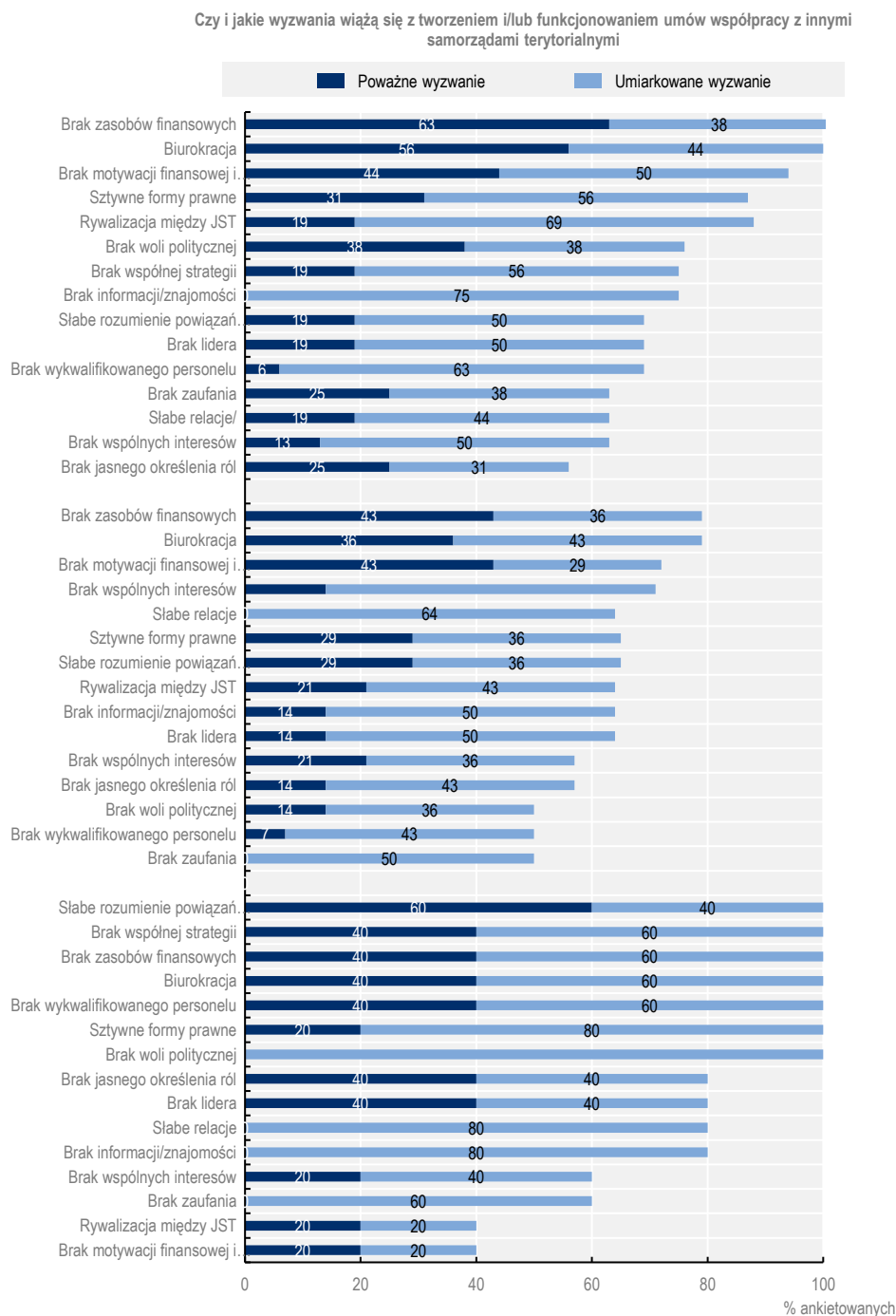
Obecnie współpraca między gminami głównie projektowa, bez kompleksowego, funkcjonalnego podejścia do współpracy. Na ogół współdziałanie ma miejsce w przypadku konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych lub świadczenia pewnych usług, gdzie gminy widzą korzyść we wspólnym działaniu. Dzieje się tak w przypadku budowy dróg, usług gospodarowania odpadami lub umów dotyczących transportu publicznego. Jeśli chodzi o planowanie strategiczne, gminy jedynie konsultują swoje własne strategie rozwoju lokalnego lub strategie przestrzenne z innymi sąsiednimi gminami, ale niekoniecznie opracowują wspólne plany z myślą o obszarze funkcjonalnym (zob. Rozdział 3). Istotną zmianę w tym zakresie wprowadziła nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od lipca 2020 r., która wprowadziła możliwość opracowywania przez gminy strategii ponadlokalnych dotyczących tego samego obszaru funkcjonalnego (zob. Rozdział 3). Stanowi to ważny krok w kierunku funkcjonalnego podejścia do planowania strategicznego, uwzględniającego obszar wykraczający poza granice administracyjne gmin. Opracowanie konkretnych instrumentów wdrażania takich strategii, wraz z odpowiednimi zachętami, pozwoliłoby gminom na kompleksowe i terytorialne podejście do rozwoju. Kluczową rolę w zachęcaniu do takiego podejścia odgrywają szczeble powiatowy, wojewódzki i krajowy.

Podstawowym wyzwaniem przy tworzeniu porozumień o współpracy w Polsce jest brak zasobów finansowych i zachęt, dzięki którym gminy mogłyby uzyskać dostęp do wyższych lub innych źródeł finansowania, gdyby razem planowały realizację wspólnych projektów lub świadczenie wspólnych usług. W kwestionariuszu OECD przeprowadzonym na potrzeby tego badania, brak funduszy na utworzenie porozumienia o współpracy oraz brak zachęt pojawiają się jako dwa główne problemy dla większości gmin niezależnie od ich typu. Co ciekawe, dla gmin odległych od MOF brak zrozumienia funkcjonalnych powiązań z sąsiadami jest głównym wyzwaniem w koordynacji poziomej, w przeciwieństwie do innych gmin (w MOF-ach lub poza MOF-ami o wysokiej dostępności), dla których ten problem pojawia się dopiero na ósmym lub dziewiątym miejscu (Rysunek 6.8). Wielu interesariuszy na szczeblu wojewódzkim i lokalnym podczas badań terenowych OECD podkreśliło, że współpraca była ułatwiona, gdy mieli dostęp do większych funduszy. Brak środków na wspólne projekty stowarzyszeń lub związków gminnych może rzeczywiście wyjaśniać niepowodzenie tych, które powstały na wczesnych etapach reform decentralizacyjnych. Ze względu na brak zachęt dla porozumień o współpracy pomiędzy różnymi gminami, ich tworzenie zależy w dużej mierze od woli politycznej i osobistej współpracy władz lokalnych.

Nadmierne i skomplikowane procedury administracyjne również utrudniają zawieranie porozumień kooperacyjnych w Polsce (Rysunek 6.8). Ewidentnym przykładem jest obciążenie spowodowane procedurami administracyjnymi, gdy gminy chcą zintegrować swoją ofertę transportu publicznego. Kiedy gminy współpracują w zakresie transportu publicznego, napotykają na szereg przeszkód prawnych, które sprawiają, że taka integracja jest trudna i kosztowna; przepisy są niezwykle szczegółowe i sugerują, że uzgadnianie zintegrowanych taryf między operatorami w ramach MOF jest również nadmiernie skomplikowane (World Bank, 2016^[32]). Ponadto, często można zauważyć, że chociaż powstają porozumienia kooperacyjne, to niektóre z nich przestają istnieć głównie z powodu procedur administracyjnych, które utrudniają ich efektywne funkcjonowanie. Tak jest na przykład w przypadku klastra energetycznego rozpoczętego przez Ziębice z innymi gminami, który nie otrzymał odpowiedniej

certyfikacji aby działać. Powolne rozpowszechnianie się takich porozumień może być również częściowo spowodowane brakiem odpowiedniej wiedzy na temat ich funkcjonowania i związanych z nimi zagrożeń (OECD, 2018^[16]). Brak konkretnych zachęt w połączeniu z biurokratycznymi procedurami skutkuje słabą współpracą między gminami.

Rysunek 6.8. Główne wyzwania dla współpracy międzygminnej



Uwaga: W oparciu o 35 odpowiedzi JST na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=35). 16 odpowiedzi z gmin w obrębie MOF-ów; 14 odpowiedzi z gmin poza MOF-ami o dużej dostępności; oraz 5 odpowiedzi z gmin odległych.

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

Zachęcanie gmin do podejmowania współpracy

Dalszy rozwój zachęt finansowych dla porozumień o współpracy międzygminnej ma kluczowe znaczenie dla ich powodzenia. Dzięki zachętom finansowym Polska może promować wspólne planowanie strategiczne i wspólne świadczenie usług, co jest szczególnie istotne dla sprostania wspólnym lokalnym wyzwaniom, takim jak starzenie się społeczeństwa (patrz Rozdział 1) i łagodzenia rosnących kosztów usług. Wiele krajów OECD przyjęło w ostatnim czasie przepisy zachęcające do współpracy międzygminnej na zasadzie dobrowolności. Na przykład Francja oferuje specjalne dotacje i specjalny system podatkowy w niektórych przypadkach, a Estonia i Norwegia zapewniają dodatkowe fundusze na wspólne inwestycje publiczne. Słowenia wprowadziła w 2005 r. zachętę finansową do współpracy międzygminnej poprzez zwrot 50% kosztów zatrudnienia we wspólnych organach zarządzających - co doprowadziło do znacznego wzrostu liczby takich podmiotów. W hiszpańskiej Galicji projekty inwestycyjne, w które zaangażowanych jest kilka gmin, otrzymują pierwszeństwo w dostępie do funduszy regionalnych (Mizell and Allain-Dupré, 2013^[33]; OECD, 2019^[11]). Zainspirowana tymi przykładami Polska może rozważyć przeznaczenie części istniejących funduszy na rozwój lokalny i inwestycje wyłącznie na wspólne projekty. Alternatywnie, Polska może dalej rozwijać kontrakty terytorialne dla projektów pomiędzy rządem krajowym lub samorządami regionalnymi a związkami lub stowarzyszeniami gmin. Regiony mogą również aktywnie uczestniczyć w zachęcaniu do współpracy poprzez zachęty finansowe na etapie planowania. Pod tym względem, przykłady takie jak województwo lubelskie, które zapewnia dodatkowe finansowanie dla gmin z obszaru funkcjonalnego, które przygotowują wspólny plan strategiczny, mogłyby zostać rozszerzone.

Wzajemne uczenie się i kreowanie potencjału obszaru funkcjonalnego są kluczowymi procesami, które mają na celu dalsze zachęcanie gmin do koordynowania planowania, realizacji inwestycji i świadczenia usług. Biorąc pod uwagę zwartość przestrzenną i bliskość porozumień kooperacyjnych w Polsce dla niektórych obszarów, takich jak gospodarka odpadami, dyfuzja i naśladownictwo wydają się być kluczowymi elementami warunkującymi ich sukces (Kołsut, 2016^[27]). Niektóre kraje OECD zdecydowały się promować współpracę międzygminną poprzez zapewnianie doradztwa i pomocy technicznej, promowanie wymiany informacji lub dostarczanie konkretnych wytycznych dotyczących zarządzania taką współpracą. Porozumienia służące rozwiązywaniu problemów z wydajnością są popularne zwłaszcza w krajach nordyckich (Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja), ale są one również praktykowane na przykład w Chile, Francji, Włoszech i Hiszpanii (OECD, 2017^[26]; 2019^[34]).

Ramka 6.7. Zachęty finansowe do współpracy międzygminnej

W większości przypadków promowana jest współpraca międzygminna oparta na zasadzie dobrowolności. Stwarza się zachęty w celu wzmocnienia dialogu międzygminnego i tworzenia sieci wymiany informacji, a czasami dla pomocy w tworzeniu tych jednostek. Zachęty te mogą mieć charakter finansowy lub bardziej praktyczny (doradztwo i pomoc techniczna, opracowywanie wytycznych, środki promujące wymianę informacji, jak np. w Kanadzie, Norwegii i Stanach Zjednoczonych). Kilka krajów wprowadziło również nowe rodzaje umów i porozumień partnerskich by zachęcić do współpracy międzygminnej.

Francja posiada ponad 36 000 gmin (fr. *communes*), które są podstawową jednostką samorządu lokalnego. Choć wiele z nich jest zbyt małych, by mogły być efektywne, Francja długo opierała się scalaniu gmin. Zamiast tego rząd krajowy zachęca do współpracy między gminami. Istnieje około 2 145 struktur międzygminnych z własnymi wpływami podatkowymi, których celem jest ułatwienie współpracy poziomej; należy do nich 99,8% gmin. Każda grupa gmin stanowi „publiczny zakład współpracy międzygminnej” (EPCI). EPCI posiadają ograniczone, specjalistyczne i wyłączne uprawnienia

przekazane im przez gminy członkowskie. Są one zarządzane przez delegatów rad gminnych i muszą być zatwierdzone przez państwo aby istnieć legalnie. Aby zachęcić gminy do tworzenia EPCI, rząd krajowy zapewnia dotację podstawową oraz „dotację międzygminną”, aby wykluczyć konkurencję w zakresie stawek podatkowych między uczestniczącymi gminami. EPCI czerpią z wkładów budżetowych gmin członkowskich i/lub własnych dochodów podatkowych.

W **Słowenii** w ostatnich latach rozwinęła się współpraca międzygminna dla realizacji projektów wymagających dużej liczby użytkowników. W 2005 r. zmiany w ustawie o finansowaniu gmin dostarczyły zachęt finansowych dla wspólnej administracji gminnej poprzez wprowadzenie krajowych ustaleń dotyczących współfinansowania: 50% kosztów personelu wspólnych organów zarządzających jest zwracane gminie przez rząd krajowy w następnym okresie fiskalnym. W rezultacie udział gmin w takich jednostkach wzrósł z 9 wspólnych organów zarządzających w 2005 r. do 42 obecnie i dotyczy 177 gmin. Do najczęściej wykonywanych zadań należą inspekcje (gospodarka odpadami, drogi, przestrzeń itp.), straż miejska, planowanie przestrzenne i audyt wewnętrzny.

