



KOMPETENTNY URZĄD ZADOWOLENI MIESZKAŃCY

integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości
i efektywności świadczeń lokalnych usług publicznych



Doświadczenia z realizacji projektu Związku Powiatów Polskich



Beneficjenci projektu

„Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy
- integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości
i efektywności świadczenia lokalnych usług publicznych”



KOMPETENTNY URZĄD ZADOWOLENI MIESZKAŃCY

integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości
i efektywności świadczeń lokalnych usług publicznych



Doświadczenia z realizacji projektu Związku Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Kraków 2014



KOMPETENTNY URZĄD ZADOWOLENI MIESZKAŃCY

integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości
i efektywności świadczeń lokalnych usług publicznych

Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna,
nr umowy: DPT/BDGII/POPT/97/13 z 1 lipca 2013 r.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA

Redakcja publikacji:
Monika Karlińska-Nawara
Grzegorz Godziek

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Plac Defilad 1
00-901 Warszawa

Projekt i opracowanie graficzne:
FABRYKA GRAFIKA Jan Michalski
www.fabrykagrafika.com
tel. 503 147 650

Kraków 2014

ISBN 978-83-62251-12-4

SPIS TREŚCI

- 7** **Marek Wójcik**
Zamiast wstępu
- 9** **Monika Karlińska-Nawara**
O Projekcie
- 12** Obszar funkcjonalny
- 14** **Jerzy Kwieciński**
Zarządzanie rozwojem w sytuacji kurczących się zasobów

GRUPY WYMIANY DOŚWIADCZEŃ

- 20** **Jarosław Komża**
Razem można więcej. Praca grup wymiany doświadczeń na rzecz międzysamorządowego partnerstwa w usługach publicznych
- 24** **Marek Legutko**
Grupa wymiany doświadczeń OŚWIATA
Wnioski i podsumowania
- 34** **Jan Friedberg**
Grupa wymiany doświadczeń TRANSPORT
Wnioski i podsumowania
- 44** **Tomasz Sobalski**
Grupa wymiany doświadczeń ZDROWIE
Wnioski i podsumowania

MODELE USPRAWNIEŃ ŚWIADCZENIA USŁUG NA OBSZARACH FUNKCJONALNYCH

- 54** **Grzegorz Godziek**
Praktyczny wymiar opracowanych modeli usprawnienia świadczenia usług na obszarach funkcjonalnych
- 59** **Marek Legutko, dr Małgorzata Jantos, Grzegorz Dziarski, Łukasz Dąbrówka, Damian Michalak**
Model formalno-organizacyjny usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie oświaty na obszarze funkcjonalnym

- 70** **Marek Więckowski, dr Michał Wolański, Bernard Bednorz, Grzegorz Dziarski, Łukasz Dąbrówka, Damian Michalak**
Model formalno-organizacyjny usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie transportu na obszarze funkcjonalnym
- 89** **prof. dr hab. Andrzej Fall, dr Beata Freier, adw. Marcin Haško, Piotr Nowicki, Konrad Korbiński**
Model formalno-organizacyjny usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie zdrowia na obszarze funkcjonalnym
- 110** **Łukasz Dąbrówka, współpraca Grzegorz Dziarski, Marek Legutko, Damian Michalak**
Partnerstwo samorządów, czyli współpraca 2.0

BENCHLEARNING I BENCHMARKING

- 128** **Janusz Szewczuk**
Analiza statystyczna obszarów funkcjonalnych
- 131** **Rafał Rudka**
System Analiz Samorządowych – możliwości wykorzystania narzędzia w planowaniu procesów rozwojowych
- 134** **Magdalena Chacaga, Jacek Adamczyk, Andrzej Sasuła**
Dobre praktyki jako element benchlearningu
- 149** **Barbara Łączna**
Platforma do konsultacji społecznych przygotowana w ramach projektu

Zamiast wstępu

Marek Wójcik

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Pracował jako ekspert Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy samorządowej oraz doradca ministra zdrowia w zakresie restrukturyzacji szpitali. Długoletni samorządowiec, przez kilka lat dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich, redaktor naczelny portalu samorządowego Dziennik Warto Wiedzieć oraz Samorząd TAK.

Celem projektu, który Związek Powiatów Polskich realizował wspólnie z 12 gminami i powiatami z województw małopolskiego i śląskiego, było zwiększenie instytucjonalnej zdolności tych samorządów do podnoszenia, jakości i efektywności usług publicznych w dziedzinie: oświaty, ochrony zdrowia i transportu. Ale ponad roczna współpraca z samorządami miała tak naprawdę wymiar znacząco szerszy. Była próbą znalezienia odpowiedzi – jak skutecznie zarządzać miastami, gminami i powiatami w obecnej i przyszłej sytuacji kurczenia się zasobów, a także w obliczu poważnych wyzwań demograficznych, jakie są naszym udziałem już od kilku lat, a które w najbliższym czasie mogą się jeszcze znacząco nasilić.

Stajemy bowiem, jako samorządy, w obliczu skutków już zrealizowanych programów – dotyka nas wzrost wydatków bieżących (koszty eksploatacji nowej infrastruktury), wzrastają wydatki na obsługę i spłatę zadłużenia zaciągniętego na finansowanie inwestycji.

Na to wszystko nakładają się także możliwe następstwa zmian społeczno-ekonomicznych.

Jak w tych warunkach skutecznie zarządzać procesami rozwojowymi i jak w sposób świadomy budować przyszłość naszych lokalnych wspólnot? Jak przygotować się do absorpcji środków z obecnej, nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, tak, aby środki te spożytkować mądrze, tworząc bazę podatkową na następne lata, a nie kolejne inwestycje, które wyłącznie obciążą budżety JST prowadząc je do nieuchronnego kryzysu. Próbie poszukiwania nowatorskich – na skalę naszego kraju – rozwiązań w tym zakresie dedykowaliśmy projekt *Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy - integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczenia lokalnych usług publicznych*.

Główną ideą zespołu realizującego projekt było promowanie integrowania działań (w interesujących nas sektorach tj. oświaty, ochrony zdrowia i transportu) wszystkich jednostek samorządu na danym obszarze tj. powiatu i gmin wchodzących w jego skład.

Kluczowe było założenie, iż wspólna realizacja szeregu zadań publicznych przez wiele podmiotów i przekraczanie granic administracyjnych poszczególnych JST może

być skuteczną odpowiedzią na oczekiwane przez mieszkańców stałe podnoszenie, jakości usług publicznych w sytuacji, w której środki na ich realizację – w skali pojedynczych samorządów w sposób zauważalny się kurczą. Podejście to, którego celem jest budowanie zintegrowanego zarządzania rozwojem terytorialnym, jest też w pełni zgodne z nowymi regulacjami europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju. Kładą one jednoznacznie nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych.

Przejście w zarządzaniu rozwojem - od podejścia sektorowego i tradycyjnej redystrybucji pieniędzy - do zarządzania zintegrowanego terytorialnie - ma polegać na konsolidowaniu i koordynowaniu zarówno działań różnych podmiotów publicznych, jak i środków na rozwój pozostających w ich dyspozycji – na obszarach określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie. Obszarach charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi.

Realizatorzy projektu zaprezentowali więc partnerom samorządowym wymierne korzyści płynące ze współpracy - w zakresie zarządzania usługami publicznymi - która przekracza granice gmin. Dostarczyli także gminom i powiatom uczestniczącym w projekcie praktycznych narzędzi służących budowaniu partnerstw samorządowych.

Jeżeli dzięki temu udało się zarazić samorzady uczestniczące w projekcie ideą współpracy, a przynajmniej zapoczątkować pierwsze działania zmierzające do tworzenia trwałych ram współdziałania, to dowód, że projekt miał głęboki sens. Jeżeli stworzone w ramach projektu podwaliny współpracy okażą się trwałe i samorzady będą je samodzielnie rozwijać i doskonalić będzie można uznać, że projekt zakończył się prawdziwym sukcesem.

Natomiast, jeżeli inne samorzady – korzystając z doświadczeń tego projektu, zawartych w niniejszej publikacji, zostaną zainspirowane ideą współpracy i podejmą działania zmierzające do integrowania zarządzania rozwojem w swoich obszarach funkcjonalnych - będziemy po prostu niezwykle usatysfakcjonowani.

O projekcie

Monika Karlińska-Nawara

Prezes Fundacji im. Marszałka Marka Nawary, koordynator wielu projektów doradczych dla samorządów m.in. w Związku Powiatów Polskich, a w przeszłości: wieloletni dyrektor Biura Informacji Urzędu Miasta Krakowa, wiceprezes Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, animatorka wielu samorządowych inicjatyw lokalnych.

Projekt *Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy - integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczenia lokalnych usług publicznych* realizowany był w ramach *Konkursu Dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego na działania wspierające podnoszenie dostępności, jakości i efektywności usług publicznych a finansowany z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna*. Działania w projekcie zaplanowane pierwotnie na blisko 1,5 roku ostatecznie – z powodu początkowych perturbacji związanych z wycofaniem się kilku samorządów z wcześniej złożonych deklaracji udziału – realizowany był w okresie od 1 lipca 2013 roku do 31 grudnia 2014 roku.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami projekt objął dwa powiaty – jeden w województwie małopolskim i jeden w województwie śląskim. W założeniu twórców projektu oba powiaty winny cechować się zbliżonymi parametrami rozwoju, w tym peryferyjnym położeniem w swoich województwach. W związku z tym po wykonaniu szeregu analiz do projektu zdecydowano się wybrać powiaty gorlicki (Małopolska) oraz zawierciański (Śląsk). Gminy uczestniczące w projekcie to – z Małopolski: Gorlice (miasto), Biecz, Bobowa, Lipinki, Moszczenica, Ropa, Sękowa, Uście Gorlickie i powiat gorlicki, zaś ze Śląska: Zawiercie, Szczekociny oraz powiat zawierciański. Jak widać z powyższego zestawienia nie udało się niestety uzyskać porównywalnej liczby gmin z obu powiatów.

Projekt składał się z trzech zasadniczych etapów:

- pierwszy polegał na przeprowadzeniu zintegrowanej (tj. powiatowo-gminnej) diagnozy stanu zaspokojenia lokalnych potrzeb społecznych w zakresie trzech sektorów usług objętych projektem. Analizy przeprowadzono zarówno z punkt widzenia usługobiorców (mieszkańcy), jak i usługodawców (administracja). Przeprowadzono także badania opinii mieszkańców na obszarze objętym projektem i wykonano analizy organizacyjno-funkcjonalne form i sposobów świadczenia usług przez administrację samorządową;
- w etapie drugim z wykorzystaniem metody benchmarkingu i benchlearningu starano się wypracować z samorządami zaangażowanymi w projekt szereg działań zmierzających do samodoskonalenia zarządzania usługami publicznymi.

W tym celu stworzono m.in. trzy dziedzinowe Grupy Wymiany Doświadczeń, które spotykały się przez cały okres realizacji projektu na 5 kolejnych spotkaniach;

- ostatni etap to opracowanie modeli formalno-organizacyjnych usprawnienia świadczenia usług publicznych w danej dziedzinie, a także - dla obu obszarów - zintegrowane plany (strategie, polityki) dla gmin i powiatu w 3 dziedzinach (oświata, zdrowie, drogi). Także na tym etapie wdrożono platformę elektroniczną do przeprowadzania konsultacji społecznych, a także opracowano historyczne dane statystyczne dla JST zaangażowanych w projekt, którymi „napelniono” System Analiz Samorządowych oraz przygotowano samorzady do aktywnego i twórczego wykorzystywania tego narzędzia w przyszłości.

Za największy sukces projektu należy uznać determinację samorządów w realizacji tego projektu w trudnym roku z podwójnymi wyborami: do Parlamentu Europejskiego w maju i jesiennymi - samorządowymi.

Tą drogą pragnę podziękować zarówno Szefom Gmin i Powiatów, Sekretarzom, jak i pozostałym Pracownikom urzędów i jednostek, którzy poświęcili sporo czasu na udział w szkoleniach, warsztatach i konferencjach oraz na konsultacje dokumentów, które powstawały pod kierunkiem ekspertów. Dziękuję także za wiele życzliwych słów pod adresem zespołu projektowego oraz zapraszanych przez nas ekspertów i doradców.

Wierzę, że o zasadności projektu świadczyć będzie to, że działania w nim zapoczątkowane będą teraz – w różnej formule – rozwijane i kontynuowane w poszczególnych samorządach oraz na obszarach objętych naszym wspólnym projektem.

KALENDARIUM SPOTKAŃ

	MIESIĄC	WYDARZENIE
1	Luty	Konferencja inauguracyjna - Wieliczka
2	Kwiecień	Pierwsze spotkanie każdej z Grup Wymiany Doświadczeń – Ropa, Zawiercie
3	Maj	Drugie spotkanie każdej z Grup Wymiany Doświadczeń – Zawiercie
4	Czerwiec	Trzecie spotkanie każdej z Grup Wymiany Doświadczeń - Bobowa
5	Wrzesień	Czwarte spotkanie każdej z Grup Wymiany Doświadczeń – Raclawice
6		Konferencja mid-term - Śmitowice
7	Październik	Warsztaty SAS - Gorlice i Zawiercie
8		Warsztaty z konsultacji społecznych - Gorlice i Zawiercie
9		Warsztaty strategiczne - Gorlice i Zawiercie
	Listopad	Piąte spotkanie każdej z Grup Wymiany Doświadczeń - Gorlice i Zawiercie
	Grudzień	Konferencja podsumowująca - Kraków
		Wydawnictwo podsumowujące projekt

PRODUKTY PROJEKTU

1. **Raporty porównawcze z badań** kluczowych osób w urzędach oraz mieszkańców porównujące aspekty badawcze pomiędzy urzędami biorącymi udział w projekcie oraz opinie wyrażone przez klientów i mieszkańców poszczególnych JST.
2. **Analizy organizacyjno-funkcjonalne** w zakresie zdrowia, oświaty i transportu dla obu powiatów.
3. **Raport z badań zależności i powiązań pomiędzy JST** na obszarze funkcjonalnym powiatu gorlickiego w zakresie transportu, przygotowany na wniosek GWD Transport.
4. **Raport z analiz ruchu drogowego** wspomagający ocenę warunków ruchu, porównanie natężeń ruchu na drogach powiatowych z natężeniami ruchu na drogach wojewódzkich i krajowych oraz prognozowanie wartości stanowiących podstawę do podejmowania decyzji i planowania w powiecie zawierciańskim przygotowany na wniosek GWD Transport.
5. **12 filmów**, które miały na celu ukazanie dobrych praktyk samorządów uczestniczących w projekcie.
1. **Opisano 48 dobrych praktyk z 3 dziedzin** (oświaty, transportu z drogami i zdrowia), z czego 36 dotyczą sięwzięć samorządów biorących udział w projekcie.
2. **Wykonano informatyczną platformę do konsultacji społecznych** dla każdego z samorządów, składającą się z części administracyjnej oraz użytkowej.
3. **Opracowano informatyczny system analiz usług powiatowych sektora ochrony zdrowia na potrzeby SAS**, kompatybilny z istniejącym.
4. **Pozyskano i uzupełniono dane historyczne oraz aktualne** w bazach Systemu Analiz Samorządowych dla 12 samorządów.
5. **Wykonano dwa raporty** dla każdego z powiatów oraz „podraporty” dla każdego z JST na podstawie danych zamieszczonych w SAS wraz z interpretacją stanowiącą swego rodzaju diagnozę stanu.
6. **Przygotowano modele formalno-organizacyjne** usprawnienia świadczenia usług publicznych w obszarze oświaty, transportu i zdrowia odrębnie dla jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie z terenu powiatu gorlickiego i powiatu zawierciańskiego.
7. **Opracowano Zintegrowane Plany Wdrożenia Modelu** Formalno-Organizacyjnego Usprawnienia Świadczenia Usług dla każdego z powiatów, w trzech obszarach tematycznych objętych projektem.
8. **Wydawnictwo podsumowujące projekt.**

Obszar funkcjonalny

Na lata 2014–2020 określono nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju wprowadzające nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Opierają się one na założeniu przejścia w zarządzaniu rozwojem od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie, polegającego na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi. To obszary funkcjonalne stały się punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych (wartowiedzec.org).

Obszar funkcjonalny nie jest to przypadkowo lub dowolnie określony obszar. Jego charakterystykę i typologię przedstawia *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK), najważniejszy krajowy dokument planowania przestrzennego, przyjęty przez rząd w grudniu 2011 roku, na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. KPZK wprowadza pojęcie obszaru funkcjonalnego, jego typy i określa kto jest odpowiedzialny za ich wyznaczenie i według jakich kryteriów należy to uczynić.

Obszar Funkcjonalny (OF) stanowi zatem zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. Może obejmować obszar części powiatu, powiatu lub kilku gmin oraz w wybranych przypadkach kilku powiatów. KPZK bazuje na definicji „obszaru problemowego” z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określa go jako **obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych** wskazanych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Definicja ta nie wyczerpuje pojęcia obszaru funkcjonalnego, więc KPZK rozbudowuje ją o zapis **zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju.**

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju wyróżnia:

Miejskie obszary funkcjonalne (MOF):

- **Ośrodki wojewódzkie (metropolitalne),**
- **Ośrodki regionalne,**
- Ośrodki subregionalne,
- Ośrodki lokalne;

Wiejskie obszary funkcjonalne:

- Uczestniczące w procesach rozwojowych,
- Wymagające wsparcia procesów rozwojowych.

Ośrodki oznaczone pogrubieniem są rekomendowane lub zalecane do zdefiniowania. Ośrodki subregionalne i lokalne, jeśli nie podejmą starań by być częścią jakiegoś partnerstwa funkcjonalnego, mogą mieć utrudniony dostęp do korzystania z funduszy.

Jak i kto wyznacza obszary funkcjonalne?

Nakreślenie precyzyjnych kryteriów wyznaczania obszarów funkcjonalnych KPZK pozostawia Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju (dawniej Ministerstwu Rozwoju Regionalnego). A samo wyznaczanie tych obszarów i proponowanie ich zagospodarowania oddało władzom samorządowym województw, które w drodze konsultacji społecznych z samorządami określiły je w planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju. Dzięki temu, możliwe stało się uzgodnienie sposobu zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, które w części mogą na siebie zachodzić (wartowiedziec.org). Takie podejście jest zgodnie z:

- europejską polityką spójności na lata 2014-2020 (Rozporządzenie ogólne KE - Rozporządzenia szczegółowe dot. EFRR, EFS, FS, i in.);
- krajową polityką rozwoju: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030*, *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Koncepcja Przestrzennego Rozwoju Kraju*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*.

Dokumenty europejskie i krajowe stanowią podstawy dla opracowanych i wynegocjowanych dokumentów Umowy Partnerskiej pomiędzy RP a UE.

Koncepcja obszarów funkcjonalnych umożliwia realizowanie polityki zorientowanej terytorialnie i stanowi fundament do realizowania systemu zarządzania wykorzystującego współpracę partnerów międzysektorowych, interesariuszy. Stanowi to fundamentalną zmianę odejścia od paradygmatu konkurencyjnego modelu jaki niejako funkcjonował w perspektywie 2007-2013 do paradygmatu współpracy wielopoziomowej i międzysektorowej.

Przyjęcie jako kluczowego założenia współpracy pomiędzy samorządami oraz partnerami społecznymi tworzy nową przestrzeń do działań w każdym z obszarów polityk publicznych.

Zarządzanie rozwojem w sytuacji kurczących się zasobów

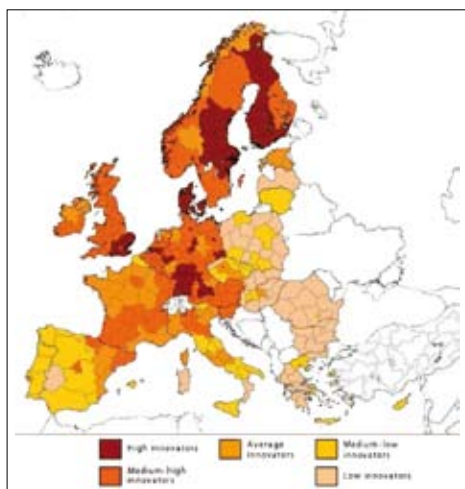
dr Jerzy Kwieciński

Prezes Fundacji Europejskie Centrum Przedsiębiorczości i przedsiębiorca, a wcześniej ekspert Banku Światowego, UNDP, Komisji Europejskiej. Wiceminister Rozwoju Regionalnego w latach 2005-2008 odpowiedzialny za koordynację polityki rozwoju kraju oraz za przygotowanie dokumentów strategicznych i operacyjnych.

1. Wprowadzenie

W związku z wejściem w życie nowej unijnej perspektywy finansowej 2014-2020, najbliższe lata będą z jednej strony stanowiły olbrzymią szansę dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) ze względu na nowe fundusze unijne, ale z drugiej strony samorządy będą musiały stawić czoła nowym wyzwaniom i reagować na zmiany w otoczeniu funkcjonowania JST. Niewątpliwie JST będą musiały zarządzać lokalnym rozwojem w warunkach kurczących się zasobów.

Celem działań JST powinno pozostać zwiększanie poziomu i jakości życia mieszkańców poprzez podnoszenie stopnia dostępności, jakości i efektywności świadczenia usług publicznych. Natomiast tradycyjne dziedziny działania JST takie jak: oświata, ochrona zdrowia czy transport publiczny będą musiały zostać poważnie uzupełnione o działania związane z aktywizacją ekonomiczną.



Do wyzwań, z którymi będą musiały się zmierzyć samorządy w najbliższych latach, możemy zaliczyć:

- utrzymanie rozwoju lokalnego w warunkach stopniowego zmniejszania się zasobów;
- utrzymywanie dynamiki rozwoju lokalnego w kontekście zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i nowej polityki rozwoju na poziomie unijnym i krajowym (o tych czynnikach więcej poniżej w tekście);

Innowacyjność regionów w Unii Europejskiej

Źródło: Regional Innovation Scoreboard 2009, European Commission, Enterprise and Industry

- stałe podnoszenie sprawności instytucjonalnej;
- podnoszenie stopnia dostępności, jakości i efektywności świadczenia usług publicznych.

W otoczeniu funkcjonowania JST zachodzą poważne zmiany. Muszą one być brane pod uwagę przez samorządy przy planowaniu polityki rozwoju lokalnego i realizacji poszczególnych zadań.

Szczególne znaczenie dla JST mają skutki zmian w sytuacji społeczno-ekonomicznej, takie jak:

- wzrost wydatków bieżących samorządów, np. w związku z kosztami eksploatacji nowej infrastruktury czy nowymi zadaniami;
- wzrost wydatków JST na obsługę i spłatę zadłużenia zaciągniętego na finansowanie inwestycji;
- wzrost wydatków odbiorców usług (np. w związku z amortyzacją nowo zbudowanej infrastruktury);
- spadek dochodów podatkowych samorządów z PIT i CIT w wyniku niższego wzrostu gospodarczego, mniejszego zatrudnienia czy większego bezrobocia;
- oraz skutki zmian demograficznych, w tym:
 - spadek popytu na usługi i infrastrukturę publiczną,
 - spadek podaży siły roboczej na lokalnych i regionalnych rynkach pracy,
 - zmniejszanie się ilości dzieci uczących się w szkołach, co skutkuje mniejszym popytem na usługi oświatowe,
 - wzrost jednostkowych kosztów usług publicznych dla odbiorców tych usług,
 - spadek dochodów podatkowych JST, w związku z przejściem w wiek emerytalny roczników powojennego wyżu demograficznego,
 - wzrost popytu na usługi zdrowotne w wyniku starzenia się społeczeństwa.

2. Nowy paradygmat rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny w najbliższych latach, w przypadku wielu samorządów, będzie następować w warunkach stopniowego zmniejszania się zasobów, co będzie stanowić nie lada wyzwanie dla tych samorządów. Tym bardziej trzeba je będzie efektywnie wykorzystać dla rozwoju. Notowany obecnie wzrost wydatków oraz spadek lub stagnacja dochodów JST mogą się utrzymywać. Mogą następować przypadki utraty zdolności stabilnego finansowania przez samorządy istniejącej infrastruktury i świadczonych usług.

W tych nowych warunkach konieczna jest zmiana paradygmatu rozwoju lokalnego z dotychczasowego modelu skoncentrowanego na tradycyjnych dziedzinach działalności JST takich jak oświata, ochrona zdrowia czy transport publiczny, na rozwój w znacznie większym niż dotychczas stopniu oparty na **aktywizacji ekonomicznej**.

Formy i instrumenty aktywizacji ekonomicznej, które mogą być zastosowane przez samorządy to m.in.:

- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i wspieranie rozwoju lokalnych firm, szczególnie małych i średnich;
- udostępnianie terenów inwestycyjnych i obiektów dla działalności gospodarczej;
- rozwój produktów lokalnych i regionalnych i zdobywanie dla nich nowych rynków zbytu;
- promowanie przygotowywania i wdrażania przez lokalne firmy nowych innowacyjnych technologii i rozwiązań w produkcji i usługach;
- rozwój przedsiębiorstw ekonomii społecznej;
- podnoszenie kwalifikacji lokalnej siły roboczej;
- wspieranie aktywności społecznej i ekonomicznej mieszkańców i firm, w tym współpraca z instytucjami otoczenia biznesu.

3. Współpraca JST

W najbliższych latach zupełnie nowego znaczenia nabiera współpraca JST, zarówno pomiędzy samymi samorządami, jak z sektorem prywatnym, w tym z sektorem pozarządowym. Nacisk na taką współpracę mocno zaakcentowany jest w dokumentach strategicznych, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Do form takiej współpracy samorządów możemy zaliczyć:

- partnerstwo publiczno-publiczne. Są to związki międzygminne w formie stowarzyszeń czy konkretnych porozumień, często organizowane na rzecz współpracy na konkretnym obszarze, np. na terenie aglomeracji, obszaru metropolitarnego czy powiatu. Przykłady to np.: projekty wodociągowo-kanalizacyjne, projekty transportu publicznego, zagospodarowywanie odpadów stałych, projekty promocji;
- partnerstwo publiczno-społeczne. Może być realizowane między JST, ale we współpracy z organizacjami pozarządowymi i dotyczyć np.: rozwiązywania problemów społecznych (np. w dziedzinie rynku pracy, integracji społecznej, edukacji, przeciwdziałanie ubóstwu) czy realizacji projektów z dziedziny kultury i dziedzictwa narodowego;
- partnerstwo publiczno-prywatne. Dotyczy współpracy JST z sektorem prywatnym i nawiązanie takiej współpracy przez samorządy jest najczęściej motywowane względami finansowymi (brakiem własnych środków). Przykłady to np.: projekty w sektorze zdrowia, projekty związane z zagospodarowaniem odpadów, projekty turystyczne i rekreacyjne, infrastruktura techniczna;
- inne formy współpracy, np.: klastry i inne powiązania, współpraca międzynarodowa, przygotowywanie i realizacja strategii i programów, spotkania, dyskusje, imprezy kulturalne.

4. Nowa perspektywa finansowa 2014-2020

W skali europejskiej większość województw w Polsce należy do kategorii najmniej innowacyjnych regionów (wykres poniżej). Przekłada się to na stosunkowo niski poziom rozwoju tych regionów. Kwestia innowacyjności stanie się największym wyzwaniem dla Polski i polskich regionów w tej nowej perspektywie finansowej.

Najważniejszym dokumentem programowym Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej jest strategia *Europa 2020*. Główne cele wytyczone w tym dokumencie to:

1. osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata na poziomie 75%;
2. poprawa warunków dla prowadzenia działalności B+R i przeznaczenie co najmniej 3% PKB na inwestycje w badania i rozwój;
3. osiągnięcie celów 20/20/20 w zakresie klimatu i energii (20% redukcja emisji CO₂ w stosunku do 1990 roku, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% bilansu energetycznego, zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%);
4. Podniesienie poziomu wykształcenia poprzez ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę do 10% i zwiększenie odsetka uzyskujących wyższe wykształcenie do 40% wśród przedstawicieli młodego pokolenia;
5. Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln.

Wszystkie działania w nowej perspektywie finansowej, w tym te finansowane ze środków europejskich, mają się przekładać na osiągnięcie powyżej zarysowanych celów. W związku z tym zostały wytyczone nowe kierunki reformy dotyczące polityki spójności i integracji wielu dziedzin polityki publicznej UE dla realizacji celów strategii *Europa 2020*. W przypadku polityki spójności wprowadzono nowe mechanizmy koncentracji interwencji (tzw. *ring fencing*), większy nacisk położono na osiąganie wyników oraz zdolność instytucjonalną, wprowadzono bardzo silną warunkowość *ex-ante*.

Wszystkie działania – w nowej perspektywie finansowej – powinny być podporządkowane realizacji 11 celów tematycznych UE:

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych;
3. Podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury;
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów;
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych;
8. Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników;
9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem;
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Koncentracja wydawania środków oznacza (zasada *ring fencing*), że na przykład 50% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) musi zostać przeznaczonych na cele 1, 2, 3 i 4, w tym na cel 4 minimum 10% EFRR, zaś minimum 20-25%

środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i EFRR ma być przeznaczony na cele 8, 9 i 10, w tym na cel 9 minimum 20% środków z EFS.

Na poziomie krajowym podstawowym dokumentem strategicznym dla Polski jest *Umowa Partnerstwa 2014-2020*. Jest to dokument opisujący strategię wykorzystania środków UE do realizacji celów rozwojowych kraju. Założenia *Umowy Partnerstwa* wskazują m.in. na obszary interwencji polityki spójności i układ programów operacyjnych. Środki unijne będą wspierać trzy główne cele rozwojowe (zgodnie ze *Strategią Rozwoju Kraju 2020*):

1. Wsparcie dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki.
2. Poprawa spójności społecznej i terytorialnej.
3. Podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

Działania w Polsce będą realizowane w ramach następujących programów operacyjnych:

- Program operacyjny dotyczący innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw – PO Inteligentny Rozwój (PO IR) – 8,6 mld euro z UE;
- Program operacyjny dotyczący gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego – PO Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – 27,5 mld euro;
- Program operacyjny dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia – PO Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER) – 4,4 mld euro;
- Program operacyjny dotyczący rozwoju cyfrowego – PO Polska Cyfrowa (PO PC) – 2,3 mld euro;
- Regionalne Programy Operacyjne – 31,2 mld euro;
- Program Operacyjny Polski Wschodniej (PO PW) – 2,1 mld euro;
- Program pomocy technicznej (PO PT) – 0,7 mld euro;
- Program dotyczący rozwoju obszarów wiejskich PROW;
- Program dotyczący rozwoju obszarów morskich i rybackich;
- Programy dotyczące europejskiej współpracy terytorialnej - programy ponadregionalne.

W nowej perspektywie finansowej 2014-2020 rośnie rola regionów we wdrażaniu polityki spójności i następuje dalsza decentralizacja zarządzania funduszami unijnymi, co oznacza, że 55% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 75% Europejskiego Funduszu Społecznego będzie zarządzane z poziomu regionu. Programy regionalne będą dwufunduszowe: EFRR i EFS. Ponadto regiony muszą określić tzw. inteligentne specjalizacje (*smart specialisations*), na które ma być skierowana przynajmniej połowa środków w programach regionalnych. Zwiększa się rola instrumentów zwrotnych, mają stanowić przynajmniej 10%. Nadal będą dominować inwestycje infrastrukturalne, ale nieco mniej pieniędzy będzie skierowane na transport (ale więcej na transport przyjazny środowisku, szczególnie na transport kolejowy i publiczny, a mniej pieniędzy na drogi), a więcej na innowacyjność, MŚP, gospodarkę niskoemisyjną z efektywnością energetyczną i OZE.



GRUPY WYMIANY DOŚWIADCZEŃ

Razem można więcej

Praca Grup Wymiany Doświadczeń na rzecz międzysamorządowego partnerstwa w usługach publicznych

Jarostaw Komża

Analityk Związku Powiatów Polskich i doradca Związku Miast Polskich ds. polityki spójności 2014-2020. Wieloletni samorządowiec i pracownik Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zaangażowany w pracę Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Członek zespołu redakcyjnego portalu dla samorządowców Dziennik Warto Wiedzieć. Uczestniczy w wielu projektach doradczych dla gmin i powiatów.

Każdy sobie rzepkę skrobie, a szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie **Czyli o konieczności współpracy**

Stała, przemyślana i zaplanowana kooperacja pomiędzy sąsiedzkimi samorządami lokalnymi, nie tylko od czasu do czasu - przy realizacji wybranych przedsięwzięć, ale także w bieżącym organizowaniu i świadczeniu lokalnych usług publicznych - przestała być już tylko incydentalnym przejawem wyższego poziomu świadomości niektórych liderów lokalnych i dowodem ich perspektywicznego spojrzenia. Stała się dziś koniecznością. Z podstawowego powodu: trudności z utrzymaniem ekonomicznej masy krytycznej do finansowania usług publicznych. Z jednej strony wskutek problemów demograficznych, obniżających bazę dochodową gmin i powiatów oraz konieczności zapewnienia nakładów na utrzymanie już wybudowanej infrastruktury. A z drugiej wobec rosnących oczekiwań mieszkańców oraz wymuszania finansowania coraz to nowszych zadań, nakładanych na samorządy przez rząd i parlament bez przekazywania źródeł na ich finansowane.

Wnioski te coraz mocniej odzwierciedlane są w generalnych przepisach prawa samorządowego, decydującego o sposobie świadczenia usług publicznych. Przesłanki te widać również w regulacjach nowej polskiej polityki rozwoju regionalnego oraz zasadach rządzących nową europejską polityką spójności, pozostającej wciąż najważniejszym źródłem finansowania rozwoju, nie tylko samorządów. Wobec powyższych wyzwań rozwojowych formułują one przed zarządzaniem publicznym w skali krajowej, jak i lokalnej - konieczność właściwego zidentyfikowania własnego potencjału oraz planowania rozwoju i świadczenia usług publicznych - nie ze sztywnej perspektywy granic administracyjnych, a elastycznie ze względu na adekwatność wobec geografii występowania czynników potencjału i potrzeb społecznych. A dla jednych i dla drugich - granice administracyjne nie istnieją.

Stąd właściwym podmiotem i adresatem zarządzania publicznego staje się dziś nie jednostka administracyjna, a obszar funkcjonalny, który tworzyć może kilka takich jednostek. W zależności od osiągnięcia stopnia funkcjonalności tego obszaru, czyli geografii wystę-

powania i nasycenia potrzeb społecznych oraz efektywności ekonomicznej ich zaspokojenia świadczeniem usług publicznych. Z pewnością każda jednostka osadnicza jest częścią jakiegoś obszaru funkcjonalnego. Co najwyższej jej władze nie są tego świadome.

Dajcie mi narzędzia

Czyli jak sformułowaliśmy ten projekt

Wobec powyższych wyzwań rozwojowych zarządzanie strategiczne w samorządach, ale także operacyjne zarządzanie bieżącym świadczeniem usług publicznych, musi ulegać modernizacji i usprawnieniom, by móc sprostać potrzebom lokalnej wspólnoty i podwyższać jakość jej życia, jako swojej naczelnej misji.

Założyliśmy, że aby skutecznie zachęcić samorządowców do współpracy, należy przekazać im konkretne instrumenty temu służące, które będą mogli wdrożyć do bieżącego zarządzania. A najlepiej – wspólnie z nimi te narzędzia wypracować. Dlatego istotą projektu nie było namawianie uczestników do zawiązywania strategicznych partnerstw, jako celu samego w sobie. Naszym celem było wypracowanie gotowych mechanizmów, rozwiązań, usprawnień do stosowania w procesach składających się na bieżące zarządzanie świadczeniem lokalnych usług publicznych w trzech sektorach. Do tego nie na terenie pojedynczej jednostki administracyjnej, ale na obszarze funkcjonalnym. Ze względu na uczestników projektu, reprezentujących dwa rodzaje jednostek samorządu – gminy i powiaty, jako modelowy, uproszczony obszar funkcjonalny przyjęliśmy obszar powiatu. Dopuszczając w samym założeniu odstępstwa od tak nakreślonego obszaru i ustalenie innych jego granic przez lokalne władze, ale – co ważne – biorąc pod uwagę kryteria jego funkcjonalności, czyli wspomniane wyżej – geografie występowania i nasycenia potrzeb społecznych oraz efektywność ekonomiczną ich zaspokojenia świadczeniem usług publicznych.

To, czego wystucham – zapomnę. To, czego wystucham i co zobaczę – zapamiętam. To, czego wystucham, co zobaczę i o czym będę mógł z kimś podyskutować – zaczynam rozumieć

Czyli o grupach wymiany doświadczeń

Konstruując projekt przyjęliśmy założenie, że z punktu widzenia jego efektywności i skuteczności, właściwe będzie zastosowanie – jako jednej z form pracy projektowej – metody warsztatowej, aktywizującej uczestników. Metody, którą po pierwsze zorganizowalibyśmy jeden z etapów projektu. Bowiem każde zadanie projektowe zostało tak pomyślane, aby jego produkty służyły kolejnemu – były dla kolejnej fazy projektu punktem wyjścia. A po drugie, metoda, która przede wszystkim aktywizowałaby uczestników – pracowników samorządowych urzędów gminnych i powiatowych z dwu obszarów geograficznych.

Wybraliśmy metodę *Grup Wymiany Doświadczeń (GDW)*, która sprawdziła się w innych projektach doradczych, prowadzonych przez Związek Powiatów Polskich. Nazywana przez samorządowców „praktycznym uniwersytem”, cieszy się ich największym uznaniem. Koncepcja działania grup wymiany doświadczeń związana jest pojęciem *benchlearningu*.

Określa się nim metodę edukacyjną, polegającą na samodoskonaleniu w oparciu o: doświadczenia obserwowane u innych podczas wspólnych dyskusji, wyciąganie wniosków podczas wspólnej pracy w dłuższym okresie, porównując uzyskiwane wyniki, metody działania i opracowując wspólnie plany usprawnień, a następnie ich wprowadzanie do własnej działalności.

Ponieważ przyjęliśmy pracę w trzech sektorach usług publicznych: transporcie, oświacie i ochronie zdrowia, utworzyliśmy trzy grupy dedykowane tym trzem sektorom. Do animacji każdej z grup zaproszony został zewnętrzny moderator – ekspert w danej dziedzinie, posiadający także umiejętności koordynacji pracy grupowej.

Przed każdą z grup postawiliśmy cel nadrzędny (będący także celem samego projektu), którym było zidentyfikowanie – w przypadku grup wymiany doświadczeń metodą koordynowanej dyskusji samorządowych praktyków – możliwych pól współpracy gminno-powiatowej w integrowaniu organizacji i świadczenia usług publicznych na szerszym niż jedna gmina obszarze.

Jako punkt wyjścia do pracy uczestnicy otrzymali produkty poprzednich etapów. Pierwszym były wyniki badań opinii mieszkańców obu obszarów i przedstawiciele obu lokalnych administracji samorządowych. Drugim – przygotowany dla każdego z obszarów przez zewnętrznych ekspertów wyjściowy raport strategiczny, prezentujący zarówno specyfikę danego obszaru, jak i wyjściową analizę możliwości współpracy pomiędzy oboma rodzajami jednostek samorządu w każdym z trzech sektorów usług publicznych.

Produkty pracy trzech grup wymiany doświadczeń, spisane w raportach ich moderatorów posłużyły z kolei jako jedno ze źródeł dla wykonawców zasadniczego, finalnego zadania. Było nim opracowanie docelowych modeli usprawnień w zarządzaniu usługami w trzech sektorach na obu obszarach funkcjonalnych oraz planów ich wdrożenia. Przedstawione usprawnienia odpowiadają zarówno lokalnym specyfikom obu obszarów, jak i istniejącym ramom prawnym i wnioskom z tzw. dobrych praktyk krajowych i zagranicznych. Chcieliśmy bowiem osiągnąć maksymalną możliwą uniwersalność zaproponowanych rozwiązań, formułując jednocześnie konieczne postulowane zmiany. Pozwoli to na ich adaptację do innych lokalnych uwarunkowań, a także na sformułowanie właściwych wniosków legislacyjnych i organizacyjnych.



GRUPA WYMIANY DOŚWIADCZEŃ

OŚWIATA



Grupa Wymiany Doświadczeń OŚWIATA wnioski i podsumowania

Marek Legutko

Szef Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w latach 2006–2008, matematyk, ekspert w zakresie edukacji. Współautor i uczestnik szeregu projektów dotyczących standardów kształcenia, jakości edukacji i egzaminów zewnętrznych.

Na początku była Wieliczka

Jak to z wymianą doświadczeń samorządowej oświaty było...

Refleksja nad znaczeniem terminów w nazwie projektu *Kompetentny urząd zadowoleni mieszkańcy – integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczenia lokalnych usług publicznych* może być dobrym punktem wyjścia do wymiany doświadczeń na temat udziału w projekcie, na temat „zakupu” idei, pomysłów, argumentów i informacji do wykorzystania „od zaraz” lub „w przyszłości”.

Kompetentny to uprawniony do działania, decydowania; mający kwalifikacje do wydawania sądów, ocen; autorytatywny, miarodajny (łac. *competentia* „odpowiedniość; zgodność” od *competere* „schodzić się; zgadzać się; nadawać się”) – *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego*.

Urząd to organ administracji państwowej o określonym zakresie działania; także: zespół osób i środków rzeczowych zapewniający realizację ustalonych przez prawo funkcji organu państwowego; to funkcja, stanowisko, obowiązki pełnione przez kogoś w danej instytucji, związane z określonymi kompetencjami i możliwością podejmowania decyzji. Synonimy: dostojeństwo, godność – *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*.

Zadowoleni od zadowolić, czyli dogodzić (dogadzać) czymśs upodobaniem, zaspokoić (zaspokajać) czyjeś potrzeby lub wymagania. Synonimy dla zadowolony: cały w skowronkach, kontent, rad – *Uniwersalny słownik języka polskiego, PWN*.

Integracja to scalanie; proces tworzenia całości z części a. włączanie jakiegoś elementu w całość; zespolenie i zharmonizowanie składników zbiorowości społecznej (łac. *integratio* „odnowienie” od *integrare* „odnawiać, odtwarzać” z *integer* „nietknięty, cały”) – *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego*.

Usługi publiczne ten termin nie został jednoznacznie zdefiniowany w prawodawstwie unijnym i krajowym. Odczytując jednak intencję zapisów artykułów 16 i 86 *Traktatu Wspólnoty Europejskiej* w praktyce przyjmuje się, że: usługa publiczna dotyczy wszystkich potrzeb obywateli, obsługiwanych bezpośrednio przez instytucje publiczne albo przez instytucje niepubliczne w imieniu instytucji publicznych, usługa publiczna jest realizowana

w trybie ciągłym, ma charakter powszechny, niedyskryminujący kogokolwiek i jest realizowana po najniższych możliwych kosztach.

W czasie kolejnych spotkań Grupy Wymiany Doświadczeń swoją wiedzę dzielili się: Janusz Szewczuk, Mariusz Tobor i Marek Legutko.

Z lotu ptaka...

Zdiagnozowane problemy, bariery we współpracy w dziedzinie oświaty

Z przeprowadzonych wywiadów i analiz wynika, że uwarunkowania zewnętrzne – w tym czynniki prawne i instytucjonalne – nie są największą barierą dla partnerstw między JST, istotne jest raczej dążenie jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnej realizacji zadań w zakresie usług publicznych. Brak formalnego partnerstwa nie jest przeszkodą dla dobrej komunikacji i współpracy między JST z obszaru funkcjonalnego.

Na kolejnych spotkaniach poruszano następujące zagadnienia:

Przeгляд zdiagnozowanych obszarów problemowych w zakresie samorządowej oświaty

GWD 1 - Ropa, Zawiercie

- Kwestie demograficzne – problemy finansowe i organizacyjne dotyczące prowadzenia szkół w sytuacji niżu demograficznego;
- Likwidacja szkół i przekazanie ich osobom fizycznym – opór społeczny;
- Finanse – konieczność dofinansowywania oświaty wobec zbyt małej subwencji oświatowej;
- Kwestie prawne – samorządowa lista propozycji nowelizacji ustawy o systemie oświaty i ustawy Karta Nauczyciela, prezydencki projekt ustawy o samorządzie terytorialnym;
- Kształcenie zawodowe, organizacja egzaminów zawodowych i egzaminów z kwalifikacji.

GWD 2 - Zawiercie

- Model prognoz dotyczących zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym na obszarze funkcjonalnym; wykorzystanie prognoz w budowaniu polityk oświatowych;
- Powiązanie działań edukacyjnych (oświatowych) na obszarze funkcjonalnym z potrzebami lokalnego rynku pracy.

GWD 3 - Bobowa

- Realizacja zadań oświatowych na obszarze funkcjonalnym, wskaźniki, komunikacja, źródła dobrych praktyk;

- Diagnozowanie potrzeb rynku pracy, kształcenie zawodowe, kształcenie ustawiczne;
- Kształcenie specjalne – potrzeby i perspektywy;
- Finansowanie oświaty, w tym utrzymanie małych wiejskich szkół.

GWD 4 - Raławice

- Standaryzacja usług publicznych w zakresie oświaty, w tym standaryzacja zatrudnienia w kontekście strategii rozwoju oświaty na obszarze funkcjonalnym;
- Standaryzacja informacji o realizacji zadań oświatowych, komunikacja społeczna, publiczna partycypacja dotycząca lokalnej oświaty;
- Polityki lokalne dotyczące kształcenia ustawicznego, współpracy z pracodawcami, współpracy z organizacjami pożytku publicznego i partnerstwa w formule publiczno-prywatnej.

.....

W trakcie prac zdiagnozowano szereg obszarów, które dają potencjalną możliwość współpracy w zakresie integracji usług publicznych i podnoszenia ich jakości przy jednoczesnej optymalizacji kosztów. Poniżej zaprezentowano je w syntetycznej formule w układzie kolejnych spotkań GWD.

.....

Potencjalne obszary współpracy

GWD 1 - Ropa, Zawiercie

- Doradztwo dla nauczycieli. Dotyczy różnych etapów edukacji, np. podstawowej, gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej i różnych JST z obszaru funkcjonalnego;
- Wyrównywanie szans edukacyjnych. Wsparcie dla uczniów z niskim potencjałem w szkołach różnych etapów edukacji, w różnych JST na obszarze funkcjonalnym;
- Wspomaganie uczniów zdolnych. Programy rozwoju uzdolnień dla uczniów z terenu powiatu; wprowadzenie metod gratyfikacji zaangażowania i wysiłku uczniów;
- Doradztwo zawodowe. Doradztwo dla uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w różnych JST w ramach powiatu;
- Wyposażenie szkół. Standard wyposażenia, w szczególności wyposażenie szkół do przeprowadzenia egzaminów zawodowych;
- Potrzeby rynku pracy. Dostosowanie szkolnictwa gimnazjalnego i zawodowego do potrzeb rynku pracy, wzmocnienie wartości kształcenia zawodowego.

GWD 2 - Zawiercie

- Zasoby ludzkie. Wykorzystanie uwalnianych zasobów ludzkich (wysokiej jakości specjalistów w dziedzinie edukacji);

- Baza lokalowa. Wykorzystanie uwalnianych zasobów powierzchni (wraz z wyposażeniem) w budynkach oświatowych;
- Prognozy zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym (demografia, prognozowane potrzeby rynku pracy). Wykorzystanie prognoz.

GWD 3 - Bobowa

- Oświatowe wskaźniki odniesienia. Wykorzystanie wskaźników odniesienia i wskaźników efektów kształcenia (egzaminy, EWD) do oceny funkcjonowania oświaty na obszarze funkcjonalnym;
- Pozyskiwanie środków zewnętrznych (w tym środków unijnych) dla oświaty. Partnerstwo gmin i powiatu na obszarze funkcjonalnym w zakresie oświaty;
- Utrzymanie infrastruktury oświatowej. Pozyskanie środków na utrzymanie dorobku projektów unijnych po ich zakończeniu.

GWD 4 - Racławice

- Doskonalenie nauczycieli szkół powiatowego obszaru funkcjonalnego. Krajowe reformy dotyczące edukacji mają większe znaczenie niż się sądzi – dotyczy to obniżenia o rok wieku uczniów na wszystkich etapach edukacji (na razie mówi się tylko o edukacji wczesnoszkolnej), nowych technologii (cyfrowa szkoła), walidacji efektów kształcenia (krajowy system kwalifikacji). Potrzebne jest partnerstwo JST. Poszczególnych JST nie stać na samodzielne budowanie zespołu doradców dla wszystkich przedmiotów (źródła finansowania w ustawie o systemie oświaty to tylko 0,1-0,2% funduszu wynagrodzeń w oświacie);
- Standaryzacja zatrudnienia w oświacie (bon organizacyjny) nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi. Współpraca JST może dotyczyć know how, budowania polityki pracy z dyrektorami szkół, racjonalizacji wykorzystania zasobów ludzkich w oświacie;
- Wyrównywanie szans edukacyjnych i wsparcie uczniów zdolnych na obszarze funkcjonalnym. Współpraca JST (przykład w dokumentach strategicznych Jasielskiej Strefie Usług Publicznych) może sprzyjać spójności systemu pracy z uczniami o różnych potrzebach edukacyjnych (wymagających wsparcia i uzdolnionych) zwłaszcza na styku różnych etapów kształcenia. Partnerstwo JST w zakresie oświaty może też sprzyjać spójności i komplementarności oferty edukacyjnej JST;
- Dostosowanie oferty oświatowej na obszarze funkcjonalnym do potrzeb lokalnego rynku pracy (przykład w dokumentach strategicznych Jasielskiej Strefie Usług Publicznych). Współpraca JST może dotyczyć form szkolnych i pozaszkolnych (powiatowe i gminne centra kształcenia ustawicznego). Wobec trudności finansowania na odpowiednim standardzie do rozważenia jest wdrożenie strategii „centralizacji” (powiat) lub „decentralizacji” (gminy) kształcenia ustawicznego ukierunkowanego na potrzeby lokalnych pracodawców.

Jak to robią inni?

