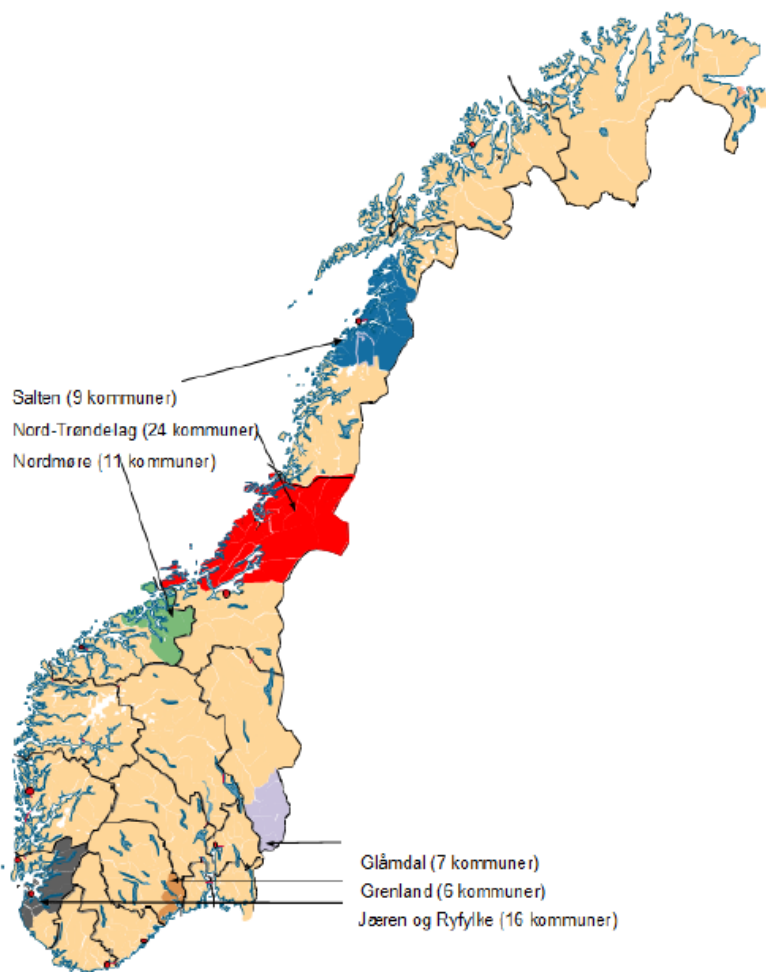


Współpraca między gminami w Norwegii - konsekwencje, możliwości i wyzwania

Einar Leknes, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes og Asbjørn Røiseland



Metoda badawcza



Zebranie informacji na temat usług w ramach różnych form współpracy miedzysamorządowej (WMS) – etap I

Zebranie informacji na temat zakresu i ważności WMS; gminna baza informacyjna - 70-80 gmin-wywiad telefoniczny
Analiza zakresu wydatków budżetowych – etap II

- Analiza dokumentów i stron internetowych np. Raportów o stanie mienia komunalnego; raportów z kontroli; raportów z różnych form współpracy; budżetów
- Wywiady z personelem zatrudnionym w gminach (kommune); władzami politycznymi i personelem administracyjnym i radami nadzorczymi.
- Analiza i dyskusja wyników badan dokumentów i wywiadów
- Kwestionariusze – członkowie władz gmin
- Porównawcza analiza konsekwencji i form WMS przekrojowo w gminach