Na poziomie podregionalnym we **Włoszech** istnieje długa tradycja współpracy horyzontalnej między gminami, która przybiera formę *Unione di Comuni*, instytucji pośredniczących grupujących sąsiadujące ze sobą gminy w celu osiągnięcia masy krytycznej dla zmniejszenia wydatków i poprawy świadczenia usług publicznych. Ustawa z kwietnia 2014 r. ustanowiła nowe zachęty finansowe dla fuzji gmin i związków gmin. Funkcje, które mają być realizowane na zasadzie współpracy obejmują wszystkie podstawowe funkcje gmin. Wszystkie gminy do 5 000 mieszkańców są zobowiązane uczestniczyć w łączonym wykonywaniu podstawowych funkcji.

Wspólnota Autonomiczna Galicji w **Hiszpanii** obejmuje liczne małe gminy. Wiele z nich dysponuje ograniczonym potencjałem instytucjonalnym i jest rozproszona przestrzennie, co zwiększa koszty świadczenia usług publicznych. Rząd regionalny podjął kroki mające na celu wspieranie ekonomii skali. Po pierwsze zwiększył elastyczność i zapewnił zachęty finansowe dla dobrowolnych („miękkich”) porozumień o współpracy międzygminnej. Projekty inwestycyjne, w które zaangażowanych jest kilka gmin, otrzymują pierwszeństwo w dostępie do funduszy regionalnych. „Miękkie” porozumienia międzygminne cieszą się popularnością w sektorze wodnym. Lokalne współdziałanie jest również wspierane w planie mobilności miasta dla transportu publicznego, obejmującym siedem największych miast w regionie. Rząd regionalny narzucił również „twardy” układ współdziałania. Konkretnie, utworzył obszar metropolitalny Vigo, zrzeszający 14 gmin. Chociaż obszar metropolitalny został określony przez władze regionalne, opierał się on na historii „lekkiej współpracy” pomiędzy 12 gminami (z 14). Dobrowolne połączenia gmin mogą być wspierane w przyszłości.

Źródło: OECD (2020^[35]), *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cedf09a5-en>; OECD (n.d.^[36]), *Effective Public Investment across Levels of Government Toolkit*, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit; OECD (2017^[37]), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278875-en>.

Na przykład w Chile, gdzie kultura współpracy międzygminnej jest słaba, stowarzyszenia gmin wywarły pozytywny wpływ na inwestycje i budowanie ich potencjału. Gminy należące do stowarzyszeń w Chile udowodniły, że opracowują lepsze projekty inwestycyjne, zdolne do uzyskania finansowania, pozytywnie wpływające na zdolności mniejszych gmin i mające większą siłę przetargową niż gminy działające samodzielnie w uzyskaniu finansowania ze szczebla regionalnego i krajowego (OECD, 2017^[38]). W oparciu o te doświadczenia OECD, polskie gminy, które odniosły sukcesy, mogą dzielić się swoimi doświadczeniami i zachęcać inne gminy do zawierania takich porozumień, pokazując, że dzięki partnerstwu gminy mogą osiągnąć większą skuteczność i lepsze wyniki. Województwa i powiaty mogą kierować tym procesem budowania potencjału i wzajemnego uczenia się, zwłaszcza w odniesieniu do

słabszych i wiejskich gmin. To one mogą organizować proces wzajemnego uczenia się, oferować wsparcie techniczne i pełnić rolę mediatorów politycznych. Procesowi temu powinno towarzyszyć opracowanie jasnego zestawu narzędzi lub wytycznych dotyczących tego, jak radzić sobie z procedurami administracyjnymi przy tworzeniu porozumień o współpracy.

Ramka 6.8. Stowarzyszenia samorządów lokalnych w Chile: procesy budowania potencjału i wzajemnego uczenia się

Chilijskie Stowarzyszenie Gmin (*Asociación Chilena de Municipalidades*)

Celem Chilijskiego Stowarzyszenia Gmin (AChM) jest reprezentowanie wszystkich chilijskich gmin, obrona ich interesów i promowanie polityki oddolnej. Jego misją jest „bycie demokratyczną instytucją, reprezentantem i liderem wszystkich chilijskich gmin, promującą innowacyjność i doskonałość poprzez edukację, szkolenia oraz wsparcie techniczne i polityczne w celu pogłębienia decentralizacji państwa”. Stowarzyszenie działa również jako ośrodek ekspercki i think-tank. Opublikowało już szereg badań, ankiet i publikacji dotyczących różnych dziedzin, m.in. zdrowia gminnego, edukacji publicznej, bezpieczeństwa obywateli, ochrony dzieci, handlu elektronicznego, zarządzania personelem, partycypacji wyborczej, migracji, transportu i dobrych praktyk gminnych. W 2017 roku Stowarzyszenie Gmin w Chile liczyło 61 gmin.

Stowarzyszenie Gmin Chilijskich (*Asociación de Municipalidades de Chile*)

Stowarzyszenie Gmin Chilijskich (AMUCH) jest podmiotem na szczeblu krajowym, zrzeszającym 342 z 345 samorządów lokalnych w Chile (członkostwo jest dobrowolne). Jednym z celów stowarzyszenia jest wzmacnianie potencjału gminnego zarówno wśród urzędników wybieralnych (burmistrzów, członków rad gminnych), jak i urzędników państwowych, którzy uczestniczą w różnego rodzaju seminariach, szkoleniach, warsztatach i forach. Stowarzyszenie opracowuje materiały informacyjne i szkoleniowe dotyczące aktualizacji przepisów i regulacji prawnych. W jego skład wchodzi również komisje techniczne złożone z burmistrzów i członków rad miejskich, które zajmują się konkretnymi obszarami gospodarki komunalnej, takimi jak mieszkalnictwo, zdrowie, edukacja, finanse, zarządzanie personelem i środowisko. Stowarzyszenie promuje również realizację wspólnych strategii rozwoju wśród gmin.

Źródło: OECD (2017^[38]), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

Elastyczne formy współdziałania są potrzebne do pobudzenia współpracy między gminami, w szczególności w celu stawienia czoła niepewnościom i zmierzenia się z wyzwaniami związanymi z obecnym kryzysem. Istnienie sztywnych form prawnych współpracy w Polsce znajduje się w pierwszej piątce wyzwań wskazywanych przez wszystkie typy gmin w kwestionariuszu OECD, przy czym jest ono bardziej widoczne w przypadku gmin w obrębie MOF-ów. Elastyczność porozumień o współpracy jest szczególnie istotna dla gmin należących do różnych obszarów funkcjonalnych, które stoją przed specyficznymi i odrębnymi wyzwaniami. Francuskie „umowy o wzajemności” są dobrym przykładem tego, jak kraj może zorganizować dialog między gminami, unikając sztywnego ustalania zakresu odpowiedzialności każdej ze stron. Podejście to polega na stworzeniu ram dla wzajemnej wymiany, które mogą wspierać towarzyszący im projekt (OECD, 2018^[16]) (Ramka 6.9). Elastyczność porozumień o współpracy jest niezbędna, aby umożliwić gminom skuteczniejsze i szybsze reagowanie na wyzwania pojawiające się w wyniku nieoczekiwanego kryzysu, takiego jak obecna pandemia. Szczególnie jest to

pomocne gminom, które różnią się znacząco na terytorium danego kraju, a nawet w regionie. Ułatwianie współpracy międzygminnej może wspierać strategię odbudowy poprzez np. stworzenie spójnych wytycznych w zakresie bezpieczeństwa/łagodzenia skutków kryzysu. Promowanie łączenia zasobów dla zwiększenia możliwości inwestycyjnych, promowanie wspólnego zamówienia publicznego lub wspólnego zaciągania pożyczek wpłynie na popularyzację podejścia gmin do współpracy. O znaczeniu takiej promocji współpracy przekonano się na przykład w Danii, gdzie gminy połączyły siły w celu zakupu wyposażenia ochrony osobistej dla swoich pracowników. W Szwecji cztery największe gminy połączyły siły, udzielając gwarancji na kredyt w wysokości pół miliarda euro na zakup sprzętu ochronnego dla wszystkich szwedzkich gmin (OECD, 2020_[10]).

Ramka 6.9. Francuskie umowy o wzajemności

Mając świadomość istniejącego potencjału komplementarności jej różnych miejskich i wiejskich terytoriów, Francja stworzyła nowe eksperymentalne narzędzie promowania współpracy międzygminnej: „umowy wzajemności dla miast i obszarów wiejskich” (*contrats de réciprocité ville-campagne*).

Umowy te dają się dostosować do różnych realiów terytorialnych; ich zasięg nie jest z góry zdefiniowany, co pozwala im pokrywać różne obszary, w zależności od problemu, którego dotyczą. Cały proces jest prowadzony na szczeblu międzygminnym, a od państwa, regionów i departamentów oczekuje się wsparcia inicjatyw lokalnych.

Francuskie „umowy o wzajemności” uznają różnorodność obszarów wiejskich i poszukują możliwości wzmocnienia i wyrównania siły powiązań miejsko-wiejskich. Podejście to stymulowane jest przez zrozumienie tego, że interakcje miasto-wieś powinny wychodzić poza kwestie wynikające z ich przestrzennej bliskości (np. wzorce dojazdów do pracy) i brać pod uwagę wzajemną wymianę w celu budowania konstruktywnych partnerstw. Potencjalne obszary współpracy wynikają z:

- przemian w obszarze środowiska i energetyki (np. gospodarka odpadami, bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona gruntów rolnych i obszarów przyrodniczych, rozwój bioenergetyki).
- rozwoju gospodarczego (np. wspólna promocja obszaru i tworzenie wspólnych strategii terytorialnych, polityka użytkowania gruntów, wsparcie dla biznesu oraz rozwój telepracy w celu wsparcia podtrzymania funkcji peryferyjnych ośrodków miejskich).
- jakości usług (np. promocja atrakcji turystycznych, dostęp do obiektów sportowych, wypoczynek, dziedzictwo i dostęp do usług zdrowotnych).
- organizacji administracyjnej (np. mobilizowanie personelu z konkretnymi umiejętnościami w celu wsparcia kluczowych projektów lub potrzeb).

Źródło: OECD (2018_[16]), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>.

Postępy w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi

Koordinacja współpracy między gminami jest szczególnie istotna w obszarach metropolitalnych. Odpowiednie rozwiązania w zakresie zarządzania obszarami miejskimi promują ich efektywność (Ahrend et al., 2014_[39]). Wzmocnienie współpracy i koordynacji w zakresie dostarczania infrastruktury i usług publicznych w skali metropolitalnej poprawia jakość życia i zwiększa konkurencyjność dużych miast na arenie międzynarodowej.

Zgodnie z tendencjami występującymi w krajach OECD, w 2016 r. również w Polsce ustanowiono możliwość tworzenia przez gminy związku metropolitalnego. Do czasu uchwalenia ustawy metropolitalnej polskie prawo nie stwarzało dużych możliwości dla specjalnych rozwiązań metropolitalnych, ponieważ nie istniały szczegółowe przepisy regulujące kwestie obszarów metropolitalnych, ani dokumenty prawne precyzujące delimitację obszaru metropolitalnego. Jednak jeszcze przed wejściem w życie ustawy metropolitalnej kilka takich obszarów podjęło inicjatywy oddolne w ramach istniejących ram prawnych, między innymi województwo wrocławskie (1999), Warszawa (2000), Gdańsk (2003), Katowice i Poznań (2009) (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]). Wiele z nich miało jednak charakter niestabilny i większość ulegała ciągłym przekształceniom. Tylko jedno miasto-region (Katowice/Śląsk) zdecydowało się na najbardziej sformalizowany wariant związku składającego się z 14 miast (Łaszek and Trzeciakowski, 2018^[7]). Tym samym, po dziś dzień można mówić o niewielkiej tradycji współdziałania metropolitalnego lub rozwoju relacji ponad granicami kompetencyjnymi w obszarach metropolitalnych w kraju.

Województwo śląskie jako jedyne w Polsce skorzystało z ostatnich regulacji prawnych powołując w 2017 roku Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (GZM). Inicjatywy powołania w województwie śląskim formalnego organu ponadlokalnego lub metropolitalnego podejmowane były od początku lat 90. Chęć współpracy tłumaczy się kilkoma przyczynami. Po pierwsze struktura przestrzenna centralnej części regionu składa się z kilku miast o podobnych cechach (pod względem wielkości, poziomu urbanizacji itp.) ze wspólną historią miast przemysłowych. Po drugie, miasta te są wewnętrznie połączone pod względem infrastruktury i transportu i prawie nie mają widocznych granic administracyjnych dzieląc wyzwania i potrzeby rozwojowe. W tym kontekście gminy podjęły kilka inicjatyw na rzecz współpracy: w 1991 r. powstał Komunikacyjny Związek Komunalny (skupiający ok. 30 gmin); w latach 1995-2000 działał Związek Harmonijnego Rozwoju Miast Aglomeracji Katowickiej (zrzeszający 13 gmin), który powstał w celu realizacji programu „Zrównoważone Miasta”; wreszcie w latach 2006-17 powstał Górnośląski Związek Metropolitalny (tzw. Metropolia Śląska) jako dobrowolna inicjatywa 14 miast na prawach powiatu (zob. Ramka 6.10).