Rozmowy o dobrych praktykach oświatowych w JST

.....
*„Dobre praktyki” nie mają dostarczyć odpowiedzi na ogólnie sformułowane pytanie „Co się sprawdza?”
 Pokazują to, co sprawdza się w przypadku danego samorządu, w danych okolicznościach. W tym sensie
 „dobre praktyki” nie stanowią podstawy do formułowania jednoznacznych rekomendacji
 dla przedstawicieli innych samorządów* (A. Dziemianowicz-Bąk).

Warto w tym miejscu polecić bazę dobrych praktyk na stronie www.dobrepraktyki.pl
 – wspólne przedsięwzięcie Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP
 i Związku Powiatów Polskich realizowane od roku 2007.

.....

W czasie kolejnych spotkań Grupy Wymiany Doświadczeń dzieliliśmy się następującymi przykładami dobrych praktyk z obszaru objętego projektem i nie tylko:

- Niepubliczne szkoły podstawowe w powiecie gorlickim. Warto dostrzec działania na rzecz środowiska lokalnego małych szkół niepublicznych. Niepubliczne szkoły podstawowe bardzo dobrze działają w Krzywej, Kunkowej, Sędziszowej i Bodakach;
- Integracja podmiotów oświatowych w gminie Szczekociny. Warto dostrzec pozytywne efekty współpracy szkół z różnych etapów kształcenia;
- Model usług oświatowych dla dorosłych (Uniwersytety III wieku / Złotego wieku). Warto podkreślić możliwość „decentralizacji” kształcenia ustawicznego na przykładzie gminnego uniwersytetu w Ropie;
- Projekt unijny „Kompleksowe wspomaganie rozwoju szkół i przedszkoli w Powiecie Gorlickim”. Przykład dobrej praktyki wykorzystania projektu do pilotażu docelowej formy wsparcia rozwoju zawodowego nauczycieli w powiecie;
- Projekt unijny „Mam zawód, mam pracę w regionie” w Powiecie Zawierciańskim. Przykład dobrej praktyki wykorzystania projektu do pilotażu docelowej formy wsparcia kształcenia zawodowego w powiecie;
- „Importowane” przykłady dobrych praktyk – prezentowane przez Janusza Szewczuka, w tym:
 - Współpraca transgraniczna JST z Polski i Niemiec zgodna z priorytetami nowej perspektywy programowania 2014-2020,
 - Norweski model tworzenia związków i innych struktur dla wykonywania zadań publicznych,
 - Inkubatory (Polska, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki),
 - Zajęcia pozaszkolne (Korytowo),
 - Popularyzowanie nauki (Gdynia),
 - Kreowanie karier zawodowych (Rustavi).

Perspektywy rozwoju oświaty na obszarze funkcjonalnym

Debata na temat możliwości i potrzeby wykorzystania przez JST powiatu gorlickiego i zawierciańskiego szans związanych z nowym okresem programowania rozwoju Unii Europejskiej w latach 2014-2020 przebiegała się praktycznie przez wszystkie spotkania Grup Wymiany Doświadczeń. Podkreślano potrzebę partnerstwa JST. Zwracano uwagę na oświatowe priorytety MEN.

Cele ogólne dotyczące jakości kształcenia, powiązania edukacji z potrzebami rynku pracy oraz dostępu do dobrej jakości usług zilustrowano możliwymi przykładami interwencji. Poniżej sygnałny przegląd najistotniejszych kwestii w układzie poszczególnych celów:

- **Poprawa jakości kształcenia:**
 - doskonalenie programów kształcenia na wszystkich etapach edukacji oraz warunków dydaktycznych,
 - poprawa jakości kadry pedagogicznej,
 - poprawa systemu zarządzania edukacją;
 - wdrożenie Krajowego Systemu Kwalifikacji;
- **Zwiększenie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy:**
 - rozwój współpracy szkół, placówek oświatowych i szkół wyższych z ich otoczeniem, zwłaszcza z pracodawcami,
 - zwiększenie odsetka absolwentów szkół zawodowych wśród absolwentów szkół ponadgimnazjalnych,
 - wzrost uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie;
- **Lepszy dostęp do wysokiej jakości i stabilnych usług edukacyjnych:**
 - wzrost szans edukacyjnych grup defaworyzowanych,
 - zwiększenie odsetka dzieci (3-4 lat) korzystających z edukacji przedszkolnej.

Co zrobić, by skorzystać z szans rozwoju edukacji na obszarze funkcjonalnym powiatu? To wyzwanie, dla którego trzeba i warto pozyskać lokalne środowiska. Jak przebić się z informacją o szansach i możliwościach? To ważny temat dla „burzy mózgów” w czasie ostatniego spotkania oświatowej Grupy Wymiany Doświadczeń.

Kompetentny Urząd może usprawnić usługi publiczne Mieszkańcy będą zadowoleni

Zapewnienie sprawności usług publicznych (usprawnienie) możliwe jest dzięki ustanowieniu standardów usług oraz monitorowaniu ich. Na standard wykonywania usługi publicznej składają się dwa elementy: miernik – ilościowy aspekt wykonania danej usługi, który może być wykorzystany do oceny zdolności zaspokojenia danej potrzeby oraz cel – jakościowy aspekt określający stopień realizacji w stosunku do danego miernika. Ustanowienie standardów usług oraz ich monitorowanie to jedno z ważniejszych zadań JST.

Najważniejsze cztery obszary działań Urzędu (kompetentnego) sprzyjających usprawnieniu usług publicznych w dziedzinie oświaty (zadowoleni mieszkańcy).

1. Moc (w) danych:
 - wykorzystanie otwartych zbiorów danych statystycznych regionalnych i lokalnych (Bank Danych Lokalnych GUS, System Analiz Samorządowych, Serwisy organizacji pozarządowych takich jak mojapolis.pl, naszakasa.org.pl) do monitorowania i porównywania sytuacji oświatowej JST w kolejnych latach;
 - wykorzystanie rankingów typu „miejsca sprzyjające edukacji” (evidenceinstitute.pl) w budowie polityk oświatowych dla JST.
2. Wskaźniki odniesienia – narzędzia oceny efektywności samorządowej oświaty:
 - wykorzystanie dorobku projektu systemowego ORE+UW „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym” do porównania sytuacji JST z sytuacją grup odniesienia, w tym z samorządami o podobnej wielkości (liczba ludności), zamożności (dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca), typie funkcjonalnym;
 - wykorzystanie zasadniczego wskaźnika organizacji do standaryzacji zatrudnienia w samorządowej oświacie (bon organizacyjny);
 - wybór tych wskaźników odniesienia, które mogą być monitorowane we wszystkich JST na obszarze funkcjonalnym powiatu i wykorzystane w dorocznej informacji o realizacji zadań oświatowych.
3. Liczą się efekty – trendy, przyrosty wiedzy i EWD – narzędzia oceny efektów uczenia się:
 - monitorowanie kilkuletnich trendów dotyczących wskaźników JST/kraj (stosowanych m.in. w GUS), wskaźników potencjału uczniów w szkołach JST (stosowanych w raportach OKE), wskaźnika rozwoju potencjału uczniów szkół JST (stosowanego w amerykańskich serwisach stanowych), wskaźnika EWD dla JST;
 - wykorzystanie propozycji kategoryzacji A-D w opisie trendu dla wyników egzaminacyjnych czy potencjału uczniów w szkołach JST w analizach porównawczych. Mniejszą wagę przywiązuje się tu do wyniku w jednym roku, ważniejszy może być komentarz dotyczący trendu (maleje frakcja uczniów z potencjałem niskim, rośnie

- frakcja uczniów z wynikami wysokimi). Wartościowe może być zestawienie trendu w rekrutacji z trendem wyników egzaminów końcowych tych samych uczniów. Interesująca może być debata na temat wykorzystania proponowanego sposobu prezentacji efektów uczenia się w lokalnych raportach o stanie oświaty (informacji o realizacji zadań oświatowych), w pracy z dyrektorami szkół (JST mogą otrzymać analogiczne prezentacje trendów dla prowadzonych przez siebie szkół).
4. Liczą się kwalifikacje – przygotowanie do rynku pracy, pro jakościowe kierunki działań:
- wykorzystanie strategicznych dokumentów (JST, MEN) do prezentacji lokalnych i krajowych polityk edukacyjnych, z podkreśleniem dostosowania edukacji do rynku pracy, przygotowania do uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*);
 - wymiana doświadczeń na temat sposobów wykorzystania wyników ewaluacji zewnętrznej, na temat współpracy z Kuratorium.

Razem można osiągnąć więcej

Formuła partnerstwa powiatu z gminami daje szansę na:

- zapewnienie spójności kształcenia od przedszkolaka do pracownika (może też emeryta);
- wyrównanie szans w zakresie dostępności usług wysokiej jakości;
- komplementarność oferty w wymiarze obszaru funkcjonalnego – gminy mogą wzajemnie dopełniać swoją ofertę;
- łatwiejsze korzystanie z pomocy ekspertów;
- pozyskanie i dobre wykorzystanie środków unijnych w nowym okresie programowania.

DLACZEGO?

Potrzebne usprawnienie usług publicznych w dziedzinie oświaty przez ustanowienie standardów oraz monitorowanie ich przestrzegania.

GDZIE?

Na obszarze funkcjonalnym (powiat) dla zapewnienia wyrównania szans i spójności usług oświatowych „od przedszkolaka do pracownika”.

JAK?

Wykorzystanie dorobku projektów, takich jak PRI i „Doskonalenie strategii zarządzania...”. Absorpcja środków obecnej perspektywy rozwoju w UE.

Z KIM?

Z JST z obszaru funkcjonalnego powiatu, z organizacjami NGO, z lokalnymi partnerami, pracodawcami (marketyzacja).

Kierunki usprawnienia usług publicznych w zakresie oświaty

Przygotowano propozycje modeli usprawnienia usług publicznych samorządów w dziedzinie oświaty w formule partnerstw JST obejmujących obszar funkcjonalny (powiat). Dla każdego z ujętych tam zadań oświatowych JST skrótowo podawana jest podstawa prawna i opisywana praktyka. Opisywany jest kierunek usprawnienia i wskazywane są argumenty za wykorzystaniem partnerstwa JST do usprawnienia usług publicznych związanych z tymi zadaniami (szczegóły przedstawiono w kolejnym rozdziale na stronach 59 do 69).

Projekt się kończy...

Współpraca JST w powiatowym obszarze funkcjonalnym trwa...

Propozycje zakresów współpracy:

1. Zaprojektowanie formatu i tematyki konwersatorium „Samorządna edukacja” dla cyklicznej wymiany doświadczeń związanych z:

- wyborem i analizą danych oświatowych;
- organizacją wsparcia dla uczniów z niskim potencjałem i wysokim potencjałem;
- organizacją wsparcia dla nauczycieli, którzy będą realizować podstawę programową w grupach rocznikowo o rok młodszych (teraz dotyczy to etapu edukacji wczesnoszkolnej), wykorzystujących wyniki egzaminów (potrzeba wskazana w raportach Kuratorium Oświaty);
- analizą prawnych i finansowych aspektów optymalizacji sieci szkół w ramach wybranych studiów przypadku;
- analizą sytuacji odpływu uczniów z obwodu szkoły (skolaryzacja, temat pojawił się na pierwszym spotkaniu GWD).

Konwersatorium „Samorządna oświata” może być trwałym efektem działania projektu „Kompetentny urząd zadowolony mieszkańcy...”.

2. Zaprojektowanie i przygotowanie wstępnej wersji dorocznego raportu o stanie oświaty na obszarze funkcjonalnym powiatu:

- raport mógłby mieć formę serwisu internetowego z wygodną nawigacją i wyszukiwarką. Taki raport może być dobrym narzędziem do prezentacji wyników egzaminów, prezentacji wyników „zamówionych” badań osiągnięć uczniów dotyczących kwalifikacji (wprowadzanie krajowego systemu kwalifikacji);
- raport może prezentować „dobrą samorządową edukację” – przykłady dobrych inicjatyw i dobrych praktyk, informacji o realizacji zadań oświatowych (docelowo może powstać wspólny format dokumentu);
- raport może powstawać przy współpracy z Kuratorium Oświaty (jest wola współpracy), OKE, MCDN, PUP (Powiatowy Urząd Pracy w Gorlicach).

The background is a solid blue color with a complex network of white and light blue lines, circles, and dashed patterns. Various transportation icons are scattered throughout: a bicycle in the top left, a car in the top center, a car inside a circle in the top right, a tram on the left, a bus at the bottom left, and a vertical stack of three squares on the right. The overall aesthetic is modern and technical.

GRUPA WYMIANY DOŚWIADCZEŃ

TRANSPORT

Grupa Wymiany Doświadczeń

TRANSPORT wnioski i podsumowania

Jan Friedberg

Ekspert w zakresie planowania i restrukturyzacji transportu. Planista i doradca w studiach transportowych, zarządzaniu oraz restrukturyzacji komunalnych i komercyjnych organizacji transportowych. W przeszłości m.in. wiceprezydent Krakowa odpowiedzialny za projekty transportowe oraz wiceminister transportu.

Celem Grupy Wymiany Doświadczeń w obszarze transportu było wypracowanie mechanizmów i metod zarządzania transportem w jednostkach samorządowych zaangażowanych w realizację projektu, a w wyniku tych prac pojęcie próby przygotowania założeń dla zorganizowania wspólnego świadczenia usług związanych z transportem odrębnie dla każdego z obszarów funkcjonalnych (tj. powiatów gorlickiego i zawierciańskiego).

Poszczególne spotkania koncentrowały się wokół następujących tematów:

- **GWD 1:** Sesja wprowadzająca, ustalenie tematyki zajęć oraz priorytetów uczestników;
- **GWD 2:** Kluczowe aspekty i uwarunkowania zarządzania usługami transportowymi w samorządach;
- **GWD 3:** Aspekty prawne współdziałania jednostek samorządowych dla wspólnej realizacji zadań;
- **GWD 4:** Powiązanie zakresu i form działań wspólnych – aspekty prawne, organizacyjne i praktyczne;
- **GWD 5:** Podsumowanie cyklu spotkań wraz z przedstawieniem rekomendacji dla zorganizowania w dwóch powiatach współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego. Celem dodatkowym było wypracowanie uniwersalnych rekomendacji w tym względzie do wykorzystania przez inne zainteresowane samorządy.

Całość prac Grupy Wymiany Doświadczeń moderował Jan Friedberg. Na różnych etapach prac w spotkaniach brali także udział zaproszeni eksperci: Janusz Szewczuk (ekspert organizacji i zarządzania), Sławomir Podgórski (prawnik), Mariusz Szubra (ekonomista), Tomasz Kulpa (inżynier ruchu), Łukasz Franek (inżynier ruchu).

W wyniku tych ustaleń GWD przyjęła rekomendację dla wyboru optymalnych form wspólnego działania w zakresie planowania strategicznego, przestrzennego, zarządzania drogami, inżynierii ruchu oraz transportu zbiorowego.

PRZEBIEG CYKLU SPOT

GWD 1 - Ropa, Zawiercie

Spotkanie wprowadzające i organizacyjne

Sesja wprowadzająca poświęcona wprowadzeniu do tematu i przygotowaniu tematyki kolejnych GWD pod kątem instrumentów integracji działań dla obszaru funkcjonalnego. Ponadto zaprezentowano wyniki wstępnej wersji raportu związanego z analizą organizacyjno-funkcjonalną oraz identyfikacją najistotniejszych problemów w lokalnej polityce poszczególnych samorządów biorących udział w projekcie, a także omówiono przykłady dobrych praktyk, które pozwoliły w ostatnim czasie skutecznie rozwiązać któryś z problemów na terenie poszczególnych JST biorących udział w projekcie.

Poruszane zagadnienia:

- prezentacja analizy funkcjonalno-organizacyjnej w dziedzinie transportu. Metodyka pracy – analiza systemowa (cele – zadania – środki realizacji – projekty);
- możliwe pola integracji w przypadku relacji powiat – gminy;
- zasady współpracy, kompetencje samorządu (literalne oraz domniemanie kompetencji);
- zadania operacyjne w poszczególnych działach (drogi, transport zbiorowy, organizacja i zarządzanie ruchem, planowanie przestrzenne);
- dyskusja dotycząca głównych wyzwań i uwarunkowań, w tym definiowanie przedsięwzięć rozwojowych – podejście „przez listę projektów”;
- rekomendacje do wspólnych analiz, zasad współpracy przy ich opracowywaniu oraz identyfikacji wspólnych przedsięwzięć (projektów).

GWD 2 - Zawiercie

Kluczowe aspekty dla bieżącego zarządzania gminami

Wiodącymi tematami była prezentacja kluczowych aspektów dla bieżącego zarządzania gminami z perspektywy ich rozwoju w przededniu przygotowywania do korzystania z funduszy europejskich 2014–2020 oraz prezentacja analiz danych statystycznych, dotyczących m.in. zachodzących zmian demograficznych, wpływających bezpośrednio na bazę dochodową JST.

Poruszane zagadnienia:

- zagrożenia dla stabilności finansów publicznych i perspektywy realizacji projektów – problemy demograficzne i dostępność środków;
- „droga, to też usługa publiczna” – główne hasło podejścia do planowania i zarządzania poprzez korzyść użytkownika, a nie administracji;
- jak szacować popyt na usługi transportowe – metodyka i rekomendacje oraz dane przykładowe dla dwóch badanych powiatów;
- kryteria wyboru przedsięwzięć transportowych kierowanych do realizacji;
- definiowanie przedsięwzięć rozwojowych – podejście „przez listę projektów” – dyskusja nad listami zadań;

- czynniki generowania projektów:
 - ◆ interes nadrzędny (np. transgraniczny),
 - ◆ potrzeby bezpieczeństwa (np. chodniki wzdłuż dróg wojewódzkich o intensywnym ruchu drogowym i pieszym),
 - ◆ konieczność spełniania specjalnych wymogów (np. środowiskowych),
 - ◆ tworzenie listy rankingowej,
 - ◆ oddziaływania ma decydentów („lobbing“?),
 - ◆ stałe tworzenie i aktualizowanie bazy projektów.

GWD 3 - Bobowa

Aspekty prawne współdziałania jednostek samorządowych dla wspólnej realizacji zadań

Wiodącymi tematami spotkania były aspekty prawne współdziałania jednostek samorządu powiatu i gmin, w tym możliwości i ograniczenia zawierania umów i porozumień oraz tworzenia wspólnych pomiotów dla zarządzania transportem. Omówiono także formy instytucjonalne i organizacyjne współdziałania jednostek samorządu powiatu i gmin, w tym możliwości, ograniczenia i rekomendowane rozwiązania praktyczne. Poruszono też kwestię rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych w korelacji ze strategią działań w ramach współdziałania jednostek samorządu powiatu i gmin.

Poruszane zagadnienia:

1. Zaproszony ekspert (prawnik), przedstawił najważniejsze uwarunkowania dotyczące organizacji i zarządzania transportem w świetle prawa polskiego oraz przepisów Unii Europejskiej. Dyskusja dotyczyła także zagadnień doboru form współdziałania – kryteriów, różnic między zasadami prawnymi, a także sposobów zabezpieczenia interesów partnerów.
2. Zdefiniowano kilka zasadniczych kwestii koniecznych do wcześniejszego rozstrzygnięcia przy formułowaniu zasad współpracy:
 - niezbędna jest wspólna wola polityczna umawiających się stron;
 - powinna być powołana wspólna instytucja (niezależnie od jej formy) zarządzająca przyszłymi działaniami;
 - wskazane jest stosowanie rozwiązań z katalogu kodeksu cywilnego (co do zasady), niż administracyjnego (także dlatego, że w drugim przypadku przyszła współpraca obarczona jest szeregiem ograniczeń prawnych, np. związek komunalny nie może powstawać dla projektów realizowanych przez różne poziomy administracji);
 - konieczne jest rozpisanie zasad współpracy, które należy poprzedzić zestawieniem zasad ogólnych wraz z ich uzgodnieniem podczas warsztatów. Zasady te powinny się zawierać w następujących ramach:
 - ◆ cel generalny rozwoju (powiatu, gminy) oraz cele szczegółowe dotyczące transportu,
 - ◆ zadania do zrealizowania dla osiągnięcia tych celów,

- ◆ narzędzia (finansowe, prawne, organizacyjne, zasoby ludzkie, kwestie przestrzenne),
- ◆ lista projektów;
- sugeruje się położenie szczególnego nacisku na kwestie transportu zbiorowego, w tym na planowanie sieci, koordynację, oraz wykorzystanie kolei.

GWD 4 - Raclawice

Aspekty prawne współdziałania jednostek samorządowych dla wspólnej realizacji zadań

Spotkanie w ogromnej mierze poświęcono powiązaniu strategii rozwojowej powiatu i gminy z wyprowadzeniem zakresu i czynników współdziałania. Ponadto skupiono się nad praktycznym zastosowaniem analizy strategicznej (SWOT) dla ukształtowania strategii współdziałania. Dodatkowo poruszono zagadnienia związane z wykorzystaniem PPP w usługach komunalnych.

Poruszane zagadnienia:

1. Zaproszony ekspert przedstawił najważniejsze uwarunkowania dotyczące organizacji i zarządzania transportem w świetle doświadczeń krajowych wymogów Unii Europejskiej. Dobór form współdziałania zależy od kryteriów, jakie stosują inicjatorzy w ramach wspólnej działalności. Jako kluczowe zagadnienia należy wskazać:
 - niezbędnym elementem w procesie planowania i zarządzania strategicznego w JST jest przegląd sytuacji i zdobycie wiedzy na temat istniejącego stanu rzeczy;
 - dobrze sformułowany plan strategiczny powinien pokazywać zwłaszcza te problemy, które z punktu widzenia rozwoju społeczności lokalnej są najistotniejsze do rozwiązania i wskazywać, co musi być zrealizowane, aby osiągnąć zamierzone cele. Od właściwego zidentyfikowania problemu i jego analizy zależy nie tylko podjęcie właściwych kroków w celu jego rozwiązania, ale i treść oraz możliwości sukcesu w zarządzaniu strategicznym;
 - aby poradzić sobie z sytuacją stałego poczucia braków, trzeba zdecydować się na przyjęcie pozycji aktywnej. Oznacza to, że należy określić, jakie problemy są najważniejsze dla mieszkańców, co oznacza zwrócenie się w przyszłość przez sformułowanie wizji mówiącej o tym, jak należy postrzegać idealny stan w przyszłości oraz jakie potrzeby mają zostać zaspokojone;
 - wizja taka jest definiowana przez zestaw celów, które opisują, co musi zostać osiągnięte, aby ją spełnić. Określenie wizji i łączących się z nią celów stanowi treść planu strategicznego, który mówi w istocie o tym, że w dłuższej perspektywie czasu miasto powinno przejść odpowiednio długą drogę z miejsca, w którym się teraz znajduje, do miejsca, które zostanie osiągnięte w przyszłości. Dopełnieniem strategii są przesądzenia, w jaki sposób ma to być realizowane, co powinno się robić, jakie działania należy podejmować, jakie instrumenty są w dyspozycji i jakie problemy rozwiązywać – w tym zakresie powinno to być treścią planu operacyjnego;

- ekspert omówił także zastosowanie procedur PPP w świadczeniu usług publicznych (w tym transportu). Generalnie brak szerszego zastosowania tego podejścia oceniał, jako wynik niekorzystnych przepisów, ale także obaw inicjatorów o niepowodzenie i podejrzenia korupcyjne. Powodem tego jest nieprzygotowanie kadr i ekspertów. Zaprezentowano kilka przykładów sukcesów w tym względzie, ale też i przykładów zakończonych niepowodzeniem.
2. Przeprowadzono dyskusję nad metodami analizy strategicznej, wadami i zaletami podejścia SWOT, wraz z przykładami powodzenia i porażek. Omówiono raport dotyczący debaty eksperckiej zorganizowanej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w sierpniu 2013, w której skrytykowano podejście samorządów do analiz strategicznych i rekomendowano „poważniejsze” potraktowanie tego zagadnienia.
 3. Przedstawiono zasady opracowania tabeli form i zakresu współdziałania w ramach Projektu dla usług publicznych związanych z transportem. Uczestnicy przygotowali propozycje wypełnienia tabeli dla swoich powiatów.

GWD 5 - Gorlice, Zawiercie

Podsumowanie cyklu spotkań wraz z przedstawieniem rekomendacji dla zorganizowania w obu powiatach współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego

W czasie spotkania zrekapitulowano zdiagnozowane na wcześniejszych etapach problemy i bariery we współpracy w dziedzinie transportu na obu obszarach funkcjonalnych. Dokonano także podsumowania wraz z rekomendacjami płynącymi z GWD dla poszczególnych partnerów w projekcie na obszarze obu powiatów oraz podsumowania i rekomendacji o charakterze uniwersalnym dla obszarów funkcjonalnych.

Poruszane zagadnienia:

1. Ekspert z zakresu inżynierii ruchu przedstawił raporty i prezentacje na temat:
 - a/ badania natężeń ruchu na sieci dróg i parkingach oraz
 - b/ natężeń ruchu pasażerskiego wraz z oceną jakościową strumienia pasażerów w transporcie zbiorowym.

Materiał dotyczący pomiarów ruchu przedstawiał metodykę oraz wyniki badania ruchu, prognozę ruchu do roku 2040, a także analizę wyników pod kątem poziomu swobody ruchu (PSR) oraz podsumowanie dla potrzeb oceny sytuacji ruchowej na drogach powiatowych. Natomiast materiał dotyczący pomiarów ruchu pasażerów oraz innych badań (w tym parkowania) przedstawia metodykę oraz wyniki pomiaru przepływów potoków pasażerów wraz z analizą wyników pod kątem frekwencji oraz ocen jakości usług. Wnioski z obu badań i analiz są następujące:

- w zakresie pomiarów i badań parkowania oraz prognoz ruchu drogowego:
 - ◆ tylko w jednym punkcie wykazano PSR E (wysoki stan zatłoczenia) w roku 2040 prognozy,
 - ◆ w pozostałych punktach dominują PSR A i B (warunki ruchu swobodnego), jedynie w trzech przypadkach w roku 2040 prognozy zanotowano PSR C i D (ruch o cechach nasycenia),

- ◆ nie ma więc konieczności rozbudowy infrastruktury drogowej w zakresie dróg powiatowych i gminnych w analizowanych przekrojach, należy jedynie rozważyć działania dotyczące punktu nr 3 (ul. 3-go Maja w Zawierciu), poprzez np. budowę dodatkowych pasów do skrętu w lewo lub przeniesienie ruchu na alternatywne połączenia,
 - ◆ badania parkowania w centrum Gorlic wykazały wysoką rotację (średni czas postoju około 1 godziny), co oznacza, że działa instrument zarządzania popytem, jakim jest opłata za parkowanie na ulicach centrum miasta;
 - w zakresie badań i pomiarów ruchu pasażerów transportu zbiorowego:
 - ◆ natężenia ruchu pasażerów w komunikacji autobusowej (w tym mikrobusowej) są znaczne, wskazują na kilku kierunkach na frekwencje zapewniającą wypełnienie do 4 kursów dużego autobusu na godzinę. To oznacza, że komunikacja ta ma rację bytu i powinna być rozwijana,
 - ◆ wysoka jest ocena jakości świadczonych usług (oceny dokonywali tylko użytkownicy tej komunikacji, więc zapewne ocena wśród wszystkich mieszkańców byłaby inna). Szczególnie dobrze oceniana jest dostępność do usług, bezpieczeństwo w pojeździe oraz częstotliwość kursowania. Najniżej oceniono przystosowanie pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych.
2. W podsumowaniu wszystkich edycji Grupy Wymiany Doświadczeń wyróżniono 4 wiodące tematy i przyjęto rekomendacje, jako wynik prac GWD:
- Temat 1. Strategie rozwojowe powiatu i gmin:
 - ◆ niezbędne jest ujednoczenie zasad zapisów programowych strategii. Chodzi o takie elementy, jak cele ogólne (strategiczne), cele cząstkowe, priorytety, ewentualnie zadania,
 - ◆ uzupełnienie o wspólne mierniki osiągnięcia celów oraz zasady monitorowania i reagowania na jego wyniki.
 - Temat 2. Integracja planowania strategicznego:
 - ◆ w dziedzinie transportu niezbędne jest uzupełnienie o elementy transportu zbiorowego oraz organizację i zarządzanie ruchem,
 - ◆ pożądane jest wprowadzenie zapisów dotyczących polityki zagospodarowania przestrzennego (pod auspicjami powiatów).
 - Temat 3. Zakres zadań własnych – potrzeba wspólnych działań:
 - ◆ zarządzanie drogami (powiat, gminy),
 - ◆ zarządzanie ruchem (powiat),
 - ◆ regulacja i organizacja publicznego zbiorowego transportu osób (powiat, gminy) w zakresie: a) regulacji rynku dla wszystkich przewoźników przewozów regularnych oraz b) pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego użyteczności publicznej, a także pośrednio c) planowania strategicznego i przestrzennego (gmina i powiat – strategia, oraz powiat – studia zagospodarowania przestrzennego dla integracji pomiędzy gminami i w powiązaniach zewnętrznych oraz gmina – lokalne planowanie przestrzenne).
 - Temat 4. Formy działań wspólnych:
 - ◆ wspólne zespoły zadaniowe, wypracowujące rozwiązania, które są wdrażane

- przez poszczególnych uczestników (na zasadzie dobrowolności),
- ♦ porozumienia lub inne formy umów cywilnych,
 - ♦ powołanie jednostki budżetowej (powierniczej, u jednego z partnerów porozumienia),
 - ♦ powołanie wspólnego przedsiębiorstwa,
 - ♦ zlecenie zadania wyspecjalizowanemu przedsiębiorstwu prywatnemu.

Celem dodatkowym Grupy Wymiany Doświadczeń było wypracowanie uniwersalnych rekomendacji dla organizacji współpracy w zakresie transportu i komunikacji zbiorowej na obszarach funkcjonalnych do wykorzystania przez inne zainteresowane samorządy.

W wyniku tych ustaleń GWD przyjęła rekomendację dla wyboru optymalnych form wspólnego działania w zakresie planowania strategicznego, przestrzennego, zarządzania drogami, inżynierii ruchu oraz transportu zbiorowego.

Zakres Forma	Zakres		Zarządzanie drogami		Inżynieria ruchu		Transport zbiorowy	
	Planowanie strategiczne	Planowanie przestrzenne	Administracja	Eksploatacja	Administracja	Eksploatacja	Administracja	Eksploatacja
Zespół zadaniowy	X	X				X		
Porozumienie cywilne								
Jednostka budżetowa			X		X		X	
Wspólne przedsiębiorstwo								X
Zlecenie przedsiębiorstwu prywatnemu				X		X		X
Oznaczenia co do form organizacyjnych	Odradzane		Dopuszczalne		Poprawne		Zalecane	

Czarne „X” - opcjonalne

Konkluzje, w tym w szczególności dotyczące:

Opisu dobrych praktyk prezentowanych w czasie GWD

Przedstawione w ramach GWD dobre praktyki dotyczyły m.in.:

- stosowania form zarządzania usługami publicznymi w zależności od zakresu i specyfiki tych usług (np. PPP w budowie parkingów),
- wykonania pomiarów i badań ruchu samochodowego i pasażerów transportu zbiorowego,
- gromadzenia i przetwarzania danych demograficznych oraz ekonomicznych i społecznych dla zarządzanych obszarów i zadań publicznych.

Obszarów problemowych wymagających rozwiązania

Uczestnicy przedstawili swoje najważniejsze problemy i wyzwania – podobne w obu przypadkach powiatów i poszczególnych gmin. Wynika z nich, że do najważniejszych zagadnień dla uruchomienia współpracy na obszarze funkcjonalnym należą kwestie organizacyjne i prawne.

Zależność i relacje samorządu lokalnego wobec wojewódzkiego w dwóch badanych obszarach wydają się być różne co do dbałości samorządu wojewódzkiego o koordynację i uwzględnianie interesów lokalnych w skali województwa. Dwa zagadnienia wydają się kluczowe do wypracowania metod przybliżających samorządy do osiągnięcia celów projektu:

- „uwspólnienie” kluczowych założeń strategii rozwojowych partnerów współpracy, tak, aby przyjmowane formy organizacyjne i prawne mogły skupić się na osiągnięciu podobnych efektów na terenie działania poszczególnych partnerów,
- dobór odpowiednich form organizacyjnych i prawnych, przy czym zwrócono uwagę na fakt, iż wobec niekorzystnych uwarunkowań najprawdopodobniej głównym kierunkiem prac powinno być organizowanie dobrowolnych form współpracy, obwarowanych stosownymi zabezpieczeniami formalnymi, (czyli porozumienia z gwarancją udziału w realizacji podjętych projektów).

Wdrożenie tych tematów wymaga jednak determinacji wszystkich samorządów w dążeniu do poprawy świadczenia usług publicznych i raczej należy przyjąć, że powinny w tym brać udział wszystkie gminy na terenie obszaru funkcjonalnego (powiatu). Wybranie tylko niektórych gmin spowoduje radykalne zmniejszenie zainteresowania takim przedsięwzięciem.

Obszarów, które dają potencjalną i zauważoną przez uczestników, możliwość współpracy w zakresie integracji usług publicznych i podnoszenia ich jakości przy jednoczesnej optymalizacji kosztów

Zgodnie z opisem zawartym w ramach konkluzji z 5 GWD rekomendowanymi obszarami współpracy jest:

- zarządzanie drogami (powiat, gminy),
- zarządzanie ruchem (powiat),
- regulacja i organizacja publicznego zbiorowego transportu osób (powiat, gminy); w zakresie:
 - a) regulacji rynku dla wszystkich przewoźników przewozów regularnych oraz
 - b) pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego użyteczności publicznej, a także pośrednio
 - c) planowania strategicznego i przestrzennego.

Wnioski, rekomendacje, wytyczne

1. GWD były interesującą inicjatywą pokazującą stan samorządów lokalnych w zakresie zarządzania transportem, jako zadaniem własnym powiatu i gmin. Równocześnie realizacja projektu pozwoliła zorientować się, co do potrzeby, ale i wyzwań związanych ze wspólną realizacją inicjatyw samorządowych różnych szczebli.
2. Jako pozytywną cechę uczestniczących w Projekcie jednostek samorządowych należy uznać dobrą orientację w procedurach prawnych i technicznych.
3. Pogłębienia wymagają działania samorządów lokalnych w zakresie koordynacji planowaniu strategicznego i przestrzennego pomiędzy dziedzinami zarządzania. Ponadto widoczne jest niewielkie doświadczenie w nowoczesnych metodach organizacji i zarządzania transportem.
4. Największe zastrzeżenia dotyczą poziomu zarządzania strategicznego, w szczególności w odniesieniu do transportu, jako zadania publicznego.
5. Projekt „Kompetentna gmina, zadowoleni mieszkańcy...” pozwolił na nadrobienie tych zaległości i równocześnie przejście do kolejnego etapu reformowania zarządzania przez łączenie jednostek w większe organizacje, zdolne do bardziej efektywnego zarządzania rozwojem transportu. Dotyczy to szczególnie:
 - a) uzgadniania strategii rozwojowych w ramach obszaru funkcjonalnego powiatu, wraz z lepszym artykułowaniem lokalnych potrzeb wobec regionu (województwa);
 - b) doboru optymalnych metod i mechanizmów funkcjonowania i rozwoju systemu transportowego z wykorzystaniem elementów ponadlokalnych na terenie gmin i powiatów;
 - c) unowocześnienia zarządzania poprzez wspólne tworzenie organizacji i instytucji według najlepszych wzorców i poszerzając jednocześnie specjalistyczne kadry;
 - d) przez lepszą orientację w nowoczesnych metodach zarządzania możliwe jest poprawienie efektywności zarówno w skoordynowanej działalności planistycznej i realizacyjnej, jak i w organizacji zarządzania (np. formy prawne, instytucje, zamówienia publiczne, konsultacje społeczne).



GRUPA WYMIANY DOŚWIADCZEŃ

ZDROWIE

Grupa Wymiany Doświadczeń

ZDROWIE wnioski i podsumowania

Tomasz Sobalski

Lekarz rodzinny, wieloletni członek Zarządu Głównego Kolegium Lekarzy Rodzinnych w Polsce, aktywnie uczestniczy w pracach na rzecz stworzenia racjonalnego polskiego systemu opieki zdrowotnej, z należąca rolą medycyny rodzinnej. Autor szeregu artykułów publikowanych m.in. w *Lekarzu Rodzinnym*, *Pulsie Medycyny*.

Wybrane parametry charakteryzujące oba powiaty w perspektywie zdrowia

Oba powiaty biorące udział w projekcie należą do najmniej zaludnionych powiatów w swoich województwach (odpowiednio śląskim i małopolskim). Współczynnik feminizacji jest nieco większy w powiecie zawierciańskim (107 kobiet na 100 mężczyzn), niż w gorlickim (103 kobiety na 100 mężczyzn). Grupy osób w wieku produkcyjnym w obu powiatach są porównywalne - 63,15% w powiecie zawierciańskim i 62,3% w powiecie gorlickim. W powiecie zawierciańskim występuje ujemny przyrost naturalny, natomiast w gorlickim dodatni. Przeważająca część ludności powiatu zawierciańskiego zamieszkuje ośrodki miejskie, natomiast, w powiecie gorlickim dominują mieszkańcy obszarów wiejskich. Najliczniejszą wiekowo grupę ludności powiatu zawierciańskiego stanowią osoby w wieku 55-59 lat, natomiast najliczniejszą grupą w powiecie gorlickim są osoby w przedziale wieku 20-24 lat. Wskaźnik zgonów rocznie na 1 000 mieszkańców dla powiatu zawierciańskiego wynosi 13, zaś dla powiatu gorlickiego: 8,52.

Tabela 1. Standaryzowany wskaźnik umieralności z powodu nowotworów złośliwych 2009-2011

Powiat	Nowotwory złośliwe ogółem		Nowotwór złośliwy jelita grubego		Nowotwór złośliwy oskrzela i płuca		Nowotwór złośliwy sutka kobiet		Nowotwór złośliwy szyjki macicy		Nowotwór złośliwy prostaty	
	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR
Zawierciański	1 058	1,046	144	1,231	224	0,919	70	1,223	17	0,935	50	1,128
Gorlicki	584	0,786	68	0,787	136	0,770	27	0,645	15	1,120	24	0,722

Źródło: I. Mróz w „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy- integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczeń lokalnych usług publicznych w powiecie zawierciańskim”

Tabela 2. Standaryzowany wskaźnik umieralności z powodu chorób układu krążenia 2009–2011

Powiat	Choroby ukt. Krążenia ogółem		Choroba niedokrwienna serca		Ostry zawał serca		Inne choroby serca „I30”		Niewydolność serca		Choroby naczyń mózgowych		Miażdżycza	
	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR	Liczba zgonów	SMR
Gołicki	1511	1,060	637	1,674	164	1,153	87	0,220	1	0,004	302	1,027	353	1,400
Zawierciański	1983	1,027	751	1,454	215	1,114	359	0,670	217	0,633	559	1,409	89	0,260

Źródło: I. Mróz w „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy- integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczeń lokalnych usług publicznych w powiecie zawierciańskim”

W powiecie zawierciańskim świadczenia z zakresu Podstawowej Opieki Zdrowotnej (POZ) realizowane są przez podmioty prywatne w ramach kontraktu z NFZ, natomiast świadczenia z zakresu Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej (AOS) - głównie przez podmiot publiczny, natomiast lecnicstwo szpitalne w całości przez podmiot publiczny. Podobnie wygląda struktura dostawców usług w powiecie gołickim.

Problemy wskazywane przez przedstawicieli samorządów w trakcie kolejnych spotkań Grup Wymiany Doświadczeń

Wszyscy przedstawiciele samorządów jednoznacznie **wskazują na prawidłowe funkcjonowanie i dobrą współpracę z podstawową opieką zdrowotną** tam gdzie realizują ją małe podmioty prywatne. Największym źródłem niepokoju dla samorządów jest lecnicstwo szpitalne, często generujące dług finansowy. Trosk przysparza im również ambulatoryjna opieka specjalistyczna, a szczególnie dostępność do specjalistycznych usług. Szczególna sytuacja wynika m.in. z warunków zewnętrznych, w których płatnikiem i organem określającym warunki kontraktowania jest Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). Ten zaś zawiera krótkoterminowe kontrakty zmieniając bardzo często wymagania dotyczące wyposażenia, warunków lokalowych i kwalifikacji kadry. W ten sposób nie daje perspektywy inwestycyjno-rozwojowej, a staje się generatorem dodatkowych kosztów.

Powszechnie zauważanym problemem jest niedobór kadr medycznych, szczególnie lekarskich. Na terenach o niskiej gęstości zaludnienia, nawet specjalne warunki stwarzane przez samorzady, nie wpływają na tworzenia prywatnych placówek AOS funkcjonujących na zasadach komercyjnych. Z tych samych powodów na terenach wiejskich ograniczona jest na przykład dostępność do hospitalizacji domowej. Ważnym problemem dla mieszkańców powiatów z okolic pozamiejskich jest dostępność wydolnego transportu do pla-

cówek AOS. To bardzo istotne wyzwanie w perspektywie starzejącego się społeczeństwa, na co dodatkowo nakłada się trudna sytuacja materialna tej grupy wiekowej, powodująca, iż nierzadko starsi ludzie mają problem z dotarciem do większych ośrodków, w których mogą otrzymać oczekiwaną pomoc.

Obecność coraz liczniejszej grupy osób starszych w społeczeństwach lokalnych musi być ważną determinantą dla płatnika w kształtowaniu struktury kontraktowanych świadczeń. To także wyzwanie dla polityki samorządów, by zapewnić jak najdłuższą sprawność osób starszych, a niepełnosprawnym zapewnić adekwatną pomoc. To także świetne pole do działania organizacji pozarządowych oraz wolontariuszy, którzy przy wsparciu samorządów mogą wesprzeć system opieki nad osobami starszymi. Jednocześnie przedstawiciele samorządów podkreślają niedoskonałość podstaw prawnych dotyczących organizacji pozarządowych, a zwłaszcza ich miejsca w systemie pomocy i zasad finansowania, współpracy z nimi, a także brak ram prawno-organizacyjnych dla wolontariatu. Istotną przeszkodą w niesieniu właściwej pomocy są także rozwiązania przyjęte dla zabezpieczenia usług medycznych w domach opieki społecznej.

Podnoszono kwestie związane z niedostatkami aktywnej polityki samorządów w zakresie tworzenia nowych placówek świadczących usługi medyczne zgodnie z lokalnymi potrzebami. Niezbędne jest, aby to samorząd zbierał i przekazywał informacje o miejscowym zapotrzebowaniu w tym obszarze, a także aktywnie wspierał organizację nowych i rozwój istniejących struktur biorąc w ten sposób udział w budowaniu regulowanego rynku usług medycznych.

Inny dylemat podnoszony na spotkaniach to rola samorządów w kreowaniu współpracy pomiędzy Niepublicznymi Zakładami Opieki Zdrowotnej (NZOZ), a Samodzielnymi Publicznymi Zakładami (SP ZOZ). Tworzenie zbędnych barier na drodze do tej współpracy wydaje się być działaniem nieuzasadnionym, a wręcz szkodliwym. Tymczasem stosunki właścicielskie i fakt ujemnego - z reguły wyniku finansowego - w SP ZOZach stanowi istotną barierę w rozwijaniu kooperacji. Podobnie, logika ekonomiczna nakazuje niekonkurencyjną współpracę różnych jednostek lecznictwa szpitalnego. W rzeczywistości dominuje nieracjonalna konkurencja rynkowa. Samorzady jako organy założycielskie SP ZOZów winny w świadomy sposób prowadzić właściwą współpracę na tym polu, np. poprzez aranżowanie współpracy wszystkich dostawców usług - zarówno publicznych, jak i niepublicznych, tak aby zapewnić kompleksowe zabezpieczenie świadczenia usług medycznych na swoim terenie.

Tematy omawiane w trakcie GWD

Z wielu względów gotowi jesteśmy przypisywać medycynie naprawczej rolę dominującą w zachowaniu właściwego stanu zdrowia. W takim postrzeganiu medycyny utwierdza nas publicystyka medialna. To także rodzi nieprawdziwą wizję medycyny jako swego rodzaju specyficznej sztuki inżynierskiej. Skutkiem takiego myślenia jest przecenianie możliwości współczesnej medycyny i koncentracja na budowaniu dostępności i mnożeniu ilości usług medycyny naprawczej.

Zapominamy o od dawna znanej prawdzie, że łatwiej zapobiegać niż leczyć. We współczesnej nauce o prewencji wyróżniamy kilka poziomów działań profilaktycznych. Warto w tym miejscu przypomnieć definicje tych poziomów:

- **primordialny (przedwstępny)** – działania ukierunkowane na kontrolę modyfikowalnych czynników ryzyka, mogących mieć wpływ na rozwój choroby w przyszłości;
- **pierwszorzędowy** – działania ukierunkowane na ograniczenie występowania choroby, poprzez kontrolę jej przyczyn lub ograniczenie czynników ryzyka;
- **drugorzędowy** – działania ukierunkowane na wczesną identyfikację choroby w jej przedklinicznym stadium, celem podjęcia szybkiego leczenia;
- **trzeciorzędowy** – działania ukierunkowane na ograniczenie niekorzystnych następstw i powikłań rozpoznanej uprzednio choroby;
- **czwartorzędowy** – ukierunkowany na zapobieganie niekorzystnym następstwom działań leczniczych i diagnostycznych (w tym profilaktycznym).

W kontekście działań profilaktycznych szczególnie w ramach poziomu przedwstępnego i pierwszorzędowego należy przypomnieć nadal aktualne ustalenia Marca Lalonde’a z 1974 roku dotyczące czynników wpływających na nasz stan zdrowia, którymi są: czynniki genetyczne w 20 procentach, środowisko fizyczne i społeczne w ok. 20-25 procentach, styl życia i zachowania zdrowotne – w aż ok. 50-60 procentach i opieka zdrowotna w zaledwie 10-15 procentach. Przy czym styl życia definiowany jest tutaj jako zespół postaw i zachowań w życiu codziennym, zależny od uwarunkowań wewnętrznych (przekonania, wartości) i zewnętrznych (środowisko, kultura, zasoby, regulacje) i jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na stan zdrowia. Zidentyfikowane i modyfikowalne elementy stylu życia mające wpływ na rozwój chorób układu krążenia to przede wszystkim: dieta, aktywność fizyczna, niepalenie tytoniu, nienadużywanie alkoholu, unikanie przewlekłych infekcji. Te same elementy stylu życia są skorelowane z zachorowalnością na pozostałe choroby zaliczane do tzw. chorób cywilizacyjnych tzn. choroby nowotworowe i cukrzycę typu drugiego.

Wytyczne opisujące zalecenia dotyczące zakresu modyfikacji elementów stylu życia nie wymagają nadzwyczajnych działań. Dla przykładu Polskie Forum Profilaktyki zaleca:

- **aktywność fizyczną dla osób zdrowych:** wysiłki o umiarkowanej intensywności wykonywane systematycznie (co najmniej 3 razy w tygodniu, a najlepiej codziennie), trwające nie mniej niż 30 minut. Zalecane są: szybki marsz lub marszobieg, jazda rowerem, gimnastyka ogólnorozwojowa, pływanie. Wysiłki o mniejszej intensywności lub krótszym czasie trwania zawsze są lepsze niż „lenistwo ruchowe”;
- **umiarkowane spożycie alkoholu,** co oznacza 1-3 jednostki alkoholu na dobę u mężczyzn i 1-2 jednostki na dobę u kobiet. Jedna jednostka zaś to: 250 ml piwa, 1 lampka wina (około 150 ml) lub jeden kieliszek wódki (około 30 ml);
- **redukcja o 10% masy ciała,** która powoduje szereg korzystnych zmian w zakresie układu krążenia: zmniejsza się przerost lewej komory serca, zagrożenie chorobą wieńcową i nagłym zgonem, następuje obniżenie ciśnienia tętniczego, stężenia glukozy, cholesterolu całkowitego i LDL oraz triglicerydów we krwi. Specjalistyczna

porada dietetyczna powinna uwzględniać dostosowanie podaży kalorii do wydatku energetycznego pacjenta, różnorodność stosowanych produktów oraz zachowanie następujących proporcji poszczególnych składników pożywienia:

- tłuszcze <30% zapotrzebowania energetycznego, w tym:
 - ✓ nasycone kwasy tłuszczowe poniżej 10% zapotrzebowania energetycznego (poniżej 7% zapotrzebowania energetycznego u osób ze zwiększonym ryzykiem sercowo-naczyniowym),
 - ✓ izomery transnienasyconych kwasów tłuszczowych poniżej 1% zapotrzebowania energetycznego,
 - ✓ wielonienasycone kwasy tłuszczowe 6-10% zapotrzebowania energetycznego przy stosunku kwasów n-6/n-3 mniejszym niż 4:1,
 - ✓ jednonienasycone kwasy tłuszczowe do 20% zapotrzebowania energetycznego,
- węglowodany >55% zapotrzebowania energetycznego,
- białka 15% zapotrzebowania energetycznego,
- sód <2,4 g dziennie (6 g soli), u osób z nadciśnieniem tętniczym sód <2 g dziennie (5 g soli),
- witaminy antyoksydacyjne i flawonoidy - odpowiednio duża ilość w diecie poprzez spożycie co najmniej 400 g dziennie warzyw i owoców (dotyczy ilości produktów rzeczywiście spożytych, po odliczeniu odpadów i resztek talerzowych).

Ze względu na brzmiące dość skomplikowanie zalecenia dotyczące żywienia temu tematowi poświęcono jeden z wykładów. Omówiono podstawowe pojęcia związane z żywieniem i elementarne zasady zdrowej diety, oceny ilościowej i jakościowej diety. Na przykładzie europejskiego badania ENERGY pokazano wpływ szkolnego „środowiska żywieniowego” na spożycie napojów słodzonych w grupie 10-12-latków. Posługując się wynikami badań amerykańskich pokazano wyniki skuteczności działań regulujących sposób odżywiania się. Przywołano jakościowe badanie australijskie z udziałem przedstawicieli samorządów wskazujące, że w kształtowaniu polityki zdrowotnej dotyczącej żywienia ich priorytetem było „sanitarne myślenie” o żywieniu, a nie „zdrowe żywienie”.

Jednym z istotnych czynników wpływających na zdrowie człowieka jest jego kondycja psychiczna. Czynnikiem na tyle ważny, że zaburzenia przyjmujące formę depresji uznaje się za niezależny czynnik ryzyka zarówno dla umieralności, jak i zachorowalności z powodu choroby wieńcowej, zaś zaburzenia lękowe przyjmuje się za zwiększające ryzyko nagłego zgonu.