Zadania i usługi we współpracy między gminami

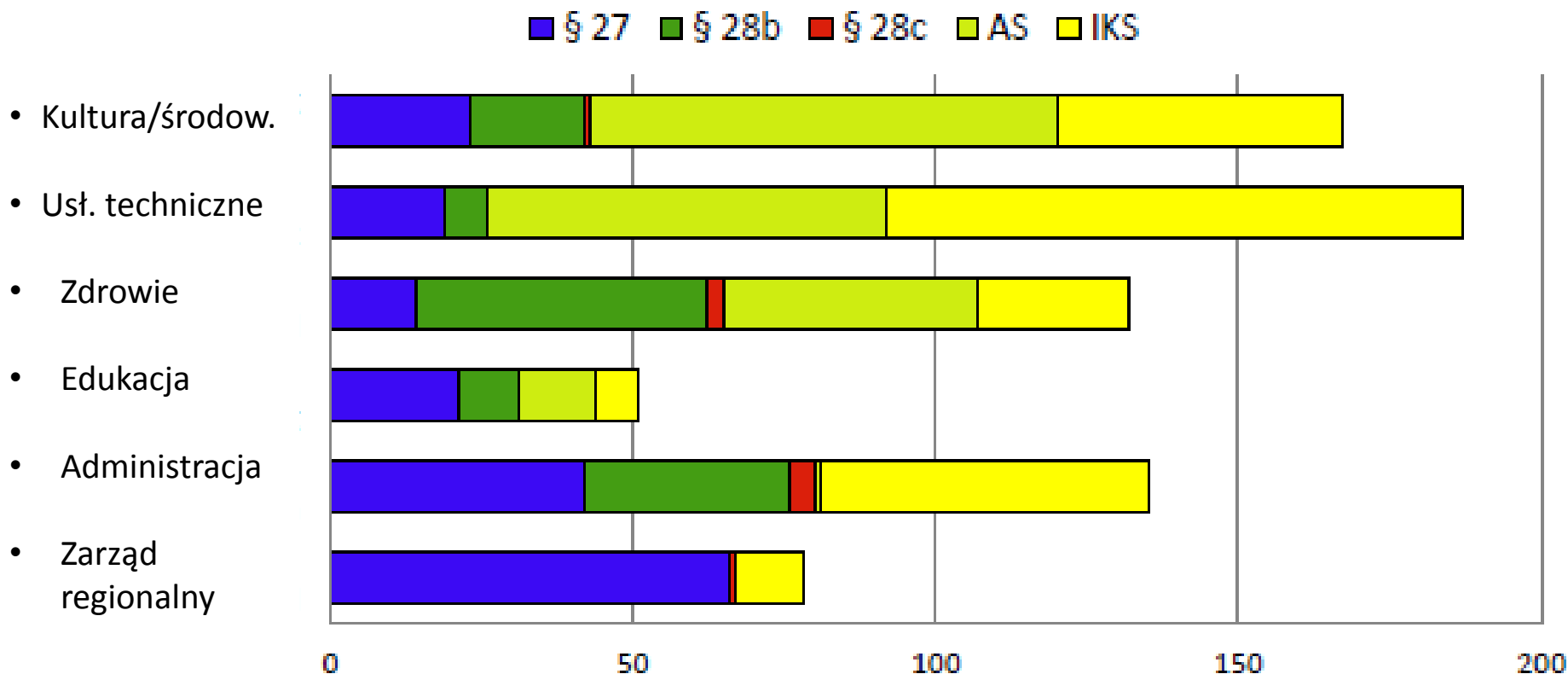


- › Możemy mówić o dość wyraźnych tendencjach, jeżeli chodzi o to które modele współpracy są wykorzystywane do różnych zadań i usług:
- › Umowy o współpracy - § 28 b i c (współpraca oparta na tzw. Gminie przejmującej, wykorzystywana w zakresie usług społecznych, zarządzanie nieruchomościami, w tym terenami leśnymi),
- › Związek Komunalny (IKS) (usługi techniczne i administracyjne, woda i ścieki, renowacja kościołów, prowadzenie muzeów)
- › współpraca § 27 (organizacyjne zasady dla zarządów regionalnych, kontrolujących, usługi zdrowotne),
- › współpraca w formie spółki akcyjnej (AS) (zarządzanie nieruchomościami, energia, media)

Zadania i usługi we współpracy międzysamorządowej (WMS)



Około dwa razy więcej formalnych WMS występuje w Norwegii niż samych gmin;
Każda gmina uczestniczy w przeciętnie 11 WMS.



Zadania i usługi we współpracy międzysamorządowej



- › Istniejące modele współpracy są zbyt wymagające i skomplikowane na etapie podejmowania współpracy, ale także zmienić – większość przypadków współpracy międzysamorządowych jest opartych na umowach (proste zasady)
- › To dotyczy szczególnie małych gmin, które są szczególnie w potrzebie rozwinięcia współpracy między gminami. Małe gminy mają najmniej zasobów, jeżeli chodzi o ekspertyzę i finanse, by zacząć taką współpracę.

