

Współpraca polskich i norweskich
samorządów w ramach projektu
*„Budowanie potencjału instytucjonalnego
jednostek samorządu do lepszego
dostarczania usług publicznych”*



ISBN 83-921993-8-3

Wsparcie udzielone przez
Norwegi poprzez dofinansowanie
ze środków Norweskiego
Mechanizmu Finansowego

**norway
grants**





Projekt Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu do lepszego dostarczania usług publicznych, o wartości 3,3 mln EURO, realizowany w latach 2007-2011

PARTNERZY REALIZUJĄCY PROJEKT:



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH

www.zmp.poznan.pl



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

www.zpp.pl



ZWIĄZEK
GMIN
WIEJSKICH RP

www.zgwrp.org.pl

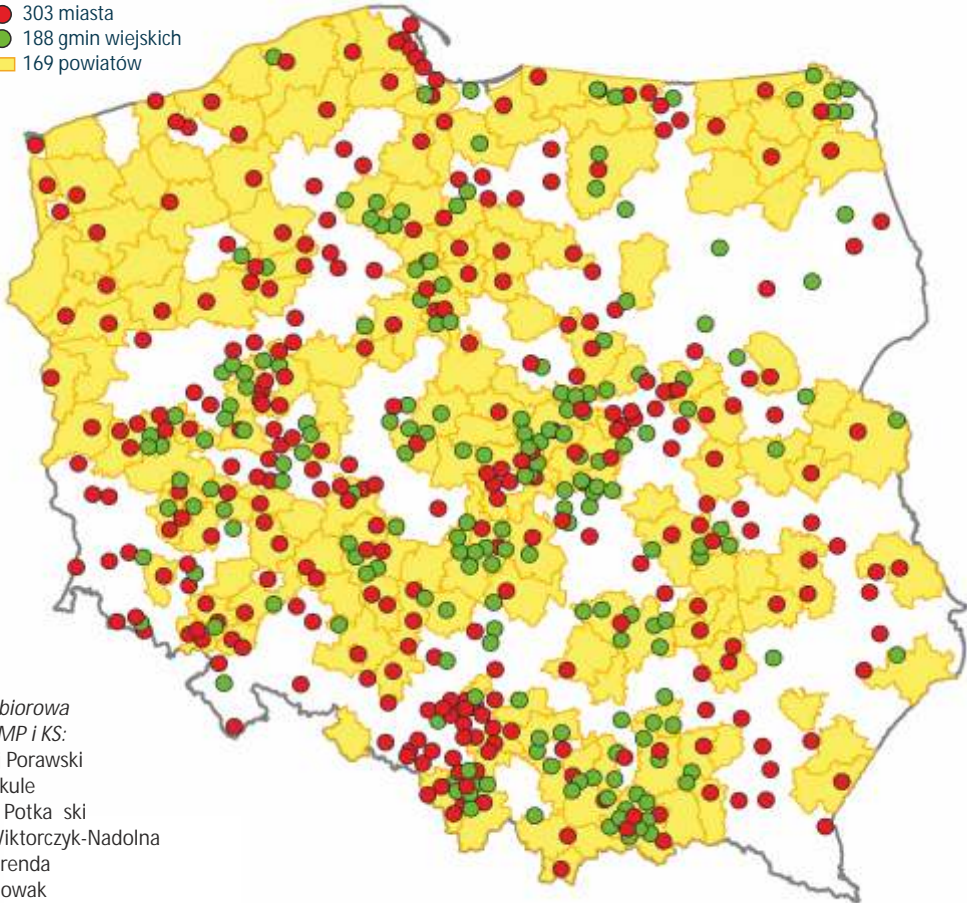


NORWESKI ZWIĄZEK
WŁADZ LOKALNYCH
I REGIONALNYCH

www.ks.no

Jednostki samorządu terytorialnego biorące udział w projekcie

- 303 miasta
- 188 gmin wiejskich
- 169 powiatów



Praca zbiorowa
Biura ZMP i KS:
Andrzej Porawski
Elita Cakule
Tomasz Potka ski
Anna Wiktorczyk-Nadolna
Alicja Grenda
Jacek Nowak
Joanna Proniewicz
Alicja Stachowiak

ZWIĄZEK MIAST POLSKICH
www.zmp.poznan.pl

ISBN 83-921993-8-3

Publikacja wydrukowana na papierze
ekologicznym z certyfikatem PEFC



Jak i dlaczego powinni my współpracować ?

Wspólna Europa to nie tylko efekt procesu legislacyjnego oraz instytucja polityczno-gospodarcza. To przede wszystkim wspólnota warto ci i uznaj cych je osób oraz społeczno ci. To równie wiedza o sobie nawzajem, zasób do wiadczyc w rozwi zywniu podobnych problemów oraz poczucie solidarno ci. Z tej wiedzy i do wiadczyc wypływa zaufanie, które jest podstaw udanej współpracy.

Współpraca na szczeblu narodowym jest konieczna. Jednak siła wspólnych osi gni , zrozumienia, nawi zywnia kontaktów i budowania sieci współdziałania wynika z zaangażowania poszczególnych osób, organizacji, gmin i regionów. Istotn cz ci misji naszych organizacji jest wspieranie takich partnerskich relacji.

Mi dzy samorz dami Norwegii i Polski jest wiele podobie stw, co najlepiej pokazuje zbli ony zakres kompetencji. Ułatwia to porozumiewanie si i współprac . W obu naszych krajach decentralizacja władzy i finansów publicznych jest znaczna, przez co władze samorz dowe w obu krajach odgrywaj du rol w stymulowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego. Polski model decentralizacji spowodował, e najistotniejsz funkcj w rozwoju pełni wła nie miasta i gminy i dlatego do wiadczenia norweskie s tak u yteczne w Polsce.

Norweski system monitoringu danych o kosztach i wynikach działalno ci jednostek samorz du KOSTRA powstał jako projekt partnerski Ministerstwa Samorz du Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Urz du Statystycznego i Zwi zek Władz Lokalnych i Regionalnych Norwegii – stanowił dla Zwi zku Miast Polskich wzór przy rozbudowie Systemu Analiz Samorz dowych (SAS). Z kolei systematyczny i profesjonalnie realizowany przez KS system „sieci efektywno ci w zarz dzaniu usługami publicznymi” był i jest ródłem inspiracji przy tworzeniu polskich Grup Wymiany Do wiadczyc .

Niniejsza publikacja podsumowuje wspólny czteroletni projekt „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorz du do lepszego dostarczania usług publicznych”, który stanowi znacz cy rozdział we współ-pracy naszych stowarzysze i wspiera rozwój bezpo rednich kontaktów mi dzy jednostkami samorz du obu krajów.

Celem projektu było rozwijanie profesjonalnych kompetencji pracowników jednostek samorz du lokalnego, które pozwalaj na stałe podnoszenie jako ci lokalnych usług publicznych. Beneficjentami projektu było ponad 2600 pracowników z 660 miast, gmin i powiatów. Jeste my przekonani, e udział w nim znacz co wzmocni system zarz dzania usługami publicznymi na poziomie lokalnym w Polsce. Wa n warto ci dodan tego procesu jest współpraca jednostek samorz du terytorialnego naszych krajów.

Wymiar współpracy polsko-norweskiej w tym projekcie dotyczy nie tylko wspomnianego przekazania metodologii działania Grup Wymiany Do wiadomości oraz wykorzystania inspiracji z funkcjonowania systemu KOSTRA dla rozbudowy SAS, ale także wyjazdy studyjne i stażowe do Norwegii, w których uczestniczyło 136 przedstawicieli z 67 polskich jednostek samorządu i 3 organizacji samorządowych.

Jednym z celów tej publikacji jest udokumentowanie wybranych rezultatów tego procesu współpracy. Powinniśmy jednak pamiętać, że współpraca samorządów polskich i norweskich nie zaczęła się w 2007 roku w trakcie realizacji tego projektu, ale ma znacznie dłuższą historię. Ufamy, że nie skończy się wraz z tym przedsięwzięciem, ale będzie początkiem nowego etapu współpracy gmin polskich i norweskich. Mamy nadzieję, że nowa runda programu Norweskiego Mechanizmu Finansowego (planowana na lata 2011-2015) umożliwi rozszerzenie tej współpracy.

Właśnie dlatego jednym z ważnych celów tej publikacji jest przekazanie podstawowych danych o polskich i norweskich samorządach potencjalnym partnerom w obu krajach. Wierzymy, że informacje zawarte w tym opracowaniu pozwolą obu stronom na lepsze przygotowanie się do planowania i realizacji wspólnych projektów.

Wszystkim osobom, które przyczyniły się do sukcesu tego modelowego programu współpracy, składamy podziękowanie. Jednocześnie dziękujemy szczególnie tym wszystkim, którzy przygotowali wizyty i gościli grupy polskich samorządowców, dzieląc się z nimi swoimi doświadczeniami.

Dyrektor
Biura Związku Miast Polskich



Andrzej Porawski



Dyrektor Generalny
Norweskiego Związku
Władz Lokalnych i Regionalnych



Sigrun Vågeng



■ Rozdział I

■ Opis działań realizowanych w projekcie „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu do lepszego dostarczania usług publicznych”

Alicja Grenda, Tomasz Potka ski

Zakres i działania projektu w latach 2007-2011

Czteroletni projekt „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu do lepszego dostarczania usług publicznych” był realizowany przez Związek Miast Polskich (lidera projektu), w partnerstwie ze Związkiem Powiatów Polskich, Związkiem Gmin Wiejskich RP i Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych. Projekt o łącznej wartości 3,3 mln Euro był współfinansowany w 85% ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, w ramach priorytetu 2.4 „Rozwój zasobów ludzkich” (Projekt PL-0040).

Celem projektu było wzmocnienie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, w tym rozwój zasobów ludzkich służący lepszemu i bardziej efektywnemu dostarczaniu lokalnych usług publicznych, oraz zwiększeniu poziomu zaufania społeczeństwa do instytucji samorządu terytorialnego. Projekt adresowany był do wszystkich miast, gmin i powiatów w Polsce.

Efekty projektu:

- zbudowano profesjonalny system mierzenia wyników i kosztów usług oraz ich porównywania – tzw. system benchmarkingu usług (System Analiz Samorządowych). System obejmuje, oprócz miast, także gminy wiejskie i powiaty;
- wdrożono system wymiany doświadczeń pomiędzy podobnymi jednostkami samorządu terytorialnego – tzw. system benchmarkingu (Grupa Wymiany Doświadczeń) wykorzystujący dane z benchmarkingu, badania opinii odbiorców usług oraz dobre praktyki;
- zbudowano system identyfikacji i upowszechniania dobrych praktyk zarządzania, wzmocniający kulturę innowacji w zarządzaniu usługami publicznymi i rozwojem JST (ogólnokrajowe konkursy, baza dobrych praktyk, promocja sprawdzonych rozwiązań);
- przeprowadzono szerokie szkolenia z zakresu zarządzania usługami publicznymi z wykorzystaniem wiedzy o dobrych praktykach, standardach wiedzy i kompetencji urzędników oraz standardach usług;
- zbudowano wspólną platformę komunikacji z uczestnikami projektu i grup docelowych – stron www.jst.org.pl wraz z newsletterem;
- zapoznano szeroką grupę pracowników polskich jednostek samorządu terytorialnego z rozwiązaniami stosowanymi przez samorządy norweskie, przyczyniającymi się do poprawy jakości dostarczanych usług i lepszego zarządzania rozwojem instytucjonalnym.

Rezultaty projektu w liczbach:

W trakcie realizacji projektu, w którym udział wzięło 2652 osób (1486 kobiet i 1166 mężczyzn) z 662 jednostki samorządu terytorialnego (303 miasta, 190 gmin wiejskich i 169 powiatów):

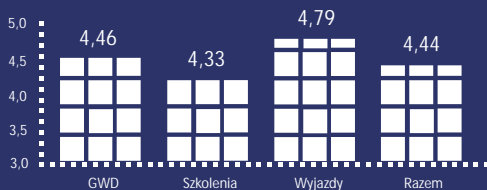
- 151 miast dostarczyło swoje dane do Systemu Analiz Samorządowych, a łącznie kilkaset jednostek samorządu terytorialnego aktywnie korzystało z danych zawartych w SAS, wchodząc na stron www.sas.zmp.poznan.pl i porównując wyniki;



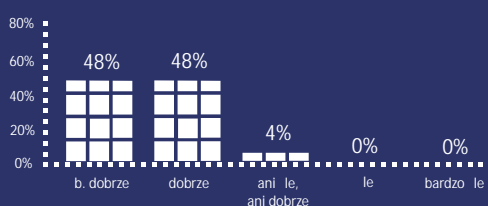
- w pracach Grup Wymiany Do wiadomości (8 rodzajów usług) uczestniczyły łącznie 203 JST (976 pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie usługami);
- 1543 pracowników z 515 jednostek samorządu terytorialnego uczestniczyło w czterech cyklach Szkoleń z zarządzania usługami (6 głównych rodzajów usług). Spośród nich 1229 osób ukończyło cały cykl szkoleń;
- eksperci 4 edycji konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania” ocenili 306 projektów, które zostały nadesłane przez 165 jednostek samorządu terytorialnego. W różnych kategoriach tematycznych i wielkościowych jury konkursów wyłoniło 51 laureatów z 43 JST;
- 280 opisów dobrych praktyk zarządzania usługami i rozwojem instytucjonalnym umieszczono w Bazie dobrych praktyk (www.dobrepraktyki.pl i www.jst.org.pl). Baza od chwili powstania w marcu 2008 zarejestrowała ponad 320 tysięcy odwiedzin internautów, z czego ok. 80 tysięcy z unikalnych adresów IP;
- Stron internetowych projektu www.jst.org.pl odwiedza w skali miesiąca ok. 1300 osób, z czego ok. 750 z unikalnymi adresami IP. Biuletyn projektu e-Administracja dystrybuowany jest do 3780 instytucji i pracowników samorządowych, a grupa ta systematycznie wzrasta;
- 136 pracowników z 67 JST uczestniczyło w wyjazdach studyjnych i stażach w Norwegii, zapoznając się z tamtejszymi rozwiązaniami dotyczącymi zarządzania usługami.

Spośród 660 JST biorących udział w projekcie 206 wzięło udział w co najmniej 2 komponentach, 92 w co najmniej 3 komponentach, 35 w co najmniej 4 komponentach i 12 we wszystkich 5. Część z tych JST brała udział w danym komponentcie kilka razy, w ramach kolejnych cykli rocznych, stąd skala aktywnego udziału w projekcie jest daleko wyższa niż sugeruje liczba 660.

Ogólna ocena projektu



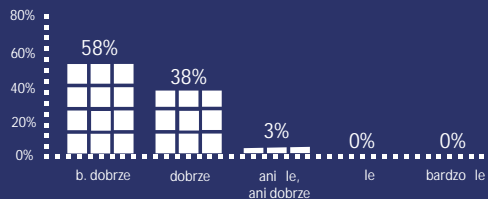
Ogólna ocena projektu



Wpływ projektów na rozwój umiejętności zawodowych



GWD: Zgodno tematyki z oczekiwaniami



pracach Grupy uczestniczył co najmniej jeden z członków місцевого kierownictwa oraz 2-3 osoby biorące udział w zarządzaniu tym sektorem usług. Grupy spotykały się przez 9 miesięcy na 1-2 dniowych sesjach raz na półtora do dwóch miesięcy, analizując koszty i wyniki działania, realizując badania opinii odbiorców usług oraz wymieniając się doświadczeniami z procesu poprawiania jakości dostarczania danej usługi.

Ogółem, w 45 oddzielnych Grupach Wymiany Doświadczeń, które pracowały na przestrzeni 2007-2010 udział wzięło 976 osób z 203 JST (255 jeźli liczyć powtórzenia w kolejnych cyklach). Niektóre grupy spotykały się także po upływie roku, aby porównać swoje wyniki oraz doświadczenia z wdrażania rozwiązań. Jednym z ważnych rezultatów GWD jest wzrost wiedzy i umiejętności zawodowych członków grupy. Utrzymują oni między sobą stały kontakt, co pomaga w rozwiązywaniu bieżących problemów i zapewnia trwałość wymiany doświadczeń.

„Dziśki spotkaniom GWD mogliśmy zapoznać się z różnymi rozwiązaniami w dziedzinie oświaty funkcjonującymi w innych gminach. Nawet podczas spotkania bywa, że telefonicznie konsultujemy pewne problemy, z którymi spotykamy się w naszej pracy. W ramach projektu już po raz drugi przeprowadzana jest ankieta dotycząca badania poziomu zadowolenia w szkołach. Jest to bardzo przydatne narzędzie zarówno dla organu prowadzącego, jak również dla poszczególnych dyrektorów szkół i placówek”.

Anna Kowalska, Sekretarz Gminy Morawica

„W ramach GWD, w Elblągu, wzorując się na rozwiązaniach wprowadzenia biletu elektronicznego w Rybniku, rozpoczęto wdrażanie Systemu Elbląskiej Karty Miejskiej (EKM). Jest to nowoczesny i rozwojowy system wnoszenia opłat za przejazdy miejską komunikacją zbiorową, a także narzędzie umożliwiające lepsze zarządzanie transportem publicznym i monitorowanie funkcjonowania komunikacji miejskiej. Zarząd Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. podpisał umowę na budowę i wdrożenie Systemu EKM. Budowa systemu potrwa niespełna 2 lata”.