Mając na uwadze ważkość problemu zdrowia psychicznego, szczególnie u młodzieży, w oparciu o wiarygodne i udokumentowane zalecenia U.S. Preventive Services Task Force dotyczące profilaktyki, w trakcie spotkania podjęto próbę skonstruowania szkieletu programu wczesnego wykrywania depresji u dzieci w wieku między 12-18 rokiem życia, dla powiatów uczestniczących w projekcie. W trakcie prac wskazywano na niezbędne zaangażowanie całych społeczności, a szczególnie szkół, placówek podstawowej opieki zdrowotnej i samorządów. Prowadzona dyskusja uświadomiła uczestnikom m.in., że dla

sprawnej organizacji tego typu projektów niezbędne jest przekraczanie wyznaczonych granic administracyjnych międzygminnych i międzypowiatowych. Wartość finansową szacowano dla dwóch poziomów: pierwszego związanego z identyfikacją nastolatków zagrożonych i drugiego związanego z diagnostyką i leczeniem. Ich wielkość oszacowano dla pierwszego poziomu na ok. 50-60 tys. zł, zaś dla drugiego ok. 400 - 450 tys. zł rocznie (wartość dla jednego powiatu). Zakładając, że program będzie realizowany systematycznie, koszt poziomu drugiego w kolejnych latach powinien maleć, tak by osiągnąć w pewnym momencie wartość stabilną odpowiednią dla nowych zachorowań na depresję wśród nastolatków.

Ważną rolę w utrzymaniu dobrej formy psychicznej odgrywa wsparcie społeczne, szczególnie w kontekście przemian społecznych, kulturowych i cywilizacyjnych. Osoby, które mają poczucie wsparcia społecznego są z zasady zdrowsze, od tych które go nie mają. Sieć wsparcia społecznego wytwarza w ludziach i w grupach ludzkich poczucie wspólnotowości. Dla skuteczności wsparcia istotna jest adekwatność udzielanego wsparcia i jego dostosowanie do potrzeb odbiorcy. W dyskusji wskazywano na konieczność tworzenia w samorządach warunków: lokalowych, materialnych i logistycznych dla organizujących się spontanicznie różnych grup wsparcia. Zauważono także potrzebę aktywnej stymulacji w tworzeniu różnorodnych grup, tak aby ta forma współżycia społecznego stała się naturalnym elementem życia społeczności. Sugerowano delegowanie urzędnika/ów dla realizacji takich zadań. Dobrym zapleczem lokalowym dla grup wsparcia wydają się być szkoły administrowane przez samorządy.

Na jednym ze spotkań dyskutowano o problemach związanych z finansowaniem świadczeń medycyny naprawczej. Przedstawiono podstawowe modele i koncepcje finansowania, koncentrując się na ich zaletach i wadach. Finansowanie retrospektywne gwarantuje zwrot poniesionych kosztów świadczonych usług. Jego podstawową zaletą jest refinansowanie rzeczywiście poniesionych kosztów, zaś wadą – brak jakiegokolwiek motywacji do ekonomicznej udzielanych świadczeń medycznych. Finansowanie prospektywne na podstawie wcześniej ustalonych stawek wiąże się ze stymulacją zarządzających do minimalizowania kosztów prowadzonej działalności, natomiast centralnie ustalone ceny i ogólnie ustalone limity nie uwzględniają indywidualnych warunków świadczeniodawcy, a nierzadko potrzeb medycznych pacjentów. Zarządzanie przez prywatnego właściciela jest z reguły bardziej efektywne. Prywatyzacja szpitali wiąże się z dużymi emocjami. Poddano dyskusji model prywatyzacji szpitala zaprezentowany przez T. Sobalskiego. W prezentowanym rozwiązaniu proponuje się pozostawienie prawa właścicielskiego tkanki budowlanej i sprzętu w rękach samorządu. Te elementy powinny być przedmiotem dzierżawy. Personel medyczny poszczególnych oddziałów szpitalnych tworzy prywatne NZOŻy i to one podpisują bezpośrednio kontrakt z NFZ. Także personel zatrudniony w jednostkach organizacyjnych szpitala bez możliwości bezpośredniego podpisywania umów z płatnikiem np. radiolodzy, analitycy również winien stworzyć prywatne podmioty dzierżawiące od samorządu lokale i sprzęt. Podmioty te staną się partnerem umów dla NZOŻów, które pracują w oparciu

o bezpośrednie umowy z NFZ. Zaproponowane przekształcenia gwarantują wszystkim nowoutworzonym podmiotom udział w rynku usług komercyjnych, samorządy uwalniają od troski o zarządzanie i długi podmiotów opieki zdrowotnej, zaś społeczności lokalnej zapewniają usługi medyczne wysokiej jakości w adekwatnie do potrzeb wyposażonej i dobrze utrzymanej infrastrukturze. Warto przy tym zauważyć, że aktualny stan prawny nie obciąża samorządu powiatowego do posiadania szpitala na terenie powiatu.

Jak dowodzą badania naukowe (np. B. Starfield) najważniejszym przedstawicielem medycyny naprawczej - łączącym działania medycyny opartej na faktach i medycyny narracyjnej - jest dobrze umocowany prawnie, zaopatrzony w adekwatne do działań możliwości diagnostyczne i dobrze uposażony finansowo lekarz rodzinny. Taki lekarz jest w stanie zaspokoić ok 80% potrzeb zdrowotnych społeczności lokalnej.

Dotychczasowe działania i doświadczenia samorządów w zakresie polityki zdrowotnej

Dostępne dane pozwalają szacować wydatki na działania profilaktyczne w każdym z powiatów na kwotę ok. 1,2 mln zł. Do tej pory środki te przeznacza się przede wszystkim na projekty związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii, przeciwdziałaniem izolacji osób z zaburzeniami psychicznymi, promocją zdrowia psychicznego, a także projekty aktywizacji fizycznej i integracji społecznej.

Finansowano również takie projekty jak np. wykrywanie wad wzroku u uczniów klasy I i III szkół podstawowych, wczesne wykrywanie niedokrwistości i innych chorób krwi u uczniów, czy też wykrywanie wad słuchu u uczniów. Generalnie można przyjąć, że działania te nie spełniają koniecznych warunków, jakie musi spełnić badanie przesiewowe. Nie dowiedziono ich skuteczności, bądź nawet wykazano ich nieskuteczność. Zasadniczym zastrzeżeniem jest fakt, iż mają one charakter wybiórczy. Dobrym źródłem wiedzy o wartościowych badaniach w zakresie działań ukierunkowanych na wczesną identyfikację choroby w jej przedklinicznym stadium - w celu podjęcia szybkiego leczenia - są informacje zawarte na stronach internetowych U.S. Preventive Services Task Force.

Niektóre samorządy prowadziły takie działania jak: zmiana asortymentu w „sklepikach” szkolnych, likwidacja „sklepików” szkolnych i wprowadzenie dożywiania w szkole, organizowanie spartakiad sportowych seniorów, pielęgnowanie tradycji Kół Gospodyń Wiejskich, budowanie „twardej” struktury pod wspólne działania JST np. sieci ścieżek rowerowych. Aktywność pojedynczych samorządów przejawiała się również poprzez organizowanie przedstawień teatralnych na terenie szkoły z przesłaniem dotyczącym profilaktyki, organizowanie bezpłatnych siłowni, akcje edukacyjne na terenie osiedli, edukację na festynach, promocję aktywnego zagospodarowania czasu, organizowanie ośrodków integracji osób starszych z młodzieżą, finansowanie i organizację w niektórych gminach transportu dla realizacji programów profilaktycznych.

Wymienione powyżej działania stanowią dobry przykład realizacji polityki zdrowotnej. Są zgodne z częścią wytycznych dotyczących strategii promocji zdrowia, opisanych w tzw. dokumencie ottawskim z 1986 roku mówiącym, że należy budować politykę zdro-

wego społeczeństwa, tworzyć środowiska wspierające zdrowie, wspierać środowiskowe działania na rzecz zdrowia, wspierać rozwój indywidualnych umiejętności, wspierać reorientację sektora opieki zdrowotnej.

Wymiana doświadczeń pozwoliła na identyfikację obszarów problemowych wymagających rozwiązania. Zauważono potrzebę skoordynowanych działań samorządów na różnych poziomach z przekraczaniem granic poszczególnych JST w zakresie utrzymania i poprawy zdrowia. Wydaje się, że niezbędne jest umocowanie prawne dla wspólnych działań samorządów w tym obszarze. Postulowano np. tworzenie grup wsparcia instytucjonalnego. Za niezbędne uznano także szerokie upowszechnienie działań integrujących współpracę osób starszych z młodzieżą. Warte rozważenia jest też stworzenie Rad ds. Seniorów odpowiedzialnych za realizację wsparcia adekwatnego do potrzeb poszczególnych grup ludzi starszych. Poruszano także kwestię delegowania obowiązków z zakresu profilaktyki pracownikom określonych struktur samorządu z zagwarantowaniem ich ścisłej współpracy na wszystkich poziomach samorządu i elastycznego podziału zadań związanych z realizacją projektów. Ponadto dla sprawnego funkcjonowania spontanicznie tworzonych różnych grup wsparcia zasadne może być powołanie w samorządach stanowisk zajmujących się realizacją takich inicjatyw obywatelskich.

Wnioski z dyskusji w trakcie GWD

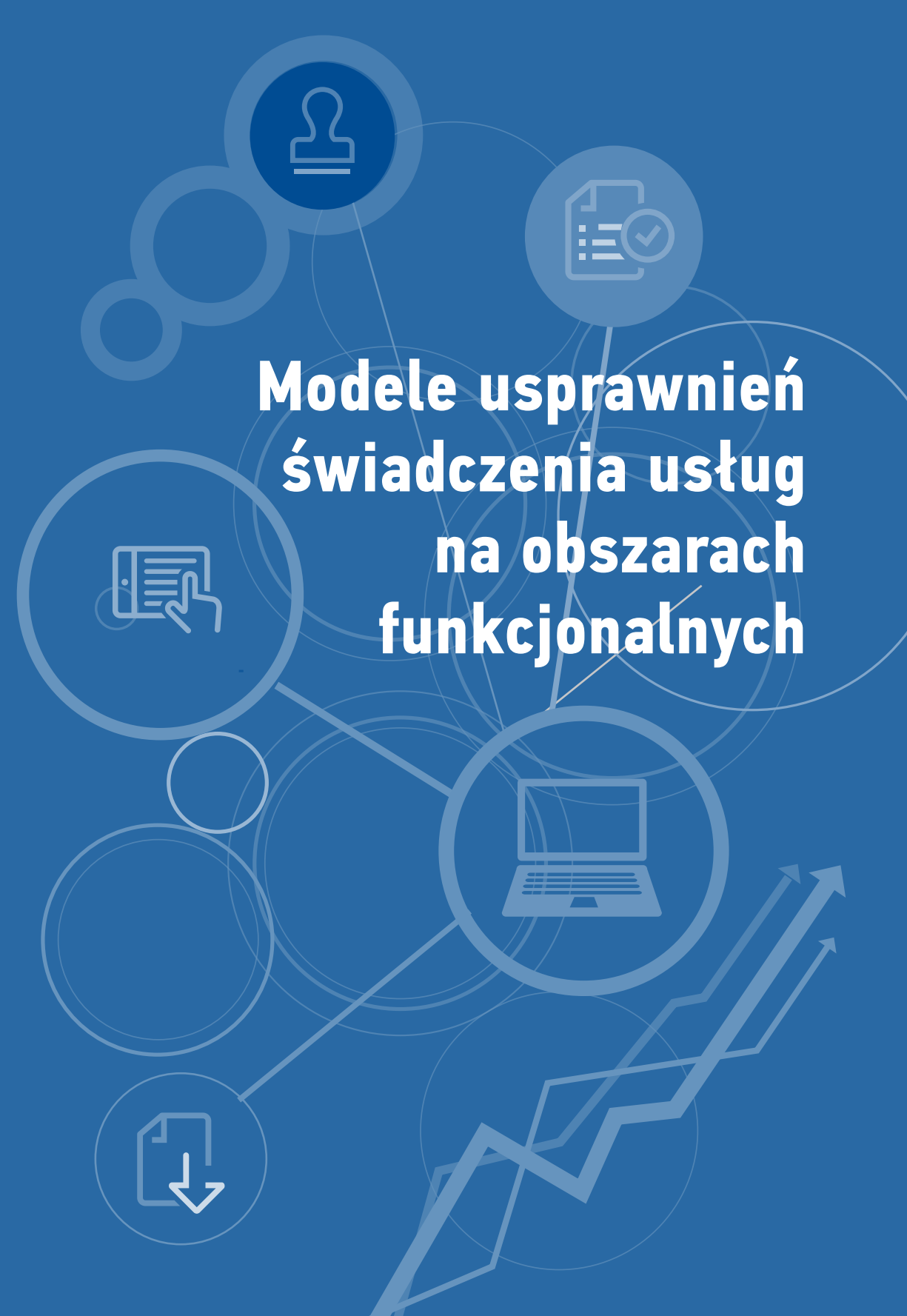
Znaczący problem stanowi koncentracja samorządów na rozbudowie i poprawie funkcjonowania medycyny naprawczej. Wynika to z powszechnego w świadomości społecznej przewartościowania roli medycyny „naprawczej” w utrzymaniu zdrowia. To również skutek słabego rozeznania społecznego, w tym u części przedstawicieli samorządu, w zakresie racjonalnych działań profilaktycznych, a także nierzadko skąpej wiedzy o potrzebie skoordynowanego i systematycznego działania profilaktycznego. Istotny problem stanowi także postrzeganie działań profilaktycznych, szczególnie tych dotyczących profilaktyki primordialnej, jako marginalnych dla utrzymania zdrowia. Samorządy nie mają świadomości ich bezprecedensowej roli w utrzymaniu dobrego stanu zdrowia mieszkańców, szczególnie poprzez działania w zakresie profilaktyki przed-chorobowej i pierwszorzędowej. Podejmowane w samorządach działania mają z reguły charakter akcyjny, często stymulowane są przez grupy przedstawicieli wąskich specjalności w oderwaniu od racjonalnych przesłanek dla ich prowadzenia. Zaś podejmowane aktywności mają najczęściej wymiar bardzo lokalny. Wynika to z braku „nawyku” współpracy, a tam gdzie podjęto takie próby na przeszkodzie stanęły braki w regulacjach prawnych umożliwiających płynne przepływy środków finansowych między różnymi poziomami samorządów w celu realizacji wspólnych projektów profilaktycznych. Istotne konsekwencje mają również braki w zakresie rozwiązań prawno-organizacyjnych gwarantujących sprawne korzystanie ze świadczeń przez osoby ze zidentyfikowanym problemem zdrowotnym w ramach profilaktyki drugorzędowej. Prowadzone inwestycje „twarde” (np. budynki, sprzęt) w zdrowie nie uwzględniają dłuższego lokalnego horyzontu zmian demograficzno-ekonomicznych, a także ich konsekwencji finansowych w przyszłości (np. kosztów utrzymania).

Rekomendacje wynikające z GWD

Niezbędne są działania, w tym prowadzone bezpośrednio przez samorządy, mające na celu propagowanie w społeczeństwie obecnie obowiązujących definicji zdrowia i prezentowanie współczesnych poglądów w zakresie uwarunkowań, jakie muszą być spełnione, aby można było mówić o racjonalnym podejściu do kwestii zdrowia i wysokiej jakości życia. Motywującym - dla racjonalnie uzasadnionych aktywności samorządów - powinno być określenie i wskazanie roli lokalnego samorządu we współodpowiedzialności za zdrowie mieszkańców danego obszaru (rozumiane zgodnie z obowiązującymi definicjami). Skutkiem takich kampanii winno być szerokie zainteresowanie profilaktyką opartą o przesłanki naukowe i budowane indywidualnego poczucia odpowiedzialności za swoje zdrowie. Sukcesy na tym polu mają nieocenione znaczenie społeczne, w tym również kapitalne dla funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego. Trzeba przekazać pracownikom samorządowym pakiet informacji w zakresie racjonalnej profilaktyki, jej roli w utrzymaniu zdrowia, a także pakiet narzędzi, które można zastosować w konstruowaniu projektów profilaktycznych. Warunkiem koniecznym dla poprawy skuteczności działań samorządów w zakresie poprawy stanu zdrowia mieszkańców danego obszaru jest wygenerowanie potrzeby elastycznej współpracy międzysamorządowej - zarówno poziomej, jak i pionowej. Wymaga to stworzenia właściwej w tym zakresie bazy prawnej i przesłanek zachęcających do podejmowania współpracy finansowej. Niezbędne jest przygotowanie szczegółowych lokalnych projekcji demograficznych, wraz z analizą ich potencjalnych wieloaspektowych konsekwencji dla JST. Taka informacja powinna być obligatoryjną przesłanką budowania koncepcji lokalnych „inwestycji” m.in. w obszarze zdrowia.

Uniwersalna rekomendacja ze spotkań GWD

1. Istnieje konieczność powoływania przez samorządy doraźnych interdyscyplinarnych grup (reprezentujących referaty, wydziały adekwatnie do problemu) dla rozwiązania jednoznacznie zdefiniowanych problemów lokalnych społeczności.
2. Niezbędne jest sformalizowanie pracy (podział tematów do opracowania, stworzenie harmonogramu itd.) tak powoływanych grup zadaniowych.
3. Powołane zespoły z różnych samorządów, w różnej konfiguracji poziomej i pionowej (w zależności od potrzeb) zajmujące się rozwiązaniem problemu winny uczestniczyć w moderowanym przez eksperta i w obecności ewentualnych doproszonych ekspertów spotkaniu(ach), których celem byłoby wypracowanie rozwiązań analizowanego zagadnienia.
4. Wypracowane zalecenia byłyby podstawową przesłanką do realizacji zadania.
5. Wypracowane w trakcie spotkań uwagi dotyczące otoczenia prawnego stałyby się obligatoryjnym materiałem dla organów prawotwórczych dla modernizacji istniejących rozwiązań prawnych.

The background is a solid blue color. It features several white icons in circular frames: a person icon, a document with a checkmark, a hand pointing at a screen, a laptop, and a document with a download arrow. A white line graph with three upward-trending arrows is positioned in the bottom right corner. The text is centered in the upper half of the image.

Modele usprawnień świadczania usług na obszarach funkcjonalnych

Praktyczny wymiar opracowanych modeli usprawnienia świadczenia usług na obszarach funkcjonalnych

Grzegorz Godziek

Doradca partnerstw w projekcie Związku Miast Polskich, specjalista ds. strategii usług publicznych w projekcie Związku Powiatów Polskich, były dyrektor Regionalnej Instytucji Finansującej przy Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, właściciel firmy specjalizującej się w doradztwie dla samorządów w zakresie polityki rozwoju.

Jednym z ważniejszych produktów projektu są opracowane modele formalno-organizacyjne usprawnienia świadczenia usług publicznych w obszarze oświaty, transportu i zdrowia przygotowane odrębnie dla jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie z terenu powiatu gorlickiego i powiatu zawierciańskiego. Istotą tych opracowań było zachęcenie samorządów do integrowania - w układzie ponadgminnym - szeregu działań związanych z realizacją zadań z zakresu szeroko rozumianej edukacji, komunikacji i opieki zdrowotnej, a także zaprezentowanie konkretnych działań i narzędzi, które w obecnym systemie prawnym pozwalają na świadome podejmowanie przez gminy i powiaty takich wyzwań.

Przesłanką do podjęcia takich działań – poza samą świadomością konieczności zmiany w zarządzaniu usługami publicznymi na poziomie lokalnym - jest coraz powszechniejsze przekonanie wśród osób odpowiedzialnych za kreowanie polityki, że na możliwości rozwojowe w najbliższych latach (w tym absorpcję środków unijnych z perspektywy 2014 – 2020) wpływ będą miały zarówno skutki już zrealizowanych programów i projektów, jak i przede wszystkim skutki zmian sytuacji społeczno-gospodarczej. Już dziś bardzo wyraźnie widać, iż aktywność samorządów w ostatnich latach przełożyła się m.in. na:

- wzrost wydatków bieżących samorządów (koszty eksploatacji nowej infrastruktury);
- wzrost wydatków na obsługę i spłatę zadłużenia zaciągniętego na finansowanie inwestycji;
- wzrost wydatków odbiorców usług (amortyzacja nowo zbudowanej infrastruktury).

Coraz więcej osób i instytucji zdaje sobie także już dziś sprawę z faktu, iż na powyższej zarysowane aspekty finansowe, nałożą się skutki zmian społeczno-ekonomicznych, zachodzących w otoczeniu samorządów, w szczególności skutki zmian demograficznych, które mogą spowodować w wielu miejscach:

- spadek popytu na usługi i infrastrukturę publiczną;
- spadek podaży siły roboczej na lokalnych i regionalnych rynkach pracy;
- wzrost jednostkowych kosztów usług publicznych dla odbiorców;
- spadek dochodów podatkowych samorządów, w związku z przejściem w wiek emerytalny roczników powojennego wyżu demograficznego.

Oznacza to, że rozwój lokalny będzie realizowany w warunkach stopniowego zmniejszania się zasobów, które można wykorzystać dla rozwoju, zaś wzrost wydatków oraz niedawny spadek i obecna stagnacja dochodów samorządów mogą spowodować utratę zdolności stabilnego finansowania przez samorzady kosztów utrzymania istniejącej infrastruktury i świadczonych usług.

By tego uniknąć, konieczna jest zmiana polityki rozwoju poprzez zdecydowaną aktywizację ekonomiczną obszarów, na których występują (lub mogą wystąpić) takie zjawiska, ale także **zmiana sposobu myślenia o zarządzaniu usługami publicznymi, w kierunku coraz mocniejszego współdziałania samorządów w celu łączenia potencjałów i bardziej zrównoważonego ich wykorzystania.**

W ramach projektu skupiono się na trzech obszarach tematycznych, które mają ogromne znaczenie z jednej strony dla jakości życia wspólnot lokalnych, z drugiej zaś w największym stopniu angażują samorządowe budżety. W opracowywanych modelach starano się znaleźć odpowiedzi na takie kwestie jak:

- modelowe podejście do tworzenia polityki oświatowej integrującej działania na poszczególnych szczeblach zarządzania edukacją tj. poszczególnych szkół, gminy w których szkoły te się znajdują, gmin sąsiednich, a wreszcie całego powiatu. Znacząca była też refleksja nad korelacją lokalnej edukacji z potrzebami rynku pracy;
- możliwe formy realnego współdziałania w zakresie korelacji działań gmin i powiatu na danym obszarze w zakresie utrzymania, modernizacji i rozwoju sieci dróg publicznych, a także lokalnego systemu transportowego, w tym w szczególności komunikacji zbiorowej;
- współdziałanie administracji powiatowej odpowiedzialnej za ochronę i profilaktykę zdrowotną zarówno w zakresie nadzoru nad powiatowymi podmiotami leczniczymi, jak i budowania modelu współpracy wszystkich instytucji zajmujących się na obszarze powiatu (w tym także w poszczególnych gminach) kwestiami ochrony zdrowia i budowanie spójnego modelu, którego podmiotem będzie pacjent.

W zaproponowanych modelach znalazło się szereg konkretnych propozycji działań usprawniających. Część z nich z powodzeniem mieści się w obecnym systemie prawnym, a o ich wprowadzeniu decyduje wyłącznie wiedza zainteresowanych stron o potrzebie uruchomienia konkretnych działań oraz dobra wola wszystkich interesariuszy. W odniesieniu do części propozycji napotykamy na przeszkody prawne, które uniemożliwiają lub znacząco utrudniają ich implementację w warunkach polskich. W takich przypadkach autorzy poszczególnych modeli przedstawiają szczegółową analizę niezbędnych zmian legislacyjnych, które dostosują polski system prawny do pojawiających się wyzwań rozwojowych.

Twórcy wszystkich trzech modeli poprawy sprawności usług publicznych, powstałych w ramach projektu *Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy - integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczenia lokalnych usług publicznych*, wyszli od dominującego obecnie w teorii i praktyce zarządzania podejścia procesowego, którego fundamentem są następujące zasady:

- zasada stałego doskonalenia, ciągłego uczenia się i innowacji;
- zasada racjonalności (w planowaniu i działaniu stosujemy myślenie systemowe);
- zasada współpracy (budujemy trwałe i stabilne relacje, oparte na partnerstwie);
- koncentracja na kliencie (obywatelu);
- przywództwo, rozwój i zaangażowanie pracowników;
- zarządzanie przez procesy i fakty;
- odpowiedzialność społeczna.

W konsekwencji zaproponowany system zawiera po kilka propozycji usprawnień w każdym z trzech obszarów tematycznych (oświata, transport, zdrowie) zbudowanych w oparciu o następujący schemat:

- opis sytuacji, uwarunkowań ogólnych i stanu obecnego świadczenia usługi z uwzględnieniem otoczenia systemowego;
- opis problemów, ich skali i wyzwań, związanych ze świadczeniem usługi, z analizą przyczyn źródłowych problemu;
- opis potrzeb i wymagań klientów końcowych, na rzecz których świadczona jest usługa, oraz innych interesariuszy;
- opis procesu świadczenia usługi, czyli specyfikacja/opisanie sekwencji najważniejszych działań, które mają przynieść określone cele;
- opis celów na poziomie produktów i rezultatów oraz oddziaływania. Przy czym z punktu widzenia podejścia procesowego, najważniejszy jest rezultat świadczenia usługi, czyli poziom satysfakcji klienta końcowego (segmentów klientów). Rezultat usługi musi stanowić dla klienta realną wartość dodaną, mierzoną jakościowo lub ilościowo, musi zaspokajać jego rzeczywiste potrzeby i wymagania. W przypadku świadczenia usługi publicznej równie ważne jest oddziaływanie społeczne, kulturowe, techniczne (strukturalne), ekonomiczne i środowiskowe;
- określenie źródeł i sposobów mierzenia celów – wskaźników efektywności, skuteczności i jakości.

Ponadto twórcy modeli wyszli z założenia, iż z punktu widzenia istoty współpracy międzysamorządowej istotne jest uzupełnienie powyższego planu doskonalenia o następujące analizy:

- kluczowych podmiotów/organizacji/interesariuszy zaangażowanych w proces, z ewentualnym uwzględnieniem poziomu kapitału społecznego (reputacji i wiarygodności) tych podmiotów;

- zasad współpracy ww. podmiotów, w tym w oparciu o sformalizowane kontrakty partnerskie;
- zasobów:
 - personalnych – kwalifikacje i kompetencje, w tym społeczne podmiotów/interesariuszy,
 - rzeczowych (materialne pozafinansowe),
 - informacyjnych oraz wiedzy,
 - systemów technologicznych i informatycznych,
 - finansowych – z podaniem źródeł, wartości i dostępności w czasie oraz warunków ich pozyskania i korzystania.

Dodatkowo dla każdego z procesów usług, wybranych do doskonalenia, dodatkowo opracowano:

- matrycę kluczowych założeń (zdarzeń przyszłych niepewnych wspierających) i matrycę istotnego ryzyka (zdarzeń przyszłych niepewnych zagrażających);
- rekomendację zmian systemowych (niezależnych od podmiotów procesu, np. zmiany prawa krajowego) niezbędne, aby proces mógł być realizowany i dawał maksymalną wartość dodaną dla klientów;
- rekomendację zmian operacyjnych (zależnych od podmiotów procesu) niezbędnych, aby mógł on osiągnąć maksymalną wartość dodaną dla klientów.

Powyższe opracowania modeli formalno-organizacyjnych usprawnienia świadczenia usług publicznych – choć osadzone w specyfice obu powiatów, na rzecz których realizowany jest projekt – mają charakter uniwersalny i mogą zostać wykorzystane w szeregu innych JST, w tym w szczególności takich, które podejmą decyzje o integrowaniu zarządzania usługami publicznymi na określonym przez siebie obszarze funkcjonalnym. Sporo miejsca poświęcono także wnikliwym komentarzom w zakresie rozwiązań prawnych omawianych rozwiązań – analizując co jest możliwe na gruncie obowiązującego prawa, a co wymaga zmian legislacyjnych. Szczególną uwagę poświęcono prawnemu wymiarowi partnerstwa JST w powiatowym obszarze funkcjonalnym.

Natomiast dokumentem, który w sposób bezpośredni odnosi się do gmin i powiatów zaangażowanych w realizację projektu są *Zintegrowane Plany Wdrożenia Modelu Formalno-Organizacyjnego Usprawnienia Świadczenia Usług* w trzech obszarach tematycznych objętych projektem. Są to dokumenty o charakterze strategicznym, które w praktycznym wymiarze pokazują niezbędne kroki do tworzenia realnych ram współpracy na Obszarze Funkcjonalnym, której efektem ma być poprawa jakości świadczenia usług publicznych przy jednoczesnej racjonalizacji kosztów ich świadczenia. W sposób szczególny *Plany* te pokazują niezbędne działania konieczne do wdrożenia w gminach powiatu gorlickiego i zawierciańskiego w zakresie przedsięwzięć i usprawnień opisanych w modelach teoretycznych.

Jesteśmy przekonani – wspólnie z uczestnikami całego procesu - iż przygotowane opracowania to ważny krok w tworzeniu nowych narzędzi, dzięki którym wielopoziamo-

we zarządzanie rozwojem stanie się nie tylko normą, ale będzie też bardziej efektywne.

Poniżej zaprezentowano najbardziej kluczowe fragmenty trzech opracowanych modeli. Pełne wersje modeli zamieszczono na stronie internetowej projektu www.kompetentny.zpp.pl w zakładce „Baza wiedzy” → „Modele formalno-organizacyjne”.

Model formalno-organizacyjny usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie oświaty na obszarze funkcjonalnym

PREZENTACJA MODELU

**Marek Legutko, dr Małgorzata Jantos, Grzegorz Dziarski,
Łukasz Dąbrówka, Damian Michalak**

EBIBI Firma zajmuje się doradztwem w zakresie współpracy społeczności lokalnych, wspólnot samorządowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Specjalizuje się w doradztwie dla Lokalnych Grup Działania oraz ich stowarzyszeń i współpracujących z nimi samorządów.

Szanse i warunki dla usprawnienia oświatowych usług JST

Partnerstwo samorządów z obszaru powiatu to zasadniczy warunek i baza dla proponowanych usprawnień. Formuła partnerstwa powiatu z gminami daje szanse na:

- zapewnienie spójności kształcenia od przedszkolaka do pracownika (może też emeryta);
- wyrównanie szans w zakresie dostępności usług wysokiej jakości; oferta w wymiarze obszaru funkcjonalnego może być komplementarna; gminy mogą wzajemnie dopełniać swoją ofertę;
- łatwiejsze korzystanie z pomocy ekspertów, pozyskanie i dobre wykorzystanie środków unijnych w nowym okresie programowania.

Podstawą dla modelu proponowanych usprawnień usług jest założenie pełnej podmiotowości wszystkich JST obszaru funkcjonalnego. Każda JST powinna wykorzystać swoje zasoby (możliwość pozyskania środków unijnych) do kreowania lokalnego centrum edukacyjnego, w którym mogą być udostępniane dla społeczności obszaru funkcjonalnego:

- wzorcowe pracownie (przynajmniej jedna, związana ze specjalnością przedmiotową lokalnego lidera przedmiotowego – doradcy metodycznego);
- zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne związane z wyrównywaniem szans edukacyjnych i wsparciem dla uczniów uzdolnionych;
- kursy w formach pozaszkolnych kształcenia ustawicznego, odpowiadające na potrzeby lokalnego rynku pracy (lokalnych pracodawców).

Kierunki usprawnienia oświatowych usług publicznych JST

Przygotowano propozycję modelu usprawnienia wybranych usług publicznych samorządów w dziedzinie oświaty przy założeniu partnerstw JST obejmujących powiatowy obszar funkcjonalny (OF) dla następujących zadań JST:

- **Doradcy metodyczni (liderzy przedmiotowi) dostępni na OF dla każdego JST**
Istotne jest powiązanie lidera ze wzorcową pracownią dla przedmiotu, którego uczy. Bardzo ważne jest stworzenie liderowi warunków do prowadzenia internetowej sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli z obszaru funkcjonalnego. Potrzebna jest instytucjonalna koordynacja pracy doradców.
- **Dostęp do pomocy dydaktycznych i sprzętu na OF dla szkół każdego JST**
Istotne jest zapewnienie dostępu nauczycieli i uczniów do odpowiedniego wyposażenia (blisko, ale niekoniecznie w danej szkole). Warto kreować lokalne centra edukacyjne. Zasadnicze znaczenie ma ustalenie standardu OF dla wyposażenia warsztatu pracy nauczyciela.
- **Wyrównywanie szans edukacyjnych, wsparcie dla zdolnych uczniów spójne na OF**
Istotne jest zapewnienie spójności działań JST na OF dla wyrównania szans edukacyjnych i wsparcia uczniów zdolnych na kolejnych etapach kształcenia. Potrzebna koordynacja przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu na OF.
- **Kształcenie ustawiczne w centrach edukacyjnych OF dostępnych w każdym JST**
Istotne jest przybliżenie tej usługi do lokalnego środowiska, lokalnych pracodawców. Możliwe szkolenia „na zamówienie” w lokalnych centrach edukacyjnych. Warto także rozważyć możliwość wykorzystania bonów szkoleniowych.
- **Organizacja szkół i placówek – standardy zatrudnienia w każdym JST**
Istotne jest przeprowadzenie analiz i określenie standardów zatrudnienia dla wszystkich JST na OF. Standardy zatrudnienia mogą być podstawą do przygotowania polityki i strategii wykorzystania zasobów ludzkich w oświacie.
- **Informacja o realizacji zadań oświatowych, raport o stanie edukacji na OF**
Istotne jest monitorowanie na OF wspólnego dla wszystkich JST zestawu oświatowych wskaźników odniesienia. Ważne jest podkreślanie znaczenia efektów kształcenia, dostosowania edukacji do potrzeb rynku pracy. W kolejnych latach możliwy różny temat przewodni raportu o stanie edukacji na OF.
- **Rada oświatowa, konsultacje, publiczna partycypacja w dziedzinie oświaty na OF**
Istotne jest pozyskanie lokalnej społeczności dla wsparcia wprowadzanych usprawnień. Istotna jest także możliwość skorzystania z merytorycznej eksperckiej pomocy zwłaszcza w okresie korzystania ze wsparcia projektów unijnych dla proponowanych usprawnień świadczenia oświatowych usług publicznych.

Zaproponowane usprawnienia na szczeblu powiatowego obszaru funkcjonalnego mają kluczowe znaczenie dla lokalnych systemów oświaty. Zmiany systemowe na szczeblu krajowym są większe niż powszechnie się sądzi. Fundamentalne znaczenie ma zmiana paradygmatu - od uczyć do nauczyć, od wiedzy encyklopedycznej do kompetencji i kwa-

lifkacji, od umiejętności twardych do umiejętności miękkich itd. Zmiany te nie są jednak dostatecznie wspierane przez istniejące systemy. Proponowane działania poprawiające funkcjonowanie oświata na obszarze funkcjonalnym stanowią niejako system naczyń połączonych. Dotyczy to szczególnie działań w zakresie wyposażenia placówek oświatowych, doskonalenia nauczycieli, kształcenia ustawicznego, wyrównywania szans edukacyjnych i wsparcia uczniów zdolnych. Należy podkreślić, że prace nad usprawnieniem świadczenia usług publicznych w tym zakresie nie powinny toczyć się równolegle i niezależnie od siebie. Procesy tworzenia porozumień w przedmiotowych sprawach powinny się wzajemnie przenikać z uwagi na wyjątkowo ścisły ich związek.

MODEL USPRAWNIENI WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE REALIZACJI USŁUG W DZIEDZINIE OŚWIATY

Przygotowany model obejmuje między innymi: diagnozę problemu, opis potrzeb i wymagań klientów (głównych interesariuszy), opis procesu realizacji zadań przez JST, wskazanie podmiotów kluczowych, zasobów i opis finansowania. Analizowany jest terytorialny (OF) i partnerski wymiar współpracy JST w realizacji zadań (m.in. mocne strony, bariery i ryzyka).

Dużo miejsca poświęcono wnikliwemu komentarzowi w zakresie rozwiązań prawnych, przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych. Szczególną uwagę poświęcono prawnemu wymiarowi partnerstwa JST w powiatowym obszarze funkcjonalnym.

Usprawnienie 1.

Doradcy metodyczni (liderzy przedmiotowi) w każdym JST

Zasadą powinno być powiązanie lidera ze wzorcową pracownią dla przedmiotu, którego uczy. Doradztwo powinno obejmować cały obszar funkcjonalny. Bardzo ważne jest stworzenie liderowi warunków do prowadzenia internetowej sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli z obszaru funkcjonalnego.

Nauczyciele powinni stale doskonalić swój warsztat pracy. Jest to szczególnie ważne w okresie reform związanych między innymi z obniżeniem o rok wieku uczniów na wszystkich poziomach edukacji, wprowadzaniem nowych technologii (cyfrowa szkoła), ukierunkowaniem na efekty kształcenia (krajowy system kwalifikacji), diagnozą niedostatecznych efektów kształcenia m.in. w zakresie matematyki i przedmiotów przyrodniczych.

W polskiej praktyce szkolnej wsparciem dla nauczyciela przy jego warsztacie pracy powinni być przedmiotowi doradcy metodyczni (zob. § 22.3 Rozporządzenia MEN w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli). W większości JST nie ma doradców metodycznych dla kluczowych przedmiotów.

Podsumowanie:

- wdrożenie usprawnienia możliwe jest na gruncie obowiązujących przepisów prawa;
- optymalną formą nawiązania współpracy w obszarze objętym usprawnieniem jest

zawarcie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego na obszarze funkcjonalnym;

- nie jest możliwe w zakresie objętym usprawnieniem utworzenie związku powiatu i gmin z jego obszaru, ani też stowarzyszenia. W pierwszym przypadku powodem jest możliwość tworzenia związków wyłącznie przez JST jednego szczebla, w drugim zaś ograniczenie ustawowe celów stowarzyszenia;
- brak obecnie bezpośrednich podstaw prawnych do tworzenia przez gminy i powiaty wspólnych placówek doskonalenia zawodowego;
- cel przyświecający wspólnym placówkom doskonalenia zawodowego nauczycieli może zostać osiągnięty poprzez utworzenie przez daną gminę (lub zgodnie z orzecznictwem NSA – powiat) placówki doskonalenia nauczycieli zaspokajającej potrzeby nauczycieli gminnych i powiatowych. Wymaga to porozumienia pomiędzy gminą, a powiatem (szczegóły dotyczące tej kwestii w rozwinięciu opisu usprawnienia);
- możliwe jest także zawarcie porozumienia pomiędzy jednostkami z obszaru funkcjonalnego mającego na celu wyłącznie koordynację budowy systemu placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli. Każda z jednostek samorządu byłaby jednak samodzielnie odpowiedzialna za podejmowanie określonych działań w tym zakresie wyłącznie na swoją rzecz.

Usprawnienie 2.

Dostęp do pomocy dydaktycznych i sprzętu w szkołach każdego JST

Istotne jest zapewnienie dostępu nauczycieli i uczniów do odpowiedniego wyposażenia – pomocy dydaktycznych i sprzętu (niekoniecznie w danej szkole). Zasadnicze znaczenie ma ustalenie standardu OF dla wyposażenia warsztatu pracy nauczyciela.

Nie ma opisanego prawem standardu wyposażenia szkół w pomoce dydaktyczne (poza podręcznikami) i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania. W praktyce to programy szkolne muszą uwzględniać istniejące wyposażenie, a nie – jak w ustawie o systemie oświaty (Art. 5 ust. 7 pkt. 4) – dobór wyposażenia ma zależeć od programów szkolnych.

Brak ogólnokrajowych, regionalnych czy nawet lokalnych standardów dotyczących bazy dydaktycznej (pomoce, sprzęt), której zapewnienie jest zadaniem obligatoryjnym organu prowadzącego szkołę, prowadzi do zróżnicowania oferty programowej szkół w zależności od zasobów finansowych i „polityki” poszczególnych JST, do wynikającego stąd zróżnicowania wyników edukacji, co – w konsekwencji – prowadzi do utrwalania i pogłębiania nierówności społecznych.

Podsumowanie:

- efektywne wdrożenie usprawnienia wymaga zmian legislacyjnych, choć część proponowanych działań może zostać podjęta w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa;
- istnieje możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu wspólnych standardów wyposażenia szkół w sprzęt i pomoce dydaktyczne. Roz-

wiązaniem prawnym w tym zakresie jest porozumienie powiatu i gmin z obszaru funkcjonalnego;

- brak prawnej możliwości tworzenia formalnie wspólnych centrów edukacyjnych zapewniających szkołom dostęp do specjalistycznych pracowni, sprzętu, zajęć i wiedzy;
- możliwe jest utworzenie ww. centrum przez jedną jednostkę samorządową z możliwością korzystania z niego przez pozostałe na mocy porozumienia;
- instrumentem prawnym mogącym rozwiązać problem braku upodmiotowienia przewidzianym w usprawnieniu centrów edukacyjnych jest np. partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Usprawnienie 3.

Kształcenie ustawiczne w lokalnych centrach na OF

Istotne jest przybliżenie tej usługi do lokalnego środowiska, w tym lokalnych pracodawców. Możliwe szkolenia „na zamówienie” lokalnych pracodawców. Warto rozważyć możliwość wprowadzenia i wykorzystania bonów szkoleniowych.

Badanie „Bilans kapitału ludzkiego” potwierdza, że pracodawcy wymagają od kandydatów konkretnych kompetencji zawodowych, ale aż 62% z nich twierdzi, że pracownik musi mieć rozwinięte także umiejętności miękkie, czyli np. zdolność do samoorganizacji, umiejętności interpersonalne, komunikacyjne.

Luka pomiędzy najbardziej oczekiwanymi, a posiadanymi kompetencjami, jest w większości przypadków bardzo znacząca i niekorzystna dla absolwentów. Największe rozbieżności dotyczą: umiejętności określania i uzasadniania priorytetów, umiejętności organizacji pracy i zarządzania czasem oraz efektywnej komunikacji. Dlatego też poza zdobywaniem doświadczenia i konkretnych umiejętności konieczne jest kształtowanie wśród osób młodych tzw. kompetencji miękkich.

Odsetek osób dorosłych angażujących się w uczenie przez całe życie jest bardzo niski (wskaźnik *Participation of adults aged 25-64 in education and training* dla Polski w 2012 roku wynosił 4,5%). Zmieniająca się sytuacja demograficzna w kraju i na świecie – starzejące się społeczeństwo i konieczność dłuższego utrzymania osób na rynku pracy, a także coraz częściej wymuszana przez sytuację gospodarczą elastyczność w wykonywanej pracy i umiejętność przekwalifikowania się, wzmacniają rolę idei LLL (*long life learning*) i uczenia się formalnego, pozaformalnego i nieformalnego osób dorosłych.

Podsumowanie:

- proponowane usprawnienie możliwe jest do realizacji na gruncie obowiązujących przepisów, choć da się je uefektywnić wskutek niewielkich zmian prawnych;
- przepisy prawa pozwalają na tworzenie centrum kształcenia ustawicznego przez powiat. Brak wyraźnej podstawy prawnej do samoistnego tworzenia takich jednostek przez gminy;
- gminy mogą jednak tworzyć placówki kształcenia ustawicznego po porozumieniu z powiatem;

- możliwe jest stworzenie porozumienia między powiatem, a gminami w zakresie funkcjonowania spójnego systemu kształcenia ustawicznego na obszarze funkcjonalnym;
- nie jest możliwe w tym zakresie utworzenie związku z udziałem gmin i powiatów, ani stowarzyszenia, które odpowiedzialne byłoby za wdrożenie usprawnienia.

Usprawnienie 4.

Wyrównywanie szans edukacyjnych, wsparcie dla zdolnych uczniów na OF

Istotne jest zapewnienie spójności działań podejmowanych przez JST dla wyrównania szans edukacyjnych i wsparcia uczniów zdolnych w powiatowym obszarze funkcjonalnym, na kolejnych etapach kształcenia. Warta rozważenia jest możliwość zastosowania bonów umożliwiających dostęp do tej usługi na obszarze funkcjonalnym.

Z analizy lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych i wsparcia uczniów zdolnych wynika, że oprócz pomocy stypendialnej oferowane jest finansowanie (np. w formie grantów) w odniesieniu do m.in.:

- zajęć dydaktyczno-wyrównawczych oraz specjalistycznych, służących wyrównywaniu dysproporcji edukacyjnych w trakcie procesu kształcenia, np. dla uczniów ze zdiagnozowanymi problemami edukacyjnymi;
- zajęć wspierających edukację uzdolnionej młodzieży realizowanych zgodnie z zainteresowaniami i potrzebami rozwojowymi, służących głównie stymulowaniu aktywności twórczej uzdolnionej młodzieży, inspirowaniu do podejmowania nowych działań;
- innowacyjnych form nauczania i oceniania cechujących się wyższą skutecznością niż formy tradycyjne (innowacje i eksperymenty pedagogiczne);
- współpracy szkół i nauczycieli w zakresie realizacji podstaw programowych (np. dla zapewnienia spójności nauczania przedmiotów ogólnokształcących od poziomu szkoły podstawowej, przez gimnazjum do szkoły ponadgimnazjalnej).

Zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, specjalistyczne i zajęcia wspierające edukację uzdolnionej młodzieży organizowane są w formie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych. Programy, o których tu mowa mogą też służyć finansowaniu doskonalenia nauczycieli.

Podsumowanie:

- wdrożenie usprawnienia nie wymaga zmian w prawie. Aktualnie obowiązujące przepisy pozwalają na podjęcie działań wskazanych w opisie usprawnienia;
- możliwe jest zawarcie między jednostkami samorządowymi z obszaru funkcjonalnego porozumienia w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych i wsparcia uczniów zdolnych;
- przedmiotowe porozumienie powinno uwzględniać ograniczenia kompetencyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – tak w wymiarze geograficznym, jak i prawnym. Mowa tu np. o ograniczonej możliwości wsparcia przez gminę uczniów spoza jej terenu czy uczniów szkół, których prowadzenie należy do zadań własnych powiatu;

- plan wdrożenia omawianego usprawnienia powinien być ściśle skorelowany z planem wdrożenia usprawnienia omówionego wcześniej z uwagi na kluczową rolę centrów kształcenia ustawicznego. Rekomenduje się wspólne prace nad treścią porozumień JST mających na celu wdrożenie obydwu usprawnień.

Usprawnienie 5.

Racjonalizacja wykorzystania zasobów kadrowych w oświacie – bon organizacyjny

Przeprowadzenie analiz wraz z określeniem standardów zatrudnienia dla wszystkich JST nie ma na celu podejmowania decyzji kadrowych. Standardy zatrudnienia mogą i powinny być podstawą do przygotowywania polityk i strategii dotyczących racjonalizacji wykorzystania zasobów ludzkich w oświacie.

Nie ma jednolitego wzoru arkusza organizacji szkoły i procedury jego zatwierdzenia, mogą się one różnić w zależności od wymagań danego organu prowadzącego. Zasady przygotowywania i zatwierdzenia arkuszy organizacyjnych mają kluczowe znaczenie dla organizacji oświaty i finansów JST.

Arkusz organizacyjny to dokument, który określa poziom zatrudnienia w oświacie, przesądza o 80% bieżących kosztów utrzymania oświaty, determinuje największą część budżetu JST (wydatki oświatowe stanowią nierzadko ponad 40% budżetu większości JST).

Nie wprowadzono ogólnopolskich standardów zatrudnienia nauczycieli jako podstawy do naliczania środków należnych samorządom. Nie ma formalnych przeszkód do wprowadzania lokalnych standardów zatrudnienia w oświacie. Brak standardów zatrudnienia otwiera pole do trybu negocjacyjnego przy zatwierdzaniu arkuszy, trudności w utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków, nieuzasadnionych nierównomierności rozdziału środków między szkoły tego samego typu.

Podsumowanie:

- wdrożenie bonu organizacyjnego możliwe jest na obszarze funkcjonalnym na gruncie obowiązujących przepisów;
- podstawą współpracy jednostek samorządu z obszaru funkcjonalnego powinno być stosowne porozumienie o charakterze ramowym. Z uwagi na różny rodzaj szkół i placówek oraz różne warunki ich funkcjonowania szczegółowe rozwiązania powinny zostać wdrożone dopiero w stosunku do określonego organu prowadzącego określone szkoły;
- wdrożenie bonu organizacyjnego powinno zostać poprzedzone dogłębną analizą porównawczą – zarówno w wymiarze lokalnym, jak i w wymiarze obszaru funkcjonalnego. Możliwe jest zlecenie jej wyspecjalizowanej firmie. Zamówienie publiczne w tym zakresie może być udzielone wspólnie przez wszystkich uczestników planowanego usprawnienia;
- rekomenduje się powołanie do życia i zaangażowanie w realizację usprawnienia

Rady Oświatowej OF lub rad oświatowych działających przy poszczególnych organach prowadzących szkoły i placówki;

- rekomenduje się ścisłą współpracę jednostek w toku wdrażania usprawnienia w zakresie wymiany doświadczeń i informacji, ewentualnie innych form wsparcia (art. 10 ustawy o samorządzie gminnym).

Usprawnienie 6.

Informacja o realizacji zadań oświatowych, raport o stanie edukacji na Obszarze Funkcjonalnym

Istotne jest przyjęcie wspólnego dla wszystkich JST powiatowego obszaru funkcjonalnego zestawu oświatowych wskaźników odniesienia. To baza dla opracowania raportu o stanie edukacji na OF. Ważne jest podkreślanie znaczenia efektów kształcenia. Można wykorzystać prace Rady Oświaty OF (usprawnienie nr 7). W kolejnych latach różne tematy przewodnie raportu OF.

Analizę bardzo różnych praktyk w zakresie przygotowania przez organy wykonawcze JST informacji o realizacji zadań oświatowych wraz z propozycją ustalenia standardów, wskaźników i formatów zawiera tom 5 *Biblioteczki oświaty samorządowej „Informacje oświatowe”* (projekt „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”).