Zadania i usługi we współpracy międzysamorządowej

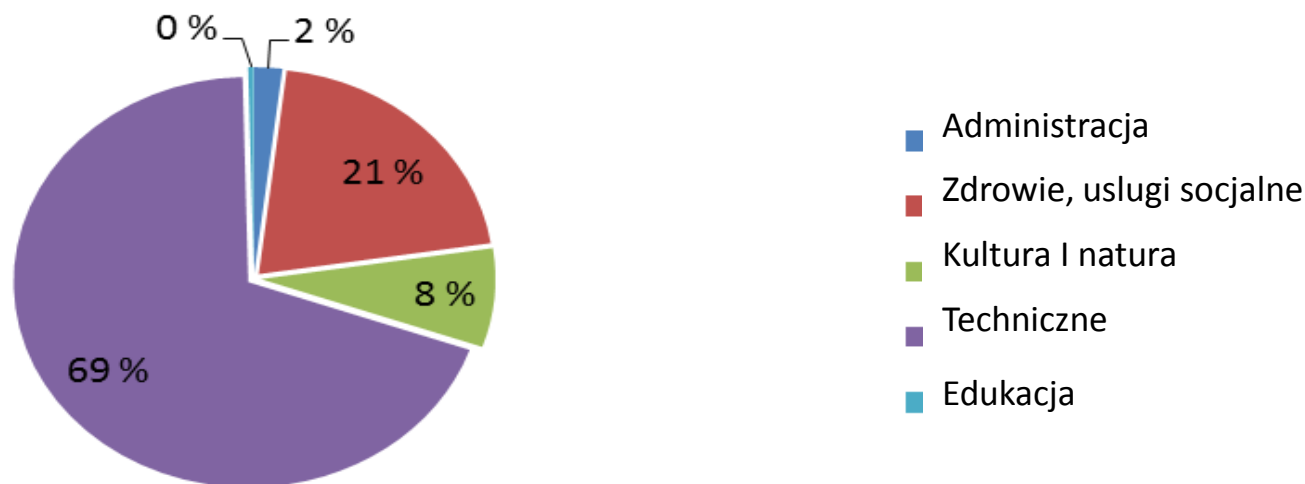


- › Na dzień dzisiejszy jest ok.. 850 przypadków współpracy międzysamorządowej w Norwegii
- › Ok. 200 przypadków opartych na modelach § 27 § 28 b i c, AS
- › Ok. 250 przypadków współpracy w formie IKS (Związek Komunalny)
- › Ok. 400 przypadków współpracy między gminami opartych na umowach bez żadnych struktur nadrzędnych któregokolwiek z modeli

Budżet w WMS



Struktura dochodów gmin w ramach współpracy międzysamorządowej z podziałem na sektory usług (2010)



W stosunków do kosztów operacyjnych brutto stanowi udział przychodów gmin w firmach `współpracy międzysamorządowej` 7,1 %

Jesli chodzi o zakres ekonomiczny wspolpracy międzysamorządowej to odpowiada ona dziesięciu procentom wydatkow na bieżaca działalność operacyjną gmin w Norwegii.

Konsekwencje WMS



-
- › **Motywacja do współpracy?**
 - › **Konsekwencje dla lokalnej demokracji i kontroli?**
 - › ***Otwarte czy zamknięte dla obywateli? Wiedza obywatele kto jest odpowiedzialny i za co?***
 - › **Środowiska profesjonalne?**
 - › ***Oszczędności?***
 - › **Konsekwencje dla usług i zadań w gminach?**
 - › **Co z poziomem zarządzania w WMS?**

Formy organizacyjne współpracy międzysamorządowej w Norwegii



› § 27 i § 28 prawo o gminach

Struktura: rada polityczna gminy (kommunestyre); zastępczy organ polityczny (Formannskap); najwyższy lider administracji w gminie (Rådman), mąż zaufania wybrany przez obywateli (ordfører) właściciele to obywatele; integracyjna część gminy; odpowiedzialność nieograniczona; podmiot prawny – delegowania władzy szczególnie do gminy goszczącej która ma polityczną władzę