Anna Kulik, Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej, UM w Elblągu

„Przedstawiciele Kutna, dzięki uczestnictwu w spotkaniach GWD, zapoznali się z wieloma odmiennymi metodami zarządzania z dziedziny kultury. Szczególnie należy wskazać na rozbudowany i prowadzony od kilku lat system grantowy w Słupsku, organizację wita Ceramiki w Bolesławcu, realizację działań kulturalnych przez podmioty komercyjne w Szklarskiej Porębie oraz kompleksowe ujęcie marketingu miejsca w Turku. Kutnowskie wico było zyskało oprawy programów oraz rozrywkę nawijając do wita Ceramiki”.

Michał Adamski, Inspektor Biuro Prasowe UM Kutno

„Dziśki zdobytym w trakcie GWD doświadczeniom w Białej Podlaskiej kontynuujemy działalność związłą ze stosowaniem i przestrzeganiem obowiązujących procedur związanych z jakością świadczonych usług przewozowych, np. nastąpiła poprawa wskaźnika punktualności komunikacji autobusowej – opóźnienia zmniejszyły się z 16% w 2009 r. do 5% w 2010 r.”

Tadeusz Ulanowicz, UM Białej Podlaskiej

Metodologia GWD została zaadaptowana do warunków polskich przez ZMP, ZPP i ZGW RP w oparciu o do wiadczenia Norweskiego Zwi zku Władz Lokalnych i Regionalnych z prowadzeniem tzw. Sieci Efektywno ci w zarz dzeniu usługami lokalnymi. W Norwegii od roku 2001 obj ły one działaniami ju ponad 2/3 z wszystkich 430 gmin. Szerzej o tym napisano w rozdziale 3.1

W ród uczestników 4 cykli GWD były 83 miasta, 40 gmin wiejskich oraz 80 powiatów. Jednak niektóre miasta zadowolone z wyników w jednym cyklu uczestniczyły w kolejnym w grupie po wi conej innemu sektorowi usług. Rekordzistami s Dzier oniów, Pozna i Słupsk – które uczestniczyły we wszystkich 4 cyklach.

*3. Baza Dobrych Praktyk – internetowa baza opisów projektów mo liwych do wykorzystania przez zainteresowane JST, udost pniaona pod adresem www.dobrepraktyki.pl
Link do Bazy znajduje si e na stronie www.sas.zmp.poznan.pl oraz www.jst.org.pl*

Baza słu y udokumentowaniu i promowaniu dobrych praktyk zarz dzenia w jednostkach samorz du lokalnego oraz do wiadcze w stosowaniu nowoczesnych narz dzi wspieraj cych ich funkcjonowanie. Do bazy wpisywane s opisy dobrych praktyk zidentyfikowanych w ramach konkursów, z mediów samorz dowych oraz rekomendowanych przez JST. Dotycz one usług społecznych oraz usług technicznych obj tych działaniami projektu, w tym ostatnio wa nej problematyki efektywno ci energetycznej, a tak e rozwoju instytucjonalnego urz dów, który umo liwia poprawne zarz dzenie usługami.

Opisy praktyk, obok szeregu szczegółów merytorycznych, zawieraj informacje adresowe oraz udost pniaj dokumenty ródłowe wytworzone w danej JST, które mog by wykorzystane przez inne JST, powoduj c obni enie kosztu lub skrócenie czasu zapoznania si z danym rozwi zaniem, co zwi ksza szans na replikacj lub adaptacj danej praktyki przez inn gmin czy powiat.

W trakcie trwania projektu w bazie zamieszczono 280, wystandaryzowanych i zgodnych z metodologi , opisów praktyk. Istnienie bazy zostało docenione przez Ministerstwo Pracy i w ramach projektu z EFS dodano nowy dział bazy „Współpraca JST z organizacjami pozarz dowymi”, który jest aktualnie wypełniany opisami rozwi za z tej dziedziny. wiadczy to o znaczeniu Bazy DP jako ródła informacji na temat zarz dzenia w JST.

Baza od chwili powstania w marcu 2008 zarejestrowała ponad 320 tys. odwiedzin internautów, z czego około 80 tys. wej pochodziło z unikalnych adresów IP. Ponad 1500 odwiedzaj cych pobrało z serwera dodatkow dokumentacj przegl danych praktyk – a wi c jest zainteresowanych wykorzystaniem ich w celach replikacji.

4. Samorz dowy Lider Zarz dzenia – ogólnopolskie konkursy na innowacje w zarz dzeniu usługami publicznymi

Konkursy, organizowane dla wszystkich jednostek samorz du lokalnego (gminnych i powiatowych) niezale nie od ich wielko ci i poło enia geograficznego, patronatem obj ł Ambassador Królestwa Norwegii oraz w 2007 r. Marszałek Senatu RP, Bogdan Borusewicz, a w latach 2008–2010r. Wicemarszałek Senatu RP, Marek Ziółkowski. Organizowano je cyklicznie w dwóch kategoriach: Usługi Społeczne (w 2007 r. i 2009 r.) i Usługi Techniczne (w 2008 r. i 2010 r.) oraz dodatkowo w 2010 r. w kategorii Usługi Zdrowotne.

Szkolenie profesjonalnie przeprowadzone. Plusem było to, że grupa była zróżnicowana, a wyczenia ciekawie prowadzone, dzięki czemu każdy musiał być aktywny, a wiedza przekazywana była dostępnie. Ważne tak było, że prowadzący byli otwarci na potrzeby uczestników szkoleń i przekazywali wiedzę użyteczną w codziennej pracy urzędników samorządowych.

Bogusława Czupryn, główny specjalista ds. ochrony zdrowia i pomocy społecznej w Urzędzie Miasta Wałbrzych

W szkoleniach wzięło udział 1547 osób pracujących na wszystkich trzech poziomach zarządzenia: strategicznego (zastępca prezydenta, zastępca burmistrza), operacyjnego (np. kierownik wydziału w urzędzie miasta) i wykonawczego (np. osoba odpowiedzialna za dostarczanie usługi), z 515 JST (232 miast, 147 gmin wiejskich i 136 powiatów).

6. Strona internetowa projektu – www.jst.org.pl – wspólna platforma komunikacji z uczestnikami projektu i grup docelowych – pracownikami i władzami samorządowymi.

W trakcie projektu strona ta pozwalała na udostępnianie wiedzy o projekcie i jego komponentach, o Norweskim Mechanizmie Finansowym oraz działalności Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, którą współtworzą Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP. Od roku 2008 przygotowywany jest newsletter projektu „administracja@wartowiedziec”, który jest dystrybuowany do 3780 zainteresowanych jednostek. Po zakończeniu projektu strona będzie nadal wykorzystywana jako portal strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, wspomagający komunikację z różnymi grupami pracowników JST. Będzie nadal źródłem wiedzy o aktualnych problemach legislacyjnych i zarządczych wpływających na jakość i koszty usług dostarczanych mieszkańcom. Aby jak najlepiej realizować ten cel, uruchomiono możliwość generowania ze strony projektowej tematycznych newsletterów dotyczących różnych sektorów usług (m.in. owiaty, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, administracji, drogownictwa). W przyszłości działania te będą gwarantować trwałość projektu w aspekcie wspomagania jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu usługami i rozwojem.

7. Wizyty studyjne i stażowe w Norwegii – praktyczne zapoznanie się z osiągnięciami norweskich gmin i powiatów zarządzających usługami.

Wyjazdy studyjne i stażowe połączone były ściśle z innymi komponentami projektu, przede wszystkim z cyklicznymi konkursami „Samorządowy Lider Zarządzania” oraz Grupami Wymiany Doświadczalnej. Uczestnikami wyjazdów studyjnych byli reprezentanci laureatów kolejnych edycji konkursów, po dwie osoby – przedstawiciel władz gminy, miasta lub powiatu oraz kierownik nagrodzonego projektu. Z kolei na stażowe wyjeżdżały osoby reprezentujące Grupy Wymiany Doświadczalnej, przy czym „stażystami” wyłaniali uczestnicy GWD spośród swojego grona. W wizytach studyjnych udział wzięło 119 osób, a w indywidualnych stażach 17 osób, łącznie 136 osób z 67 JST.

Cel wizyt studyjnych i staży:

- zapoznanie się z osiagnięciami norweskich gmin i powiatów w zarządzaniu usługami oraz
- stworzenie warunków do skutecznego transferu wiedzy

„Pobyt w Norwegii uważam za bardzo dobre do wiadomości. Głównym powodem przesyłania wyników z całego pobytu jest kwestia współpracy różnych podmiotów zobowiązanych do zapewnienia świadczeń medycznych. Bardzo ciekawa i istotna z punktu widzenia lekarza i osoby zarządzającej jest dla mnie obserwacja współpracy różnych środowisk - poczynając od władz gminnych po władzę Norwegii – wpływ i podział odpowiedzialności oraz kompetencji w dziedzinie opieki zdrowotnej. Dobrze się stało, że liderzy polskiej służby zdrowia mieli okazję uczestniczyć w takim szkoleniu. Chwała za to organizatorom z Polski i Norwegii.”

Tomasz Kardac, Kierownik ZOZ Dywity

„Do obowiązków gmin w Norwegii należą m.in. gospodarka odpadami komunalnymi przez lokalne przedsiębiorstwa komunalne. Jednym z nich jest Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Wytwórnia Biogazu GLOR w Lillehammer. Jest ono odpowiedzialne za zbieranie odpadów od klienta, doradztwo, usługi, transport. Przedsiębiorstwo ma własny zakład recyklingu tworzyw sztucznych, papieru i niesortowanych odpadów oraz wytwórnię biogazu. Prowadzi kampanie informacyjne poprzez ulotki, broszury. Bardzo dużym naciskem kładzie się na edukację dzieci i młodzieży, spotkania w szkołach czy zwiedzanie obiektów przedsiębiorstwa. Powiat polkowicki w ramach <<Powiatowego Programu Edukacji Ekologicznej>> również organizuje lub dofinansowuje działania w dziedzinie edukacji ekologicznej. W tym roku opracowane zostaną materiały edukacyjne w formie broszur informacyjnych. Planujemy również szkolenia liderów wiejskich, dzieci i młodzieży. Biorąc pod uwagę doświadczenia przedsiębiorstw norweskich dot. prowadzenia skutecznej selektywnej zbiórki odpadów oraz kampanii informacyjno-edukacyjnych mieszkańców, widzimy, jak korzystna byłaby współpraca Związku Gmin Zagłębia Miedziowego i Powiatu z przedsiębiorstwem GLOR.”

Kamil Ciupak, Wicestarosta powiatu polkowickiego

Kilka polskich JST po pobycie ich reprezentantów z Norwegii nawiązało kontakt z gminami norweskimi i podjęto starania zmierzające do nawiązania bliższej współpracy i przygotowania wspólnych projektów.



Rozdział II

Administracja samorządowa w Polsce i Norwegii

Część 2.1.

Administracja samorządowa w Polsce (struktura i kompetencje)

Anna Wiktorczyk-Nadolna, Joanna Proniewicz, Tomasz Potka ski

2.1.1. Odrodzona samorządowo

W roku 2010 obchodziliśmy 20-lecie uchwalenia przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym (8 marca 1990 r.) oraz pierwszych w Polsce całkowicie wolnych po II wojnie światowej wyborów samorządowych (27 maja 1990 r.). Kongres 20-lecia Samorządu Terytorialnego, który zgromadził w Poznaniu w dniach 8-9 marca 2010 r. ponad 1200 wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów i marszałków przygotowało wspólnie sześć korporacji samorządowych (Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Województw RP, Unia Miasteczek Polskich oraz Unia Metropolii Polskich). W Warszawie polskich miast i gmin 27 maja 2010 r. odbyły się lokalne uroczystości z okazji 20 rocznicy pierwszych wyborów samorządowych.

Dzisiaj wszyscy politycy, historycy, prawnicy i ekonomiści są zgodni – rozpoczęła dwie dekady temu reforma samorządowa zakończyła się sukcesem. Miała ona również decydujący wpływ na kształtowanie się demokracji w naszym kraju. Najważniejszym elementem reformy gminnej było przekazanie w nich kompetencji i niemałych środków na ich realizację w ręce autentycznych lokalnych gospodarzy. Nastąpiła zasadnicza zmiana jakościowa w życiu społeczno-gospodarczym lokalnej i w funkcjonowaniu władzy publicznej, a także w traktowaniu zadań publicznych. Państwo uzyskało sprawniejszy system zarządzania, a obywatele odbudowali z roku na rok zaufanie do władzy publicznej. Z badań CBOS wynika, że 68% obywateli pozytywnie ocenia działalność władz JST, najwyższą ze wszystkich rodzajów władz publicznych i wskaźnik ten z roku na rok stale rośnie.

Reforma samorządowa na początku lat 90. polegała na tym, że rozwiązała Rady Narodowe, a w ich miejsce powstały gminy, czyli wspólnoty mieszkańców. Otrzymały one ochronę prawną w postaci przepisów o samorządzie terytorialnym. Stworzono ordynację wyborczą, gminy stały się właścicielami mienia wspólnoty, mogły posiadać swoje budżety, podejmować decyzje w wielu sprawach dotyczących mieszkańców. Powstanie gmin było pierwszym etapem reformy administracyjnej Polski. Następnym krokiem było wprowadzenie 1 stycznia 1999 roku samorządów powiatów i województw.

W porównaniu do innych krajów Europy wskaźnik JST w Polsce ma bardzo silną pozycję, a w skali całej Europy ustępuje pod tym względem jedynie krajom skandynawskim. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują razem środkami o wartości ok. 12% PKB, blisko milionem hektarów nieruchomości skomunalizowanych, które wcześniej stanowiły tzw. mienie państwowe. Obecnie według OECD samorząd terytorialny odpowiada za około 32% wydatków publicznych w Polsce, w tym za szkoły, drogi, szpitale. Suma budżetów samorządów jest mniejsza niż budżet państwa, ale znacząca w bilansie finansów publicznych. W 2009 roku dochody budżetów samorządów terytorialnych wyniosły ok. 155 mld. zł, a wydatki 167 mld. zł. W ostatnich latach JST stały się ważnym inwestorem. W roku 2009 gminy, powiaty i województwa zainwestowały 42 mld zł (ok. 4 mld Euro), m.in. na budowę dróg,

wodociągów, kanalizacji, podczas gdy instytucje rządowe jedynie 14 mld, co pokazuje, że w praktyce to JST odpowiadają w przeważającej części za rozwój infrastruktury cywilizacyjnej w kraju. Aby przyspieszyć postęp cywilizacyjny kraju, realizują liczne projekty współfinansowane przez UE (miliardy euro dotacji już trafiły do polskich gmin, powiatów i województw).

2.1.2. Charakterystyka działania samorządu terytorialnego w Polsce

W 1994 roku do polskiego systemu prawnego wprowadzono Europejski Kart Samorządu Lokalnego. Rok wcześniej Polska w całości ratyfikowała ten dokument Rady Europy, regulujący status i relacje samorządów lokalnych w stosunku do władz państwa oraz do władz innych państw i działających w nich samorządów.

Działanie samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na podstawowych zasadach dotyczących ich kompetencji:

- ❑ Zasada subsydiarności (pomocniczości), która mówi, że decyzje ważne dla obywateli, powinny być podejmowane (lub usługi świadczone) na możliwie najniższym szczeblu, najbliższym osobom, których dotyczy. Ten podział jest stale dopracowywany i nie satysfakcjonuje wszystkich, ale mimo to na przykład, zasada ta jest w pełni stosowana.
- ❑ Zasada komplementarności, która zakłada uzupełnianie się jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań administracji publicznej. Komplementarność w Polsce wynika z ustaw rozdziałających kompetencje poszczególnych rodzajów władzy publicznej, tak aby się nie nakładały, a uzupełniały. Dopelnieniem tego formalnego podziału są porozumienia między JST w sprawie powierzenia zadań własnych innej jednostce wraz z przekazaniem środków lub tworzenie odrębnych instytucji, np. związków komunalnych (międzygminnych lub z udziałem powiatów), powoływanych do rozwiązywania wspólnych problemów, których zasięg przekracza granice pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają :

- a) osobowość prawną – pod nadzorem właściwych organów państwowych,
- b) mienie komunalne,
- c) własny budżet,
- d) własne dochody.

Zadania samorządu terytorialnego mają charakter:

1. Zadania własnych. Jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana wykonywać je na własną odpowiedzialność i za własne pieniądze.
2. Zadania zleconych. Zadania takie są wykonywane:
 - a) z mocy ustawy. Ustawy mogą określać niektóre działania jednostki samorządu terytorialnego jako zadania administracji rządowej, wykonywane przez tę jednostkę. Przykładem takich zadań gminy są m.in.: prowadzenie akt stanu cywilnego; prowadzenie ewidencji ludności, w tym także wystawianie dowodów osobistych; prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej; wydawanie decyzji w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, w tym także nakładanie kar za samowolne dokonania wyłączenia gruntów spod produkcji; opracowywanie planów ewakuacji ludności oraz dokonywanie innych czynności z zakresu obrony cywilnej; prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz współpraca z wojskiem, w szczególności także w sprawach poboru; profilaktyka alkoholowa.