Proponuje się tam między innymi wykorzystanie – jako standardu użytecznego przy monitorowaniu efektywności usług publicznych – oświatowych wskaźników odniesienia opisanych w tomie 6 *Biblioteczki oświaty samorządowej „Wskaźniki oświatowe”*. Zwraca się tam również uwagę na duży potencjał dobrze przygotowanej samorządowej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych jako podstawy do rozwijania dyskusji na tematy oświatowe na szczeblu lokalnym, do zwiększania społecznej partycypacji.

Podsumowanie:

Obecnie przekazywane raporty bywają często jedynie kłopotliwym dla JST problemem sprawozdawczym, z którego niewiele wynika. Ocena stanu realizacji zadań oświatowych w celu sformułowania kierunków rozwoju dotyczy tak naprawdę centralnej sfery zarządzania oświatą. Inicjatywy oddolne z pewnością zasługują na pełną aprobatę, jednakże o celach omawianego usprawnienia powinno pamiętać się przede wszystkim formułując odpowiednie postulaty legislacyjne, takie jak:

- sprecyzowanie (np. w formie rozporządzenia) zakresu i sposobu przedstawienia corocznych informacji oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego. Adresatami mogą tu być nie tylko bezpośrednio jednostki samorządu terytorialnego, ale i osoby zarządzające placówkami, mające pełen dostęp do informacji o ich działalności;
- rozwiązanie problemu braku w informacjach korelacji czasowej wydatków na oświatę i wydatków ogólnych – poprzez wskazanie, że okresem objętym informacją jest rok budżetowy, a nie rok szkolny;

- stworzenie ram prawnych dla wykorzystania informacji oświatowych – systemu, który pozwoli obiektywnie ocenić stan oświaty w danym obszarze i umożliwi sformułowanie odpowiednich postulatów / podjęcie działań.

Usprawnienie 7.

Konsultacje i opiniowanie poziomu usług oświatowych na OF

Istotne jest pozyskanie lokalnej społeczności dla wsparcia wprowadzanych usprawnień usług publicznych w dziedzinie oświaty. Istotna jest możliwość skorzystania z merytorycznej eksperckiej pomocy w okresie korzystania ze wsparcia projektów unijnych w okresie 2014-2020 dla proponowanych usprawnień oświatowych działań.

Idee Rady Oświatowej i Rady Pożytku Publicznego może wykorzystać partnerstwo JST, które dla OF może utworzyć zespół doradczy grupujący samorządowców, ekspertów i przedstawicieli establishmentu. Określenie roli tego zespołu oraz warunków funkcjonowania, mogłoby być częścią umowy partnerskiej JST.

Podsumowanie:

- brak podstawy prawnej dla tworzenia wspólnych rad oświatowych przez dwie lub więcej jednostek samorządu terytorialnego;
- mając na względzie cel usprawnienia, może zostać on osiągnięty poprzez utworzenie powiatowej rady oświatowej zaspokajającej potrzeby całej wspólnoty samorządowej powiatu;
- powołanie powiatowej rady oświatowej może zostać poprzedzone zawarciem stosownego porozumienia przez powiat i gminy z jego obszaru;
- kluczowym dokumentem regulującym zadania powiatowej rady oświatowej powinien być jej regulamin. W szczególności powinien on regulować kwestie składu rady w sposób uwzględniający aktywność w radzie przedstawicieli każdej jednostki samorządu terytorialnego z obszaru funkcjonalnego;
- organem wspierającym rozwój oświaty, w zakresie określonym ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, może być powiatowa rada pożytku publicznego.

Usprawnienie 8.

Budowa międzysamorządowego zespołu współpracy ds. oświaty (sektorowej) dla obszaru funkcjonalnego np. powiatu

Istnieją różne formy nawiązywania współpracy międzysamorządowej. Wśród istniejących praktyk współpracy opartej na projektach celowych czy formule LGD istotna jest możliwość wzmocnienia współpracy w sytuacji realizacji różnych zadań w sektorze oświaty (szczególnie tych, które nie mieszczą się w formule jaką dają LGD). Istotnym deficytem jest brak pewnej operacyjnej ciągłości, regularności oraz średnioterminowego planowania i koordynowania działań różnych jednostek JST realizujących zadania z obszaru oświaty. Formuła powołania międzysamorządowego zespołu współpracy ds. oświaty, który w cza-

sie regularnych spotkań może koordynować wspólne działania projektowe oraz planować realizację zadań, dzięki czemu efektywniej będzie realizował poprawę jakości usług oświatowych oraz korzystał ze wsparcia jakie dają projekty unijne w okresie 2014-2020 dla proponowanych usprawnień oświatowych działań.

W wielu częściach kraju mimo stopniowego wdrażania nowych wytycznych polityki regionalnej i terytorialnej nie zostały zawiązane partnerstwa międzysamorządowe. Jednym z takich obszarów są tereny powiatów gorlickiego oraz zawierciańskiego. Nowa perspektywa 2014-2020 preferuje realizowanie zadań poprzez formułę współpracy między JST w celu usprawnienia zarządzania i realizowania zadań publicznych. Wpisuje się to w koncepcję zarządzania wielopoziomowego (*Multi-Level Governance*). Jednocześnie w poszczególnych sektorach w ramach realizowanych działań były realizowane projekty współpracy tzw. współpraca projektowa. Brak całościowego podejścia do współpracy powoduje zmniejszenie efektywności w realizowaniu polityk publicznych, brak możliwości prezentowania wspólnego stanowiska np. prezentowania subregionu w rozmowach z organami wyższej instancji np. marszałek województwa. Mniejsza efektywność wymiany wiedzy i kompetencji między pracownikami operacyjnymi w zakresie realizowanych zadań. Mniejsza efektywność finansowa i zarządcza.

Dotychczasowe doświadczenia z realizowanej polityki regionalnej w latach 2007-2013 preferowały konkurencyjny styl działania samorządów. Powodowało to naturalny proces izolowania lub budowania relacji, w ramach których nie było możliwości wzajemnego wspierania się. Jednocześnie praktyka deficytu finansów np. w ubieganiu się o realizację inwestycji wskazywała na zasadność współdziałania. Jednak w tym wymiarze zależało to już od kompetencji interpersonalnych decydentów zaangażowanych w te procesy.

Opinie ekspertów wskazują na możliwe usprawnienia, które pozwalają na wzrost efektywności (w wymiarze organizacyjnym oraz finansowym) dzięki możliwości wykorzystania zinstytucjonalizowanych form współpracy międzysamorządowej. Obecna praktyka wyróżnia kilka sposobów nawiązywania i rozwijania współpracy międzysamorządowej w ramach obecnych rozwiązań prawnych. Dotychczasowe podejścia zakładały inicjację proces tworzenia odgórnie – odbywało się to w ramach zawiązywania nowych nieformalnych partnerstw (porozumienia i umowy o współpracy) lub instytucjonalizacji (np. w formie stowarzyszeń czy związków komunalnych). W przypadku braku takiej inicjatywy lub potrzeby zgłaszanej przez poszczególne gminy z danego obszaru zazwyczaj nie następował proces tworzenia się tak rozumianych partnerstw. Z drugiej strony w każdym z sektorów przedstawiciele tychże realizując działania w projektach sektorowych dysponują doświadczeniem współpracy oraz świadomością korzyści z takiej współpracy. Ten oddolny proces nawiązywania współpracy można scharakteryzować jako współpracę zorientowaną na korzyści. W podobnej sektorowej formule, w oparciu o istniejące przepisy prawa i mechanizmy finansowania, działają Lokalne Grupy Działania. Podejście sektorowe do współpracy, w której bierze udział wielu partnerów jest formą budowania partnerstwa – w formule sektorowej oraz na poziomie operacyjnym.

Nie wymagane jest przy tym zawiązywanie partnerstwa między podmiotami, tak jak to ma miejsce w przypadku partnerstw obszarów funkcjonalny. Takie podejście do formuły współpracy może stanowić bardzo dobry poziom zdobywania doświadczeń pomiędzy poszczególnymi JST.

Założenie leżące u podstaw powołania międzysamorządowego zespołu współpracy ds. oświaty polega na realizowaniu w wybranym sektorze scalających i uwspólniających działań, które przynoszą korzyść jednostkom biorącym udział w działaniach, przy jednoczesnym braku potrzeby angażowania działań polegających na powoływaniu bardziej złożonych form współpracy partnerskiej. Pozwala to bardzo szybko i w oparciu o formułę zadaniową rozpocząć współpracę w tym obszarze problemowym. Po uzyskaniu zgody decydentów jednostek zaangażowanych w działania zespołu możliwe jest rozpoczęcie działań realizujących cele projektowe oraz pracę na rzecz poprawy jakości realizacji usług publicznych w obszarze oświaty. Jednocześnie powołany zespół stanowi „ciało operacyjne”, które zapewnia swego rodzaju ramy do planowania i realizowania długofalowych działań w danym sektorze między poszczególnymi partnerami. Co nie jest możliwe przy zastosowaniu wyłącznie podejścia projektowego, w którym pojawiały się korzyści na poziomie finansowym, osobowym oraz usprawniającym jakość zarządzania oraz przepływ wiedzy między uczestnikami, jednak po zakończeniu projektu brakowało ram i podmiotu, który mógłby planować kolejne działania oraz koordynować proces ich określania i wyznaczania.

Podsumowanie:

Miedzysamorządowy zespół współpracy ds. oświaty stanowi bardzo dobry fundament do realizowania skoordynowanej polityki poprawy jakości w sektorze oświaty pomiędzy zaangażowanymi JST oraz ich jednostkami organizacyjnymi i tam gdzie jest to wskazane interesariuszami oraz partnerami społecznymi.

Mocną stroną takiego rozwiązania jest niski koszt własny związany z jego organizacją – przy dobrej woli i podziale zadań – praktycznie możliwe jest bezkosztowe działanie zespołu. Przy dobrym planowaniu działań projektowych może przynieść to korzyści na poziomie oszczędności związanych z realizacją zadań zarządczych w wybranym temacie przez pracowników realizujących projekt i posiadających ten zakres pracy w swoich kompetencjach i obowiązkach. Zwiększa to tym samym jakość pracy JST oraz stanowi istotny wkład w obniżanie kosztów zarządzania oraz realizowania zadań i usług publicznych co pozwala na podejmowanie kolejnych zadań przed jakimi stoją JST w latach 2014-2020.

Model formalno-organizacyjny usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie transportu na obszarze funkcjonalnym

PREZENTACJA MODELU

**Marek Więckowski, dr Michał Wolański, Bernard Bednorz,
Grzegorz Dziarski, Łukasz Dąbrówka, Damian Michalak**

ZIEMOWIT Firma zajmuje się doradztwem strategicznym, szkoleniami dla jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz lokalnych społeczności. Specjalizuje się w doradztwie opartym na zarządzaniu i facylitowaniu projektów.

System transportowy nie jest systemem autonomicznym. Funkcjonuje na rzecz umożliwienia powstawania i prawidłowego działania innych systemów występujących w życiu społecznym, dlatego powinien być oceniany i przekształcany z uwzględnieniem tego, w jakim stopniu i jakim kosztem pozwala na osiągnięcie celów pozatransportowych.

Zaproponowany model formalno-organizacyjny usprawnienia usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego w dziedzinie transportu składa się z następujących kroków:

- zdefiniowanie lub uświadomienie sobie celów (pozatransportowych) funkcjonowania i przekształcania systemu transportowego;
- określenie standardów dla różnych aspektów funkcjonowania systemu transportowego;
- inwentaryzacja i ocena stanu istniejącego systemu transportowego;
- sformułowanie zadań do wykonania;
- wdrożenie;
- monitoring po wdrożeniu.

Przyjęto, że system transportowy składa się z następujących podsystemów:

- infrastruktura (urządzenia stałe systemu transportowego);
- środki transportu (tabor, urządzenia ruchome);
- struktury organizacyjne (np. zarządcy i zarządy dróg, zarządy kolei, organizatorzy przewozów, firmy transportowe);
- przepisy wyznaczające ramy prawne tworzenia i funkcjonowania podsystemów

systemu transportowego (dotyczące infrastruktury, środków transportu, ruchu tych środków, instytucji).

W modelu skupiono się na tych elementach poszczególnych podsystemów systemu transportowego, które znajdują się (albo mogą lub powinny się znajdować) w gestii podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, czyli gmin i powiatów, to jest na drogownictwie (drogi powiatowe i gminne) oraz na organizowaniu funkcjonowania transportu publicznego, przede wszystkim drogowego. Szczególny nacisk położono na te zagadnienia, które wymagają lub przy których jest wskazane współdziałanie różnych jednostek samorządu terytorialnego.

Cele (pozatransportowe) powinny zostać sformułowane w dokumentach planistycznych i tych dotyczących strategii rozwoju danego obszaru, takich jak:

- strategia zrównoważonego rozwoju (gminy, powiatu);
- plan rozwoju lokalnego;
- polityka transportowa;
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dokument obligatoryjny dla gmin).

Sformułowanie celów ogólnych (strategicznych) pozostaje poza zakresem modelu. Te cele powinny zostać rozpisane na zespół celów szczegółowych (operacyjnych), odnoszących się do poszczególnych obszarów, dziedzin życia, sektorów gospodarki, grup społecznych itp., w tym do systemu transportowego. Przykładowe cele transportowe to przede wszystkim:

- zapewnienie należytej obsługi transportowej nowo powstających inwestycji;
- poprawa obsługi transportowej rolnictwa;
- poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- poprawa bezpieczeństwa w transporcie publicznym;
- poprawa jakości usług w transporcie publicznym;
- poprawa sprawności w transporcie indywidualnym i w transporcie ładunków;
- promowanie wykorzystywania przyjaznych środowiskowo środków lokomocji;
- ograniczanie niekorzystnych efektów środowiskowych transportu;
- zapewnienie potrzebnej integracji różnych gałęzi transportu.

Zespół celów szczegółowych (operacyjnych) powinien stać się podstawą do formułowania zadań do wykonania. Sformułowanie tych zadań musi zostać poprzedzone wykonaniem inwentaryzacji i oceny stanu istniejącego systemu transportowego, która pomoże stwierdzić, czy i na ile ten stan odbiega od stanu docelowego, w którym zrealizowane zostałyby nakreślone cele, w jakich obszarach lub sektorach wymagana jest interwencja oraz jaka jest pilność poszczególnych interwencji. Wyznaczenie zadań do realizacji w trudniejszych lub mniej oczywistych przypadkach powinno być poprzedzone opracowaniem studium wykonalności, w którym zostaną przeanalizowane uwarunkowania i ograniczenia, określone różne możliwe techniki wykonania zadania oraz wyznaczone koszty i spodziewane efekty poszczególnych analizowanych rozwiązań.

Lista zadań przyjętych do realizacji powinna zostać zaaprobowana przez odpowiednią radę (gminy, powiatu) wraz z wyznaczeniem terminu realizacji i przypisaniem funduszy przeznaczonych na realizację tych zadań (w uchwale budżetowej lub w wieloletniej prognozie finansowej). Zadania (transportowe i pozatransportowe), odnoszące się do gospodarowania przestrzenią, powinny zostać uwzględnione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Ułatwieniem przy wyznaczaniu zadań do wykonania jest ustalenie zbioru standardów dla różnych usług oferowanych przez system transportowy, zarówno w transporcie indywidualnym, jak i publicznym.

Standardy

Korzystnie jest ustalić zbiór standardów dla różnych usług oferowanych przez system transportowy, zarówno w transporcie indywidualnym, jak i publicznym, gdyż pozwala to odróżnić sytuacje problemowe od zadowalających i kontrolować zbliżanie się do osiągania celów. Przyjęcie standardów wymaga dobrego przemyślenia, gdyż z jednej strony ich osiąganie wiąże się z kosztami, z drugiej pozwala kwantyfikować efekty – ważne więc, żeby standardy były formułowane w formie mierzalnej. Standardy mogą być przyjmowane w postaci kroczącej, dla przykładu do roku 2016 zamierza się osiągnąć określony standard (na przykład 5 pasażerów stojących na metrze kwadratowym podłogi autobusu w szczycie komunikacyjnym), zaś w okresie kolejnym - standardu wyższego (na przykład w roku 2018: 4 pasażerów – czyli wygodniej). Poprawa standardu podanego w przykładzie wiązałaby się z wydatkami inwestycyjnymi niezbędnymi na uzupełnienie niezbędnego do tego taboru. Ze względu na nakłady potrzebne na realizację standardów usług oferowanych przez system transportu, **zespół standardów powinien zostać zawarty w oficjalnym dokumencie (np. dotyczącym polityki transportowej) i zaaprobowany przez radę (gminy, powiatu)**. Zasadny jest okresowy przegląd osiągania tych standardów, na przykład w sprawozdaniu władz (gminy, powiatu) z realizacji polityki transportowej.

Inwentaryzacja i ocena stanu istniejącego

Charakterystyka oraz ocena szans rozwojowych obszaru objętego analizą stanu istniejącego (gminy, powiatu) jest z reguły zawarta w dokumentach planistycznych i strategicznych dotyczących tego obszaru. Obejmuje ona również ogólną charakterystykę systemu transportowego, w tym wskaźniki charakteryzujące ten system i pozwalające na dokonywanie porównań pomiędzy różnymi obszarami (na przykład długości sieci poszczególnych gałęzi transportu, wskaźniki gęstości sieci, poziom motoryzacji). Taka charakterystyka może wymagać aktualizacji w związku z upływem czasu od jej sporządzenia, natomiast nie ma potrzeby, by opracowywać ją zawsze od początku.

W odniesieniu do systemu transportowego ogólna charakterystyka zawarta w dokumentach planistycznych i/lub strategicznych wymaga uszczegółowienia, tak aby lepiej po-

kazać obraz i ocenić funkcjonowanie tego systemu oraz zapotrzebowanie na jego usługi. W szczególności powinno się zbierać informacje pozwalające wyznaczyć wartości zmiennych przyjętych jako miary standardów służących do oceny jakości systemu. Im te wartości będą bliższe wartościom docelowym, tym bardziej funkcjonowanie systemu będzie mogło zostać uznane za właściwe.

W szczególności powinno się zbierać i aktualizować co najmniej informacje dotyczące:

- wypadkowości, z uwzględnieniem lokalizacji, okoliczności, przyczyn, uczestników oraz skutków wypadków i kolizji – dane dotyczące wypadkowości są gromadzone w komendach powiatowych Policji – powinny one być wydobywane i odpowiednio przetwarzane, tak żeby można było uzyskać wystarczająco szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych jednostek terytorialnych (gmin, powiatów), poszczególnych dróg i miejsc na tych drogach, poszczególnych zarządów dróg;
- oceny stanu nawierzchni drogowych (na przykład z wykorzystaniem metodyki *Systemu Oceny Stanu Nawierzchni*) – te informacje pozwolą ocenić potrzeby remontowe i opracować program remontów nawierzchni jezdni;
- parametrów i stanu innych elementów dróg, w tym zwłaszcza odwodnienia i oznakowania – szczególne znaczenie ma tutaj prowadzenie map i baz danych oznakowania, bardzo przydatnych jednostkom zarządzającym drogami oraz organowi zarządzającemu ruchem;
- warunków ruchu na drogach – na przykład aby zlokalizować miejsca systematycznego tworzenia się zatorów (korków) na drogach i dociec ich przyczyn;
- pomiarów natężeń i struktury ruchu drogowego w kluczowych miejscach sieci drogowej – ich wyniki będą przydatne przy opracowywaniu prognoz ruchu, ocenie potrzeb modernizacji sieci drogowej, aktualizacjach organizacji ruchu;
- pomiarów potoków pasażerskich (albo szacować je w inny sposób, na przykład na podstawie sprzedaży biletów i weryfikować przez pomiary wyrwykowe) – te dane będą użyteczne przy doskonaleniu funkcjonowania transportu publicznego (na przykład przy dostosowywaniu podaży usług do potrzeb, przy układaniu rozkładów jazdy, przy określaniu poziomu dotacji do transportu publicznego, przy ustalaniu zasad rozliczeń pomiędzy przewoźnikami albo między organizatorem transportu, a przewoźnikami – przy wprowadzaniu i działaniu zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego);
- stanu wyróżnionych elementów systemu transportowego w ważniejszych miejscach, jak na przykład przystanki, okolice szkół, okolice obiektów uczęszczanych przez osoby o zmniejszonej sprawności, przejazdy kolejowe;
- przemieszczenia pomiędzy poszczególnymi źródłami i celami podróży w ruchu indywidualnym i w transporcie zbiorowym (metodami badań ankietowych wykonywanych okresowo – co najmniej co kilka lat – przez notowanie numerów rejestracyjnych pojazdów albo w inny sposób dający wiarygodne wyniki);
- oceny i oczekiwań użytkowników systemu transportowego – pasażerów i kierowców (metodami badań ankietowych, wywiadów telefonicznych itp.).

Przy programowaniu, wykonywaniu i przetwarzaniu wyników pomiarów i badań mogą być pomocne podręczniki inżynierii ruchu drogowego oraz inne, specjalistyczne publikacje.

Wyniki tych (oraz w miarę potrzeb innych) inwentaryzacji i pomiarów powinny być gromadzone w systemach informatycznych (bazach danych), wizualizowane, udostępniane w potrzebnych przekrojach decydom, radnym, administracji, dziennikarzom, projektantom oraz innym osobom i instytucjom, którym mogą być przydatne, gdyż stanowią informację publiczną (z wyjątkiem danych poufnych, gdyby takie były gromadzone). Posiadanie możliwie pełnych i aktualnych danych oraz łatwość ich przetworzenia i wyciągnięcia potrzebnych informacji, stanowi istotną przesłankę do właściwej oceny stanu istniejącego oraz podejmowania trafnych decyzji o potrzebie wprowadzania korekt i ich rodzaju. Ponadto można będzie łatwo ocenić, czy realizowane zadania przynoszą oczekiwane efekty oraz poszukać przyczyn, dla których efekty bywają mniejsze od spodziewanych.

Organizacja i eksploatacja takiego systemu zbierania i przetwarzania danych powinna leżeć w jednostce ponadlokalnej, na przykład w powiecie. Pozwoli to na obniżenie kosztów, zapewni łatwość wymiany danych (interoperacyjność), pozwoli objąć systemem na tyle duży obszar, aby system był efektywny. System powinien być współfinansowany przez użytkowników (jednostki samorządu terytorialnego). Wymagana byłaby więc współpraca pomiędzy poszczególnymi gminami oraz między gminami, a powiatem.

Ocena przedsięwzięć transportowych

Poszczególne cele mogą (i powinny) być osiągnięte poprzez realizację rozmaitych zadań. Z drugiej strony korzystne jest, jeżeli realizacja pewnego zadania sprzyja osiągnięciu więcej niż jednego celu. Na przykład osiągnięciu celu „poprawa bezpieczeństwa w transporcie publicznym” będą sprzyjać następujące przedsięwzięcia (zadania):

- zastosowanie monitoringu w pojazdach;
- bezpośrednia łączność między kierowcą, a centralą ruchu;
- zastosowanie monitoringu na przystankach;
- dobre oświetlenie na przystankach.

Bezpośrednia łączność między kierowcą, a centralą ruchu przyczyni się także do zwiększenia niezawodności usług transportu publicznego, gdyż – na przykład – z jednej strony pozwoli szybciej zawiadomić centralę o awarii pojazdu, która przyśle pojazd zastępczy i pomoc drogową, a z drugiej umożliwi powiadomienie kierowcy o trudnej sytuacji na trasie (na przykład o konieczności pojechania objazdem wskutek zablokowania drogi) albo wydanie mu dyspozycji przyspieszenia lub opóźnienia odjazdu z przystanku końcowego.

Ocena skuteczności poszczególnych przedsięwzięć (zadań) transportowych (technicznych i organizacyjnych) jest zagadnieniem trudnym. Najlepiej byłoby oceniać tę skuteczność na podstawie wpływu realizacji danego zadania na stopień osiągnięcia poszczególnych celów, i to wyrażony liczbowo. Rzadko kiedy jest to jednak możliwe. Na przykład dobre funkcjonowanie systemu transportowego powinno przyczyniać się do wzrostu zatrudnienia, gdyż:

- ułatwia działalność inwestycyjną (powstawanie nowych miejsc pracy);
- ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej (łatwiejsze zaopatrzenie, wywóz produktów, dojazd pracowników), a więc utrzymanie, a nawet powstawanie nowych miejsc pracy;
- ułatwia dojazdy do pracy, nawet na większe odległości;
- ułatwia poszukiwanie pracy przez osoby jej pozbawione.

Dobry system transportowy stwarza więc warunki do wzrostu zatrudnienia, ale go nie gwarantuje. Poziom zatrudnienia zależy bowiem od bardzo wielu czynników, często takich, na które nie ma się żadnego wpływu nie tylko w skali gminy, powiatu czy województwa, ale nawet w skali kraju. Będą to na przykład takie czynniki jak: poziom płac i cen, pozapłacowe koszty pracy, dostępność i ceny surowców, popyt i podaż, konkurencja, oprocentowanie kredytów, perspektywy rozwoju sytuacji gospodarczej, a nawet odległe wydarzenia polityczne i ich następstwa (jak embargo nałożone przez Rosję na polskie produkty).

Można co prawda wykonywać analizy statystyczne zależności między parametrami charakteryzującym system transportowy, a zatrudnieniem, produkcją, wielkością inwestycji itp., ale da się w ten sposób co najwyżej znaleźć trendy właściwe dla dużych jednostek terytorialnych (województwo, kraj) i dla okresu (wieloletniego) objętego badaniem, bez pewności, że uzyskane wnioski są poprawne (bo można było pominąć istotne, chociaż słabo zauważalne czynniki). Na pewno taki sposób postępowania nie nadaje się do oceny skuteczności pojedynczych przedsięwzięć.

Wpływy na osiąganie celów ogólnych i (z reguły) celów szczegółowych (operacyjnych) będą to efekty zewnętrzne funkcjonowania systemu transportowego, zewnętrzne – czyli skierowane poza ten system. Adresatami tych efektów będą użytkownicy końcowi usług systemu transportowego (na przykład mieszkańcy, przedsiębiorstwa, pracownicy, uczniowie, urzędy – zależnie od tego, jakiego rodzaju efekty ma się na uwadze). Natomiast efektami wewnętrznymi, czyli zlokalizowanymi w obrębie systemu, będą na przykład: potoki ruchu kołowego (ewentualnie z podziałem na typy pojazdów), potoki pasażerskie, wielkość ruchu pieszego i rowerowego, obłożenie parkingów. Kierowcy, pasażerowie, piesi, rowerzyści – to bezpośredni użytkownicy systemu transportowego. Efekty wewnętrzne daje się łatwo mierzyć oraz obserwować ich zmiany.

W pracach nad modelem wykorzystano dorobek spotkań Grup Wymiany Doświadczeń samorządowców (wraz z zaproszonymi przedstawicielami zarządów dróg, przewoźników) z powiatu gorlickiego i zawierciańskiego. Uczestnicy projektu „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy (...)” z zaangażowaniem zgłaszali problemy, formułowali diagnozy, prezentowali przykłady dobrych praktyk. Do prac nad modelem wiele wniosły też spotkania z zaproszonymi ekspertami. Skorzystano z możliwości zamówienia dodatkowych analiz, które zostały dołączone do wniosków ze spotkań GWD.

MODEL USPRAWNIEŃ WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE REALIZACJI USŁUG W DZIEDZINIE TRANSPORTU

Prezentując szczegółowo model usprawnień w zakresie realizacji usług w dziedzinie transportu omówiono zagadnienia oceny przedsięwzięć transportowych (zadań przyjętych do realizacji). Przedstawiono bliżej wybrane, szczegółowe (operacyjne) usprawnienia transportowe:

- usprawnienie 1 - poprawa funkcjonowania infrastruktury drogowej;
- usprawnienie 2 - poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- usprawnienie 3 - poprawa bezpieczeństwa w transporcie publicznym;
- usprawnienie 4 - poprawa jakości usług w transporcie publicznym;
- usprawnienie 5 - budowa międzysamorządowego zespołu współpracy ds. transportu (sektorowej) dla obszaru funkcjonalnego np. powiatu,

oraz zadania, których wykonanie będzie służyć osiągnięciu tych celów. Na wybranych przykładach pokazano, jak współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi instytucjami i organizacjami sprzyja, a niekiedy wręcz umożliwia realizację zadań. Powoduje to zwiększenie poprawy jakości usług publicznych oraz zwiększenie efektywności finansowej oraz zarządczej. Końcowy beneficjent, jakim jest mieszkaniec obszaru, uzyskuje korzyść w postaci lepszej jakości realizowanych usług i dostępności do infrastruktury na obszarze oddziaływania współpracy. Jednocześnie współpraca opiera się na wspólnie zdefiniowanych korzyściach w ramach tego sektora. Pozwala operacyjnie rozpocząć współpracę sektorową między gminami oraz powiatem.

Usprawnienie 1.

Poprawa funkcjonowania infrastruktury drogowej

Do osiągnięcia tak zdefiniowanego usprawnienia prowadzić może realizacja różnych zadań, stosownie do lokalizacji, rodzaju i skali mankamentów stwierdzonych w wyniku inwentaryzacji i oceny stanu istniejącego. Takimi zadaniami mogą być:

- budowa nowych odcinków dróg (na liście zadań należy sprecyzować których); szczególnym rodzajem jest budowa obwodnic miejscowości;
- przebudowa lub rozbudowa odcinków dróg (na liście zadań należy sprecyzować których);
- przebudowa skrzyżowań (na liście zadań należy sprecyzować których);
- poprawa stanu oraz poprawa bezpieczeństwa, w tym warunków widoczności na przejazdach kolejowych (na liście zadań należy sprecyzować których);
- poprawa oznakowania dróg (lub ogólniej – poprawa organizacji ruchu);
- poprawa parametrów, w tym nośności, nawierzchni drogowych (na liście zadań należy sprecyzować, na których odcinkach).

Przy programowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji obiektów drogowych w ramach wymienionych zadań powinno się kierować następującymi zasadami:

- dostosowywać parametry geometryczne drogi (takie jak szerokości pasów ruchu, promienie skrętów, zwłaszcza na skrzyżowaniach) oraz nośność nawierzchni do największych pojazdów regularnie występujących albo potrzebnych na danym obszarze;
- dostosowywać rozwiązania drogowe (przekroje dróg, skrzyżowania, organizację ruchu) do oczekiwanych (prognozowanych) natężeń ruchu, chyba że zadaniem do wykonania jest ograniczenie przepustowości (na przykład na wlotach do śródmieścia);
- zadbać o dobre odwodnienie (powierzchniowe i wgłębne) drogi; mankamenty odwodnienia są przyczyną uszkodzeń korpusu drogowego, niszczenia nawierzchni, dyskomfortu i zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu;
- zadbać o potrzeby i bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu, stosować ułatwienia dla osób mniej sprawnych;
- stwarzać warunki dla dobrego funkcjonowania preferowanych środków lokomocji (ruch pieszy, rowerowy, transport zbiorowy);
- zachowywać jednolitość standardu na ciągu drogowym, unikać rozwiązań nietypowych, a zwłaszcza niezgodnych z intuicją, gdyż każda sytuacja nietypowa na drodze to zagrożenie bezpieczeństwa;
- stosować rozwiązania techniczne pozwalające na obniżanie kosztów eksploatacji i utrzymania drogi.

Potrzebny lub możliwy do uzyskania standard techniczny drogi zależy od jej lokalizacji, użytkowników, środków finansowych, które można przeznaczyć, ilości miejsca do dyspozycji. Zbyt wąskie pasy drogowe często uniemożliwiają osiągnięcie potrzebnego standardu.

Na szczególne uwypuklenie zasługuje zasada takiego budowania drogi, która ułatwia i zmniejsza koszty jej późniejszego utrzymania. Właściwymi rozwiązaniami w tym zakresie będą na przykład:

- stosowanie materiałów o zwiększonej żywotności;
- stosowanie konstrukcji odpowiednio nośnych, niepodatnych na zwiększone odkształcenia nawet przy wzroście ruchu ciężkiego ponad założenia;
- umacnianie krawędzi jezdni (opornikami), co zwiększa ich trwałość i zmniejsza wykruszenia;
- ulepszanie poboczy (kruszywem, destruktem asfaltowym), co utrudnia ich zarastanie i deformowanie oraz ułatwia spływ wody;
- stosowanie urządzeń odwadniających niepodatnych na zapychanie, samooczyszczających się lub łatwych do oczyszczania;
- stosowanie rozwiązań ograniczających potrzeby utrzymania zimowego: będzie to unikanie wykopów oraz prowadzenie niwelety w terenie otwartym (przez pola i nieużytki) na wysokości, przy której wiatr zdmuchuje śnieg z drogi zamiast go na niej osadzać, to znaczy około 0,7-0,8 m nad terenem lub wyżej, takie poprowadzenie niwelety zapewnia ponadto lepsze odwodnienie drogi i lepszą widoczność; nie

jest to możliwe przy wąskich pasach drogowych, gdy brakuje miejsca na skarpy nasypów i na wydłużone zjazdy do pól; podana zasada prowadzenia niwelety nie ma zastosowania na drogach dojazdowych do pól, które w zimie nie muszą być czynne, oraz na odcinkach dróg, których zadaniem jest obsługa pobliskiej zabudowy.

Wprowadzanie takich rozwiązań niewątpliwie zwiększa koszty inwestycyjne, ale docelowo pozwala na oszczędności w utrzymaniu bieżącym i wydłuża okresy międzyremontowe.

W wielu przypadkach przy budowie lub przebudowie dróg potrzebna jest współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w tym: między powiatami, między powiatem, a gminami oraz pomiędzy sąsiednimi gminami. O mniejszej lub większej potrzebie takiej współpracy będzie decydować położenie inwestycji, zasięg jej oddziaływania oraz wspólnota interesów. Współpracy będą więc wymagać przedsięwzięcia:

- na drogach powiatowych przekraczających granice między powiatami oraz na takich, które leżąc na terenie jednego powiatu obsługują w znacznym stopniu potrzeby transportowe drugiego powiatu;
- na drogach powiatowych, na których należy uwzględnić także lokalne potrzeby;
- współfinansowane przez powiat i gminy lub przez sąsiadujące gminy;
- na drogach przechodzących przez granicę między gminami;
- na drogach leżących na granicy między gminami;
- na drogach, które leżąc na terenie jednej gminy w znacznym stopniu zaspokajają potrzeby drugiej gminy.

Jak już wspomiano, taka współpraca jest potrzebna dla zapewnienia jednolitości standardu technicznego, dla właściwego zadbania o interesy stron, w tym dla lepszego zaspokajania potrzeb, dla łatwiejszego uzyskania dofinansowań (gdyż z reguły preferowane są przedsięwzięcia wspólne i korzystnie oddziałujące na większy obszar).

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest więc konieczna przy realizacji zadania: Poprawa organizacji ruchu w powiecie. Przypomnijmy, że starosta jest organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych (z wyjątkiem miast na prawach powiatu, gdzie organem tym jest prezydent miasta). Współpraca jest zatem potrzebna zwłaszcza w takich zagadnieniach, jak:

- wprowadzanie ograniczeń w ruchu ciężarowym. Z jednej strony ruch ciężarowy jest niepożądany, gdyż niszczy drogi, zwiększa zagrożenie wypadkowe, niekorzystnie oddziałuje środowiskowo, z drugiej zaś strony warunkuje on rozwój działalności gospodarczej – zwłaszcza produkcyjnej i handlowej. Porozumienie się w sprawie tras i ograniczeń dla ruchu ciężarowego jest więc niezbędne;
- wyznaczenie przebiegu tras objazdowych w przypadku większych, długo trwających budów drogowych, szczególnie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych – objazdy są niepożądane, gdyż niszczą się drogi na ich przebiegu, zwiększa się zagrożenie wypadkowe, występują niekorzystnie oddziaływania środowiskowe, niemniej jednak objazdy muszą zostać wyznaczone – stąd potrzebne jest porozumienie różnych JST w tej kwestii;

- wprowadzanie oznakowania drogowskazowego oraz ustalanie nazw występujących na drogowskazach – ujednoczenie zasad i ciągłość nazw występujących na drogowskazach jest ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo ruchu i komfort użytkownika dróg.

Decyzje o potrzebie wzmocnienia nawierzchni (zadania wzmocnienia nawierzchni) powinny zostać podjęte na podstawie ocen ich stanu oraz pomiarów nośności. Pomiar nośności nie są potrzebne wówczas, gdy rodzaj i stopień uszkodzeń nawierzchni albo inne przesłanki (na przykład niemożność podniesienia niwelety) przemawiają za jej rozbiorczą i odbudową. Należy wystrzegać się wykonywania nakładek i podnoszenia niwelety wówczas, gdy można stracić w ten sposób dobre powiązanie z sąsiedztwem, na przykład wtedy, gdy bramy do posesji leżą blisko krawędzi jezdni, a zjazdy przechodzą przez istniejący albo projektowany chodnik. Oszczędności na kosztach nawierzchni jezdni (nakładka kontra przebudowa) będą wówczas pozorne, gdyż zwiększą się koszty odwodnienia (ponieważ trzeba będzie stosować dodatkowe urządzenia zapobiegające wylewaniu się wody drogowej na posesje), a rezultat – zamiast zadowolenia – wywoła niezadowolenie społeczne z powodu zwiększonych utrudnień w dojazdach i dojazdach do posesji.

Istotnym zadaniem jest poprawa utrzymania zimowego dróg przy racjonalizacji jego kosztów. Powaga tego zadania wynika z jednej strony z wysokich kosztów zimowego utrzymania, z drugiej z szeregu konsekwencji społecznych braku przejezdności dróg zawiewanych przez śnieg, takich jak:

- utrudnienie lub uniemożliwienie dotarcia pomocy na czas (pogotowie, straż pożarna);
- utrudnienia w dotarciu do szkół i do pracy;
- związane z tym choroby, gorsze wyniki w nauce, gorsze efekty ekonomiczne gospodarowania, zaburzenia w działaniu instytucji;
- utrudnienia w zaopatrzeniu ludności;
- stres i dyskomfort wywołane powyższymi przyczynami.

Do poprawy zimowego utrzymania i ograniczania jego kosztów mogą przyczynić się takie rozwiązania organizacyjne, jak:

- racjonalizacja wykorzystania sprzętu do odśnieżania: sprzęt powiatowy odśnieża także drogi gminne, a sprzęt gminny – także drogi powiatowe, aby uniknąć zbędnych, pustych przejazdów;
- dyżury sprzętu do odśnieżania w pobliżu miejsc, gdzie tworzą się zaspasy, wykorzystywanie sprzętu lokalnego;
- zapobiegawcze stosowanie środków chemicznych – przed, a nie po opadach śniegu; trzeba jednak zauważyć, że stosowanie środków chemicznych zamiast usuwania i wywożenia śniegu ma negatywne skutki środowiskowe dla roślinności i zwierząt oraz wód powierzchniowych i podziemnych.

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego przy racjonalizacji wykorzystania sprzętu do odśnieżania jest niezbędna – przy uzgadnianiu zasad efektywnego rozmieszczenia i wykorzystywania tego sprzętu oraz zasad rozliczeń.

Usprawienie 2.

Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Realizując cel poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym szczególną wagę powinno się przykładać do bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, to jest pieszych, w tym dzieci oraz rowerzystów, jako osób najbardziej narażonych na skutki wypadków. Równie ważne jak rzeczywista poprawa bezpieczeństwa, jest zmniejszenie poczucia zagrożenia. Poprawa bezpieczeństwa stanowi cel sam w sobie, chociaż może być także wykorzystana w promowaniu gminy lub powiatu (kiedy rzeczywiście zostanie osiągnięta).

Przy ustalaniu skali problemu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w porównaniach między poszczególnymi obszarami lub jednostkami samorządu terytorialnego, jak również w śledzeniu efektów zastosowanych rozwiązań zapobiegawczych, pomocne będą wskaźniki wypadkowości, odnoszone zazwyczaj do okresu jednego roku, takie jak:

- liczba wypadków przypadająca na milion mieszkańców;
- liczba wypadków przypadająca na milion pojazdów;
- liczba wypadków przypadająca na kilometr drogi;
- liczba wypadków przypadająca na milion pojazdokilometrów;
- liczba ofiar wypadków (ewentualnie z wyróżnieniem niechronionych uczestników ruchu) odnoszona odpowiednio do liczby mieszkańców, liczby pojazdów, długości dróg lub pracy przewozowej;
- liczba zabitych oraz liczba rannych również odnoszona do liczby mieszkańców, liczby pojazdów, długości dróg bądź pracy przewozowej;
- kombinacje wyżej wymienionych wskaźników.

Przy wykonywaniu analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą być pomocne podręczniki inżynierii ruchu oraz publikacje Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Instytutu Transportu Samochodowego.

Trzeba mieć świadomość, że na poprawę lub pogarszanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym ogromny wpływ mają czynniki, które pozostają poza systemem transportowym, takie jak:

- poziom świadomości motoryzacyjnej społeczeństwa, piętnowanie lub pobłażanie dla zachowań niebezpiecznych;
- nauczanie na kursach nauki jazdy i egzaminowanie kandydatów na kierowców;
- edukacja motoryzacyjna dzieci i młodzieży;
- oddziaływania wychowawcze na zachowania dorosłych;
- przepisy ruchu drogowego;
- egzekwowanie przepisów i praca służb za to odpowiedzialnych;
- stan, wiek i wyposażenie samochodów.

Wiele z tych zagadnień pozostaje w kompetencji władz samorządowych i powinny one z tych kompetencji korzystać, jak również wpływać na działalność instytucji formalnie niepodlegających tym władzom, jednak na które pewien wpływ można mieć.

Przy programowaniu i projektowaniu rozwiązań technicznych poprawiających bezpie-

czeństwo w ruchu drogowym właściwy jest następujący tryb postępowania:

- ustalenie lokalizacji miejsc rzeczywiście szczególnie niebezpiecznych;
- ustalenie lokalizacji miejsc potencjalnie niebezpiecznych;
- zgromadzenie informacji uzupełniających;
- dotarcie do istoty problemu;
- zaproponowanie możliwych rozwiązań;
- określenie uwarunkowań;
- ocena rozwiązań i wybór rozwiązania do wdrożenia (czyli zadania do realizacji).

Ustalenie lokalizacji miejsc rzeczywiście szczególnie niebezpiecznych powinno odbyć się na podstawie zgromadzonych informacji o wypadkach i kolizjach z okresu co najmniej 3 lat (lepiej z 5 lat) lub od ostatniej większej przebudowy albo zmiany organizacji ruchu. Lokalizacje miejsc wypadków i kolizji należy nanieść w postaci punktów albo symboli na mapę fragmentu sieci drogowej, z uwzględnieniem ich wybranych cech (np. skutków – kolorami lub kształtami symboli). Koncentracja takich punktów będzie wyznaczać miejsca szczególnie niebezpieczne. Inną dobrą metodą, to przyporządkowanie wypadków i kolizji do wybranych, potencjalnie niebezpiecznych elementów sieci drogowej (takich jak skrzyżowania, przejścia przez jezdnię, łuki dróg), wyliczenie wskaźników zagrożenia na tych elementach i wybór elementów o największych wskaźnikach (przekraczających wartość progową) – czyli czarnych punktów.

Zebranie i przeanalizowanie zgromadzonych danych pozwoli dotrzeć do istoty problemu oraz zaproponować możliwe środki zaradcze. Ustalenie uwarunkowań wdrożenia zaproponowanych środków pozwoli na ocenę ich realności i wybór rozwiązania wskazanego do wdrożenia – czyli zadania do realizacji.

Miejscami potencjalnie niebezpiecznymi będą takie miejsca, w których wypadki się jeszcze nie wydarzyły lub ich liczba była (jak dotąd) niewielka, ale prawdopodobieństwo zajścia zdarzenia drogowego jest znaczące. Wypadek lub kolizja jest zdarzeniem losowym i nie występuje masowo. Miejscami potencjalnie niebezpiecznymi będą więc na przykład nieprawidłowo ukształtowane skrzyżowania, przejścia przy szkołach przez drogi o dużym i/lub szybkim ruchu, przejazdy kolejowe o niewystarczającej widoczności. Poprawa sytuacji w miejscach potencjalnie niebezpiecznych stanowi więc działanie prewencyjne.

Dobrymi źródłami informacji do wyznaczania miejsc rzeczywiście niebezpiecznych i potencjalnie niebezpiecznych będą sygnały od społeczeństwa (np. wnioski radnych, mieszkańców, rodziców dzieci szkolnych, dyrektorów szkół, dziennikarzy, listy do gazet, do zarządów dróg). Nie należy ignorować tych informacji, zwłaszcza powtarzających się.

Powinno się wykonać analizę bezpieczeństwa i sprawdzić, czy istnieje rzeczywiste zagrożenie, czy też jest to tylko subiektywne poczucie zagrożenia. Rolą samorządu jest dotarcie do istoty problemu oraz zaproponowanie adekwatnych środków zaradczych.

Sprawdzenie informacji pochodzących od miejscowej ludności oraz odnalezienie istoty problemu jest o tyle ważne, że lokalna społeczność (mieszkańcy, rodzice, radni itd.) raczej kieruje się odczuciami, niż faktami, więc ich wnioski i propozycje mogą okazać się nie-

trafne. Nie oznacza to, że nie trzeba nic robić, gdyby wątpliwe (w świetle faktów) miejsce nie okazało się rzeczywiście niebezpieczne, ponieważ usunięcie poczucia zagrożenia jest równie istotne, jak likwidacja realnego zagrożenia.

Możliwymi rozwiązaniami (czyli zadaniami do wykonania) przy likwidacji zagrożeń, z reguły niewykluczającymi się wzajemnie, będą na przykład:

- budowa chodników i/lub dróg dla rowerów albo ciągów pieszo-rowerowych;
- przebudowa drogi lub jej fragmentów (np. skrzyżowań);
- budowa alternatywnego odcinka drogi i przełożenie ruchu na nowy odcinek;
- wprowadzenie rozwiązań uspokojenia ruchu;
- poprawa stanu nawierzchni (przykładowo likwidacja śliskości);
- poprawa oświetlenia;
- poprawa odwodnienia;
- poprawa organizacji ruchu, w tym wprowadzenie sygnalizacji świetlnej.

Wśród rozwiązań uspokojenia ruchu, można wymienić:

- rozwiązania techniczno-rzeczowe i elementy małej architektury uniemożliwiające jazdę z nadmierną prędkością, np. progi spowalniające i wyniesione przejścia dla pieszych, małe ronda i wyspy centralne, azyle pośrodku jezdni i azyle boczne, wyniesione pasy rozdzielające jezdnie, wyniesienia nawierzchni jezdni;
- wydzielanie ulic jednokierunkowych, zatok do parkowania, zmniejszanie liczby skrzyżowań;
- zniechęcanie do ruchu tranzytowego na osiedlach;
- ograniczenia dostępu pojazdów do stref zamieszkania;
- wydzielanie obszarów zarezerwowanych dla pieszych.

Projektując i wdrażając rozwiązania zaradcze należy zwrócić uwagę na to, aby poprawiając jeden aspekt funkcjonowania drogi nie pogorszyć innych aspektów. Na przykład budując wystający krawężnik i chodnik w miejscu pobocza trzeba zapewnić odpływ wody, zajmując rów pod chodnik zadbać o ochronę drogi przed wodą napływającą z sąsiedztwa i wodą gruntową.

Usprawnienie 3.

Poprawa jakości usług w transporcie publicznym

Właściwe realizowanie tego celu szczegółowego może sprzyjać wypełnieniu całego szeregu celów ogólnych, takich jak:

- poprawa mobilności społeczeństwa;
- zapewnienie spójności obszaru;
- łatwiejszy dostęp do miejsc pracy;
- łatwiejszy dostęp do nauki;
- łatwiejszy dostęp do urzędów, handlu, usług, kultury, służby zdrowia itp.;
- ułatwienie dla inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- zwiększenie atrakcyjności dla ruchu turystycznego;

- poprawa bezpieczeństwa (w szczególności w transporcie publicznym);
- poprawa warunków środowiskowych.

Listę zadań do wykonania najłatwiej ułożyć konfrontując stan istniejący z oczekiwaniami użytkowników (pasażerów), wyznaczającymi pożądane cechy transportu publicznego. Takimi cechami będą:

- dostosowanie obsługi do potrzeb, w tym do wielkości potoków pasażerskich, do godzin rozpoczynania i kończenia pracy i nauki;
- niezawodność czyli pewność dotarcia do celu podróży w oznaczonym czasie;
- krótki czas oczekiwania;
- szybkość – krótki czas podróży;
- bezpośredniość połączeń albo chociaż łatwość przesiadek;
- bezpieczeństwo;
- umiarkowane koszty;
- prosty system taryfowo-biletowy;
- informacja (o rozkładzie jazdy, o spodziewanej porze przyjazdu środka transportu, o spodziewanej godzinie dotarcia do celu podróży);
- komfort;
- jednolitość zasad działania systemu w całym obszarze funkcjonalnym.

Osiągnięcie stanu działania transportu publicznego, opisanego podanymi cechami, jest tym bardziej istotne, że jest to gałąź transportu bardziej korzystna środowiskowo niż transport indywidualny, wymagająca mniej miejsca na drodze, a więc mniejszych nakładów na infrastrukturę, niepotrzebująca licznych miejsc parkingowych, zwłaszcza na wartościowych terenach, a więc oszczędzająca przestrzeń. Transport publiczny nigdy nie będzie bardziej komfortowy niż indywidualny, musi więc odznaczać się innymi cechami, które sprawią, że będzie konkurencyjnym sposobem przemieszczania się. Sprawny transport publiczny jest także potrzebny ze względów społecznych, gdyż umożliwia przemieszczanie się osobom, których nie stać na zakup i użytkowanie samochodu albo które nie mogą korzystać z samochodu ze względu na wiek (dzieci, młodzież) lub stan zdrowia.