› współpraca między gminami firmy IKS - prawo o firmach WMS

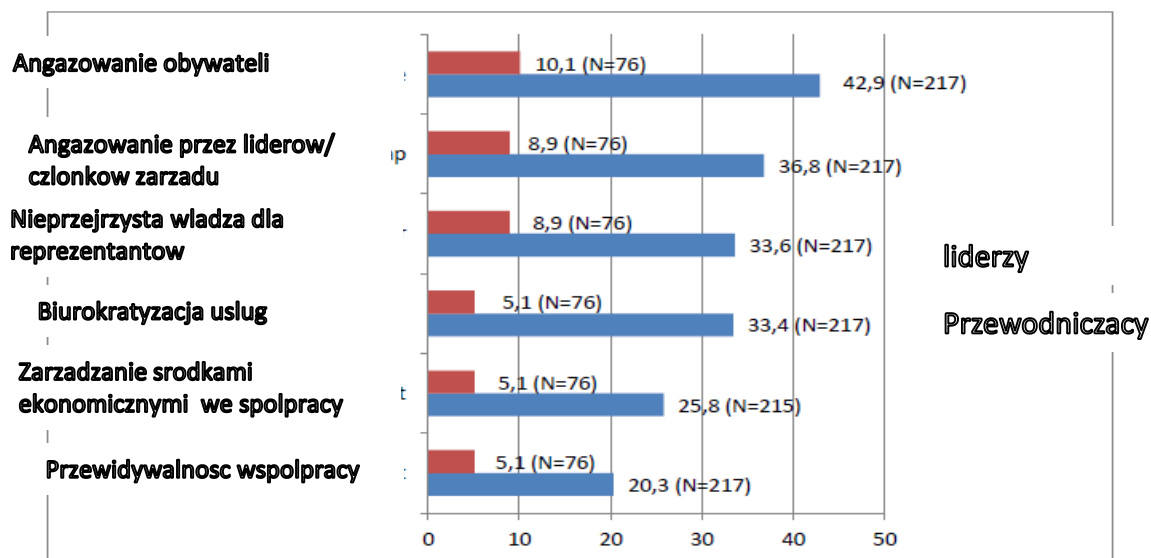
Struktura: Zarząd (styre); lider odpowiedzialny za dzienną działalność operacyjną (daglig leder) właściciele – ograniczeni do gminnych podmiotów gospodarczych - odpowiedzialność nieograniczona. Niezależny podmiot prawny

› współpraca spółka akcyjna AS prawo o spółkach

Struktura: generalne zgromadzenie akcjonariuszy (generalforsamling); Zarząd (styre); lider odpowiedzialny za dzienną działalność operacyjną (daglig leder) właściciele – nieograniczeni (gmina, prywatni); odpowiedzialność ograniczona do zdeponowanego kapitału; Niezależny podmiot prawny –

mniejsza możliwość delegowania administracyjnej władzy – władzy w sprawach zasadniczych nie można delegować

Wyzwania związane z prowadzeniem współpracy międzysamorządowej



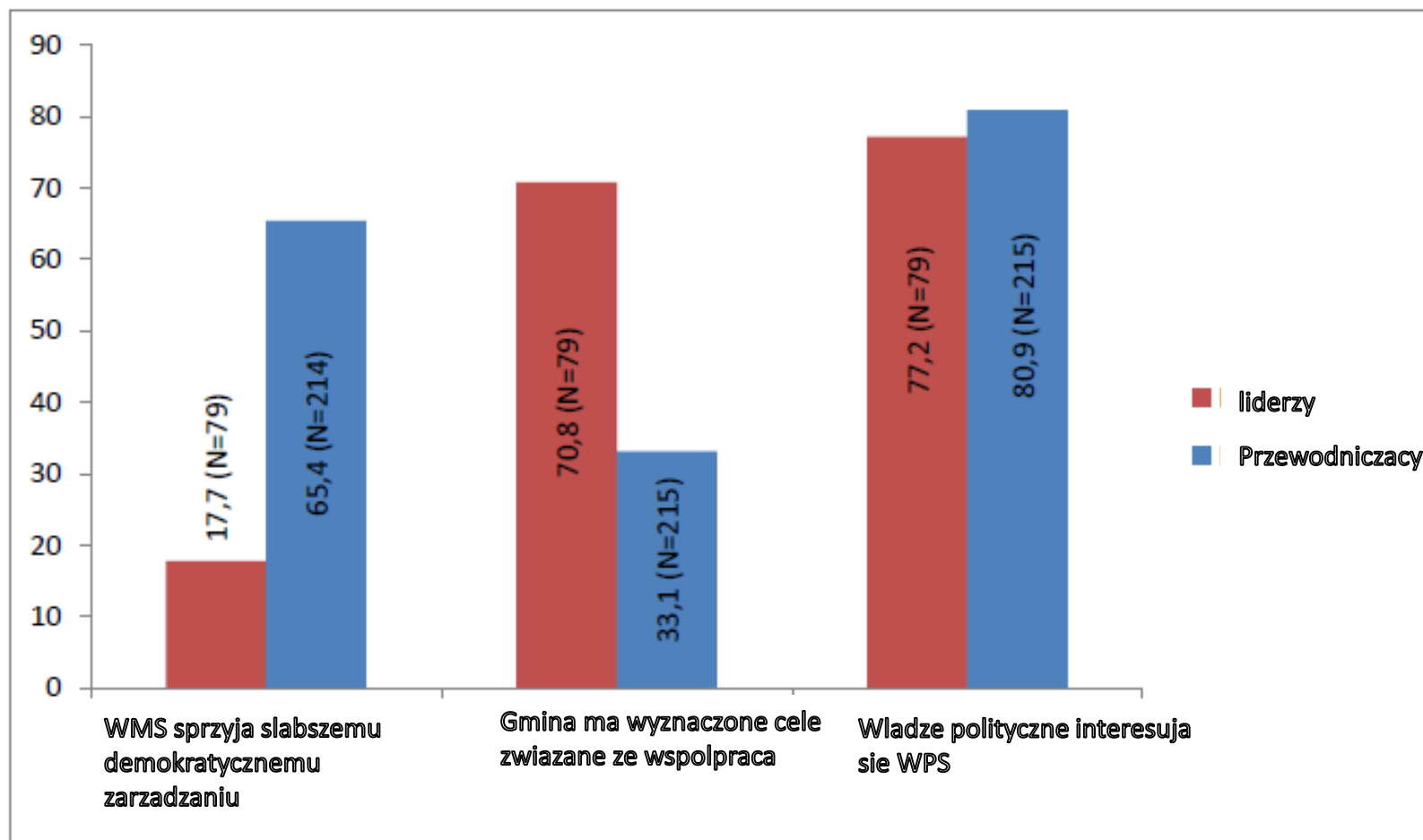
Figur 8.1 Problemy we WMS udzial odpowiedzi 'w duzym stopniu' i 'w bardzo duzym stopniu' w procentach

Tabell 8.1:

Problemy we WMS podzial na typy wspolpracy - czlonkowie zarzadu gminy
n=217

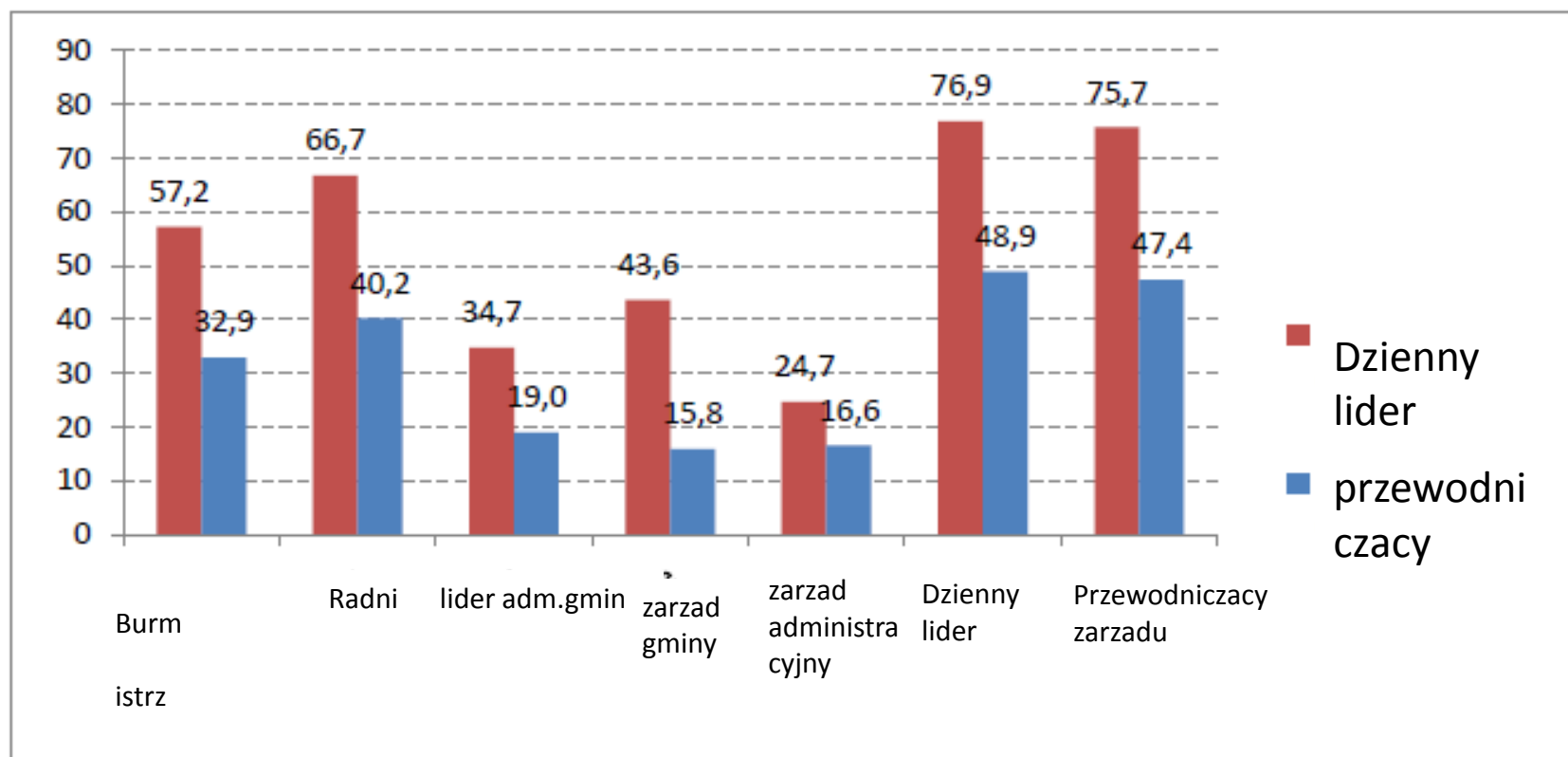
	IKS/AS	Gmina goszczaca	Wspolpraca \$27	Wspolpraca Oparta na umowach
Angazowanie obywateli	50,9	33,0	29,4	31,7
Angazowanie przez liderow/czlonkow zarzadu	42,7	26,1	20,6	20,2
Nieprzejrzysta wladza dla reprezentantow	42,7	28,4	22,5	18,3
Zarzadzanie srodkami ekonomicznymi we spolpracy	31,7	27,1	19,3	14,7
Biurokratyzacja uslug	26,1	25,7	19,3	15,6
Przewidywalnosc wspolpracy	21,6	19,7	15,1	16,5

Wyzwania związane z prowadzeniem współpracy międzysamorządowej – c.d.



Figur 8.2: A Procent udział odpowiedzi 'trochę/bardzo się zgadzam' z tym stwierdzeniem liderzy i przewodniczący we WMG

Percepcja możliwości wpływu na sposób realizacji współpracy międzysamorządowej



Figur 8.3: Procent ocena wpływu na WMS z podziałem na grupe respondentow. Odsetek który odpowiedział 'duży/bardzo duży wpływ'

Konsekwencje dla lokalnego zarządzania i kontroli



› *Koszty transakcyjne dojścia do porozumienia*

- negocje w fazie rozwijania WMS raczej niż koszty związane z działalnością operacyjną
- ***Fragmentacja - wyzwania***
- Związane ze złą orientacją, przejrzystością i dostępem do informacji
- **politycznym zakotwiczeniem procesów współpracy** - ze ciężiej zdefiniować kto tak naprawdę ma odpowiedzialność - nie tylko dla gmin ale i także dla obywateli

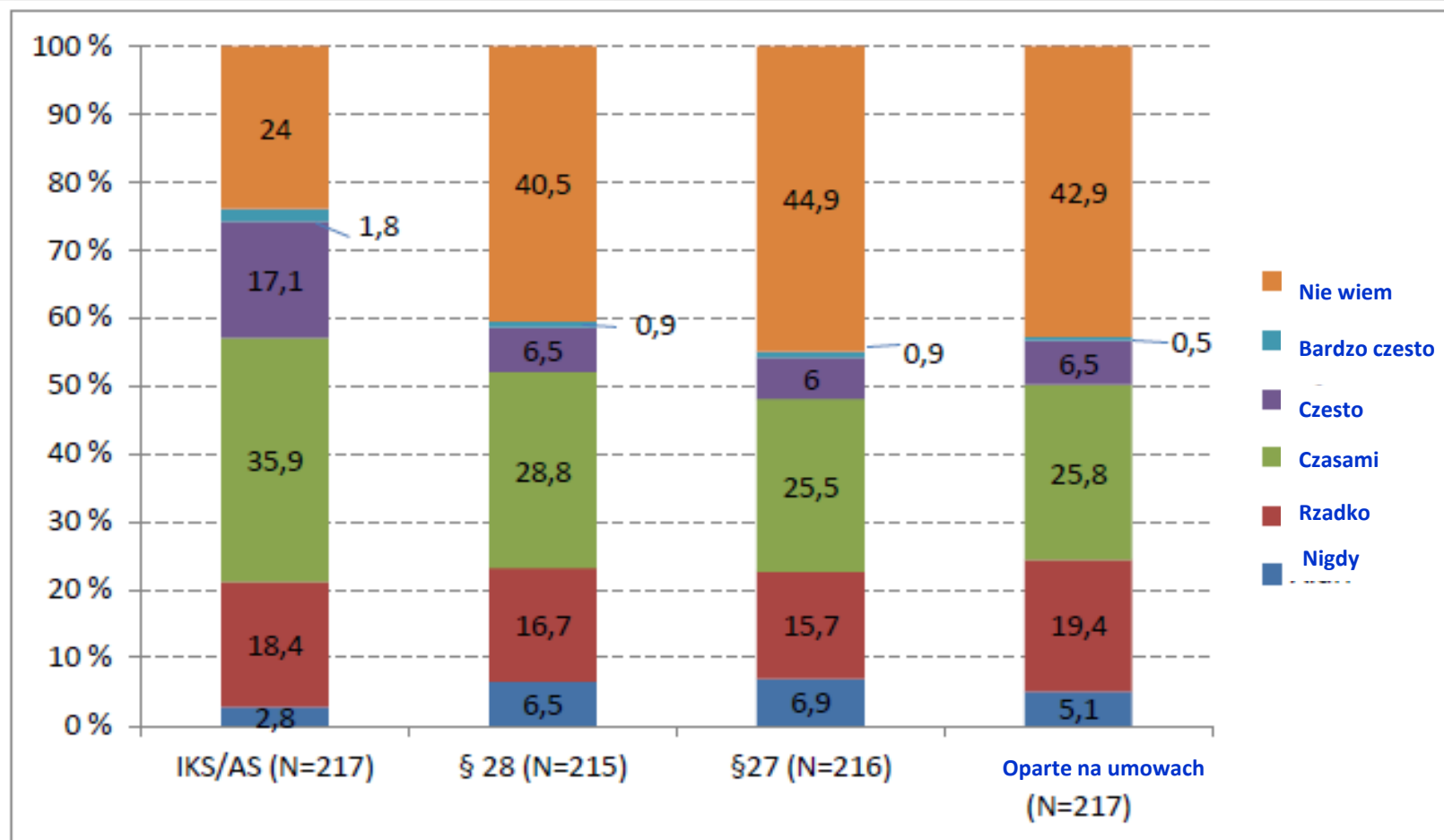
- ***Wyzwania związane z rozproszeniem odpowiedzialności***
- Zarząd gmin może utracić władzę i znaczenie
- z perspektywy czasu może pogarszać się zaufanie między obywatelami gdy zadania i usługi są świadczone przez innych aktorów

Wiedza i przejrzystosc



- › *Nasze dane wskazują że większość przewodniczących (formannskapsmedlemmer – najwyższy organ polityczny w gminie) nie ma wiedzy na temat dostępności informacji o WMS*
- › *Niewielka świadomość i uwaga w związku ze WMS - między większością przewodniczących najwyższego organu politycznego w gminie*
- › *Generalnie wiedza o IKS/AS jest większa, niż o § 27 czy § 28 b i c*
- › *Uwaga się że bardziej zinstytucjonalizowane modele współpracy z legalnego punktu widzenia mają wyższą kompleksowość struktury organizacyjnej (§ 27 i § 28 b i c) – są mniej przejrzyste dla polityków.*

Regionalna polityczna kontrola i zarządzanie?



Figur 8.6: Przeprowadzone kontrole administracyjne z podziałem na formy WMS

Efekty ekonomiczne



- › *Ekonomiczne efekty w postaci oszczędności dotyczą:*
- › *dużej działalności operacyjnej w formie na przykład inwestycji we wspólne konstrukcje i urządzenia*
- › *“specjalistycznych” zadań administracyjnych*
- › *Współpraca dotycząca zakupów (rabat przy dużych zakupach większa produktywność przy zakupie usług)*
 - *Np: zakup, wspólnych systemów informatycznych*
 - *zakup usług straży pożarnej i pogotowia*
 - *Brak oszczędności:*
 - *Opieka socjalna nad dziećmi, edukacja – ponieważ np. zakres usług nie zmienia się i nie można wykonać ich szybciej.*
 - *Mniejsze gminy (poniżej 3000) oszczędzają więcej niż duże gminy (6000)*

Konsekwencje dla gminy współpracujących



- › *Wspolpraca ma bezpośredni wpływ na to iż część zadań jest poza wewnętrznym portfolio gminy*
- › *Malo dowodów na ze gmina matka ulega rozproszeniu*
- › *Wspolpraca ma funkcje koordynacyjna co wspiera inne zadania które należą do gminy matki.*
- › *Wspolpraca daje możliwość by wykorzystać własne zasoby bardziej efektywnie.*
- › *To dotyczy mniejszych gmin*
- › *efekt zmniejszenia obciążenia `politycznego i administracyjnego zarządzania` w małych i dużych gminach.*

Poziom zarządzania w różnych formach WMS?



- › *Poziom zarządzania we WMS oznacza: formalne i nieformalne współpracy międzysamorządowe wewnątrz i pomiędzy sektorami gdzie polityka jest wypracowywana i gdzie zarządzanie tak naprawdę ma miejsce.*
- › *Funkcjonalny poziom zarządzania ale nieformalny poziom administracyjny – rozwinięty we wszystkich obszarach objętych badaniem (szczegolne sektor techniczny i administracja)*
- › *Możemy wnioskować ze:*
 - *Zarządzanie na poziomie WMS powoduje nowe wyzwania dla gmin:*
 - *w związku z wdrażaniem systemów kontroli*
 - *w związku z zapobieganiem rozwijaniu sie wewnątrzgminnych politycznych / administracyjnych elit rządzących*

Wnioski I: konsekwencje



- › ***Współpraca*** międzysamorządowa jest ***ważna dla wielu gmin***, bowiem pozwala dostarczyć usługi, za które gmina ma odpowiedzialność do wszystkich obywateli
- › ***Współpraca*** międzysamorządowa wpływa korzystnie na budżety gmin i na jakość dostarczanych usług
- › Szczególnie dla mniejszych gmin ten proces jest bardzo przydatny
- › ***Nie tylko pozytywne efekty***: w praktyce istnieją także wyzwania dotyczące procesu zarządzania i kontroli
- › Wiele form współpracy w różnych dziedzinach między samorządami - przyczynia się do rozwijania funkcjonalnych poziomów zarządzania między gminami.

Wnioski II: modele współpracy



- › *Poszczególne modele współpracy międzygminnej są związane z typami zadań i usług.*
- › *Istniejących pięć modeli nie pokrywa zapotrzebowania na formy organizacyjne współpracy międzysamorządowej*
- › *Dostępne modele współpracy są uważane za wymagające jeżeli chodzi o nakłady pracy związane z ich zakładaniem i zmianami – to szczególnie w przypadku małych gmin - które mają największą potrzebę by nawiązać taką współpracę a także mają najmniejsze kompetencje i wydajność by zakładać współpracę.*

Wnioski III: kilka funkcji



Ważny cel tej współpracy to:

- › Modernizacja, ale i rozwój usług gminnych
- › koordynacja i wzajemne zrozumienie między gminami
- › nauka oparta na wzajemnej wymianie doświadczeń - *rozwój 'dobrych praktyk'*
- › uzyskanie jak najbardziej elastycznych i spójnych rozwiązań
- › *Regionalna solidarność*
- › mniej hierarchiczny sposób zarządzania i kontroli
- › *Możliwość zachowania istniejącej struktury organizacyjnej w gminach*
- › lepsze zrozumienie przez gminy ich pozycji w perspektywie porównawczej z innymi gminami