- b) na mocy porozumienia. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych administracji rządowej. Przykładem takich działań dla powiatów jest m.in.: po rednictwem przyjmowaniu dokumentów do wydania paszportów.
3. **Zadania powierzone.** Zadania powierzone jednostkom samorządu terytorialnego wykonuje na podstawie porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, na którego obszarze się znajduje. W celu wykonywania zadań gmina, powiat lub województwo może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami (nie może jednak prowadzić działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o charakterze użytecznym lub publicznej).

Jawne działania organów samorządu terytorialnego obejmuje w szczególności: prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstęp na sesje rady gmin, powiatów i sejmiku województwa oraz na posiedzenia komisji, jak również wgląd do dokumentów opisujących zadania publiczne. Każdy obywatel ma także dostęp do wszelkich informacji o publicznym charakterze. Prawo to podlega jednak ograniczeniu w zakresie przewidzianym przez ustawę o ochronie informacji niejawnych (np. z zakresu obronności kraju lub udostępniania danych osobowych).

Cechą charakterystyczną JST w Polsce jest również brak rozdziału sfery politycznej i administracyjnej w zarządzaniu urzędami. Wpływem polityki lokalnej na lokalną administrację zmniejsza trwałość struktur administracyjnych.

2.1.3. Samorząd gminny

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Od 1 stycznia 2011 roku w Polsce jest 2479 gmin (306 miejskich + 602 miejsko-wiejskich + 1571 wiejskich). W Polsce mamy 908 miast, z czego 602 to gminy miejsko-wiejskie.

■ Zadania własne gminy – szczegółowo patrz cz. 1.3.:

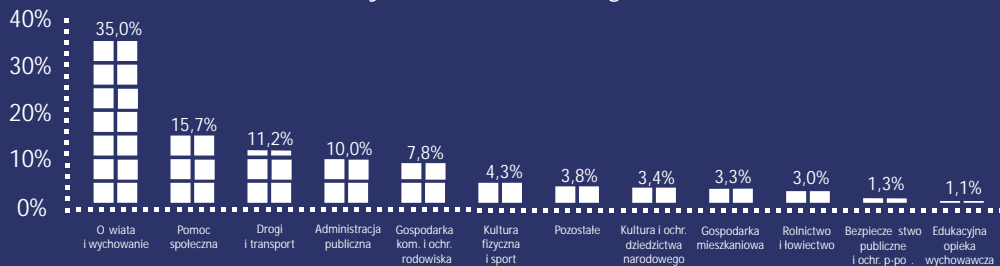
Gminy realizują zadania mające na celu dostarczenie mieszkańcom zróżnicowanych usług komunalnych, oświatowych (przedszkola i szkoły podstawowe), podstawowej opieki zdrowotnej, kulturalnych i innych, a przez to zapewnienie społecznie lokalnej jak najwyższej jakości. To gmina decyduje o kierunkach rozwoju, zagospodarowaniu przestrzennym i kształceniu urbanistycznym, wspieraniu aktywności społecznej obywatelskiego czy jakości kształcenia dzieci na poziomie podstawowym.

Jednostki samorządu lokalnego stały od kilku lat najwęższym realizatorem inwestycji publicznych, co znacząco poprawia stan infrastruktury, od dróg przez dostęp do internetu aż po budynki szkół czy szpitali.

Wydatki na oświatę – w tym także na zatrudnienie nauczycieli i pracowników placówek oświatowych – stanowi zdecydowanie największą część budżetu gminy (średnio 35%, a w małych wiejskich gminach nawet do 60%). Kultura w wymiarze lokalnym jest zadaniem w dużym stopniu spoczywającym na barkach lokalnych samorządów – poziom jej finansowania to średnio około 2-3% budżetu gminy. Jednakże lokalna aktywność kulturalna, również dzięki współdziałaniu organizacji pozarządowych realizujących wiele działań z tej dziedziny, jest jednym z dynamicznie rozwijających się sektorów usług na tym poziomie.

Wydatki na pomoc i opiekę społeczną są wspólnym zadaniem szczebla centralnego i lokalnego. Członkami tej sfery usług jest wraz z odpowiednimi środkami finansowymi delegowana na poziom gminy lub powiatu.

Struktura wydatków budżetów gmin w 2009 roku



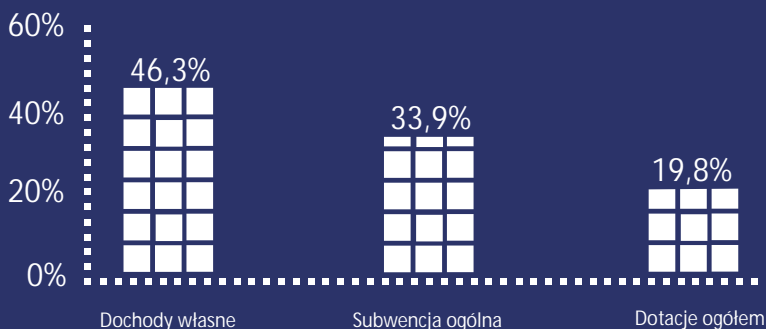
Dochody gmin:

Wysokość dochodów gminy zależy w dużym stopniu od stopnia jej rozwoju i atrakcyjności, zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla mieszkańców. Na rok 2011 udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 37,12%, natomiast w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi 6,71%. Dodatkowo, gminy mogą uzyskać dochód z gospodarowania majątkiem komunalnym, którego zasób w miastach stanowi ok. 20%, a w miastach na prawach powiatu dochodzi nawet do 25% powierzchni. W przypadku gmin wiejskich udział ten jest znacznie mniejszy – 2-3%.

Najmniejsza gmina w Polsce pod względem liczby mieszkańców to Krynica Morska, w woj. pomorskim. Według danych z 2009 roku tamtejszemu zamieszkiwały 1343 osoby.

Gminy corocznie otrzymują ze budżetu państwa subwencję ogólną oraz dotacje celowe na zadania zlecone przez administrację państwową oraz na współfinansowanie zadań własnych gmin. Gminy są również najwłaściwszym beneficjentem funduszy europejskich.

Struktura dochodów budżetów gmin w 2009 roku



Źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków. Są to podatki: od nieruchomości; od rolny; od podatków transportowych; dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej; od spadków i darowizn; od czynności cywilnoprawnych. Dochody własne gminy pochodzą również z wpływów z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, eksploatacyjnej (o której mowa w *Prawie geologicznym i górnictwie*) oraz innych opłat stanowiących dochody gminy. Ponadto gminy mogą liczyć na:

- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien;
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań administracji rządowej oraz innych zadań zleconych;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminy;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- odsetki od rodków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

średnia gmina wiejska liczy ok. 6 000 mieszkańców, a średnia gmina miejsko-wiejska -
ok. 12 000 mieszkańców, zaś średnia gmina miejska - ok. 40 000 mieszkańców
Największą pod względem powierzchni polska gmina to Pisz w województwie mazowieckim
(północno-wschodnia Polska) ma 643 km²

Władze gminy:

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Kadencja rady trwa 4 lata. Liczba radnych zasiadających w radzie jest zależna od liczby mieszkańców. Przykład: miasto stołeczne Warszawa ma 60 radnych; gmina miejsko-wiejska Wieruszów ma 15 radnych; gmina wiejska Dywity – 15 radnych.

Do jej zadań należą wszystkie sprawy wynikające z kompetencji gminy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Rada wybiera swojego przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Przewodniczący organizuje pracę rady, zwołuje i prowadzi jej obrady.

Jednoosobowy zarząd gminy w osobie wójty/burmistrza/prezydenta jest organem wykonawczym. Od 2002 roku wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są wybierani w wyborach bezpośrednich. Kadencja wójty trwa 4 lata, licząc od dnia wyboru. Wójt, burmistrz lub prezydent reprezentuje gminę na zewnątrz i kieruje jej sprawami bieżącymi.

2.1.4. Samorząd powiatowy

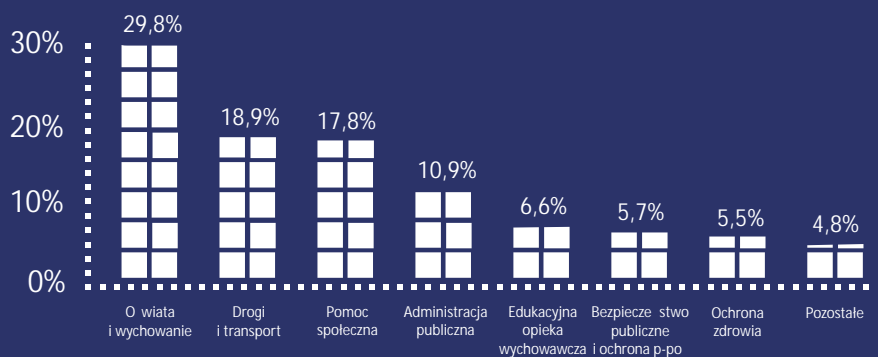
Samorząd powiatowy stanowi drugi stopień samorządu lokalnego. Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, zajmując odpowiedni, wskazany granicami obszar o zasięgu większym niż gmina.

Od 1 stycznia 2011 roku w Polsce jest 379 powiatów, w tym: 65 miast na prawach powiatu oraz 314 powiatów ziemskich.

■ Zadania własne powiatów – szczegółowo patrz cz. 2.3.:

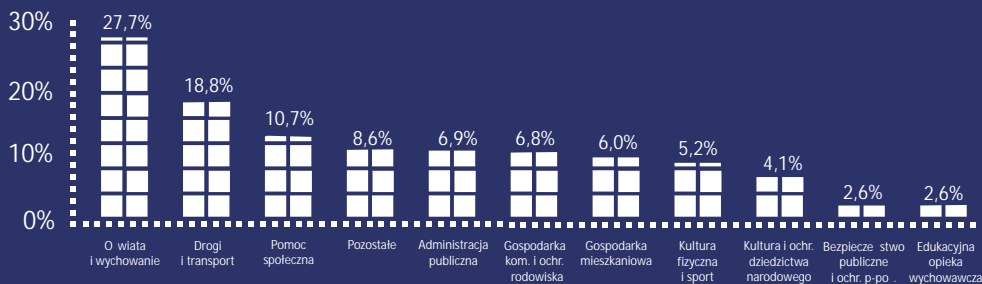
Powiat jest jednostką administracyjną o charakterze lokalnym, jednak realizuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Powiaty zarządzają m.in. na poziomie ponadpodstawowym oraz szkolnictwem zawodowym, jak również edukacją dzieci niepełnosprawnych. W zarządzaniu powiatów są również drogi o znaczeniu ponadlokalnym i szpitale rejonowe i powiatowe. To w powiecie ubiegamy się o pozwolenie na budowę lub zgłaszamy jej zaopiniowanie, przeciwdziałamy bezrobociu, zajmujemy się porządkiem i bezpieczeństwem publicznym lub uzyskujemy geodezyjne mapy terenu. Instytucją powiatową jest Rzecznik Praw Konsumenta oraz Państwowa Straż Pożarna.

Struktura wydatków budżetów powiatów w 2009 roku



Najmłodszy polski powiat to utworzony w 2002 roku powiat gołdapski w warmińsko-mazurskiem (północno-wschodnia Polska).

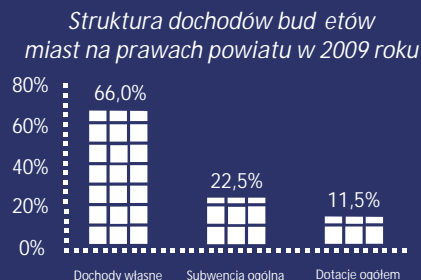
Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu 2009 roku



Dochody powiatów:

Wysoko udziału powiatów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 10,25%. Z kolei wysoko udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynosi 1,4%. Powyższe udziały procentowe są stałe. Źródła dochodów własnych powiatu to:

- wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu;
- dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych;
- dochody z majątku powiatu;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu;
- dochody z kar pieniężnych i grzywnien;
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu;
- odsetki od rodków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne powiatowi na podstawie przepisów szczególnych.



Powiaty corocznie otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną oraz dotacje celowe na zadania zlecone przez administrację państwową oraz na współfinansowanie zadań własnych powiatów. Powiaty są również beneficjentami funduszy europejskich.

Największym powiatem ziemskim pod względem liczby mieszkańców jest powiat poznański (zachodnia Polska) - 288 012 osób w 2009 roku, a najmniejszym sejmicki (północno-wschodnia Polska) - 21 132 mieszkańców.

Władze powiatu:

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym. Jej członkowie (radni) wybierani są w wyborach bezproportyjnych w wyborach proporcjonalnych. Kadencja Rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyboru.

Jej zadania to wszystkie sprawy wynikające z kompetencji powiatu, w tym m.in. stanowienie prawa miejscowego.

Przewodniczącym zarządu powiatu i organem wykonawczym jest starosta. Jednocześnie, zgodnie z zapisami *ustawy o samorządzie gminnym*, w miastach powyżej 100.000 mieszkańców, miastach na prawach powiatów oraz w innych miastach, będących stolicami województw do 1999 r., przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta. Zarząd jest wybierany przez radę powiatu.

2.1.5. Samorząd wojewódzki

Administracja publiczna na szczeblu województwa ma dualistyczny (regionalno-samorządowy) charakter.

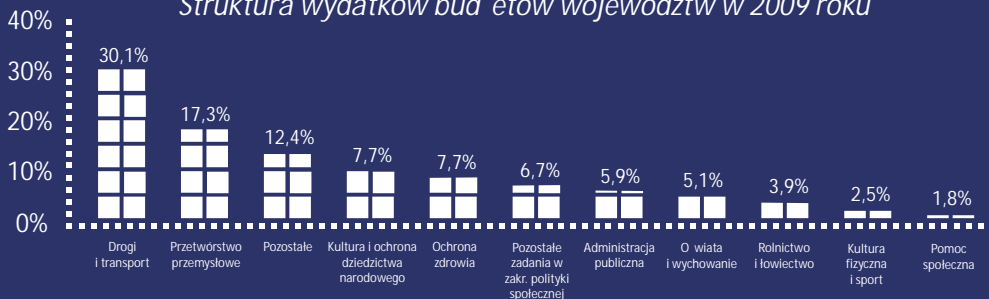
Województwo samorządowe to największa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Mieszkańcy województw tworzą z mocy prawa regionalne wspólnoty samorządowe. Ze względu na swój wielkość województwa realizują nieco odmienne cele niż inne szczeble samorządu terytorialnego.

Od 1 stycznia 1999 roku w Polsce jest 16 województw.

■ Zadania województwa – szczegółowo patrzcz 2.3.:

Celem działania województwa samorządowego jest kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Województwo realizuje to za pomocą realizacji strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich, inicjując rozwój gospodarczy i prowadząc regionalną politykę przestrzenną. Dodatkowo, władze województwa zarządzają środkami z funduszy europejskich. Od tego, w jakiej mierze województwo staje się inkubatorem przedsięwzięć i innowacyjności, zależy rozwój społeczno-gospodarczy całego kraju.

Struktura wydatków budżetów województw w 2009 roku



Województwo łódzkie to najbardziej zurbanizowane województwo w kraju - prawie 80% ludności mieszka w miastach (średnia krajowa wynosi 62%).
Największe jest województwo mazowieckie - 5,1 mln. mieszkańców, a najmniejsze opolskie – 1 mln.

Dochody województw:

Wysoki udział samorządowych województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,6%. Z kolei wysoki udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%.

Struktura dochodów budżetów województw w 2009 roku



Dochodami własnymi województwa są :

- dochody z majątku województwa,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty innych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych,
- odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, o których mowa w pkt 1,
- inne dochody własne uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów,
- subwencja wyrównawcza z budżetu państwa,
- dotacje celowe z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych na zadania wykonywane przez województwo,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- dotacje celowe z budżetów gmin lub powiatów na zadania jednostek samorządu terytorialnego wykonywane przez województwo na podstawie porozumień zawartych z organem gminy lub powiatu,
- inne wpływy uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

Najchłodniejszy w Polsce klimat panuje w województwie podlaskim (północno-wschodnia część kraju). Średnie roczne temperatury wynoszą tu 6,5-7°C. Poza obszarami górskimi to najchłodniejsze w kraju zimy, a śnieg leży czasami ponad 3 miesiące. Bardzo krótki jest okres wegetacyjny - niewiele ponad 200 dni w roku.

Władze samorządowego województwa:

Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym. Kadencja sejmiku województwa trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. W skład sejmiku województwa wchodzi 15 radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym JST na poziomie województwa. W jego skład, liczący 5 osób, wchodzi marszałek województwa (jako przewodniczący), jeden lub dwóch wicemarszałków i członkowie. W pracach zarządu uczestniczy także, z głosem doradczym, skarbnik województwa. Marszałek województwa jest wybierany przez sejmik bezwzględną większością głosów. Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa.

2.1.6. Organizacje zrzeszające JST – wszystkie o charakterze dobrowolnym:

- **Związek Miast Polskich** - stowarzyszenie 301 miast i gmin miejsko-wiejskich z siedzibą w Poznaniu; www.zmp.poznan.pl
- **Związek Powiatów Polskich** – stowarzyszenie 320 powiatów z siedzibą w Warszawie; www.zpp.pl
- **Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej** - stowarzyszenie 550 gmin wiejskich z siedzibą w Poznaniu; www.zgwrp.org.pl
- **Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej** – stowarzyszenie 16 województw z siedzibą w Warszawie; www.zwrp.pl
- **Unia Miasteczek Polskich** – stowarzyszenie 28 miasteczek z siedzibą w Kazimierzu Dolnym; www.ump.net.pl
- **Unia Metropolii Polskich** – fundacja 12 miast z siedzibą w Warszawie; www.selfgov.gov.pl

Rozdział II

Tomasz Potkowski, Elita Cakule

Administracja samorządowa w Polsce i Norwegii

Część 2.2.

Administracja samorządowa w Norwegii (struktura i kompetencje)

2.2.1. Długa tradycja samorządności

Samorząd lokalny ma w Norwegii długą tradycję. Prawa i obowiązki samorządu terytorialnego zostały po raz pierwszy określone w roku 1837 ustawą (*Alderman Act*), mimo to, Norwegia uzyskała pełną niepodległość od Szwecji dopiero w 1905 roku. Samorząd cieszy się niezmiennie wysokim zaufaniem obywateli. Z ogólnokrajowego badania zadowolenia z życia w Norwegii (*Norwegian Citizen Survey 2009-2010*) wynika, że 87% obywateli jest w pełni zadowolonych z faktu mieszkania w Norwegii, a 80% z mieszkania w swojej społeczności lokalnej. Jednym z zadeklarowanych celów rządu norweskiego od wielu dekad jest zapewnienie wszystkim obywatelom, bez względu na to gdzie mieszkają, równego dostępu do usług publicznych. Jest to jeden ze sposobów aby utrzymać niezmienną siatkę osiedleczą na mniej dostępnym terenie rodowej i północnej Norwegii, co to jest jednym z celów polityki rządu norweskiego.

2.2.2. Charakterystyka organizacji samorządu terytorialnego w Norwegii

Wydatki jednostek samorządu sięgają 18% PKB Norwegii (czyli kontynentalnej, bez wysp). Wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Norwegii w roku 2010 wyniosły ok. 330 mld NOK czyli 165 mld. zł (tyle samo ile wszystkie JST w Polsce w tym samym roku). Administracja samorządowa – bezpośrednio lub poprzez swoje agendy jest pracodawcą dla blisko 20% pracowników w kraju, co jest zrozumiałe – biorąc pod uwagę warunki naturalne w części rodowej i północnej i wcześniej wspomniane cele z zakresu polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. W czasach zimnej wojny (Norwegia była państwem „frontowym”) miało to również istotne znaczenie militarne, a dziś jest pewną tradycją uznawaną przez większość obywateli jako zobowiązanie państwa.

1 PLN = 2 NOK

Norwegia posiada dwuszczeblowy system samorządu terytorialnego – z dwoma niezależnymi poziomami władzy: lokalnym gminnym (norw. *kommune*), których jest 430 i ponadlokalnym, quasi-regionalnym – (norw. *fylkeskommune*), który może być określony jako samorząd powiatowy (19) – choć to jednostki znacznie większe niż polskie powiaty, a przez to pełni również funkcje z zakresu planowania regionalnego. Stolica Oslo jest jednocześnie miastem na prawach powiatu. Pomimo istnienia w Norwegii w latach 2000-2006 zaawansowanych planów reformy regionalnej, do tej pory nie zdecydowano się na ich utworzenie.

Jeśli dany problem przekracza granice jednego powiatu, to jest on rozwiązywany poprzez współpracę między powiatami, co dobrze wpisuje się w tradycję współpracy międzygminnej na niższym poziomie, o której będzie mowa dalej. Na poziomie powiatu istnieje również struktura administracji rządowej (w swoich funkcjach porównywalna do polskiej administracji rządowej w województwie – dlatego w niektórych polskich publikacjach nazwę tego szczebla JST określa się nieprawidłowo jako województwo) na czele której stoi gubernator powiatu, który wraz z aparatem pomocniczym, koordynuje działania agend rządowych na terenie powiatu.

Do kompetencji administracji rządowej w powiecie należą:

- Kontrola decyzji władz samorządowych z punktu widzenia legalności
- Instancja odwoławcza od decyzji władz samorządowych
- Aprobowanie niektórych decyzji finansowych władz lokalnych (np. zaciąganie długu)
- Gubernator jest z mocy prawa strażnikiem praw obywatelskich - szczególnie praw mniejszości
- Zarządzanie kryzysowe

Kompetencje administracji rządowej na poziomie centralnym są podobne jak w Polsce.

System samorządowy w Norwegii jest bardzo stabilny, ale wraz ze zmianami warunkami funkcjonowania państwa i gospodarki, co pewien czas dochodzi do zmian w podziale kompetencji między rodzajami władz publicznych. Np. w roku 2002 władze powiatowe otrzymały z poziomu rządowego więcej zadań w zakresie polityki rolnej i rozwoju regionalnego, za to przed oddaniem powiatom prowadzenie szpitali powiatowych, bowiem były one zbyt kosztowne dla powiatów. Planowana na lata 2006-2010 reforma regionalna (utworzenie silnych samorządów regionów) na razie została odłożona. Do każdego z dwóch istniejących rodzajów samorządu terytorialnego odbywają się bezpośrednie wybory

Jednostki samorządu terytorialnego w Norwegii posiadają:

- a) Osobowość prawną – pod nadzorem właściwych organów państwowych,
- b) Mienie komunalne,
- c) Własny budżet i własne dochody.

Norwegi zamieszkuje obecnie blisko 5 mln mieszkańców, przy czym nierównomiernie zaludnienia jest bardzo znacząca. Dlatego trudno mówić o jednej typowej gminie czy powiecie. Nie mniej wszystkie JST tego samego rodzaju mają te same prawa i obowiązki. Finansowanie tych zadań opiera się na stabilnych źródłach dochodów własnych (samorządowe czy też podatek dochodowy od osób fizycznych) oraz subwencji ogólnej, w której wbudowany jest silny mechanizm rekompensacyjny – własne na terenie rodowej i północnej Norwegii oraz wyższe koszty dostarczania usług

- Ponad 50% gmin ma mniej niż 5000 mieszkańców, a tylko 5 ma więcej niż 100.000 mieszkan.
- Największe miasta: Oslo 540.000, Bergen 240.000
- 75% ludności mieszka wzdłuż wybrzeży

Ze względu na tożsamość i niewielki potencjał (ludnościowy, organizacyjny) a jednocześnie nie wysokie oczekiwania mieszkańców co do zakresu i jakości usług – gminy i powiaty norweskie doskonale opanowały umiejętność współpracy przy realizacji podobnych zadań. Bardzo często powołują wspólne jednostki dla realizacji konkretnych usług (społecznych i technicznych) lub na mocy porozumienia wzajemnie obsługują swoich mieszkańców i poprzez taką specjalizację utrzymują wysoki poziom usług. O innych sposobach podnoszenia jakości usług – patrz rozdział 3.1

Organizacja i funkcjonowanie jednostek samorządu w Norwegii jest zgodna z zasadami określonymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Szczególnymi cechami organizacji państwa norweskiego, a poprzez to jednostek samorządu jest jawność działania nie tylko organów państwa, co jest oczywiste, ale i jawność danych osobowych, zarobków, majątku, itp. Deklaracje majątkowe wszystkich obywateli (coroczne dochody) są publicznie dostępne.

Innym cechem, która jest ważna dla wzajemnego myślenia o współpracy jest czysty rozdział sfery politycznej i administracyjnej w zarządzaniu urządami. Naszym partnerom norweskim trudno jest w pierwszym momencie zrozumieć, że w Polsce i wielu innych krajach Europy Burmistrz jest zarówno politykiem, odpowiadającym za strategię rozwoju jednostki samorządu, oraz osobą kierownikiem jednostki, który przyjmuje do pracy, zwalnia i podpisuje dokumenty administracyjne. W systemie norweskim zawsze obecny jest rozdział między funkcjami polityków a funkcjami administracyjnymi i wykonawczymi, choć zależność od sytuacji rozdział ten jest bardziej lub mniej zarysowany.

Władza uchwałodawcza w samorządach norweskich jest wykonywana przez radę gminy lub powiatu. Ustawodawstwo przewiduje minimalną liczbę radnych na poziomie 11 w gminach poniżej 5000 mieszkańców, oraz co najmniej 19 w gminach między 5000 a 10000 mieszkańców i odpowiednio więcej w przypadku większych jednostek samorządu – miasta powyżej 300000 (czyli Oslo) mają minimum 43 radnych. Podobne limity minimalne istnieją w przypadku rad powiatów – występuje tylko liczba mieszkańców powiatu dla których konkretne minimalne limity obowiązują. Władze samorządowe mogą zdecydować, że w danej kadencji będą mieć więcej radnych niż minimalna liczba przewidziana prawem – np. jeżeli chcą aby wszystkie społeczności lokalne (często rozproszone w warunkach norweskich) były reprezentowane w radzie. I tak się bardzo często dzieje – czasami nawet liczba radnych jest większa o 50% od ustawowego minimum (np. w samym Oslo jest ich 59, wobec minimalnego limitu 43 osób). Rodzi to oczywiście koszty, bowiem dieta jest typowo naliczana za posiedzenie, ale demokracja kosztuje. Jednak poniesienie określonego kosztu na jej sprawne funkcjonowanie opłaca się całemu społeczeństwu i jest przez nie akceptowane. Podatki w Norwegii należą do najwyższych na świecie, ale mieszkańcy otrzymują za to dobrze funkcjonujące państwo i wysokiej jakości usługi publiczne – takie same w każdym miejscu kraju.

Ustawodawstwo w Norwegii przewiduje możliwość dwójakiej organizacji władzy wykonawczej i jego wybór zależy od decyzji danej jednostki samorządu.

- 1) „System tradycyjny” – obecny w przeważającej liczbie gmin oraz części powiatów, polegający na wyborze przez radę, na zasadzie proporcjonalnej do układu sił w radzie – w składzie prezydium liczącego minimum 5 osób, zwanego w Norwegii – komitetem wykonawczym. Pełni on kolegiálně funkcję organu wykonawczego gminy / powiatu – ale jego członkowie rezerwują sobie tylko funkcje strategiczne (przygotowanie strategii i planów rozwoju, projektu budżetu, propozycji podatków, itp.). Burmistrz jest jednym z radnych.



Rada pracuje poprzez komisje i na posiedzeniach plenarnych. Rada może upoważnić prezydium do podejmowania innych decyzji. Wszystkie funkcje wykonawcze i administracyjne zarządu – inne niż strategiczne – są wykonywane przez profesjonalnego i zatrudnionego na kontrakt Managera miasta (Chief Executive), który organizuje urząd, kieruje jego pracą, oraz zatrudnia i zwalnia pracowników. Co do zasady realizacja zadań ustalonych przez organy uchwałodawczy i zarząd odbywa się już dalej przez stały kadry profesjonalnych urzędników publicznych.

W Norwegii nie ma sformalizowanej służby cywilnej w JST, ale pracownicy tych jednostek są członkami silnych związków zawodowych, które negocjują ramowe warunki zatrudnienia nie z pojedynczymi samorządami, ale z Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych, który ma upoważnienie swoich członków do zawierania umów w tym zakresie

- 2) „System parlamentarny” – który jest wzorowany na relacjach zarządu krajowego z parlamentem krajowym. Taki system istnieje wyłącznie w kilku największych miastach jak Oslo czy Bergen oraz w kilku największych powiatach. W ramach tego systemu grupa radnych posiadająca większość w radzie wybiera „zarząd miejski” w skład którego wchodzi reprezentanci głównych ugrupowań koalicyjnych. Może być on odwołany przez radę. Od poprzedniego modelu różni się tym, że nie zatrudnia się Managera miasta (powiatu) do bieżącego zarządzania nim, a każdy z politycznych członków zarządu osobiście zarządza jakimś fragmentem spraw miasta (powiatu) – np. wydziałem lub kilkoma – jak minister w rządzie, stąd analogia. W tym modelu rola polityków w bieżącym zarządzaniu jest w sposób naturalny większa, ale i tak większość codziennych decyzji i działań podejmuje zawodowi pracownicy samorządowi, stąd nie zmienia to zasadniczo rozdzielności wiata polityki i administracji w zarządzaniu jednostką samorządu lokalnego w Norwegii. Podobny rozdział obowiązuje w administracji rządowej,

2.2.3. JST na szczeblu gminy

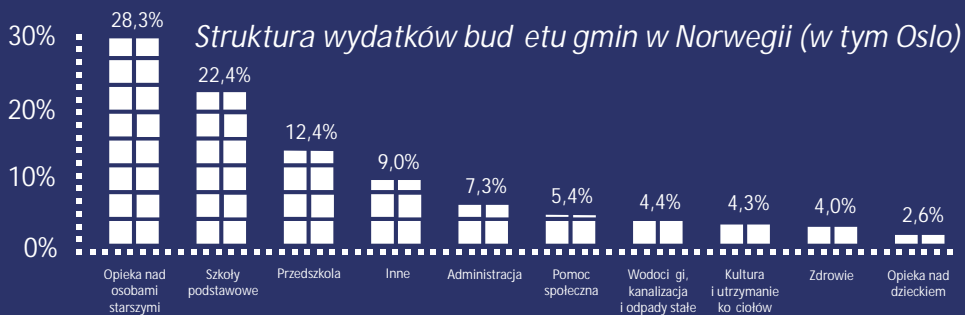
Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i to ona jest odpowiedzialna za dostarczenie podstawowych usług społecznych i technicznych o zasięgu lokalnym.

Obecnie w Norwegii jest 430 gmin, w tym Oslo jest miastem na prawach powiatu.

Zadania i struktura wydatków

Głównym zadaniem gmin jest dostarczanie usług społecznych i technicznych. Wśród nich największą część rodków przeznaczają na różne formy pomocy dla osób starszych i niepełnosprawnych (średnio 29% budżetów gminnych – w 2009) oraz inne formy specjalistycznej pomocy społecznej dla rodzin i dzieci wymagających pomocy, przeciwdziałanie patologiom (kolejne 8%). Następna w kolejności wydatków jest owiata na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, na którą gminy wydatkują średnio 23% swojego budżetu.

Kolejne 13% budżetu przeznaczony jest na finansowanie wychowania przedszkolnego, a dalsze 4% na finansowanie lokalnych usług zdrowotnych (podstawowa opieka zdrowotna). Nakłady na kulturę oraz utrzymanie kościołów to dalsze 4%. Na zadania z zakresu usług technicznych – tj. gospodarki komunalnej (wodociąg, kanalizacja, zagospodarowanie odpadów stałych) wydaje się kolejne ok. 4% budżetu. W tym zadaniem jest utrzymanie dróg lokalnych, ale nie stanowi ona znaczącej części budżetu bowiem znacząca część infrastruktury drogowej jest utrzymywana przez powiaty i państwo. Z powodu warunków geograficznych samorządy gminne są również odpowiedzialne za lokalne porty. Utrzymanie części leżonej administracji gminnej kosztuje budżety JST ok. 7%, przy czym wynagrodzenia innych pracowników (nauczycieli, pracowników pomocy społecznej, lekarzy) jest pokrywane z wcześniej wymienionych części budżetu. Jak wcześniej wspomniano – JST są pracodawcą dla blisko 20% osób zatrudnionych w Norwegii. Pozostałe wydatki to ok. 9%.

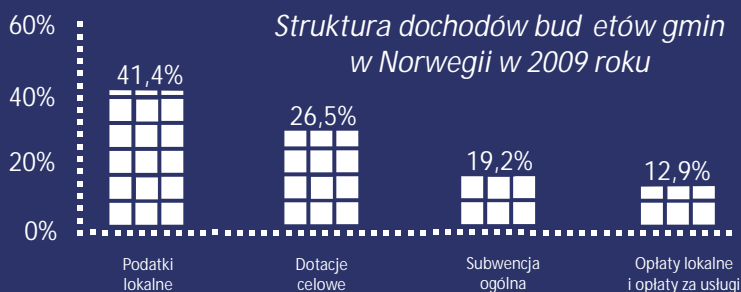


■ Szczegółowy opis zadań własnych gminy – patrz cz. 2.3.:

Dochody gmin:

Głównym źródłem dochodów gmin są podatki lokalne (41% w 2009), następnie subwencja ogólna (średnio 19% - ale w części środkowej i północnej kraju wynosi ona znacznie więcej), a także dotacje celowe (średnio 27%). W tej ostatniej kwocie znajduje się także rekompensata z tytułu podatku VAT opłaconego przez gminy w kupowanych od innych podmiotów usługach (ok. 3%). Opłaty lokalne, w tym za dostarczone mieszkańcom usługi, stanowi 12,9%.

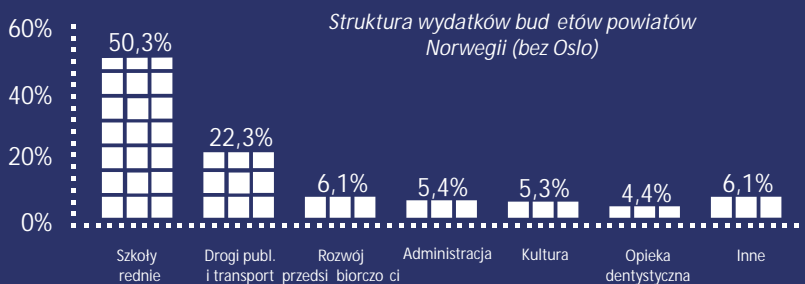
Wśród podatków lokalnych jest ten podatek od nieruchomości, który został wprowadzony na szerszą skalę zaledwie kilka lat temu. Przedmiotem opodatkowania tym podatkiem są obszary zurbanizowane na terenie gmin i nieruchomości zajmowane przez przedsiębiorstwa. Gminy mają nadal opcję nie stosowania tego podatku i nadal znacząca część z tego prawa korzysta. W skali wszystkich gmin w kraju, w tym tych, które nie stosują go, dochody z tego źródła wynoszą ok. 3% (2009).



2.2.4. JST na szczeblu powiatu

Zadania i struktura wydatków

Norweskie powiaty (w liczbie 19) są terytorialnie rozległe i z braku struktur regionalnych dostarczają mieszkańcom usług o zasięgu ponad-lokalnym. Do tych ostatnich należą powiaty na poziomie szkół średnich (średnio w skali kraju powiaty przeznaczają na to aż 51% wydatków budżetowych). Utrzymanie dróg powiatowych i krajowych oraz transport publiczny pochłania kolejne 23% wydatków powiatów. Wydatki na kulturę (w tym utrzymanie lokalnych instytucji - np. domów kultury, muzeów, bibliotek, oraz sport i rekreacja) stanowi nieco ponad 5% budżetu, a wydatki na zdrowie (opieka dentystyczna) to ponad 4%. Kolejnych ok. 6% powiaty przeznaczają na rozwój przedsiębiorczości - jako realizację swojej funkcji regionalnej. W tym zadaniem jest także planowanie i wspieranie rozwoju regionalnego (poziom powiatu i współpraca między powiatami). Administracja pochłania ponad 5% wydatków budżetu, zaś inne wydatki stanowi ok. 6%.

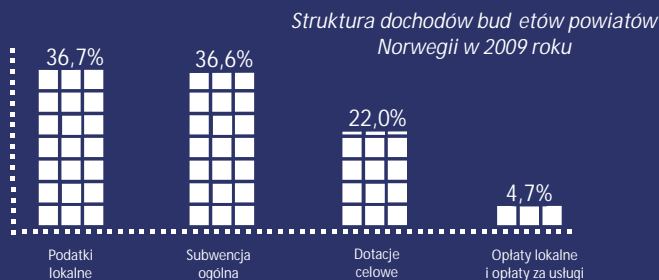


- Szczegółowy opis zadań własnych powiatów - patrz cz. 2.3.:

Dochody powiatów:

Głównym źródłem dochodów gmin są podatki lokalne

Głównym źródłem dochodów powiatów, podobnie jak w przypadku gmin są podatki lokalne (w tym szczególnie cz. powiatowa ogólnokrajowego podatku dochodowego - wynosząca w 2010 roku 2,65% dochodu podatnika). Podatki lokalne stanowi łącznie ok. 36% dochodów budżetów powiatów, 2009). Kolejnym co do znaczenia jest subwencja ogólna (średnio 36% - ale w cz. środkowej i północnej kraju wynosi ona znacznie więcej - silnie działający mechanizm wyrównujący), a także dotacje celowe (średnio 22%, w tym rekompensata z tytułu zapłaconego przez powiaty w cenie kupowanych usługach podatku VAT stanowi 4%). Opłaty lokalne, w tym za dostarczone mieszkańcom usługi - głównie społeczne oraz opłaty za korzystanie z dróg (tuneli, mostów) stanowi 5%.



2.2.5. Centralna administracja rządowa w powiecie

Administracja rządowa w powiatach w Norwegii, na czele z Gubernatorem ma podobne kompetencje jak w polskim przypadku administracja rządowa w województwie:

- Gubernator powiatu jest reprezentantem rządu na terenie powiatu i wraz ze swoim aparatem pomocniczym koordynuje działania agend rządowych na terenie powiatu
- Kontroluje on decyzje władz samorządowych z punktu widzenia legalności
- Gubernator jest z mocy prawa strażnikiem praw obywatelskich - szczególnie praw mniejszości
- Ma szerokie kompetencje z zakresu zarządzania kryzysowego
- Niektóre z jego kompetencji są jednak różne od polskich odpowiedników:
- Jest on instancją odwoławczą od decyzji władz samorządowych
- Administracja rządowa w powiecie aprobuje niektóre decyzje finansowe władz lokalnych (np. zadłużenie)

2.2.6. Organizacja zrzeszająca JST w Norwegii:

Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych (KS) jest stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego, a jednocześnie organizacją reprezentującą jednostki samorządu gminnego, powiatowego i przedsiębiorstwa komunalne w przypadku negocjacji płacowych ze związkami zawodowymi pracowników samorządowych. Jest to stowarzyszenie dobrowolne, ale należy do niego wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

Związek założony został w 1972 roku w rezultacie połączenia Norweskiego Związku Miast, który powstał w 1903r. i Norweskiego Związku Gmin Wiejskich powstałego w 1923r. Od 23 kwietnia 2006r. do Związku należy wszystkie samorządy gminne (430) oraz powiaty (19), jak również ok. 500 przedsiębiorstw komunalnych, które są własnością JST.

KS ma siedzibę w Oslo oraz 18 biur regionalnych, zatrudnia łącznie ok. 230 pracowników.

Związek reprezentuje i broni interesów swoich członków wobec rządu, parlamentu, związków zawodowych i innych organizacji. Doradza, informuje o sprawach i wydarzeniach ważnych dla JST, ułatwia wymiany do wiadomości oraz prowadzi, na życzenie swoich członków, wspólne negocjacje płacowe ze związkami zawodowymi.

Wewnętrznej struktury organizacyjnej Związku (KS) znajduje się wydział zajmujący się obsługą przedsiębiorstw komunalnych będących własnością członków. Są one zrzeszone w KS w celu wymiany do wiadomości oraz wspomnianych wspólnych negocjacji ze związkami zawodowymi. Przedsiębiorstwa te również płacą składki członkowskie, ale jest to inna kategoria członków. Związek ma też kilka spółek, których jest jedynym właścicielem, świadczących usługi swoim członkom (analityczne, badawcze, prasa samorządowa).

Cz 2.3. Porównanie kompetencji JST obu krajów

Główne zadania własne gmin w Polsce obejmują :

- ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomości, ochronę środowiska i gospodarkę wodną
- drogi gminne, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu drogowego
- wodociąg i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie śmieci komunalnych, utrzymywanie czystości oraz urządzeń sanitarnych i wysypisk, utylizację odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą
- lokalny transport zbiorowy
- ochronę zdrowia w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia
- pomoc społeczną, politykę prorodzinna, przeciwdziałanie patologiom
- komunalne budownictwo mieszkaniowe
- oświatę, w tym gimnazja i szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki
- kulturę
- kulturę fizyczną, w tym rekreację i sport
- zieleń komunalną i zadrzewienie
- cmentarze komunalne
- porządek publiczny i ochronę przeciwpożarową
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządności i aktywności obywatelskiej
- współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych
- współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innymi państwami

Główne zadania własne gmin w Norwegii obejmują :

- oświatę na poziomie podstawowym i gimnazjalnym
- opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi
- pomoc społeczną, pomoc rodzinie i przeciwdziałanie patologiom
- opiekę przedszkolną
- gospodarkę komunalną (wodociąg, kanalizacja, zagospodarowanie odpadów stałych)
- kulturę i utrzymanie kościołów
- zabezpieczenie lokalnej służby zdrowia
- pomoc uchodźcom i imigrantom
- planowanie przestrzenne
- drogi lokalne, porty
- wspomaganie rozwoju rolnictwa i ochrona środowiska
- wspieranie rozwoju gospodarczego



Główne zadania powiatów w Polsce
(zadania publiczne o charakterze ponadgminnym)
obejmują :

- edukacja publiczna – szkoły średnie, zawodowe i specjalne, inne
- promocja i ochrona zdrowia
- pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych
- transport zbiorowy i drogi publiczne
- kultura, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami
- kultura fizyczna i turystyka
- geodezja, kartografia i kataster, administracja architektoniczno-budowlana
- gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody
- rolnictwo, leśnictwo i rybactwo rodzime
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli,
- ochrona przeciwpowodziowa, przeciwożarowa i zapobieganie zagrożeniom życia i zdrowia
- przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy
- ochrona praw konsumenta współpracą z organizacjami pozarządowymi

Główne zadania powiatów w Norwegii
(zadania publiczne o charakterze ponadgminnym i regionalnym) obejmują :

- oświata na poziomie szkół średnich
- drogi krajowe i transport publiczny
- planowanie i wspieranie rozwoju regionalnego (poziom powiatu i współpraca między powiatami)
- rozwój przedsiębiorczości
- kultura (biblioteki, muzea, sport i rekreacja – poziom powiatowy)

Zadania województw samorządowych w Polsce
obejmują zadania publiczne o charakterze regionalnym:

- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego
- podwyższanie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa
- rozwijanie aktywności gospodarczej
- kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców
- pielęgnowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń
- zadania z dziedziny infrastruktury technicznej (drogi publiczne, transport o charakterze regionalnym)
- modernizacja terenów wiejskich bezpieczeństwo publiczne oraz infrastruktur społeczna na poziomie regionalnym (pomoc społeczna, przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, polityka prorodzinna, ochrona praw konsumentów, promocja i ochrona zdrowia, kultura i ochrona dóbr kultury, edukacja publiczna, w tym również szkolnictwo wyższe, kultura fizyczna i turystyka)

Województwa w Norwegii

Pomimo zaawansowanych planów reformy regionalnej w Norwegii do tej pory nie zdecydowano się na ich utworzenie. Funkcje regionalne pełni powiaty samodzielnie lub współpracując ze sobą.

■ ■ ■ Rozdział III Wymiana do wiadcze

Cz 3.1.

Adaptacja norweskich sieci wymiany do wiadcze do warunków polskich

Wrz z ugruntowaniem si w rozwi ni tych krajach wiata podej cia do funkcjonowania administracji znanego jako New Public Management, zagadnienie jako ci uslug publicznych dostarczanych obywatelom ma rosn ce znaczenie, szczegolnie w krajach anglosaskich i skandynawskich, w tym w Norwegii. Podobny proces obserwujemy tak e w pa stwach, ktore od niedawna rozpocz ty budowanie rozwi za samorz dowych na poziomie lokalnym albo powrociły do takiej praktyki po okresie do wiadcze zwi zanych z centralizacj administracji w okresie rz dów komunistycznych w Europie Centralnej i Wschodniej czy w wielu szybko rozwijaj cych si pa stwach azjatyckich. Obecnie w pa stwach demokratycznych, niezale nie od obiektywnego poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego, obywatele oczekuj podnoszenia si jako ci ycia, co w du ej mierze zale y od jako ci i dost pno ci uslug społecznych i technicznych. Norwegia i Polska s dobrymi przykladami dla zilustrowania procesu wzrostu znaczenia wiadczenia wysokiej jako ci uslug publicznych b d cych w kompetencjach jednostek samorz du lokalnego, pomimo ró nejzamo no ci naszych społecze stw.

Mimo, e z powodów historycznych i gospodarczych rozwój uslug publicznych wiadczonej przez jednostki samorz du lokalnego w Norwegii znacznie wyprzedził podobny proces dziej cy si w Polsce, to całkiem niedawne do wiadczenia norweskie (lata 2000-2006) okazały si bardzo przydatne do wypracowania metod doskonalenia organizacji i jako ci uslug dostarczanych przez polskie JST swoim mieszka com.

W ko cówce lat dziewi dziesi tych XX wieku nast pił okresowy spadek dynamiki wzrostu gospodarczego i cen ropy naftowej na wiecie - z czym wi zało si obni enie tempa wzrostu dochodów JST w Norwegii. Aby utrzyma wysok jako lokalnych uslug publicznych w tym kraju rozpocz to poszukiwanie nowych sposobów na utrzymanie ich na satysfakcjonuj cym poziomie. W przygotowanie nowych rozwi za zaanga ował si Norweski Zwi zek Władz Lokalnych i Regionalnych (KS).

Sprzyc okoliczno ci był fakt uko czenia w tym samym czasie testowania nowego systemu sprawozdawczo ci merytorycznej i finansowej jednostek samorz du terytorialnego w Norwegii, zwanego KOSTRA (skrót od „system sprawozdawczo ci jednostek samorz du terytorialnego”), który jest odpowiednikiem polskiej Bazy Danych Lokalnych GUS, przy czym budowa tej bazy była przedsi wzi ciem partnerskim Norweskiego Ministerstwa Samorz du Lokalnego i Rozwoju Regionalnego, Norweskiego Urz du Statystycznego (Statistics Norway) i KS jako przedstawiciela samorz du terytorialnego. System został przygotowany w taki sposób, aby zarówno rz d, jak i jednostki samorz du terytorialnego (JST) potrafiły przy pomocy jednego (szerokiego!) zestawu wska ników oceni koszty i rezultaty swojej dzialalno ci. Budow systemu oparto na ambitnych zało eniach:

- KOSTRA b dzie jedynym i cało ciowym zbiorem statystyki dotycz cej samorz dów w kraju;
- Nie b dzie podwójnego raportowania JST do ró nych instytucji – dane powinny by zbierane raz i wykorzystywane do wielu celów – zgodnie z potrzebami;
- Dane b d raportowane i publicznie prezentowane w sposób elektroniczny.

Pełne funkcjonowanie systemu poprzedziło ponad 4 lata pilotażowych wdrożeń (1996-2000) – dzięki czemu uniknięto wielu słabości i pomyłek. Bezpośredni udział JST pozwolił na dopracowanie wskaźników i sposobów pozyskiwania do nich danych. Zarówno z polskiej, jak i europejskiej perspektywy jest to niewątpliwie ideałem partnerskiego procesu przygotowania wniosków i zarządzenia sfer publicznych. System KOSTRA działał w ten sposób, że corocznie norweskie jednostki samorządowe dostarczały kilkaset danych dotyczących kosztów i wyników swojej działalności i na ich podstawie system wyliczał ponad tysiąc wskaźników, które zostały następnie publicznie opublikowane przez stronę internetową *Statistics Norway* (odpowiednik Norweskiego GUS-u).

Na tej podstawie KS był w stanie dokonywać porównań kosztów i wyników w poszczególnych jednostkach samorządowych. Jednak te „twarde, obiektywne” dane to tylko część rzeczywistości, drugą część stanowi subiektywne oceny odbiorców usług. Takie dane należy zbierać na miejscu w danej jednostce samorządowej – co wcześniej rzadko robiono. Na tych dwu zestawach danych KS zdecydował się opisać swój innowacyjny system doskonalenia usług – zwany potocznie *benchlearningiem* – czyli uczeniem się jednostek samorządowych od siebie nawzajem.

Od roku 2002 roku KS zaczął organizować w niewielkie grupy gmin (nazwa własna tych grup: „Municipality networks for innovation and efficiency”, w skrócie „Efficiency Networks” – „sieci efektywne”) zbierające po kilka samorządów, które postanowiły doskonalить wybrane usługi publiczne. Charakterystyczne dla rozwoju norweskich było zaangażowanie władz lokalnych w organizację samorządowej - Norweskiego Związku Władz Lokalnych i Regionalnych - w przygotowanie całego wachlarza propozycji dla jednostek samorządu lokalnego w celu doskonalenia świadczenia lokalnych usług publicznych. Takie rozwiązanie znacznie odróżniało oddolne podejście norweskie od praktyk stosowanych w wielu innych krajach, aktywnych w dziedzinie doskonalenia świadczenia lokalnych usług publicznych, gdzie wiodącą rolę spełniały zarządy centralne - np. w krajach anglosaskich, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii.

Od roku 2002 KS rozpoczęło się formowanie grup po 5-12 jednostek samorządowych, których reprezentanci (po 3-5 osób z różnych poziomów zarządzenia danymi usługami), spotykali się przez cały rok co kilka miesięcy, wykonując pomiędzy spotkaniami badania i analizy wybranej usługi – która była tematem pracy tej „Sieci”, a następnie prezentując je i dyskutując o wynikach na spotkaniach grupy. Spośród wszystkich 448 jednostek samorządu gminnego i powiatowego w Norwegii, do tej chwili w „Sieciach efektywne”) wzięło udział ponad 350 jednostek. Niektóre po zakończeniu jednego cyklu pracy poświęcały konkretną usługę rozpoczynając pracę w grupie, która pracuje nad innymi usługami. W samym tylko roku 2010 w ramach pracy w „Sieciach efektywne”) zapisało się 190 jednostek samorządowych.

Metodologia GWD zakłada, że przedmiotem pracy jest porównywanie wyników statystycznych – tych gotowych i dostępnych już w systemie KOSTRA, z wynikami badań opinii odbiorców tej usługi, które to badania uczestnicy prowadzą w trakcie cyklu pracy grupy. W trakcie spotkania uczestnicy zastanawiają się, jakie przyczyny organizacyjne wpłynęły na takie, a nie inne koszty i wyniki poszczególnych jednostek. Jest to punkt wyjścia do przygotowania planu doskonalenia tej usługi w danej jednostce samorządowej. Na koniec każdego z uczestniczących jednostek przyjmuje konkretny plan, zakłada konkretne wartości wskaźników do osiągnięcia za rok lub dwa. Kiedy w tym czasie grupa ponownie się spotyka, dzieli się doświadczeniami z etapu wdrożenia tego planu.

Adaptacja koncepcji KS „Sieci efektywności” do warunków polskich przez ZMP

W polskich uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych, gdzie jednostki samorządu, podobnie jak w Norwegii mają znaczną niezależność co do wyboru metod wewnętrznej organizacji i dostarczania usług – wykorzystanie do wiadczeń norweskich okazało się bardzo przydatne i owocne. Przykład ten potwierdził, że szerokie działania na rzecz poprawy jakości usług – poprzez doskonalenie potencjału organizacyjnego samorządu i jednostek organizacyjnych samorządu – jest możliwe oddolnie, w wyniku inicjatywy i aktywności krajowych stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz ich członków.

Przedstawiciele Związku Miast Polskich przed przygotowaniem tej inicjatywy w roku 2006 na zaproszenie KS odwiedzili Norwegię i zapoznali się z doświadczeniami tej organizacji w przygotowaniu i wdrażaniu „Sieci efektywności” (specjalne podziewania dla panów Geir Halstensa i Oysteina Haugena). Przed uruchomieniem w 2007 roku projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu w Polsce na rzecz poprawy jakości usług publicznych” były podejmowane w Polsce podobne prace, ale miały one znacznie skromniejszy zakres. Działała już i była internetowo dostępna baza Systemu Analiz Samorządowych dotycząca pomiaru 4 rodzajów usług, a stowarzyszenia samorządowe uczestniczyły w propagowaniu stosowania samooceny stanu zarządzania jednostek metod Analizy Rozwoju Instytucjonalnego samorządowych. Do realizacji projektu przystąpiły, obok Związku Miast Polskich, także Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP.

Komponent Grup Wymiany Do wiadczeń, bo tak nazwano na polskim gruncie metod działania „Sieci efektywności”, był jednym z najważniejszych części tego projektu, ale nie jedynym. Innymi były wizyty studyjne i staże dla przedstawicieli polskich JST (laureatów ogólnokrajowego konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania – usługi publiczne” oraz przedstawicieli GWD) w norweskich JST. Uczestnicy na miejscu w siedzibie KS zapoznawali się z doświadczeniami norweskich sieci.

Do wiadczenia norweskie pokazały, jak wykorzystywać zebrane dane opisujące dostępną, skuteczność i koszty usług dostarczanych przez jednostki samorządu do praktycznego doskonalenia sposobów wiadczenia tych usług. Teoretyczny model funkcjonowania norweskich grup wymiany do wiadczeń zaprezentowany przez KS musiał być odpowiednio zaadaptowany do polskich warunków. Było to konieczne, bowiem tylko nieliczne miasta uczestniczyły w SAS, a dla większości nie było gotowych wskaźników (co w Norwegii zapewnia państwowy system KOSTRA), więc pierwszym etapem działania każdej sieci było uzyskanie zgody co do udostępnienia zestawu wskaźników do pomiaru danej usługi i zebranie ich pomiędzy kolejnymi spotkaniami. Dopiero potem mogła się odbyć ich wspólna analiza. Członkowie uczestnicy wraz z moderatorem grupy zatrudnionym przez organizatorów projektu decydowali o korekcie listy wskaźników lub w wypadku sektorów, które nie były wcześniej badane, wspólnie ustalali, jakie wskaźniki powinny być zbierane i analizowane.

Kolejnym etapem w metodologii pracy GWD było przyjęcie ankiety do badania opinii odbiorców usługi, na której koncentrowała się grupa. Natrafialiśmy tu na dwa rodzaje barier – jako organizacje samorządowe mieliśmy ograniczone do wiadczenia w konstruowaniu ankiet badania opinii, a dodatkowo przyjęli my zasady, że praktycy samorządowi (członkowie grupy, pod kierunkiem moderatora) przygotowują te ankiety sami, bowiem oni sami najlepiej wiedzą, jakie informacje są potrzebne do zarządzania na poziomie ich jednostki samorządu.

W konsekwencji, ankiety, jakie stosowali my były od strony socjologicznej corocznie poprawiane, ale w wi kszo ci zapewniały porównywalno zebranych danych. Dopiero teraz na zako czenie czterech rocznych cykli bada i we współpracy z profesjonalnymi socjologami dopracowali my si w pełni satysfakcjonuj cych narz dzi, które mog by bez przeszkód stosowane w całym kraju (aktualne wersje s ju dost pne na stronie internetowej SAS i jst.org.pl) – ale taka jest ju rola pionierów. Jeszcze wa niejsz barier był brak do wiadczania w jednostkach uczestnicz cych w GWD w prowadzeniu takich bada na swoim terenie (lk przed organizacj badania, wystawieniem si na os d publiczny, brak wiedzy opracowania statystycznego i merytorycznego wyników bada). Przedstawiciele organizatorów projektu – przedstawiciele ZMP, ZGW RP i ZPP wraz moderatorami grup pomagali w tym procesie, oraz prowadzili obliczenia i prezentacje wyników. Z czasem dopracowali my si profesjonalnych metod ankietowania przez internet (przykład ankiety o wiatowej Zwi zku Miast Polskich i równolegle Zwi zku Gmin Wiejskich) oraz prezentacji wyników t metod . Pozostałe ankiety były dystrybuowane i zwracane w formie papierowej, a wyniki obliczane tradycyjnie w Excelu.

W trakcie prac Grup Wymiany Do wiadczce bardzo wiele uwagi przykładali my do zaprezentowania idei bada ankietowych jako nowoczesnego narz dziania, którego stosowanie jest dzi konieczno ci i z którego mo e wynika wiele inspiracji do działań doskonałych. Rzeczywi cie – wyniki bada stały si w wielu przypadkach punktem wyj cia do przygotowania projektów doskonałych – i dotyczyło to wszystkich sektorów usług. Uwa amy, e ze wzgl du na skal programu jest to istotny krok w kierunku promowania stosowania bada ankietowych usług publicznych. Cho jest pewna grupa JST, np. Dzier oniów, które robiły wcze niej takie badania z własnej inicjatywy, to jednak dla wi kszo ci z 203 JST było to pierwsze tak du e badanie w danym sektorze usług.

Wyniki bada „twardych” danych – wska ników kosztu, produktu i rezultatu zestawione z wynikami badan opinii odbiorców usług pozwalały na identyfikacj tych jednostek samorz du, członków Grupy, którzy byli „liderami” w danej dziedzinie. Ale głównym elementem metody było zestawienie obu tych wyników z rozwi zaniami organizacyjnymi w zarz dzaniu dan usług stosowanymi przez poszczególnych członków Grupy. Pozwalało to na dyskusj o tym, jak konkretne rozwi zania zarz dczce (organizacyjne) stosowane w dłu szym okresie czasu s skorelowane z wynikami dotycz cymi kosztów i skuteczno ci dostarczanej usługi. Nale y podkre li , e ostatnie dwa cykle GWD odbywały si ju w sytuacji stagnacji, a nawet w niektórych jednostkach spadku dochodów jednostek samorz du, przy stale rosn cych oczekiwaniach mieszka ców.

Elementem wspomagaj cym prace analityczne w trakcie wszystkich spotka GWD była mo liwo zapoznavania si z praktykami poszczególnych samorz dów dotycz cych analizowanych usług. Praktyczne zaznajamianie si z nimi było mo liwe dzi ki organizowaniu kolejnych spotka na terenie poszczególnych samorz dów uczestnicz cych w pracach GWD. Była to wła nie tytułowa wymiana do wiadczce . Peen zestaw działań składa j cy si z przeprowadzenia bada usług przy pomocy wska ników skuteczno ci, efektywno ci i dost pno ci, a tak e zbadanie opinii odbiorców usług, oraz zapoznanie si ze sposobami działania innych samorz dów i przedyskutowanie najlepszych praktyk w dostarczaniu poszczególnych usług, pozwalało uczestnikom spotka formułowa własne plany doskonałe. Czasami były to adaptacje rozwi za organizacyjnych podpatrzonych w innych jednostkach wizytowanych w trakcie prac grupy lub te bardziej dopracowane plany własne, które ju wcze niej były rozpatrywane, ale w wyniku dyskusji w trakcie trwania cyklu – zostały lepiej dopracowane.

Kładli my te nacisk na prawidłowy skład grupy z danej JST – tak aby, w gronie tym był przedstawiciel kierownictwa jednostki, przedstawiciel redniego szczebla zarz dzania i wreszcie osoba, która bezpo rednio dostarcza dan usług – aby doskonali komunikacj mi dzy tymi poziomami zarz dzania, bowiem jest to jedna ze słabych stron polskiej administracji.

Jednak nie same plany doskonala ce s najwi ksz korzy ci z uczestnictwa. W pracach GWD jest ni wzrost kompetencji profesjonalnych uczestników spotka . Profesjonali ci praktycy najlepiej ucz si od siebie nawzajem i to wła nie jest tre ci oraz najwi ksz warto ci pracy w Grupach Wymiany Do wiadcze . Pracownicy samorz dowi odpowiadaj za te same usługi i rozwi zuj te same problemy, dlatego wymiana do wiadcze jest najszybsz drog do przygotowania planów doskonalenia usług „na własnym podwórku”. W ka dym rodowisku profesjonalistów jest wa ne, aby w sytuacjach trudnych móc zadzwoni do kole anki lub kolegi z innego miasta i zapyta , jak dana sprawa była u nich rozwi zana. To nowy wymiar potencjału instytucjonalnego urz du samorz dowego – nigdy nie b dziemy znali odpowiedzi na wszystkie mo liwe pytania – ale musimy wiedzie , do kogo zadzwoni , aby si dowiedzie , lub z jakich do wiadcze (np. poprzez Baz Dobrych Praktyk) skorzysta , aby si dowiedzie .

"Uczestnictwo przedstawicieli Dzier oniowa w kilku Grupach Wymiany Do wiadcze (o wiata, kultura, pomoc społeczna, mieszkalnictwo, transport drogowy i efektywno energetyczna) pozwoliło nam wzbogaci funkcjonuj cy ju od kilku lat system ankietowych bada satysfakcji klientów Urz du Miasta w Dzier oniowie i klientów jednostek podległych o tzw. benchmarking - porównania wyników ankiet w danej grupie miast GWD. S one cenne do projektowania działań zarz dczych w obszarach, gdzie uzyskane wyniki s mniej satysfakcjonuj ce. Natomiast warto ci dodan projektu GWD jest kontynuacja spotka miast uczestnicz cych w poszczególnych grupach i kontynuacja bada ankietowych, aby mo na było w dalszym ci gu monitorowa poziom wiadczonej usług i podnosi jako , oraz bliskie kontakty z osobami z innych miast, w razie gdy trzeba si w jakiej sprawie poradzi "

Marzanna Lasota-Darowska, Naczelnik Wydziału Infrastruktury Społecznej Urz du Miasta w Dzier oniowie -
podsumowanie korzy ci z udziału w GWD

W komponencie Grup Wymiany Do wiadcze , w czterech cyklach pracy (2007-2010), uczestniczyły 203 jednostki samorz du, w tym 83 miast (w tym wiele w kilku odr bnych grupach – dotycz cych ró nych usług – rekordzi ci jak Dzier oniów i Pozna – w 6!), 80 powiatów i 43 gminy wiejskie. W czterech cyklach pracy (ka dy składał si z 5-6 jedno-lub dwudniowych spotka co 1,5 miesi ca w siedzibie kolejnego członka Grupy) wzi ło udział 976 osób, z czego udział w cyklu pracy swoje grupy uko czyło 637 osób. Niektóre z grup zdecydowały si spotyka cyklicznie – co rok, aby wymienia do wiadczenia z wdra ania własnych planów. Poni sza tabela ukazuje struktur uczestnictwa w Grupach – obejmuje ona miasta, gminy wiejskie i powiaty, które pracowały w swoich własnych sieciach.

Rozdział III
Wymiana do wiadcze

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Cz. 3.3.

Najciekawsze wybrane spostrzeżenia z wizyt studenckich i stażowych w norweskich JST

W czasie 4 letniej realizacji projektu *Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego do lepszego dostarczania usług publicznych w wizytach studenckich i stażowych* wzięło udział 136 uczestników z 67 jednostek samorządu różnych szczebli.

Wizyty studyjne organizowane były w różnych dziedzinach:

- usług technicznych:
 - transport (drogownictwo i transport publiczny)
 - komunalna gospodarka mieszkaniowa
 - gospodarka komunalna (gospodarka wodno-kanalizacyjna, zagospodarowanie odpadów stałych)
- usług społecznych:
 - kultura
 - owiata
 - pomoc społeczna
 - ochrona zdrowia

Wszystkie wyjazdy poddawane były badaniom ankietowym, w których uczestnicy mogli ocenić różne aspekty organizacji tych wizyt. Uwzględniając zdecydowaną większość dotychczasowych wizyt, 9 na 10 uczestników (88%) pozytywnie ocenia dobór prezentowanych zagadnień. Co drugi respondent (50%) ma w tej sprawie „bardzo dobrą” opinię.

Prawie wszyscy uczestnicy dotychczasowych wyjazdów (97%) pozytywnie oceniają sposób prezentacji do wiadczeń norweskich. Proporcje ocen „dobrych” i „bardzo dobrych” są wyrównane. Zdecydowana większość badanych (92%) deklaruje, że zdobyło podczas wyjazdu nową wiedzę z zakresu zarządzania usługami publicznymi, a 71% badanych deklaruje znalezienie ciekawej i możliwości do realizacji praktyki zarządzającej.

Uczestnicy podkreślają, że wyjazd pozwolił im nie tylko poznać zasady funkcjonowania JST i podpatrzeć dobre rozwiązania z dziedziny zarządzania usługami publicznymi, ale także wzbogacić ich wiedzę o Norwegii i jej kulturze.

Z analizy komentarzy respondentów wynika, że badani doceniają możliwość spotkania i wymiany poglądów z norweskimi specjalistami, którzy praktycznie zajmują się świadczeniem podobnych usług w innych od polskich uwarunkowaniach.

Nawet jeżeli konkretne metody pracy nie zawsze pasują do polskiej rzeczywistości, mają bardzo wysoki walor inspiracji. Pozwalają spojrzeć na dany sektor i stosowane w nim metody pracy z zupełnie innej perspektywy i dostrzec w nim nowe nieznanе wcześniej możliwości.

Treść niniejszego rozdziału oparta jest o wybrane raporty uczestników wyjazdów, ich opinie i wnioski.

Praca w JST w Polsce i Norwegii co do zasady ma te same cele. Jednak sposób ich osiągnięcia różni się znacząco. Podstawową różnicą, na którą zwraca uwagę większość osób, jest ilość środków finansowych, którymi dysponują norweskie JST.

W zasadzie jest to zbliżona kwota – ok. 170 mld. zł (330 mld NOK). Jednak w Norwegii tymi środkami dysponuje 430 jednostek, a w Polsce – 2900. Dodatkowo, w Norwegii społeczeństwo i państwo norweskie sprawują, w tym zakresie, zadania, którymi JST w Polsce zajmują się dopiero w najbliższym czasie. Tym niemniej, warto już dzisiaj brać przykład z niektórych praktyk tam stosowanych.

Jednostki samorządu terytorialnego w Norwegii jest pracodawcą dla ok. 20% pracowników. Oznacza to, że sprawami społeczno lokalnymi zajmuje się do 20 osób, co pozwala na indywidualne podejście do rozpatrywania każdego przypadku. Podstawowe znaczenie w pracy Norwegów, niezależnie od dziedziny, ma praca zespołowa. Czas spędzony na gremialnej dyskusji nad rozwiązaniem danego problemu jest wkładem w zintegrowane jego rozwiązanie. W skali całej gminy daje to widoczny dla każdego klienta – mieszkańca efekt w postaci rozwiązania całościowo i wielopłaszczyznowo rozwiązywanie konkretny problem. Jeżeli zatem gmina chce ograniczyć korki i ruch samochodowy na swoim terenie oraz zwiększyć procent mieszkańców korzystających z transportu zbiorowego, tworzy regulacje, które w różny sposób do tego zachęcają: obniża dopuszczalną prędkość w centrum, wprowadza opłaty parkingowe oraz tworzy system parkingów Park&Ride; optymalizuje trasy i częstotliwość kursowania komunikacji zbiorowej w taki sposób, aby najlepiej obsłużyć mieszkańców, badając ich potrzeby; zezwala na budowę parkingów wielopoziomowych na obrzeżach strefy ścisłego centrum; prowadzi szeroko zakrojone (od przedszkoli po osoby starsze) akcje promujące transport zbiorowy; w konsultacjach społecznych wyraża opinie społeczno lokalnej, że fundusze pochodzące z opłaty za parkingi w całości przeznaczają na rozwój usług transportu zbiorowego oraz dostosowanie go do potrzeb wszystkich grup społecznych.

System konsultowania planowanych działań JST ze społecznością lokalną jest w Norwegii bardzo mocno rozbudowany. Daje to poszczególnym projektom moc i wagę od samego początku, bo mieszkańcy włączyli się w tworzenie i wiele lepiej oceni efekt i ich potrzebę zaangażowali się w jego realizację. Mieszkańcy znają swoje prawa i obowiązki i korzystają szeroko z demokracji lokalnej, jednocześnie nie obdarzają wybranych przez siebie reprezentantów sporym kredytem zaufania. Z jednej strony daje to władzom JST dużą siłę, samorząd natomiast oznacza jednak proces ciągłego monitorowania wyznaczonych celów, doskonalenia metod pracy i konieczność elastycznego dostosowania się do zmieniających się potrzeb.

Spółczesne norweskie jest od przedszkolaka wdrażane w działania społeczne. Są one integralną częścią edukacji i wychowania. Efektem tego jest duża liczba organizacji pozarządowych działających w rzecz społeczno lokalnych. Organizacje te w dużym zakresie realizują wiele spośród działań, które w Polsce standardowo wykonują wydziały urzędów. Przykładem może być kultura. Wśród lokalnych działań w tej dziedzinie jest w Norwegii realizowana przez NGOsy na zlecenie JST, w oparciu o otwarte konkursy, które mają kilka edycji rocznie. Taki system pozwala elastycznie dostosowywać się do pojawiających się projektów i optymalnie realizować bogaty w wydarzenia program.

Norweskie JST koncentrują się najczęściej na funkcji planistycznej i kontrolnej, zamiast bezpośredniego dostarczania usług. Usługi, które można zlecić profesjonalistom z firm lub organizacji zewnętrznych, są często wykonywane na zewnątrz. Efektywność takiego systemu wynika z jednej strony z ilości czasu, który urzędnicy mogą poświęcić na planowanie rozwoju poszczególnych sektorów, a następnie konfrontowanie tych planów na tle rozwoju całej gminy i regionu. Rezultat w postaci zintegrowanego planowania ma ogromne znaczenie zarówno w krótkiej, jak i szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej. Pozwala to na np. zmiany demograficzne i z wyprzedzeniem planować taki rozwój usług komunalnych, aby w odpowiednim momencie mieć już gotowe rozwiązania.

Z drugiej strony taki *outsourcing* pozwala na optymalne wykorzystanie finansów gminy lub powiatu i egzekwowanie jako ci wykonywanych zadań.

W Norwegii wszystkie działania publiczne są jawne. Jednocześnie nie zdobycie informacji jest bardzo łatwe, dzięki powszechnemu dostępowi do Internetu oraz do ogromnego zakresowi informacji znajdujących się na stronach gmin. Stosuje się wszelkie działania mogące ułatwić i przyspieszyć formalne procedury, a więc sprawa ma na załatwić zdalnie. Dlatego też tylko niewielka część urzędników jest bezpośrednio dostępna dla mieszkańców. Pozwala to reszcie pracowników na planowanie działań i efektywne ich wykonywanie.

Wysłuchiwanie się w ocenę i potrzeby mieszkańców to kolejna cecha norweskich JST. Wiele z nich w pewnym momencie dochodziło do wniosku, że oferowane przez samorząd usługi komunalne i społeczne pochłaniają coraz większą część budżetu, natomiast mieszkańcy coraz bardziej krytycznie odnoszą się do ich poziomu, oczekując jako ci usług publicznych podobnej do tej oferowanej przez sektor prywatny. Dostrzeżono ponadto rozbieżności pomiędzy planami strategicznymi a praktyczną ich realizacją.

W gminie Baerum zastosowano więc narzędzie zarządzania zwane Strategiczną Kartą Wyników (Zrównoważoną Kartą Wyników (ang. Balanced Scorecard) w ramach tego narzędzia postanowiono systematycznie badać poziom satysfakcji klienta, czas obsługi, jakość produktów, efektywność realizacji usług. Strategiczna Karta Wyników opracowana dla całego JST Baerum oraz każdej jego części jest formą zapisu powyższych celów poprzez wskaźniki. We wszystkich strukturach administracyjnych tej JST wprowadzono wieloletnie i roczne kontrakty podpisywane z osobami pełniącymi funkcje kierownicze, których ocena opierała się na wynikach. Kontrakty te, wyznaczając cele pracy konkretnego stanowiska, stanowią rodzaj załącznika do umowy o pracę, przekładając cele strategiczne JST i poszczególnych wydziałów na konkretne działania i ich efekty (mierzone i mierzalne). Kontrakty podpisywane są przez wszystkich kierowników, począwszy od szefa administracji, który podpisuje czteroletni kontrakt poprzez szefów departamentów i wydziałów, kierowników jednostek, dyrektorów szkół, przedszkoli, domów opieki, firm komunalnych. Taki kontrakt nakłada osobistą odpowiedzialność każdego z osób zarządzających za wyniki kierowanej przez nich jednostki. Metody realizacji celów pozostawia się do decyzji osób odpowiadających. Kontrakty i towarzyszące im Karty Wyników obejmują 5 priorytetowych zakresów działań, zawierających się w obszarach:

- Klient
- Pracownik
- Wiedza i innowacyjność
- Finanse
- Etyka i nadzór

Każdego roku jest przygotowywany raport o realizacji zadań, w odniesieniu do wskaźników zawartych w Kartach. Na tej podstawie weryfikuje się i ocenia realizację zadań z jednostek. Służą one podstawą do sporządzenia kontraktów, wskaźników oraz budżetów jednostek na kolejny rok. Dane ilościowe – z realizacji usług, oceny pracy jednostek i całego JST – są publikowane w Internecie i przekazywane do mediów. Narzędzie, jakim używa się do pomiaru postępów, to obiektywne wskaźniki ilościowe oraz jakościowe – wyniki badań opinii mieszkańców i pracowników. Większość ankiet jest przetwarzana przez zewnętrzne firmy badawcze, aby zapewnić wiarygodność i obiektywność wyników. Administracja każdego budynku zarządzanego przez władze publiczne, musi co roku przeznaczać pewną część budżetu na promowanie kultury i sztuki. Efektem tego jest ogromna liczba dzieł sztuki w minimalistycznych z reguły budynkach publicznych. Większość oczywiście promuje lokalnych twórców, co szczególnie dla młodych jest doskonałą okazją do prezentowania swojej twórczości. Jednocześnie nie chodzi o obcowanie ze sztuką uwarłowiających mieszkańców, buduje ich lokalną dumę i patriotyzm oraz otwartość na różnorodne przejawy kultury.

Dwie dziedziny towarzyszą Norwegom od początków do końca życia – kultura i sztuka oraz kultura aktywnego spędzania czasu wolnego i rekreacja. Krajowy program edukacji kulturalnej „Kulturalny tornister” jest przeznaczony dla dzieci i młodzieży do 17 roku życia. To wspólna inicjatywa Ministerstwa Kultury i Spraw Społecznych oraz Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych. Jego celem jest wyrobienie u młodych ludzi nawyku uczestnictwa w kulturze oraz stworzenie dzieciom i młodzieży możliwości rozwijania talentów i samorealizacji w różnych dziedzinach sztuki. Działa we wszystkich gminach i powiatach Norwegii. Program jest finansowany z dochodów norweskiego podatku w wysokości ok. 20 mln. euro rocznie. Dodatkowo, program jest wspierany przez budżety jednostek samorządu powiatowego. Każda gmina ma obowiązek dysponowania ofertami dodatkowych zajęć kulturalnych adresowanych do dzieci i młodzieży, przygotowując w podziale na grupy wiekowe i tematy przez Domy Kultury, przy czym ogólne wytyczne programu wyznacza rząd centralny, jednak to jednostki samorządu lokalnego dopasowują szczegóły oferty do potrzeb konkretnej społeczności. Oferta ta jest przekazywana do wszystkich placówek oświatowych na terenie danej gminy. Zajęcia są prowadzone przez profesjonalnych pracowników Domów Kultury, do ich przygotowania zapraszani są także miejscowi artyści. Szkoły są zobligowane do korzystania z takiej oferty i kierowania uczniów na takie zajęcia.

Norwegowie mówią, że nie ma złej pogody, nieodpowiednie może być tylko ubranie.

W kraju o dosyć ostrych warunkach klimatycznych takie podejście jest zdecydowanie jedynym słusznym. Nie bez przyczyny norweskie społeczeństwo należy do najzdrowszych na świecie, mimo globalnej degradacji jakości środowiska naturalnego. Aktywne spędzanie czasu wolnego jest tak samo naturalne jak mycie zębów. Dzieci w przedszkolu uzbrojone w nieprzemakalne stroje w towarzystwie równie nieprzemakalnych wychowawców co dziećmi biegają po placach zabaw, w programach wiceszkół podstawowych jeden dzień nauki w tygodniu jest przeznaczony na zajęcia na świeżym powietrzu „outdoor education”, a rodzinne weekendy pod gołymi gwiazdami lub na nartach to w zasadzie narodowa tradycja. Oczywiście znaczenie ma tu zamoczenie społeczeństwa, jednak pewien sposób myślenia, ściśle związany z przyrodą, dla której szacunek nie wręcz znajomości, nie do końca zależy od poziomu zasobności portfela. Oprócz tego, aktywność fizyczna jest przez instytucje norweskie zdefiniowana jako najlepszy sposób profilaktyki szeregu schorzeń, z cywilizacyjnymi na czele. Zamiast zatem przeznaczać ogromne nakłady finansowe na leczenie skutków braku ruchu, wszystkie władze publiczne jednym głosem promują aktywność fizyczną. Za akcją promocyjną idą znaczne nakłady finansowe na rozwój i poprawę infrastruktury sportowej i rekreacyjnej. Wiele gmin przygotowuje zróżnicowane oferty dopasowane dla różnych grup wiekowych. Prowadzeniem takich zajęć zajmują się najczęściej pracownicy lokalnych organizacji pozarządowych. Docierają oni z informacjami o konkretnych zajęciach np. do seniorów, zachęcając ich do korzystania z różnych form aktywności ruchowej. Oferta zajęć jest czynnikiem powiązanym z kompleksową opieką lekarską, w ramach której zalecane są te określone wiczenia fizyczne. Postęp wicedze jest stale monitorowany, a zalecenia lekarskie odpowiednio modyfikowane. Oprócz oczywistych korzyści z profilaktyki schorzeń, seniorzy mają w ten sposób możliwość uczestniczenia w zajęciach grupowych, nawiązywania kontaktów z innymi ludźmi, wniesienia swojego wkładu w lokalne działania. Grupy studyjne poznają system zarządzania opieką zdrowotną w Norwegii nieodmiennie podkreślały bardzo wysoki standard wicedzenia usług zdrowotnych w tym kraju. Nowoczesne szpitale, przemyślane systemy objęcia opieką poszczególnych placówek określonych obszarów kraju oraz wysokie nakłady na finansowanie wicedze to cechy wymieniane w wiceszkół raportach. Dużo

wraenie robił stopie informatyzacji w szpitalach, zmniejszajcy do minimum biurokracj i liczb dokumentów kracych pomi dzy jednostkami. Ponadto, systemy informatyczne pozwalaj na sprawne zarz dzanie kilkoma odr bnymi budynkami i oddziałami kilku szpitali nale cymi do jednej struktury, co znacznie obni a koszty funkcjonowania. Systemy poczty pneumatycznej, slu cej do szybkiego przesyłu dokumentacji pacjentów w obr bie tego samego budynku, pozwalaj zaoszcz dzi mnóstwo czasu. Jednak, mimo wysokich podatków i nakładów z bud etu pa stwa na slub zdrowia, ka da wizyta u lekarza podlega opłacie, wnoszonej przez pacjenta. Współfinansowanie jest na stałe wpisane w system i wymusza pewn dyscyplin w ród pacjentów.

Uczestników wizyt studyjnych interesowały równie zagadnienia gospodarowania odpadami. Podkre lano wiadomo Norwegów dotycz c konieczno ci segregacji odpadów u ródla, czyli w miejscu ich powstawania. Oprócz stałej akcji edukacyjnej, prowadzenia przez firmy odbieraj ce mieci porad dotycz cych sposobów segregacji, gminy wprowadziły prosty mechanizm. Ze wzgl du na to, e w Norwegii odpowiedzialno za gospodarowanie odpadami spoczywa na gminach, wprowadziły one bardzo wysokie opłaty za odbiór odpadów zmieszanych, przy jednoczesnym braku opłat za odbiór posegregowanych surowców. Poza tym, mieszka cy mog nieodpłatnie dostarcz y wybrany rodzaj odpadów do gminnych punktów odbioru. Efektem jest prawie 80-procentowy odzysk ró nych materiałów spo ród całej masy odpadów. Spora cz odpadów, nie nadaj ca si do powtórznego przetworzenia, w Norwegii trafia do spalarni, z czego uzyskuje si energi elektryczn i ciepłn . Cz posegregowanych surowców jest eksportowana do Szwecji lub Niemiec. Z odpadów organicznych wytwarzany jest biogaz, wykorzystywany do produkcji energii elektrycznej lub, jak np. w Oslo – jako paliwo do autobusów miejskich.

Proces kształtowania w społecze stwie norweskim przekonania o konieczno ci ochrony rodowiska oraz o wpływie działa jednostki na cało zadania trwał kilka lat i przez ten czas władze wszystkich szczebli we współpracy z firmami odbieraj cymi odpady prowadziły szeroko zakrojon akcj u wiadomaj c we wszystkich grupach wiekowych. Sukces w tej dziedzinie zale y od postaw jednostek.

Norwegowie przykładaj du wag to jak najmniejszej ingerencji w zastane rodowisko naturalne, równocze nie wykazuj c wielk dbało o estetyk finalnego produktu. Przykładem mo e by takie projektowanie i wykonanie drogi krajowej, aby po zako czeniu jej budowy ziemia zdj ta z powierzchni podczas budowy, trafiła w to samo miejsce. Taka ziemia, b d c „miejscow ”, ma w sobie nasiona lokalnych ro lin – dzi ki temu rekultywacja takiego terenu i przywracanie mu pierwotnego wygl du wymaga mniejszych nakładów czasowych i finansowych, a efekt jest trwalszy. Do ozdoby takiej drogi u ywa si skał wydobytych na miejscu, uwydatniaj c atrybuty miejscowego krajobrazu, za o wietlenie mostu wantowego konsultuje si z mieszka ciami, aby mogli by ka dego dnia dumni z nowego elementu infrastruktury.

Współodpowiedzialno i współudział w działaniach lokalnych przejawiaj si szczególnie w ochronie przyrody. Przykład procesu oczyszczania jednego z jezior - Mjosa, z którym zapoznali si uczestnicy cz ci wizyt pokazuje, e w rekultywacj zagro onego akwenu wł czane s władze centralne, powiatowe i lokalne z danego obszaru, przedsi biorcy, rolnicy i mieszka cy. Dopiero bowiem wspólny i długotrwały wysiłek przynosi efekty, z których korzystaj wszyscy. Jednocze nie, obok spójno ci podejmowanych działań podkre lano szybko procesu wprowadzania zmian. W ci gu kilku lat od zdiagnozowania bardzo złego stanu jeziora, bliskiego mierci biologicznej, uzyskano znacz cy spadek poziomu zanieczyszcze . Obecnie, po ok. 20 latach procesu, jezioro Mjosa slu y jako miejsce wypoczynku tysiącom okolicznych mieszka ców.

- Byłem w Norwegii.
- Naprawdę? I co, widziały fiordy?
- Człowieku, fiordy to mi z ręki jadły..!

Zintegrowany sposób rozwiązywania problemu przejawia się również w dziedzinie pomocy społecznej. Utworzenie organizacji NAV (Norweska Organizacja Pracy i Pomocy Społecznej) nastąpiło w wyniku reform społecznych w 2006 roku. Reforma ta polegała na połączeniu dotychczas samodzielnych instytucji w obszarze działań administracji samorządowej i rządowej. Instytucje rządowe to zakład ubezpieczeń społecznych i biura pracy, a na poziomie gminy – pomoc społeczna. Stworzono jednolity i spójny system pomocy osobom potrzebującym, który ma zapewnić pracę jak największej liczbie osób oraz stworzyć ekonomiczne poczucie bezpieczeństwa. Wprowadzenie uniwersalnego systemu pomocy społecznej w połączeniu z elastycznymi zasadami rynku pracy oraz jednolitym systemem informatycznym pozwoliło na dostosowanie rodzaju i form pomocy do rzeczywistych potrzeb, uszczelniło system i zapewniło sprawny przepływ informacji. System nakłada, dzięki współpracy z pracodawcami, utrzymanie klienta maksymalnie długo na rynku pracy (równy wiek emerytalny 67 lat dla mężczyzn i kobiet). Służą temu różne formy aktywizacji zawodowej, rehabilitacji leczniczej i społecznej, dofinansowanie świadczeń zdrowotnych, tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz udzielanie świadczeń osłonowych w momentach pozostawania bez pracy. Wsparcie udzielane przez NAV może przybrać kilkadziesiąt różnych form, od usług doradczych, zawodowych, wypłat różnych rodzajów zasiłków, a w ostateczności rent.

Jednym z głównych celów działania NAV, posiadającego biuro w każdej z gmin, jest pozyskanie większej liczby osób dla rynku pracy, a nie różnego rodzaju świadczeń. NAV osiąga to poprzez podejście skupiające się na kliencie i jego potrzebach, na procesie zmian i efektach, które pracownicy tej instytucji pomagają klientowi osiągnąć. Znaczącą jest tu rola doradcy, przy czym w większości przypadków to klient sam określa swoje najmocniejsze strony i ustanawia cele.

Każdego z klientów przez cały czas „prowadzi” ta sama osoba, co znacząco wpływa na jego znajomość konkretnego przypadku i możliwości udzielenia jak najlepszej pomocy. Postępy beneficjentów pomocy społecznej są stale monitorowane i jest on wspierany do momentu, kiedy jest w stanie sam zapewnić sobie godne warunki życia.

Dzięki tak sprawnemu systemowi Norwegia jest jednym z niewielu krajów, gdzie nie ma ludzi bezdomnych. Osobom nie potrafiącym zapewnić sobie miejsca do zamieszkania gmina pomaga kompleksowo, dając „w dół zamiast ryby”. Po pierwsze, dbając o godność człowieka, gmina zapewnia takiej osobie mieszkanie ze stałą pomocą finansową z jego zasobu. Równoległe, pomaga klientowi przekwalifikować się zawodowo, znaleźć pracę i zapewnia stałe wsparcie, m.in. psychologiczne. Jednocześnie pracownicy NAV stale monitorują przebieg procesu. Kiedy klient sam jest w stanie zapewnić sobie godziwe warunki życia, opuszcza mieszkanie socjalne, wchodzi z powrotem na rynek pracy i wyciąga społecznie.

Norwegowie, ze względu na spory odsetek imigrantów w społeczeństwie, szczególnie dbają, aby te społecznie wyizolowały się, a nie zamykały w swoich środowiskach. Dzięki różnym indywidualnym programom integracyjnym, obejmującym szerokie spektrum działań, nawet wśród uchodźców odsetek zatrudnienia wynosi prawie 80%.

Dbają Norwegów o środowisko naturalne przejawia się równie w rozwijaniu i promocji transportu publicznego. Szczególnie dużego znaczenia nabiera to w dużych miastach, takich jak aglomeracja Oslo. Skutecznie prowadzonych działań sprawiła, że Oslo jest jednym z niewielu miast na świecie, gdzie od trzech lat systematycznie rośnie liczba pasażerów wybierających transport publiczny zamiast prywatnego samochodu. Miasto we współpracy z otaczającym je powiatem ziemskim po wielu latach starań stworzyło jedną firmę, która zarządza całym transportem publicznym. Ponadto, współpraca z narodowym parlamentem w sprawie zmiany obowiązującej legislacji pozwoliła na przekazywanie opłat za użytkowanie dróg na rozwój sieci transportu publicznego. Na sukces całego procesu składa się kilka elementów. W jednych ramach skupiono całą zarządca transportem publicznym przy maksymalizacji *outsourcingu* usług. Umożliwiło to zminimalizowanie zatrudnienia w samej firmie, obniżając tym samym koszty jej prowadzenia. Firma szczegółowo i systematycznie monitoruje skuteczność wprowadzanych rozwiązań i na podstawie uzyskiwanych danych przystosowuje swoją ofertę do oczekiwań klientów-mieszkańców. Uważne spojrzenie w przyszłość rozwoju aglomeracji Oslo pozwala w dużym wyprzedzeniu planować nowe kierunki rozwoju sieci wraz z określeniem sposobu realizacji usług i terminów. Przykładem niech będzie fakt, że zgodnie z przewidywaniami liczba mieszkańców aglomeracji Oslo do 2030 roku wzrośnie o 35%, co dla firmy obsługującej transport publiczny oznacza konieczność dwukrotnego zwiększenia oferty do tego czasu.

Nastawienie na maksymalizację zadowolenia klientów-pasażerów i związane z tym upraszczanie systemu transportu publicznego to jeden ze sposobów przyciągnięcia nowych pasażerów.

Firma wychodzi z założenia, że każdy, niezależnie od wieku i umiejętności technicznych („moja 80-letnia matka na razie zupełnie nie rozumie tego systemu”), powinien być w stanie zaplanować sobie z łatwością podróż komunikacją publiczną bez większych komplikacji. Tylko wtedy, w połączeniu z konkurencyjnymi ofertami cenowymi, taki sposób transportu będzie realną alternatywą dla własnego samochodu. Dodatkowo, ze względu na sporą liczbę turystów latem, wprowadza się oznakowanie każdej z linii w języku angielskim. Prowadzone są aktywne działania zmniejszające obciążenie środowiska naturalnego przez tabor transportu publicznego – zasadniczym celem jest możliwie najpełniejsze zbliżenie się do neutralności pod względem CO₂.

Jak wskazują przykłady przedstawione we wcześniejszych rozdziałach, kilka głównych zakresów tematycznych zdominowało potencjalną współpracę pomiędzy polskimi i norweskimi JST. Tematy te dotyczą m.in. rozwoju i monitoringu usług publicznych, ochrony dziedzictwa kulturowego i promocji udziału w kulturze, zarządzania w obszarze, promocji aktywnego spędzania czasu wolnego, zapobieganiu wykluczeniu społecznemu różnych grup społecznych, ochrony środowiska i promocji postaw ekologicznych.

Dotychczas niewiele jest polskich miast, które aktywnie współpracują z partnerami w Norwegii. Jednakże zakres działań, podejmowanych w ramach takich porozumień, świadczy o tym, że dobre praktyki Norwegów głównie w zakresie projektów „miejscowych” stanowi podstawę tej współpracy.

4.1. Współpraca partnerska miast

4.1.1. Krasnystaw i Gjøvik

Miasta rozpoczęły oficjalną współpracę 14 kwietnia 2007 r. W tym samym roku podpisana została umowa o partnerstwie Gjøvik w projekcie *Budowa ogólnodostępnych stref rekreacji dziecięcej w Krasnymstawie*, który jak dotychczas jest najważniejszą osignięciem kooperacji pomiędzy miastami. Wartość tego projektu to 1 081 466 euro (z tego 85% pochodzi z Mechanizmu Finansowego EOG). Zakładano pierwszą inwestycję - budowę kompleksu sportowo-rekreacyjnego dla dzieci i młodzieży przy Zespole Szkół nr 5 im. Orlika Łwowskich w Krasnymstawie. Zakładała ona budowę wielu uniwersalnych boisk do gier zespołowych oraz obiektów lekkoatletycznych, a także różnego rodzaju obiektów umożliwiających wypoczynek na świeżym powietrzu, jak ścieżki rowerowe, *skate park*, plac zabaw. Miasto Gjøvik udzielało porad w trakcie realizacji projektu i przez cały okres jego realizacji podkreślało udział tego miasta.

Bięcą współpracą obu miast zakłada m.in.:

- organizację imprez masowych dla dzieci i młodzieży. W 2010 roku młodzież z miasta Gjøvik uczestniczyła w organizowanych przez Krasnystaw zawodach sportowych.
- słuchanie do wiadomości z obszaru: rozwoju regionalnego, zapewniania usług publicznych, ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju zasobów ludzkich, zapewnienia opieki zdrowotnej;
- udzielanie porad wnioskodawcy (miastu Krasnystaw) w trakcie realizacji projektu *Budowa ogólnodostępnych stref rekreacji dziecięcej w Krasnymstawie*;
- wymiany do wiadomości w obszarach: zarządzania instytucjami publicznymi, rozwoju miasta.

4.1.2. Suwałki i Notodden

Suwałki i Notodden rozpoczęły współpracę w roku 2005, kiedy to oba uczestniczyły w projekcie *Innovation Circle* (INTERREG III B BSR). 18 lutego 2008 roku została podpisana umowa partnerska pomiędzy obiema JST.

Miasta wspólnie realizują projekt „TRANS-IN-FORM”. Jego celem jest podnoszenie atrakcyjności małych i średnich miast w Regionie Morza Bałtyckiego. Nowe pomysły mają przyczynić się do rozwoju 8 europejskich krajów Regionu Morza Bałtyckiego. Różnorodność miejsc i regionów w Europie uczy się od siebie wzajemnie, a także opracowują wspólne projekty pilotażowe. Program ten ma wpływać na poprawę warunków życia, stopniowe wdrażanie optymalnych rozwiązań w miastach, a także na wymiany do wiadomości i wartości pomiędzy partnerami.

Bie ca współpraca obu miast dotyczy m.in.:

- sfery kulturalnej - wymiana do wiadcze oraz pomoc w organizacji *Suwałki Blues Festiwal*, którego pierwowzorem jest festiwal bluesowy organizowany w Notodden;
- organizowania wspólnych imprez sportowych (turnieje piłki no nej, tenis stołowy) oraz wymiany do wiadcze w przygotowaniu imprez kulturalnych;
- szkół i o rodków edukacyjnych;
- dziedziny zdrowia i opieki społecznej;
- suwalskiego Parku Naukowo Technologicznego Polska Wschód i „GNISTEN” INCUBATOR w Notodden (plan na rok 2011).

4.1.3. Gdynia i Kristiansand

Miasta podpisały umow partnersk 29 wrze nia 1991 roku.

Bie ca współpraca obu miast zakłada m.in.:

- wymian do wiadcze w dziedzinach pomocy społecznej oraz polityki wobec osób niepełnosprawnych;
- współdziałania w walce z przest pczo ci oraz przeciwdziałania narkomanii;
- wymian do wiadcze w dziedzinie sportu pomi dzy klubami sportowymi i wydziałami sportu miast partnerskich;
- wspólne organizowanie wydarze sportowych i kulturalnych.

4.1.4. Warszawa i Oslo oraz Warszawa – Bergen

Porozumienie o współpracy pomi dzy Warszaw a Oslo zostało zawarte 5 wrze nia 2006 r. Realizacja współpracy odbywa si na płaszczy nie projektów dofinansowywanych przez fundusze zewn trzne: Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG.

Współpraca z partnerami norweskimi odbywa si w ramach projektów: „I-SPEED” (INTERREG) oraz „Creative Metropolises – kreatywne metropolie – Wzmacnianie strategii publicznych i narz dzi wsparcia w celu rozwijania ekonomicznego potencjału bran kreatywnych”.

W oparciu o zapisy Umowy o Współpracy Warszawy z Oslo w 2009 r. oba miasta wdroyły projekt pn. *Modernizacja funkcjonowania Biura Rady m.st. Warszawy i sekretariatów Rad Dzielnic m.st. Warszawy*. Poza tym w ramach EOG miasto Oslo było partnerem przy realizacji nast pujących projektów:

- Wykwalifikowana kadra – wysoka jako uslug. Doskonalenie warsztatu pracy pracowników realizuj cych miejsk polityk społeczn*. Celem projektu było podniesienie umiej tno ci zawodowych pracowników zajmuj cych si miejsk polityk społeczn .
- Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie*. Celem projektu było zwi kszenie skuteczno ci dialogu społecznego w m.st. Warszawie.

Ze rodków Norweskiego Mechanizmu Finansowego Warszawa wraz z norweskim miastem Bergen od 2009 roku prowadzi projekt pn. *Renowacja i adaptacja na cele kulturalne piwnic staromiejskich Warszawy na obszarze wpisu na List wiatowego Dziedzictwa UNESCO*, którego celem projektu jest zachowanie szczególnie cennego dziedzictwa kulturowego oraz zwi kszenie atrakcyjno ci oferty kulturalnej i turystycznej miasta i regionu. W ramach tego samego programu realizowany jest tak e projekt o nazwie: *Przełamywanie Barrier – wymiana wiedzy i do wiadcze ekspertów z dziedziny ochrony dziedzictwa kulturowego w zakresie adaptacji obiektów zabytkowych dla potrzeb osób niepełnosprawnych*. Dotyczy on analizy dost pno ci dla osób niepełnosprawnych zabytkowych obiektów architektonicznych i urbanistycznych wraz z propozycj rozwi za dostosowawczych.

Bie ca współpraca tych miast zakłada m.in.: wymian do wiadcze z miastami norweskimi takich dziedzinach jak:

- ◻ likwidacja i walka z przest pczo ci ;
- ◻ polityka zdrowotna i wykluczenie społeczne;
- ◻ rozwój ekonomiczny regionu.

4.1.5. W gliniec i Haa

Gmina W gliniec nawi zała kontakty z gmin Haa z Norwegii w 1992 roku. Regularnie od 2008 roku, prowadzona jest wymiana grup dzieci i młodzie y pomi dzy szkołami w gminach W gliniec i Haa. Przed ka dym podpisaniem umowy dochodzi do wymiany grup nauczycieli. Dwoch nauczycieli ze Szkoły Podstawowej w Ruszowie i W gli cu odbyło roczne studia j zyka angielskiego w Norwegii, koszty studiów w cało ci finansowała gmina Haa.

Szkoły prowadz równie szereg ró nych wspólnych projektów. Na wspólnym blogu polsko-norweskim uczniowie wymieniaj si informacjami z norweskimi kolegami oraz umieszczaj informacje o zrealizowanych projektach. Realizowane s te projekty tematyczne, m.in.: "Moja miejscowo ", "Moja szkoła", "Jak sp dzam czas wolny", "Na co przeznaczam kieszonkowe", "Moja Ojczyzna", "Sporty narodowe", "Tradycje wi teczne", "O wi cim-miejsce holokaustu",

Bie ca współpraca obu miast dotyczy m.in.:

- ◻ zarz dzenia usługami zdrowotnymi i opieki społecznej,
- ◻ wymiany do wiadcze mi dzy urz dami,
- ◻ organizacji społeczne stwa obywatelskiego (NGO)

4.1.6. Nowy S cz i Narvik

Kontakty zagraniczne z miastem Narvik z Norwegii zostały nawi zane w latach sze dziesi tych XX wieku i odnowiono je umow o współpracy podpisan 16 czerwca 2003 r. Miasta realizuj projekty z ró nych dziedzin. W dziedzinie kultury były to m.in.: prezentacja miasta Nowego S cza na uroczysto ciach Tygodnia Polskiego z okazji obchodów 100-lecia Narwiku oraz projekt kulturalno-historyczny pt.: *Polska i Norwegia: bitwa o Narvik 1940*. Celem tego drugiego projektu było poszerzanie wiedzy o tym wydarzeniu w ród dzieci i młodzie y obydwu miast. W sferze infrastruktury miasta kontynuuj wymian ekspertów i informacji nt. technologii w gospodarce wodno- ciekowej.

Bie ca współpraca obu miast zakłada m.in.:

- ◻ polsko-norwesk wymian zespołów muzycznych i chórów.

4.1.7. Malbork i Larvik

Miasta nie posiadaj wi cej umowy. Współpracuj na zasadzie miast zaprzyj a nionych.

13 czerwca 2009 r. w Muzeum Zamkowym w Malborku odbyła si uroczysto ko cz ca tygodnie wi towania norwesko-polskiej współpracy w dziedzinie ochrony zabytków. Cało została zorganizowana przez Ambasad Królestwa Norwegii w Polsce i Muzeum Zamkowe. W trakcie obchodów zagrała norweska grupa folkowa Streif. Koncert był cz ci Tygodnia Historii Norwesko-Polskich, który wpisuje si w czerwcowe obchody 20-lecia solidarno ciowego triumfu. Impreza ma równie zaprezentowa obecny wkład Norwegii w ochron polskiego dziedzictwa kulturowego. Do udziału w obchodach dni Malborka zaproszono orkiestr młodzie ow z Larvik.

4.2. Jak znaleźć miasto partnerskie?

Współpraca partnerska w różnych jej aspektach – gospodarczym, edukacyjnym, w ramach wymiany doświadczeń w zarządzaniu lokalnym – stanowi jedno ze źródeł zdobywania przez JST cennej wiedzy. Szczególnie tzw. *dobre praktyki* w rozwiązywaniu podobnych problemów dają JST możliwość nauki na przykładzie podobnych do nich miast. Gminy i powiaty w ten sposób poszukują sposobów rozwoju, nowych działań lub modyfikują bieżące działania swoich służb czy instytucji, mając możliwość spojrzenia na zagadnienie z innego punktu widzenia. Szeroka tematyka współpracy bliźniaczej miast opisana jest w publikacji Związku Miast Polskich „Współpraca partnerska samorządów – praktyczny przewodnik” z 2009 roku. Broszura ta przedstawia podstawowe zasady rozwoju partnerstwa międzynarodowego. Może ona być przydatna, chociaż Norwegia nie jest częścią programu miast partnerskich UE. W ostatnich latach coraz częściej miasta nie podpisują formalnych porozumień partnerskich, ale po prostu wspólnie realizują projekty ciekawe dla obu stron.

Więcej informacji o partnerstwie w Norwegii na stronie: www.ks.no/IP

Pięć kroków do sukcesu – czyli jak skutecznie współpracować

Współpraca partnerska nie opiera się na improwizacji; musi być dobrze przygotowana, a dobre przygotowanie jest kluczem do sukcesu partnerstwa! Przygotowali my listę najważniejszych punktów, które powinny pomóc Państwu uwzględnić wszystkie elementy w procesie tworzenia dynamicznego i skutecznego projektu – partnerstwa, które przetrwa prób czasu!

Znajdź odpowiedniego partnera

Poszukując miasta partnerskiego, warto od samego początku pamiętać, że z dobrym partnerem powinniśmy mieć coś wspólnego: dziedzictwo kulturowe, podobne położenie geograficzne, zbliżoną liczbę mieszkańców, strukturę gospodarczą itp. Stworzenie interesujących projektów, w które mieszkańcy będą faktycznie zaangażowani, wymaga przynajmniej minimalnej wspólnoty zainteresowań.

Określ wspólne cele

Aby współpraca partnerska rozwijała się w konkretnym kierunku, miasta partnerskie powinny razem określić cele projektu. Bez względu na to, czy chodzi o imprezy sportowe, partnerstwo techniczne, tematyczne sieci współpracy itp., partnerstwo będzie bardziej aktywne, jeżeli współpracujące miasta razem wyznaczą wspólne cele, jeżeli to możliwe wraz z harmonogramem i terminami ich realizacji. Jeżeli partnerstwo ma przetrwać, najlepiej stworzyć w jego ramach różne projekty wieloletnie.