Zadania do wykonania powinny być następujące:

- zorganizowanie i obsługa nowych, bezpośrednich linii autobusowych w relacjach z odpowiednio dużymi potokami pasażerskimi;
- zorganizowanie i utrzymanie transportu publicznego z/do miejscowości pozbawionych takiego transportu;
- zapewnienie koordynacji rozkładów jazdy na trasach obsługiwanych przez różnych przewoźników;
- zapewnienie odpowiednio dużej częstotliwości kursów na trasach o dużych potokach pasażerskich oraz łatwych do zapamiętania pór odjazdów na trasach o małych potokach; z punktu widzenia pasażerów lepiej jest, jeżeli trasa jest obsługiwana przez większą liczbę mniejszych pojazdów lecz kursujących często niż przez mniejszą liczbę pojazdów wielkopojemnych, kursujących rzadziej; oznacza to większe

koszty osobowe (kierowców) lecz bywa rekompensowane mniejszymi kosztami eksploatacji pojazdów; nie dotyczy to największych miast, gdzie na ruchliwych trasach są potrzebne wielkopojemne autobusy nawet przy wysokiej częstotliwości kursowania;

- zapewnienie preferencji w ruchu drogowym w celu podniesienia prędkości handlowej (na przykład pasów dla autobusów na odcinkach trasy o dużych natężeniach ruchu drogowego);
- zapewnienie obsługi przejazdów wybranych grup podróżnych (na przykład dzieci do i ze szkoły, klientów dużych obiektów handlowych, pasażerów linii lotniczych, kuracjuszy do sanatorium);
- zorganizowanie dogodnych węzłów przesiadkowych i zapewnienie koordynacji czasowej przyjazdów i odjazdów różnych środków lokomocji w takich węzłach;
- zorganizowanie parkingów przesiadkowych dla samochodów P+R i rowerów B+R przy stacjach kolejowych oraz krańcowych przystankach linii tramwajowych i autobusowych w pobliżu dużych miast;
- zorganizowanie zachęt do przestrzegania rozkładów jazdy;
- zorganizowanie prostego i jasnego systemu biletowo-taryfowego, obejmującego cały obszar funkcjonalny i wszystkich przewoźników obsługujących przewozy w tym obszarze (przewozy dalekobieżne nie muszą być objęte tym systemem);
- zapewnienie odpowiedniego standardu przystanków;
- zapewnienie odpowiedniego komfortu w środkach lokomocji;
- przedsięwzięcia poprawiające bezpieczeństwo na przystankach i w pojazdach.

Przy organizowaniu sprawnego transportu publicznego trzeba uwzględnić okoliczności wynikające z wielkości potoków pasażerskich oraz potencjału przewozowego. Generalnie transport publiczny wymaga dotowania (choćby dlatego, aby utrzymywać ceny na umiarkowanym poziomie ze względów społecznych oraz dla zachęcania mieszkańców do korzystania z transportu publicznego zamiast indywidualnego). Są jednak trasy dochodowe, na których wpływy pokrywają lub przewyższają koszty funkcjonowania ponoszone przez przedsiębiorstwa przewozowe. Na takich trasach powinno się ograniczyć funkcję regulacyjną do minimum, zapewniając jedynie warunki dla uczciwej konkurencji. W ramach takich regulacji powinno się na przykład skoordynować rozkłady jazdy przy współpracy wszystkich przewoźników (o ile to już nie nastąpiło w ramach jakiejś organizacji zrzeszającej przewoźników), tak aby zapobiegać „podbieraniu” sobie pasażerów, wyścigom na trasach oraz innym zachowaniom uderzającym w swobodę działalności gospodarczej i zagrażającym bezpieczeństwu ruchu. Konkurencja na rynku, w tym także na rynku usług przewozowych, jest ogólnie zjawiskiem pozytywnym, jeżeli tylko żaden z przewoźników nie ma pozycji monopolistycznej (to znaczy kiedy istnieje co najmniej kilku w przybliżeniu równie silnych udziałowców rynku). Przy uczciwej konkurencji ceny biletów będą umiarkowane, a poziom usług wysoki (na przykład standard autobusów, punktualność). Na trasach dochodowych mogą działać zarówno przewoźnicy prywatni, jak i publiczni – na równych zasadach.

Na trasach dochodowych powinno się pobierać opłaty za korzystanie z przystanków zapewniając w zamian utrzymanie tych przystanków w pożądanym standardzie. Wyraźnie natomiast należy zabronić zatrzymywania się i zabierania pasażerów poza przystankami.

Obsługa tras niedochodowych (lecz ważnych społecznie) wymaga większej regulacji. Powinna ona dotyczyć minimalnych standardów obsługi (na przykład częstotliwości kursowania), poziomu taryf i dotacji, kontroli wykonywania przewozów i dotrzymywania rozkładów jazdy. Zbyt wysoki poziom dotacji rozleniwia, nie skłania do staranności w działaniu i do oszczędności. Zbyt niski poziom dotacji przy małych wpływach może doprowadzić do pogorszenia standardu obsługi poniżej dopuszczalnego. Rozpatrując zagadnienie systemu biletowo-taryfowego na trasach dotowanych warto zastanowić się nad rezygnacją z pobierania opłat za przejazd. Wadą takiego rozwiązania jest pozbawienie się wpływów, zaletą – oszczędności na kosztach druku i dystrybucji biletów, na kosztach kontroli i egzekucji kar za jazdę bez biletu, na kosztach operacji finansowych. Darmowy transport publiczny będzie impulsem do aktywności dla osób z grup najłabszych ekonomicznie (takich, których dotąd nie było stać nawet na to, aby pojechać szukać pracy) oraz dodatkową zachętą do korzystania z tego transportu dla posiadaczy samochodów. Przy zachowaniu opłat osoby najuboższe, korzystające z pomocy społecznej, mogą dostawać bilet wolnej jazdy finansowany ze środków tej pomocy. Darmowy albo dotowany transport publiczny nie powinien w ogóle operować na dochodowych trasach, chyba że ma obsługiwać przewozy zamknięte, na przykład uczniowskie. Osobom wymagającym wsparcia z pomocy społecznej można zaoferować bilet wolnej jazdy na takiej trasie opłacony z funduszy tej pomocy.

Przy jednym przewoźniku – publicznym – operującym na trasach deficytowych, nie jest potrzebna instytucja regulatora przewozów, tę rolę może pełnić organ założycielski przewoźnika. Przy funkcjonowaniu lub zamiarze zatrudnienia większej liczby przewoźników potrzebna jest instytucja regulująca i kontrolująca pracę przewoźników. Instytucja ta mogłaby zamawiać usługi przewozowe i rozdzielać dotacje albo zbierać wpływy z biletów i opłacać działalność przewoźników według stawek wynegocjowanych lub uzyskanych na przetargach.

Należy zastanowić się nad pobieraniem opłat za korzystanie z przystanków na liniach nierentownych. Pobieranie tych opłat może powodować potrzebę zwiększenia dotacji i byłoby to tylko zbędne obracanie pieniędzmi – w takiej sytuacji byłaby to przesłanka do rezygnacji z pobierania opłat. Z drugiej strony pobieranie opłat stawia wszystkich przewoźników w równej sytuacji, jest więc sprawiedliwe.

Ze względu na potrzebę tworzenia zintegrowanych systemów transportu publicznego, obejmujących całe obszary funkcjonalne, współfinansowane i zarządzane przez różne zainteresowane jednostki (gminy, powiaty, województwo), zachodzi konieczność dostosowania przepisów do takich zadań i form organizacyjnych. W szczególności należy tak zmienić przepisy, aby ułatwiać zakładanie i działanie związków międzygminnych, związków gminy – powiaty itp. Ponadto ważna jest wola współpracy wszystkich takich

jednostek. Przy dobrej woli znajdą się sposoby umożliwiające efektywną współpracę nawet przy niedoskonałych przepisach. Powinno się także wprowadzać ułatwienia dla partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym w transporcie publicznym. Należy zmienić podejście do takich form organizacyjnych, w tym przede wszystkim nie doszukiwać się w prywatnych inicjatywach zamiarów przestępczych.

Usprawnienie 4.

Poprawa działalności instytucji zarządzających

Cel ten dotyczy zarządów dróg, instytucji zarządzających transportem publicznym, administracji rządowej i samorządowej. Realizacja tego celu pozwoli na podejmowanie bardziej racjonalnych decyzji, przyspieszenie podejmowania decyzji oraz sprawniejszą obsługę interesantów. Taki cel może zostać osiągnięty dzięki wykonywaniu następujących zadań:

- poprawa systemów zarządzania rozwojem, zmianą i jakością podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie dróg i transportu publicznego;
- poprawa kompetencji osób zajmujących się drogami, transportem, organizacją ruchu, planowaniem przestrzennym i inwestycjami;
- porządkowanie stanów prawnych pasów drogowych dróg powiatowych i gminnych;
- upraszczanie i doskonalenie przepisów dotyczących planowania, projektowania, budowy, eksploatacji, finansowania dróg i transportu publicznego.

Poprawę systemów zarządzania instytucji zarządzających transportem publicznym należałoby rozpocząć od dokonania w tych instytucjach samooceny, opartej na kryteriach doskonałości organizacyjnej lub wg kryteriów kontroli zarządczej. Wnioski z samooceny przyjęte w formie kart i projektów zmian i doskonalenia, powinny być konsekwentnie wdrażane i monitorowane.

Poprawę kompetencji wymienionych osób można uzyskać poprzez:

- uzupełnianie wiedzy w drodze kształcenia na kursach i studiach, w tym podyplomowych, w formach stacjonarnych i zaocznych;
- samokształcenie i kształcenie na odległość;
- podręczniki i poradniki (w tym niniejsza publikacja);
- stwarzanie atmosfery życzliwości i ułatwień dla uzupełniania wiedzy.

Gminy, powiaty i zarządy dróg mogłyby (wspólnie – we współpracy lub oddzielnie) zamawiać na uczelniach kursy i studia podyplomowe dla swoich pracowników¹.

Odrębną kwestią dotyczącą poprawy działalności instytucji zarządzających jest konsekwentne regulowanie stanów prawnych terenów zajętych w przeszłości pod budowę dróg. Na skutek rozbieżności w dokumentach kartograficznych (mapy zasadnicze, mapy ewidencyjne) oraz w dokumentach katastralnych (ewidencja gruntów) i w księgach wie-

¹ Przykładowo, na Wydziale Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej są prowadzone obecnie studia podyplomowe dla pracowników Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz dla pracowników samorządowych Miasta Stołecznego Warszawy.

czystych, jak również wskutek innych zaszczości dość powszechne jest nieuregulowanie granic pasów drogowych oraz spraw własnościowych terenów leżących w obrębie tych pasów. Kwestie te wymagają pilnego uporządkowania w celu umożliwienia sprawnego zarządzania drogami oraz wykonywania na nich robót budowlanych. Wymaga to jednak środków i pracy geodetów oraz innych specjalistów – rady powinny przyznawać w budżetach środki na te zadania.

Regulowanie kwestii własności działek prywatnych zajętych w przeszłości pod budowę dróg bez uporządkowania kwestii własnościowych, jest możliwe na trzy sposoby:

- na podstawie obowiązującego ważnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami – za odszkodowaniem; jest to jednak procedura długotrwała;
- na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. „Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną”, DZ.U. 133/1998, poz. 872, z późniejszymi zmianami – bez odszkodowania, o ile właściciel takiej działki nie zwrócił się przed 31 grudnia 2005 r. o odszkodowanie; przeniesienie własności odbywa się na podstawie decyzji wojewody; te sprawy ciągną się bardzo długo – być może byłaby możliwość ich przyspieszenia, gdyby zmienić przepisy i przenieść sprawy dotyczące dróg powiatowych i gminnych do starostw;
- na podstawie specustawy drogowej – za odszkodowaniem; z zastrzeżeniem wszelkich mankamentów wynikających z przyjęcia takiego trybu. Ponadto procedurę tą można zastosować tylko przy przebudowie lub rozbudowie drogi, przy okazji regulując sprawy własności gruntów, a nie dla samego uregulowania tych spraw.

Usprawnienie 5.

Budowa międzysamorządowego zespołu współpracy ds. transportu (sektorowej) dla obszaru funkcjonalnego np. powiatu

Istnieją różne formy nawiązywania współpracy międzysamorządowej. Wśród istniejących praktyk współpracy opartej na projektach celowych czy formule LGD istotna jest możliwość wzmocnienia współpracy w sytuacji realizacji różnych zadań w sektorze transportu. Istotnym deficytem jest brak pewnej operacyjnej ciągłości, regularności oraz średnioterminowego planowania i koordynowania działań różnych jednostek JST realizujących zadania z obszaru transportu. Formuła powołania międzysamorządowego zespołu współpracy ds. transportu, który w czasie regularnych spotkań może koordynować wspólne działania projektowe oraz planować realizację zadań, dzięki czemu efektywniej będzie realizował poprawę jakości usług transportowych oraz korzystał ze wsparcia jakie dają projekty unijne w okresie 2014–2020 dla proponowanych usprawnień transportowych działań.

Założenie leżące u podstaw powołania **międzysamorządowego zespołu współpracy ds. transportu** polega na realizowaniu w wybranym sektorze scalających i uwspólniających działań, które przynoszą korzyść jednostkom biorącym udział w działaniach, przy jednoczesnym braku potrzeby angażowania działań polegających na powoływaniu bardziej

złożonych form współpracy partnerskiej. Pozwala to bardzo szybko i w oparciu o formułę zadaniową rozpocząć współpracę w tym obszarze problemowym. Po uzyskaniu zgody decydentów jednostek zaangażowanych w działania zespołu możliwe jest rozpoczęcie działań realizujących cele projektowe oraz pracę na rzecz poprawy jakości realizacji usług publicznych w obszarze transportu. Jednocześnie powołany zespół stanowi „ciało operacyjne”, które zapewnia swego rodzaju ramy do planowania i realizowania długofalowych działań w danym sektorze pomiędzy poszczególnymi partnerami. Co nie jest możliwe tylko w podejściu projektowym, w którym pojawiały się korzyści na poziomie finansowym, osobowym oraz usprawniającym jakość zarządzania oraz przepływ wiedzy między uczestnikami, jednak po zakończeniu projektu właśnie brakowało ram i podmiotu, który mógłby planować kolejne działania oraz koordynować proces ich określania i wyznaczania.

Międzysamorządowy zespół współpracy ds. transportu stanowi bardzo dobry fundament do realizowania skoordynowanej polityki poprawy jakości w sektorze transportu między zaangażowanymi JST oraz ich jednostkami organizacyjnymi i tam gdzie jest to wskazane interesariuszami oraz partnerami społecznymi.

Mocną stroną takiego rozwiązania jest niski koszt własny związany z jego organizacją – przy dobrej woli i podziale zadań – praktycznie możliwe jest bezkosztowe działanie zespołu. Przy dobrym planowaniu działań projektowych może przynieść to korzyści na poziomie oszczędności związanych z realizacją zadań zarządczych w wybranym temacie przez pracowników realizujących projekt i posiadających ten zakres pracy w swoich kompetencjach i obowiązkach. Zwiększa to tym samym jakość pracy JST oraz stanowi istotny wkład w obniżanie kosztów zarządzania oraz realizowania zadań i usług publicznych co pozwala na podejmowanie kolejnych zadań przed jakimi stoją JST w latach 2014-2020.

Model formalno-organizacyjny usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie zdrowia na obszarze funkcjonalnym

PREZENTACJA MODELU

**prof. dr hab. Andrzej Fall, dr Beata Freier, adw. Marcin Haško,
Piotr Nowicki, Konrad Korbiński**

HMA POLAND Specjalizuje się we wspieraniu rozwoju działalności leczniczej w Polsce. Firma zajmuje się doradztwem w tworzeniu wieloletnich planów rozwoju działalności leczniczej, planowaniu i prowadzeniu inwestycji, prowadzeniu skutecznej restrukturyzacji oraz wdrażaniu efektywnych metod zarządzania.

Opieka medyczna, aby była efektywna, powinna być dostępna dla jak największej grupy mieszkańców oraz powinna być dostosowana do ich potrzeb. Dotyczy to zarówno opieki medycznej realizowanej w formie świadczeń zdrowotnych, jak i opieki rozumianej, jako podejmowanie działań w obszarze profilaktyki, promocji i edukacji zdrowotnej.

Celem modelu formalno-organizacyjnego usprawnienia świadczenia usług w dziedzinie zdrowia było przede wszystkim przedstawienie propozycji rozwiązań pozwalających na zwiększenie dostępu mieszkańców obszarów funkcjonalnych do opieki medycznej. Z uwagi jednak na fakt, iż w obszarze zdrowia kompetencje posiadają zarówno samorząd powiatowy, jak i samorządy gminne, prezentowane propozycje usprawnień opierają się na konieczności nawiązania współpracy pomiędzy samorządami obu wymienionych szczebli oraz samorządów gminnych pomiędzy sobą. Do rozpoczęcia wdrożenia propozycji zwiększających dostęp do opieki medycznej na terenie powiatu, rozumianego tutaj jako obszar funkcjonalny, kluczowa jest zatem świadomość władz samorządowych co do specyfiki zagadnienia jakim jest zdrowie oraz efektów jakie współpraca między samorządami w tym obszarze może przynieść dla mieszkańców. Choć wydaje się to oczywiste, często obserwowanym zjawiskiem w Polsce jest zawężanie działań władz samorządowych jedynie do obszaru jednej gminy, bez uwzględniania działań gmin sąsiednich oraz całego powiatu. Skutkuje to przede wszystkim rozdrobnieniem potencjału - zarówno finansowego, jak i ludzkiego. Niewielkie działania przynoszą bowiem niewielkie efekty, bądź nie przynoszą ich wcale. Często także prowadzenie nieskoordynowanych działań w zakresie zdrowia przez samorządy gminne skutkuje odwrotnym efektem do zamierzonego. Działania bądź się wykluczają, bądź zamiast przyczynić się do wzrostu świadomości mieszkańców w za-

kresie zdrowia, jedynie tę świadomość usypiają ilością krótkotrwałych, niepowiązanych z dalszymi działaniami, programów.

Współpraca wiąże się z koordynacją, a koordynacja aby była skuteczna, musi być scentralizowana na określonym poziomie. To – jak wynika z przeprowadzanych na potrzeby opracowania rozmów – jest jedną z podstawowych barier współpracy samorządów terytorialnych w obszarze zdrowia. Brak zaufania do partnerów, a także obawa przed częściową utratą kompetencji powoduje, iż obecnie współpraca samorządów gminnych między sobą oraz z samorządem powiatowym nie jest w Polsce powszechną praktyką. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż jest to myślenie zupełnie nieuzasadnione. Po pierwsze współpraca oznacza rozszerzenie możliwości poprzez połączenie potencjałów i wpływu na działania wielu samorządów terytorialnych. Po drugie kompetencje samorządów terytorialnych w obszarze zdrowia służyć mają mieszkańcom, a ich efektywne wykorzystanie jak najbardziej leży w interesie władz.

Prezentowane modele współpracy oczywiście nie są zamkniętą listą pomysłów na poprawę dostępu mieszkańców powiatu do opieki medycznej poprzez współpracę pomiędzy samorządami. Z uwagi na możliwości jakie daje wsparcie dla samorządów ze środków Unii Europejskiej (poprzez m.in. Regionalne Programy Operacyjne) oraz krajów stowarzyszonych (mowa tu głównie o instrumentach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskim Mechanizmie Finansowym) projektów współpracy w obszarze zdrowia może być bardzo dużo. Prezentowane modele, jak i modele wdrożenia, pokazują jednak uniwersalne zasady i tryb nawiązywania współpracy, a następnie realizacji projektów, ich monitoringu, a także kontroli samej współpracy oraz metod oceny efektywności podejmowanych działań.

Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej w obszarze zdrowia

W sytuacji, gdy ochrona zdrowia i profilaktyka zdrowotna stanowią jedno z zadań własnych samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kluczowe znaczenie ma określenie ram przedmiotowych i podmiotowych, w jakich może odbywać się współpraca jednostek samorządu terytorialnego (JST) dla zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych. O ile określenie zakresu podmiotowego nie powinno nastroczać większych problemów, to już pobieżna analiza obowiązujących powszechnie przepisów, tylko rangi ustawowej, wskazuje na szeroki zakres tego zadania i problemy przy definiowaniu granic przedmiotowych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Jednakże przepisy te stanowią punkt wyjścia dla tworzenia prawa miejscowego przez JST, czy organizowania ich współpracy oraz partnerstwa.

Treść postanowień trzech podstawowych ustaw samorządowych – to jest art. 7 ust. 1 pkt 5 *Ustawy o samorządzie gminnym*, art. 4 ust. 1 pkt 2 *Ustawy o samorządzie powiatowym* oraz art. 14 ust. 2 pkt 2 *Ustawy o samorządzie województwa*, może wskazywać na ustalenie granic pomiędzy rodzajami zadań własnych JST w zakresie ochrony zdrowia.

Jednakże realizacja tych zadań jest skonkretyzowana w innych ustawach, w których nie zawsze występuje podział zadań pomiędzy JST, z uwzględnieniem zasad decentralizacji i dekoncentracji. Pojęcie ochrony zdrowia jako zadania własnego gminy należy definiować szeroko, w znaczeniu podejmowania czynności służących bezpośrednio ochronie zdrowia, jak i organizowania przez gminę dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz promocji zdrowia. Oczywistym jest, że tak szeroko ustalone granice wymuszają współpracę gmin z jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie powiatu, czy województwa. W konsekwencji zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w odniesieniu do ochrony zdrowia powinno być oparte o współpracę pomiędzy JST poszczególnych szczebli. Współpraca taka jest możliwa zarówno na poziomie realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego, jak i zadań zleconych w oparciu o przekazane środki finansowe na ich realizację.

Identyfikacja barier w nawiązywaniu współpracy międzysamorządowej w obszarze profilaktyki ochrony zdrowia

Bariera - myślenie

Jedną z podstawowych trudności w nawiązywaniu współpracy między samorządami, czyli dzieleniu się kompetencjami, jest rozumienie zadań jakie spoczywają na samorządach i możliwości ich realizacji jedynie w kontekście administracyjno-urzędniczym. W większości samorządy ograniczają swoje kompetencje do obszaru swojej gminy, powiatu czy województwa. Efekt podejmowanych działań jest więc adekwatny do możliwości jednej jednostki samorządu terytorialnego.

Ważne jest aby wśród samorządów promować ideę współpracy poprzez wskazywanie przykładów oraz efektów działań podjętych wspólnie przez samorządy, także w obszarze zdrowia. Kumulowanie potencjału kilku lub kilkunastu gmin bądź powiatów pozwala bowiem na osiągnięcie lepszego efektu.

Bariera - wola

Oprócz bariery w podejściu administracyjno-urzędniczym do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze zdrowia i braku świadomości efektów współpracy, kluczowa jest także sama wola nawiązania takiej współpracy.

Niechęć do nawiązania współpracy często wynika z braku zaufania do potencjalnego partnera. Brak zaufania samorządów do potencjalnych partnerów wynikać może zarówno z problemów w przeszłości, jak i z nierówności w obszarze gospodarczym czy populacyjnym. W przypadku braku zaufania do partnerów, projekt współpracy obarczony jest wysokim ryzykiem niepowodzenia już na etapie inicjowania współpracy. Kluczowe zatem jest budowanie partnerstwa w oparciu o jasne cele, działania i oczekiwany efekt.

Bariera – polityka

Zdrowie jest jedną z tych sfer życia, w których niezależnie od poglądów politycznych każdy oczekuje tego samego - jak najszerszego dostępu do wysokiej jakości opieki medycznej. Oczywiście metody osiągnięcia celu, jakim jest poprawa opieki zdrowotnej mogą się różnić w zależności od poglądów politycznych, jedni są zwolennikami daleko idącej

prywatyzacji w systemie opieki zdrowotnej, drudzy zaś przychylnie patrzą na pomysł przywrócenia systemu budżetowego dla podmiotów leczniczych. We wszystkich programach wyborczych zarówno samorządowych, jak i krajowych celem każdego działania jest poprawa opieki zdrowotnej. Zdrowie jest więc idealną płaszczyzną do nawiązania współpracy ponad podziałami politycznymi.

Niezależnie od poglądów politycznych zarządzający podmiotami leczniczymi (organy samorządów) zobowiązane są bowiem do zapewnienia najwyższej jakości usług medycznych dla mieszkańców w określonych warunkach finansowych, infrastrukturalnych oraz prawnych. To po tym, czy i jak wywiązali się z tego zadania, oceniani będą później przez mieszkańców.

Bariera - prawo

W zakresie barier prawnych należy wskazać, iż nie istnieją przepisy zabraniające nawiązywaniu współpracy między samorządami w obszarze zdrowia. Oczywiście każda z jednostek samorządu terytorialnego zobowiązana jest przepisami ustaw do realizacji określonych zadań i co do zasady nie może ich powierzyć innym jednostkom, natomiast współpraca przy ich realizacji jest możliwa.

Bariera – infrastruktura medyczna

Barierą w nawiązaniu współpracy w obszarze zdrowia może być także nierówność w rozłożeniu infrastruktury medycznej w powiatach i gminach. Istnieją bowiem powiaty oraz gminy, na terenie których nie działają podmioty lecznicze, szpitale czy poradnie specjalistyczne. Czy takie samorzady też powinny brać udział w budowaniu współpracy w obszarze zdrowia? Czy też współpraca powinna być nawiązywana jedynie między samorządami, które są właścicielami podmiotów leczniczych?

Stan zdrowia mieszkańców nie zależy jedynie od infrastruktury medycznej. Kluczowe w budowaniu systemu opieki zdrowotnej są edukacja zdrowotna, promocja zdrowia oraz profilaktyka. Każdy samorząd niezależnie od tego czy na jego obszarze działa podmiot leczniczy, czy też nie, powinien być zainteresowany nawiązaniem współpracy w powyższych obszarach. Ponadto władzom samorządów zależeć powinno na tym, aby podmiot leczniczy sprawujący opiekę nad ich mieszkańcami, niezależnie od tego, na terenie którego samorządu działa, zapewniał najwyższy standard opieki medycznej. Zatem każdy samorząd, niezależnie do położenia podmiotu leczniczego, powinien uczestniczyć we współpracy na rzecz polepszenia dostępu do usług medycznych.

Bariera - finanse

Barierą we współpracy władz samorządów terytorialnych w obszarze zdrowia może być także świadomość konieczności przeznaczenia dodatkowych środków finansowych. W niniejszym opracowaniu opisane są zarówno takie rozwiązania, które wymagają zaangażowania finansowego np. komercjalizacja podmiotów leczniczych czy inwestycje, ale także takie, które opierają się na obecnie wydatkowanych środkach finansowych np. edukacja, profilaktyka czy promocja zdrowia.

Stan finansów samorządu nie powinien być więc barierą w nawiązaniu współpracy

w obszarze opieki zdrowotnej. W opracowaniach dotyczących sytuacji systemu opieki zdrowotnej w Polsce jako główny problem wskazywany jest bowiem nie brak środków czy niewystarczająca infrastruktura zdrowotna, a niska aktywność w zakresie edukacji zdrowotnej, promocji i profilaktyki zdrowia.

Bariera – kapitał ludzki

Kapitał ludzki, kompetentny i świadomy korzyści płynących z inicjowania, planowania i realizacji współpracy w zakresie poprawy dostępu do usług zdrowotnych jest bodajże najważniejszą barierą. Zainicjowanie współpracy i stworzenie planów wspólnych działań jest jedynie pierwszym krokiem do osiągnięcia celu. Najważniejsza, a zarazem najtrudniejsza, jest późniejsza efektywna realizacja. Tu kluczowe jest wskazanie koordynatorów współpracy, których zadaniem powinno być bieżące monitorowanie realizacji planów oraz współpraca pomiędzy sobą.

Bariera – możliwości podmiotów leczniczych

Planowanie działań w ramach współpracy powinno także brać pod uwagę możliwości, jakie posiadają podmioty lecznicze. Prowadzenie programów profilaktycznych czy badań przesiewowych musi bowiem być powiązane z możliwościami późniejszego dostępu pacjentów do usług medycznych w podmiotach leczniczych. Często więc niewystarczający potencjał podmiotów leczniczych może stanowić barierę dla współpracy międzysamorządowej.

MODEL USPRAWNIENI WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE REALIZACJI USŁUG W DZIEDZINIE ZDROWIA

Usprawnienie 1.

Wsparcie właścicielskie samorządów gminnych dla samorządu powiatowego w zakresie prowadzenia zadań szpitala powiatowego

Podstawowym warunkiem koniecznym dla takiego rozwiązania jest przekształcenie SP ZOZ w spółkę prawa handlowego w oparciu o *Ustawę o działalności leczniczej*. Taką decyzję musi podjąć samorząd powiatowy, który jest podmiotem tworzącym dla szpitala.

Po utworzeniu spółki prawa handlowego, powiat jako 100% właściciel udziałów spółki, sprzedaje część udziałów samorządom gminnym, co spowoduje, iż gminy nabędą uprawnienia właścicielskie w stosunku do szpitala, w wysokości adekwatnej do umowy między samorządami. Forma sprzedaży może być wykonana w różny sposób:

- jednorazowa wpłata środków przez gminy, a następnie wykonywanie obowiązków właścicielskich – pozwoli na zdobycie przez spółkę kapitału na rozwój;
- płatność w kolejnych okresach;
- wniesienie innego majątku niż środki finansowe – przyłączenie gminnego podmiotu leczniczego.

Ustawa o działalności leczniczej wprowadza prostą ścieżkę przekształcenia SP ZOZ w spółkę prawa handlowego na podstawie zapisów ustawowych, a nie jak wcześniej poprzez procedurę likwidacyjną z otwarciem nowej działalności w formie spółki. W świetle

przepisów spółka staje się następcą prawnym SP ZOZ, a samo przekształcenie odbywa się w obrębie jednego dnia. W stosunku do powstałej spółki funkcje właścicielskie są realizowane wspólnie poprzez samorząd powiatowy i samorządy gminne adekwatnie do wysokości posiadanych udziałów przez daną JST.

Planowany efekt wdrożenia:

- stała współpraca pomiędzy samorządem powiatowym i samorządami gminnymi w ramach decyzji właścicielskich w stosunku do spółki;
- współfinansowanie przez wszystkie samorządy działalności szpitala powiatowego, co wzmocni stronę finansową spółki;
- współodpowiedzialność i współdecyzyjność wielu samorządów, a co za tym idzie także wielu budżetów;
- realny wpływ na działanie szpitala powiatowego ze strony samorządów gminnych.

Usprawienie 2.

Wsparcie finansowe samorządów gminnych dla realizacji zadań szpitala powiatowego

Rozwiązanie to może być wykonywane wielowariantowo, adekwatnie do przestrzeni prawnej w jakiej działają samorządy terytorialne oraz przewidywanych rozmiarów zaangażowania. Warianty te można realizować zarówno w przypadku prowadzenia działalności w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jak i spółki prawa handlowego. Rozwiązanie ma na celu wzmocnienie finansowe najważniejszej, wielospecjalistycznej i posiadającej najszerszy zakres usług medycznych placówki, tj. szpitala powiatowego, która w swoim zakresie służy wszystkim pacjentom powiatu, a więc i pacjentom zamieszkującym poszczególne gminy. Przyzwyczajenia pacjentów wynikające z rejonizacji (sytuacja sprzed 1999 roku) powoduje, iż mieszkańcy są ukierunkowani przede wszystkim na swój szpital w powiecie, a nie na inne podmioty, w innych powiatach, mimo że pacjent ma prawo wolnego wyboru. Dlatego istotne jest, aby rozwijać kluczową placówkę w powiecie, co powinno być zarówno zadaniem powiatu (kompetencje te wynikające wprost z ustawy o samorządzie powiatowym i fakcie bycia podmiotem tworzącym), ale także pośrednio przez samorządy gminne, które w trosce o swoich mieszkańców powinny w ramach wspierania ochrony zdrowia, częściowo finansować te zadania z budżetu oraz ze środków na profilaktykę zdrowotną. Pierwsze źródło jest kwestią dobrowolnego wyboru przy tworzeniu budżetu, drugie to delegacja środków, które i tak są wydatkowane w kierunku podmiotu szpitalnego. Współfinansowanie może dotyczyć zarówno inwestycji, jak i zakupów sprzętu i aparatury medycznej, a także realizacji określonych usług medycznych.

Warianty pomocy finansowej:

- wsparcie finansowe poprzez bezpośrednie finansowanie z budżetów gmin zakupów sprzętu medycznego, aparatury lub inwestycji remontowo-budowlanych dla szpitala powiatowego lub innych jednostek;
- wsparcie finansowe pośrednie poprzez poręczanie kredytów, pożyczek lub innych

narzędzi finansowych, które mogą być wykorzystane przez szpital powiatowy na zakup sprzętu medycznego, aparatury lub inwestycji remontowo-budowlanych lub też mogą być wykorzystane przez starostwo powiatowe lub szpital na restrukturyzację zadłużenia poprzez różnego typu instrumenty finansowe.

Planowany efekt wdrożenia:

- podniesienie poziomu usług medycznych i jakości realizowanych świadczeń przez szpital powiatowy;
- możliwość wpływu na decyzje samorządu powiatowego w zakresie szpitala powiatowego poprzez aspekt finansowania i współdecydowania o wykorzystaniu środków gminnych;
- zwiększenie troski samorządów gminnych o poziom usług medycznych i realny wpływ na poziom pozapodstawowej opieki zdrowotnej.

Usprawnienie 3.

Wsparcie organizacyjne podmiotów leczniczych poprzez łączenie samorządowych podmiotów gminnych z powiatowymi w jeden podmiot leczniczy

Rozwiązanie to jest możliwe w przypadku jednoczesnego bycia podmiotem tworzącym dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zarówno samorządu powiatowego, jak i jednego lub kilku samorządów gminnych lub bycie właścicielem większościowym spółek prawa handlowego jednocześnie przez samorząd powiatowy i jeden lub kilka samorządów gminnych.

Najkorzystniejszą ścieżką jest rozwiązanie polegające na przyłączeniu jednego lub więcej podmiotów leczniczych (gminnych) do większej jednostki (szpitala powiatowego), który zwiększy tym samym swój zakres działań i stworzy z przyłączonych podmiotów swoje filie zamiejscowe. Podmiotem tworzącym dla połączonych podmiotów pozostałby ten sam samorząd, który był podmiotem tworzącym dla jednostki, która przyłączała inne jednostki. Powstanie większego podmiotu umożliwi elastyczne wykorzystanie zasobów ludzkich, sprzętowych czy lokalowych oraz potencjału przychodowego, wynikającego ze świadczonych usług medycznych, finansowanych zarówno ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, jak i innych płatników instytucjonalnych oraz świadczeń komercyjnych. Stworzenie wieloprofilowego i wielostopniowego podmiotu leczniczego zwiększy zarówno możliwości kluczowego podmiotu w rozwoju, jak i możliwości świadczenia usług medycznych. Proces przyłączenia musi być oparty na analizie aktualnej sytuacji finansowej, gdyż w przypadku istniejącego wcześniejszego zadłużenia może ten proces utrudnić lub uniemożliwić lub też spowodować w konsekwencji negatywne skutki dla połączonych podmiotów leczniczych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przyłączanie podmiotów niezadłużonych lub przed przyłączeniem oddłużonych, a w przypadku gdyby został wybrany wariant z zadłużeniem lub ujemnymi wynikami finansowymi, konieczne byłoby sprawdzenie czy takie działanie nie spowoduje istotnych problemów finansowych połączonych podmiotu. Dobrze

zaprojektowane połączenie może także być elementem restrukturyzacji organizacyjnej czy finansowej jednego lub kilku podmiotów leczniczych uczestniczących w tym rozwiązaniu.

Osobnym zagadnieniem, które należy uwzględnić, jest zagwarantowanie dla połączonego podmiotu finansowania przez gminy, mimo iż formalnie nie będą one już podmiotem tworzącym dla SP ZOZ-ów. Można to zagwarantować podpisaniem porozumienia między samorządem powiatowym, a samorządami gminnymi.

W przypadku spółek prawa handlowego, połączenie może się odbyć na podstawie przepisów Kodeksu Handlowego, przy czym mogą zachodzić różne podwarianty:

- przejęcie lub zakup spółek gminnych przez spółkę powiatową i utrzymanie 100% własności samorządu powiatowego;
- wejście udziałowe samorządów gminnych do spółki powiatowej poprzez wniesienie aportem zorganizowanych przedsiębiorstw, czyli spółek gminnych.

Planowany efekt wdrożenia:

- stworzenie silnego podmiotu leczniczego, który będzie posiadał większy potencjał wytwórczy i przychodowy, co zwiększy jego konkurencyjność oraz poprawi sytuację ekonomiczną;
- umożliwienie elastycznego wykorzystania zasobów połączonych podmiotów do realizacji usług medycznych, w tym najcenniejszych zasobów, czyli zasobów ludzkich;
- eliminacja wewnątrzpowiatowej konkurencji pomiędzy podmiotami publicznymi lub z właścicielami publicznymi, a wzmocnienie siły konkurencyjnej w stosunku do podmiotów prywatnych;
- doprowadzenie do stałej współpracy samorządów, które staną się współdziałającymi połączonych podmiotów lub też mimo przekazania swojego podmiotu, dalsze finansowanie podmiotu połączonego, w miejsce dotychczasowego gminnego podmiotu.

Usprawienie 4.

Wsparcie organizacyjne podmiotów leczniczych poprzez łączenie samorządowych podmiotów gminnych w jeden podmiot leczniczy

Rozwiązanie to jest zbliżone do usprawienia nr 3, przy czym połączenie podmiotów, czy to w formie SP ZOZ, czy spółek prawa handlowego, dotyczyłoby jedynie podmiotów prowadzonych przez samorządy gminne. Problemem głównym, który w tym przypadku może wystąpić, to ustalenie, który podmiot miałby być wiodącym i który z samorządów gminnych przejąłby na siebie bycie podmiotem tworzącym. Konieczne byłoby zatem zagwarantowanie wspólnej odpowiedzialności samorządów poprzez podpisanie stosownego porozumienia, a w przypadku spółek – należałoby uprzednio doprowadzić do podziału udziałów między samorządy, których podmioty uczestniczyłyby w połączeniu lub też wszystkie samorządy gminne.

Planowany efekt wdrożenia:

- stworzenie silnego podmiotu leczniczego, który będzie posiadał większy potencjał wytwórczy i przychodowy, co zwiększy jego konkurencyjność oraz poprawi sytuację ekonomiczną;
- umożliwienie elastycznego wykorzystania zasobów połączonych podmiotów do realizacji usług medycznych, w tym najcenniejszych zasobów, czyli zasobów ludzkich;
- eliminacja wewnątrzpowiatowej konkurencji między podmiotami publicznymi lub z właścicielami publicznymi, a wzmocnienia siły konkurencyjnej w stosunku do podmiotów prywatnych;
- doprowadzenie do stałej współpracy samorządów gminnych, które staną się współdziaławcami połączonych podmiotów lub też mimo przekazania swojego podmiotu dalszego finansowania podmiotu połączonego w miejsce dotychczasowego gminnego podmiotu.

Usprawnienie 5.

Wspólne finansowanie nowotworzonych podmiotów lub komórek medycznych adekwatnych do potrzeb

W przypadku zaistnienia zapotrzebowania zdrowotnego na określoną usługę medyczną na terenie powiatu, z równoczesnym brakiem funkcjonowania w tym obszarze podmiotu medycznego, komórki medycznej czy też realizacji wydzielonej usługi w oparciu o istniejącą już komórkę - samorzady mogą we współpracy doprowadzić do utworzenia warunków do realizacji usługi, a nawet finansowania jej, jeżeli nie byłoby możliwości finansowania ze środków publicznych. Rozwiązanie w tym przypadku może polegać na współpracy w stworzeniu nowego podmiotu, nowej komórki (poradni, pracowni) czy nowej usługi (diagnostycznej lub terapeutycznej) w oparciu o istniejącą infrastrukturę. Współpraca samorządów jest konieczna, gdyż poza inwestycjami wynikającymi ze stworzenia warunków lokalowych czy też zakupu wyposażenia i sprzętu, konieczne jest utrzymanie w pierwszym okresie, do możliwej kontraktacji z NFZ lub inną instytucją. Blokadą w takim rozwiązaniu jest zakaz finansowania przez JST usług, które są w kompetencji Narodowego Funduszu Zdrowia. W związku z tym finansowanie nie może się odnosić bezpośrednio do realizowanej usługi medycznej, ale możliwe jest finansowanie utrzymania pomieszczeń, personelu czy też finansowanie badań.

Zapotrzebowanie zdrowotne musi być określone poprzez analizę epidemiologiczną oraz potrzeb zdrowotnych przeprowadzoną na terenie powiatu.

Planowany efekt wdrożenia:

- likwidacja deficytu usług zdrowotnych w powiecie lub poszczególnych jego obszarach;
- stymulowanie rozwoju usług medycznych w powiecie i gminach, ze szczególnym uwzględnieniem „białych płam”;
- wspólnie działanie różnych samorządów na rzecz poprawy dostępności do świadczeń medycznych.

Usprawnienie 6.

Współpraca podmiotów leczniczych i jednostek samorządowych w zakresie funkcjonowania na terenie powiatu lub w bezpośredniej bliskości podmiotów leczniczych innych samorządów w zakresie usług pomocniczych

Współpraca samorządów i ich podmiotów leczniczych w zakresie planowania tworzenia infrastruktury medycznej i usług pomocniczych okołomedycznych - ma przede wszystkim dwa wymiary:

- tworzenie infrastruktury diagnostycznej (zakłady radiologii, TK, MRI, laboratoria analityczne, itp.) – działanie miałyby polegać na niedublowaniu inwestycji w tych samych zakresach w poszczególnych jednostkach leczniczych, a tworzenie takiej infrastruktury w jednej placówce i korzystanie z niej przez inne podmioty samorządowe. Przykładowo, funkcjonowanie pracowni RTG w szpitalu powiatowym może być finansowane inwestycyjnie (remonty, zakupy sprzętu) przez różne samorządy, a w efekcie tego podmioty tych samorządów korzystają z usługi po obniżonej cenie;
- tworzenie infrastruktury i prowadzenie usług w zakresie działalności pomocniczej: kuchnia, sterylizacja, itp.

Często występuje taka sytuacja w przypadku, kiedy na terenie powiatu funkcjonuje szpital powiatowy i szpital wojewódzki, co powoduje niepotrzebne koszty i konkurencję.

Planowany efekt wdrożenia:

- brak dublowania kosztów inwestycji oraz utrzymania drogich usług medycznych lub pomocniczych w kilku podmiotach na terenie powiatu;
- wykorzystanie efektu skali w zakresie obniżki kosztów usług medycznych lub usług pomocniczych;
- stała współpraca podmiotów leczniczych samorządowych ze sobą;
- współpraca samorządów w zakresie planowania i finansowania części inwestycji.

Usprawnienie 7.

Stworzenie międzysamorządowych sieci koordynowanej opieki zdrowotnej

Tworzenie powiatowych i dziedzinowych sieci koordynowanej opieki zdrowotnej, ukierunkowanej na osiągnięcie jak największego efektu leczniczego. W tym rozwiązaniu konieczne jest powiązanie działających już na terenie gmin, powiatu, a może i sąsiednich powiatów, podmiotów leczniczych różnych szczebli: podstawowa opieka zdrowotna, specjalistyczna opieka ambulatoryjna, lecznictwo szpitalne, rehabilitacja lecznicza czy też wsparcie w zakresie zdrowia psychicznego. Sieci tworzone byłyby w oparciu o istniejące jednostki medyczne, samorządowe i prywatne, a ich celem byłyby opieka i prowadzenie

pacjentów poprzez poszczególne poziomy ochrony zdrowia, adekwatnie do stanu i za-potrzebowania zdrowotnego. Rozwiązanie wymagałoby stworzenie standardów opieki i wdrożenia ich w poszczególnych ośrodkach, a także uzyskania, poprzez podpisanie stosownych porozumień między podmiotami, efektu współpracy. Kluczowym elementem byłaby tu koordynacja, czym mogliby się zająć pracownicy dedykowani do spraw zdrowia w samorządach.

Do opieki koordynowanej powinny być wybrane dziedziny, które są kluczowe z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych powiatu, a także w przypadku których poszczególne jednostki samorządowe dysponują odpowiednim potencjałem leczniczym do realizacji. Logika rozwiązania opiera się na wprowadzeniu pacjenta z określonym rozpoznaniem chorobowym na taką ścieżkę terapeutyczno-diagnostyczną, która umożliwi sprawne poruszanie się pacjenta w systemie, między placówkami oraz poszczególnymi poziomami lecznictwa, poprzez koordynowanie określonych kroków. Pracownicy samorządów oraz podmiotów leczniczych przejęliby działania poszukiwania najlepszej i najszybszej ścieżki pacjenta w obrębie posiadanych podmiotów i dokonania rejestracji, przepływu informacji medycznej oraz ewentualnego „spięcia” z programami profilaktycznymi. Proponowane dziedziny do takiej opieki to przede wszystkim:

- onkologia – w oparciu o pakiet onkologiczny wprowadzony przez podmioty lecznicze w oparciu o tzw. „pakiet onkologiczny” finansowany przez Narodowy Fundusz Zdrowia;
- diabetologia – koordynacja pacjentów pierwszorazowych (tych którzy nie są objęci jeszcze leczeniem przez poradnictwo specjalistyczne) w układzie: podstawowa opieka zdrowotna (prowadzenie pacjenta) – poradnia diabetologiczna, ewentualnie angiologiczna i poradnia okulistyczna (diagnostyka specjalistyczna, konsultacje, informacja do lekarza POZ) – oddział chorób wewnętrznych (hospitalizacja w razie potrzeby);
- kardiologia – koordynacja pacjentów z dużym ryzykiem zawału mięśnia sercowego lub nadciśnieniem w układzie: podstawowa opieka zdrowotna (prowadzenie pacjenta jak kardiologicznego) – poradnia kardiologiczna (diagnostyka specjalistyczna, konsultacje, informacja do lekarza POZ) – oddział kardiologiczny (hospitalizacja w razie potrzeby);
- położnictwo – współpraca w kwestii pacjentek w ciąży: poradnia ginekologiczno-położnicza (prowadzenie ciąży), wczesna profilaktyka neonatologiczna (badania prenatalne we wskazaniach), oddział położniczy (patologii ciąży i poród).

Planowany efekt wdrożenia:

- lepsza opieka medyczna dla mieszkańców powiatu w specyficznych jednostkach chorobowych;
- współpraca między samorządami, a podmiotami leczniczymi oraz między podmiotami leczniczymi ukierunkowana na pacjenta;
- większa efektywność leczenia pacjentów.

Usprawienie 8.

Współpraca w zakresie realizacji wspólnych programów profilaktyki zdrowotnej

Rozwiązanie to polega na tworzeniu wspólnych powiatowych planów zapotrzebowania zdrowotnego mieszkańców oraz ryzyk związanych z epidemiologią poszczególnych jednostek chorobowych. Na podstawie tego planu możliwe jest stworzenie zintegrowanych powiatowych programów profilaktyki zdrowotnej, obejmujących całość terenu powiatu lub też określone i wskazane z planem jego części. Finansowanie tych programów objęte byłoby finansowaniem z budżetów wszystkich samorządów działających na terenie powiatu, czyli samorządu powiatowego i samorządów gminnych. Pozwoliłoby to na tworzenie bardziej celowanych działań profilaktycznych, wyrównanych do potrzeb zdrowotnych na terenie powiatu, koordynowanych na większym terenie. Pozwoli to na uniknięcie indywidualnych działań przez poszczególne samorzady, które w zróżnicowany sposób mogą realizować swoje działania profilaktyczne. Profilaktyka w tym przypadku odnosiłaby się do wykluczania lub minimalizacji czynników chorobotwórczych oraz realizacji świadczeń diagnostycznych, scryningowych. Zlecenie poszczególnych programów profilaktycznych odbywałoby się poprzez jednostki samorządowe (szkoły, przedszkola), podmioty lecznicze oraz organizacje społeczne (fundacje, stowarzyszenia). Realizacja jednego zadania w większej skali i przy zaangażowaniu większej liczby samorządów umożliwi objęcie większej populacji określonym działaniem oraz obniżenie jego kosztów poprzez efekt skali.

Proponowane programy profilaktyczne odnosiłyby się głównie do:

- eliminacji czynników ryzyka m.in.:
 - program antynikotynowy dla dzieci - ochrona dzieci przed szkodliwym wpływem biernego palenia, zwiększenie wrażliwości dzieci na szkodliwość dymu papierosowego i wykształcenie świadomej umiejętności radzenia sobie w sytuacjach, w których inne osoby palą przy nich papierosy, a także podniesienie kompetencji rodziców w zakresie ochrony dzieci przed ekspozycją na dym tytoniowy, zwiększenie wiedzy na temat skutków palenia papierosów, także biernego;
- programów medycznych:
 - programy stomatologiczne – profilaktyka próchnicy u dzieci: program lakowania zębów stałych, program okresowych przeglądów stomatologicznych,
 - programy onkologiczne – wczesne wykrywanie nowotworów - screeningowe badanie palpacyjne piersi przez personel POZ w zakresie raka piersi, badanie *per rectum* przez lekarza POZ w zakresie raka prostaty, badania USG piersi w kierunku nowotworów piersi, badania RTG w kierunku raka płuc dla długoletnich palaczy,
 - programy kardiologiczne – profilaktyka chorób serca i układu krwionośnego: screeningowe badanie ciśnienia krwi, screeningowe badania EKG, scryningowe badania gospodarki lipidowej, w tym poziomu cholesterolu,
 - programy diabetologiczne – wczesne wykrywanie cukrzycy: screeningowe badanie poziomu cukru we krwi,

- programy endokrynologiczne – wczesne wykrywanie chorób tarczycy: screeningowe badania hormonów tarczycy,
- programy okulistyczne - zapobieganie rozwojowi niedowidzenia: badania w kierunku wczesnego wykrywania wad wzroku i zeza u dzieci, badania scrinigowe osób starszych w kierunku wczesnego wykrywania zaćmy i jaskry,
- programy otolaryngologiczne - program zdrowotny wykrywania wczesnych zmian nowotworowych górnych dróg oddechowych: badanie laryngologiczne nakierowane na wczesne wykrywanie chorób nowotworowych górnych dróg oddechowych: krtani, gardła, nosa i zatok przynosowych,
- programy szczepień ochronnych – zmniejszenie ryzyka zachorowalności na daną chorobę: szczepienia profilaktyczne przeciw grypie, szczepienia przeciw wirusowi HPV (rak szyjki macicy), szczepienia przeciwko meningokokom typu C,
- programy ankietowe w kierunku różnych chorób i schorzeń – badania screeningowe wśród określonej wiekowo populacji w kierunku różnych chorób i schorzeń. Badania mają na celu ustalenie poziomu ryzyka dla poszczególnych osób i w przypadku dużego prawdopodobieństwa skierowanie do określonych specjalistów czy też diagnostyki,
- programy zdrowia psychicznego - wczesne wykrywanie otepień lub innych zaburzeń funkcji poznawczych: badania psychologiczne wybranej grupy pacjentów, badania psychiatryczne wraz z diagnostyką dla wybranych grup pacjentów, program zapobiegania zaburzeniom depresyjnym dla dzieci i młodzieży w formie warsztatów dla dzieci, młodzieży i ich rodziców,
- program powszechnej dostępności do defibrylatorów – wzmocnienie umiejętności i możliwości pierwszej pomocy: działania edukacyjne z zakresu pierwszej pomocy, warsztaty w zakresie sztucznego oddychania i masażu serca, projekt zakupu defibrylatorów AED do różnych miejsc i instytucji publicznych.