Dzisiaj, GZM, który jest rozszerzeniem poprzedniego związku zbiorowego w zakresie transportu. Składa się z 41 miast i gmin w centralnej części województwa śląskiego. Organem wykonawczym GZM jest zarząd metropolitalny, który zbiera się w Katowicach, największym mieście regionu. Głównym celem związku metropolitalnego jest utrzymanie silnego obszaru miejskiego, rozwiniętego przemysłowo, konkurencyjnego na poziomie krajowym i międzynarodowym. Zgodnie z zapisami ustawy o związku metropolitalnym, Metropolia GZM powinna integrować potencjał wszystkich gmin członkowskich oraz podejmować inicjatywy na rzecz bardziej dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, wzmacniając spójność przestrzenną i funkcjonalną. Co ciekawe, ustawa powołująca GZM w sposób bezprecedensowy w Polsce określiła przepisy dotyczące finansowania tego typu instytucji. Źródłem dochodów jest przede wszystkim 5% udział w podatku od osób fizycznych zamieszkałych na terenie metropolii oraz składki członkowskie gmin i miast, tworzących GZM. Metropolia została również upoważniona do opracowania i zatwierdzania strategii rozwoju, w tym modelu funkcjonalno-przestrzennego, co jest nowością w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami prawnymi.

Ramka 6.10. Związek metropolitalny w województwie śląskim – GZM

Powstanie GZM - związku metropolitalnego w województwie śląskim - jest efektem ponad 20-letnich starań o współpracę w ramach województwa. Ważnym krokiem było utworzenie w 2006 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. W jego skład weszło 14 największych miast konurbacji śląskiej. Działalność związku stworzyła podstawy do dalszej pracy nad budową silnego ośrodka metropolitalnego.

29 czerwca 2017 roku Rada Ministrów wydała ustawę powołującą związek metropolitalny pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (GZM). Posiada on zgromadzenie, które jest organem uchwałodawczym i kontrolnym, składającym się z przedstawicieli wszystkich gmin członkowskich. Pierwsze zgromadzenie odbyło się 29 sierpnia 2017 r., natomiast Zarząd Metropolii, jej organ wykonawczy, został wybrany 12 września 2017 r. 1 stycznia 2018 r. metropolia rozpoczęła realizację zadań ustawowych. Dzisiaj związek metropolitalny tworzy 41 miast i gmin.

Specjalna ustawa o Metropolii GZM definiuje zakres zadań do wdrożenia:

- **Transport publiczny:** Celem jest osiągnięcie zrównoważonej mobilności miejskiej. Głównym zadaniem związku, jak sam definiuje, jest zapewnienie mieszkańcom szeregu możliwości komunikacyjnych, które będą dostosowane do potrzeb chwili i ich osobistych preferencji.
- **Rozwój społeczno-gospodarczy.** Metropolia aktywnie wzmacnia proces budowania gospodarki opartej na wiedzy, koordynując współpracę podmiotów działających na jej obszarze oraz stymulując rozwój kluczowych branż. Dąży również do wzmocnienia współpracy biznes-nauka-JST oraz promowania wspólnych działań z instytucjami otoczenia biznesu i uczelniami wyższymi.
- **Ład przestrzenny:** Celem jest zapewnienie jednolitego i zrjonalizowanego rozwoju przestrzennego. Kluczowe jest współdziałanie na rzecz rozwoju systemów komunikacyjnych, w tym tras rowerowych.
- **Promocja:** Jedną z kluczowych ról związku jest upowszechnianie wszelkich walorów metropolii w kraju i za granicą.

Zgodnie z ustawą miasta i gminy wchodzące w skład związku mogą przekazać metropolii realizację swoich zadań statutowych, ale muszą zagwarantować ich finansowanie. Część, którą poszczególne gminy dodatkowo wpłacają do budżetu GZM, zlecając wykonanie zadania własnego, nazywana jest składką zmienną. Tak jest w przypadku organizacji transportu publicznego. Jest to formalnie zadanie własne gmin, które zostało przekazane metropolii. Dlatego co roku wpłacają one do budżetu GZM składkę na finansowanie funkcjonowania transportu publicznego na swoim obszarze.

Źródło: Metropolis GZM (n.d.^[40]), *Homepage*, <https://metropoliagzm.pl/en/> (wejście 7 maja 2021 r.).

Dalsze zachęcanie do podejmowania współpracy pomiędzy gminami w obszarach metropolitalnych ma kluczowe znaczenie dla Polski, ponieważ brak organu metropolitalnego uniemożliwia przyjęcie podejścia obejmującego cały obszar miejski w zakresie inwestycji i realizacji polityki. Krajobraz miejski w Polsce jest zróżnicowany, niejednorodny i model zarządzania obszarami metropolitalnymi musi uwzględniać to zróżnicowanie, będąc możliwie jak najbardziej elastycznym (a nie „uniwersalnym”). Model zarządzania musi współgrać ze strukturą różnych MOF-ów. O ile w przypadku niektórych obszarów miejskich skutecznym rozwiązaniem może być nadanie województwom lub powiatom uprawnień w zakresie zarządzania metropolitalnego, o tyle w przypadku innych obszarów miejskich konieczne może być utworzenie nowej i niezależnej instytucji. Układ ponadgminny - taki jak ten ustanowiony na Śląsku - w którym struktury zarządzania są przekształcane w celu dopasowania lub zbliżenia do funkcjonalnego obszaru gospodarczego regionu metropolitalnego, może przybierać różne formy. Niezależnie od formy, skuteczność każdej instytucji metropolitalnej będzie w dużym stopniu zależała od podziału kompetencji oraz struktury zapewnienia zasobów finansowych i administracyjnych. Kluczowym elementem jest stopień autonomii: instytucja będzie musiała zarządzać albo własnymi zasobami, albo transferem ze szczebla krajowego, albo wkładami gminnymi, albo kombinacją wszystkich tych trzech źródeł.

Określenie najodpowiedniejszego rozwiązania dla konkretnych obszarów metropolitalnych pozostaje kwestią wyboru politycznego i społecznego, uwarunkowanego czynnikami, które różnią się w zależności


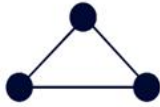


od kraju, a czasem w zależności od obszarów metropolitalnych w obrębie tego samego kraju. Wybierając rodzaj rozwiązania, rządy prawdopodobnie dokonają bardziej świadomego wyboru, jeśli ocenią ogólny wpływ tego rozwiązania w konkretnym kontekście krajowym i metropolitalnym. Szczególnie to, w jakim stopniu jest ono w stanie sprostać trzem następującym wyzwaniom (OECD, 2015^[41]):

- Koordynacja polityk - zarówno pozioma pomiędzy gminami i pomiędzy sektorami polityki, jak i pionowa z wyższymi szczeblami rządowymi i instytucjami ponadnarodowymi.
- Działania instytucjonalne i finansowe - personel, budżet i struktura finansowania oraz władze.
- Bycie postrzeganym jako pełnoprawne rozwiązanie, które wzbudza zaufanie wśród obywateli, organizacji pozarządowych, na innych szczeblach władzy, w sektorze prywatnym itd.

Doświadczenia z obszarów metropolitalnych OECD sugerują następujące cztery szerokie kategorie organów zarządzania metropolitalnego (od „najłżejszych” do najbardziej „rygorystycznych” pod względem instytucjonalnym) (Tabela 6.2): nieformalna/miękka koordynacja; władze międzygminne; władze ponadgminne; oraz specjalny status „miast metropolitalnych”. Należy zauważyć, że kategorie typologii nie wykluczają się wzajemnie. Na przykład, obszar metropolitalny może przyjąć jedno rozwiązanie dla konkretnej usługi publicznej, a inne dla innych usług. Niektóre przypadki mogą w praktyce przyjąć charakter hybrydowy, łącząc cechy dwóch lub więcej kategorii (OECD, 2015^[41]).

Tabela 6.2. Cztery szerokie kategorie organów zarządzania metropolitalnego w metropolitalnych obszarach OECD

Od najłżejszych do najbardziej rygorystycznych pod względem instytucjonalnym

<p>a) Nieformalna/miękka koordynacja. Często spotykane w przypadku policentrycznego rozwoju miast, lekko zinstytucjonalizowane platformy wymiany informacji i konsultacji są stosunkowo łatwe do wdrożenia i do cofnięcia. Zazwyczaj brakuje im narzędzi egzekwowania, a ich relacje z obywatelami i innymi szczeblami władzy są minimalne.</p>	
<p>b) Władze międzygminne. Ustanowione w konkretnym celu, władze takie dążą do podziału kosztów i odpowiedzialności pomiędzy gminy członkowskie - czasami z udziałem innych szczebli rządowych i organizacji sektorowych. Władze wielozadaniowe obejmują określony zakres kluczowych polityk rozwoju miejskiego, takich jak użytkowanie gruntów, transport i infrastruktura.</p>	
<p>c) Władze ponadgminne. Dodatkowa warstwa ponad gminami może być wprowadzona albo poprzez utworzenie wybranego bezpośrednio zarządu metropolitalnego, albo poprzez ustanowienie przez wyższe zasady niewybieralnej struktury metropolitalnej. Zakres zaangażowania gmin i możliwości finansowe często decydują o skuteczności organu ponadgminnego.</p>	
<p>d) Specjalny status „miast metropolitalnych”. Miasta, które przekraczają prawnie określony próg liczby ludności, mogą uzyskać specjalny status „miast metropolitalnych”, co stawia je na równi z kolejnym wyższym szczeblem władzy i daje im szersze kompetencje.</p>	

Źródło: OECD (2014^[42]), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

Różne modele metropolitalne zostały wdrożone w różnych krajach (Ramka 6.11). Dobre przykłady reform w zakresie zarządzania metropoliami można znaleźć w Kolumbii, gdzie niektóre obszary metropolitalne, takie jak Bucaramanga czy Medellin, posiadają większe kompetencje lub dostęp do zasobów niż ma to miejsce w wielu krajach OECD. W Kolumbii, obszary metropolitalne są zarządzane przez radę metropolitalną składającą się z burmistrzów i kilku gmin członkowskich, a także gubernatora departamentu, w którym znajduje się obszar metropolitalny. Obszary metropolitalne mają dostęp do różnych źródeł finansowania, w tym do transferów z budżetu krajowego, budżetów departamentów i budżetów gmin, opłat od wzrostu wartości pobieranych od metropolitalnych projektów rozwojowych, podatków (w tym wyrównawczego podatku środowiskowego od podatku od nieruchomości), opłat od

użytkowników i opłat związanych ze świadczeniem usług publicznych, pożyczek i podatku paliwowego. Wielka Brytania (UK) również posiada interesujący model, w którym obszary miejskie są zarządzane poprzez ustalenia pomiędzy rządem krajowym i rządami niższego szczebla, pozwalając na pewien stopień „dopasowanej” decentralizacji odpowiedzialności na rzecz miast brytyjskich. Francuski model obszarów metropolitalnych wprowadzony w 2014 r. przewiduje zróżnicowane obowiązki dla poszczególnych obszarów metropolitalnych, realizowane na zasadzie dobrowolności.

Ramka 6.11. Różne modele zarządzania metropolitalnego: Przypadek Francji i Wielkiej Brytanii

Francuska Ustawa o obszarach metropolitalnych z 2013 r.

Francuska ustawa o obszarach metropolitalnych z 2013 r. przewiduje zróżnicowane zarządzanie dla Paryża, Lyonu i Aix-Marseille, w tym struktury zarządzania z własnymi uprawnieniami podatkowymi oraz przeniesienie kompetencji z regionów i departamentów. Rząd krajowy we Francji podejmował już w latach dwutysięcznych wysiłki w celu zachęcania do współpracy na poziomie miejskim (dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego i zaproszenia do składania projektów współpracy metropolitalnej). Jednakże poza utworzeniem wspólnot miejskich w 1966 roku, nie odniosły one większego sukcesu. Ustawa z 2010 r. o tworzeniu obszarów metropolitalnych doprowadziła do powstania tylko jednej metropolii (Nicea, Lazurowe Wybrzeże), potwierdzając po raz kolejny, że regulacje nie są wystarczające, aby skłonić do reform. Kolejny postęp w tej dziedzinie został osiągnięty w 2013 r. wraz z pierwszymi dyskusjami na temat nowej ustawy o obszarach metropolitalnych. Rząd przyjął nowe podejście oparte na rozwiązaniach w zakresie zarządzania dostosowanych do specyfiki terytorialnej i potrzeb lokalnych. Ustawa MAPTAM z 2014 r. o modernizacji terytorialnego działania publicznego i afirmacji metropolii wprowadziła pewien stopień zróżnicowania na terytoriach francuskich. Czternastu metropoliom (powyżej 400 tys. mieszkańców) zostaną przyznane większe obowiązki niż „standardowym” gminom lub związkom międzygminnym, uzasadnione ich większym rozmiarem i miejskim charakterem. Wśród nich trzy największe obszary metropolitalne (Paryż, Lyon i Aix-Marseille-Provence [PLM]), które już wcześniej otrzymały specjalny status na mocy ustawy o PLM z 1982 r., otrzymały różne doraźnie określone struktury zarządzania - tj. różną organizację, obowiązki i zasoby.

Metropolia Lyonu jest jedyną w swoim rodzaju. Powstała w styczniu 2015 r. i w przeciwieństwie do Aix-Marseille-Provence i Paryża, zyskała status specjalnej metropolii: wchłonęła kompetencje istniejącej wspólnoty miejskiej *Grand Lyon* oraz departamentu *du Rhône*, obejmującej w sumie około 1,3 miliona ludzi. Od 2020 r. przedstawiciele polityczni metropolii będą wybierani w wyborach bezpośrednich. To innowacyjne, „asymetryczne” podejście oparte na „uznaniu różnorodności terytoriów w ramach jedności Republiki” jest stosunkowo nowym rozwiązaniem we Francji (OECD, 2013^[43]), gdzie w przeszłości polityki były jednolite dla wszystkich terytoriów (z wyjątkiem terytoriów zamorskich). Ma ona na celu dostosowanie struktur organizacyjnych i polityk do charakterystycznych cech terytoriów w odpowiedniej skali. Kolejną innowacją jest utworzenie dwóch przejściowych międzyresortowych grup zadaniowych „prefiguracji” dla Wielkiego Paryża i Aix-Marseille-Provence. Te grupy zadaniowe, kierowane przez prefekta i składające się z urzędników i ekspertów krajowych i lokalnych, przygotowały reformy, a następnie wspomagały proces transformacji. Pracują one również nad uzyskaniem wsparcia ze strony obywateli, władz lokalnych, sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego (OECD, 2013^[44]).

Francuska reforma metropolitalna jest dobrą ilustracją (przynajmniej w przypadku metropolii Wielkiego Paryża i Aix-Marseille) oporu ze strony lokalnych burmistrzów i ewentualnie szczebla regionalnego. Podkreślić należy to, że proces wdrażania jest równie istotny jak sam charakter reformy: przyjęcie ustawy nie jest wystarczające, ponieważ może ona nie zostać wdrożona w praktyce lub może zostać wdrożona częściowo.

City Deals w Wielkiej Brytanii

Od 2010 r. Wielka Brytania rozwinęła kompleksową politykę w zakresie decentralizacji i lokalnego wzrostu gospodarczego, którą charakteryzuje:

- Uzgadnianie podejścia do stymulowania wzrostu gospodarczego, rewitalizacji i rozwoju budownictwa mieszkaniowego w oparciu o konkretne miejsca - w tym modele ogólnoregionalne.
- Przekazywanie i decentralizacja uprawnień i funkcji na rzecz obszarów lokalnych, np. poprzez City Deals, Growth Deals i Devolution Deals.
- Nadanie silnego i odpowiedzialnego charakteru procesom decyzyjnym na szczeblu lokalnym oraz udzielenie głosu sektorowi prywatnemu, np. lokalne partnerstwa przedsiębiorstw, burmistrzów, połączone władze.
- Tworzenie warunków dla lokalnego wzrostu poprzez konkurencyjne podejście do zawierania umów, które oferuje zachęty, np. Lokalny Fundusz Wzrostu, Strefy Przedsiębiorczości.

City Deals to umowy między rządem a miastem, które dają miastom kontrolę nad: i) przejmowaniem odpowiedzialności za decyzje, które mają wpływ na ich obszar; ii) opracowywaniem własnych strategii, mających wspierać rozwój przedsiębiorstw; iii) kreowaniem wzrostu gospodarczego; iv) decydowaniem o wydatkowaniu publicznych pieniędzy. City Deals koncentrują się na dostosowaniu instytucjonalnym i przywróceniu samorządom lokalnym roli kluczowych podmiotów kształtujących planowanie miejskie. Umowy są tworzone w oparciu o podejście oddolne, co służy uzgodnieniu priorytetów i propozycji z władzami lokalnymi.

Obecnie obowiązki obszarów metropolitalnych obejmują transport, planowanie przestrzenne, rozwój regionalny, zagospodarowanie odpadów, zaopatrzenie w wodę i kanalizację.

Źródło: Thorpe, K. (2019^[45]) (2019), "Devolution and local economic growth policy in the United Kingdom", Unpublished; Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisisio (forthcoming^[46]), *Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*.

Budowanie silniejszych mechanizmów współpracy i partnerstwa na wszystkich szczeblach administracji

W Polsce, podczas gdy tradycyjnie komisje międzyresortowe stanowiły główne narzędzie koordynacji priorytetów polityki pomiędzy różnymi szczeblami władzy, na znaczeniu zyskuje współpraca oparta na porozumieniach w formie kontraktów terytorialnych. Wzmocnienie mechanizmów koordynacji pionowej, zwłaszcza tych, które sprzyjają relacjom opartym na partnerstwie między szczeblami władzy, a nie na hierarchii, staje się coraz ważniejsze w miarę jak samorządy zyskują coraz większe uprawnienia. Sukces na wszystkich szczeblach samorządu zależy od: jasnej, zarówno odgórnej, jak i oddolnej, komunikacji celów i priorytetów; porozumienia w sprawie priorytetów rozwojowych i inwestycyjnych; skoordynowanych działań, szczególnie w obszarach, w których interesy się pokrywają (np. infrastruktura transportowa, rozwój miast i zagospodarowanie przestrzenne itp.)

Ważny postęp we wzmacnianiu koordynacji między poszczególnymi szczeblami administracji

Polska poczyniła znaczne postępy we wspieraniu dialogu Rządu z województwami i gminami. Kraj wspiera realizację swojej polityki rozwojowej za pośrednictwem Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (Ramka 6.12). Komitet analizuje strategie, polityki i przepisy oraz inne mechanizmy powiązane z wdrożeniem SOR w Polsce i ocenia ich efektywność i skuteczność. Równolegle Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego omawia sprawy związane z funkcjonowaniem gmin i polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, jak również kwestie związane z samorządem terytorialnym. Co ciekawe, Komisja Wspólna ma za zadanie wypracowanie wspólnego stanowiska wszystkich szczebli samorządu w

takich sprawach jak zarządzanie usługami komunalnymi i funkcjonowanie samorządu gminnego i powiatowego, a także rozwój regionalny i funkcjonowanie samorządu województwa.

Procesy konsultacyjne prowadzone na szczeblu krajowym lub wojewódzkim również zyskują na znaczeniu w kraju, ale mogą stanowić istotne obciążenie dla zaangażowanych stron. Przystąpienie Polski do UE - dzięki któremu polskie polityki i instytucje krajowe ewoluowały w kierunku pracy w ramach struktury europejskich priorytetów i zasad finansowania - również wpłynęło korzystnie na dialog z JST, ponieważ wiele regulacji dotyczących dostępu do funduszy unijnych wymaga przeprowadzenia formalnych konsultacji. Większość gmin odwiedzonych podczas badań terenowych OECD twierdziła, że ma dobry dialog z województwami, nawet jeśli dialog ten nie zawsze ma charakter formalny czy zinstytucjonalizowany. Dobrym przykładem dialogu są Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, które skupiają marszałków województw, przedstawicieli związków zawodowych, przedstawicieli organizacji pracodawców, a także samorządów. W radach tych przedstawiciele mogą m.in. opiniować projekty strategii rozwoju województwa i inne programy, rekomendować rozwiązania i propozycje zmian prawnych. W tym duchu Starostwo Powiatowe w Krotoszynie prowadzi szerokie konsultacje z wykorzystaniem formularzy elektronicznych dla różnych projektów. Gmina Łubianka uczestniczy w kilku nieformalnych grupach koordynacyjnych i konsultacyjnych, a także w forach zarządzania lokalnego organizowanych przez województwo w celu omówienia priorytetów i pilnych kwestii dwa razy w roku. Konsultacje i współdziałanie pomiędzy gminą a Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego ma miejsce w odniesieniu do konkretnych projektów. Zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę drogową. W tych przypadkach koordynacja dotyczy głównie pozyskiwania środków z UE lub z poziomu krajowego. Zdarza się jednak, że formalne konsultacje postrzegane są jako uciążliwe i czasochłonne zarówno dla organizatorów jak i uczestników. Bywa, że konsultacje są powierzchowne i odbywają się wyłącznie w celu spełnienia wymogów przepisów.

Ramka 6.12. Organy koordynujące współpracę w Polsce

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju w Polsce jest organem ustanowionym przez Radę Ministrów, któremu przewodniczy Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z wiceprzewodniczącym wyznaczonym przez tegoż ministra w randze sekretarza albo podsekretarza stanu. W skład komitetu wchodzi przedstawiciele ministerstw oraz doraźnie zapraszani przedstawiciele (np. samorządów regionalnych i lokalnych, środowiska akademickiego, itd.). Komitet rozpatruje strategie, polityki, regulacje i inne mechanizmy powiązane z wdrożeniem SOR w Polsce, ocenia ich wydajność i skuteczność. Komitet może wyznaczyć podkomitety, na przykład ds. wymiaru terytorialnego lub obszarów wiejskich. Co roku komitet ocenia postępy i wyniki prac, w tym dotyczące finansowania, i przygotowuje rekomendacje dla Rady Ministrów.

Co najmniej raz w roku komitet dokonuje oceny postępu prac i osiągniętych rezultatów (w tym w wymiarze regionalnym) SOR, przebiegu jej finansowania, w tym współfinansowania ze środków UE, analizy komplementarności wsparcia z różnych programów operacyjnych, unijnych i krajowych programów rozwojowych oraz środków prywatnych. Na podstawie tej oceny przygotowuje rekomendacje dla Rady Ministrów w zakresie dostosowań programowych, prawnych i instytucjonalnych.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

W skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wchodzi minister właściwy do spraw administracji publicznej i 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady

Ministrów na wniosek przewodniczącego oraz przedstawiciele ogólnopolskich organizacji JST, którzy pracują w 12 zespołach problemowych i 3 grupach roboczych. Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Wypracowuje wspólne stanowisko rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego, jak również rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa. Komisja Wspólna opracowuje priorytety społeczne i gospodarcze, które mogą wpływać na rozwój regionalny, ocenia warunki prawne i finansowe funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz opiniuje projekty aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu regionalnego i lokalnego.

Źródło: OECD (2018^[47]), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>.

Polskie władze zdały sobie sprawę z tego, że koordynacja nie sprowadza się jedynie do uzgadniania priorytetów czy formalności związanych z konsultacjami, ale polega również na budowaniu potencjału na poziomie lokalnym. Inicjatywy rewitalizacyjne realizowane obecnie w Polsce (Ramka 6.13) stanowią interesujący przykład wsparcia udzielanego przez rząd krajowy i urzędy marszałkowskie w celu wzmocnienia strategicznej koordynacji między poszczególnymi szczeblami władzy, przy jednoczesnym tworzeniu potencjału na poziomie lokalnym. W istocie jednym z głównych filarów tych inicjatyw jest wsparcie udzielane samorządom lokalnym przez władze krajowe i regionalne. Pokazuje, w jaki sposób określony zespół z regionu może wspomagać i wpływać na jakość dokumentów opracowywanych przez lokalnych interesariuszy. Województwa i gminy zaangażowane w ten program ogólnie pozytywnie oceniają jego funkcjonowanie i podkreślają, że jest on dobrym przykładem współpracy samorządu wojewódzkiego i lokalnego. Chociaż inicjatywy rewitalizacyjne stanowią dobry przykład tego jak polityka przenika ze szczebla krajowego na lokalny, program ten ma również swoje ograniczenia. Nie przewiduje on współpracy między gminami, tym samym nie pozostawia miejsca na współpracę poziomą. Inne sektory, takie jak: efektywność energetyczna, kanalizacja i gospodarowanie odpadami stałymi istotnie wykraczają poza granice administracyjne jednej gminy i powinny być rozpatrywane z perspektywy funkcjonalnej większego obszaru.

Ramka 6.13. Nowe podejście do rewitalizacji w Polsce

SOR i Krajowa Polityka Miejska (KPM) uznają rewitalizację za wysoki priorytet dla kraju. W obu dokumentach zbieżne jest odejście od rewitalizacji jako fizycznej odnowy na rzecz pojmowania rewitalizacji jako „procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzonego w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania (wzajemnie powiązane projekty obejmujące kwestie społeczne i gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.” (art. 2.1. Ustawy o rewitalizacji).

Ustawa o rewitalizacji definiuje kroki prawidłowego procesu rewitalizacji, które obejmują: diagnozę, wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzenie gminnego programu rewitalizacji i wdrożenie zaplanowanych działań. Jednym z głównych źródeł finansowania działań

rewitalizacyjnych w Polsce są obecnie fundusze unijne. Umowa Partnerstwa na lata 2014-20 wymieniała rewitalizację jako jeden z pięciu tzw. obszarów strategicznej interwencji.

SOR wyszczególnia inicjatywy wspierające i promujące rewitalizację na poziomie lokalnym, a wśród nich:

- Wsparcie finansowe: gminy otrzymują wsparcie finansowe na przygotowanie i aktualizację swoich programów rewitalizacji. Ponad 1.000 gmin skorzystało z tego typu dotacji.
- Wsparcie techniczne: realizowane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich. Działający w każdym urzędzie zespół ds. rewitalizacji monitoruje jakość programów rewitalizacji i konsultuje je z gminami.

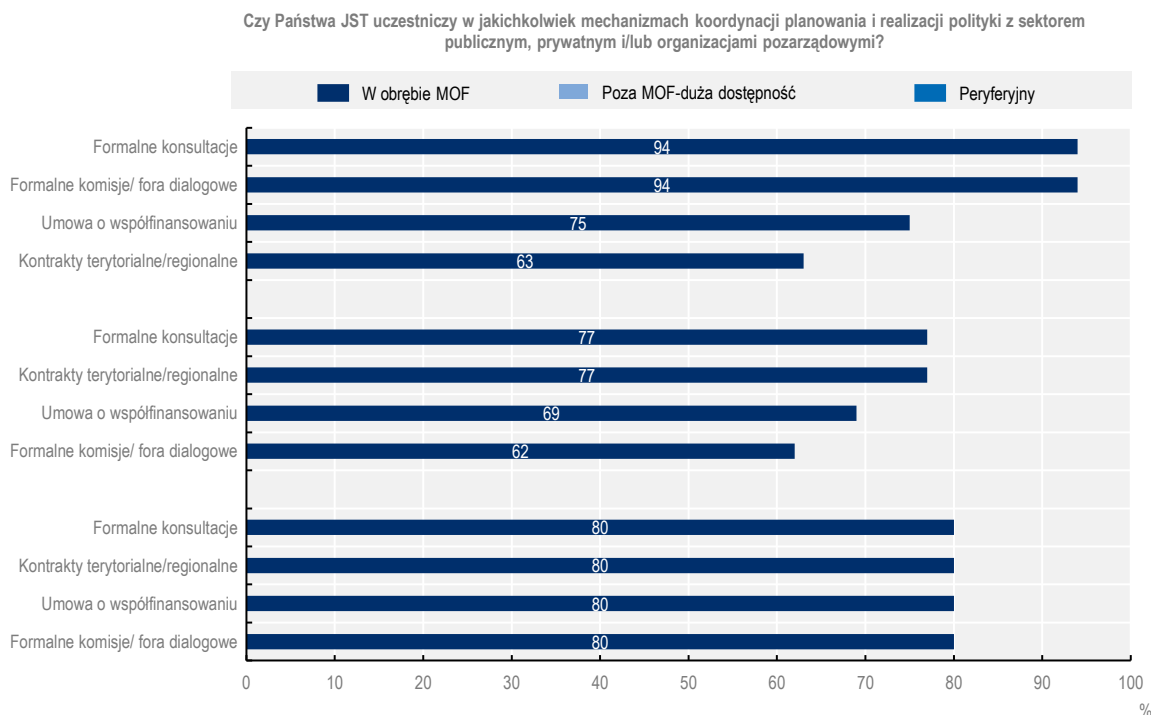
Ponadto MFiPR realizuje projekt Modelowej Rewitalizacji. Inicjatywa ta wspiera wybrane miasta w procesie tworzenia programów rewitalizacji i modelowych działań rewitalizacyjnych. Dodatkowo trzy miasta wymienione w Umowie Partnerstwa - Bytom, Łódź i Wałbrzych - otrzymały wsparcie rewitalizacyjne w ramach projektu Pilotażowa Rewitalizacja. Ta forma wsparcia jest dostosowana do ich potrzeb i pomaga w wypracowaniu rozwiązań, które odpowiadają na specyficzne potrzeby tych miast, a jednocześnie wpisują się w wizję ich rozwoju. Dodatkowo, miasta te mogą liczyć na wsparcie MFiPR oraz ekspertów zewnętrznych.

Osiągnięcia i rezultaty podejmowanych inicjatyw upowszechniane są poprzez Narodowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji, portal o nowoczesnym podejściu do rewitalizacji.

Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019^[31]), *Sustainable Urban Development in Poland*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf (accessed on 11 September 2020).

Wyniki badania prowadzonego przez OECD odzwierciedlają wysiłki podejmowane przez Polskę w celu pobudzenia koordynacji pionowej (Rysunek 6.9). Zdecydowana większość samorządów lokalnych uczestniczy w różnych mechanizmach koordynacji polityki. Dotyczy to w szczególności gmin należących do MOF, spośród których 94% uczestniczy w formalnych konsultacjach na szczeblu krajowym lub w formalnych komitetach i forach dialogu. Taki formalny udział jest mniej popularny wśród gmin poza MOF lub gmin peryferyjnych. Mimo tego odsetek gmin, z którymi prowadzone są formalne konsultacje, jest nadal znaczący (odpowiednio 77% i 80%). Inne formy mechanizmów koordynacji, np. współfinansowanie i kontrakty terytorialne, popularne są we wszystkich trzech poziomach władzy samorządowej.

Rysunek 6.9. Mechanizmy współpracy na różnych szczeblach administracji publicznej



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

Koordinacja między różnymi szczeblami administracji publicznej ma wciąż charakter doraźny.

Koordinacja między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej opiera się głównie na projektach i zależy w dużej mierze od chęci współpracy. Podczas gdy w Polsce konsultacje dotyczące procesu planowania lub konkretnych projektów faktycznie mają miejsce, w niektórych przypadkach są one przeprowadzane jedynie w celu spełnienia wymogów formalnych, a udział gmin w takich konsultacjach jest ograniczony. Ponieważ dokumenty planistyczne niekoniecznie obejmują projekty inwestycyjne (bardziej szczegółowa analiza znajduje się w rozdziale 3) współpraca regionu ze środowiskiem lokalnym zwykle ma charakter doraźny, w zależności od przygotowywanych projektów, w szczególności tych finansowanych z funduszy UE. Większość gmin odwiedzonych w trakcie badań terenowych OECD oświadczyła, że uczestniczyła w spotkaniach z przedstawicielami szczebla regionalnego, organizowanych w miarę pojawiających się potrzeb, które jednak nie przewidywały długoterminowej współpracy strategicznej. Tymczasem współpraca ze szczeblem regionalnym i krajowym w dużym stopniu powinna się opierać na gotowości do współpracy każdej ze stron. Z badania EBI na temat inwestycji infrastrukturalnych na szczeblu samorządu terytorialnego wynika, że ogólnie odsetek polskich gmin skłonnych do współdziałania w zakresie planowania i realizacji projektów inwestycyjnych jest bardzo niski. Tylko 13% polskich gmin zawsze współpracuje z regionami, a 8% z władzami metropolitalnymi (EIB, 2017^[51]). Ponadto dialog, głównie w formie konsultacji, jest prowadzony przez wyższe szczeble władzy, a nie przez inicjatywy oddolne. Co więcej, częstą praktyką władz krajowych i regionalnych jest rozpoczynanie konsultacji bez uprzedzenia, a następnie wyznaczanie krótkiego (np. 7-dniowego) terminu na zgłaszanie uwag, co w praktyce uniemożliwia niektórym interesariuszom udział w konsultacjach. Sytuacja ta jest szczególnie trudna dla mniejszych i słabszych gmin, które mają trudności w przeprowadzaniu spontanicznych i krótkoterminowych analiz dużych projektów dokumentów. To w praktyce tworzy barierę dla właściwego zaangażowania i uniemożliwia udział.

Sztywne i złożone formy prawne utrudniają współpracę między różnymi szczeblami władzy. Podczas badań terenowych OECD niektóre gminy stwierdziły, że wąskie gardła koordynacji pionowej często wynikają z braku zrozumienia procesów. Jest to zgodne z odpowiedziami udzielonymi w kwestionariuszu OECD przez podmioty szczebla krajowego, które stwierdziły, że sztywne formy prawne wydają się być głównym wyzwaniem w zakresie koordynacji opracowywania i wdrażania polityki na różnych szczeblach administracji publicznej. Podmioty krajowe i regionalne podkreśliły brak przygotowania na poziomie lokalnym jako istotne wyzwanie dla koordynacji. Jednocześnie, w badaniu Banku Światowego podkreśla się, że ograniczenia w tworzeniu form współdziałania i związków pomiędzy odpowiednimi szczeblami samorządowymi stanowią główną barierę dla integracji w sektorze transportu publicznego. Stworzenie związków transportowych obejmujących wszystkie władze transportowe na danym obszarze, zwłaszcza te odpowiedzialne za transport kolejowy, stanowiłoby duży krok naprzód. W rzeczywistości, obecne polskie ramy prawne nie pozwalają na tworzenie związków pomiędzy władzami wojewódzkimi i władzami lokalnymi (World Bank, 2016^[32]).

Dążenie do podejścia terytorialnego we współpracy międzysamorządowej

Od czasu reform samorządowych kontrakty terytorialne stanowiły kluczowe narzędzie zapewniania koordynacji stosowane przez polskie władze na wszystkich szczeblach. Zainspirowane przykładem francuskim, od pierwszej edycji w latach 2001-2002, instrumenty te miały wspierać decentralizację i sprzyjać nadawaniu regionom większych uprawnień w zakresie programowania i wdrażania polityki regionalnej (Churski, 2018^[48]). Wraz z przystąpieniem Polski do UE kontrakty terytorialne (lub kontrakty wojewódzkie, jak wówczas je nazywano) stały się instrumentem redystrybucji budżetu państwa na rzecz współfinansowania inwestycji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE w województwach, a także na rzecz finansowania działań realizowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych. W okresie programowania 2014-20 dotychczasowe kontrakty wojewódzkie ewoluowały w kierunku „kontraktów terytorialnych”, których wyraźnym celem jest „koordynacja działań prorozwojowych podejmowanych przez administrację rządową i samorządową ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów ustalonych w odniesieniu do określonego w nich obszaru (Churski, 2018^[48]). Kontrakty te są przygotowywane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wspólnie z ministrami właściwymi dla danego kontraktu. Na poziomie regionalnym odpowiedzialne są władze wojewódzkie, które jednak przekazują kontrakt do samorządów lokalnych, jeśli to ich dotyczą opisane działania.

Chociaż kontrakty terytorialne stanowią silne narzędzie współfinansowania inwestycji, to jednak istnieje również kilka niedociągnięć związanych z ich zakresem i wdrażaniem. Podczas ich wdrażania Polska napotkała różne wyzwania związane m.in. z ich sztywnością, ograniczonym zakresem i ogólnym procesem opracowywania. Przykładowo, udokumentowano, że negocjacje pomiędzy szczeblem krajowym i regionalnym nie są pozbawione przeszkód (Churski, 2018^[48]). Projekty zarządzane i współfinansowane w ramach tych porozumień są zazwyczaj fragmentaryczne i zależne od sektora, a ich wykorzystanie ograniczało się głównie do dużych inicjatyw infrastrukturalnych na obszarach miejskich. Obszary wiejskie nie mogą bowiem zawierać kontraktów terytorialnych. W większości przypadków inicjatywy i decyzje podejmowane są głównie na szczeblu krajowym, który jednocześnie wykorzystuje zasoby regionalne na potrzeby planów sektorowych. W rezultacie powiązania i spójność między projektami opartymi na kontraktach terytorialnych a regionalnymi i lokalnymi strategiami rozwoju są słabe.

Wprowadzenie pewnych zmian w tym rozwiązaniu mogłoby pomóc przejść do kontraktów opartych na kryterium terytorialnym, jak w przypadku Kolumbii czy Francji (Ramka 6.14). Kontrakty terytorialne należy postrzegać jako sposób na wskazanie projektów istotnych dla konkurencyjności na poziomie regionalnym i lokalnym, które mogłyby przynieść znaczne korzyści w zakresie wydajności i efektywności. Aby dalej rozwijać kontrakty, należy rozważyć kilka kluczowych elementów, takich jak:

- Określenie celów i priorytetów rozwoju regionalnego wspieranych przez kontrakt poprzez staranną ocenę potrzeb i możliwości w województwach i gminach (Charbit and Romano, 2017^[49]). Cele i priorytety powinny być spójne z regionalnymi i lokalnymi strategiami rozwoju.
- Rozszerzenie zakresu kontraktów na cały region, zachęcanie do inwestycji sprzyjających partnerstwom miejsko-miejskim, miejsko-wiejskim lub wiejsko-wiejskim, które uwzględniają obszar funkcjonalny.
- Zrównoważenie obecnego, dominującego odgórnego podejścia silniejszym komponentem oddolnym poprzez dialog z interesariuszami kontraktu. W konsultacjach powinny uczestniczyć podmioty krajowe, regionalne i lokalne, sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a dialogu powinno być ustalenie priorytetów i działań w oparciu o ocenę potrzeb w zakresie rozwoju lokalnego, a tym samym regionalnego. Na przykład, we Francji dwuletnia faza konsultacji pozwoliła rządowi krajowemu i regionalnym na uzgodnienie kontraktów dotyczących planowania państwo-region (*Contrat de plan État-région*, CPER) (Charbit and Romano, 2017^[49]).
- Zachęcanie do zawierania partnerstw krajowych i/lub regionalnych ze związkami gminnymi w celu wspierania inwestycji na skalę ponadgminną. Mogłoby to szczególnie pomóc gminom peryferyjnym, które same nie posiadają zdolności do zawierania takich umów. Finansowanie mogłoby być przeznaczone w szczególności na kontrakty podpisywane przez grupy lub sieci gmin. Szczególne modele umów mogłyby być adresowane do obszarów metropolitalnych, na wzór porozumień miast (City Deals) w Wielkiej Brytanii.
- Włączenie mechanizmów monitorowania i ewaluacji do oceny stopnia realizacji kontraktu, które umożliwiają ocenę wyników i potencjalnych skutków kontraktów, przy jednoczesnym wyciąganiu nauki z odniesionych sukcesów i porażek oraz ułatwianiu procesu wzajemnego uczenia się. Monitoring i ewaluacja mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia egzekwowania za pomocą konkretnych zachęt, na przykład poprzez przyznawanie części finansowania w oparciu o dobre wyniki.

W celu dalszego wzmocnienia partnerstw terytorialnych, Polska powinna wykorzystać, rozwinąć proces planowania polityki rozwojowej. Dzięki temu zapewniona może być większa zgodność w realizacji priorytetów, osiągania celów na wszystkich poziomach administracji publicznej (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 3). Duża liczba podmiotów zaangażowanych w kwestie terytorialne i lokalne w Polsce sprawia, że niezwykle ważne jest opracowanie ram planowania, które promują spójne podejście. Dokumenty planistyczne, w tym dokumenty określające wizję, zintegrowane polityki strategiczne na poziomie krajowym, polityki sektorowe i strategie rozwoju na poziomie lokalnym, są mechanizmami koordynacyjnymi, które budują pionowe i poziome powiązania pomiędzy podmiotami rządowymi i ich działaniami, a podmiotami samorządowymi. Dokumenty takie łączą również różne poziomy kaskady polityki i pomagają koordynować różne interesy podczas wdrażania nowej lub zreformowanej polityki. Aby tak się stało, strategie rozwoju powinny opierać się na ocenie cech regionalnych i lokalnych oraz specyficznych czynników konkurencyjnych, a inwestycje powinny być dostosowane do potrzeb regionalnych (Mizell and Allain-Dupré, 2013^[33]). Konieczne jest podjęcie intensywnych działań w zakresie komunikacji i informacji na szczeblu krajowym i regionalnym, a także przyjęcie bardziej strategicznego podejścia do skoordynowanego planowania polityki rozwoju. Zapewnienie by różne szczeble władzy znały wzajemnie swoje wizje rozwoju, priorytety i planowane działania, ma fundamentalne znaczenie dla spójnego wdrażania strategii rozwojowych. Uchwalone w lipcu 2020 r. zmiany w Zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowią ważny krok w zapewnieniu planowania rozwoju na poziomie lokalnym. Zmiany te mogą pomóc Polsce w osiągnięciu wyższej produktywności na całym terytorium.

Ramka 6.14. Kontrakty inwestycyjne: na przykładzie Kolumbii i Francji

Francja

Kontrakty dotyczące planowania zawierane między państwem a regionem (CPER) funkcjonują od 1982 r. i stanowią ważne narzędzie polityki regionalnej w zakresie planowania, zarządzania i koordynacji. Charakteryzują się one szerokim zakresem tematycznym i międzysektorowym charakterem, z podejściem terytorialnym stosowanym w różnych obszarach polityki, w tym w kwestiach przemysłowych, środowiskowych i wiejskich. DATAR spełnia rolę głównego krajowego partnera regionów w opracowywaniu i wdrażaniu takich dokumentów planistycznych. Przewodniczący Rady Regionalnej i Prefekt, jako przedstawiciele resortów rządu krajowego, opracowują kontrakt. Współfinansowanie interwencji jest postrzegane jako ważny mechanizm koordynacyjny.

Kontrakty dotyczące planowania 2007-13: W 2007 r., wraz z uruchomieniem programów funduszy strukturalnych na lata 2007-13, wprowadzono nową generację kontraktów między państwem a regionem w celu zwiększenia powiązań między francuską i unijną polityką regionalną. Nowe kontrakty obowiązują w tych samych ramach czasowych co programy operacyjne UE, opierają się na wspólnej analizie terytorialnej i posiadają zintegrowane systemy monitoringu. Podobnie jak w przypadku funduszy strukturalnych, regiony mogą podjąć decyzję o umorzeniu środków po upływie 18 miesięcy od zatwierdzenia projektu, jeżeli nie podjęto żadnych zobowiązań. Kontrakty w większym stopniu koncentrują się na agendach z Göteborga i Lizbony. Odzwierciedlają one trzy obszary priorytetowe: promowanie konkurencyjności i atrakcyjności terytorialnej, środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju oraz spójność społeczną i terytorialną. Nacisk na zrównoważony rozwój zwiększył się, wraz z procesem konsultacji rozpoczętym w 2007 r. (Grenelle de l'environnement). Priorytetowo traktowane są funkcje miękkie (np. edukacja, badania i rozwój) oraz infrastruktura inna niż drogowa.

Kontrakty dotyczące planowania 2014-20: Uruchomiono nową generację kontraktów dotyczących planowania między państwem a regionem na lata 2014-20. Wybrano pięć tematów: szkolnictwo wyższe, badania i innowacje; ogólnokrajowy dostęp do bardzo szybkich łącz szerokopasmowych i rozwijanie zastosowań technologii cyfrowych; innowacje, obiecujące nisze i fabryka przyszłości; mobilność multimodalna; transformacja środowiskowa i energetyczna. Zatrudnienie, będące priorytetem dla rządu, zostało potraktowane w kontraktach w sposób przekrojowy.

W celu zapewnienia równości między terytoriami w ramach regionów, kontrakty uruchomiły specjalne środki dla obszarów priorytetowych: priorytetowe dzielnice miejskie, obszary narażone na skutki wdrażanej poważnej restrukturyzacji gospodarczej, obszary borykające się z deficytem usług publicznych (obszary wiejskie), obszary metropolitalne i dolina Sekwany. Zostały odnowione umowy międzyregionalne dotyczące dorzeczy górskich i rzecznych. Przygotowanie tych kontraktów nowej generacji przebiegało w dwóch fazach: pierwsza faza obejmowała myślenie strategiczne i wspólne działania przygotowawcze rządu krajowego i regionów; druga faza obejmowała negocjacje finansowe.

Kolumbia

Wysiłki zmierzające do lepszej koordynacji inwestycji między trzema szczeblami administracji w sposób międzysektorowy doprowadziły do wprowadzenia na początku 2010 r. *Contratos Plan*, programów inwestycyjnych w konkretnych obszarach określonych wspólnie przez rząd krajowy (który finansuje większość z nich), departamenty i gminy. Na początek, opracowano 7 *Contratos Plan* w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2010-2014 (w 9 departamentach i 272 gminach), a 17 zaplanowano w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2014-18 do roku 2018. Koncentrują się one na regionach pozostających w złej kondycji gospodarczej oraz na poprawie połączeń drogowych lub świadczeniu usług z zakresu edukacji, opieki zdrowotnej i oczyszczania wody. Choć kolumbijskie kontrakty są wzorowane na francuskich kontraktach CPER, różnią się od nich tym, że system francuski

przewiduje jednoczesne przygotowanie wszystkich kontraktów, z których każdy trwa siedem lat. Podpisane do tej pory *Contratos Plan* charakteryzują się różnymi terminami obowiązywania (od 3 do 8 lat) i różnym zasięgiem terytorialnym: niektóre koncentrują się na jednym departamencie (np. Santander); jeden koncentruje się na grupie departamentów (Atrato-Gran Darien obejmujący 25 gmin w 3 departamentach Antioquia, Chocó i Córdoba); a większość koncentruje się na grupach gmin. W przypadku siedmiu pilotażowych *Contratos Plan*, strony musiały uzgodnić strategiczne porozumienie na rzecz rozwoju terytorium.

Źródło: OECD (2017^[37]), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278875-en>.

Rekomendacje

Zmniejszenie nierównowagi pomiędzy wydatkami a dochodami

Rekomendacje dla szczebla krajowego

Zwiększenie autonomii fiskalnej JST w celu zmniejszenia zależności władz lokalnych i regionalnych od transferów państwowych

Większa równowaga pomiędzy przewidywalnymi dochodami, a potrzebami w zakresie wydatków może pomóc Polsce w poprawie rozliczalności i zdolności reagowania. Dalsza decentralizacja dochodów, poprzez przyznanie większej autonomii fiskalnej jednostkom samorządu terytorialnego, tj. większych kompetencji podatkowych w zakresie ustalania stawek i podstawy opodatkowania, zwłaszcza w odniesieniu do podatku od nieruchomości, może zapewnić skuteczniejsze funkcjonowanie systemu decentralizacji.

Zapewnienie dostatecznego finansowania dla delegowanych zadań

Istnienie niesfinansowanych zadań stanowi duże wyzwanie dla gmin w całej Polsce, w szczególności ze względu na delegowanie nowych obowiązków (np. edukacyjnych) do władz lokalnych. W przypadku powiatów presja na finansowanie jednostek organizacyjnych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia wyższych standardów usług lokalnych (np. usług społecznych i zdrowotnych, w tym szpitali, domów pomocy społecznej, domów dziecka, itp.) bez transferu odpowiednich środków. Dlatego też kluczowe jest, aby rząd krajowy przydzielał władzom lokalnym wystarczające środki finansowe, dbając o to, aby delegowaniu nowych zadań do samorządów towarzyszyły odpowiednie środki. W tym celu należy dokonać przeglądu kompetencji i funkcji samorządów lokalnych oraz ich finansowania, aby jednoznacznie ustalić podział obowiązków i sposób ich finansowania na wszystkich szczeblach samorządowych. Pomogłoby to w uzyskaniu pełnej odpowiedzi na pytanie: jaki jest wpływ delegowanych niedawno do samorządów zadań na ich obciążenia i ograniczenia? Przegląd taki mógłby również zostać przeprowadzony w perspektywie średnioterminowej w ramach sformalizowanego dialogu krajowego, obejmującego wszystkie szczeble samorządowe, odpowiednich interesariuszy i ekspertów w zakresie obecnego systemu decentralizacji w Polsce. Celem tego ogólnokrajowego dialogu mógłby być przegląd istniejącej organizacji administracyjnej i terytorialnej kraju na szczeblu lokalnym pod kątem racjonalizowania i uporządkowania systemu administracji, zredukowania jego złożoności oraz jednoznacznego określenia funkcji w połączeniu ze środkami umożliwiającymi ich wykonywanie.

Rekomendacje dla dużych samorządów lokalnych

Wykorzystanie innowacyjnych źródeł finansowania

Aby zmniejszyć uzależnienie od transferów państwowych i zapewnić finansowanie projektów inwestycyjnych, duże gminy o dostatecznym potencjale powinny wykorzystywać innowacyjne mechanizmy finansowania, np. partnerstwo z sektorem prywatnym i inwestorami instytucjonalnymi, wdrażanie partnerstw publiczno-prywatnych lub innych instrumentów, takich jak zielone obligacje czy obligacje społeczne dla dużych obszarów metropolitalnych. Korzystaniu z nowych i innowacyjnych mechanizmów finansowania powinna towarzyszyć ocena wynikających z nich korzyści, ryzyka i lokalnych możliwości ich wykorzystania.

Wzmocnienie współpracy międzygminnej

Rekomendacje dla szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego

Opracowanie finansowych i niefinansowych zachęt do współpracy międzygminnej

Polskie samorządy lokalne coraz częściej dostrzegają korzyści płynące ze współpracy międzygminnej. Wciąż jednak, pomimo wzrostowego trendu, rozwój różnych form współpracy międzygminnej przebiega powoli i jest zróżnicowany w skali kraju. Współpraca między gminami odbywa się głównie w oparciu o projekty, którym brakuje kompleksowego, funkcjonalnego podejścia do współpracy i ogranicza się do takich sektorów jak edukacja i mieszkalnictwo. Aby jeszcze bardziej zachęcić do współpracy międzygminnej, administracja rządowa, we współpracy i koordynacji z województwami, może podjąć dodatkowe działania dla aktywnego promowania i wspierania współpracy międzygminnej, a także zademonstrowania płynących z niej korzyści:

- Tworzenie zachęt finansowych dla współpracy międzygminnej, dzięki której gminy mogą uzyskać dostęp do wyższych kwot finansowania wspólnych projektów lub usług. Takie zachęty finansowe powinny być ukierunkowane w szczególności na projekty zgodne z ponadlokalnymi strategiami rozwoju, w świetle znowelizowanej ustawy o zasadach polityki rozwojowej z lipca 2020 roku. Polska przeznaczając część dostępnych środków na rozwój lokalny i inwestycje wyłącznie w ramach wspólnych projektów, może jednocześnie zachęcać do rozwoju nowych, ponadlokalnych strategii. Polska może również promować porozumienia o współfinansowaniu projektów pomiędzy rządem krajowym a sieciami gmin. W tym celu należy opracować bardziej elastyczne zasady pozwalające na realizowanie wspólnych usług publicznych przez partnerstwa międzygminne.
- Zachęcanie do współpracy międzygminnej poprzez zapewnianie doradztwa i pomocy technicznej, promowanie wymiany informacji lub dostarczanie konkretnych wytycznych dotyczących zarządzania taką współpracą. Władze szczebla krajowego lub regionalnego oraz organizacje zrzeszające samorządy lokalne mogłyby organizować działania w zakresie wzajemnego uczenia się, w ramach których gminy uczestniczące w udanych projektach współpracy mogłyby dzielić się swoimi doświadczeniami i zachęcać inne gminy do udziału w takich partnerstwach. Województwa lub organizacje samorządowe mogłyby przewodzić temu procesowi budowania potencjału i wzajemnego uczenia się, w szczególności w obszarach, w których władze lokalne mają bardziej ograniczone możliwości instytucjonalne i/lub trudne warunki rozwoju. Proces ten powinien być szczególnie skoncentrowany na gminach należących do Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI).
- Przekonywanie, poprzez zachęty finansowe lub niefinansowe, do tworzenia programów współpracy między gminami o różnych możliwościach, biorąc pod uwagę zróżnicowanie krajobrazu gminnego w Polsce. Większe i silniejsze gminy, które dysponują większymi możliwościami realizacji określonych projektów rozwojowych, powinny współpracować z mniejszymi gminami sąsiadującymi. Zarówno większe, jak i mniejsze gminy, mogą skorzystać z

synergii pozytywnych efektów, a szczególnie mniejsze gminy mogą w perspektywie średnioterminowej czerpać ogromne korzyści z wiedzy i potencjału większych gmin.

Wzmocnienie potencjału samorządów lokalnych w zakresie opracowywania programów współpracy międzygminnej, w szczególności w świetle nowych ponadlokalnych strategii rozwoju i porozumień terytorialnych

- Organizowanie ukierunkowanych szkoleń dla pracowników gmin na temat różnych istniejących programów współpracy i ich zasad. Szkolenia te powinny koncentrować się w szczególności na odległych i małych gminach, które nieczęsto nawiązują współpracę z innymi gminami. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) powinno w szczególności organizować, prowadzić szkolenia. Mogłoby podejmować działania ukierunkowane na budowanie potencjału gmin w zakresie ponadlokalnych strategii rozwoju oraz porozumień terytorialnych, wprowadzonych w ostatnim czasie na mocy prawa. Szkolenia takie mogłyby być w pierwszej kolejności skierowane do gmin spoza miejskich obszarów funkcjonalnych oraz leżących w obszarach strategicznej interwencji. Jest to również sposób na zachęcenie samorządów do rozwoju strategii ponadlokalnych.
- Opracowanie dla gmin jasnego zestawu narzędzi lub wytycznych umożliwiających uzyskanie korzyści płynących z porozumień o współpracy międzygminnej, jak również wskazanie konkretnych kroków, jakie gminy powinny podjąć w celu nawiązania partnerstw z sąsiednimi samorządami. Dokument ten musi zawierać przejrzyste wytyczne dotyczące wypełniania procedur administracyjnych dla różnych instrumentów przewidzianych przez prawo przy zawieraniu porozumień o współpracy. Wytyczne te wspierałyby proces wzajemnego uczenia się.
- Wykorzystanie zrealizowanych z powodzeniem programów networkingu i współdziałania w celu wzmocnienia współpracy międzygminnej w ramach obszarów funkcjonalnych. Aby rozszerzyć wpływ pozytywnych doświadczeń wynikających ze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) na wszystkie miasta i ich obszary funkcjonalne, zgodnie z obecną wizją MFIPR, ministerstwo we współpracy z województwami powinno promować wzajemne uczenie się i organizować warsztaty rozwoju potencjału, na których dzielono by się dobrymi doświadczeniami z ich realizacji. Inne inicjatywy, które mogłyby wspierać wzajemne uczenie się to Partnerska Inicjatywa Miast, która odniosła również sukces w promowaniu sieci gmin na rzecz zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju.

Zapewnienie, że ramy prawne dla współpracy międzygminnej są proste i elastyczne

Gminy w całej Polsce podkreślają, że istnienie sztywnych ram prawnych decydujących o formie współpracy międzygminnej jest jednym z największych wyzwań dla tworzenia porozumień kooperacyjnych. Brak konkretnych zachęt do współpracy w połączeniu z biurokratycznymi procedurami powoduje, że współdziałanie między gminami jest słabe. Istotną staje się elastyczność niezbędna we współpracy zróżnicowanych gmin, które stoją przed specyficznymi i odmiennymi wyzwaniami. Elastyczność rozwiązań w zakresie współpracy ma również kluczowe znaczenie dla umożliwienia gminom skutecznego i szybszego reagowania na wyzwania, które pojawiły się w wyniku nieoczekiwanych sytuacji kryzysowych. Kluczowe kroki jakie należałoby podjąć w tym kierunku są następujące:

- Uproszczenie procedur administracyjnych dotyczących zawarcia porozumień o współpracy między gminami. W tym celu konieczny byłby gruntowny przegląd różnych istniejących ram prawnych. Przeglądowi temu powinny towarzyszyć konsultacje z gminami, które wskażą najważniejsze bariery. Proces ten powinien również prowadzić do zidentyfikowania potencjalnych korzyści wynikających z istnienia niektórych ram prawnych.
- Włączenie elastyczności do różnych ram prawnych współpracy międzygminnej, tak aby można je było dostosować do różnorodnych kontekstów i potrzeb. Można wykorzystać doświadczenia

francuskie wynikające z wdrożenia „kontraktów na zasadzie wzajemności”, które strukturyzują dialog pomiędzy gminami wiejskimi i miejskimi, zamiast sztywnego ustalania obowiązków każdej ze stron. Porozumienia takie mogą być dostosowywane do różnych uwarunkowań terytorialnych; ich jurysdykcje nie są z góry ustalone, co pozwala na objęcie nimi różnych obszarów w zależności od przedmiotowego zagadnienia.

Rekomendacje dla różnych szczebli samorządowych

Przyjęcie ponadlokalnej strategii rozwoju i programów współpracy

Uchwalona w lipcu 2020 roku nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadza możliwość opracowywania przez gminy wspólnych strategii rozwoju lub ponadlokalnych strategii rozwoju dla tzw. obszarów funkcjonalnych. Gminy należące do tego samego obszaru funkcjonalnego powinny aktywnie dążyć do opracowania tych strategii. Ponadlokalne strategie rozwoju powinny służyć jako główne ramy planowania i decydować o tym, jaką formę partnerstwa należy ustanowić (związek międzygminny, stowarzyszenie gmin, porozumienie międzygminne, umowy terytorialne itp.) i z kim. W tym celu ważne jest aby:

- Wskazać osobę/zespół spośród personelu administracyjnego szczebla lokalnego i powiatowego, który będzie odpowiadać za identyfikowanie możliwości i prowadzenie współpracy partnerskiej, zwłaszcza między gminami, które należą do tego samego obszaru funkcjonalnego. Taka osoba/zespół powinni aktywnie i regularnie znajdować możliwości współpracy, monitorować model współpracy i oceniać jej wyniki/efekty.
- Określić wskaźniki (finansowe i niefinansowe) służące do monitorowania i oceny porozumień o współpracy i partnerstwie. W tym celu ważne jest, aby poszczególne partnerstwa (niezależnie od ich formy) wyznaczały jasne cele i działania służące ich osiągnięciu. Partnerzy powinni podejmować działania zgodnie z wynikami ewaluacji.
- Regiony mogą odgrywać aktywną rolę w promowaniu współpracy poprzez zachęty finansowe już od fazy planowania. W tym celu można skorzystać z istniejących przykładów, jak np. z województwa lubelskiego, które zapewnia dodatkowe środki finansowe dla gmin z obszaru funkcjonalnego, które przygotowują wspólny plan strategiczny.

Postęp w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi

Rekomendacje dla wszystkich szczebli administracji

Wprowadzenie rozwiązań prawnych uznających szczególny status obszarów metropolitalnych i zachęcających do innowacji

Krajobraz miejski w Polsce jest niejednorodny. Dlatego model zarządzania obszarami metropolitalnymi musi uwzględniać to zróżnicowanie, będąc możliwie jak najbardziej elastycznym (a nie „uniwersalnym”). Model zarządzania metropoliami musi być zgodny ze strukturą różnych miejskich obszarów funkcjonalnych. O ile w przypadku niektórych obszarów miejskich skutecznym rozwiązaniem może być przekazanie regionom lub miastu na prawach powiatu kompetencji w zakresie zarządzania metropoliami, dla innych obszarów miejskich konieczne może okazać się stworzenie nowej i niezależnej instytucji. W jeszcze innych przypadkach dobrym rozwiązaniem może być również porozumienie międzygminne, jak to utworzone w województwie śląskim, w którym struktury zarządzania zostały przemodelowane i dostosowane do potrzeb ekonomicznego obszaru funkcjonalnego metropolii. Kraje OECD coraz częściej wdrażają w swoich krajach zróżnicowane - raczej niż uniwersalne - podejścia do zarządzania metropoliami (Allain-Dupré, Chatry and Moisiso, 2020^[50])

Zróżnicowane podejścia do zarządzania obszarami metropolitalnymi mogą być: i) elastyczne lub eksperymentalne (patrz niżej), dopuszczające inicjatywy oddolne w oparciu o istniejące ogólne ustawy i prawa; ii) oparte na formalnych aktach prawnych (np. związek metropolitalny w województwie śląskim); lub iii) oparte na istniejących strukturach instytucjonalnych, takich jak związki lub stowarzyszenia metropolitalne.

Niezależnie od formy, ramy prawne muszą brać pod uwagę szczególny status porozumienia, z określonymi uprawnieniami i zadaniami (np. transport, planowanie przestrzenne i lokalne, rozwój społeczno-gospodarczy), a także gwarantować odpowiednie finansowanie (patrz niżej). Takie asymetryczne podejście – zróżnicowane w zależności od konkretnego kontekstu- powinno być oparte na konsultacjach, dialogu, przejrzystości i porozumieniach pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami.

Umożliwienie eksperymentowania przy tworzeniu elastycznych modeli zarządzania metropolitalnego

Aby model zarządzania metropolią odniósł sukces, korzystne byłoby umożliwienie przeprowadzenia projektów pilotażowych, w ramach których dany kraj mógłby eksperymentować z różnymi modelami zarządzania. Korzystanie z praktycznych doświadczeń we wdrażaniu asymetrycznego podejścia może umożliwić zainteresowanym stronom pomyślnie wdrożenie różnych modeli zarządzania w najbliższej przyszłości. Przykładem może być Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), którą można potraktować jako doświadczenie pilotażowe. Wyczerpująca ocena jej funkcjonowania może pozwolić rozwinąć to doświadczenie i dostosować je do różnych kontekstów metropolitalnych w kraju. Polska mogłaby również wykorzystać doświadczenia pilotażowe w zakresie decentralizacji kompetencji jako sposobu na zapewnienie stopniowej zmiany instytucjonalnej i „uczenia się przez działanie”.

Aby umożliwić przeprowadzenie pomyślnych działań pilotażowych, prowadzących do długoterminowych zmian systemowych, korzystne mogą być sprzyjające ramy regulacyjne i prawne, jak również ścisła i regularna współpraca między różnymi interesariuszami. Ramy regulacyjne mogą określać sposób walidacji i oceny wyników działań pilotażowych oraz zapewniać możliwości i dochody do zwiększenia skali. W międzyczasie, podczas wdrażania projektu pilotażowego, należy utrzymać ścisłą i efektywną współpracę pomiędzy wszystkimi interesariuszami, w tym administracją rządową i samorządową na różnych poziomach. Bliska współpraca ma służyć realizacji wspólnych celów i podejmowaniu wspólnych wysiłków przy opracowywaniu najlepszych rozwiązań i praktyk w celu skutecznego wdrożenia działań pilotażowych, zapewnienia wpływu i upowszechnienia wyników w całym kraju, a nawet doprowadzenia do długoterminowych zmian regulacyjnych i legislacyjnych.

Zapewnienie odpowiednich zasobów dla obszarów metropolitalnych

Bez względu na formę, skuteczność każdej instytucji metropolitalnej będzie w dużej mierze zależała od kompetencji kadr, wdrożonej struktury administracyjnej i przydzielonych zasobów finansowych. Aby funkcjonować z powodzeniem, struktury instytucji metropolitalnych muszą posiadać pewien zakres kompetencji decyzyjnych w odniesieniu do zasobów i dochodów własnych. Struktura zarządzania metropolią musi dysponować własnymi dochodami, transferami finansowymi ze szczebla krajowego lub wpływami z lokalnych składek lub kombinacją wszystkich trzech źródeł. Na początek można promować specjalne rozwiązania podatkowe dla partnerstw międzygminnych lub obszarów metropolitalnych, nie odbierając im zasobów. Administracja rządowa musi zadbać o to, aby instytucje metropolitalne, niezależnie od ich formy, dysponowały wystarczającymi środkami finansowymi, dostosowanymi do powierzonych zadań i odpowiadającymi na ich potrzeby finansowe w zakresie infrastruktury i usług. W tym celu może być potrzebny odpowiedni akt prawny. Alternatywnie gminy przynależące do obszaru metropolitalnego mogą zdecydować się na wpłacanie składki ze swoich budżetów gminnych (np. ich wysokość wskazywana byłaby na podstawie liczby mieszkańców).

Budowanie silniejszych partnerstw i mechanizmów współpracy na wszystkich szczeblach władzy

Rekomendacje dla szczebla krajowego

Wzmocnienie kontraktów terytorialnych

Kontrakty terytorialne stanowią silne narzędzie współfinansowania inwestycji. Doświadczenia wynikające z wdrażania kontraktów wskazują na wciąż istniejące wyzwania związane m.in. z ich sztywnością, ograniczonym zakresem i odgórnym procesem opracowywania. Odpowiedzią na wyzwania jest konieczność dostosowania ram prawnych, które mogłyby pomóc w przejściu na umowy terytorialne w dialogu z interesariuszami. Kontrakty takie lepiej uwzględniałyby projekty na rzecz konkurencyjności na poziomie regionalnym i lokalnym. Takie rozwiązania mogłyby w ogromnym stopniu przyczynić się do zwiększenia efektywności we wszystkich regionach. Aby dalej rozwijać kontrakty, należy wziąć pod uwagę kilka kluczowych elementów:

- Określenie celów i priorytetów rozwoju regionalnego, które będą wspierane w ramach kontraktu poprzez dokładną ocenę potrzeb i możliwości w regionach i gminach. Oznacza to m.in. zaangażowanie inicjatyw z różnych sektorów. Cele te powinny być dostosowane do regionalnych i lokalnych strategii rozwoju.
- Rozszerzenie zakresu kontraktów na cały region w celu promowania inwestycji sprzyjających zawiązywaniu partnerstw miejsko-wiejskich, miejsko-miejskich lub wiejsko-wiejskich w ramach obszaru funkcjonalnego.
- Zrównoważenie obecnego, dominującego odgórnego podejścia silniejszym komponentem oddolnym poprzez dialog z interesariuszami kontraktu. W konsultacjach powinny uczestniczyć podmioty krajowe, regionalne i lokalne, sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a ich celem powinno być ustalenie priorytetów i działań w oparciu o ocenę potrzeb w zakresie rozwoju regionalnego.
- Zachęcanie do tworzenia partnerstw krajowych i/lub regionalnych ze związkami gmin w celu wspierania inwestycji na skalę ponadgminną. Może to pomóc szczególnie bardziej odległym gminom, które same nie mają zdolności do zawierania takich umów. Finansowanie mogłoby być przeznaczone w szczególności na kontrakty podpisywane przez grupy lub sieci gmin. Szczególne modele umów mogłyby być adresowane do obszarów metropolitalnych, jak w przypadku porozumień miast (*city deals*) w Wielkiej Brytanii.
- Uwzględnienie w kontrakcie mechanizmów monitorowania oraz fazy ewaluacji, które umożliwią ocenę wyników i potencjalnych efektów kontraktów, umożliwią wyciąganie wniosków z sukcesów i porażek i ułatwią wzajemne uczenie się. Monitorowanie i ewaluacja mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia egzekwowania postanowień kontraktów poprzez konkretne zachęty; na przykład uzależnienie przyznania części finansowania od wysokiej efektywności działań.
- Dopilnowanie, aby były one elastycznym narzędziem, które może być dostosowane do różnych uwarunkowań lokalnych oraz potrzeb gmin miejskich i wiejskich. Kluczową kwestią jest określenie priorytetów rozwoju regionalnego wspieranych przez kontrakty, w miarę możliwości poprzez dokładną ocenę potrzeb i możliwości gmin.

Wykorzystanie procesu planowania strategicznego w zapewnieniu zgodności priorytetów, celów i realizacji polityk na wszystkich szczeblach władzy

Zaangażowanie wielu interesariuszy w sprawy jednostek samorządu terytorialnego i w rozwój lokalny w Polsce sprawia, że niezwykle istotne jest opracowanie modelu planowania promującego spójne podejście. Dokumenty planistyczne, w tym dokumenty określające wizję, zintegrowane polityki strategiczne na poziomie krajowym, polityki sektorowe oraz regionalne, ponadlokalne i lokalne plany rozwoju, są

mechanizmami koordynacji, które budują pionowe i poziome powiązania między podmiotami rządowymi i samorządowymi a ich działaniami. Aby było to możliwe, lokalne i ponadlokalne strategie rozwoju powinny opierać się na ocenie uwarunkowań regionalnych i lokalnych oraz szczególnych czynników konkurencji, a inwestycje powinny być dostosowane do potrzeb regionalnych.

Zadbanie, aby dialog wszystkich szczebli władz był procesem wielokierunkowego zaangażowania

- Procesy konsultacji z udziałem samorządu lokalnego prowadzone na poziomie krajowym lub wojewódzkim zyskały w Polsce na znaczeniu. Czasami jednak stanowią istotne obciążenie dla zaangażowanych stron i są postrzegane jako wymóg wynikający z obowiązujących przepisów, a nie prawdziwy proces oparty na zaangażowaniu wszystkich stron dialogu. Dotyczy to w szczególności mniejszych gmin, które nie posiadają wystarczających możliwości, aby w krótkim czasie reagować na projekty dokumentów kierowanych do konsultacji. W konsekwencji samo istnienie konsultacji nie zapewnia efektywnego dialogu. Dlatego też, aby poprawić efekty i rezultaty tych konsultacji należy zapewnić wystarczającą ilość czasu dla gmin na zapoznanie się ze sprawą, która jest przedmiotem konsultacji oraz umożliwić im zaplanowanie i przydzielenie zasobów (w kategoriach czasu i personelu) do wykonania zadania. Konieczne jest wprowadzenie obowiązku wcześniejszego ogłoszenia zamiaru i tematu konsultacji (np. z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem) oraz wyznaczenie podobnego terminu na udzielenie odpowiedzi przez gminy (np. minimum 14 dni).
- Przydatne jest uruchomienie dedykowanej strony internetowej (która mogłaby być prowadzona przez MFiPR) dla podmiotów kształtujących polityki i interesariuszy, aby mogli oni uczestniczyć w rozwiązaniach konsultacyjnych, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do rozwoju ścieżki rozwoju ich gmin. Strona ta powinna gromadzić wszystkie istotne informacje dotyczące konsultacji prowadzonych na poziomie krajowym, w których powinny uczestniczyć gminy. Jednostki samorządu lokalnego otrzymałyby wówczas wcześniejsze powiadomienie o planowanych konsultacjach (patrz wyżej).
- Niezbędne jest prezentowanie informacji w prostszy sposób, aby pomóc i motywować gminy do zaangażowania oraz projektowanie i przekazywanie wiadomości użytkownikom końcowym w sposób, który zachęca do aktywnego uczestnictwa i go ułatwia.
- Ważne jest zapewnienie przejrzystości procesu w celu zagwarantowania, że samorządy lokalne rozumieją zasady i znaczenie swojego zaangażowania.
- Niezbędne jest przekazywanie informacji zwrotnych o tym, w jaki sposób propozycje zgłoszone przez gminy, a będące przedmiotem konsultacji, zostały uwzględnione lub nie w ostatecznych decyzjach dotyczących polityk.

Optymalne wykorzystanie nowych kontraktów terytorialnych

Niedawne wprowadzenie kontraktów terytorialnych na mocy znowelizowanej Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest kluczowym krokiem w finansowaniu projektów z udziałem kilku gmin. Aby porozumienia te odpowiadały potrzebom lokalnym, a w szczególności potrzebom gmin należących do tego samego obszaru funkcjonalnego, należy rozważyć takie elementy jak:

- Promowanie inicjatyw oddolnych. W przypadku tego typu porozumień, połączenie podejścia odgórnego i oddolnego przy definiowaniu celów, priorytetów i projektów ma kluczowe znaczenie dla ustalania priorytetów w sposób konsensualny, w oparciu o ocenę potrzeb rozwoju lokalnego i zróżnicowanego wpływu projektu na różnych ludzi i miejsca.
- Angażowanie sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego na wczesnym etapie definiowania kontraktów terytorialnych. Zrównoważenie dominującego obecnie podejścia odgórnego poprzez zaangażowanie samorządów lokalnych, sektora prywatnego i organizacji

społeczeństwa obywatelskiego od momentu powstawania koncepcji kontraktu terytorialnego jest ważne dla ustalenia priorytetów i działań pozwalających na lepszą ocenę potrzeb i interwencji.

- Uwzględnienie mechanizmów monitorowania i fazy ewaluacji, w celu oceny wyników i potencjalnego wpływu kontraktów terytorialnych. Monitorowanie i ewaluacja mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia egzekwowania postanowień kontraktów.
- Dopilnowanie, aby procedury zawierania kontraktów terytorialnych były proste, co powinno zwiększyć wykorzystanie tych instrumentów przez gminy. Występuje potencjalne ryzyko, że istnienie różnych instrumentów koordynacji polityki na wszystkich szczeblach władzy – z możliwością powstawania nowych - w połączeniu ze słabymi kompetencjami może prowadzić do ich nieefektywnego lub niskiego wykorzystania. Należy koniecznie zweryfikować obciążenia administracyjne w kontekście oczekiwanych korzyści strategicznych, aby uniknąć nadmiernej ilości wytycznych i przepisów prawnych.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

Aktywne poszukiwanie możliwości dialogu z administracją rządową i władzami regionalnymi, jak również z innymi kluczowymi interesariuszami

W Polsce istnieje szereg możliwości prowadzenia dialogu i konsultacji. Aby były one skuteczne, inicjatywy podejmowane przez jednostki na szczeblu krajowym i regionalnym muszą być połączone z aktywnymi działaniami samorządów lokalnych. Dialog gmin z wyższymi szczeblami władzy publicznej służy informowaniu ich o swoich priorytetach w zakresie inwestycji i polityki rozwoju lokalnego. Aby było to możliwe, ważne jest, aby gminy rozważyły takie działania jak:

- Systematyczne uczestniczenie w formalnych konsultacjach organizowanych przez inne szczeble władzy i prezentowanie swoich uwag/sugestii, w przypadku gdy decyzje dotyczą ich terytorium/obywateli. Zgłaszane uwagi muszą opierać się na konsultacjach z odpowiednimi pracownikami administracji, jak również z właściwymi interesariuszami z gmin.
- Oficjalne wyznaczenie osoby (osób)/zespołu (zespołów) wspierających burmistrza/prezydenta miasta, odpowiedzialnego za poszukiwanie możliwości i nawiązywanie współpracy z województwem i/lub rządem krajowym. Taka osoba/zespół powinny jasno zdefiniować potrzeby, możliwości i cele współpracy; doprowadzić do zawarcia i monitorować umowy o współpracy/współfinansowaniu oraz oceniać rezultaty/efekty umów o współpracy. Procesowi temu powinny towarzyszyć regularne szkolenia.
- Aktywne poszukiwanie innowacyjnych sposobów angażowania się we współpracę z interesariuszami. Można uruchomić alternatywne mechanizmy konsultacyjne (np. spotkania typu *roadshow*, konsultacje w formie okrągłego stołu, konferencje, elektroniczne głosowanie itp.) aby wysłuchać różnych opinii interesariuszy, a także skorzystać z innowacyjnych narzędzi wymiany informacji, w tym narzędzi internetowych. Jest to szczególnie istotne w obecnym procesie wychodzenia z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, który daje gminom szansę na komunikowanie się z obywatelami w inny sposób.

Bibliografia

- Ahrend, R. et al. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/5, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>. [39]
- Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisis (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", *OECD Regional Development Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0898887a-en>. [50]
- Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisis (forthcoming), *Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*. [46]
- Charbit, C. and O. Romano (2017), "Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2017/04, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en>. [49]
- Churski, P. (2018), "Regional contracts in the Polish development policy", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37, <http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-00xx> (accessed on 11 September 2020). [48]
- Cieślak-Wróblewska, A. (2020), "Samorządowe inwestycje, czyli wielkie cięcie wydatków", <https://regiony.rp.pl/finanse/22470-szykuje-sie-wielkie-ciecie-wydatkow>. [17]
- Construction Market Experts (2019), "Local Roads Fund money allocated among regions – Applications to open in days", <https://constructionmarketexperts.com/en/data-and-analysis/local-roads-fund-money-allocated-among-regions-applications-to-open-in-days/>. [9]
- CoR (n.d.), *Poland - Fiscal Powers*, European Committee of the Regions, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx> (accessed on 21 July 2020). [14]
- Council of Europe (2010), *Toolkit Manual - Inter-Municipal Co-operation*, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf (accessed on 25 March 2020). [29]
- EIB (2017), *Municipal Infrastructure - EIB Investment Survey*, European Investment Bank, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_en.pdf (accessed on 27 July 2020). [5]
- Ernst & Young (2014), *The Polish Real Estate Guide: Edition 2014 - The Real State of Real Estate*, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/\\$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf). [18]
- Goujard, A. (2016), "Improving transport and energy infrastructure investment in Poland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1302, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlwz8jrf89r-en>. [6]
- Kociuba, D. (2018), "Implementation of integrated territorial investments in Poland – Rationale, results, and recommendations", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37/4, pp. 81-98, <http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-0038>. [30]

- Kołosut, B. (2016), "Inter-municipal cooperation in waste management: The case of Poland", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 35/2, pp. 91-104, <http://dx.doi.org/10.1515/quageo-2016-0018>. [27]
- Łaszek, A. and R. Trzeciakowski (2018), "State decentralization in Poland has been successful, but there is still room for improvement", https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_035_18.PDF (accessed on 21 July 2020). [7]
- Metropolis GZM (n.d.), *Homepage*, <https://metropoliagzm.pl/en/> (accessed on 7 May 2021). [40]
- Ministry of Investment and Economic Development (2019), *Sustainable Urban Development in Poland*, Urban Policy Unit, Department for Development Strategy, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf (accessed on 11 September 2020). [31]
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/4, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k49j2civ5mq-en>. [33]
- Moisio, A. (forthcoming), "Uncovering the unknown: Spending indicators on municipal decision-making authority", CFE/RDPC(2019)19, OECD, Paris. [12]
- OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/fea62108-en>. [15]
- OECD (2020), *OECD Database on Regional Government Finance and Investment: Key Findings*, <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/datacollectionandanalysis.htm>. [13]
- OECD (2020), *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cedf09a5-en>. [35]
- OECD (2020), "Subnational government structure and finance", *OECD Regional Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/05fb4b56-en> (accessed on 18 September 2020). [2]
- OECD (2020), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government. [10]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD-Public-Investment-Implementation-Brochure-2019.pdf>. [1]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [24]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [47]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [16]

- OECD (2017), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278875-en>. [37]
- OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [38]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [26]
- OECD (2016), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>. [21]
- OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>. [41]
- OECD (2014), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>. [42]
- OECD (2013), "Towards more inclusive growth in the metropolitan area of AixMarseille: International insights", presented at the Third Ministerial Meeting of the, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Summary-Aix-Marseille.pdf>. [44]
- OECD (2013), *France: Restoring Competitiveness*, OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207967-en>. [43]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [23]
- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008: (Polish version)*, Ministry of Regional Development, Poland, Warsaw, <https://dx.doi.org/10.1787/9788376100814-pl>. [22]
- OECD (n.d.), *Effective Public Investment across Levels of Government Toolkit*, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>. [36]
- OECD (forthcoming), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, OECD, Paris. [4]
- OECD/UCLG (2019), *2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles*, http://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf. [3]
- OECD, P. (ed.) (2019), "Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia", *OECD Multi-Level Governance Studies*, http://www.oecd.org/countries/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf (accessed on 11 July 2019). [34]
- Poland In (2018), *Polish govt to spend billions on local roads*, <https://polandin.com/39070710/polish-govt-to-spend-billions-on-local-roads>. [8]
- Potkanski, T. (2016), "Forms and experience of inter-municipal cooperation in Poland", <https://rm.coe.int/16806fa10d> (accessed on 30 July 2020). [28]
- Sauer, A. (2013), *The System of the Local SelfGovernments in Poland*, <https://www.amocz.com.pl/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>. [19]

- Thorpe, K. (2019), "Devolution and local economic growth policy in the United Kingdom", [45]
Unpublished.
- Uryszek, T. (2013), "Financial management of local governments in Poland-selected problems", [20]
Journal of Economics, Business and Management, Vol. 1/3,
<http://dx.doi.org/10.7763/JOEBM.2013.V1.55>.
- Wojniak, J. and M. Majorek (2018), "Polish education system under 2017 reform: Assumptions, [25]
aims and controversies", *SHS Web of Conferences*, No. 48, ERPA International Congresses
on Education 2018 (ERPA 2018), <http://dx.doi.org/10.1051/shsconf/20184801043>.
- World Bank (2016), *Removing Barriers to Public Transport Fare Integration in Poland: Key [32]
Directions of Change*, World Bank, Washington, DC,
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/693031469015891260/pdf/107015-WP-P148489-PUBLIC-Phase-2-Removing-Barriers-to-Public-Transport-Integration-in-Poland-Report-June-10-2016.pdf>.
- World Economic Forum (2020), "How sustainable infrastructure can aid the post-COVID [11]
recovery", <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-covid-19-sustainable-infrastructure-investments-aid-recovery/>.

Uwagi

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

² 2.258 małych regionów (TL3) OECD odpowiada regionom administracyjnym, z wyjątkiem Australii, Kanady i Stanów Zjednoczonych. Te regiony TL3 są zawarte w regionie TL2, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, w przypadku których obszary gospodarcze przekraczają granice stanów.

³ W niedawno przeprowadzonym badaniu, OECD opracowała Miejski Wskaźnik Fiskalny, wykorzystując unikalne dane fiskalne, zebrane z rachunków narodowych i rachunków gminnych 32 unitarnych krajów UE i OECD. Wskaźnik uwzględnia trzy podwskaźniki: udział gminy w ogólnych wydatkach rządowych, udział dochodów własnych gminy oraz część niedzielonych komunalnych dochodów podatkowych. Metodologia opiera się na założeniu, że gminy korzystają z większej autonomii wydatkowej, gdy: i) duża część wydatków publicznych jest zdecentralizowana; ii) gminy są w niewielkim stopniu uzależnione od transferów państwowych; oraz iii) dochody podatkowe gmin są w większości oparte na podatkach nie dzielonych.

⁴ Pionowa luka fiskalna odnosi się do transferów otrzymywanych przez gminy jako udział w całkowitych dochodach gmin.



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), "Wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania i potencjału inwestycyjnego w celu wsparcia rozwoju lokalnego", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/b31cbc6a-pl>

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>.