Dzięki uzyskaniu większej liczby zasobów finansowych, ludzkich i infrastrukturalnych poprzez połączenie działań możliwe byłoby realizowanie części programów w oparciu o same samorządy bez konieczności szukania realizatorów zewnętrznych. Podobnie w zakresie tworzenia programów we własnym zakresie, a nie jak dotychczas wybieranie najlepszych z zaproponowanych przez podmioty zewnętrzne.

Planowany efekt wdrożenia:

- realne planowanie programów profilaktycznych w stosunku do zapotrzebowania zdrowotnego mieszkańców powiatu;
- obniżenie kosztów działań profilaktycznych (efekt skali), a poprzez to zwiększenie liczby pacjentów objętych działaniami profilaktycznymi;
- osiągnięcie koordynacji w zakresie programów oraz docelowo rzetelnej informacji o efektach zastosowanych programów;
- ujednoczony zakres działań i większa efektywność programów.

Usprawnienie 9.

Współpraca w zakresie realizacji wspólnych programów promocji zdrowia

Wspólne tworzenie, wspieranie, realizacja i finansowanie działań z zakresu promocji zdrowia przez samorząd powiatowy i samorządy gminne. Działania te miałyby szeroki zakres wielorakich działań wspierających promowanie zachowań prozdrowotnych oraz przekonywanie mieszkańców, iż zachowanie zdrowia poprzez działania prozdrowotne jest lepsze niż leczenie stanu choroby. Całość działań musi w tym przypadku być dostosowana do odbiorcy, jego percepcji, specyficznych obyczajów, rytuałów czy też kultury lokalnej, tak aby zwiększyć szansę na dotarcie do tej konkretnej społeczności i zwiększenie efektywności programu. Przekaz musi być także zróżnicowany w zależności od grupy społecznej, do której ma trafić – inny do całości populacji, zaś inny w przypadku wyboru określonych segmentów mieszkańców wyspecyfikowanych z tytułu posiadania specyficznej cechy lub grupy cech (np.: wiek, płeć, miejsce zamieszkania, poziom zamożności). Przykładowe programy promocji zdrowia to m.in.:

- programy finansujące wspieranie rozwoju oraz rekrutację dzieci i młodzieży do sportów, w tym klubów sportowych oraz propagujące uprawianie sportu;
- organizacja zawodów sportowych w wymiarze amatorskim, jako możliwość promowania aktywności fizycznej;
- wykorzystywanie różnego typu imprez do promowania zdrowia:
 - organizacja festynów zdrowotnych,
 - inne imprezy z częścią prozdrowotną organizowane przez samorządy lub inne instytucje lub organizacje, z którymi samorządy współpracują,
 - współpraca z organizacjami społecznymi;
- tworzenie infrastruktury prozdrowotnej w zakresie miejsc do uprawiania sportu i rekreacji:
 - ścieżek rowerowych,
 - boisk piłkarskich, koszykarskich i innych miejsc do uprawiania sportów grupowych,
 - siłowni i udogodnień do wykonywania ćwiczeń w ogólnodostępnych parkach,
 - ścieżek do biegania,
 - zewnętrznych stołów do tenisa stołowego;
- promocja zdrowego odżywiania się poprzez:
 - likwidację miejsc lub minimalizację dostępu do miejsc sprzedaży niezdrowych produktów żywieniowych, głównie na terenie przedszkoli, szkół, miejsc związanych z uprawianiem sportu, basenów i innych,
 - ułatwienia w zakładaniu miejsc oferujących zdrową żywność;
- promocja treści poprzez edukację w szkołach:
 - poprzez informacje na lekcjach wychowawczych,
 - poprzez informacje na lekcjach biologii,

- poprzez informacje na lekcjach WF.

Realizacja części programów byłaby oparta o same samorządy bez konieczności szukania realizatorów zewnętrznych. Podobnie w zakresie tworzenia programów we własnym zakresie, a nie jak dotychczas wybieranie najlepszych z zaproponowanych przez podmioty zewnętrzne.

Planowany efekt wdrożenia:

- realne planowanie programów promocji zdrowia w stosunku do zapotrzebowania zdrowotnego mieszkańców powiatu;
- obniżenie kosztów działań promocji zdrowia (efekt skali), a poprzez to zwiększenie liczby pacjentów objętych działaniami profilaktycznymi;
- osiągnięcie koordynacji w zakresie programów oraz docelowo rzetelnej informacji o efektach zastosowanych programów;
- ujednoczony zakres działań i większa efektywność programów.

Usprawnienie 10.

Współpraca w zakresie realizacji wspólnych programów edukacji prozdrowotnej

Realizacja wspólnych międzysamorządowych programów edukacji prozdrowotnej, która miałaby się opierać na wybieraniu najlepszych działań i wdrażaniu ich na terenie całego powiatu lub też tworzenie działań dedykowanych dla określonego terytorium z uwagi na jego specyfikę. Wspólne programy umożliwiłyby stworzenie większych budżetów na działanie oraz wykorzystanie większego potencjału umysłowego osób zajmujących się w powiecie oraz w samorządach gminnych tą działalnością. Dodatkowo wsparcie ze strony organizacji społecznych i wspólne planowanie, wdrażanie oraz koordynacja i monitorowanie wyników programów i kampanii wpływałoby na ich realizowalność, skuteczność i lepszą efektywność. Przykładowymi działaniami mogłyby być:

- program antynikotynowy - pierwszy etap nabywania wiedzy na temat szkodliwego wpływu dymu tytoniowego. Głównym celem programu jest ochrona dzieci przed szkodliwym wpływem biernego palenia, zwiększenie wrażliwości dzieci na szkodliwość dymu papierosowego i wykształcenie świadomej umiejętności radzenia sobie w sytuacjach, w których inne osoby palą przy nich papierosy, a także podniesienie kompetencji rodziców w zakresie ochrony dzieci przed ekspozycją na dym tytoniowy, zwiększenie wiedzy na temat skutków palenia papierosów (także biernego);
- program profilaktyczny mający na celu wdrożenie dzieci do stosowania zasad bezpieczeństwa oraz kształtowania w nich umiejętności właściwego reagowania w sytuacjach zagrożenia. Program ma za zadanie uświadomić dzieci w wieku przedszkolnym o istniejących w życiu ludzkim zagrożeniach pochodzących ze świata ludzi i zwierząt oraz wyposażać je w umiejętność radzenia sobie z nimi. Celem programu jest kształtowanie pozytywnych postaw i bezpiecznych zachowań dzieci w sytuacjach zagrażających ich życiu i zdrowiu. Ponadto realizacja programu ma wyposa-

żyć dzieci w niezbędne sprawności, umiejętności i wiadomości dotyczące dbania o własne zdrowie i bezpieczeństwo;

- program profilaktyki zakażeń HCV mający na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat wirusowego zapalenia wątroby typu C poprzez wskazanie na powszechność sytuacji, w których może dojść do zakażenia oraz mobilizacja społeczeństwa do wykonywania testów na obecność przeciwciał wirusa HCV we krwi. Zastosowane działania prewencyjne mają na celu ochronę zdrowia i życia mieszkańców i zahamowanie epidemii;
- program dbania o zdrowe zęby wśród dzieci. Edukacja w zakresie dbania o stan uzębienia, nauka poprawnego mycia zębów i zasad z tym związanych, zagrożeń związanych z niewłaściwymi zachowaniami w tym zakresie;
- program promujący zasady zbilansowanej diety i aktywności fizycznej, w celu edukacji młodzieży szkolnej w zakresie trwałego kształtowania prozdrowotnych nawyków poprzez promocję aktywności fizycznej, zasad zdrowego stylu życia i zbilansowanej diety. Konsekwencją realizacji programu ma być poprawa stanu zdrowia młodych ludzi poprzez świadome wybieranie zdrowej żywności, stosowanie zasad zbilansowanej diety i wzrost aktywności fizycznej;
- program kształtujący postawy proekologiczne, w tym promowanie powtórnego wykorzystania surowców wtórnych, kształtowanie pozytywnej postawy względem środowiska naturalnego, poprzez podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska, uświadomienie dzieciom i młodzieży problemu nadmiernej ilości odpadów, promowanie segregowania odpadów;
- program edukacyjny wczesnego wykrywania raka piersi – nauka samobadania piersi oraz kolportaż materiałów edukacyjnych nt. samobadania piersi. Program obejmuje naukę samobadania piersi u dziewcząt w wieku 14-16 lat;
- program Szkoła Młodych Ratowników – celem jest poprawa wskaźników przeżywalności w stanach zagrożenia życia. Jest to program dotyczący edukacji i promocji pierwszej pomocy. W ramach projektu szkoli się z zakresu pierwszej pomocy gimnazjalistów;
- program Rodzicielskie ABC - program obejmuje działania mające na celu zredukowanie nadmiernego lęku przed porodem oraz pomoc w pokonaniu rozmaitych oporów związanych z opieką nad małym dzieckiem. Cykl szkoleń organizowany dla ograniczonej liczby rodzin;
- program ochrony zdrowia psychicznego – celem jest upowszechnienie wiedzy na temat zdrowia psychicznego, kształtowanie zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia zdrowia psychicznego, zwiększanie integracji społecznej oraz aktywacja zawodowa osób z zaburzeniami psychicznymi. Promocja zdrowia psychicznego w szkołach i w środowiskach osób dorosłych. W ramach programu prelekcje, wykłady, rozdawanie ulotek tematycznych, szkolenia, warsztaty, punkt interwencji kryzysowej itp.

Dzięki uzyskaniu większej liczby zasobów finansowych, ludzkich i infrastrukturalnych poprzez połączenie działań możliwe byłoby realizowanie części programów w oparciu o same samorządy bez konieczności szukania realizatorów zewnętrznych. Podobnie w zakresie tworzenia programów we własnym zakresie, a nie jak dotychczas wybieranie najlepszych z zaproponowanych przez podmioty zewnętrzne. Wykorzystywanie wszelkich form, które można zastosować, i które mogą skutecznie przekazywać prozdrowotne treści:

- tradycyjne (plakaty, ulotki, naklejki i inne gadżety dla dzieci, broszury i książeczki edukacyjne, spotkania, warsztaty);
- nowoczesne (przekaz internetowy, gry edukacyjne, w tym gry komputerowe, banery, informacja na pojazdach samorządowych lub jednostek samorządowych, promowanie przykładów osób znanych i pozytywnie ocenianych przez mieszkańców, zarówno tych lokalnych, jak i tych znanych np. z mediów, konkursy, szczególnie wśród dzieci i młodzieży).

W zakresie edukacji prozdrowotnej każdy możliwy przekaz jest dobry, a w szczególności ich nowoczesne i kreatywne rozwiązania, które zwiększają szansę na skuteczność z racji swojej atrakcyjności. Większość działań edukacyjnych powinna być kierowana do osób młodych i dzieci – jako grupy najbardziej podatnej na kształtowanie i zaszczepianie pozytywnych wzorców zachowań.

Planowany efekt wdrożenia:

- realne planowanie programów edukacji prozdrowotnej w stosunku do zapotrzebowania zdrowotnego mieszkańców powiatu;
- obniżenie kosztów działań edukacji prozdrowotnej (efekt skali), a poprzez to zwiększenie liczby pacjentów objętych działaniami profilaktycznymi;
- osiągnięcie koordynacji w zakresie programów oraz docelowo rzetelnej informacji o efektach zastosowanych programów;
- ujednoczony zakres działań i większa efektywność programów.

Usprawnienie 11.

Stworzenie jednej przychodni przyjaznej dla osób niepełnosprawnych, głuchych, niewidomych

Wyznaczenie jednego z podmiotów, jako przychodni przyjaznej osobom niepełnosprawnym, głównie osobom głuchoniemym, niewidomym i z upośledzeniem umysłowym. Konieczność stworzenia takiego miejsca jest podyktowana tym, iż wszystkie przychodnie są zobligowane do zniesienia barier architektonicznych, przy czym to działanie pomaga jedynie osobom niepełnosprawnym ruchowo. Pozostałe osoby niepełnosprawne nie mają żadnych udogodnień w normalnie funkcjonujących przychodniach. Kluczowym rozwiązaniem byłyby następujące aspekty:

- osoby głuchonieme – per. medyczny i niemedyczny przeszkolony w języku migowym;
- osoby niewidome – specjalne udogodnienia w holach i poczekalniach, informację językiem Braille'a;

- osoby niepełnosprawne umysłowo – specjalnie przeszkolony personel.

Ewentualnie inne udogodnienia dla osób z kolejnymi niepełnosprawnościami.

W ramach rozwiązania konieczne jest przeszkolenie całego personelu pod kątem opieki nad określonymi grupami pacjentów oraz wprowadzenie specjalnych udogodnień. Kluczowym w tym rozwiązaniu byłaby współpraca ze stowarzyszeniami zrzeszającymi osoby niepełnosprawne, gdyż one mogłyby najlepiej doradzić zakres działań koniecznych do realizacji i najbardziej adekwatny do potrzeb określonej grupy pacjentów.

Planowany efekt wdrożenia:

- lepsza dostępność do świadczeń zdrowotnych dla osób niepełnosprawnych w różnych formach niepełnosprawności;
- wyrównywanie szans dla osób niepełnosprawnych.

Usprawnienie 12.

Stworzenie portalu „Zdrowy Powiat”

Utworzenie zintegrowanego portalu internetowego zawierającego wszystkie informacje medyczne dotyczące opieki zdrowotnej w powiecie. Byłoby to jedno miejsce, które łączyłoby informacje od samorządów, podmiotów medycznych, innych instytucji i organizacji zajmujących się zdrowiem lub wspomagających, czy mających wpływ przy udzielaniu usług zdrowotnych. Przykładowy zakres informacji:

- informacje o działaniach zdrowotnych samorządów: programy profilaktyczne, programy promocji zdrowia, edukacja zdrowotna;
- mapy i informacje o wszystkich placówkach medycznych z dokładnymi danymi dotyczącymi: zakresu udzielanych świadczeń, lokalizacji, dni oraz godzin otwarcia i godzin realizacji usług, możliwych form dostępności świadczeń, danych o rejestracji czy numerów telefonów;
- informacje o ubezpieczeniu zdrowotnym, zasadach dotyczących ubezpieczonych, zasady NFZ, prawa pacjenta i inne;
- porady lekarzy i informacje na temat chorób i ich objawów;
- informacje na temat szczepień obowiązkowych i nieobowiązkowych;
- wszystkie inne informacje odnoszące się do zdrowia.

Portal byłby ogólnie dostępny dla wszystkich zainteresowanych, a informacje byłyby ukierunkowane dla pacjentów danego powiatu. Takie sprofilowanie w znaczącym stopniu różniłoby to narzędzie od innych portali medycznych dostępnych w Internecie. Portal służyłoby także jako miejsce wymiany wiedzy oraz opinii przez pacjentów, gdyż wskazane byłoby wyposażenie go w forum dla mieszkańców. Dodatkowo mógłby także promować turystykę regionalną oraz zabytki w powiecie.

Planowany efekt wdrożenia:

- łatwość w dostępie do sprofilowanej informacji medycznej dla mieszkańców powiatu;

- promocja samorządowych podmiotów leczniczych oraz programów profilaktyczno-promocyjnych;
- stworzenia nośnika informacyjnego o edukacji prozdrowotnej.

Usprawnienie 13.

Stworzenie konsorcjum zdrowia publicznego dla powiatu

Utworzenie na podstawie pisemnego porozumienia między władzami powiatowymi i gminnymi oraz przedstawicielami władz centralnych województwa (NFZ, Urząd Wojewódzki i Urząd Marszałkowski) i przedstawicielami uczelni medycznej w zakresie zdrowia publicznego - Powiatowego Konsorcjum Zdrowia Publicznego. W ramach tego podmiotu odbywałyby się cykliczne spotkania (w układzie półrocznym lub kwartalnym), których celem byłoby:

- ustalanie kierunków rozwoju opieki zdrowotnej w powiecie i gminach danego powiatu;
- opiniowanie przewidywanych do realizacji rozwiązań, planów przekształceń, połączeń czy likwidacji lub też tworzenia nowych podmiotów medycznych;
- współpraca merytoryczna z Urzędem Wojewódzkim w zakresie tworzenia map zabezpieczenia medycznego dla danego powiatu;
- tworzenie i analizowanie potrzeb zdrowotnych mieszkańców oraz analizy czynników i warunków zdrowego rozwoju;
- opiniowanie i weryfikowanie planowanych programów profilaktycznych, promocji zdrowia czy edukacji zdrowotnej;
- wspieranie władz lokalnych w tworzeniu jak najzdrowszego środowiska dla życia mieszkańców powiatu;
- analizowanie aktualnego zabezpieczenia zdrowotnego powiatu.

Stałymi członkami konsorcjum byłyby samorzady danego powiatu, które delegują tam osoby na co dzień zajmujące się zdrowiem w urzędach powiatowych czy gminnych. Pozostałe osoby, tj. przedstawiciele władz samorządowych, instytucji, podmiotów medycznych czy innych organizacji byłoby zapraszani adekwatnie do potrzeb i tematyki spotkań. Spotkania odbywałyby się na terenie każdego JST członkowskiego Konsorcjum. Z każdego spotkania powstawałby raport z analiz i ustaleń dostępny dla wszystkich władz samorządowych na terenie powiatu.

Planowany efekt wdrożenia:

- tworzenie płaszczyzny komunikacji, wymiany doświadczeń i współpracy między różnymi szczeblami władzy samorządowej oraz władz centralnych województwa;
- wielośrodkowe kreowanie polityki zdrowotnej powiecie.

Usprawienie 14.

Szkolenia dla pracowników podmiotów leczniczych z zakresu jakości obsługi pacjenta

Zorganizowanie szkoleń dla pracowników podmiotów leczniczych samorządowych w zakresie obsługi pacjenta i podejściu do pacjenta na terenach wiejskich oraz stworzenie standardu obsługi pacjentów przez personel medyczny i administracyjny podmiotów leczniczych. Całość zadania polegałaby na:

- stworzenie standardów obsługi – kompendium wzorców zachowań i najlepsze procedury w obsłudze pacjenta, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów wiejskich i osób starszych;
- szkolenia pracowników medycznych – szkolenia pracowników w podziale na personel pracujący w jednostkach i osoby pracujące w środowisku;
- szkolenia pracowników administracyjnych – szkolenia rejestracji i obsługi pacjentów, a także osób z punktów informacyjnych.

Planowany efekt wdrożenia:

- stworzenie standardu obsługi pacjenta zunifikowanego we wszystkich placówkach i dostosowanego do potrzeb mieszkańca;
- podniesienie jakości obsługi pacjentów i poziomu profesjonalizmu we wspomaganiu opieki zdrowotnej dla mieszkańców powiatu.

Usprawienie 15.

Porozumienie Powiatowego Szpitala z prywatnymi podmiotami leczniczymi świadczącymi usługi podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie koordynowanej opieki nad pacjentami ze schorzeniami onkologicznymi

Działanie opiera się na nawiązaniu współpracy przez Szpital Powiatowy z prywatnymi podmiotami leczniczymi świadczącymi podstawową opiekę zdrowotną na danym terenie w obszarze koordynacji diagnostyki i leczenia pacjentów ze schorzeniami onkologicznymi zgodnie z przepisami nowelizowanych ustaw tzw. pakietu onkologicznego, które obowiązują od 1 stycznia 2015 roku. W ramach porozumienia zbudowana może zostać sieć współpracy pomiędzy lekarzami POZ, lekarzami specjalistami z zakresu onkologii oraz leczeniem szpitalnym, która opierać się będzie na prowadzeniu badań profilaktycznych w zakresie wykrywania nowotworów u mieszkańców powiatu oraz koordynowaniu diagnostyki i leczenia. Działanie polegałoby na zbudowaniu sieci współpracy pomiędzy lekarzami POZ, a podmiotami leczniczymi realizującymi świadczenia onkologiczne w trybie ambulatoryjnym i w leczeniu szpitalnym. Sieć współpracy oparta byłaby na wymianie wiedzy w zakresie diagnostyki nowotworowej, wspólnym realizowaniu diagnostyki przesiewowej w zakresie chorób nowotworowych oraz koordynacji leczenia pacjentów onkologicznych. Współpraca w ramach sieci byłaby dobrowolna i koordynowana z poziomu szpitala powiatowego.

Planowany efekt wdrożenia:

- rezultatem stworzenia sieci współpracy w zakresie onkologii z podmiotami leczniczymi będzie zwiększenie świadomości mieszkańców w odniesieniu do chorób nowotworowych oraz zwiększenie wykrywalności nowotworów u mieszkańców powiatu, w szczególności tych, dla których dostęp do lekarza POZ jest dzisiaj utrudniony;
- ważnym rezultatem nawiązania współpracy między podmiotami leczniczymi na terenie powiatu będzie efektywne wykorzystanie możliwości przewidzianych w tzw. pakiecie onkologicznym, w tym także możliwości uzyskania dodatkowego finansowania w przypadku prowadzenia koordynowanej ścieżki diagnostyki i leczenia pacjentów onkologicznych zarówno dla podmiotów POZ, jak i dla świadczeniodawców prowadzących ambulatoryjną opiekę specjalistyczną i leczenie szpitalne w zakresie onkologii w skutek zniesienia limitów wykonania umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Partnerstwo samorządów, czyli Współpraca 2.0²

Łukasz Dąbrówka,

współpraca **Grzegorz Dziarski, Marek Legutko, Damian Michalak**

Specjalizuje się we wspieraniu rozwoju działalności leczniczej w Polsce. Firma zajmuje się doradztwem w tworzeniu wieloletnich planów rozwoju działalności leczniczej, planowaniu i prowadzeniu inwestycji, prowadzeniu skutecznej restrukturyzacji oraz wdrażaniu efektywnych metod zarządzania.

Współpraca międzysamorządowa nigdy nie była tak ważna dla rozwoju i realizacji poprawy jakości działań w zakresie usług publicznych, tak jak to będzie miało miejsce w latach 2014–2020. Wiele dobrych praktyk w działaniach samorządu oraz partnerów społecznych stanowi dobry fundament dla wyzwań przed jakimi stają obecnie samorządy. Realizowały one do tej pory szereg projektów celowych w formule współpracy, korzystając z różnych dostępnych prawnie form ich realizacji. Nowa perspektywa oraz założenia co do kierunków działań jakie Unia Europejska zdefiniowała na najbliższe lata wniosła nowy poziom postrzegania oraz realizowania poprawy jakości i efektywności w zakresie realizacji polityk publicznych. Wymaga on nie tylko zmian legislacyjnych pozwalających na efektywniejsze realizowanie różnych form współpracy. Stanowi swego rodzaju zmianę o charakterze innowacyjnym, a co za tym idzie podlega analogicznym procesom. Takim samym jakie towarzyszą każdej zmianie działań realizowanych przez jednostki i organizacje. Towarzyszą temu procesy optymalizacji form realizacji tych działań (tu: współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej). Powstają nowe formuły realizacji takich zadań oraz finalnie zostają wypracowane nowe, bardziej efektywne narzędzia i sposoby działań. Podczas tych działań, bez względu na ich typ i etap ich występowania, można wskazać potencjalne zagrożenia oraz wyzwania rozwojowe przed jakimi stoją decydenci, kadra kierownicza, uczestnicy tych działań i procesów. Niektóre z tych działań i propozycji nie mogą być w pełni realizowane, mimo świadomości ich większej efektywności, bez odpowiednich zmian legislacyjnych. Wszystkie te kwestie zostaną krótko scharakteryzowane i zaprezentowane. Tam, gdzie jest to możliwe ze wskazaniem kierunkowych działań oraz źródeł, z których warto korzystać w usprawnianiu procesów realizacji usług publicznych i poprawy efektywności zarządzania w JST. Prezentowane tu spojrzenie oraz towarzyszące

² Autor zestawia porównanie do terminu Web 2.0 wskazującego wymiar społeczny w jaki wkroczył Internet korzystając z narzędzi komunikacji społecznej np. serwisy społecznościowe, blogi, fora. Analogicznie można postrzegać nowy wymiar współpracy JST, której towarzyszy wymiar współpracy i dyskusji partnerów: JST, społecznych oraz pozostałych interesariuszy.

mu narzędzia kładą nacisk na wzmocnienie procesów współpracy skierowanej na wyniki, poprzez wzmocnienie, a często udostępnienie możliwości prowadzenia aktywnego dialogu i wymiany między członkami określonego terytorialnie obszaru. Stąd niejako nasuwa się swego rodzaju skojarzenie z nadaniem wymiaru społecznościami – wzmocniającego wkład własnych pomysłów oraz związany z tym przepływ informacji oraz dialog między członkami – partnerami – czyli Współpraca 2.0. Cechą charakterystyczną społecznościami charakteru sieci internetowej jest jej dynamiczny i możliwy „dla każdego” udział w dyskusji, dzielenia się własnymi pomysłami, potrzebami oraz interakcja oraz komentowanie działań interesariuszy.

Współpraca JST stan obecny i potrzeby

Na lata 2014–2020 określono nowe regulacje europejskiej polityki spójności (EPS) i polskiej polityki rozwoju wprowadzające nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Szczegółowo zagadnienia te zostały już omówione we wcześniejszych artykułach. Warto jedynie raz jeszcze przypomnieć, iż opierają się one na założeniu przejścia w zarządzaniu rozwojem od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie, polegającego na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi gospodarczymi oraz przestrzennymi. Kluczowymi elementami tzw. nowego paradygmatu w europejskiej polityce rozwoju jest – 1) terytorialne oddziaływanie polityk; 2) nacisk na wykorzystanie potencjału regionów; 3) współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego; 4) podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych³. Ten ostatni wymiar jest kluczowy ponieważ połączenie tych cech definiowane w wymiarze terytorialnym zostało określone jako obszar funkcjonalny. Stały się one punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych oraz wyznaczają nowe priorytety rozwojowe⁴.

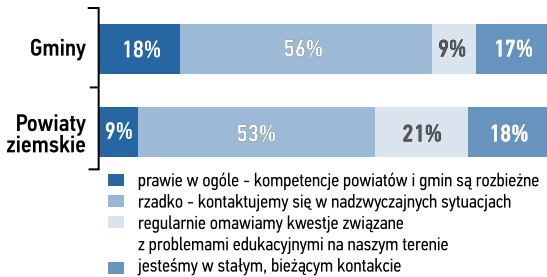
W celu określenia stanu obecnego i potrzeb można skorzystać z istniejących badań. Przykładowe badania w sektorze oświaty wskazują, że uwarunkowania zewnętrzne – w tym czynniki prawne i instytucjonalne – nie są największą barierą dla partnerstwa między JST, istotne jest raczej dążenie jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnej realizacji zadań w zakresie usług publicznych. Wyniki opracowanej na zlecenie Instytutu Badań Edukacyjnych diagnozy⁵, w której pytano m.in. o współpracę osób odpowiedzialnych za oświatę w samorządzie powiatowym i samorządach gmin z obszaru danego powiatu (na diagramie poniżej procent wskazań czterech odpowiedzi na pytanie o częstotliwość wzajemnych kontaktów), wskazują, że około 3/4 gmin oraz 2/3 powiatów deklaruje, że kontaktuje się między sobą tylko w nadzwyczajnych sytuacjach lub prawie

³ Źródło: „Wymiar Terytorialny Europejskiej Polityki Spójności Polskiej Polityki Rozwoju 2014–2020.” J. Komza, prezentacja, http://www.zmp.poznan.pl/uploads/pub/pages/page_77/text_images/29%20listopada/Wymiar_terytorialny_polskiej_polityki_rozwoju_i_europejskiej_polityki_spojnosci_2014-2020_J.Komza.pdf [dostęp: 31.12.2014]

⁴ j.w. „*To nie polityka wyrównywania szans. To polityka rozwoju.*” – wypowiedź wiceministra rozwoju regionalnego.

⁵ Rybińska A., Wasilewska O., *Diagnoza zapotrzebowania na badania i inne źródła informacji w obszarze edukacji - samorząd lokalny*, IBE Warszawa 2011.

w ogóle. Jednocześnie znamienne jest, że mimo dość rzadkich kontaktów powiaty i gminy na ogół pozytywnie oceniają wzajemną współpracę.



Skłonność do współpracy pomiędzy dwoma szczeblami samorządu (gmina – powiat) w obszarze oświaty

Źródło: Rybińska A., Wasilewska O., *Diagnoza zapotrzebowania na badania i inne źródła informacji w obszarze edukacji – samorząd lokalny*, IBE Warszawa

Ta istotna dysproporcja między częstotliwością oraz rodzajem sytuacji, w których się kontaktują, a oceną tej współpracy, pozwalają stwierdzić istnienie dużego potencjału dla rozwoju współpracy na obszarach funkcjonalnych. Pytaniem otwartym pozostaje zakres oraz świadomość korzyści, jakie mogą realizować w ramach takiej współpracy uczestnicy tego procesu.

Raport „Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby”⁶ zwraca uwagę na to, że nie udało się jak na razie stworzyć skutecznych narzędzi współdziałania JST, kluczowych przy zarządzaniu wielopoziomowym (*Multi-Level Governance*), którego podstawą jest współpraca i partnerstwo różnych podmiotów - nie tylko publicznych. Co z pewnością może stanowić jedną z odpowiedzi co do stosunkowego niewielkiej liczby kontaktów i intensywności współpracy międzysamorządowej.

Ważność tych kwestii stała się szczególnie aktualna i istotna w świetle wymagań stawianych w kolejnej perspektywie programowania rozwoju w Unii Europejskiej. Dobre praktyki współpracy partnerskiej stają się zaś istotnym wsparciem dla rozwoju i popularyzacji efektywnych form współpracy JST.

Sposób prowadzenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju, często określa się terminami „sieciowanie”, „koordynacja”. Współpracę charakteryzuje to, że:

- dotyczy ona terytorium uznanego przez partnerów za wspólny obszar funkcjonalny;
- ma na celu definiowanie i osiągnięcie wspólnych celów (rozwiązywanie problemów uznanych za wspólne);
- polega na wspólnej realizacji zadań umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów;
- uczestniczą w niej różni partnerzy, często także spoza sektora publicznego;
- odbywa się w różnych (dostępnych) formach prawnych, choć znane są także przykłady dobrej współpracy bez utworzenia struktur formalnych;

6 Porawski A., (red.), Raport „Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby”, Poznań 2013, http://wartowiedziec.org/attachments/article/18953/Wspolpraca_JST_w_Polsce_-stan_i_potrzeby_Raport_ZMP_listopad_2013.pdf [dostęp: 31.12.2014]

- następuje wykorzystanie zasobów (w tym finansów) z różnych źródeł.

Współpraca samorządów może przybierać różne formy:

- związek międzygminny (międzypowiatowy);
- porozumienie komunalne (międzypowiatowe, powiatu z gminą);
- stowarzyszenie JST;
- spółka prawa handlowego;
- LGD - lokalna grupa działania;
- LOK - lokalna organizacja turystyczna;
- Klastry;
- konsorcja i inne sieci współpracy dobrowolnej (umowy, PPP).

Od podejścia punktowego do sieciowego

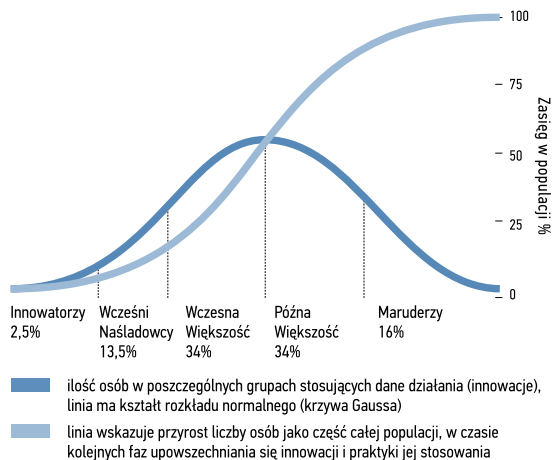
Dotychczasowa polityka unijna w latach 2007-2013 preferowała podejście punktowe w ramach poszczególnych sektorów. Jego wynikiem było wytworzenie się mechanizmów rywalizacji pomiędzy podmiotami samorządowymi, administracji publicznej oraz pozostałymi interesariuszami. Kluczową zmianą w nowej polityce unijnej na lata 2014-2020 jest postawienie głównego paradygmatu opartego na usieciowieniu współpracy oraz kooperacji, kierowanej w dwóch wymiarach:

- współpracy międzysektorowej:
 - partnerstwo publiczno-prywatne,
 - partnerstwo publiczno-społeczne,
- współpracy wielopoziomowej (partnerstwo publiczno-publiczne):
 - gmina – powiat,
 - gmina – powiat – samorząd województwa,
 - gmina – powiat – samorząd województwa – województwo (poziom polityki krajowej).

Przejście z punktowego stylu prowadzenia działań przez ich realizatorów wymaga zmierzenia się w okresie przejściowym z ograniczeniami funkcjonowania. Stanowią one wyzwanie rozwojowe towarzyszące zmianie. W pierwszej fazie nowe uwarunkowania i zmiany związane z zasadami działania przez uczestników (podmioty: realizatorów, uczestników, beneficjentów) mogą być postrzegane jako niepotrzebne zmiany tworzące bariery i ograniczenia. Często wynika to z braku informacji co do zachodzących zmian. Z tego powodu bardzo ważne na etapie wprowadzania nowych działań jest poświęcenie wysiłku i nakładów na poinformowanie o tym uczestników takich działań i partnerów (korzyści, koszty, czas, zasoby). Rozkład czasu oraz wiedzy w poszczególnych grupach społecznych i organizacjach w ciągu ostatnich 7 lat działań wpisuje się w wyniki opisane w badaniach socjologicznych – reprezentuje go w statystyce tzw. rozkład normalny (krzywa Gaussa), który można odnosić do określenia sposobu reagowania poszczególnych grup kadry kierowniczej i pracowników w stosunku do zmian.

Upowszechnianie się innowacji

Źródło: Rybińska A., Wasilewska O.,
Diagnoza zapotrzebowania na badania
i inne źródła informacji w obszarze
edukacji - samorząd lokalny,
IBE Warszawa



Powyższy wykres wskazuje, że aż 84% uczestników danego procesu wprowadzania innowacji i zmian znajduje się w zasięgu ponad ¾ populacji, do której jest adresowany dany proces. Powyższy wzór reakcji członków społeczności jest powszechnie stosowany np. w marketingu przy ocenie procesów adaptowania się użytkowników do nowych produktów i usług oraz procesu akceptowania nowych rozwiązań funkcjonalnych np. telefony komórkowe, obsługa rachunków bankowych przez Internet, załatwianie spraw urzędowych przez Internet, itd. Pod koniec perspektywy 2007-2013 praktycznie wszystkie samorządy posiadały doświadczenia w realizowaniu projektów unijnych na poziomie dostatecznym lub dobrym. Jednak przewagę w dostępie do wyboru dobrych projektów oraz efektywności korzystania ze środków pomocowych uzyskują innowatorzy oraz wcześnie naśladowcy, tj. około 16% wszystkich samorządów. Następnie przychodzi czas na środkową część, czyli największą grupę 68%. W ostatniej fazie większość podmiotów adaptuje się do „nowego – starego” sposobu działania, czemu towarzyszy uznanie „nowych” sposobów działania jako obowiązującej praktyki.

Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych przez GE⁷ postawy wobec innowacji są zróżnicowane ze względu na kulturę narodową w dodatku zależną od kraju czy regionu oraz panujących tam obyczajów czy też kultury organizacyjnej. W opracowaniu pt. „Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MSP”⁸ przedstawiono charakterystyki wyróżnionych typów wobec innowacji. Znajdujemy tam trzy podstawowe typy:

1. Optymiści – rozumieją współczesne zasady innowacyjności. Są przekonani, że w ich kraju rozwój gospodarczy będzie uzależniony od zdolności do tworzenia innowacji

⁷ GE Global Innovation Barometer 2011. An Overview on Messaging, Data and Amplification, General Electric 2011, s. 22-23.

⁸ „Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MSP”, Jan Fazlagić, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

- w edukacji. Uważają, że dużą rolę ma do odegrania sektor publiczny współpracujący z przedsiębiorstwami.
2. Tradycjoniści – uważają, że mechanizmy rządzące innowacyjnością nie zmieniły się istotnie przez ostatnie dziesięciolecie. Są przekonani, że innowacje są tworzone przez naukowców i przede wszystkim dotyczą tworzenia nowych produktów na skalę globalną. Znajdują się wśród urzędników różnego rodzaju instytucji odpowiedzialnych za rozwój innowacyjności i starają się utrwalac obowiązujące – ich zdaniem – reguły gry.
 3. Pesymiści – uważają, że chociaż innowacje są z natury korzystne dla wszystkich to przede wszystkim z ich powstawania czerpią korzyści wielkie koncerny. Są sfrustrowani brakiem wsparcia dla innowacyjności ze strony rządu oraz społeczeństwa.

Jan Fazlagić w „Czy Twoja firma jest innowacyjna?..”, str. 32-33.

.....

Powyższe typologie mają charakter uniwersalny, mogą się różnić rozkładem procentowym w wybranym sektorze. Z całą pewnością wiele samorządów spełnia kryteria opisane jako „Innowatorzy” czy też „Wcześni naśladowcy”. Jednocześnie zaprezentowane powyżej typy reakcji wobec innowacji – znajdują potwierdzenie w praktyce obserwowanych sposobów reagowania wobec nadchodzących zmian. Powyższy model może stanowić istotny wkład w postrzeganie procesów z jakimi mierzą się samorządy podczas nawiązywania współpracy.

Typy współpracy sieciowej (partnerskiej)

Współpraca międzysamorządowa oraz międzysektorowa w Polsce ma długą historię. W ciągu ostatnich 25 lat zostało zawiązanych wiele związków międzygminnych w różnych obszarach i sektorach, stowarzyszeń JST oraz związków komunalnych. Nowa polityka unijna wzmocniła ten trend w celu uzyskania większej efektywności i spójności w realizowaniu polityk publicznych oraz poprawy jakości usług. Zarysowane we wcześniejszych rozdziałach modele usprawnień formalno-organizacyjnych usług publicznych mają na celu dostarczenie narzędzi do efektywnego połączenia procesu usprawnienia jakości usług publicznych poprzez wzmocnienie współpracy i wykorzystanie potencjału jakie niesie usieciowienie działań w wybranych sektorach oddziaływania i realizacji zadań publicznych.

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie sposobów realizowania współpracy międzysamorządowej pozwalają wyróżnić 3 typy i sposoby realizowania współpracy:

Typ 1 – Współpraca skierowana na korzyści

Jest to typ współpracy, który najczęściej występuje i charakteryzuje się koncentracją na działaniach operacyjnych w wybranym sektorze. Przykładem takiej współpracy są związki komunalne lub Lokalne Grupy Działania. Korzyścią z takiej formy współpracy jest zdobywanie wspólnych doświadczeń i budowanie potencjału wzajemnego poznania się i zaufania oraz wymiany doświadczeń. Ograniczeniem jest wąska zadaniowość oraz zróżnicowanie przepisów prawa, które w zależności od sektora może promować, być neutralne lub limitować takie formy współpracy. W zaprezentowanych modelach zapro-

ponowano powołanie **międzysamorządowych zespołów współpracy sektorowej**, jako formuły bezpośredniego nawiązywania współpracy między JST w ramach istniejących doświadczeń związanych ze współpracą sektorową i realizacją zadań projektowych. Jednak formuła powołania stałego, sektorowego zespołu jednostek współpracujących ze sobą pozwala zachować ciągłość prac oraz lepiej koordynować planowanie zadań. Jednocześnie może stanowić praktyczną formułę do nawiązania współpracy partnerstwa OF, jednak co warto podkreślić, nie jest to celem takiej formy współpracy. Pozwala ona lepiej koordynować działania oraz uzyskiwać doraźne korzyści dla jednostek uczestniczących w działaniach w danym sektorze.

Typy współpracy sieciowej – partnerskiej

Źródło: Opracowanie
własne autora



Typ 2 – Partnerstwa obszarów funkcjonalnych

Jest to typ współpracy zorientowanej terytorialnie. W większości przypadków inicjatorem i liderem takiego działania jest miasto albo powiat. Obejmuje obszar, w skład którego wchodzi gminy z obszaru powiatu, jednak nie jest to warunek. Kluczowym czynnikiem jest funkcjonalność, czyli aspekt potrzeb mieszkańców danej gminy, które są realizowane w JST wchodzących w skład powołanego OF. Partnerstwa OF koncentrują się na bardziej zintegrowanym podejściu do realizowania zadań z zakresu usług publicznych – zwracają uwagę na wymiar terytorialny (subregionalny) oraz na zintegrowane podejście polegające na realizowaniu współpracy, w co najmniej kilku obszarach/sektorach. Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury w ramach projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, a także grantu z Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego od roku 2012 realizuje działania, których celem jest budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej. W ramach tych działań zostało zainicjowanych ponad 125 partnerstw międzysamorządowych i międzysektorowych, w których udział bierze około 1 000 JST, co stanowi około 40% wszystkich JST w Polsce.

Typ 3 – Partnerstwa „P”

Jest to formuła współpracy pozwalająca w pełni realizować wymiar współpracy Typu 2 z podejściem strategicznym i wielosektorowym. Pozwala na realizowanie z jednej strony

wspólnego planowania działań w wybranym sektorze, realizując poprawę jakości usług przy obniżeniu lub zmniejszonych nakładach. Jednocześnie formuła współpracy stawia na zadaniowość i różnorodne potrzeby członków partnerstwa związane z ich lokalną specyfiką pozwalając im tym samym realizować podejście Typu 1. Zatem typ trzeci łączy w sobie podejście nastawione na współpracę i współodpowiedzialność, z pełnym poszanowaniem i utrzymaniem integralności i niezależności każdego z partnerów.

Wyzwania i zagrożenia związane ze współpracą i usieciawianiem

W czasie przechodzenia w działania od podejścia punktowego i sektorowego do podejścia wielosektorowego i zintegrowanego terytorialnie mogą, ale nie muszą, pojawiać się następujące ograniczenia czy też wyzwania rozwojowe, przed jakimi stają przedstawiciele JST nawiązujących i realizujących współpracę i budujących partnerstwo. Możemy je podzielić na takie o charakterze:

1. funkcjonalno-prawnym;
2. społeczno-psychologicznym;
3. psychologicznym.

Jednocześnie proces „usieciawiania” się współpracy między JST oraz partnerami z pozostałych sektorów może przybrać różny wymiar i kierunek. W obecnej praktyce możemy zaobserwować pewne dominujące style tworzenia współpracy wielopoziomowej i międzysektorowej. Każdy z tych stylów ma swoje mocne i słabe strony, a towarzyszyć mu mogą różnego rodzaju ograniczenia oraz wyzwania rozwojowe. Przyjrzyjmy się najważniejszym z nich:

1. Ograniczenia funkcjonalno-prawne

Do ograniczeń funkcjonalno-prawnych zaliczamy uwarunkowania polityczne, prawne, finansowe i infrastrukturalne.

Uwarunkowania polityczne

Jednym z elementów oddziaływań na poziomie gminy i powiatu jest cykl wyborczy. Może on wpływać na uwarunkowania związane ze stabilnością realizacji współpracy. Warto jednak zaznaczyć, że trudno w pełni oszacować możliwość destabilizującego wpływu uwarunkowań politycznych w proponowanym modelu usprawnień. Z pewnością swego rodzaju przeszkodą mogą być odmienne uwarunkowania programów, jednak przy odpowiednim analizowaniu zagrożeń i korzyści może to stanowić przykład „porozumienia ponad podziałami”.

Zalecane działania:

- korzystanie z analiz i zewnętrznych ekspertów;
- przeprowadzenie rachunku kosztów i korzyści z wprowadzenia wybranego usprawnienia zwracając jednocześnie uwagę na wymiar: finansowy, osobowy, formalny, instytucjonalny, krótko i długofalowy (do 10 lat).

Uwarunkowania prawne

Dostosowanie prawa krajowego do nowego podejścia, dostosowanie prawa lokalnego (specyfika współpracy partnerstw – formalnych i nieformalnych), wybrana for-

ma instytucjonalizacji współpracy oraz jego spójność z działaniami instytucji wyższego szczebla (znane są przypadki formowania partnerstw, które nie znajdowały odzwierciedlenia w kontrakcie terytorialnym, ZIT).

Zalecane działania:

- korzystanie z dobrych praktyk rozwiązań, które są realizowane przez inne JST;
- aktywne wspieranie inicjatyw na rzecz zmiany legislacji;
- korzystanie z ekspertyzy zewnętrznych prawników praktyków.

Uwarunkowania finansowe

Zdolność JST do udziału w finansowaniu inwestycji, zdolność partnerów międzysektorowych do udziału w finansowaniu partnerstwa i jego działań (finansowanie dokumentów strategicznych i planistycznych).

Zalecane działania:

- aktywna współpraca z organizacjami pozarządowymi (mogą one często stosować montaż finansowy w miejscu, gdzie JST nie ma takich możliwości);
- tworzenie sektorowej działalności z przedsiębiorcami w ramach istniejących rozwiązań prawnych;
- dostosowywanie działań i zadań do różnych źródeł finansowania – współpraca projektowa.

Uwarunkowania infrastrukturalne

Pod tym pojęciem rozumiemy wpływ określonych zasobów infrastruktury wspierającej lub umożliwiającej określone działania w zakresie realizacji polityki oświatowej.

Zalecane działania:

- współpraca umożliwiająca współdzielenie dostępu do zasobów lokalowych na warunkach finansowych wspierających inicjatywy społeczne lub rynkowych dla oferty rynkowej;
- wzmacnianie przepływu informacji między jednostkami z określonego zakresu tematycznego (np. z obszaru transportu i komunikacji), którego uwarunkowania istotnie wpływają na funkcjonowanie innego obszaru tematycznego (np. udostępnienie dostępu do placówek oświatowych i edukacyjnych).

2. Ograniczenia społeczno-psychologiczne

O wiele trudniej opisywalne są ograniczenia społeczno-psychologiczne. Jednak jak pokazuje praktyka stanowią one równie istotny czynnik wpływający na efektywność konstruowania oraz realizowania działań w formule partnerstw obszarów funkcjonalnych. Wśród ograniczeń społeczno-psychologicznych możemy wyróżnić następujące czynniki:

Kapitał ludzki – zaufanie, kompetencje miękkie (współpraca w zespołach)

Stałym elementem powiązany ze współpracą projektową, zadaniową czy partnerską jest poziom zaufania między członkami zespołu. Czynnik ten jest zależny od osobistych doświadczeń zawodowych uczestników procesu oraz społecznej świadomości panującej w danej grupie, organizacji, obszarze. Niski poziom zaufania, może być dobrym sygnałem do rozpoczęcia współpracy w sposób bardzo skoncentrowany na konkretnych

problemach i projektach zadaniowych, które z jednej strony charakteryzują się niskim czynnikiem oddziaływania efektywności pracy zespołu na końcowy rezultat, a z drugiej strony zapewniają osiągalność planowanych rezultatów. Oprócz osiągnięcia rezultatu projektu uczestnicy poznają swoje kompetencje oraz budują własne zaufanie. Jest to sprawdzony w polskich warunkach model oddolnego, spokojnego i organicznego budowania potencjału współpracy.

Drugim wymiarem ograniczeń jest różny styl pracy w organizacjach, tzw. kultura organizacyjna. W przypadku realizacji współpracy zorientowanej na korzyści międzysamorządowe tworzy się punkt styku między stylem pracy organizacji realizującej projekt czy zadanie, a organizacjami współpracującymi. Może to znajdować odzwierciedlenie w stylu i zakresie samodzielności pracy, tempa pracy, procedur i czasu ich realizacji. Trudność stanowi również delikatna materia związana z wymianą uwag i informacji w tym obszarze, co wynika wprost z pełnej niezależności poszczególnych gmin oraz jednostek organizacyjnych. W literaturze zwraca się uwagę na wymiar formalny i nieformalny procesów decyzyjnych. Koszty związane z brakiem rozwoju potencjału kadry kierowniczej oraz pracowników w tym obszarze tylko na pozór są ukryte. Zazwyczaj w dłuższej, strategicznej perspektywie istotnie wpływają na policzalne wskaźniki realizacji zadań liczonych liczbą i jakością projektów i realizacji zadań.

Zalecane działania:

- budowanie zaufania – wspólne proste projekty, warsztaty i wizyty studyjne, projekty szkoleń tzw. miękkich umiejętności (komunikacja, praca w zespole, zarządzanie konfliktami) dla liderów, kierowników, pracowników organizacji;
- style organizacji – warsztaty zadaniowe o charakterze integracyjnym, spotkania robocze kadry kierowniczej oraz decydentów (np. raz w roku) połączone z aktywnymi warsztatami integracyjnymi.

Niski poziom doświadczeń współpracy partnerskiej (brak pozytywnych doświadczeń stanowi barierę wejścia na początku współpracy)

Brak pozytywnych doświadczeń uczestników procesów współpracy może stanowić istotną barierę rozwojową. W skrajnych sytuacjach może prowadzić do ustalonego braku realizacji wybranych zadań – szczególnie w obszarach, w których skala problemów nie jest tak dotkliwa oraz nie przynosi bezpośrednich konsekwencji dla osób odpowiedzialnych (formalnych czy wizerunkowych). Częściej spotykane są postawy prezentowania „zdystansowanej postawy do współpracy”, co może być istotnym elementem dla efektywnej realizacji działań. Przybierać to może postać postawy biernej, co działa demobilizująco na część uczestników działań współpracy, jednocześnie obciążając lidera czy kierownika danego projektu.

Zalecane działania:

- budowanie zaufania – wspólne, proste projekty, warsztaty i wizyty studyjne w miejscach, które startowały i rozpoczynały współpracę w podobnych warunkach;

- korzystanie z moderowanych warsztatów, szczególne poświęcenie uwagi na informowanie, dialog, dobrą komunikację oraz dbanie o transparentność działań. Warsztaty kompetencji miękkich z zakresu komunikacji, mediacji, negocjacji.

Zróżnicowany poziom kwalifikacji pracowników (między podmiotami, na obszarze powiatu/-ów)

W działaniach zespołów zadaniowych spotykanym problemem we współpracy projektowej jest zróżnicowany poziom umiejętności pracy zespołowej, a w szczególności pracy zespołowej między organizacjami i na odległość. Na poziomie kompetencji zawodowych wymaga to wiedzy z obszaru pracy projektowej oraz pracy zespołowej. Dodatkowym utrudnieniem jest działanie w innej niż w danej organizacji strukturze decyzyjnej. Działania współpracy przy projekcie operują głównie strukturą wertykalną (większość osób jest na tym samym poziomie i realizuje zadania w uzgodnieniu z kierownikiem projektu). Jednocześnie nie ma w tych strukturach zależności służbowych, ponieważ członkowie zespołu są pracownikami oddzielnych podmiotów. Tworzyć to może sytuacje nieporozumień, konfliktów oraz mniejszej efektywności w realizowaniu działań. Jednocześnie stanowi często dodatkowe obciążenie dla kierownika projektu oraz lidera realizującego zadanie. W tym wymiarze istotnym elementem jest współpraca decydentów podmiotów zaangażowanych w działania zespołu projektowego, dająca umocowanie i sprawczość kierownikowi projektu w oddziaływaniu na członków zespołu. W przypadku braku jasnych sposobów działania decydentów, mocniejsze będą nawyki i procedury realizowane przez poszczególne organizacje. Przekłada się to w takich okolicznościach na zmniejszenie tempa i efektywności pracy zespołu projektowego, a po stronie kierownika projektu i jednostki prowadzącej projekt, zwiększa koszty realizacji projektu (finansowe, osobowe, psychologiczne, wizerunkowe).

Zalecane działania:

- szkolenia z komunikacji w zespołach projektowych, wyrównanie poziomu kwalifikacji osób odpowiedzialnych w jednostce za współpracę w realizacji zadań współpracy, dobra komunikacja kierownictwa projektu.

3. Uwarunkowania psychologiczne

Różny styl przywództwa decydentów

Nauka zarządzania wyróżnia kilka modeli przywództwa. Każdy z wybranych stylów kierowania ma swoje mocne i słabe strony. Organizacje hierarchiczne jak np. samorząd, mają „wbudowany” pewien styl organizacyjny, jednak istotnym elementem wpływającym na efektywność współpracy, będzie świadomość różnorodności stylów przywództwa członków zespołu współpracy sektorowej. Pozwoli to efektywniej zarządzać procesem dialogu oraz podejmowania decyzji.

Zalecane działania:

- wykorzystanie dobrych warunków - „czas i miejsce” jako przestrzeni do debaty, zawiązywanie lub wykorzystywanie istniejących struktur nieformalnych np. konwent wójtów, burmistrzów i starostów;

- indywidualne szkolenia oraz wiedza nt. wpływu stylu przywództwa na komunikację, decyzyjność, negocjacje oraz styl zarządzania zasobami ludzkimi.

Niskie zaufanie

Czynnik ten dotyczy kapitału społecznego (zob. uwarunkowania społeczne).

Bariery i nawyki myślenia (przyzwyczajenia do działań, które były sprawdzone w dotychczasowych uwarunkowaniach, a nie zawsze sprawdzają się w nowym okresie)

Jednym z najtrudniej ujmowanych w procesie monitoringu efektywności współpracy i realizacji zadań, a jednocześnie często kluczowym czynnikiem, są osobiste lub grupowe przekonania na temat możliwości szukania rozwiązań problemów. W literaturze wskazuje się tutaj na obszar tzw. heurystyk myślenia, ograniczających przekonania, błędów poznawczych [ang. *cognitive bias*]. Współczesne modele zarządzania oraz psychologii społecznej prezentują określony zestaw najczęściej popełnianych błędów poznawczych, które mogą znacząco wpływać na nieracjonalne ekonomicznie lub społecznie decyzje.

Zalecane działania:

- warsztaty poświęcone efektywnemu podejmowaniu decyzji, komunikacji społecznej, przeciwdziałaniu manipulacji. Przeszkolenie całego pionu decyzyjnego oraz możliwie szerokiego zespołu pracowników. Stworzenie jasnych procedur komunikacji wewnętrznej w organizacji umożliwiającej komunikację pracowników nie tylko z bezpośrednimi przełożonymi;
- współpraca w zakresie wypracowania procedur decyzyjnych opartych na zasadach dialogu społecznego i równości członków. Włączenie do procesów tworzenia zespołów zasad korzystających z metodyki komunikacji opartej na wartościach, otwartym dialogu, kontrakcie.

Różnice kultury organizacyjnej (różne podmioty współpracujące ze sobą, zarówno międzysektorowo, jak i w ramach sektora, mają różny styl pracy w ramach swojej organizacji)

Czynnik ten został omówiony przy uwarunkowaniach społecznych.

Budowanie partnerstw między JST – analiza prawna⁹

W wielu częściach kraju, mimo stopniowego wdrażania nowych wytycznych polityki regionalnej i terytorialnej, nie zostały zawiązane partnerstwa międzysamorządowe. Nowa perspektywa 2014-2020 rozwoju UE preferuje realizowanie zadań poprzez formułę współpracy między JST w celu usprawnienia zarządzania i realizowania zadań publicznych. Wpisuje się to w koncepcję zarządzania wielopoziomowego (*Multi-Level Governance*). Wdrożenie szeregu usprawnień opisanych w poprzednich rozdziałach w ramach tzw. modeli formalno-organizacyjnych usprawnień świadczenia usług publicznych zakłada mniej lub bardziej zaawansowaną współpracę jednostek samorządu terytorialnego z obszaru funkcjonalnego. Aktualnie obowiązujące przepisy prawa – ustawy ustrojowe dla JST – zawierają szereg uregulowań odnoszących się właśnie do

⁹ Autorem części prawnej jest radca prawny Damian Michalak. Współpraca: Łukasz Dąbrówka, Marek Legutko.

tej problematyki. Realne potrzeby samorządów pokazują jednak, że dostępne obecnie formy współpracy nie zawsze się sprawdzają. Powodem bywają z reguły pewne niejasności prawne dotyczące szczegółów współpracy, bądź też wyraźne zakazy związane ze wspólnym podejmowaniem pewnych działań.

Zgodnie z art. 74 *Ustawy o samorządzie gminnym*, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Wówczas, gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Z kolei według art. 64 *Ustawy o samorządzie gminnym*, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Artykuł 84 tej samej ustawy uprawnia je do tworzenia (także z innymi JST, w tym z powiatami) stowarzyszeń, których celem ma być wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów.

Jeśli chodzi o powiaty, *Ustawa o samorządzie powiatowym* w art. 73 uprawnia je do zawarcia porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. W przypadku związków, rozwiązania przewidziane w ustawie o samorządzie powiatowym są *de facto* analogiczne jak w *Ustawie o samorządzie gminnym*. Co do stowarzyszeń, powiaty również mogą tworzyć je między sobą i z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Ustawy ustrojowe wskazują zatem na trzy podstawowe formy kooperacji (szeroko rozumianego partnerstwa) jednostek samorządu terytorialnego:

- związki komunalne;
- porozumienia;
- stowarzyszenia.

Najważniejszymi cechami związku komunalnego są:

- możliwość tworzenia związku wyłącznie między gminami lub między powiatami;
- celowość (dedykowanie określonym zadaniom);
- osobowość prawna (wyraźne upodmiotowienie);
- przejęcie przez związek określonych zadań własnych jednostek w nim uczestniczących (prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku);
- związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- związek działa przez organy wskazane w statucie;
- możliwość wykonywania władztwa administracyjnego przez organy związku (zakres tego władztwa budzi jednak pewne wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie);
- możliwość posiadania własnego majątku;
- sformalizowana procedura tworzenia.

Zasadniczą wadą związków komunalnych jest brak możliwości tworzenia takich pod-

miotów z udziałem jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla – np. związków powiatowo-gminnych.

Najważniejszymi cechami **porozumień między JST** są:

- możliwość zawierania porozumień między jednostkami samorządowymi różnego szczebla (porozumienia horyzontalne i wertykalne);
- porozumienia dotyczą wykonywania zadań publicznych;
- na mocy porozumienia może dojść do przejęcia realizacji danego zadania własnego przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Kontrowersje w prawie budzi fakt, czy wraz z delegowaniem zadania, dana jednostka wyzbywa się także odpowiedzialności za jego wykonywanie czy też odpowiedzialność tą zachowuje, a porozumienie jest jedynie formą zlecenia jego realizacji;
- brak możliwości cedowania zadań przez gminy na powiaty; odwrotna relacja jest dopuszczalna; brak możliwości w ramach jednego porozumienia cedowania zadań na więcej niż jeden podmiot (według orzecznictwa);
- porozumienie nie tworzy nowych podmiotów prawa; może kreować organy, ale nie mają one kompetencji wyrażonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa;
- brak możliwości ustanowienia w porozumieniu wspólnego władztwa administracyjnego;
- trudności w realizacji celów porozumienia budzą często kwestie mienia, jakie ma być wykorzystywane lub wytworzone w ramach współpracy JST (brak mienia wspólnego);
- stosunkowo łatwa procedura zawierania porozumień.

Jeśli zaś chodzi o stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, należy uznać, że nie jest to forma nadająca się do realizacji zadań innych niż „wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów” (art. 84 *Ustawy o samorządzie gminnym*). Co prawda, ustawa o samorządzie powiatowym nie zawiera wprost takiego ograniczenia, jednakże wdrożenie usprawnień wymaga kooperacji powiatu z gminami, co czyni przywołany przepis aktualny także w analizowanej problematyce. Praktyka pokazuje, że stowarzyszenie uznawane bywa przez niektóre jednostki samorządowe za ciekawą alternatywę współpracy w obliczu kilku wad, jakimi cechują się związki komunalne i porozumienia. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przesłanka celu stowarzyszenia JST, jaką jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów powinna być rozumiana wąsko, co wyklucza aktywność JST w formie stowarzyszeń w innych obszarach niż wskazany. Potwierdza to szereg decyzji i innych aktów prawnych wydawanych przez organy nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

¹⁰ Należy wskazać, że w treści niniejszej publikacji nie wskazano form kooperacji JST z podmiotami z szeroko rozumianego sektora prywatnego (PPP, koncesja na roboty budowlane lub usługi, tworzenie spółek, prywatyzacja) z uwagi na fakt, iż koncentrują się one bardziej na gospodarce komunalnej. Przedmiotem niniejszej publikacji jest zaś możliwość tzw. współpracy publiczno-publicznej.

Analizując problematykę form współpracy jednostek samorządu terytorialnego należy uznać, że aktualnie obowiązujące przepisy w tym zakresie stanowią niedostateczną bazę prawną dla efektywnej kooperacji. Brak bowiem uregulowań, które dopuszczałyby bardziej ścisłą lub po prostu sprawniejszą kooperację jednostek samorządowych różnego szczebla, ale działających w tym samym obszarze funkcjonalnym.

Wybór formy współpracy między JST uzależniony powinien być zatem ściśle od przedmiotu kooperacji i jej ostatecznego celu. Część z zaproponowanych w niniejszej publikacji usprawnień wymaga ścisłej współpracy i np. tworzenia pewnych podmiotów prawa, część z kolei opiera się bardziej na działaniach wymagających po prostu dobrej woli partnerów i przyjęcia niejako wspólnej polityki we wspólnej sprawie.

Mnogość i zróżnicowany charakter zadań, przy których dojść może do współpracy JST wyklucza wskazanie jednej, optymalnej i zawsze rekomendowanej formuły kooperacji. Niemniej jednak, wskazać można elementy, których wprowadzenie do porządku prawnego pozwoliłoby na zagwarantowanie nowej jakości we wspólnej realizacji zadań publicznych. Chodzi tu zatem o:

1. Zagwarantowanie prawnej możliwości tworzenia związków komunalnych między jednostkami różnego szczebla.

Należy wskazać, że powyższy postulat nie wiąże się z nieograniczoną możliwością tworzenia „mieszanych” związków komunalnych. Gdyby takie rozwiązanie dopuścić, godziłoby ono w pewnym stopniu w sens trójszczeblowego podziału samorządu terytorialnego i podział zadań własnych pomiędzy JST danego szczebla. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że wiele zadań publicznych będących w gestii jednostek różnego szczebla wzajemnie się przenika lub jest wobec siebie komplementarna (np. edukacja, zdrowie, transport, etc.). Efektywne zaspokajanie potrzeb w ramach danego zadania z pewnością wymaga skoordynowanej współpracy podmiotów działających w danym obszarze (i kompetencyjnym i geograficznym). Tymczasem obecne formy współpracy zdają się nie być adekwatne do realizacji takiej współpracy. Dlatego też korzystnym rozwiązaniem wydaje się nowelizacja ww. przepisów i dopuszczenie możliwości zinstytucjonalizowanej kooperacji gmin i powiatu z jednego obszaru funkcjonalnego w formie związku komunalnego. Przedmiot działalności takiego związku ograniczony mógłby być jednak wyłącznie do zadań własnych gmin i powiatów, które wzajemnie się uzupełniają (wymóg komplementarności).

2. Poprawę zasad funkcjonowania porozumień między JST poprzez:

- wyraźne wskazanie w przepisach prawa możliwości zawierania porozumień nie przewidujących delegacji zadań własnych z jednej jednostki samorządu na inną;
- wyraźne rozstrzygnięcie w drodze legislacyjnej skutków delegacji zadania własnego jednej JST na inną w kontekście tego, kto ponosi odpowiedzialność za wykonanie delegowanego zadania;
- dopuszczenie delegacji zadania własnego z jednostki niższego szczebla na jednostkę wyższego szczebla – o ile dane zadanie jest komplementarne z zadaniami jednostki wyższego szczebla;

- wskazanie ram prawnych dla tworzenia wspólnej infrastruktury przez jednostki samorządu terytorialnego służącej realizacji zadań tych jednostek charakteryzujących się komplementarnością (np. wspólna hala gimnastyczna dla szkół powiatu i gminy). Obecnie JST mogą partycypować w kosztach wspólnej infrastruktury, ale ostatecznie z punktu widzenia prawnego jest ona tworzona i zarządzana przez jedną jednostkę;
- umożliwienie tworzenia wspólnych podmiotów/jednostek przez samorządy różnego szczebla, pod warunkiem, że przepis prawa zezwala na tworzenie danego podmiotu/jednostki co najmniej jednej JST, a nowy podmiot funkcjonować ma w obszarze komplementarnych zadań obu JST (przykład: powiatowo-gminne placówki kształcenia ustawicznego).

Wdrożenie ww. postulatów z pewnością przyczynić się może do zwiększenia efektywności współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Warto w tym miejscu wskazać, że postulat dotyczący rozszerzenia dopuszczalnej struktury związków komunalnych znalazł się w prezydenckim projekcie *Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*. Projekt ten przewiduje w swoich założeniach dopuszczalność tworzenia tzw. Zespołów Współpracy Terytorialnej (ZWT), czyli quasi-związków komunalnych mogących łączyć instytucjonalnie sąsiadujące gminy i powiat. Zgodnie z założeniami, powiat nie mógłby uczestniczyć w działaniach zespołu podejmowanych w sprawach nie należących do zakresu działania powiatu, chyba że dotyczyłoby to tych obszarów zarządzania publicznego, w których zadania gmin i powiatów są względem siebie komplementarne.

Wdrożenie ZWT z pewnością wpłynęłoby pozytywnie na możliwość kooperacji między jednostkami samorządowymi. Zgodnie z projektem, ZWT posiadałby osobowość prawną i wykonywał zadania publiczne na własną odpowiedzialność. Mógłby występować także jako ciało doradczo-konsultacyjne albo koordynator w zakresie zadań wykonywanych indywidualnie przez jego członków.

Posiadanie osobowości prawnej przez ZWT z pewnością ułatwiłoby wspólne inwestycje infrastrukturalne JST, a więc eliminowałoby wątpliwości i trudności jakie występują przy tego rodzaju inwestycjach realizowanych obecnie w drodze porozumień. Ponadto, projekt wskazuje wprost, że „jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej mogą przekazać lub powierzyć zespołowi mienie do wykonywania jego zadań. W przypadku powierzenia szczegółowe zasady użytkowania i dysponowania mieniem określa umowa”.

Za pewną wadę konstrukcji ZWT uznać można byłoby jednak przepis, według którego „zobowiązania i uprawnienia powiatu związane z przynależnością do zespołu dotyczą jedynie terenu gminy albo gmin należących do zespołu”. Ograniczenie aktywności powiatu w ten sposób zapewne czasami mogłoby godzić w jakość współpracy w ramach ZWT i ostatecznie wpływać na formę realizacji zadań, dla których dane ZWT by powstało.

Omawiany projekt ustawy z pewnością wart jest jednak uwagi, a instytucja ZWT, obok innych wskazanych powyżej rekomendacji powinna stać się przedmiotem głębokiej deba-

ty dotyczącej uelastycznienia i poprawy form prawnych nawiązywania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego.

Alternatywą dla wskazanych powyżej zaproponowanych rozwiązań legislacyjnych może być *Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw* przyjęta najpierw przez Radę Ministrów i skierowana do Sejmu w lipcu 2014 roku. Autorem projektu jest Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Biorąc pod uwagę charakter usprawnień omówionych w modelu, jak również końcowe rekomendacje, na szczególną uwagę zasługują proponowane przepisy dopuszczające w określonych sytuacjach tworzenie związków powiatowo-gminnych. Rozwiązanie to z pewnością ułatwiłoby współpracę jednostek samorządowych różnego szczebla w realizacji zadań o charakterze komplementarnym. Co prawda, projekt nie postuluje się wymogiem komplementarności wprost, jednakże z uzasadnienia ustawy wynika chęć pozostawienia zakresu zadań własnych powiatu i gminy w niezmienionym kształcie.

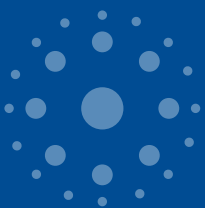
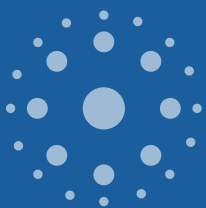
Zgodnie z proponowanymi zmianami ustawy o samorządzie powiatowym, pojawiłby się tam zapis o następującym brzmieniu: „W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny”. Jednocześnie w ustawie o samorządzie gminnym pojawiłby się przepis upoważniający powiat do przystępowania do związków międzygminnych. Instytucja komunalnych związków „mieszanych” znajdowałaby zastosowanie, zgodnie z uzasadnieniem projektu, w sytuacji realizacji przez JST zadań własnych o charakterze komplementarnym. Nie uchybiałoby to dotychczasowym przepisom regulującym problematykę delegacji zadań własnych pomiędzy JST. Warto jednak postulować, aby wymóg komplementarności nie wynikał z samego uzasadnienia, a wprost z przepisów prawa, celem wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości.

Ciekawą formułą partnerstwa JST wskazaną w omawianym projekcie rządowym są także tzw. centra usług wspólnych. Miałyby być to podmioty tworzone w ramach jednej lub większej grupy JST odpowiedzialne za finansową, administracyjną i organizacyjną obsługę gminnych/powiatowych jednostek organizacyjnych, co pozwalałoby na optymalizację kosztów takiej obsługi w stosunku do stanu obecnego. Centra usług wspólnych mogłyby obsługiwać jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla. Tworzone byłyby bądź w drodze porozumień, bądź też związków gminnych, powiatowych lub gminno-powiatowych.

Biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac legislacyjnych nad oboma projektami, należy uznać, że powszechnie obowiązującym prawem stanie się zapewne projekt rządowy. Byłoby to rozwiązanie z pewnością korzystne, za którym warto się opowiadać.



Benchlearning i benchmarking



Analiza statystyczna obszarów funkcjonalnych

Janusz Szewczuk

Prezes Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin. Praktyk samorządowy, ekspert Związku Miast Polskich, konsultant Banku Światowego ds. lokalnego rozwoju gospodarczego. W latach dziewięćdziesiątych sprawował funkcje kierownicze w instytucjach publicznych odpowiadając za zarządzanie rozwojem. Były radny i członek Zarządu Miasta Szczecina.

Jednym z elementów projektu *Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy – integracja działań JST dla poprawy dostępności, jakości, efektywności usług publicznych* była analiza i ocena danych nt. sytuacji społeczno-gospodarczej JST biorących udział w projekcie. Analiza przeprowadzona została według metodologii wypracowanej w oparciu o wieloletnią praktykę specjalistów Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin z wykorzystaniem danych dostępnych w statystyce publicznej. Analiza objęła:

- ocenę potencjału gmin;
- zmiany podstawowych zasobów społeczno-ekonomicznych gmin;
- możliwości finansowania programu rozwoju gmin.

W pierwszej części analizowany był potencjał danej JST w porównaniu do podobnych gmin obszaru funkcjonalnego, na którym analizowany podmiot jest położony, a także gmin sąsiednich powiatów, które mają liczne powiązania z danym obszarem funkcjonalnym. W drugiej części analizowane były zmiany podstawowych zasobów społeczno-ekonomicznych. Analiza miała pomóc ocenić na ile zbilansowany jest popyt i podaż na usługi i infrastrukturę, oraz jak będzie zmieniać się popyt na usługi i infrastrukturę w kolejnych latach. Zmiany zasobów społeczno-ekonomicznych wpływają również na wydatki i dochody budżetu gminy. W trzeciej części analizy ocenie poddano wpływ dotychczas realizowanych programów na stan zadłużenia analizowanej JST i możliwości finansowania rozwoju w kolejnych latach.

Dlaczego tego typu analiza jest ważna

Skutki globalizacji w coraz większym stopniu wpływają na warunki życia lokalnych społeczności. W różnych częściach Europy zachodzą podobne procesy dynamicznych przemian społeczno-ekonomicznych zmieniające uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich, miast, obszarów metropolitalnych oraz regionów. Proces ten obejmuje przede wszystkim:

- przemiany kulturowe zmieniające priorytety społeczności i mieszkańców;

- zmiany demograficzne;
- strukturalne zmiany gospodarki;
- wchodzenie do życia codziennego i gospodarki nowych technologii;
- zmiany ustrojowe idące w kierunku swobodnego przepływu między miastami i regionami świata dóbr i usług oraz ludzi i idei.

W efekcie tego procesu gminy, miasta, powiaty i regiony Polski coraz silniej odczuwają narastanie konkurencji z miastami i regionami Europy oraz innych części świata o:

- zatrzymanie obecnych i pozyskanie nowych mieszkańców oraz wzrost potencjału siły roboczej;
- wzrost konkurencyjności gospodarki i atrakcyjnych miejsc pracy;
- pozyskanie przyjezdnych powiększających popyt na dobra i usługi regionalnego i lokalnego rynku;
- wzrost wartości kapitału regionalnego i lokalnego.

Skutkiem tego procesu jest też zdefiniowanie na nowo kluczowych problemów i wyzwań z jakimi muszą zmierzyć się polskie samorządy w nadchodzących latach. Mowa tu przede wszystkim o:

- przechodzeniu tradycyjnej gospodarki do gospodarki opartej na wiedzy;
- odpływie najzdolniejszych mieszkańców do innych miast i regionów;
- odpływie bogatych mieszkańców na obszary podmiejskie;
- potrzebie utworzenia nowego systemu edukacji przez całe życie dla ciągłego dopasowywania potencjału siły roboczej do zmian strukturalnych rynku pracy;
- narastaniu procesu rozwarstwienia społecznego, który jest efektem wykluczenia technologicznego, ekonomicznego i kulturowego dużych części społeczności regionów;
- potrzebie poprawy jakości życia mieszkańców - nie tylko poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej - ale przede wszystkim poprzez wzrost oferty i jakości dostępnych usług;
- potrzebie współdziałania w wymiarze regionalnym pomiędzy wszystkimi poziomami samorządów oraz partnerów społecznych i przedsiębiorców.

W ostatnich dwudziestu latach priorytetem w działalności polskich gmin i miast było wyrównanie luki cywilizacyjnej w stosunku do Europy Zachodniej poprzez budowę i modernizację infrastruktury technicznej. System zarządzania rozwojem, który się rozwinął w tych latach, oparty był na długofalowych strategiach rozwoju i średniookresowych programach realizacyjnych - Wieloletnich Planach Inwestycyjnych (WPI) i Wieloletnich Planach Finansowych (WPF).

Zmiany zachodzące w otoczeniu samorządów, rozwój instytucjonalny polskich samorządów, wstąpienie do Unii Europejskiej spowodowały w ostatnich latach:

- podejmowanie zadań wychodzących poza czyste programy inwestycyjne;
- nakierowanie uwagi samorządów na poprawę jakości życia i funkcjonowania oraz rozwoju tak mieszkańców, jak i firm;

- opracowywanie coraz większej ilości polityk sektorowych i horyzontalnych programów rozwoju;
- wchodzenie we współpracę z sąsiednimi samorządami, innymi instytucjami publicznymi, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi.

By efektywnie funkcjonować w nowych uwarunkowaniach samorządy muszą usprawnić system zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Jakościowa zmiana kultury zarządzania rozwojem, zależy w dużej mierze od wdrożenia zintegrowanego podejścia do rozwoju obszaru. Punktem wyjścia dla budowy zintegrowanego zarządzania rozwojem terytorialnym jest wdrożenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę zmian zachodzących wewnątrz społeczności lokalnej i na całym obszarze funkcjonalnym. Taki system umożliwia:

- ocenę potencjału gminy na obszarze funkcjonalnym;
- zdefiniowanie roli gminy na obszarze funkcjonalnym;
- ciągłe dopasowywanie oferowanych usług i infrastruktury do dynamicznie zmieniających się potrzeb i roli gminy na obszarze funkcjonalnym.

W raportach zidentyfikowano współczynniki obrazujące zmiany podstawowych zasobów kluczowych dla rozwoju gminy. Współczynniki zdefiniowano w oparciu o ogólnodostępne źródła informacji publicznej sięgając po dane udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), Okręgowe Komisje Egzaminacyjne (OKE) oraz Ministerstwo Finansów (MF).

Dane dotyczące wszystkich wskaźników zawierają załączniki do raportów. Dla pełnej oceny zachodzących zmian dokonane zostało porównanie w stosunku do zmian zachodzących w otoczeniu. Grupę gmin porównawczych stanowią gminy powiatu i gminy powiatów ościennych mające liczne powiązania z obszarem powiatu.

Raporty dotyczące poszczególnych JST uczestniczących w projekcie dostępne są na stronie projektu, w zakładce „Baza wiedzy”, podrozdział „Dokumenty” www.kompetentny.zpp.pl/dokumentacja. W ramach projektu powstały także narzędzia do gromadzenia i analizowania danych statystycznych, o czym bardziej szczegółowo w kolejnym rozdziale.

System Analiz Samorządowych – możliwości wykorzystania narzędzia w planowaniu procesów rozwojowych

Rafał Rudka

Kierownik Działu Promocji i Informacji (wcześniej specjalista w Dziale Monitoringu Legislacyjnego, Inicjatyw i Analiz) Związku Powiatów Polskich, redaktor naczelny Dziennika Warto Wiedzieć, a także portalu informacyjnego Samorząd TAK. Zajmował się wdrażaniem Systemu Analiz Samorządowych na szczeblu powiatowym i gminnym. Członek Zarządu Powiatu Bocheńskiego oraz doradca Członka Komitetu Regionów Unii Europejskiej.

System Analiz Samorządowych (SAS) to z jednej strony oprogramowanie służące przedstawicielom miast, gmin i powiatów jako baza wiedzy o uwarunkowaniach i wynikach realizowanych zadań, z drugiej zaś unikalne narzędzie analityczno-badawcze, zainicjowane przez Związek Miast Polskich. SAS jest jedynym systemem monitoringu jakości zarządzania (koszty i efekty) lokalnymi zadaniami publicznymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. System monitoringu usług budowany jest na podstawie informacji pozyskanych z różnych baz danych instytucji centralnych (GUS, BDL, MF, etc.), a także drogą ankietową od samorządów, które zadeklarowały udział w przedsięwzięciu. Na podstawie zgromadzonych danych budowane są wskaźniki - ważne zarówno dla oceny efektów zarządzania, jak i prognozowania rozwoju na przyszłość.

System Analiz Samorządowych – działania w projekcie

W ramach projektu „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy (...)” zrealizowane zostały szkolenia dla osób odpowiedzialnych w JST za planowanie strategiczne, gromadzenie i przetwarzanie danych oraz dla personelu informatycznego zatrudnionego w urzędach. Miały one na celu prezentację możliwości, jakie daje umiejętne posługiwanie się informacjami i wskaźnikami zgromadzonymi w Systemie Analiz Samorządowych np. przy aktualizacji strategii rozwoju i planów operacyjnych, doborze wskaźników rezultatu i oddziaływania do projektów unijnych oraz porównywania swojej sytuacji - w wielu wymiarach - do sytuacji gmin sąsiednich (z terenu powiatu), a także do grupy podobnych gmin na terenie danego województwa czy całej Polski.

Także w ramach projektu pozyskano oraz uzupełniono dane bieżące i historyczne w odniesieniu do wszystkich 12 samorządów biorących udział w projekcie wraz z umieszczeniem tych danych w bazach SAS. Ponadto JST otrzymały kody dostępu do systemu, które pozwalają w pełni wykorzystywać bazy danych dostępne w systemie oraz wszystkie dostępne tam narzędzia benchmarkingowe.

Na podstawie uzupełnionych danych powstały 2 raporty dla powiatów gorlickiego i zawierciańskiego oraz 10 „podraportów” dla każdej z gmin biorących udział w projekcie. Raporty są dla samorządów rodzajem diagnozy stanu rozwoju instytucjonalnego. Zawierają interpretacje danych m.in. poprzez pozycjonowanie samorządów w odniesieniu do wielkości średnich w skali kraju, województwa i powiatu, jak i w relacji z podobnymi samorządami w najbliższym otoczeniu.

System Analiz Samorządowych – narzędzie informatyczne - zdrowie

W ramach projektu „Kompetentny urząd zadowolony mieszkańcy (...)” został zbudowany – w formie platformy internetowej – system informatyczny analiz samorządowych dla sektora ochrony zdrowia, oparty o ideę funkcjonującego przy ZMP Systemu Analiz Samorządowych. Służy on monitorowaniu określonych danych i wskaźników niezbędnych do zarządzania usługami publicznymi w obszarze zdrowia. Przewidziany jest do obsługiwanego baz danych przekraczającej 30 milionów wierszy, przy ruchu około 5 000 użytkowników w ciągu miesiąca, zapewniający płynną pracę, podczas której użytkownik - przy typowych operacjach - otrzymuje odpowiedź z serwera w czasie poniżej 3 sekund. System działa na wszystkich popularnych przeglądarkach internetowych.

Wykonawca systemu wdrożył stosowne oprogramowanie w 12 JST biorących udział w projekcie oraz przygotował instrukcję dla użytkownika platformy. Zabezpieczenie oprogramowania platformy internetowej zostało tak przygotowane, by uniemożliwić osobom niepowołanym modyfikację bazy danych platformy, oraz by chronić przed wszelkiego rodzaju atakami typu SQL injection itp. Dostęp do modułu zarządzania danymi odbywa się przy użyciu bezpiecznego protokołu HTTPS z szyfrowaniem z kluczem min. 128 bitów.

Platforma SAS ma możliwość dalszej rozbudowy o nowe funkcjonalności, w szczególności: import danych z nowych źródeł, definiowanie reguł matematycznych dla wskaźników, dodawanie kolejnych funkcji agregacji (np. odchylenie standardowe), czy kolejnych sposobów wizualizacji danych lub generowania nowych szablonów raportów. System działa w formie portalu internetowego dostępnego w polskiej wersji językowej. Jest wygodny w użytkowaniu i nawigacji. Umożliwia przegląd treści artykułów i plików z CMS poprzez system „menu” oraz poprzez system „kategorii”. Zaopatrzone jest także w wyszukiwarkę treści w portalu, dostęp do systemu autoryzacji (logowanie) oraz do narzędzia służącego przeglądaniu i analizowaniu dostępnych w nich danych. Z funkcjonalnością systemu można się zapoznać na stronie www.sas.zpp.pl

System Analiz Samorządowych – rekomendacje dla JST uczestniczących w projekcie

Samorządy uczestniczące w projekcie otrzymały dostęp do narzędzia, które można w różnorodny sposób wykorzystać. Zasadnym jest, by uzupełnione wstecz i na bieżąco dane dla tych gmin i powiatów były systematycznie aktualizowane. Temu też służyły szkolenia dla pracowników urzędów uczestniczących w projekcie. Stanowiły one także narzędzie promocji całego systemu. Niezwykle istotnym jest, aby informacja o potencjale i możliwościach Systemu Analiz Samorządowych dotarła do jak najszerszej grupy pracowników urzędów i aby system stał się narzędziem wykorzystywanym w bieżącej pracy, a także planowaniu projektów rozwojowych, w oparciu o rzetelną analizę statystyczną. Ważne także, aby urzędy stworzyły swoje wewnętrzne procedury związane z osobą odpowiedzialną za nadzór i uzupełnianie systemu – tylko wtedy będzie on narzędziem rzeczywiście użytecznym i dającym obraz zmian zachodzących w otoczeniu danej JST.

W miarę korzystania z SAS, staje się on wręcz niezbędny przy przygotowaniu np. aktualizacji planów rozwojowych. Dla poprawnego zidentyfikowania głównych trendów dla danej JST na tle innych podobnych jednostek na terenie kraju czy regionu lub własnego powiatu można skorzystać z modułu wskaźników zrównoważonego rozwoju, analizy trendów demograficznych czy finansowych, w szczególności relacji między dochodami, a kosztami bieżącymi i inwestycyjnymi. Przy tworzeniu planów sektorowych można wykorzystać wskaźniki pozwalające na analizę poszczególnych usług publicznych. W aplikowaniu o fundusze obowiązkiem projektodawcy jest deklaracja osiągnięcia zwymiarowanych (owskaźnikowanych) celów. W bazach SAS znajduje się długa lista wskaźników zrównoważonego rozwoju, które są podzielone na wymiary: społeczny, gospodarczy i środowiskowy. Mogą stanowić znakomite źródło danych bazowych, a następnie weryfikacji osiągania efektów. Są one przedstawione w zestawieniu z grupą porównawczą dla własnej jednostki samorządu, a także ze średnią dla gmin na terenie powiatu, województwa i kraju. Taki układ porównawczy pozwala na wykorzystanie „twardych”, liczbowych argumentów dla uzasadnienia potrzeby realizacji przygotowywanego projektu i diagnozowania uzyskiwania wyznaczonych wskaźników.

Warunkiem wykorzystania tych i wielu innych funkcji baz danych i narzędzi znajdujących się w Systemie Analiz Samorządowych jest rzetelne uczestniczenie JST w aktualizacji informacji. To samorządy mogą (i powinny) być dodatkowym źródłem informacji, mają bowiem możliwość pozyskiwania i umieszczania w systemie dodatkowych danych, wykraczających poza informacje dostępne w statystyce publicznej. Jeśli samorząd uczestniczy aktywnie w badaniach SAS i uzupełnia dodatkowo także własne dane, to wówczas moduły dotyczące poszczególnych sektorów usług publicznych stają się ważnym źródłem informacji, jeśli tego nie robi bazy SAS (zgodnie z założeniami) implementują tylko dane publicznie dostępne (GUS, BDL, MF, *etc*).

Dobre praktyki jako element benchlearningu

Magdalena Chacaga, Jacek Adamczyk, Andrzej Sasuła

Zespół opracowujący opisy dobrych praktyk: **Magdalena Chacaga** - m.in. wieloletni rzecznik Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie;

Jacek Adamczyk - m.in. ekspert w zakresie zarządzania projektami w Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, **Andrzej Sasuła** – m.in. b. wicemarszałek województwa małopolskiego zajmujący się m.in. sprawami zdrowia i opieki społecznej.

Główny cel podjęcia działań w zakresie benchlearningu i benchmarkingu to znalezienie lepszych sposobów działania pozwalających na poprawę ogólnych wyników funkcjonowania organizacji. Zazwyczaj wykorzystuje się w tym celu lepsze wyniki osiągnięte przez inne organizacje. W swojej najprostszej postaci benchmarking to proces, w ramach którego organizacja znajduje inne organizacje, z którymi może porównywać (*benchmark*) swoją własną działalność i osiągnięte wyniki. Technika ta może bardzo silnie i skutecznie sprzyjać rozwojowi organizacji, oparta jest bowiem na zdrowych zasadach, takich jak „niewyważanie otwartych drzwi” czy „uczenie się od innych”. Osiągnięciu tego celu służy tzw. Wspólna Metoda Oceny (CAF), także inne odpowiednie narzędzia analizy organizacyjnej.

W odróżnieniu od klasycznego benchmarkingu, pojęcie benchlearningu niekoniecznie wiąże się z poszukiwaniem porównywalnych organizacji i stosowaniem jednoznacznych wskaźników w celu dokonania bezpośrednich porównań. Większy nacisk, niż na porównania, kładzie się na proces uczenia się od innych. Celem benchlearningu jest uczenie się mocnych stron innych organizacji – poznawanie tego, co robią one dobrze, szukanie inspiracji do wykorzystania w naszych własnych działaniach, a także uczenie się na błędach tych organizacji (i unikania ich w naszej praktyce).

Pierwszym, opisanym w podręcznikach przykładem zastosowania benchlearningu, jest firma Xerox. W latach 70. ubiegłego wieku zanotowała ona drastyczny spadek sprzedaży z powodu wkroczenia na rynek japońskiej firmy Canon, oferującej swoje urządzenia kserograficzne po cenie niższej niż koszty wytworzenia podobnych produktów w korporacji Xerox. Lider ówczesnej teorii benchmarkingu, kierujący zespołem Xeroxa R. C. Camp wybrał do badań porównawczych amerykańską firmę L. L. Beans Co., która zajmowała się branżą wysyłkową sprzedaży ciepłej odzieży, sprzętu i narzędzi dla osób przebywających i pracujących poza domem. R. C. Camp dostrzegł fakt, że zasady obsługi zamówień, magazynowania i wystawiania faktur są identyczne w obu firmach, ale realizacja w Beans była trzy razy szybsza. Dzięki benchmarkingowi, czyli analitycz-

nemu porównaniu z rozwiązaniem kogoś lepszego, nawet z innej branży, Xerox o połowę zmniejszył jednostkowe koszty wytwarzania, o 2/3 zredukował zapasy magazynowe oraz o 1/3 obniżył koszty robocizny, zwiększając tym samym swoją konkurencyjność na rynku. Benchlearning jest więc aktywnym procesem – a nie tylko aktem porównania faktów i pomiarów.

Nierozdzielnie związane z pojęciem benchlearningu są **dobrze praktyki**. Przy wyborze partnerów benchlearningowych należy szukać organizacji realizujących dobre praktyki, które po przyjęciu i zrealizowaniu w naszej własnej organizacji prowadziły będą do udoskonalenia wyników. Poszukiwań – podobnie jak firma Xerox - nie należy ograniczać jedynie do organizacji takich jak nasza. Przykłady z bardzo odmiennych dziedzin mogą także stać się dla nas inspiracją nowatorskich rozwiązań. Realizując w organizacji pomysły przyswojone w ramach działań benchlearningowych, ustanawiamy naszą własną dobrą praktykę.

Baza dobrych praktyk w Internecie

Największą samorządową bazą dobrych praktyk jest portal www.dobrepraktyki.pl, który jest jednym z efektów projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych”, realizowanego przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP oraz Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych. Koordynatorem komponentu jest Związek Gmin Wiejskich RP, a uczestniczą w nim pozostali partnerzy. Baza ta jest cały czas aktualizowana i rozbudowywana o kolejne doświadczenia i przykłady dobrych praktyk.

Baza służy udokumentowaniu i promowaniu dobrych praktyk zarządzania w samorządach oraz wymianie doświadczeń w zakresie stosowania nowoczesnych narzędzi wspierających funkcjonowanie samorządów lokalnych. Do bazy wpisywane są opisy dobrych praktyk zidentyfikowanych w ramach konkursów, pochodzące z mediów samorządowych i rekomendowane przez samorządy, które uznają że warto podzielić się swoimi dobrymi doświadczeniami z innymi JST. Praktyki zamieszczone na portalu dotyczą usług społecznych oraz usług technicznych. Ponadto zamieszczane są tam także opisy dobrych praktyk dotyczących rozwoju instytucjonalnego urzędu (zarządzania urzędem) i etyki oraz usług administracyjnych.

Stworzenie tej Bazy jest ważnym elementem systemu doskonalenia zarządzania w sektorze samorządowym. Przyszli naśladowcy mają gotowy, ustrukturalizowany opis przygotowanego i przetestowanego wdrożenia wraz z dodatkowymi informacjami, dokumentami oraz danymi adresowymi osób, które mogą udostępnić więcej danych.

Twórcy i administratorzy Bazy zdają sobie sprawę, że prezentowane praktyki nie mogą być bezpośrednio i w całości skopiowane i przeniesione do innych samorządów, ale zawsze powinny podlegać twórczej adaptacji. Niemniej skrócenie ścieżki dla naśladowców oraz podsuniecie im konkretnego pomysłu usprawnienia lub systemowego rozwiązania jakiegoś problemu jest tą wartością, którą projekt chciał zaoferować.

Dobre praktyki - działania w projekcie

Zagadnienie uczenia się poprzez identyfikację i wymianę dobrych praktyk przewijało się w kilku działaniach w projekcie „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy (...)”. Podczas spotkań Grup Wymiany Doświadczeń omawiano przykłady dobrych praktyk, zarówno własnych, jak i tych, na których wzorowano się przy wdrażaniu jakichś rozwiązań, a następnie dzielono się swoimi doświadczeniami z innymi samorządami. W każdym samorządzie są bowiem projekty, które w całości lub w poszczególnych swoich elementach mogą stanowić gotowy wzorzec do wykorzystania i zastosowania w działaniach innych jednostek. Niestety nieczęsto twórcy poszczególnych rozwiązań znajdują czas i determinację by takie „modelowe rozwiązanie” w sposób wystandaryzowany opisać, a następnie podzielić się nim z innymi.

Każdy z samorządów uczestniczących w projekcie miał za zadanie wskazanie przykładów swoich modelowych działań z zakresu oświaty, transportu i zdrowia, które warto promować wśród innych. Zostały one opisane zgodnie ze standardem obowiązującym w bazie „Dobre Praktyki” i zamieszczone na stronie internetowej projektu.

Modelowe projekty z zakresu trzech dziedzin objętych projektem - wraz z komentarzem przedstawicieli gmin i powiatów - stanowiły także kanwę dla 12 filmów wyprodukowanych dla wizualnej promocji dobrych praktyk.

Dobre praktyki w samorządach uczestniczących w projekcie - OŚWIATA

Biecz realizował wraz z 9 innymi gminami w województwach: lubelskim, małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim projekt „Rozwój postaw obywatelskich na terenach wiejskich”, który miał na celu m.in. włączenie społeczności lokalnej w podejmowanie decyzji w zakresie równych szans w edukacji, promowanie innowacyjnych metod diagnozy sytuacji małych dzieci i konsultacji społecznych oraz promowanie obywatelskiego modelu tworzenia i monitorowania wdrażania strategii wyrównywania szans edukacyjnych dzieci. Sektor nauczania przedszkolnego i podstawowego na terenach wiejskich jest szczególnie wrażliwy na zjawiska marginalizacji: niski poziom edukacji, brak systemu indywidualnej opieki nad zdolnym uczniem czy ograniczona oferta zajęć dodatkowych zapewniających im bezpieczne i rozwijające formy działania po godzinach lekcyjnych. W ramach projektu, którego liderem była Fundacja Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego, przygotowano - metodą partycypacyjną - 5-letnią strategię wyrównywania szans edukacyjnych, którą uchwaliła Rada Miejska w Bieczu. Korzyści z projektu to przede wszystkim praktyka partycypacyjnej metody pracy nad powstawaniem dokumentów strategicznych w dziedzinie edukacji, przeprowadzenie lokalnego procesu legislacyjnego oraz monitoring wdrażania dokumentu prowadzony przez przeszkoloną grupę osób.

W zakresie działań oświatowych za swój wzorcowy przykład gmina **Bobowa** uważa doprowadzenie do uruchomienia Szkoły Muzycznej I stopnia, w odrestaurowanym dworze Długoszowskich (nazywanym także Dworkiem Wieniawy), dla której organem prowadzącym jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Szkołę - po wieloletnich staraniach

– udało się uruchomić 1 września 2014 roku. Placówka prowadzi naukę gry na fortepianie, skrzypcach, gitarze, flecie, akordeonie, trąbce, saksofonie, klarnecie i perkusji. Istotą tej dobrej praktyki jest po pierwsze determinacja Gminy w dążeniu do uruchomienia szkoły dla artystycznie uzdolnionych dzieci i młodzieży z niewielkiego, położonego poza głównymi ośrodkami edukacyjnymi terenu, a po drugie odzyskanie dla pełnienia funkcji publicznych i kulturalnych – ważnego dla ziemi bobowskiej – zabytkowego dworu Długoszowskich, który Gmina odkupiła od prywatnego właściciela.

Powstanie w **Gorlicach** obiektu typu „skatepark” zostało zainicjowane przez młodych mieszkańców miasta, którzy potrafili się zorganizować, zebrać kilka tysięcy podpisów pod petycją skierowaną do władz miasta, przekonać do swojej inicjatywy burmistrza, a na końcu czynnie uczestniczyć w procesie projektowania. Zapoczątkowana współpraca pomiędzy młodzieżą, a władzami miasta ma ciąg dalszy. Młodzież jest gospodarzem tego obiektu oraz uczestniczy w przygotowaniach wydarzeń sportowych, zawodów i pokazów przy wykorzystaniu nowej infrastruktury, która przeznaczona jest m.in. do jazdy na rolkach, na deskorolce oraz na specjalnych rowerach. Skatepark wpisuje się w lokalny kontekst urbanistyczno-funkcjonalny, jako że położony jest w sąsiedztwie terenów sportowo-rekreacyjnych z basenem, boiskiem do siatkówki plażowej i kortów tenisowych. Inwestycja jest znakomitym przykładem reakcji władz samorządowych na dobrze umotywowane i realne oczekiwania grup społecznych reprezentujących potrzeby najmłodszych mieszkańców miasta.

Świetlica wsparcia dziennego w gminie **Lipinki** stanowi wyjątkową ofertą dla dzieci i młodzieży potrzebujących pomocy i ewentualnej opieki z terenu gminy. Oprócz funkcji opiekuńczej i socjalnej, pełni rolę placówki oświatowo-wychowawczej, która organizuje specjalne zajęcia, pomaga w wykonywaniu prac domowych i rozwija indywidualne zainteresowania podopiecznych. Osoby korzystające z pomocy personelu świetlicy uczestniczą w programach edukacyjnych mających na celu np. wsparcie w procesie wyboru dalszego wykształcenia. Organizowane są także zajęcia rozwijające kompetencje kulturowe i środowiskowe. Niezwykle istotne w pracy świetlicy jest kształtowanie właściwych postaw wobec zjawisk zachodzących w rodzinie, wśród rówieśników oraz w perspektywie gminy i sąsiedztwa w odniesieniu do kultury rodzimej – łemkowskiej, wołoskiej, galicyjskiej. Świetlica ma możliwość realizacji wydarzeń sportowo-rekreacyjnych, specjalnego programu wakacyjnego czy też projektów dedykowanych rozwiązywaniu konkretnych problemów dzieci i młodzieży zagrożonych utrudnionym dostępem do pomocy specjalistycznej czy do form rozwijania dodatkowych umiejętności.

Gmina **Moszczenica** realizowała dwuletni projekt polegający na specjalistycznym wsparciu pedagogicznym oraz medycznym dla uczniów z dwóch szkół podstawowych z problemami natury psychofizycznej i pedagogicznej oraz tych, którzy wykazywali zdolności w zakresie przedmiotów takich jak matematyka i nauka o przyrodzie. Ważną przesłanką dla podjęcia tego projektu była świadomość konieczności promocji postaw rozwojowych już w najmłodszym pokoleniu. U wszystkich dzieci uczestniczących w projekcie zaobser-

wowano poprawę kondycji psychofizycznej oraz podniesienie poziomu kompetencji edukacyjnych. Efektem były m.in. lepsze wyniki promocji do klasy IV w obu szkołach oraz poprawa wyników nauczania, dokonana na podstawie ocen z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych, a także wzrost motywacji i poszukiwanie dodatkowych możliwości kształcenia wśród dzieci szczególnie zdolnych. Obie placówki zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt dydaktyczny. Natomiast nauczyciele zdobyli unikalne doświadczenia w pracy z dziećmi „trudnymi”, które stały się teraz ważnym elementem „zasobów” kompetencyjnych kadry pedagogicznej tych szkół.

Także dwuletni projekt opracowany z myślą o uczniach swoich czterech szkół podstawowych i gimnazjalnych zrealizowała gmina **Sękowa**. Obszar gminy charakteryzuje się niską gęstością zaludnienia, przez co placówki oświatowe są bardzo rozproszone (filie). Projekt miał na celu wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży poprzez organizację dodatkowych zajęć zwiększających wiedzę i umiejętności oraz rozbudzenie zainteresowań m.in. z zakresu ICT, mediów czy przedsiębiorczości. Chodziło przede wszystkim o wsparcie uczniów z rodzin najuboższych, a także dzieci dotkniętych problemami zdrowotnymi oraz z utrudnionym dostępem do metod wsparcia procesu nauczania czy też zajęć dodatkowych. Kolejną grupą, na którą nakierowane było wsparcie, byli uczniowie wykazujący specjalne uzdolnienia. Wśród oferty edukacyjnej znalazły się zajęcia językowe, informatyczne, artystyczne, z zakresu podstaw przedsiębiorczości, a także pomoc medyczna np. psychologa czy logopedy oraz korepetycje z matematyki i języka polskiego. Zajęcia wsparcia skierowano do grupy ponad 330 uczniów. W wyniku znakomicie przygotowanej analizy potrzeb dobrze zaplanowano działania i w ten sposób umożliwiono wszystkim uczestnikom udział w różnych formach aktywności. Zakończeniem projektu było zaplanowanie przez uczniów dalszej edukacji, a także kontynuacji pobudzonej ciekawości i wiary we własne możliwości.

Do końca 2015 roku realizowany jest projekt **powiatu gorlickiego** dotyczący kompleksowego wspomaganie rozwoju szkół i przedszkoli w powiecie, którego celem jest podniesienie jakości usług, świadczonych przez placówki oświatowe, a także umożliwienie kadry nauczycielskiej dostępu do specjalistycznych szkoleń, podnoszących ich kompetencje zawodowe. Projekt oddziałuje również na instytucjonalny system wsparcia nauczycieli w podnoszeniu kwalifikacji, w ramach działalności np. Powiatowego Centrum Edukacji, biblioteki pedagogicznej, współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i społecznością lokalną. Jednym z elementów podnoszenia wiedzy i kompetencji nauczycieli jest doskonalenie zdolności organizacyjnych i zarządczych. Nauczyciele - w ramach analizy finansowej placówki - poszukują dodatkowych źródeł finansowania działalności oświatowej, a także opracowują i zarządzają projektami. Wsparcie obejmuje 68% szkół z terenu powiatu gorlickiego (81 placówek szkolnych i przedszkoli), 1 185 nauczycieli i nauczycielek, 77 dyrektorów i dyrektorek szkół i przedszkoli. Każda szkoła realizowała dwa *Roczne Plany Wspomagania* w dwóch kolejnych latach szkolnych: 2013-2014 oraz 2014-2015. W charakterze ekspertów i doradców uczestniczyli zarówno przedstawiciele Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej, jak również specjaliści z Powiatowego Centrum Edukacji,

biblioteki pedagogicznej i innych placówek wsparcia, a także eksperci zewnętrzni. Jednym z rezultatów będzie utworzenie 8 różnych sieci współpracy i samokształcenia.

Projekt **powiatu zawierciańskiego** „Mam zawód, mam pracę w regionie” to projekt systemowy realizowany przez Samorząd Województwa Śląskiego w partnerstwie ze Śląskim Kuratorem Oświaty oraz z 15 powiatami i 15 miastami na prawach powiatu z terenu województwa śląskiego. Celem projektu skierowanego do uczniów kształcących się w zasadniczych szkołach zawodowych oraz technikach było zwiększenie atrakcyjności, jakości oraz prestiżu szkół oraz placówek kształcenia zawodowego w regionie. Działania w ramach projektu to zajęcia z grupowego doradztwa zawodowego, obejmujące podstawowe umiejętności z zakresu działania na rynku pracy, indywidualne doradztwo zawodowe dotyczące planowania kariery zawodowej, „pakiet wsparcia”, czyli zajęcia wyrównawcze i dodatkowe, kursy, praktyki/staże u pracodawcy, a także wizyty studyjne u pracodawców oraz możliwość korzystania z platformy e-learningowej. Projekt miał na celu zarówno podniesienie kwalifikacji uczniów szkół zawodowych, jak i stworzenie im szansy na zdobycie pracy „w regionie”. Brano także pod uwagę przygotowanie uczestników projektu do zakładania własnych przedsiębiorstw.

Zabytkowy obiekt pod nazwą Zagroda Maziarska został zrekonstruowany w miejscowości Łosie w gminie **Ropa** i stał się nie tylko filią Muzeum „Dwory Karwacjanów i Gładyszów” w Gorlicach, ale i miejscem organizacji licznych wydarzeń kulturalnych, oświatowych i integracyjnych dla okolicznych mieszkańców, a w sezonach turystycznych – dla gości spoza regionu. Do najciekawszych inicjatyw edukacyjnych należały cykle wydarzeń w ramach małopolskiego programu Bon Kultury pn. „Ziarno i zboże w domu i oborze” oraz eliminacje do Małopolskiego Turnieju Chłopskiej Szkoły Biznesu o Puchar Drelicharza z Andrychowa dla uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. Na terenie Zagrody Maziarskiej regularnie odbywają się wydarzenia kulturalne, społeczne, artystyczne, oraz wernisaże, koncerty, warsztaty, a także imprezy plenerowe: „Przetargi wiejskie” – targi staroci i różności, czy Łemkowsko-Pogórzański Jarmark Wielkanocny. Społeczność lokalna bardzo mocno angażuje się w organizację sierpniowego „Święta Maziarzy Łosiańskich” przygotowując prezentacje, konkursy i degustację lokalnej kuchni. Stałą ekspozycję stanowią wozy maziarskie, beczki, zalewajki, próbki mazi i ropy naftowej. Fenomen Zagrody Maziarskiej pokazuje wyjątkowy przykład stworzenia interesującego programu edukacyjnego dla środowiska lokalnego w oparciu o zasoby historyczne (rekonstrukcja obiektu, odniesienia do kultury lokalnej). Dzięki fachowej opiece, zapewnionej przez profesjonalną instytucję kultury – muzeum w Gorlicach – udział w programach regionalnych tworzy impuls do zaangażowania ludności gminy w przedsięwzięcia daleko wykraczające poza standardy „gminnego ośrodka kultury” czy „wiejskiej szkoły”.

50-lecie powstania obchodziła w roku 2012 Szkoła Podstawowa nr 1 w **Szczekocinach**, której mury opuściło już ponad 3 tys. absolwentów. Szkoła pełni istotną rolę w środowisku. Nie tylko jako instytucja edukacyjna, ale i centrum integracyjne dla społeczności lokalnej, łączące grupy bezpośrednio i pośrednio związane ze szkołą: uczniów i ich

rodziny, pokolenia absolwentów, czy osoby zainteresowane aktywnym spędzaniem czasu bez względu na wiek czy poziom przygotowania. Lokalizacja i budowa przy tej szkole kompleksu sportowego w ramach programu „Orlik 2012” w sposób znaczący podniosła poziom oferty edukacyjnej samej placówki i pozwoliła na realizację nowych inicjatyw. Otworzyło to także nowe możliwości wypoczynku i rekreacji dla mieszkańców gminy. Lista wydarzeń organizowanych na terenie szczekocińskiego „Orlika” potwierdza olbrzymie znaczenie tego typu inwestycji dla utrzymania procesu podnoszenia jakości życia i budowania tożsamości lokalnej.

Zgodnie z miejską koncepcją tworzenia nowoczesnej i skoncentrowanej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej miasto **Zawiercie** konsekwentnie realizuje program tworzenia nowych obiektów sportowych, uzupełnia istniejącą infrastrukturę oraz dywersyfikuje oferty, skierowane zarówno do uczniów, do młodzieży zamieszkujących dzielnicę, a także do osób dorosłych, zainteresowanych korzystaniem z dobrze zaprojektowanych, wykonanych i bezpiecznych terenów dla sportu amatorskiego i klubowego. Czwartego „Orlika” miasto uruchomiło na terenie Szkoły Podstawowej nr 6, zlokalizowanej na obszarze dużego osiedla liczącego około 15 tysięcy mieszkańców, o zróżnicowanym statusie społecznym. W ramach inwestycji wykonano boisko wielofunkcyjne, boisko do piłki nożnej o sztucznej, trawiastej nawierzchni oraz bieżnię. Istotą tej „dobrej praktyki” jest tutaj to, że w bezpośrednim sąsiedztwie nowego „Orlika” - komplementarnie i kompleksowo dla rekreacji i sportu - funkcjonują inne obiekty tj.: gminna hala OSiR (przylegająca do budynku szkoły), skatepark (przy ul. Wierzbowej), boisko OSiR, które zimą jest lodowiskiem oraz siłownia „pod chmurką”.

Od momentu przejścia szkolnictwa podstawowego przez samorząd gminy **Uście Gorlickie**, mieszkańcy, których spora część jest pochodzenia łemkowskiego, postanowili wystąpić do władz samorządowych z wnioskami o umożliwienie dzieciom nauki ich języka i swobodnego rozwoju kultury i tradycji łemkowskiej. Historia mieszkańców tych ziem miała tragiczne momenty. Po „Akcji Wisła” (rok 1947), w czasie której wysiedlono ludność łemkowską na ziemie odzyskane, na ziemi gorlickiej pozostały bardzo nieliczne rodziny łemkowskie. Wielu Łemków wróciło na ojczystą ziemię dopiero po 1956 roku. Na początku lat 90., po okresie transformacji, pojawiła się możliwość objęcia uczniów nauką języka łemkowskiego. Jednocześnie część społeczności łemkowskiej, bardziej związana z tradycją ukraińską, zdecydowała, że właściwszym będzie, jeżeli ich dzieci będą się uczyć przede wszystkim języka ukraińskiego. Wraz z rozpoczęciem w placówkach oświatowych gminy Uście Gorlickie nauki języków łemkowskiego i ukraińskiego rozpoczęła się nauka religii prawosławnej i grekokatolickiej. Program nauki został wprowadzony w większości placówek oświatowych na terenie gminy. Inicjatorami wprowadzenia do szkół nauki języków narodowych oraz religii w obrządku prawosławnym i grekokatolickim, były lokalne organizacje łemkowskie, między innymi Zjednoczenie Łemków i Stowarzyszenie Łemków. Dzięki nauce języków mniejszości narodowych oraz lekcjom religii, dzieci i młodzież otrzymały możliwość głębszego poznania kultury swoich przodków oraz integracji z wielokulturową społecznością tej części regionu. Efektem tych działań jest również zachowanie

i rozwój specyficznych cech kultury i obyczaju charakterystycznych dla zamieszkujących Uście Gorlickie grup etnicznych. Miejscowi działacze społeczni oceniają, że zdecydowanie poprawił się klimat obyczajowy i wzajemna tolerancja lokalnej społeczności.

Dobre praktyki w samorządach uczestniczących w projekcie – TRANSPORT

Samorzady wskazywały – w przeważającej większości – jako swoje modelowe realizacje w obszarze „dróg i transportu”, projekty dotyczące poprawy jakości infrastruktury drogowej, która pozostaje pod ich zarządem. Budowa, przebudowa i modernizacja układów komunikacyjnych mająca na celu zwiększenie bezpieczeństwa ich użytkowników była w minionych dwóch dekadach kluczem do rozwoju gmin i powiatów, wzrostu ich konkurencyjności, zwiększenia atrakcyjności turystycznej i w efekcie poprawy jakości życia mieszkańców.

Gmina **Bobowa** uczyniła jednym ze swoich priorytetów poprawę bezpieczeństwa ciągów komunikacyjnych zarówno dla pieszych, jak i zmotoryzowanych uczestników ruchu. Zaplanowano kompleksową przebudowę i budowę dróg, budowę chodników, oświetlenia ulicznego oraz parkingów. Ten ambitny plan został nakreślony w strategii rozwoju gminy z 2008 roku. Gdy tylko pojawiały się zewnętrzne fundusze, w tym m.in.: PROW, RPO, Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, środki MSWiA na likwidację szkód powodziowych – konsekwentnie realizowano – krok po kroku – plan nakreślony w dokumentach strategicznych. Działania te w sposób zauważalny przyczyniły się – na przestrzeni lat – do znaczącej poprawy stanu bezpieczeństwa komunikacyjnego na terenie całej gminy.

W gminie **Lipinki** kompleksowa odnowa centrum wsi Wójtowa objęta – obok zagospodarowania terenu przy szkole – także remont dojazdów, budowę parkingów i chodników oraz przebudowę infrastruktury drogowej wraz z budową ronda na przecięciu dróg o równorzędnym statusie. Zrealizowany w 2009 roku projekt poprawił bezpieczeństwo pieszych, w tym w szczególności dzieci, oraz uporządkował przestrzeń publiczną.

Każda miejscowość, która nie ma – wyznaczonego architektonicznie – rynku, czy głównego placu, który pełni tradycyjną rolę centrum, stara się stworzyć takie miejsce. Pomocne są w tym środki z PROW, jak i RPO. Skorzystała na tym m.in. gmina **Moszczenica**, która w miejscowości Staszkówka wykonała kompleksową odnowę przestrzeni publicznej, polegającą m.in. na wyremontowaniu chodników, urządzeniu parkingu, ogrodzeniu stadionu sportowego i budowie napowietrznej linii oświetlenia ulicznego, tworząc w ten sposób identyfikowalne centrum bardzo rozległej miejscowości.

W maju i czerwcu 2010 roku miała miejsce w Polsce wielka powódź. W województwie małopolskim aż 70% obszaru zostało dotknięte jej skutkami. W jej wyniku także Gmina **Ropa** poniosła znaczące straty. Ich wysokość przekroczyła 255% dochodów własnych gminy. Dzięki współpracy z powiatem gorlickim oraz dotacjom z budżetu państwa udało się szybko najpierw udźwignąć, a następnie odbudować drogi i przepusty. Dla gminy najważniejsze było jednak ustabilizowanie osuwiska nieustannie zagrażającego nentralgicznemu dla mieszkańców odcinkowi drogi w zakolu rzeki Ropa.

Gmina **Biecz**, jako przykład dobrej praktyki zaprezentowała remont ulicy Bochniewicza. Stan drogi był katastrofalny, zaś jej rola w systemie sieci komunikacyjnej obszaru była kluczowa – jest to droga łącząca centrum miasta z drogą powiatową do Raclawic oraz stanowiąca najkrótszą trasę łączącą południową część Biecza oraz ościennych miejscowości z Krakowem i Tarnowem. Projekt był też jednym z elementów realizacji szerszej wizji rozwoju miasta, które przygotowywało się wtedy do rewitalizacji całego staromiejskiego układu. Inwestycja realizowana była w partnerstwie z powiatem gorlickim, Nadleśnictwem oraz z jednym z przedsiębiorców mającym swoją firmę przy tej ulicy.

W **Szczekocinach** ulica Nowa prowadzi do osiedla Polna, a także wielu podmiejskich miejscowości oraz strefy gospodarczej. O ważnej roli tej ulicy przesądza także fakt, iż wytyczane są nią objazdy w sytuacji, gdy na drodze krajowej, przebiegającej przez centrum Szczekocin, dochodzi do zdarzeń drogowych i konieczne jest kierowanie strumienia pojazdów na drogi alternatywne. Przed realizacją projektu droga była bardzo zniszczona i niedostosowana do zwiększającego się systematycznie ruchu samochodów osobowych, ciężarowych, a także pieszych. Stan ulicy powodował istotne zagrożenie dla wszystkich uczestników ruchu. Przebudowę ul. Nowej popierała zarówno Komenda Powiatowa Policji w Zawierciu, jak i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Wyremontowana ulica Nowa posiada teraz szeroki chodnik oraz jednostronny pas zieleni. Dzięki tej inwestycji udrożniono komunikacyjnie ważny fragment miasta poprawiając jego atrakcyjność inwestycyjną. Ale przede wszystkim ulica Nowa spełnia teraz wszelkie normy bezpieczeństwa.

Miasto **Gorlice** zrealizowało projekt poprawiający bezpieczeństwo ruchu drogowego w centrum poprzez budowę – odciążającego przyległe ulice – łącznika ulicy Stawiska z ulicą Korczaka wraz ze skrzyżowaniem typu rondo i obiektem mostowym. Niezwykle ważnym aspektem realizacji tej inwestycji była współpraca wielu podmiotów. Oprócz Miasta Gorlice – lidera projektu, uczestniczyli w nim także: powiat gorlicki, województwo małopolskie, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. oraz partner komercyjny, który włączył się w projekt, jako że w przyszłości planuje w tamtym rejonie budowę galerii handlowej.

Powiat zawierciański nawiązał współpracę z miastem **Zawiercie** przy przebudowie ulic: Gómośląskiej, Towarowej, Brata Alberta, Rzemieślniczej i Miodowej stanowiących ciąg drogi powiatowej przebiegającej przez miasto. Zasadniczym celem projektu była poprawa dojazdu do Szpitala Powiatowego i do drogi krajowej. Powiat i Miasto współfinansowały po połowie wkład własny, który wyniósł 50% kosztów całości inwestycji. Inwestycja poprawiła także bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego.

W 2006 roku w **Zawierciu** powstała Strefa Aktywności Gospodarczej, niemniej jednak dojazd do niej możliwy był wyłącznie wąskimi ulicami miejskimi o niewielkiej przepustowości: Myśliwską i Podmiejską, których modernizacja ze względu na istniejącą już zabudowę mieszkaniową była niemożliwa. Z uwagi na fakt, iż Strefa Aktywności Gospodarczej generuje znaczący ruch samochodów, w tym wielkotonażowych oraz specjalnych, uciążliwy dla okolicznych mieszkańców – budowa nowej drogi dojazdowej, była dla mia-

sta priorytetem. Był to także element niezbędny dla przyciągnięcia inwestorów do Strefy. W ramach projektu wybudowano ponad 2 km dróg gminnych, ponad 4 km ciągów pieszo-rowerowych i ponad 4 km poboczy. Powstało największe rondo w Zawierciu oraz zamontowano 97 latarni. Wybudowana droga zapewniła dojazd do Strefy Aktywności Gospodarczej, podniosła jakość komunikacji i bezpieczeństwo ruchu kołowego w tej części miasta i spowodowała poprawę atrakcyjności inwestycyjnej miasta.

Powiat gorlicki zaprezentował projekt, który związany jest z modelową, międzysamorządową współpracą przekraczającą nie tylko granice województwa, ale i państwa. Przedmiotem projektu była budowa spójnego układu drogowego, łączącego dwie główne nadgraniczne arterie Polski i Słowacji, biegnące poprzez turystyczne tereny powiatu bardejowskiego (preszowski kraj), gorlickiego (województwo małopolskie) i jasielskiego (województwo podkarpackie). Są to obszary o bardzo zbliżonych parametrach środowiskowych, po części kulturowych oraz gospodarczych. Realizacja projektu miała na celu m.in.: wzmocnienie polsko-słowackich kontaktów partnerskich, stworzenie transgranicznego połączenia drogowego oraz zwiększenie liczby turystów odwiedzających region pogranicza i gości korzystających z jego atrakcji wypoczynkowych.

Warto dodać, że gminy, przez których tereny przebiegały odcinki remontowanych dróg potrafiły także uzgodnić z Zarządem Dróg Powiatowych w Gorlicach – liderem projektu – wiele dodatkowych elementów poprawiających bezpieczeństwo swoich mieszkańców. I tak np. **Uście Gorlickie** skorzystało w ten sposób, że w ciągu drogi powiatowej wybudowano chodnik o długości 1,4 km wraz z zatoką autobusową, której brak dawał się we znaki zarówno mieszkańcom, jak i odwiedzającym miejscowość turystom.

Gmina **Sękowa** rekomendowała dobrą praktykę, której ideą było wytyczenie tras narciarskich na terenach leśnych w ramach projektu „Śnieżne Trasy Przez Lasy”. Projekt zapoczątkowany został przez organizację pozarządową i mieszkańców. Dzisiaj wspierają go samorządy gminne, powiatowy i regionalny. Przy spektakularnie niskich środkach powstało 80 km tras narciarskich i jest to niezwykle atrakcyjna oferta dla mieszkańców, turystów i gości, sprzyjająca rozwojowi nowej gałęzi turystyki w powiecie gorlickim.

Dobre praktyki w samorządach uczestniczących w projekcie - ZDROWIE

Pierwszy impuls do powstawania prywatnych podmiotów w służbie zdrowia dały słynna „ustawa Wilczka”, czyli *ustawa o działalności gospodarczej* z grudnia 1988 roku oraz *ustawa o zakładach opieki zdrowotnej* z roku 1991. W ochronie zdrowia zaowocowała ona powstawaniem – prawie wyłącznie – prywatnych gabinetów i to w dużych miastach, gdzie lekarz mógł leczyć wyłącznie za prywatne pieniądze. Drugi, szerszy impuls prywatyzacyjny zafunkcjonował wraz z reformami rządu Jerzego Buzka, m.in. w związku z rozporządzeniem z 1998 roku, powołującym kasy chorych (na mocy ustawy z lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym). Rozporządzenie powoływało regionalne kasy chorych oraz pozwalało opłacać publicznymi pieniędzmi leczenie ubezpieczonych, także w jednostkach niepublicznych. Lawinowo prywatyzowały się wtedy gabinety stomatolo-

giczne. Nieco wolniej, ale także efektywnie postępowała prywatyzacja zakładów lecznictwa ambulatoryjnego.

Tam, gdzie Podstawowa Opieka Zdrowotna (POZ) działała dobrze - nie było nacisków na jej prywatyzację. Jednak gdy w samorządzie pojawiał się aktywny burmistrz czy wójt, który zauważał, że w gminach, gdzie POZ już sprywatyzowano, opieka zdrowotna jest świadczona na wyższym poziomie - dawał impuls do prywatyzacji publicznej opieki zdrowotnej. Taki właśnie przypadek miał miejsce w **Bieczu**. W 2009 roku Rada Miejska - na wniosek burmistrza - podjęła uchwałę w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bieczu. Dodatkową motywacją do takich działań był fakt, że przychodnia ta pozostawała ostatnią niesprywatyzowaną przychodnią w powiecie gorlickim. Niemniej jednak przekształcenia takie nie odbywają się w sposób bezbolesny. Pojawiło się więc wiele pretensji, żalów i oskarżeń, a grupa posłów złożyła nawet w tej sprawie interpelację do Ministra Sprawiedliwości. Mimo wielu trudności prywatyzacja została jednak przeprowadzona. Niepublicznemu Zakładowi Opieki Medycznej „Eskulap” udało się w ciągu kilku lat zdobyć zaufanie mieszkańców. Dzisiaj NZOZ „Eskulap” to już okrzepła firma. Posiada placówki w Bieczu, Libuszy, Binarowej i Rożnowicach (wszystkie miejscowości leżą na terenie gminy Biecz), które prowadzą dobrze rozwiniętą działalność medyczną.

Przełomowe reformy mają to do siebie, że realizując wielkie idee, odnoszą projekty zmian do średniej sytuacji w kraju. Gmina **Uście Gorlickie** odbiega jednak znacząco od „średniej krajowej” - ma niewielu mieszkańców (6 500 osób), żyjących na obszarze 287 km² (powierzchnia Krakowa). W tej sytuacji trudno było utrzymać cztery ośrodki zdrowia - a zmniejszenie ich liczby powodowało znaczne wydłużenie drogi do lekarza i to w ciężkim, górskim terenie. Dlatego utrzymanie dobrej dostępności do lekarza dla mieszkańca gminy (do 10 - 12 km) stało się jednym z najważniejszych zadań samorządu gminy Uście Gorlickie. Ponieważ utrzymywanie samodzielnych, niewielkich ośrodków zdrowia lub tylko praktyk pojedynczych lekarzy rodzinnych, były nierentowne - oprócz rozmów z miejscowymi lekarzami - postanowiono podjąć rozmowy z większymi zakładami opieki zdrowotnej spoza gminy. Aby wzmocnić swoje argumenty, samorząd podjął decyzję o stopniowych remontach i modernizacjach budynków przeznaczonych na działalność POZ w Uściu Gorlickim, Śnietnicy i Gładyszowie. Takie podejście okazało się owocne. Od roku 2007 powstały placówki w Uściu Gorlickim w filią w Śnietnicy, z kolei w Gładyszowie swoją filię uruchomił duży zakład opieki zdrowotnej z Gorlic, zaś w NZOZ w Wysowej-Zdroju prowadzi spółka z Barcic. Wszystkie poradnie działają na bazie lokali będących własnością samorządu. Aby zachęcić podmioty do rozpoczęcia działalności medycznej, nowym właścicielom wydzierzawiono także wyposażenie ośrodków. Tak więc determinacja władz samorządowych Uścia Gorlickiego do wprowadzania określonego profilu zmian, spowodowała, że podstawowa opieka zdrowotna została zabezpieczona - w sposób kompleksowy - jeszcze w roku 2007.

W **Bobowej** ośrodek zdrowia znajdował się w budynku gminnym z lat 70. ubiegłego wieku. Gmina wykonała kompleksową modernizację obiektu jeszcze w 2007 roku i wspomagała także zakupy inwestycyjne. Dzisiaj w Bobowej Niepubliczny Zakład Opie-

ki Zdrowotnej obsługuje mieszkańców gminy w zakresie podstawowej opieki medycznej oraz świadczy wiele usług ponadstandardowych. Zabezpiecza masowe imprezy organizowane przez Gminę i jest bardzo aktywny w środowisku. NZOZ uruchomił także filię w Siedliskach, która służy mieszkańcom nie tylko tej części gminy Bobowa, ale i sąsiedniej gminy Łuzna. Największym i najbardziej docenianym przez mieszkańców osiągnięciem NZOZ jest uruchomienie – we współpracy z samorządem - Poradni Rehabilitacyjnej w Bobowej. Oprócz rehabilitacji ambulatoryjnej wykonywana jest także rehabilitacja domowa dla najczęściej chorych pacjentów. Z okazji 5. rocznicy odzyskania praw miejskich, podczas uroczystej sesji Rady Miejskiej NZOZ otrzymał wyróżnienie za działalność na rzecz Gminy w dziedzinie społecznej.

Gminy będąc najbliższą swoich mieszkańców i widząc ich potrzeby starają się pomóc w kluczowych, życiowych sprawach. Gmina **Lipinki** od wielu lat wspiera osoby niepełnosprawne. Współfinansuje - w ramach porozumienia z powiatem gorlickim – Warsztaty Terapii Zajęciowej, a także dowozi tam osoby na wózkach inwalidzkich. Na początku roku 2014 Gmina zakupiła nowy samochód do przewozu osób niepełnosprawnych, a w rozliczeniu przekazała swoje stare samochody. Władze gminy Lipinki były także inicjatorem utworzenia Publicznego Centrum Rehabilitacji w Pagorzynie. Dla potrzeb Centrum zostały wyremontowane i wyposażone sale i gabinety zabiegowe w budynku OSP. Dzisiaj PCR wykonuje 40 tys. zabiegów rocznie w ramach limitowanego kontraktu z NFZ. Niemniej jednak zapotrzebowanie na tego typu świadczenia jest znacząco większe, jako że systematycznie wzrasta liczba osób starszych i przewlekle chorych, po wypadkach i urazach, wymagających kompleksowej rehabilitacji. Gmina przystępując do realizacji tego projektu wychodziła z założenia, iż nakłady wydane na rehabilitację zwracają się wielokrotnie w bilansie życia społecznego i gospodarczego mieszkańców, przyczyniając się także do bardziej zrównoważonego rozwoju całej gminy.

Samorząd **Gorlic** postanowił skonsolidować i skoordynować działania na rzecz osób niepełnosprawnych, wychodząc z założenia, iż tylko działania zaplanowane i skoncentrowane wokół jasno wyznaczonych celów przynioszą wymierne korzyści dla osób oczekujących wsparcia ze strony samorządu. W ramach podjętych działań w strukturach urzędu utworzono stanowisko ds. społecznych oraz powołano Radę Konsultacyjną do Spraw Osób Niepełnosprawnych, jako platformę współpracy ze środowiskiem osób niepełnosprawnych oraz organizacjami pracującymi na ich rzecz. Działania te pozwoliły na podjęcie systemowych inicjatyw planowanych w dłuższym horyzoncie czasowym. Jasno zidentyfikowano priorytety i zadania, którym następnie - w rocznych cyklach - podporządkowano realizację szeregu działań i projektów. Celem takiego podejścia była integracja osób niepełnosprawnych ze zdrową częścią społeczności miejskiej, likwidacja barier dla maksymalnego usamodzielnienia się ludzi z dysfunkcjami, a także popularyzowanie idei wolontariatu wśród mieszkańców, poprzez organizowanie wzajemnej pomocy i uwalnianie na ludzkie problemy i cierpienia. Oddziaływanie takiego podejścia na wszystkich mieszkańców powoduje przełamywanie stereotypów, a także uwalnia na drugiego człowieka, co przekłada się

na wzrost liczby wolontariuszy w Gorlicach. Z początkowej liczby kilku osób zaangażowanych we wsparcie osób niepełnosprawnych wypracowano model współpracy z blisko setką wolontariuszy.

Powiat gorlicki uznał utworzenie Centrum Opieki nad Osobami Starszymi, Opieki Psychiatrycznej oraz Wczesnej Diagnostyki Onkologicznej w Szpitalu Specjalistycznym w Gorlicach za działania modelowe, które odpowiadają na potrzeby całego subregionu sądeckiego, szczególnie w kontekście prognoz demograficznych dotyczących starzejącego się społeczeństwa. Przewiduje się bowiem, iż w najbliższych latach znacząco wzrastać będzie zapotrzebowanie na usługi medyczne dla grupy osób w podeszłym wieku. Szpital w Gorlicach dysponuje kadrę specjalistów z zakresu geriatricznej, psychiatrii, onkologii, radiologii, psychologii oraz rehabilitacji. Od wielu lat funkcjonują tu też oddziały geriatricznej, psychiatrii, medycyny paliatywnej itp. Prężnie działa zespół sprawujący opiekę nad pacjentami z chorobą psychiczną - w miejscu ich zamieszkania. Projekt został przygotowany z myślą o pacjentach powyżej 60 roku życia, w tym osobach niepełnosprawnych. Obejmuje trzy kierunki działań: utworzenie oddziału psychogeriatricznej i oddziału dziennego psychiatrii, remont oddziału psychiatrii oraz alternatywnie oddziału dziennego leczenia, podwójnej diagnozy bądź rehabilitacji psychiatrycznej, a także rozbudowę Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego i zwiększenie liczby łóżek do 60 wraz z utworzeniem Centrum Diagnostyki Onkologicznej i zakupem specjalistycznego sprzętu. Projekt zakończy się w roku 2016 utworzeniem Centrum Opieki nad Osobami Starszymi oraz Opieki Psychiatrycznej, co pozwoli na zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi (szczególnie występującymi u osób w podeszłym wieku) wszechstronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki, niezbędnych do życia na właściwym poziomie w środowisku rodzinnym i społecznym. Przewiduje się, że z usług Centrum, w roku 2018, skorzysta 1 800 osób (w tym 800 niepełnosprawnych).

Powiat zawierciański zrealizował projekt polegający na utworzeniu i wyposażeniu Szpitalnego Oddziału Ratunkowego, który stał się jednostką Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. SOR świadczy opiekę medyczną w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego mieszkańcom powiatów zawierciańskiego i myszkowskiego. W ramach projektu wybudowano oświetlone lądowisko dla helikopterów oraz zagospodarowany został teren wokół Szpitala Powiatowego. Wykonano nowy odcinek dwukierunkowej drogi dojazdowej, która pod budynkiem SOR przechodzi w jednokierunkową pętlę na nasypie, a karetki, w sposób bezkolizyjny podjeżdżają do budynku, a następnie do zamkniętych drzwi, które zapewniają przywożonym pacjentom natychmiastowe znalezienie się w ogrzewanym budynku. Projekt przyczynił się do poprawy bezpieczeństwa 200 tysięcznej populacji mieszkańców dwóch powiatów.

Od czasu, gdy w 2012 roku Stowarzyszenie Pogranicza zrealizowało projekt w zakresie edukacji osób starszych, w gminie **Ropa** rozpoczęły się systematyczne działania mające na celu włączenie seniorów w życie lokalnej społeczności. Pozyskano znaczące środki zewnętrzne na organizację warsztatów terapeutycznych, szkolenia, wycieczki integracyjne.

Dla seniorów najbardziej nobilitujące i wzruszające było prowadzenie przez nich samych warsztatów dla dzieci i młodzieży z zakresu codziennych czynności takich jak przygotowania posiłków, szycia, cerowania, szydełkowania, czy robienia na drutach oraz rękodzieła, w tym wytwarzania ozdób regionalnych i dawnych zabawek. W efekcie tych działań i realizowanych projektów w gminie powołano lokalnych rzeczników aktywnego stylu życia, przygotowano powtarzalną ofertę szkoleniową i systemową promocję takich działań. W aktywizację seniorów włączyły się samorząd gminy Ropa oraz miejscowe parafie. Od kilku lat Stowarzyszenie Miłośników Wsi Ropa stara się także zdobywać środki na prowadzenie Uniwersytetu III Wieku. Okazało się, że nawet, gdy pojawiły się problemy finansowe, UTW nadal działa mając kilkudziesięciu stałych słuchaczy.

Integracją seniorów w gminie **Sękowa** zajął się Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Jednym z podjętych działań była realizacja projektu, którego celem było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu mieszkańców gminy powyżej 60. roku życia oraz stworzenie im szansy na aktywną integrację społeczną. W ramach projektu zaplanowano powołanie Klubu Seniora oraz podjęcie szeregu działań takich jak: cykl comiesięcznych wykładów, wycieczki edukacyjno-kulturalno-krajoznawcze oraz spotkania integracyjne w różnych miejscach gminy. Projekt odpowiadał na wielką potrzebę aktywizacji seniorów. Wzięło w nim udział 50 osób. Największym sukcesem projektu jest jednak to, że po zakończeniu jego realizacji założony wtedy Klub Seniora funkcjonuje nadal i bardzo aktywnie rozwija swoje działalności. Dzisiaj wokół Klubu skupionych jest o wiele więcej osób, niż brało udział w pierwotnym projekcie.

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w **Moszczenicy** zaplanował zindywidualizowany, trzyletni program pomocy w wychodzeniu z problemów społecznych dla 60 osób, w tym 52 kobiet. Praca z każdym z beneficjentów trwała przez rok. W ramach zwiększania motywacji uczestników – jedna - najbardziej zaangażowana osoba z każdego roku mogła uczestniczyć w zajęciach w roku następnym. Fundusze na taki bonus wyłączała sam GOPS. I chociaż tylko - lub aż - pięć osób znalazło stałą pracę, to zmieniło się naprawdę dużo, zwłaszcza w sferze mentalnej obu stron. Uczestnicy podkreślali wzrost swej pewności wobec świata, w tym wobec instytucji, urzędników i pracodawców, a kontakt pracowników GOPS z podopiecznymi nabrał zupełnie innego wymiaru. Projekt – już po zakończeniu finansowania - w dalszym ciągu jest kontynuowany ze środków własnych gminy.

Od ponad 30 lat w **Szczekocinach** funkcjonowało Pogotowie Ratunkowe, które na przestrzeni lat było w strukturach różnych jednostek opieki zdrowotnej, jednak w 2007 planowano likwidację tej jednostki. Władze Szczekocin rozpoczęły więc starania o to, by po reformie ratownictwa medycznego dalej stacjonowała w mieście karetka pogotowia. Odległość do Zawiercia wynosi bowiem około 40 km, co przekładałoby się na skuteczność niesienia pomocy pacjentom. Podjęto więc decyzję o ponoszeniu bieżących kosztów utrzymania komunalnego budynku stacji z budżetu gminy. Ten argument przesądził o tym, że dzisiaj istnieje Zespół Ratownictwa Medycznego w Szczekocinach, który podlega Stacji Pogotowia Ratunkowego w Zawierciu (jest podstacją), która z kolei wchodzi

w skład Rejonowego Pogotowia Ratunkowego w Sosnowcu. Gdy 3 marca 2012 r. pociąg Interregio „Jan Matejko” relacji Warszawa-Kraków wjechał na tor kolizyjny i zderzył się czołowo z pociągiem TLK z Przemyśla w okolicach Szczekocin Zespoły Ratownicze ze Szczekocin były na miejscu pierwsze i jako pierwsze podjęły akcje ratowniczą.

Nadwaga i otyłość są coraz większym problemem naszej cywilizacji. Jest to także duży problem wśród dzieci, które jedzą za dużo i stosują nieodpowiednią dietę, a przy tym mało się ruszają. Niechętnie też poddają się tradycyjnemu leczeniu nadwagi czy otyłości. Obecnie na rynku usług medycznych pojawiła się możliwość opieki nowej generacji - teleopieki, która wykorzystuje najnowsze zdobycze techniki. Rozwój telekomunikacji w połączeniu z innowacyjnym oprogramowaniem komputerowym pozwala na monitorowanie pacjenta w miejscu oddalonym od lekarza i lecznicy. Firmy zajmujące się teleopieką wykorzystują zdobycze techniki nie tylko w bogatych krajach, ale także i w Polsce. Miasto **Zawiercie** we współpracy z firmą Telecare uruchomiło pilotażowy projekt skierowany do dzieci i młodzieży z nadwagą, w którym wzięło udział 50 uczniów z 3 szkół. Program realizowany jest przy pomocy systemu telemedycznego. Objęci programem uczniowie łączą się z lekarzem za pośrednictwem komputera z dostępem do Internetu, podają mu aktualne dane o swoim stanie zdrowia oraz wagę. Otrzymują wtedy zindywidualizowany plan ćwiczeń fizycznych i instrukcje dotyczące diety. Dane są przetwarzane, a postępy prozdrowotne uczniów monitorowane. Program został bardzo dobrze przyjęty w środowisku szkolnym – przez nauczycieli, uczniów i rodziców. Ma już swoich naśladowców nie tylko w innych zawierciańskich gminach, ale także i w sąsiednim powiecie częstochowskim. Wszyscy uznają, że jest to znakomity przykład zastosowania technik informatycznych w profilaktyce zdrowotnej. Projekt promuje zdrowy styl życia, a młodzież biorąca w nim udział uczy się prawidłowych postaw, które będą przynosić korzyści w przyszłości.

Dobre praktyki – rekomendacje dla JST uczestniczących w projekcie

Zarówno opisy dobrych praktyk, jak i filmy prezentujące dokonania samorządów zaangażowanych w projekt, miały pokazać możliwości promocji osiągnięć JST i wskazać, że warto - po zakończeniu każdego udanego projektu - podsumować jego realizację w postaci opisu działań oraz rekomendacji dla innych, które pozwolą na uniknięcie popełnienia tych samych błędów w przyszłości i skorzystanie z innowacyjnych, ale przetestowanych już w działaniach, rozwiązań.

Platforma do konsultacji społecznych przygotowana w ramach projektu

Barbara Łączna

Ekspert Związku Powiatów Polskich, sekretarz redakcji Dziennika „Warto Wiedzieć”. Od wielu lat kieruje projektami badawczymi i doradczymi ZPP. Samorządowiec, szkoleniowiec, przedsiębiorczy. Współautorka szeregu lokalnych i regionalnych strategii rozwoju oraz strategii promocyjnych. Organizator i prelegent wielu konferencji tematycznych poświęconych samorządowi terytorialnemu.

Konsultacje społeczne – definicje i regulacje prawne

Konsultacje społeczne to fundament budowy społeczeństwa obywatelskiego, w którym zapewnia się obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu publicznym, oraz w którym istnieją prawne gwarancje tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli. Konsultacje społeczne polegają na możliwości wyrażenia przez członków zbiorowości swoich poglądów na temat przedstawionego zagadnienia. Jest to także rodzaj dialogu władzy publicznej z mieszkańcami, którego celem jest uzyskanie opinii na temat spraw istotnych dla danego obszaru i zamieszkującej go społeczności. Rezultatem konsultacji jest większa wiedza decydentów (polityków, urzędników) o postrzeganiu danej sprawy przez odbiorców danej regulacji/decyzji (obywateli, mieszkańców). Systemowe prowadzenie konsultacji społecznych umożliwi członkom określonej zbiorowości włączenie się w życie publiczne poprzez wyrażanie opinii w kwestii zamierzeń i prac podejmowanych w odniesieniu do tej zbiorowości przez jej liderów (przywódców).

Celami pośrednimi konsultacji społecznych jest zgromadzenie brakujących danych, rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach i zwiększenie akceptacji dla tworzonego rozwiązania. Konsultacje nie są natomiast po to, by przekonać obywateli/mieszkańców do rozwiązania proponowanego przez decydenta/urząd - ten aspekt metodologiczny definiuje się jako public relations.

Unia Europejska rekomenduje następujące standardy konsultacji społecznych:

- właściwa, konkretna i rzeczowa informacja winna być przekazywana każdemu uczestnikowi konsultacji;
- konsultacjami muszą zostać objęte wszystkie grupy docelowe;
- prowadzenie konsultacji musi być prowadzone za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników;
- po zakończeniu konsultacji musi zostać opublikowany raport opisujący wyniki konsultacji oraz sposób ich wykorzystania w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

Podczas warsztatu *Kongresu Wolności w Internecie* eksperci społeczni i przedstawiciele administracji opracowali Siedem Zasad Konsultacji. Są one częścią Kodeksu Konsultacji, który prostym językiem opisuje najważniejsze reguły konsultacji i praktyczne wskazówki do ich stosowania tj.: dobrą wiarę, powszechność, przejrzystość, responywność, koordynację, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego¹¹.

W Polsce istnieje szereg uregulowań dotyczących procesu konsultacji. Zalecenia dotyczące konsultacji znajdują się w licznych ustawach, rozporządzeniach i innych przepisach. Podstawą do przeprowadzania konsultacji na poziomie samorządowym są w szczególności ustawy o:

- samorządzie gminy;
- samorządzie powiatu;
- samorządzie województwa;
- działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale, społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- pomocy społecznej.

Zgodnie z ustawami samorządowymi, w tym ustawie o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa, jednostki samorządowe są zobowiązane przeprowadzać konsultacje społeczne w sytuacjach określonych w tych ustawach, w tym w szczególności w przypadkach m.in.: tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic; nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic; tworzenia jednostki pomocniczej (sołectwa, osiedla); ustalania i zmiany nazwy gminy oraz siedziby ich władz; tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic; ustalania i zmianie nazw powiatów oraz siedziby ich władz. Konsultacje te mają charakter obligatoryjny. Każda z tych ustaw dopuszcza jednak możliwość prowadzenia konsultacji w „sprawach ważnych dla gminy, powiatu, województwa”. Konsultacje mają wtedy charakter nieobowiązkowy, fakultatywny. To samorząd decyduje o tym, czy dana sprawa wymaga zasięgnięcia opinii mieszkańców czy też nie.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określany jest uchwałą rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów). Zasady konsultowania projektów aktów prawa lokalnego z organizacjami pozarządowymi muszą być obligatoryjnie zawarte w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 5). Wymóg ten może być zrealizowany przez zawarcie tych zasad w rocznym lub w wieloletnim programie współpracy z trzecim sektorem.

11 Źródło: (<https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03/Kodeks-Konsultacji.pdf>)

Konsultacje społeczne – działania w projekcie

W każdej JST biorącej udział w projekcie została wdrożona internetowa platforma do konsultacji społecznych. Serwis ma formę witryny internetowej, po której mogą poruszać się użytkownicy. Zawiera kilka elementów funkcjonalnych: listę konsultacji, archiwum, stronę „O konsultacjach społecznych”, moduł rejestracji i logowania oraz kontakt. Serwis po otwarciu prezentuje aktualną listę konsultacji.

Na stronie „Lista konsultacji” znajdują się konsultacje o statusie „Publiczna” i „Modyfikowana”. Dla każdej konsultacji prezentowane są dane: temat konsultacji, krótki opis, status, data publikacji i data planowanego zakończenia. Dodatkowo na stronie z listą konsultacji znajduje się możliwość zaproponowania tematu nowej konsultacji. Wybranie „Zaproponuj nowy temat konsultacji” przekierowuje do strony „Kontakt”, gdzie użytkownik ma możliwość wpisania w treść wiadomości swoją propozycję. Temat takiej wiadomości jest uzupełniany automatycznie, jako „Propozycja konsultacji”. Strona umożliwia zatem użytkownikowi zapoznanie się z listą konsultacji, wybranie konsultacji, z którą użytkownik chciałby się lepiej zapoznać, przekierowanie do strony „Kontakt” oraz opuszczenie strony poprzez wybranie globalnych elementów sterujących serwisu (menu główne).

Po wejściu na moduł „Konsultacji” i wybraniu jednej z nich, użytkownik przenoszony jest do miejsca opisu dotyczącego konsultowanego dokumentu. Po zapoznaniu się z nim ma możliwość skorzystania z modułu „Ankieta”. Moduł ten zawiera narzędzie ankiety internetowej, która służy pozyskiwaniu opinii, ocen, danych i informacji o meritum konsultacji. Strona umożliwia wypełnianie ankiety w trybie jawnym lub anonimowym. Po uzupełnieniu ankiety przez użytkowników strony (uczestników konsultacji) - administrator serwisu ma możliwość wygenerowania prostych statystyk. Wygenerowane dane obejmują tabele frekwencji poszczególnych pytań z informacją o rozkładach brzegowych (w przypadku pytań otwartych jest to lista wszystkich wypowiedzi oraz wykresy frekwencji odpowiedzi na poszczególne pytania w formie graficznej (format png).

Oprogramowanie do konsultacji społecznych daje także możliwość uruchomienia forum dyskusyjnego. Strona „Forum dyskusji” służy do pozyskiwania opinii użytkowników na temat meritum konsultacji. Forum zawiera tematy (wątki), które odnoszą się do danej konsultacji.

Wyświetlanie postów na forum uzależnione jest od decyzji administratora, co do trybu funkcjonowania forum (forum moderowane i niemoderowane). Użytkownik niezalogowany może jedynie przeglądać „Forum dyskusji”, natomiast próba dodania nowego postu prowadzi do przekierowania do strony logowania/rejestracji. Zalogowanie powoduje powrót do strony „Forum dyskusji”.

O rodzaju danych wymaganych od uczestników – na etapie rejestracji - decyduje administrator. Administrator ma do dyspozycji „edytor”, który umożliwia mu stworzenie tekstu multimedialnego opisującego ideę funkcjonowania konsultacji społecznych z perspektywy danego JST.

Strona ma charakter opisowo-informacyjny - zawiera dane wprowadzone poprzednio w procesie dodawania nowej konsultacji. Administrator ma możliwość usuwania „Konsultacji archiwalnych”, pobierania wybranych konsultacji w postaci pliku PDF oraz pobierania wyników wybranych ankiet w postaci pliku CSV. Administrator może także - w określonym zakresie - możliwość samodzielnej zmiany wyglądu serwisu - może określić kolory, logo, czy układ poszczególnych elementów.

W ramach projektu zrealizowane zostały także szkolenia dla osób odpowiedzialnych - w poszczególnych urzędach - za PR, promocję, kontakty z NGO oraz konsultacje społeczne. Przeszkoleni zostali także informatycy pracujący w uczestniczących w projekcie gminach i powiatach. Podczas szkolenia omówiono samą ideę konsultacji społecznych oraz wykorzystywanie Informatycznej Platformy Konsultacji Społecznych przygotowanej w ramach projektu. Przedstawione zostały sposoby angażowania mieszkańców w prowadzone konsultacje społeczne, m.in. z wykorzystaniem dostępnych na platformie ankiet i forum dyskusyjnego.

Konsultacje społeczne – rekomendacje dla JST uczestniczących w projekcie

Dialog z mieszkańcami wzmacnia zaangażowanie i zainteresowanie wszystkich stron procesu tworzenia, wdrażania i przestrzegania regulacji organizujących przestrzeń działań publicznych w wielu wymiarach: prawnym, społecznym, środowiskowym, urbanistycznym itd. Pozwala na uaktywnienie środowisk, które będą miały szansę na wypowiedzenie swoich opinii, stanowisk, czy propozycji itp. przed podjętymi decyzjami i działaniami administracji, których skutki w pewien sposób dotkną ich bezpośrednio lub pośrednio. Samorządy uczestniczące w projekcie „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy (...)” otrzymały informatyczne narzędzie do konsultacji społecznych i to od nich tylko zależy, czy je efektywnie wykorzystają do komunikacji z mieszkańcami.

Ważne, aby samorządy korzystające z tego typu narzędzi zadbały o regularność ogłaszania konsultacji społecznych z ich pomocą. Aktywność potencjalnych uczestników konsultacji powinna być stymulowana częstym ich przeprowadzaniem. Tworzy to atmosferę społeczeństwa obywatelskiego i powinno wywołać systematyczny wzrost zainteresowania konsultacjami społecznymi w danej społeczności.

Duże znaczenie mają również czynności związane z promocją portalu, idei konsultacji społecznych, jak i poszczególnych ogłoszonych konsultacji, za pomocą mediów społecznościowych i lokalnych portali internetowych. Każdorazowo informacja o ogłoszeniu konsultacji powinna być udostępniona na wszystkich profilach portali społecznościowych, którymi dysponuje organizator konsultacji, również prywatnych profilach osób zaangażowanych w organizację konsultacji, z zawartą prośbą o dalsze udostępnianie w celu dotarcia do jak największej liczby zainteresowanych osób. Analogicznie prośba o publikację powinna być wysyłana do wszelkich lokalnych mediów internetowych i tradycyjnych, oraz profili na portalach społecznościowych związanych z daną społecznością.

Związek Powiatów Polskich jest stowarzyszeniem powiatów broniącym interesów wspólnot lokalnych poprzez:

- ▶ reprezentowanie powiatów na forum ogólnopolskim i międzynarodowym,
- ▶ inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządów terytorialnych,
- ▶ propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych i zadań z zakresu administracji rządowej,
- ▶ inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw mających wpływ na rozwój społeczności powiatowych,
- ▶ inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących społeczno-gospodarczemu rozwojowi powiatów, nawiązywanie kontaktów zagranicznych oraz wymianę naukową i kulturalną,
- ▶ prowadzenie pracy informacyjnej, konsultacyjnej i programowej mającej na celu rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego,
- ▶ prowadzenie działalności wydawniczej i promocyjnej, dotyczącej problematyki Związku i jego członków.

Związek Powiatów Polskich jest największą ogólnopolską organizacją samorządową (pod względem liczby zrzeszonych w stosunku do ogółu powiatów). Obecnie do ZPP należy 312 samorządów powiatowych.

SIEDZIBA

Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa
Plac Defilad 1

BIURO (adres do korespondencji)
Biuro Związku Powiatów Polskich
33-300 Nowy Sącz, skr. pocztowa 119
e-mail: biuro@powiatypolskie.pl
tel. 18 477 86 00

www.zpp.pl



www.wartowiedziec.org



**DZIENNIK
WARTO WIEDZIEĆ**
*nowoczesna platforma
wspierająca rozwój
społeczeństwa
informacyjnego*

ISBN 978-83-62251-12-4



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA