

P

lanowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych

pod redakcją
Jarosława Bobera



Publikacja *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych* prezentuje propozycję systemowych rozwiązań dotyczących doskonalenia działań administracji lokalnej. Jej podstawowym celem jest upowszechnienie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) w jednostkach samorządu terytorialnego, umożliwienie jej praktycznego wykorzystania oraz wsparcie szeroko rozumianych działań na rzecz podniesienia jakości zarządzania w administracji publicznej.

Metoda PRI stanowi przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej. Jej konceptualnych korzeni należy szukać w nurcie działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne). Widoczne jest również jej zakorzenienie w reformach administracyjnych drugiej generacji (zarządzanie współuczestniczące). Z tego pierwszego nurtu metoda PRI czerpie przede wszystkim przekonanie o konieczności respektowania reguł skuteczności, efektywności i ekonomiczności w zarządzaniu sprawami publicznymi. To co szczególnie istotne w tej metodzie, a pochodzi z logiki zarządzania współuczestniczącego, to eksponowanie wagi aktywności obywateli w rozstrzyganiu o ważnych sprawach publicznych oraz służebności administracji publicznej wobec obywateli i ich wspólnot.

Metoda PRI jest pomyślana jako sposób analizy jakości zarządzania w urzędzie, jako forma krytycznej refleksji i praktycznych rozwiązań zarządczych opartych o mechanizmy socjalizacji, internalizacji i instytucjonalizacji. Metoda PRI jest pragmatyczna i realistyczna. Służy zarówno doskonaleniu tego co dobrze działa, jak i zastępowaniu tego co źle działa. W wymiarze operacyjnym jej stosowanie prowadzi do ograniczenia kosztów transakcyjnych działań samorządu i podniesienia ich jakości. W wymiarze strategicznym służy zmianie kultury organizacyjnej w kierunku kultury zorientowanej na obywatela, a zarazem respektującej zasady efektywnego, skutecznego i ekonomicznego sposobu wykonywania zadań publicznych.

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, obejmującej:

- diagnozę poziomu rozwoju, prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej jednostki samorządowej;
- projektowanie zmian instytucjonalnych poprzez identyfikację i zaplanowanie działań poprawiających funkcjonowanie jednostki i poziom świadczonych usług (sporządzenie planu rozwoju instytucjonalnego);
- realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego;
- ocenę efektów, prowadzoną w formule ponownej oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego.

Pełny opis metody PRI zawiera prezentowana publikacja – *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Natomiast na oprzyrządowanie wszystkich etapów PRI składają się, oprócz niej, następujące elementy:

- publikacje: *Analiza instytucjonalna gminy* i *Analiza instytucjonalna powiatu* (wspierające etap analizy) oraz *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego* (wspierający etapy planowania i wdrażania, dostępny również w wersji elektronicznej zawierającej oprócz opisów narzędzi także praktyczne przykłady zastosowań);
- aplikacja komputerowa *Analiza instytucjonalna urzędów* (wspierająca etap analizy oraz projektowania działań w zakresie ustalania optymalnych stadiów rozwoju);
- kurs e-learningowy ułatwiający zapoznanie się zarówno z samą metodą PRI, jak i regułami jej stosowania;
- baza benchmarkingowa PRI pozwalająca samorządom na porównywanie własnych wyników z innymi jednostkami.

Więcej: www.pri.msap.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



P **lanowanie** **rozwoju** **instytucjonalnego** **w samorządach lokalnych**

Autorzy:

Jarosław Bober (red.)

Stanisław Mazur

Tomasz Potkański

Bohdan Turowski

Marcin Zawicki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsza publikacja została przygotowana dzięki realizacji projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”, przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji w niej zawartych.

Wydawca:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 75 60, +48 12 293 75 59
e-mail: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

© Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Kraków 2011

Recenzent:

Prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz

Redakcja językowa i korekta:

Anna Szczepanik, Marcin Kukiętka

Projekt graficzny, skład, druk:

www.olisons.pl




ISBN:

978-83-89410-86-3

S

Spis treści

■	Wprowadzenie – <i>Jarosław Bober</i>	5
■	Rozdział I. Meandry modernizacji administracji publicznej – <i>Stanisław Mazur</i>	13
	1.1. Uwagi wstępne	15
	1.2. Przeobrażenia współczesnego demokratycznego państwa prawa	16
	1.3. Cele i obszary problemowe reform administracyjnych	21
	1.4. Charakter reform administracyjnych	23
	1.4.1. Reformy administracyjne pierwszej generacji	23
	1.4.2. Reformy administracyjne drugiej generacji	26
	1.5. Czego dotychczas nauczyliśmy się z reformowania administracji publicznej	30
	1.6. Kolejne reformowania polskiej administracji publicznej	32
■	Rozdział II. Analiza instytucjonalna – <i>Marcin Zawicki</i>	37
	2.1. Uwagi wstępne	39
	2.2. Metoda analizy instytucjonalnej	40
	2.3. Charakterystyka obszarów i kryteriów zarządzania	53
	2.3.1. Obszar zarządzania I – Przywództwo i strategia	53
	2.3.2. Obszar zarządzania II – Zarządzanie zasobami i procesami	55
	2.3.3. Obszar zarządzania III – Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	58
	2.3.4. Obszar zarządzania IV – Partnerstwo	61
	2.3.5. Obszar zarządzania V – Zarządzanie usługami publicznymi	63
	2.4. Organizacja procesu analizy instytucjonalnej	66
	2.4.1. Działania formalno-organizacyjne poprzedzające przeprowadzenie analizy instytucjonalnej	66
	2.4.2. Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej	67
	2.4.3. Przygotowanie i akceptacja raportu podsumowującego rezultaty analizy instytucjonalnej	68

	Rozdział III. Projektowanie zmian instytucjonalnych – plan rozwoju instytucjonalnego – <i>Jarosław Bober</i> 71
3.1.	Planowanie rozwoju instytucjonalnego – cel i organizacja 73
3.1.1.	Cele i funkcje planu 73
3.1.2.	Organizacja prac 74
3.2.	Proces formułowania planu rozwoju 76
3.2.1.	Ustalenie pożądanych dla danego urzędu stadiów rozwoju instytucjonalnego 77
3.2.2.	Wybór kryteriów priorytetowych 83
3.2.3.	Określenie zadań 86
3.2.4.	Opracowanie kart zadań 87
3.2.5.	Redakcja dokumentu planu rozwoju instytucjonalnego 93
	Rozdział IV. Wdrażanie zmian instytucjonalnych i monitorowanie efektów – <i>Bohdan Turowski</i> 95
4.1.	Mechanizmy koordynacji procesu wdrożeniowego 98
4.1.1.	Budowa zespołów wdrożeniowych i organizacja ich pracy 98
4.1.2.	Zasady komunikacji w zespole projektu 99
4.1.3.	Zasady przygotowania i konstrukcja dokumentów umożliwiających właściwe zarządzanie procesem wdrożeniowym i monitorowanie jego efektów 102
4.1.4.	Zarządzanie czasem 104
4.1.5.	Współpraca z konsultantami zewnętrznymi 106
4.1.6.	Zarządzanie ryzykiem projektu 110
4.1.7.	Zakończenie realizacji projektu 113
4.2.	Monitoring 114
4.2.1.	Karta monitorowania projektu 114
4.3.	Wykorzystanie analizy instytucjonalnej do oceny realizacji planu rozwoju 118
	Rozdział V. Korzyści ze stosowania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego – <i>Tomasz Potkański</i> 121
5.1.	Wspomaganie realizacji wymogów profesjonalnego zarządzania w samorządach 123
5.2.	Korzyści z wykorzystania metody PRI w ocenie samorządów 125
5.3.	Podsumowanie – pytania najczęściej zadawane przez nowych użytkowników PRI 128

Wprowadzenie





W W Wprowadzenie

Jarosław Bober

Publikacja *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych* powstała w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”, realizowanego w ramach priorytetu V Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, poddziałanie 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej). Celem projektu było przygotowanie zaktualizowanej metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) oraz jej pilotażowe wdrożenie. Projekt ten był realizowany przez konsorcjum w składzie:

- Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK, lider projektu);
- Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGW RP);
- Związek Miast Polskich (ZMP);
- Związek Powiatów Polskich (ZPP).

Metoda PRI została pierwotnie opracowana i zweryfikowana w ramach przedsięwzięcia pod nazwą Program Rozwoju Instytucjonalnego, realizowanego przez konsorcjum Canadian Urban Institute i Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie (obecnie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie) na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) w latach 2001-2004¹. Zmiany zachodzące w systemie prawnym, sposobie zarządzania samorzą-

¹ Metoda PRI została wówczas opisana w serii publikacji, które stanowiły punkt wyjścia dla jej aktualizacji. Wydane wówczas pozycje to: J. Bober, S. Mazur (red.), B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004; J. Bober, A. Władyska, M. Zawicki, *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych* (praca zbiorowa), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii

dami lokalnymi i wreszcie pojawiające się nowe wyzwania stojące przed władzami lokalnymi spowodowały konieczność aktualizacji tej metody.

U podstaw metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego leży przekonanie, że jednym z kluczowych czynników służących rozwojowi wspólnot lokalnych jest sprawna i efektywna administracja samorządowa, inicjująca i wspierająca działania na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców oraz rozwoju lokalnego. Aby samorzady mogły wypełniać zadania w tym zakresie na miarę istniejących i pojawiających się potrzeb, konieczne jest wzmocnienie ich potencjału instytucjonalnego. Pod pojęciem tym rozumie się odpowiednie struktury organizacyjne i decyzyjne, kompetentnych i sprawnych urzędników, procedury działania, mechanizmy zapewniające właściwe wykorzystanie zasobów, korzystanie z mechanizmów partnerstwa oraz udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi. Odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala jednostkom samorządu terytorialnego świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych.

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, obejmującej:

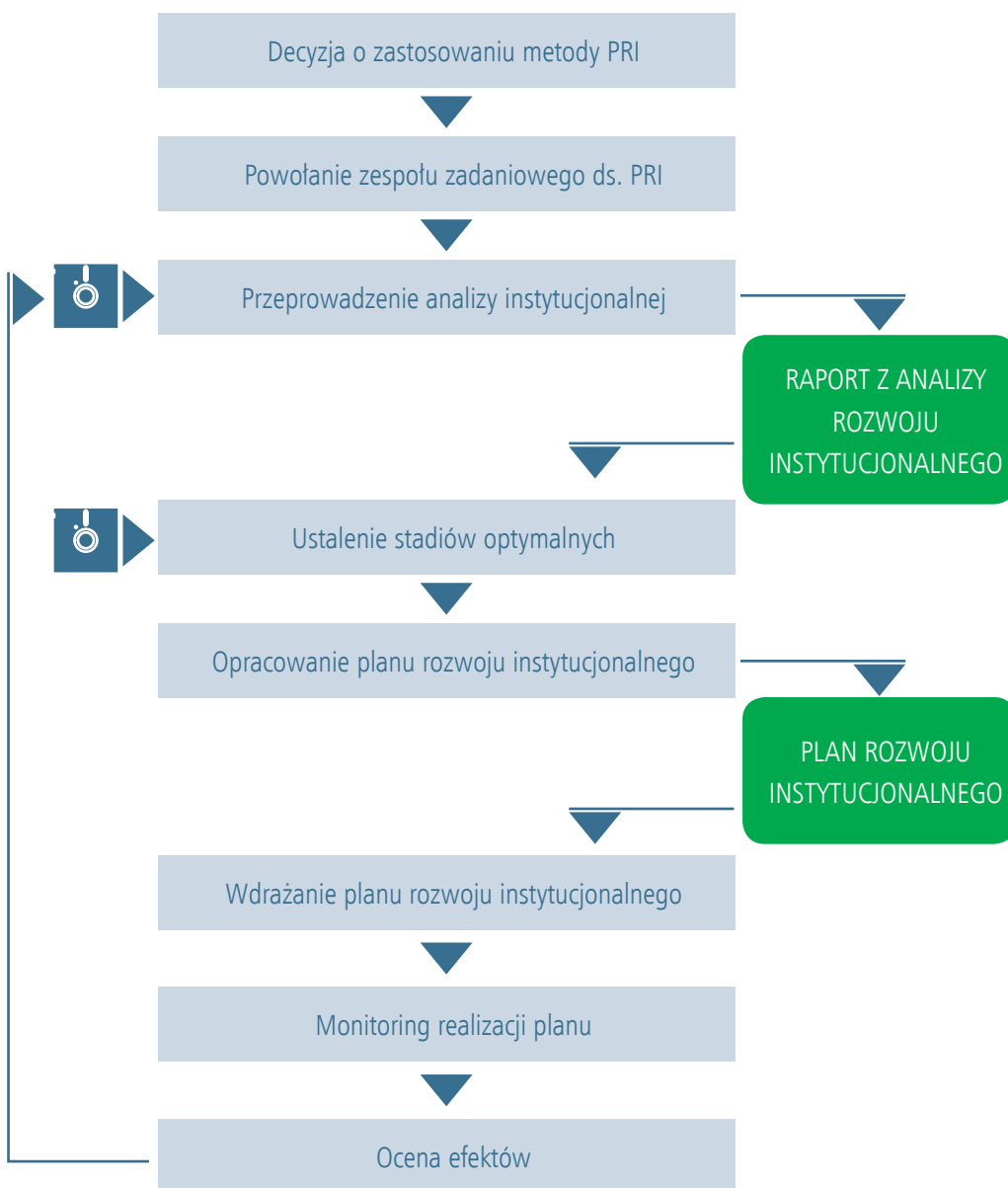
- diagnozę poziomu rozwoju – prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej jednostki samorządowej;
- projektowanie zmian instytucjonalnych poprzez identyfikację i zaplanowanie działań poprawiających funkcjonowanie jednostki i poziom świadczonych usług (sporządzenie planu rozwoju instytucjonalnego);
- realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego;
- ocenę efektów – prowadzoną w formule ponownej oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego, co stanowi domknięcie cyklu doskonalenia zarządzania i funkcjonowania jednostki oraz pozwala na określenie dalszych działań doskonalących (a więc rozpoczęcie kolejnego cyklu doskonalenia).

Istotę oraz przebieg pełnego cyklu PRI obrazuje schemat 1. Założenia metody i sposób jej realizacji nie uległy zasadniczym zmianom w trakcie aktualizacji, natomiast doświadczenia zarówno samorządów stosujących metodę, jak i jej twórców pozwoliły na dokonanie uproszczeń. Zmiany zachodzące w sposobie działania samorządów i szeroko rozumianym ich otoczeniu (także prawnym) oraz kilkuletni okres pełnego uczestnictwa w strukturach europejskich pozwoliły na nowo ukształtować funkcjonalny podział obszarów oraz kryteriów zarządzania. Najważniejsze z punktu widzenia potencjału instytucjonalnego działania samorządów zostały ujęte w ramach następujących obszarów:

Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004; J. Bober, S. Mazur, M. Zawicki, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki* (praca zbiorowa), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004; S. Mazur, M. Zawicki, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów* (praca zbiorowa), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004; S. Mazur, M. Zawicki, *Analiza instytucjonalna starostwa powiatowego. Przewodnik dla samorządów* (praca zbiorowa), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 2004. Model PRI w wersji z 2004 roku został także opisany w publikacji Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową – *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki* (red. W. Misiąg), Warszawa 2005.

1. Przywództwo i strategia.
2. Zarządzanie zasobami i procesami.
3. Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji.
4. Partnerstwo.
5. Zarządzanie usługami publicznymi.

Schemat 1.
Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego



Źródło: opracowanie własne.

Pełny opis metody PRI zawiera prezentowana publikacja – *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Natomiast na oprzyrządowanie wszystkich etapów PRI składają się, oprócz niej, następujące elementy:

- a) publikacje: *Analiza instytucjonalna gminy* i *Analiza instytucjonalna powiatu* (wspierające etap analizy) oraz *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego* (wspierający etapy planowania i wdrażania, dostępny także w wersji elektronicznej zawierającej oprócz opisów narzędzi także praktyczne przykłady zastosowań);
- b) aplikacja komputerowa *Analiza instytucjonalna urzędów* (wspierająca etap analizy oraz projektowania działań w zakresie ustalania optymalnych stadiów rozwoju);
- c) kurs e-learningowy ułatwiający zapoznanie się zarówno z samą metodą PRI, jak i regułami jej stosowania;
- d) baza benchmarkingowa PRI pozwalająca samorządom na porównywanie własnych wyników z innymi jednostkami.

Wszystkie publikacje dotyczące metody PRI oraz pozostałe elementy jej oprzyrządowania są dostępne na stronie internetowej: www.pri.msap.pl

Praktyczna weryfikacja metody PRI została dokonana w ramach przeprowadzonych w latach 2009-2011 analiz instytucjonalnych i prac wdrożeniowych w samorządach biorących udział w projekcie „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”, a mianowicie:

- gminach: Brzesko, Częstochowa, Izabelin, Morawica, Murowana Goślina, Nowosolna, Parzęczew, Puszczykowo, Raciechowice, Sochaczew, Wieliszew, Zbójna;
- powiatach: aleksandrowskim, opatowskim, świdnickim, świeckim, wąbrzeskim oraz wrocławskim;
- kilkudziesięciu samorządach z całej Polski, które zdecydowały się na przeprowadzenie analizy instytucjonalnej przy wykorzystaniu metody PRI.

Publikacja *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych* prezentuje propozycję systemowych rozwiązań dotyczących doskonalenia działań administracji lokalnej. Jej podstawowym celem jest upowszechnienie metodologii PRI w jednostkach samorządu terytorialnego, umożliwienie jej praktycznego wykorzystania oraz wsparcie szeroko rozumianych działań na rzecz podniesienia jakości zarządzania w administracji publicznej.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzenia i lokuje PRI w kontekście zmian zachodzących w administracji publicznej. W rozdziale tym przedstawiono zasadnicze uwarunkowania reform administracji publicznej, jej główne cechy oraz polskie doświadczenia w zakresie zmian i wyzwania stojące przed naszą administracją.

Przedmiotem rozdziału drugiego jest charakterystyka obszarów zarządzania zidentyfikowanych i badanych w ramach PRI. W rozdziale tym zawarto również szczegółowy opis analizy instytucjonalnej.

W rozdziale trzecim opisano etap projektowania zmian instytucjonalnych, czyli proces opracowania planu rozwoju instytucjonalnego: ustalanie stadiów optymalnych, wybór kryteriów priorytetowych i konkretnych działań.

Kolejny rozdział opisuje proces wdrażania zmian instytucjonalnych i monitorowania ich przebiegu. Nacisk został położony na przedstawienie strony praktycznej tego procesu oraz aspekty związane z zagadnieniami oceny i modyfikacji działań.

Rozdział piąty identyfikuje potencjalne korzyści dla samorządów wynikające ze stosowania metody PRI – przedstawiono w nim wypowiedzi samorządowców, którzy zdecydowali się na udział w przedsięwzięciu, jakim była aktualizacja metody. Zawiera on także swoiste podsumowanie będące listą kilku zasadniczych pytań (wraz z odpowiedziami), jakie mogą zostać zadane przez samorzady zastanawiające się nad stosowaniem metody PRI.

Zarówno sama metoda PRI, niniejsza publikacja, jak i opracowania jej towarzyszące są adresowane do pracowników administracji samorządowej (urzędy gmin, starostwa powiatowe i ich jednostki) oraz środowisk akademickich i eksperckich. Zgodnie z zamierzeniami Autorów zakłada się, że *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych* będzie pełnić funkcję edukacyjną, doradczą i popularyzatorską. Prezentowana publikacja jest wynikiem współpracy ekspertów realizujących PRI z partnerami z jednostek samorządowych, którzy uczestniczyli w tym przedsięwzięciu.



ROZDZIAŁ I

Meandry modernizacji administracji publicznej





M

Meandry modernizacji administracji publicznej

Stanisław Mazur

1.1. Uwagi wstępne

Proces przeobrażeń, któremu poddawane są administracje publiczne współczesnych demokratycznych państw prawa jest złożony i nie podlega jednoznacznym osądom. Rygory redakcyjne wynikające z konwencji publikacji niosą za sobą pewne ograniczenia, np. co do objętości. Z jednej strony wymusza to dokonywanie uogólnień, bez których objaśnienie tego złożonego procesu byłoby zapewne niemożliwe. Z drugiej zaś strony prowadzi to do arbitralności, selektywności i redukcjonizmu w opisywaniu tego procesu. Ten, skądinąd, powszechny dylemat godzenia wnikliwości opisu z jego strategiczną ekspozycją stał się też udziałem tego rozdziału.

Doskonalenie sposobów działania administracji publicznej zyskało na tyle istotne znaczenie, iż stało się godne publicznego namysłu i politycznego działania. Przywołując powody takiego stanu rzeczy, należy je odnieść do przeobrażeń współczesnego demokratycznego państwa prawa, ponieważ zrozumienie przemian zachodzących w porządkach administracyjnych bez wyjaśnienia ich systemowego kontekstu jest ułomne, fragmentaryczne, a co najistotniejsze, niewiele objaśnia. Opis ten posłuży jako tło dla typologicznego zobrazowania procesów modernizacji systemów administracyjnych, które ze sporą intensywnością występują od końca lat 70. XX wieku. W dalszej części rozdziału opisano kierunki i obszary problemowe reform administracyjnych oraz scharakteryzowano reguły i instrumentarium z nimi związane. Dopełnieniem tych rozważań jest opis normatywnych i funkcjonalnych efektów reformatorskich zamierzeń. Na końcu rozdziału podjęto próbę scharakteryzowania procesu

modernizacji polskiej administracji, wskazując zarazem warunki, których wypełnienie nabiera kluczowego znaczenia dla jego powodzenia.

Zamierzeniem nie jest jednak kompleksowa i dogłębna analiza procesów modernizacji administracji publicznej zachodzących z różną intensywnością w odmiennych kontekstach instytucjonalnych. Chodzi jedynie o zwrócenie uwagi na kwestie istotne dla tego procesu oraz wynikające z niego systemowe konsekwencje dla działania demokratycznego państwa prawa i jego administracji.

1.2.

Przeobrażenia współczesnego demokratycznego państwa prawa

Dynamiczny rozwój gospodarczy, zapoczątkowany u schyłku XIX wieku, intensyfikacja współzależności gospodarczych i społecznych oraz nasilający się interwencjonizm państwowy wiązały się z koniecznością zmiany porządków instytucjonalnych, a do pewnego stopnia oznaczały przymus konstruowania nowych instytucji. Zakres i intensywność tego procesu, w dużej mierze realizowanego przez państwo i jego struktury, dobrze oddaje wprowadzone do socjologii przez J. S. Colemana pojęcie racjonalnej rekonstrukcji społeczeństwa². Kreowanie nowych instytucji formalnych i tworzenie ich konstelacji oraz ich rekonfiguracja stały się powinnością państwa. Konieczność ta uczyniła z niego wielkiego demiurga, bez którego aktywności system społeczny byłby zagrożony entropią i dezintegracją. Wypełniając ową misję państwo poszerza zakres swego oddziaływania i wzbogaca repertuar praktyk, poprzez które interweniuje.

Od lat 30. XX wieku, czyli od czasów wykorzystania keynesowskiej recepty³ na stymulowanie popytu, jako podstawowego sposobu radzenia sobie z recesją, fala interwencjonizmu państwowego staje się coraz większa i coraz szybciej płynąca. Im bardziej zawodności rynku stawały się dostrzegalne i społecznie dotkliwie odczuwalne, tym bardziej interwencjonistyczna polityka państwa zyskiwała na znaczeniu. Zjawisko to, z jednej strony, spotykało się z pozytywną społeczną percepcją, z drugiej zaś wywoływało negatywne odczucia z powodu jego paternalistycznego charakteru. Aktywność państwa dobrobytu prowadziła do sytuacji, w której coraz większa liczba obywateli zdawała się podzielać przekonanie o narastającej złożoności problemów społecznych, których rozwiązanie wykracza poza zdolności jednostek i ich zbiorowo-

² J. Coleman [1993], *The Rational Reconstruction of Society*, „American Sociological Review”, Vol. 58.

³ J. M. Keynes [2003], *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

ści. Wskazywano zarazem, tak *implicite*, jak i *explicite*, że potencjał do ich rozwiązania czy też łagodzenia ich społecznych skutków przynależy do państwa (nawet, jeśli wiążą się z tym negatywne efekty uboczne). To wyraz narastającego przekonania o moralnej odpowiedzialności władzy publicznej za losy jednostek i ich zbiorowości: „Dawno temu człowiek patrzył na Boga, aby ten rządził światem. Później spoglądał na rynek. Teraz patrzy na rząd”⁴. Temu tak aktywnemu i szeroko interweniującemu państwu przyszło pełnić następujące funkcje:

- alokacyjne: korygowanie niesprawności rynku poprzez regulacje, podatki, subsydia, dostarczanie usług publicznych;
- dystrybucyjne: budowa sprawiedliwego i uczciwego społeczeństwa poprzez wprowadzanie odpowiednich regulacji, dostosowanie prawa, zapewnienie dostępu do rynku w sposób niedyskryminujący, progresywne opodatkowanie i subsydia;
- stabilizujące: kontrolowanie wzrostu ekonomicznego, zwalczanie bezrobocia i inflacji, podaż i zarządzanie pieniądzem⁵.

W kontekście rozważań na temat ekspansji interwencjonizmu państwowego, należy skupić się na kwestii przejścia od filozofii prawa liberalnego do jego postaci charakterystycznej dla interwencjonizmu państwowego. W klasycznej tradycji demokracji liberalnej prawo konstytuujące podstawę działania administracji publicznej miało stanowić system zasad ogólnych i precyzyjnych – miało tworzyć zbiór reguł skutecznie zapobiegających zachowaniom dyskrejonalnym urzędników publicznych. Istotę prawa w jego liberalnym rozumieniu A. Hayek ujmuje tak: „Prawo w jego idealnej postaci można by określić, jako pewien nakaz wydany ‘raz na zawsze’, kierowany do nieznanych ludzi, abstrahujący od wszelkich konkretnych okoliczności czasu i miejsca, i odnoszący się tylko do takich warunków, jakie mogą zachodzić wszędzie i zawsze”⁶. Praktyka stanowienia i stosowania prawa w okolicznościach aktywnie interweniującego i mocno promującego egalitarystyczne wartości państwa od tej tradycji odeszła. Uruchomienie programów interwencjonizmu gospodarczego i społecznego spowodowało zatem, że koncepcja prawa negatywnego (stojącego, jak to postulowali liberałowie, na straży porządku i bezpieczeństwa) uległa przeobrażeniu w prawo pozytywne (zarówno tworząc podstawę do inicjowanych interwencji publicznych, jak i będąc ich konsekwencją). Nastąpiło odejście od programów warunkowych (wyznaczających warunki legalności działania adresatów norm prawnych, pozostawiając im – w granicach wyznaczonych przez prawo – swobodę działania) do programów celowych (determinujących warunki, cele lub środki działania). Jak zauważa L. Morawski: „jedną z najbardziej charakterystycznych cech technologicznej wizji prawa jest właśnie fakt, że prawo to operuje przede wszystkim programami celowymi”⁷.

⁴ E. Etzioni-Halevy [1983], *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, Routledge&Kegan Paul, Boston, s. 45.

⁵ R. A. Musgrave [1959], *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.

⁶ A. Hayek [2006], *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s.156.

⁷ L. Morawski [2000], *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa, s. 44.

Charakter przejścia od państwa minimalnego do państwa interweniującego trafnie oddaje M. Oakeshott dokonując rozróżnienia na państwo jako typ stowarzyszenia cywilnego i typ stowarzyszenia przedsięwzięcia lub celu. Oakeshott charakteryzując typ stowarzyszenia cywilnego wyjaśnia, iż państwo w tej konwencji jest tożsame z systemem prawa, a jego rolą jest wypełnianie powinności kustosza tego prawa, tj. rozstrzyganie sporów, penalizowanie jego naruszania oraz dokonywanie jego zmian. W tym modelu stowarzyszeni, czyli obywatele są związani: „(...) nie na zasadzie zaspokajania rzeczowych pragnień, lecz w ramach warunków, jakie należy przestrzegać w dążeniu do zaspokajania potrzeb”⁸.

Zupełnie odmienna jest logika państwa rozumianego jako stowarzyszenie celowe. To stowarzyszenie konstytuowane w ramach celu i osób dążących do jego osiągnięcia: „Cel ów jest nadrzędnym celem tych osób, takim, który wyznacza wszystkie pozostałe; jest ich tak zwanym dobrem wspólnym”⁹. Rolą władzy publicznej jest interpretowanie tego celu i określanie, w jaki sposób jednostki i grupy społeczne mają uczestniczyć w jego osiąganiu. Skalę aktywności interweniującego państwa obrazuje zamieszczone poniżej zestawienie wydatków publicznych wybranych państw w ich produkcji krajowym brutto.

Tabela 1.1.

Wydatki publiczne w produkcji krajowym brutto (%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2001
Australia	24,6	25,2	31,3	32,3	37,8	33,0	35,4	31,4
Austria	36,6	38,0	44,4	47,2	50,1	48,5	52,4	48,8
Belgia	35,0	39,7	47,6	53,4	57,3	50,8	50,3	46,7
Kanada	27,8	33,8	38,9	39,1	45,4	46,0	45,3	37,8
Dania	31,8	40,1	47,1	55,0	58,0	53,6	56,6	51,3
Finlandia	30,3	29,7	37,0	37,1	42,3	44,4	54,3	44,8
Francja	37,6	37,6	42,3	45,4	51,9	49,6	53,6	51,2
Niemcy	35,3	37,2	47,1	46,5	45,6	43,8	46,3	43,0
Grecja	22,0	23,3	27,1	29,6	42,3	47,8	46,6	43,7
Irlandia	36,0	37,7	40,7	47,6	50,5	39,5	37,6	27,7

⁸ M. Oakeshott [2008], *O postępowaniu człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 348-349.

⁹ Ibidem, s. 350.

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2001
Włochy	32,8	32,7	41,0	41,8	50,6	53,1	52,3	46,7
Japonia	19,0	19,0	26,8	32,0	31,6	31,3	35,6	38,2
Korea	14,5	14,8	16,9	19,2	17,6	18,3	19,3	23,4
Holandia	34,7	37,0	45,7	50,9	51,9	49,4	47,7	41,5
Norwegia	29,1	34,9	39,8	43,9	41,5	49,7	47,6	40,6
Portugalia	18,1	18,0	25,2	28,1	42,9	44,2	41,2	42,1
Hiszpania	19,5	21,7	24,1	31,3	39,4	41,4	44,0	38,5
Szwecja	33,5	41,7	47,3	56,9	59,9	55,8	62,1	53,9
USA	25,6	29,6	32,3	31,3	33,8	33,6	32,9	29,3
Strefa EURO	33,1	33,9	40,9	43,0	47,2	46,3	49,1	45,1
OECD	26,9	29,2	34,4	35,5	38,1	38,0	39,4	36,5

Źródło: *OECD Economic Outlook*, No. 68, Issue 2, December 2000, OECD National Accounts and OECD Calculations, s. 42.

Współczesne państwo ulega głębokim przeobrażeniom. Zmieniają się jego relacje z obywatelami, postępuje erozja władzy hierarchicznej, narasta deficyt zaufania względem władzy publicznej, pojawia się problem jej legitymizacji. Zjawiska te pogłębiają problemy związane z kryzysem polityki regulacyjnej oraz efektywną i społecznie aprobowaną alokacją dóbr publicznych. Konkurencja i globalizacja to kolejne czynniki, które w odmienny sposób – niż to miało miejsce dotychczas – wytyczają relację państwa, administracji i obywateli. Rządzenie za pomocą klasycznych – wypróbowanych z modelu idealnej biurokracji – zasad i instrumentów staje się coraz bardziej problematyczne w społeczeństwie zmiany, niepewności i ryzyka. Coraz bardziej dostrzegalne jest paradoksalne zjawisko, polegające na tym, że wraz ze wzrostem niezadowolenia obywateli z tego jak działa państwo, narastają oczekiwania obywateli względem poprawy jakości usług świadczonych przez administrację publiczną.

Poszerzanie zakresu oczekiwań obywateli względem aktywności państwa i świadczonych przez niego usług to nie jedyna trudność, z którą przyszło się borykać nowoczesnemu, demokratycznemu państwu prawa. Równie istotnym wyzwaniem stało się zjawisko dyferencjacji funkcjonalnej społeczeństwa. Wynikająca z niej segmentacja struktur społecznych oraz różnicowanie się ich celów i interesów prowadzi do powstawania wielu zdezagregowanych strukturalnie autopojetycznych subsystemów społecznych, posiadających heterogeniczne wartości i silnie wyodrębnione poczucie

własnych tożsamości i interesów. Subsystemy te posiadają zdolność do skutecznego wywierania nacisku na procesy decyzyjne zachodzące w sferze politycznej celem osiągnięcia wartości społecznie preferowanych. Odzwierciedleniem tego zróżnicowania oraz wzmocnienia pozycji perswazyjnej obywateli i ich zbiorowości jest dyferencjacja organizacyjna i funkcjonalna systemu administracji publicznej. Jej konsekwencją jest tworzenie urzędów zajmujących się relatywnie wąskim zakresem problemów – specyficznych dla danego subsystemu społecznego.

Nasilanie się praktyk interwencjonizmu państwowego w sposób naturalny prowadzi do rozrastania się administracji publicznej i wzrostu jej znaczenia. Po okresie wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku, a szczególnie w powojennych dziesięcioleciach, liberalne państwo demokratyczne traktowało administrację jako podstawowe narzędzie polityki regulacyjnej i redystrybucji dochodu narodowego, a zarazem jako instrument wprowadzania w życie ideałów demokracji liberalnej: „Wszystko to wymagało zwiększonej kumulacji środków na poziomie rządowym, a jednocześnie armii ludzi, która by te zadania wprowadzała w życie, a następnie nimi zarządzała”¹⁰. Rozrastanie się administracji przybrało zarówno wymiar ilościowy, jak i jakościowy. Nastąpił znaczący wzrost liczby urzędów, ich pracowników oraz wielkości powierzonych im zasobów publicznych: „W latach 70. państwo niezwykle rozbudowało się, tak co do rozmiaru, jak i funkcji. Ogólne rzeczywiste wydatki publiczne wzrosły od dwudziestu do trzydziestu razy w okresie dekady. (...) Nieuniknioną tego konsekwencją była eksplozja rozmiarów rządowej biurokracji. W 1870 roku personel brytyjskiej służby cywilnej, dla przykładu, liczył łącznie ponad 50 tysięcy mężczyzn i kobiet. Wielkość ta w latach 70. (XX wieku – dopisek autora) wzrosła do nieomal ośmiuset tysięcy”¹¹. Jak zauważa Ch. Pierson: „(...) państwo 100 lat temu konsumowało niewiele powyżej 10 procent PKB. Obecnie w pewnych państwach więcej niż połowę narodowego produktu jest konsumowana przez państwo”¹².

W tym nowym kontekście społecznym administracja publiczna staje się ważnym instrumentem działań na rzecz szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego. Coraz częściej uznaje się, że bez dobrej administracji nie ma sprawnego państwa, a bez dobrze działającego państwa rozwój społeczno-gospodarczy cechuje się niewielką dynamiką, niepewnością oraz brakiem spójności społecznej. Z tego też powodu dobra administracja stała się konstytutywnym atrybutem dobrego rządzenia i dobrze urządzonego państwa. To wyjaśnia intensyfikację procesów jej doskonalenia.

¹⁰ A. Farazmand [2002], *Handbook of Comparative and Development Public Administration, Second Edition, Revised and Expanded*, Marcel Dekker Inc., s. 60.

¹¹ J. D. Aberbach, R. D. Putnam, B. A. Rockman [1981], *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Boston, s. 2.

¹² Ch. Pierson [2004], *The Modern State*, Routledge, s. 44.

1.3. Cele i obszary problemowe reform administracyjnych

Współcześnie klamrą spajającą działania modernizacyjne administracji publicznej jest koncepcja dobrego rządzenia. Dobre rządzenie to: „(...) trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej, przy udziale interesariuszy”¹³. Na zbiór zasad konstytutywnych dla tej koncepcji składają się:

- partycypacja – obywatele aktywnie uczestniczą w procesie rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi;
- praworządność – rządzenie odbywa się na podstawie i w granicach prawa; przestrzegane są prawa człowieka, w szczególności te odnoszące się do mniejszości, a nad ich przestrzeganiem czuwają bezstronne organy państwa i niezawisłe sądy;
- przejrzystość – podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji publicznych odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami; informacja na ich temat jest jawna;
- responsywność – instytucje współuczestniczące w rządzeniu uwzględniają w swoich działaniach potrzeby interesariuszy i dążą do ich zaspokojenia w sposób respektujący interes publiczny;
- konsensus – ze względu na wielość aktorów, punktów widzenia oraz interesów indywidualnych i grupowych konieczne jest działanie w oparciu o uzgodnione zasady i rozstrzygnięcia;
- równość i inkluzja – obywatele mają możliwość rzeczywistego wpływu na proces rządzenia, a celem tego ostatniego jest zapewnienie warunków do szeroko pojmowanej inkluzji społecznej i politycznej obywateli;
- efektywność – działania podejmowane przez władzę publiczną odpowiadają na potrzeby społeczne w sposób ekonomiczny, efektywny i skuteczny.

W oparciu o te zasady formułuje się podstawowe cele reform administracyjnych. W sferze aksjologicznej są to wzrost legitymizacji i społecznego zaufania obywateli wobec władzy i administracji publicznej. Cele te, w sferze prakseologicznej, wiążą się ze sprawnością i efektywnością działań podejmowanych przez aparat administracyjny państwa. Z tak określonych celów ogólnych wyprowadza się cele działań reformatorskich. Zmierzają one w kierunku:

¹³ Definicja ta pochodzi z dokumentu konceptualizującego wymiary analityczne zjawiska dobrego rządzenia. Został on opracowany w ramach prac na seminarium „Dobre rządzenie” (prowadzonym przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie od 2005 roku).

- nadania większej przejrzystości działaniom aparatu administracyjnego państwa;
- poprawy efektywności oraz skuteczności polityk i programów publicznych;
- wzmocnienia mechanizmów rozliczalności i kontroli decydentów publicznych;
- racjonalizacji wydatków publicznych;
- budowy etosu służby publicznej i poczucia dobra wspólnego;
- pełniejszego wykorzystania mechanizmów rynkowych do wytwarzania i dostarczania usług publicznych.

W poniższej tabeli zamieszczono typy działań skojarzonych z tak określonymi kierunkami reform administracyjnych.

Tabela 1.2.

Cele reform administracyjnych i działania z nimi powiązane

Cele	Typy działań
Wzrost przejrzystości działań aparatu administracyjnego państwa	<ul style="list-style-type: none"> • szeroki dostęp obywateli do informacji publicznych • konsultacje społeczne decyzji publicznych • wyjaśnianie przez władze publiczne podejmowanych decyzji
Poprawa efektywności polityk i programów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • strategiczne programowanie polityk publicznych, ich oparcie o wskaźniki, prognozy i scenariusze • inicjowanie działań antycypacyjnych w celu rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych • zmiana podejścia proceduralnego na podejście wynikowe oparte o system zobiektywizowanych mierników • prywatyzacja • decentralizacja • kontraktowanie usług • standaryzacja usług publicznych, poszerzenie zakresu ich dostępności i jakości • wprowadzanie nowoczesnych narzędzi zarządzania • elastyczny i motywacyjny system gratyfikacji • pełniejsze zastosowanie horyzontalnych mechanizmów koordynacji • monitorowanie i ewaluacja polityk publicznych

Cele	Typy działań
Wzmocnienie mechanizmów rozliczalności i kontroli decydentów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • służebność państwa i jego urzędników wobec obywateli i interesu publicznego • demokratyzacja systemu administracyjnego • wzrost dialogiczności władzy publicznej i jej aparatu administracyjnego • eksponowanie reguły rozliczalności w jej różnych postaciach (np. zawodowej, społecznej, politycznej)
Racjonalizacja wydatków publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie nierównowagi budżetowej • promowanie wydatków rozwojowych • strategiczne zarządzanie finansami publicznymi • integracja zarządzania strategicznego, finansowego i operacyjnego • monitorowanie i ewaluacja wydatków publicznych
Budowa etosu służby publicznej i poczucia dobra wspólnego	<ul style="list-style-type: none"> • promowanie etosu opartego na rozumowaniu deontologicznym (zachowania urzędników i obywateli są zakorzenione w wyższym porządku zasad demokratycznych) • wartości publiczne są społecznie wytwarzane i moralnie wiążące • etos służby publicznej opiera się o obywatelskość, odwołuje się do interesu publicznego, sprawiedliwości społecznej oraz wartości wspólnotowych • skuteczne przywództwo w sferze zarządzania sprawami publicznymi
Wykorzystanie mechanizmów rynkowych do świadczenia usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie mechanizmów konkurencji, w tym tej wewnętrznej • kontraktowanie usług publicznych • partnerstwo publiczno-prywatne • vouchery

Źródło: opracowanie własne w oparciu o: G. E. Caiden [1991], *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin.

1.4. Charakter reform administracyjnych

1.4.1. Reformy administracyjne pierwszej generacji

Pierwsza fala reform administracyjnych pojawiła się na przełomie lat 70. i 80. XX wieku w krajach anglojęzycznych i państwach skandynawskich¹⁴. Charakter tych reform

¹⁴ Nie oznacza to oczywiście, że w okresach wcześniejszych nie podejmowano prób reformowania i doskonalenia administracji publicznej. Jednak to co przesądza o odmienności tych reform, to ich zakres oraz intensywność ich wprowadzania.

znacząco różnił się w poszczególnych krajach. Tym niemniej posiadały one wspólne atrybuty, w tym podzielane przekonanie o nieuchronności prywatyzacji sektora publicznego, konieczności jego deregulacji, demonopolizacji, debiurokratyzacji oraz zasadności wykorzystania do zarządzania sprawami publicznymi instrumentarium właściwego dla organizacji komercyjnych. Ideologiczną podstawę tych reform tworzyło, z jednej strony, pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania nazbyt kosztownego i mocno niesprawnego modelu państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony, było to silne neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku. Reformy te określono uogólniającym mianem nowego zarządzania publicznego¹⁵. Podejmowane w ich ramach działania modernizacyjne wiążą się z:

- decentralizacją władzy i zasobów publicznych poprzez ich delegowanie na rzecz agencji regulacyjnych i wykonawczych realizujących zadania państwa, przy równoczesnej centralizacji władzy rządu nad podmiotami wdrażającymi reformy o charakterze instytucjonalnym;
- kontraktowaniem usług publicznych do organizacji niepublicznych, uznawanych za organizacje społeczne oraz wsparciem tych organizacji i instytucji naukowych ze środków publicznych. Uzasadnieniem dla tego wsparcia jest fakt, iż ich działania wiążą się z wysokimi kosztami zewnętrznymi i służą ochronie podstawowych praw człowieka;
- przekazaniem tych zadań publicznych, które nie wiążą się z wykonywaniem władzy publicznej, podmiotom rynkowym oraz organizacjom społecznym;
- wzmocnieniem mechanizmów rozliczalności i odpowiedzialności agencji publicznych oraz organizacji społecznych poprzez kontrolę wyników powierzonych im zadań publicznych (prymat społecznych mechanizmów rozliczalności nad klasycznymi mechanizmami kontroli biurokratycznej);
- polityką kadrową względem urzędników służby cywilnej opartą na bardziej elastycznych regułach zatrudnienia;
- kompetencjami urzędników służby cywilnej wykraczającymi poza techniczne umiejętności i etyczne postępowanie. Oczekuje się od nich samodzielności i zdolności menedżerskich;
- zróżnicowanym, konkurencyjnym systemem wynagradzania urzędników służby cywilnej opartym o zobiektywizowany system oceniania jakości ich pracy oraz stworzeniem im możliwości szkolenia i rozwoju zawodowego;
- szerokim wykorzystaniem technologii informatycznych, w szczególności internetowych, w zakresie audytu, zakupów, płatności i prowadzenia oficjalnych rejestrów¹⁶.

¹⁵ C. Hood [1995], *The 'New Public Management' in the 1990s: Variations on a Theme*, „Accounting Organizations and Society” 20(2/3).

¹⁶ Szerzej zagadnienie to opisano w pracy: L. C. Bresser-Pereira [2004], *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press Inc., s. 190-192.

W opinii badaczy OECD kluczowymi wyróżnikami reform nowego zarządzania publicznego są:

- nacisk na jakość zarządzania;
- elastyczne i zdecentralizowane mechanizmy zarządzania finansowego;
- zdecentralizowany system zarządzania zasobami ludzkimi, wzrastające wykorzystanie form gratyfikacji opartych o wyniki pracy oraz indywidualne umowy o pracę;
- responsywność względem użytkowników usług publicznych;
- decentralizacja władzy i odpowiedzialności;
- wykorzystanie rynkowych mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi (np. rynków wewnętrznych);
- wykorzystanie opłat, voucherów, franchisingu i kontraktowania;
- prywatyzacja rynkowo zorientowanych przedsiębiorstw publicznych¹⁷.

Jednoznaczna ocena efektów reform przypisywanych do nurtu nowego zarządzania publicznego jest utrudniona, co po części wynika z braku porównywalnych i wiarygodnych zestawień międzynarodowych. Jeśli jednak, pomimo tego, podejmie się próbę oszacowania ich konsekwencji, to do ich pozytywnych efektów należy zaliczyć:

- decentralizację systemu administracyjnego;
- obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych oraz poprawę ich jakości;
- wzmocnienie mechanizmów kontrolnych oraz wzrost rozliczalności decydentów publicznych;
- wzrost efektywności i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi.

Natomiast do zbioru negatywnych konsekwencji wynikających z wdrażania reform nowego zarządzania publicznego w sektorze publicznym zaliczyć należy:

- osłabienie zdolności państwa do rozwiązywania strukturalnych problemów występujących zarówno w jego wnętrzu, jak i jego otoczeniu¹⁸;
- prymat technologicznie pojmowanego rządzenia i zarządzania publicznego nad jego strategicznymi i kulturowymi aspektami¹⁹;
- niski stopień przystawalności narzędzi zarządzania przenoszonych z sektora rynkowego do sektora publicznego (bez dostrzeżenia odrębności kulturowej tego ostatniego);
- defragmentaryzację systemu administracyjnego (np. poprzez tworzenie wielu agencji wykonawczych) utrudniając skuteczną koordynację działań oraz zacieśniając reguły i mechanizmy odpowiedzialności za jakość zarządzania sprawami publicznymi;

¹⁷ *Public Management Developments: Survey* [1993]. OECD, Paris.

¹⁸ W. N. Dunn, D. Y. Miller [2007], *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, „Public Organization Rev” 7, s. 345-358.

¹⁹ Antycypując, w pewnej mierze, przyszłe zmiany w sposobie działania państwa i administracji P. Blau sarkastycznie, z końcem lat 60. XX wieku, zauważył: „Pochłonięci doskonaleniem narzędzi służących osiągnięciu celów, mamy skłonność zapominania dlaczego chcemy cele te osiągnąć”. Zob. P. M. Blau [1971], *Bureaucracy in Modern Society, second edition*, Marshall W. Meyer, Random House, New York, s. 8.

- erozję idei służby cywilnej;
- pomijanie szerszego kontekstu działania państwa i władzy publicznej poprzez ich zawężenie do wymiaru ekonomicznego i finansowego.

Przywołane powyżej zalety i ograniczenia reform administracyjnych prowadzonych w konwencji nowego zarządzania publicznego wskazują na ich ambiwalentny charakter. „Na ten moment nie można powiedzieć, pomimo pewnych sukcesów, że udało się wiele osiągnąć poprzez wdrażanie reform nowego zarządzania publicznego. Na pewno pojawiła się narastająca świadomość, że klasyczny model administracji publicznej jest niespójny z kompleksowym i dynamicznym nowożytnym kapitalizmem. Weberowski model służby cywilnej okazał się nie być idealny. W jego miejsce pojawia się potrzeba bardziej elastycznych kontraktów zatrudnienia, profesjonalnych, kompetentnych i bardziej samodzielnych menedżerów publicznych. Ani państwo dobrobytu, ani ultraliberalne państwo minimalne dłużej nie mają sensu. Statyczny model rozwojowy wyczerpał się zdewastowany przez kryzys fiskalny, podczas kiedy ultraliberalny model proponowany (ale nie przyjęty) przez bogate kraje nie przyniósł zadawalających efektów”²⁰.

1.4.2. Reformy administracyjne drugiej generacji

Ambiwalentne efekty reform pierwszej generacji skłoniły reformatorów i badaczy do poszukiwania nowych sposobów modernizowania państwa i jego administracji. Punktem wyjścia dla tych poszukiwań stało się przekonanie, że reformy administracyjne oparte o logikę nowego zarządzania publicznego uległy „instrumentalnej fetyszyzacji”. Tę ostatnią pojmowano jako złudne gloryfikowanie instrumentalnych i technologicznych aspektów zarządzania sprawami publicznymi z pominięciem systemowym aspektów rządzenia w kompleksowej rzeczywistości społecznej.

Kluczowym wyzwaniem, przed którym stanęli twórcy reform drugiej generacji było to, jak instrumenty wypracowane w ramach reform nowego zarządzania publicznego wkomponować w systemową perspektywę rządzenia opartą o aksjologię państwa zdecentralizowanego i sieciowego: „Państwo sieciowe jest przedstawiane jako współczesny typ państwa obywatelskiego, przeciwstawiany tradycyjnemu, etatystycznemu i centralistycznemu państwu administracyjnemu”²¹. Z procesem rozwoju państwa sieciowego wiąże się zjawisko zarządzania wielopoziomowego. Jest ono pojmowane jako rekonfiguracja relacji i wymiana zasobów między zróżnicowanymi aktorami systemu politycznego, ulokowanymi na jego różnych poziomach, sektorach i polach²².

²⁰ L. C. Bresser-Pereira [2004], *Democracy and Public...*, op. cit., s. 185.

²¹ H. Izdebski [2007], *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa, s. 189.

²² L. Hooghe, G. Marks [2003], *Unravelling the Central State, But How?*, „American Political Science Review”, Vol. 97/2003, No. 2, s. 233-243.

W nowej rzeczywistości konieczne jest pojmowanie rządu jako kompleksowego procesu konfiguracji zasobów, w istotnej mierze od państwa niezależnych oraz respektowanie autonomii i suwerenności aktorów społecznych w proces ten zaangażowanych. H. Izdebski zwraca uwagę, że: „(...) podstawą konstrukcji wieloszczeblowego partnerstwa jest *governance*, tj. proces dochodzenia do optymalnych rozstrzygnięć, w których mogą brać udział wszyscy interesariusze (...) istotny aspekt *multi-level governance* stanowi stworzenie i zapewnienie funkcjonowania proceduralnych, a gdy zachodzi taka potrzeba – także instytucjonalnych mechanizmów podmiotów decydujących, podmiotów formalnie uczestniczących w procesach podejmowania decyzji i mających również prawo do udziału w tych procesach interesariuszy. (...) Obok mechanizmów formalnych występować muszą, czasem odgrywając większą rolę, mechanizmy nieformalne”²³.

W perspektywie zarządzania wielopoziomowego obywatele i ich zbiorowości są postrzegani jako podmioty aktywnie zaangażowane w sprawy publiczne. W tym modelu państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, stają się jednym z wielu podmiotów w proces ten zaangażowanych. Fenomen zarządzania wielopoziomowego prowadzi do intensyfikacji interakcji społecznych, pogłębienia ich współzależności, wzrostu kompleksowości życia społecznego oraz jego funkcjonalnej dyferencjacji i normatywnej heterogenizacji. Przeobrażenia te niosą za sobą szereg istotnych konsekwencji dla wykonywania władzy publicznej i logiki działania państwa²⁴.

Paradygmat współrządzenia eksponuje centralne znaczenie sposobu, w jaki zachodzą interakcje między aktorami o zróżnicowanym statusie (państwowym, społecznym, prywatnym), którzy uczestniczą w procesie podejmowania decyzji publicznych. Owe interakcje nie są determinowane poprzez władzę państwa, ale poprzez jego zdolność do sterowania relacjami sieciowymi odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi²⁵. W tym podejściu problemy państwa i jego administracji wykraczają poza granice urzędów i organizacji publicznych „rozlewając się” na terytorium przynależne innym aktorom społecznym²⁶. W zarządzaniu współuczestniczącym równie wiele uwagi, jak protagoniści nowego zarządzania publicznego przywiązują do wyników, poświęca się jakości procesów rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi.

W ostatnich latach w debacie nad sposobami reformowania administracji publicznej krzyżują się dwie wyraźnie odrębne ścieżki teoretyczne. Pierwszą z nich wybrali badacze, którzy konceptualnie mierzą się z problemem państwa sfragmentaryzowa-

²³ H. Izdebski [2007], *Fundamenty współczesnych państw...*, op. cit., s. 199-191.

²⁴ R. Rhodes [1994], *The Hollowing Out of the State*, „Political Quarterly”, No 65, s. 138-151.

²⁵ V. Chhotray, G. Stoker [2009], *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, s. 16-17.

²⁶ Ibidem, s. 21.

nego, policentrycznego i kompleksowego spjanego przez mniej lub bardziej sformalizowane sieci. To co zaprzęta umysły badaczy podążających drugą z tych ścieżek, to zagadnienie amalgamacji dystynkcji na państwo i społeczeństwo – jako że współrzędzenie jest często wytwarzane poprzez sieci, w których działają zarówno publiczni, jak i prywatni aktorzy. To właśnie na ich styku rodzi się teoria współrzędzenia²⁷.

Tabela zamieszczona poniżej przedstawia cechy różnicujące logikę reform sektora publicznego pierwszej i drugiej generacji.

Tabela 1.3.

Cechy różnicujące logikę reform sektora publicznego pierwszej i drugiej generacji

	Podejście instrumentalne	Podejście systemowe
Otoczenie	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczona niepewność i niskie ryzyko • jasny podział zadań między aktorami • presja redukcji wydatków publicznych • presja ze strony rynku (przejrzystość, anty-korupcja), przewidywalność • struktura świadczenia usług • zorientowanie na zarządzanie • zachęty ku skuteczności 	<ul style="list-style-type: none"> • duża niepewność i wysokie ryzyko • partnerstwo między rządem, biznesem i społeczeństwem • globalizacja • presja na wiarygodność i przewidywalność • horyzontalne rozwiązania w zakresie rządzenia • zorientowanie na politykę • zachęty ku efektywności
Główny nacisk	<ul style="list-style-type: none"> • elastyczność/autonomia • zorientowanie na klienta • specjalizacja • operacyjna efektywność/rozliczalność • nacisk na wyniki • cele krótkookresowe • wyspecjalizowane agencje jednego celu • zróżnicowane kwestie/programy • skuteczność i doskonalenie usług 	<ul style="list-style-type: none"> • holistyczne postrzeganie rządzenia • eksponowanie pozycji obywatela • integracja, współdziałanie, koordynacja (horyzontalna, wertykalna) • makroefektywność, rozliczalność za efekty • nacisk na efekty • wielocelowościowe ministerstwa • horyzontalne zagadnienia/programy • zarządzanie ryzykiem i wspieranie innowacji

²⁷ Ibidem, s. 21.

	Podejście instrumentalne	Podejście systemowe
Wyzwania	<ul style="list-style-type: none"> niska efektywność makro brak koordynacji słabość zarządzania ryzykiem 	<ul style="list-style-type: none"> równoważenie różnych wartości i podejść budowanie potencjału dla adaptacji do zmieniających się uwarunkowań określenie nowego partnerstwa wśród interesariuszy

Źródło: T. Bovaird, E. Löffler [2003], *Public Management and Governance*, Routledge, s. 50.

W tabeli 1.4. przedstawiono normatywne ujęcie trzech modeli administracji publicznej. Pierwszy z nich jest związany z reformami administracyjnymi pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne). Model drugi jest powiązany z reformami administracyjnymi drugiej generacji (współzarządzanie uczestniczące). Ponadto dla wyeksponowania odmienności tych modeli od wzorca administracji weberowskiej przedstawiono również wyróżniki tego ostatniego. Opisując te modele należy zaznaczyć, iż nie stanowią one w istocie swojego zaprzeczenia. Rozwój administracji publicznej ma bowiem charakter kumulatywny. W każdym z modeli administracji publicznej można dostrzec elementy pochodzące z innego wzorca. To co przesądza o ich odmienności, to intensywność występowania w ich obrębie określonych aksjologii i charakter właściwych ich rozwiązań prakseologicznych.

Tabela 1.4.
Cechy modeli administracji publicznej

Charakterystyki	Porządek rządzenia		
	Administracja weberowska	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie (<i>governance</i>)
Sposób postrzegania obywatela	Wyborca	Klient	Partner
Charakter władzy państwa i jego urzędników	Proceduralna	Transakcyjna	Umożliwiająca
Instrumenty państwa i jego urzędników	Delegacja	Kontrakt	Partnerstwo
Znaczenie legitymizacji zewnętrznej	Ważne (w rozumieniu proceduralnym)	Ważne (w rozumieniu kontraktualistycznym)	Zasadnicze

Charakterystyki	Porządek rządzenia		
	Administracja weberowska	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie (<i>governance</i>)
Model odpowiedzialności	Proceduralna	Wynikowa	Kompleksowa
Format przywództwa	Formalny	Transakcyjny	Transformacyjny
Schemat zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Relacje z otoczeniem	Radykalna ekskluzywność	Selektywna inkluzyjność	Radykalna inkluzyjność
Sposób definiowania interesu publicznego	Politycznie definiowany	Agregacja interesów jednostkowych	Uzgadniany w oparciu o podzielane wartości
Rola rządu	„Wiosłowanie”	„Sterowanie”	„Pośredniczenie”
Źródło legitymizacji	Proceduralne przyzwolenie	Ekonomiczne uzasadnienie	Obywatelskie uczestnictwo

Źródło: opracowanie własne.

1.5.

Czego dotychczas nauczyliśmy się z reformowania administracji publicznej

W ostatnim czasie powstało szereg wartościowych opracowań na temat efektów reform administracyjnych. Ich liczba proporcjonalnie wzrasta wraz z tym jak narasta społeczne przekonanie o znaczeniu państwa i jego administracji dla zarządzania sprawami publicznymi. Reformy administracyjne doprowadziły do zmian charakteru interwencji publicznych, prywatyzacji części sektora publicznego, jego deregulacji oraz wprowadzenia nowych mechanizmów zarządzania charakterystycznych dla sektora rynkowego. Pomimo tego nie przyniosły one zakładanych efektów²⁸. Ogólnie rzecz ujmując, z przebiegu i efektów dotychczasowych reform administracyjnych można wyciągnąć następujące wnioski:

- reformy sektorów publicznych prowadzone w państwach OECD miały służyć poprawie ich efektywności, skuteczności, jakości działania i ekonomizacji, ich większej przejrzystości oraz zorientowaniu na klienta;

²⁸ Szerzej o zagadnieniu tym traktuje praca: G. E. Caiden [1991], *Administrative Reform Comes...*, op. cit., s. 108.

- osiągnięte efekty nie odpowiadają zamierzeniom leżącym u podstaw decyzji o podjęciu reform, prowadząc w pewnych sytuacjach do wystąpienia efektów niezamierzonych i przeciwstawnych względem celów tych reform;
- iluzoryczne okazało się przekonanie o uniwersalności rozwiązań modernizacyjnych i ich przystawalności do różnych kontekstów kulturowych i instytucjonalnych;
- technologiczne i fragmentaryczne podejście do reform, w szczególności tych pierwszej generacji, w tym nieuwzględnianie systemowego i politycznego wymiaru rządzenia skutkuje niską jakością i trwałością wprowadzanych usprawnień zarządczych;
- reformy administracyjne mają charakter ciągły²⁹.

W kontekście rozważań nad reformowaniem sektora publicznego i administracji warto postawić pytanie o możliwe kierunki dalszej modernizacji. Ch. Pollitt i G. Bouckaert kreślą cztery możliwe scenariusze, określając je akronimem „4M”, czyli:

1. Utrzymanie (*maintenance*) istniejących relacji między systemem politycznym, systemem administracji publicznej, porządkiem prawnym i gospodarką rynkową, czemu ma towarzyszyć wzmocnienie mechanizmów tradycyjnej kontroli (np. ograniczenie wydatków, zmniejszenie zatrudnienia, promowanie efektywności, walka z korupcją).
2. Modernizacja (*modernisation*) systemu poprzez wprowadzenie do niego efektywniejszych, elastyczniejszych metod zarządzania we wszystkich aspektach systemu administracyjnego (np. budżetowanie, księgowość, zarządzanie personelem, świadczenie usług) i wybranych elementach systemu politycznego. W tej wersji można wyodrębnić nurt eksponujący znaczenie deregulacji i upodmiotowienia menedżerów niższego szczebla, jak również nurt opowiadający się za wzmocnieniem mechanizmów partycypacji obywatelskiej i zaangażowania interesariuszy.
3. Urynkowienie systemu (*marketization*) poprzez wprowadzenie możliwie największej liczby mechanizmów rynkowych przy zachowaniu istniejącego systemu administracji i prawa (np. konkurencji).
4. Minimalizacja (*minimization*) systemu administracyjnego poprzez transferowanie do sektora rynkowego wielu zadań, prywatyzację i kontraktowanie usług publicznych³⁰.

²⁹ Wartościowe opisanie wniosków wynikających z reform administracyjnych można znaleźć w dokumencie: *Modernising Government: The Way Forward* [2005], OECD.

³⁰ Ch. Pollitt, G. Bouckaert [2000], *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, s. 176-177.

1.6.

Koleje reformowania polskiej administracji publicznej

W kontekście rozważań nad reformowaniem administracji publicznej warto postawić pytanie o meandry modernizacji polskiej administracji publicznej. Od wielu lat jest ona poddawana intensywnym przeobrażeniom. Zmierzają one w kierunku budowania skutecznej, efektywnej i responsywnej administracji, zdolnej do zaspokajania potrzeb obywateli. Proces tych przemian cechuje się jednak selektywnością, brakiem spójności i niesprecyzowaną wizją docelowego modelu samorządu terytorialnego.

Polska administracja publiczna stoi na rozdrożu. Z jednej strony, jej geneza warunkuje dominujący sposób jej działania – odpowiadający zasadom klasycznej administracji. Z drugiej strony, w coraz większej mierze jest ona nasycona elementami nowego zarządzania publicznego. Ponadto inkorporuje się do niej szereg mechanizmów charakterystycznych dla rządzenia współuczestniczącego. Każdy z tych modeli jest wyprowadzany z innego porządku normatywnego i funkcjonalnego, posiada swoje zalety i ograniczenia.

Integracja elementów pochodzących z tych różnych porządków niesie za sobą sprzeczności i skutkuje nieskutecznością. Nie idzie o to, aby wybrać któryś z tych modeli w sposób naśladowczy, ale aby wyboru dokonać w sposób rozważny i suwerenny. Innymi słowy, użyteczne jest podejście oparte na zasadzie refleksyjności i kumulatywności, tj. twórcza integracja zasad i mechanizmów wyprowadzonych z różnych modeli administracyjnych. Podstawowym kryterium doboru tych rozwiązań powinny być wyzwania, przed którymi stoją polskie urzędy oraz możliwość adaptacji tych metod do dominującej w polskiej administracji kultury organizacyjnej. Wprowadzane zmiany powinny być podporządkowane strategicznej wizji opartej o podstawowe założenie o służebności i responsywności administracji wobec obywatela.

Skala wyzwań modernizacyjnych stojących przed polską administracją publiczną jest znacząca. Warunkiem powodzenia tych niezbędnych zmian jest ugruntowanie się wśród polityków przekonania, że profesjonalna administracja to zasób kluczowy dla dobrego rządzenia. Konieczne jest, aby proces modernizacji administracji został poprzedzony debatą publiczną i refleksją na temat pożądanego modelu państwa i jego relacji z obywatelami. Bez rozstrzygnięć tego typu, a co za tym idzie, braku uzgodnień co do tego, czemu administracja ma służyć i w jaki sposób ma działać, trud jej reformowania może zostać zniweczony.

Reformowanie administracji powinno mieć charakter systemowy i strategiczny, a nie instrumentalny i doraźny. Konieczne jest uświadomienie sobie, że przebudowy i znaczącej poprawy jakości działania administracji publicznej nie uda się osiągnąć

bez wypracowania ogólnej zgody co do celów jej reformowania i efektów, które mają z tego wynikać. Spełnienie każdego z tych warunków będzie możliwe, kiedy politycy wykażą aktywność i determinację oraz przedstawią racjonalną wizję pożądaných zmian. W dużej mierze uruchomienie i przeprowadzenie rozumnego procesu modernizacji administracji zależy zatem od polityków, od ich dojrzałości i poczucia odpowiedzialności za bieg spraw publicznych. Równie ważne będzie włączenie w ten proces wszystkich jego kluczowych aktorów, w szczególności urzędników. Bez ich zaangażowania i zrozumienia celowości wprowadzanych zmian prawdopodobieństwo ich powodzenia należy uznać za niskie.

W ramach politycznie uzgodnionego programu modernizacyjnego konieczne byłoby podjęcie działań służących wzmocnieniu potencjału analitycznego administracji, jej zdolności do programowania polityk i programów publicznych oraz poprawie zdolności do koordynacji procesów ich implementacji. Integralnym elementem tych działań powinno być podniesienie jakości polityki regulacyjnej, wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie wieloletniego, zintegrowanego programowania i zarządzania oraz powiązanie wyników ocen programów i polityk publicznych z procesami decyzyjnymi.

Równie ważne jest przeprowadzenie rzetelnego wartościowania stanowisk pracy w administracji publicznej, wprowadzenie motywacyjnego systemu wynagradzania i awansowania oraz wzmocnienie systemu szkoleń i podnoszenia kwalifikacji. Działaniami o znaczeniu centralnym będą przedsięwzięcia na rzecz odbudowy misji służby publicznej oraz wzmocnienia infrastruktury etycznej.

Podstawą tych działań powinno stać się przyjęcie spójnych – wywiedzionych z ogólnej koncepcji docelowego modelu administracji – regulacji prawnych służących profesjonalizacji administracji i budowie poczucia wartości służby publicznej. Ich dopełnieniem byłoby stworzenie strategiczno-koordynacyjnego ośrodka odpowiedzialnego za wytyczanie celów administracji publicznej oraz strategiczną koordynację ich realizacji. Naturalną konsekwencją sygnalizowanych powyżej kierunków działań powinno stać się pełniejsze przejście od imperatywnych do interaktywnych mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi i współdziałania z partnerami zewnętrznymi, opartych o poszanowanie ich autonomii oraz wzrost stopnia responsywności w relacjach z obywatelami i ich organizacjami.

Niezbędne byłoby również wprowadzenie – w stopniu wyższym niż ma to miejsce obecnie – nowoczesnych narzędzi zarządzania opartych o podejście instytucjonalne oraz pełniejsze wykorzystanie możliwości wyływających z zastosowania nowoczesnych technologii informatycznych, zwiększenie stopnia wykorzystania narzędzi związanych z e-administracją oraz standaryzacja usług publicznych i rzetelne monitorowanie ich przestrzegania.



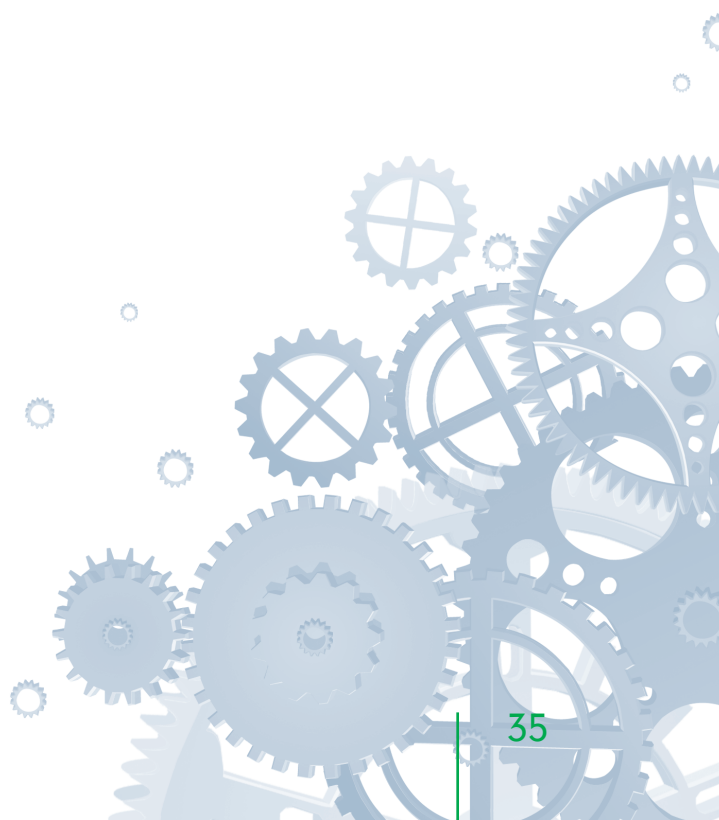
Tak też pomyślana została metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (metoda PRI). Stanowi ona przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej. Jej konceptualnych korzeni należy szukać w nurcie działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne). Widoczne jest również jej zakorzenienie w reformach administracyjnych drugiej generacji (zarządzanie współuczestniczące). Z tego pierwszego nurtu metoda PRI czerpie nade wszystko przekonanie o konieczności respektowania reguł skuteczności, efektywności i ekonomiczności w zarządzaniu sprawami publicznymi. To co szczególnie istotne w tej metodzie, a pochodzi z logiki zarządzania współuczestniczącego, to eksponowanie wagi aktywności obywateli w rozstrzyganiu o ważnych sprawach publicznych oraz służebności administracji publicznej wobec obywateli i ich wspólnot.

O instytucjonalnym charakterze tej metody przesądzają założenia konstytuujące jej podstawę metodologiczną (określenie stadiów rozwoju, wytyczanie stadiów wyższego rzędu, rola procedur i regulacji, znaczenie ich socjalizacji, internalizacji i instytucjonalizacji). Metoda ta jest oparta na fundamentalnym założeniu o konieczności świadczenia przez urzędy administracji publicznej dobrej jakości usług publicznych, w sposób cechujący się niskimi kosztami transakcyjnymi. Kluczem do tego jest instytucjonalizacja wartościowych rozwiązań zarządczych.

W sferze konceptualnej metoda PRI lokuje się pomiędzy *Common Assesment Framework* (CAF) a metodami procesowymi promowanymi przez International Organization for Standardization, takimi jak np. ISO 9001 (ISO). To co ją odróżnia od CAF, to wyższy poziom jej formalizacji, bardziej rozbudowana konstrukcja analityczna oraz, co szczególnie ważne, obszerne instrumentarium wdrożeniowe (metoda CAF jest formą krytycznej samorefleksji bez warstwy projekcyjnej i implementacyjnej). Warto podkreślić, że owo instrumentarium wykracza poza instruktażowo opisane zalecenia, ale oparte jest o praktyczne wzorce rozwiązań już wdrożonych i pozytywnie zweryfikowanych. To podejście uwiarygodnia metodę PRI poprzez eksponowanie jej praktycznego charakteru i rzeczywistej użyteczności.

O odmienności PRI względem ISO rozstrzyga niższa formalizacja analityczna tej pierwszej metody, jej niższy poziom proceduralizacji oraz mniejsze koszty związane z jej stosowaniem. Spostrzeżenia te nie służą budowaniu rankingu wartości analitycznej i implementacyjnej przywołanych podejść metodologicznych do doskonalenia jakości działania administracji publicznej, a jedynie zwróceniu uwagi na ich różnorodność. Metoda PRI jest pomyślana jako sposób analizy jakości zarządzania w urzędzie, jako forma krytycznej refleksji i praktycznych rozwiązań zarządczych opartych o mechanizmy socjalizacji, internalizacji i instytucjonalizacji. Metoda PRI jest pragmatyczna i realistyczna. Służy zarówno doskonaleniu tego co dobrze działa, jak i zastępowaniu tego co źle działa. W wymiarze operacyjnym jej

stosowanie prowadzi do ograniczenia kosztów transakcyjnych działań samorządu i podniesienia ich jakości. W wymiarze strategicznym służy zmianie kultury organizacyjnej w kierunku kultury zorientowanej na obywatela, a zarazem respektującej zasady efektywnego, skutecznego i ekonomicznego sposobu wykonywania zadań publicznych.





ROZDZIAŁ II

Analiza instytucjonalna





A

Analiza instytucjonalna

Marcin Zawicki

2.1. Uwagi wstępne

Od opracowania i przedstawienia pierwszej pełnej wersji metody planowania rozwoju instytucjonalnego (PRI), nazywanej wówczas metodą rozwoju instytucjonalnego (metoda RI), upłynęło 7 lat. W ciągu tego czasu polski samorząd lokalny, główny adresat metody PRI, pod wpływem szeregu procesów inicjowanych na poziomie wspólnot samorządowych i administracji lokalnej oraz powodowanych czynnikami zewnętrznymi, zwłaszcza zmianami w prawie krajowym oraz przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, znacznie się zmienił. Dla obywateli najbardziej zauważalne są zmiany polegające na:

- poprawie jakości świadczenia wielu usług lokalnych, przede wszystkim w warstwie ich zorganizowania, wykorzystywanych technologii oraz dostosowania do potrzeb usługobiorców;
- poprawie skuteczności samorządu lokalnego w dziedzinie implementacji polityki rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym zdolności do realizacji coraz bardziej złożonych projektów infrastrukturalnych, a także rozwiązywania problemów wspólnot lokalnych przy udziale partnerów społecznych i gospodarczych;
- szeroko rozumianej profesjonalizacji administracji lokalnej oraz podniesieniu standardów działania pracowników samorządowych.

Wyraźna poprawa sprawności działania administracji lokalnej skłoniła autorów pierwszej wersji metody PRI do przygotowania jej „odnowionej” wersji – lepiej dostosowanej do aktualnego otoczenia prawnego działania samorządu terytorialnego oraz odzwierciedlającej postęp w dziedzinie zarządzania, jaki w międzyczasie nastąpił. Zaktualizowana metoda PRI zawiera tym samym liczne modyfikacje, wśród których najważniejsze dotyczą:

- głównego adresata metody, którym aktualnie jest cała administracja gminna i powiatowa, a nie tylko urząd gminny i starostwo powiatowe;
- obszarów i kryteriów zarządzania oraz ich struktury;
- zawartości merytorycznej poszczególnych kryteriów zarządzania;
- metodologii implementacji projektów usprawnień.

Pomimo konieczności wprowadzenia wielu korekt i usprawnień, nie uległy zmianie podstawowe założenia metody planowania rozwoju instytucjonalnego oraz cele jej stosowania. Metoda ta opiera się na sekwencyjności i cykliczności procesu doskonalenia rządu na poziomie lokalnym. Sekwencyjność metody PRI ilustruje ścieżka rozwoju instytucjonalnego obejmująca:

- analizę instytucjonalną;
- planowanie rozwoju instytucjonalnego;
- wdrażanie projektów usprawnień;
- ocenę efektów.

Z kolei cykliczność procesu rozwoju instytucjonalnego oznacza, że w następstwie wdrożenia zaplanowanych do realizacji projektów usprawnień jest dokonywana ponowna analiza poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej lub powiatowej. Ta powtórna analiza jest swoistą ewaluacją *ex post* wdrożonych projektów usprawnień, a jej równoległym celem jest ewaluacja *ex ante* poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej, torująca drogę do zaplanowania i wdrożenia kolejnych projektów doskonalących jakość zarządzania.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie zakresu i metodyki przeprowadzania analizy instytucjonalnej administracji samorządowej. Wyniki tej analizy stanowią podstawę do przygotowania i wdrożenia planów rozwoju instytucjonalnego w administracji samorządowej.

2.2. Metoda analizy instytucjonalnej

Analiza instytucjonalna jest pierwszym z etapów wdrażania metody PRI. Jest ona przeprowadzana w ramach kryteriów zarządzania, z wykorzystaniem kwestionariuszy diagnostycznych, opisów stanów modelowych oraz skal i stadiów rozwoju instytucjonalnego, które ilustrują poziom rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej. Analiza instytucjonalna pozwala określić, w którym stadium rozwoju instytucjonalnego w ramach każdego kryterium zarządzania znajduje się administracja samorządowa oraz jakie zadania powinny zostać podjęte w celu podniesienia jej potencjału instytucjonalnego.

Analiza instytucjonalna jest przeprowadzana w ramach obszarów i kryteriów zarządzania. Obszar zarządzania stanowi ogólnie zdefiniowany zakres merytoryczny

przedmiotu analizy instytucjonalnej. Jednym z takich obszarów zarządzania jest przywództwo i strategia.

Ponadto w obrębie obszarów zarządzania, odrębnie dla administracji gminnej i powiatowej, zostały określone kryteria zarządzania. Kryterium zarządzania jest to szczegółowy zakres tematyczny działalności administracji samorządowej w ramach ogólniej zdefiniowanego obszaru zarządzania. Przykładowymi kryteriami zarządzania są zarządzanie strategiczne i zarządzanie procesami. W tabeli 2.1. przedstawiono obszary i kryteria zarządzania dla administracji gminnej.

Tabela 2.1.
Obszary i kryteria zarządzania dla gminy

I. PRZYWÓDZTWO I STRATEGIA
Kryterium nr 1. Przywództwo Kryterium nr 2. Zarządzanie strategiczne
II. ZARZĄDZANIE ZASOBAMI I PROCESAMI
Kryterium nr 3. Zarządzanie finansami Kryterium nr 4. Zarządzanie mieniem Kryterium nr 5. Zarządzanie przestrzenią Kryterium nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi Kryterium nr 7. Zarządzanie procesami Kryterium nr 8. Zarządzanie projektami
III. ZARZĄDZANIE KAPITAŁEM LUDZKIM ORGANIZACJI
Kryterium nr 9. Planowanie, rekrutacja i selekcja Kryterium nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie Kryterium nr 11. Doskonalenie zawodowe Kryterium nr 12. Etyka
IV. PARTNERSTWO
Kryterium nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne Kryterium nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne Kryterium nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne
V. ZARZĄDZANIE USŁUGAMI PUBLICZNYMI
Kryterium nr 16. Usługi administracyjne Kryterium nr 17. Usługi społeczne Kryterium nr 18. Usługi techniczne Kryterium nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Ważnymi elementami metody rozwoju instytucjonalnego są skale rozwoju instytucjonalnego. Zostały one opracowane indywidualnie dla każdego kryterium zarządzania. Skale zawierają opisy pięciu stadiów rozwoju instytucjonalnego. Stadium 1 oznacza, że w gminie lub powiecie stosuje się procedury lub narzędzia zarządzania w sposób zgodny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast stadia od 2 do 5 zawierają warunki stopniowo coraz trudniej osiągalne dla administracji samorządowej. Skale rozwoju instytucjonalnego, na które składają się stadia od 1 do 5, obrazują potencjalną ścieżkę rozwoju instytucjonalnego administracji lokalnej. Tabela 2.2. przedstawia przykładową skalę rozwoju instytucjonalnego dla administracji gminnej.

Konstruując skale rozwoju instytucjonalnego przyjęto następujące podstawowe zasady:

- stadium 1 – administracja samorządowa przestrzega przepisów prawnych dotyczących określonego kryterium zarządzania;
- stadium 2 – administracja samorządowa stosuje nieobligatoryjne rozwiązania z dziedziny zarządzania, ale w ograniczonym zakresie;
- stadium 3 – administracja samorządowa stosuje nieobligatoryjne rozwiązania z dziedziny zarządzania w znacznym zakresie;
- stadium 4 – administracja samorządowa stosuje nieobligatoryjne rozwiązania z dziedziny zarządzania w znacznym zakresie oraz przeprowadza cykliczną ocenę efektów ich stosowania;
- stadium 5 – administracja samorządowa stosuje nieobligatoryjne rozwiązania z dziedziny zarządzania w szerokim zakresie, przeprowadza cykliczną ocenę efektów ich stosowania, a wyniki tej oceny wykorzystuje do doskonalenia zarządzania.

Skale rozwoju instytucjonalnego opracowane zgodnie z powyższymi zasadami pełnią funkcje dwojakiego rodzaju, a mianowicie:

- edukacyjną – obrazują potencjalną ścieżkę rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w ramach danego kryterium zarządzania, co oznacza, że każde kolejne stadia odzwierciedlają prawdopodobny, ale z pewnością nie jedyny, przebieg ścieżki doskonalenia zarządzania w ramach danego kryterium;
- analityczną – po dokonaniu analizy instytucjonalnej za pomocą kwestionariuszy diagnostycznych określany jest poziom rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej, którym jest jedno ze stadiów rozwoju znajdujące się na danej skali.

Ważną cechą skal rozwoju instytucjonalnego jest ich kumulatywność. Oznacza ona, że osiągnięcie wyższego stadium rozwoju wymaga spełnienia wszystkich warunków dla tego stadium, jak również wszystkich warunków określonych dla stadiów niższych. Wyjątkiem od tej zasady jest stadium 1, dla którego przyjęto założenie, że jest ono spełnione w przypadku każdego z samorządów. W związku z tym, warunki dla stadium 1 nie podlegają weryfikacji.

Tabela 2.2.

Skala rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej dla kryterium zarządzania nr 13

– Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<p>1) Gmina prowadzi działania z zakresu komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego zgodnie z wymogami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa.</p>	<p>2a) Gmina podaje do wiadomości publicznej informacje, których udostępnianie nie jest obligatoryjne (np. informacje o sprawach bieżących, planach i zamierzeniach, postępie realizacji inwestycji, rezultatach podejmowanych działań).</p> <p>2b) Gmina doskonali jakość polityki informacyjnej poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ulepszenie istniejących i wprowadzanie nowych kanałów informowania, • poprawę czytelności i przejrzystości przekazywanych informacji, • optymalizowanie częstotliwości przekazywania informacji. 	<p>3a) Gmina pozyskuje opinie mieszkańców, jednostek pomocniczych gminy, organizacji pozarządowych, społecznych i innych środowisk w sprawach istotnych dla gminy, w których gromadzenie opinii nie jest obligatoryjne.</p> <p>3b) Gmina sporządziła mapę aktywności społecznej w gminie, obejmującą:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wykaz organizacji pozarządowych i społecznych działających na obszarze gminy, • rodzaj i zakres działalności organizacji pozarządowych i społecznych działających na obszarze gminy. <p>3c) Gmina wspiera inicjatywy obywatelskie poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dofinansowywanie przedsięwzięć, • zakupy bezpośrednie, • pomoc organizacyjną. 	<p>4a) Gmina prowadzi konsultacje społeczne wśród mieszkańców, jednostek pomocniczych gminy, organizacji pozarządowych, społecznych i innych środowisk w sprawach, w których konsultacje nie są obligatoryjne oraz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stosuje jawny tryb prowadzenia konsultacji, • informuje o wynikach konsultacji, • uwzględnia wyniki konsultacji przy podejmowaniu decyzji. <p>4b) Gmina powołuje grupy robocze złożone z przedstawicieli administracji publicznej, organizacji pozarządowych, społecznych i innych środowisk, przygotowujące projekty wspólnych przedsięwzięć.</p> <p>5) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego oraz</p>	<p>6a) Gmina powołuje ciała opiniodawcze złożone z przedstawicieli organizacji pozarządowych, społecznych i innych środowisk, których zakresy działania są zbieżne z problemami priorytetowymi dla gminy.</p> <p>6b) Gmina realizuje wspólne przedsięwzięcia we współpracy z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i innymi środowiskami, służące rozwiązywaniu priorytetowych dla gminy problemów.</p> <p>7) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki są wykorzystywane do doskonalenia mechanizmów partnerstwa publiczno-społecznego.</p> <p>8) Gmina stale doskonali działalność w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego, • adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z powyższą zasadą, administracja samorządowa może zostać sklasyfikowana odpowiednio na poziomie:

- stadium 1 – gdy nie spełnia wszystkich warunków określonych dla stadium 2;
- stadium 2 – gdy spełnia wszystkie warunki określone dla stadium 2;
- stadium 3 – gdy spełnia wszystkie warunki określone dla stadium 3 oraz wszystkie warunki określone dla stadium 2;
- stadium 4 – gdy spełnia wszystkie warunki określone dla stadium 4 oraz wszystkie warunki określone dla stadiów 3 i 2;
- stadium 5 – gdy spełnia wszystkie warunki określone dla stadium 5 oraz wszystkie warunki określone dla stadiów 4, 3 i 2.

Elementem metody analizy instytucjonalnej są również opisy modelowego poziomu rozwoju instytucjonalnego. Opis stanu modelowego charakteryzuje wzorcowy poziom rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej lub powiatowej w ramach każdego kryterium zarządzania. Stan modelowy stanowi syntezę warunków wymaganych dla poszczególnych stadiów oraz charakteryzuje gminę lub powiat zarządzany i zorganizowany w sposób optymalny, który nawiązuje do najlepszych wzorców. W ramce 2.1. przedstawiono przykładowy opis stanu modelowego jednego z kryteriów zarządzania.

Ramka 2.1.

Opis stanu modelowego administracji gminnej dla kryterium zarządzania nr 6 – Zarządzanie technologiami informacyjnymi

Urząd gminy korzysta z szerokopasmowego dostępu do internetu oraz wykorzystuje pocztę elektroniczną do wewnętrznego i zewnętrznego obiegu informacji. Oprócz witryny BIP, niezbędne dla klientów urzędu informacje są publikowane na stronie internetowej urzędu, regularnie aktualizowanej. Strona internetowa urzędu oferuje możliwość pełnego, elektronicznego świadczenia najważniejszych usług. Pracownicy i kierownictwo urzędu są cyklicznie szkoleni w zakresie zarządzania technologiami informacyjnymi. W urzędzie stosowany jest elektroniczny obieg dokumentów pozwalający na monitorowanie stanu załatwiania spraw. Ponadto pracownicy urzędu korzystają z informacji pochodzących ze zintegrowanych informatycznie baz danych, dostępnych w sieci urzędu. Istniejące rozwiązania informacyjne zostały wdrożone również w większości jednostek organizacyjnych gminy. Działania podejmowane przez gminę w dziedzinie zarządzania technologiami informacyjnymi są przedmiotem oceny, a wnioski służą doskonaleniu stosowanych rozwiązań. Gmina poszukuje użytecznych dla niej rozwiązań stosowanych przez inne jednostki administracji publicznej oraz dostosowuje je do własnych potrzeb i wdraża.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Warunki dla każdego stadium w ramach poszczególnych kryteriów zarządzania znajdują się w kwestionariuszach diagnostycznych. Są one narzędziem służącym przeprowadzeniu analizy instytucjonalnej administracji samorządowej. Rezultatem analizy wykonanej za pomocą kwestionariuszy, które są dostępne wraz z pełnym zestawem narzędzi do przeprowadzenia analizy w wersji książkowej i aplikacji elektronicznej (zarówno w wersji *offline*, jak i *online*, dostępnej poprzez stronę www.pri.msap.pl), jest określenie stadium rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej. Ocena poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej jest dokonywana na podstawie samooceny spełnienia warunków określonych dla każdego stadium w ramach danego kryterium zarządzania. Kwestionariusze diagnostyczne zawierają takie elementy, jak:

- numer warunku;
- warunek;
- określenie stadium, dla którego wymagane jest spełnienie danego warunku.

W tabeli 2.3. został przedstawiony fragment kwestionariusza diagnostycznego dla jednego z kryteriów zarządzania dla gminy.

Tabela 2.3.

Fragment kwestionariusza diagnostycznego do analizy instytucjonalnej administracji gminnej dla kryterium zarządzania nr 12 – Etyka

Warunek	Stadium			
	2	3	4	5
<p>2a) W celu zapewnienia jawności i przejrzystości podejmowania decyzji oraz ograniczenia ryzyka występowania praktyk korupcyjnych wdrożono system przyjęć interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg</p>	<input type="checkbox"/>			
<p>2b) Prowadzone są działania ukierunkowane na ograniczanie ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych polegające m.in. na informowaniu pracowników o sposobach walki z korupcją.</p>	<input type="checkbox"/>			

Warunek	Stadium			
	2	3	4	5
<p>3a) W celu zapewnienia jawności i przejrzystości podejmowania decyzji, ograniczenia ryzyka występowania praktyk korupcyjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> dokonywane są analizy zagrożeń i określono obszary działalności urzędu szczególnie narażone na występowanie zjawisk korupcyjnych, wdrożono zasady prowadzenia przeglądu zakresów zadań pracowników urzędu pod kątem zapewnienia przejrzystości podejmowania decyzji, określono standardy działania w zakresie zamówień publicznych poprzez opracowanie i wdrożenie polityki udzielania zamówień publicznych, upowszechniane są zasady przyjmowania interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg. 	<input type="checkbox"/>			

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Kwestionariusze są wypełniane przez grupę pracowników administracji samorządowej dysponujących wiedzą o zarządzaniu w ramach poszczególnych kryteriów zarządzania lub zajmujących stanowiska, które pozwalają im tę wiedzę uzyskać.

Pomiędzy kwestionariuszami diagnostycznymi a skalami rozwoju instytucjonalnego istnieje ścisły związek – kwestionariusze zawierają wszystkie warunki opisujące poszczególne stadia rozwoju instytucjonalnego na danej skali.

Warunki zawarte w kwestionariuszach diagnostycznych zostały sformułowane w sposób, który umożliwia udzielenie jednoznacznych odpowiedzi TAK wówczas, gdy administracja samorządowa spełnia określony warunek lub NIE, kiedy warunek ten nie jest spełniony. W przypadku, kiedy nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie czy dany warunek jest spełniony, o wyborze właściwej odpowiedzi decyduje opinia, co do której osiągnięto konsensus w drodze dyskusji wśród członków zespołu przeprowadzającego analizę lub opinia dominująca w tym zespole. Z doświadczeń z wdrażania metody PRI wynika, że choć analiza instytucjonalna przeprowadzana sposobem zero-jedynkowym (poprzez potwierdzenie lub zaprzeczenie spełniania warunku) w pewnym stopniu upraszcza rzeczywistość, to jednak daje zestandaryzowane, a więc umożliwiające porównanie wyniki analizy, a także jest przyjazna dla użytkowników.

W przypadku, kiedy dany warunek jest spełniony, należy zakreślić pole X, informujące, którego stadium dany warunek dotyczy. Jeżeli określony warunek nie jest spełniony, pole pozostaje puste (tabela 2.4.). W przypadku wykorzystywania do analizy aplikacji komputerowej wybiera się jeden z wariantów odpowiedzi: „tak” lub „nie”.

Tabela 2.4.
Sposób wypełniania kwestionariusza diagnostycznego

Warunek	Stadium			
	2	3	4	5
2a) W celu zapewnienia jawności i przejrzystości podejmowania decyzji oraz ograniczenia ryzyka występowania praktyk korupcyjnych wdrożono system przyjęć interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg	<input type="checkbox"/>			
2b) Prowadzone są działania ukierunkowane na ograniczanie ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych polegające m.in. na informowaniu pracowników o sposobach walki z korupcją.	×			
3a) W celu zapewnienia jawności i przejrzystości podejmowania decyzji, ograniczenia ryzyka występowania praktyk korupcyjnych: <ul style="list-style-type: none"> dokonywane są analizy zagrożeń i określono obszary działalności urzędu szczególnie narażone na występowanie zjawisk korupcyjnych, wdrożono zasady prowadzenia przeglądu zakresów zadań pracowników urzędu pod kątem zapewnienia przejrzystości podejmowania decyzji, określono standardy działania w zakresie zamówień publicznych poprzez opracowanie i wdrożenie polityki udzielania zamówień publicznych, upowszechniane są zasady przyjmowania interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg. 	<input type="checkbox"/>			

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Niektóre warunki znajdujące się w kwestionariuszach diagnostycznych zawierają kilka elementów (tabela 2.5.).

Tabela 2.5.

Warunki zawierające kilka elementów

Warunek	Stadium			
	2	3	4	5
<p>4) Zarządzanie finansami w gminie opiera się na budżecie zadaniowym obejmującym wydatki inwestycyjne, przy wykorzystaniu corocznie aktualizowanych dokumentów wieloletniego planowania finansowego oraz:</p> <ul style="list-style-type: none"> na potrzeby aktualizacji dokonywane jest coroczne porównanie ustaleń dokumentów planistycznych z uzyskanym wynikiem, celem ustalenia niezbędnych korekt, coroczna aktualizacja dokumentów wieloletniego planowania finansowego odbywa się w ustalonych z góry terminach, zgodnie z uprzednio przyjętym trybem prac angażującym społeczność lokalną. 			<input type="checkbox"/>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

W przypadku tak sformułowanych warunków, zostają one spełnione jedynie wtedy, gdy wszystkie elementy warunku są spełnione, a więc dla prezentowanego powyżej przykładu:

- na potrzeby aktualizacji dokonywane jest coroczne porównanie ustaleń dokumentów planistycznych z uzyskanym wynikiem, celem ustalenia niezbędnych korekt,

oraz

- coroczna aktualizacja dokumentów wieloletniego planowania finansowego odbywa się w ustalonych z góry terminach, zgodnie z uprzednio przyjętym trybem prac angażującym społeczność lokalną.

Tabela 2.6. przedstawia wypełniony kwestionariusz diagnostyczny dotyczący usług administracyjnych świadczonych przez gminę.

Tabela 2.6.

Wypełniony kwestionariusz diagnostyczny dla gminnego kryterium zarządzania nr 16 – Usługi administracyjne

WARUNEK	STADIUM			
	2	3	4	5
2a) Został sporządzony katalog usług administracyjnych.	×			
2b) Opracowane zostały karty informacyjne dla większości usług administracyjnych.	×			
2c) Analizowane są możliwości doskonalenia świadczenia usług administracyjnych.	×			
3a) Większość usług administracyjnych ma określoną procedurę ich świadczenia.		×		
3b) Do kart informacyjnych są załączone wzory wniosków składanych przez klientów urzędu.		×		
3c) Karty informacyjne wraz ze wzorami wniosków są dostępne na stronie internetowej urzędu.		×		
3d) Mieszkańcy są informowani o możliwości zapoznania się z treścią kart informacyjnych oraz skorzystania z opracowanych przez urząd wzorów wniosków.		×		
3e) Prowadzony jest bieżący monitoring zgodności przebiegu realizacji usługi z opisem procedury jej świadczenia, a w szczególności w zakresie terminowości załatwiania spraw.		×		
4a) Wszystkie usługi administracyjne mają określoną procedurę ich świadczenia.			×	
4b) Identyfikowane są czynności wpływające na wydłużenie czasu realizacji spraw.			×	
4c) Prowadzone są badania jakości świadczenia usług administracyjnych, a ich wyniki są wykorzystywane do korekty sposobu ich realizacji.			□	
4d) Prowadzony jest monitoring przyczyn uchylania decyzji w wyniku odwołania.			□	
5) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów świadczenia usług administracyjnych oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.			□	
6a) W urzędzie wdrożono system zarządzania jakością ISO lub dokonano oceny systemu zarządzania urzędem w oparciu o narzędzie analityczne PRI lub CAF.				×
6b) Zostały wdrożone rozwiązania umożliwiające klientowi urzędu za pośrednictwem Internetu: wszczęcie swojej sprawy, sprawdzenie stanu sprawy, zarezerwowanie terminu wizyty w urzędzie, sprawdzanie zasobów rejestrów urzędowych.				□

WARUNEK	STADIUM			
	2	3	4	5
7) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów świadczenia usług administracyjnych oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki oceny wykorzystuje się do doskonalenia ich świadczenia.				<input type="checkbox"/>
8) Gmina stale doskonali działalność w zakresie świadczenia usług administracyjnych poprzez: <ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego, • adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego. 				<input type="checkbox"/>

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Po wypełnieniu kwestionariusza diagnostycznego przystępuje się do ustalenia stadium rozwoju instytucjonalnego danej jednostki administracji samorządowej. Odbywa się to na podstawie warunków, które zostały spełnione (pola zakreślone).

Spośród 17 możliwych warunków, w powyższym przykładzie spełnionych zostało łącznie 11 z nich: 3 warunki dla stadium 2, 5 warunków dla stadium 3, 2 warunki dla stadium 4 oraz 1 warunek dla stadium 5. Wyniki te są wprowadzane do tabeli, na podstawie której ustala się stadium rozwoju instytucjonalnego w ramach analizowanego kryterium zarządzania (tabela 2.7.).

Tabela 2.7.

Ustalenie wyników analizy instytucjonalnej dla gminnego kryterium zarządzania nr 16 – Usługi administracyjne

Stadium	Warunki możliwe dla stadium	Warunki spełnione dla stadium
2	3	3
3	5	5
4	5	2
5	4	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Zgodnie z przyjętą w metodzie PRI konwencją, administracja samorządowa znajduje się w danym stadium rozwoju wówczas, gdy spełnia wszystkie możliwe warunki dla danego stadium oraz wszystkie możliwe warunki dla stadiów poprzedzających. A zatem w omawianym przykładzie jednostka znajduje się w 3 stadium rozwoju instytucjonalnego, ponieważ spełnia:

- 3 warunki z 3 możliwych dla stadium 2 (wszystkie warunki zostały spełnione);
- 5 warunków z 5 możliwych dla stadium 3 (wszystkie warunki zostały spełnione);
- 2 warunki z 5 możliwych dla stadium 4 (zostały spełnione niektóre warunki);
- 1 warunek z 4 możliwych dla stadium 5 (zostały spełnione niektóre warunki).

Wynik analizy instytucjonalnej zostaje odnotowany w tabeli podsumowującej, informującej o aktualnym stadium rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w ramach określonego kryterium zarządzania (tabela 2.8.).

Tabela 2.8.

Rezultat analizy instytucjonalnej w ramach kryterium zarządzania – tabela podsumowująca

STADIUM ROZWOJU	3
------------------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

W przypadku, kiedy administracja samorządowa nie spełnia wszystkich warunków dla stadium 2, znajduje się w 1 stadium rozwoju instytucjonalnego.

Elementami metody analizy instytucjonalnej są również definicje pojęć. Terminy ważne dla przedmiotu analizy w ramach każdego kryterium zarządzania zostały zdefiniowane w części opisowej poszczególnych kryteriów zarządzania.

Ostatnim etapem analizy instytucjonalnej jest przygotowanie raportu z wynikami. Raport ten może przybierać postać raportu syntetycznego lub raportu analitycznego. Raport syntetyczny to zbiorcze zestawienie wyników analizy instytucjonalnej ograniczające się do wskazania stadiów rozwoju gminy lub powiatu w przekroju poszczególnych kryteriów zarządzania. Natomiast raport analityczny zawiera również pogłębioną charakterystykę warunków, jakie spełnia administracja samorządowa w przekroju poszczególnych kryteriów zarządzania. Fragment raportu syntetycznego z wynikami analizy instytucjonalnej przedstawia tabela 2.9.

Tabela 2.9.

Fragment raportu syntetycznego z wynikami analizy instytucjonalnej

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium			
		2	3	4	5
I. PRZYWÓDZTWO I STRATEGIA	Nr 1. Przywództwo		•		
	Nr 2. Zarządzanie strategiczne		•		
II. ZARZĄDZANIE ZASOBAMI I PROCESAMI	Nr 3. Zarządzanie finansami		•		
	Nr 4. Zarządzanie mieniem			•	
	Nr 5. Zarządzanie przestrzenią		•		
	Nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi			•	
	Nr 7. Zarządzanie procesami		•		
	Nr 8. Zarządzanie projektami			•	
III. ZARZĄDZANIE KAPITAŁEM LUDZKIM ORGANIZACJI	Nr 9. Planowanie, rekrutacja i selekcja		•		
	Nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie	•			
	Nr 11. Doskonalenie zawodowe		•		
	Nr 12. Etyka		•		

Źródło: opracowanie własne.

2.3.

Charakterystyka obszarów i kryteriów zarządzania

Zasadniczym elementem metody PRI jest jej zawartość merytoryczna, uporządkowana w strukturze obszarów i kryteriów zarządzania oraz rozłożona na skalach rozwoju instytucjonalnego. Sporządzając zakresy merytoryczne poszczególnych kryteriów zarządzania, autorzy metody PRI kierowali się następującymi zasadami:

- kryteria zarządzania powinny odzwierciedlać najważniejsze dziedziny działalności administracji gminnej i powiatowej;
- kryteria zarządzania powinny być – na tyle, na ile jest to możliwe – wzajemnie rozłączne, czyli obejmować problematykę, która nie powtarza się w innych kryteriach;
- na zawartość merytoryczną poszczególnych kryteriów zarządzania powinny składać się zagadnienia najważniejsze dla tematyki danego kryterium.

Kryteria zarządzania dla administracji gminnej i powiatowej zostały opracowane zgodnie z powyższymi zasadami. W dalszej części tego rozdziału omówiono zawartość merytoryczną kryteriów zarządzania dla gminy.

2.3.1. Obszar zarządzania I – Przywództwo i strategia

W ramach obszaru zarządzania I – Przywództwo i strategia, sformułowano dwa kryteria zarządzania:

- Przywództwo (Kryterium nr 1);
- Zarządzanie strategiczne (Kryterium nr 2).

Kryterium zarządzania nr 1. Przywództwo

Do najważniejszych zagadnień stanowiących przedmiot oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej w ramach kryterium zarządzania nr 1 – Przywództwo, należą:

- inicjowanie przez kierownictwo działań z zakresu doskonalenia zarządzania gminą oraz formułowania kierunków jej rozwoju;
- eksponowanie przez kierownictwo urzędu misji i celów strategicznych gminy;
- prowadzenie badania satysfakcji i opinii pracowników urzędu na temat różnych aspektów pracy w urzędzie oraz ich wykorzystywanie w celu poprawy jakości zarządzania, jak również oceny okresowej pracowników;
- włączanie przez kierownictwo urzędu partnerów zewnętrznych w proces planowania i realizacji strategii rozwoju gminy;

- przygotowywanie, z inicjatywy kierownictwa urzędu, projektów z udziałem partnerów zewnętrznych, służących realizacji strategii rozwoju gminy;
- dokonywanie przez kierownictwo urzędu okresowej oceny stopnia osiągnięcia celów strategii oraz doskonalenia zarządzania gminą;
- promowanie w urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy kultury organizacyjnej, którą charakteryzują m.in. orientacja na jakość usług, praca zespołowa, delegowanie kompetencji i odpowiedzialności;
- prowadzenie cyklicznych badań zadowolenia klientów usług publicznych oraz badań satysfakcji pracowników urzędu i kluczowych jednostek organizacyjnych gminy, jak również wykorzystywanie ich wyników do doskonalenia zarządzania gminą;
- doskonalenie kompetencji kierownictwa urzędu w zakresie zarządzania gminą;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie przywództwa oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia zarządzania gminą.

Kryterium zarządzania nr 2. Zarządzanie strategiczne

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 2 – Zarządzanie strategiczne, jest:

- posiadanie i realizacja przez gminę strategii jej rozwoju;
- uwzględnienie w budżecie roku bieżącego środków na realizację strategii;
- posiadanie planów operacyjnych obejmujących wszystkie cele strategii oraz realizowanie zadań w nich określonych;
- informowanie mieszkańców o realizacji zadań wynikających ze strategii;
- uwzględnienie środków na realizację wieloletnich zadań strategicznych w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie inwestycyjnym;
- aktualizowanie strategii i planów operacyjnych w oparciu o wyniki ich monitoringu i okresowej oceny;
- sporządzanie prognozy zjawisk społeczno-ekonomicznych dotyczących gminy i jej otoczenia, analizy zagrożeń dla realizacji strategii oraz wykorzystywanie ich wyników w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych;
- prowadzenie badań jakości życia w gminie;
- prowadzenie cyklicznej oceny efektów działalności, narzędzi i procedur oraz doskonalenie polityki i instrumentarium zarządzania strategicznego;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania strategicznego oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

2.3.2. Obszar zarządzania II – Zarządzanie zasobami i procesami

W ramach obszaru zarządzania II – Zarządzanie zasobami i procesami sformułowano sześć kryteriów zarządzania:

- Zarządzanie finansami (Kryterium nr 3);
- Zarządzanie mieniem (Kryterium nr 4);
- Zarządzanie przestrzenią (Kryterium nr 5);
- Zarządzanie technologiami informacyjnymi (Kryterium nr 6);
- Zarządzanie procesami (Kryterium nr 7);
- Zarządzanie projektami (Kryterium nr 8).

Kryterium zarządzania nr 3. Zarządzanie finansami

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 3 – Zarządzanie finansami, jest:

- posiadanie, sporządzonej nie później niż w połowie roku poprzedzającego, prognozy dochodów obejmującej co najmniej kolejny rok budżetowy;
- posiadanie 5-letniej prognozy finansowej sporządzonej w oparciu o analizę trendów z co najmniej 3 ostatnich lat, skorygowanej o wpływ czynników nieprzewidywalnych;
- posiadanie wieloletniego planu inwestycyjnego, którego horyzont czasowy pokrywa się z horyzontem wieloletniej prognozy finansowej, z którą jest uzgodniony;
- zarządzanie finansami w oparciu o budżet zadaniowy obejmujący wydatki inwestycyjne, przy wykorzystaniu corocznie aktualizowanych dokumentów wieloletniego planowania finansowego;
- dokonywanie na potrzeby aktualizacji corocznych porównań ustaleń dokumentów planistycznych z uzyskanym wynikiem, celem wprowadzenia stosownych korekt;
- aktualizowanie dokumentów wieloletniego planowania finansowego, odbywające się w z góry ustalonych terminach, zgodnie z uprzednio przyjętym trybem prac angażującym społeczność lokalną;
- aktualizowanie wieloletniej prognozy finansowej opartej o sporządzone analizy dotyczące określenia optymalnych źródeł dochodów i przychodów, w szczególności analizy modelu systemu podatków i opłat lokalnych oraz analizy kosztów pozyskania środków zwrotnych z różnych źródeł;
- sporządzanie retrospektywnej analizy skutków funkcjonowania budżetu zadaniowego;
- przeprowadzanie cyklicznej oceny efektów działalności w dziedzinie zarządzania finansami oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia zarządzania finansami;

- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania finansami oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Kryterium zarządzania nr 4. Zarządzanie mieniem

Wśród zagadnień analizowanych w ramach kryterium zarządzania nr 4 – Zarządzanie mieniem, znajdują się:

- posiadanie aktualnego wykazu nieruchomości i innych składników mienia komunalnego;
- posiadanie przejrzystych procedur dotyczących obrotu nieruchomościami i innymi składnikami mienia komunalnego;
- posiadanie jednolitych zasad zarządzania nieruchomościami komunalnymi;
- regulowanie stanu prawnego składników mienia komunalnego;
- dokonywanie, w uzasadnionych przypadkach, prywatyzacji mienia komunalnego;
- informowanie mieszkańców o składnikach mienia przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie;
- realizowanie założeń długookresowej polityki gospodarowania mieniem komunalnym;
- dokonywanie cyklicznej oceny wdrożonych procedur oraz doskonalenie stosowanych narzędzi zarządzania mieniem;
- poszukiwanie przez gminę najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania mieniem oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Kryterium zarządzania nr 5. Zarządzanie przestrzenią

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 5 – Zarządzanie przestrzenią, jest:

- zarządzanie przestrzenią w sposób zgodny z wizją i polityką przestrzenną gminy;
- posiadanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- działania służące podniesieniu estetyki gminy;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej zgodnej z miejscową polityką przestrzenną opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju;
- zabieganie o udział społeczności lokalnej w procesach planowania przestrzennego;
- podejmowanie działań mających na celu racjonalne kształtowanie przestrzeni publicznej;
- podejmowanie działań mających na celu ochronę i efektywniejsze zarządzanie posiadanymi zasobami środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków;
- prowadzenie ewidencji zasobów (np. gruntów, budynków) przy wykorzystaniu Systemu Informacji Geograficznej;

- dokonywanie cyklicznej oceny wdrożonych procedur oraz doskonalenie stosowanych narzędzi zarządzania przestrzenią;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania przestrzenią oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Kryterium zarządzania nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi

Do najważniejszych zagadnień stanowiących przedmiot oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej w ramach kryterium zarządzania nr 6 – Zarządzanie technologiami informacyjnymi, należą:

- korzystanie z poczty elektronicznej w wewnętrznym i zewnętrznym obiegu informacji;
- interaktywny dostęp do strony internetowej urzędu;
- organizowanie szkoleń dla kierownictwa i pracowników z zakresu technologii informacyjnych;
- stosowanie elektronicznego systemu zarządzania dokumentami;
- możliwość elektronicznego przesyłania i przetwarzania wniosków;
- pełna elektroniczna realizacja usług publicznych (e-usługi);
- istnienie zaawansowanych rozwiązań informacyjnych w większości jednostek organizacyjnych gminy;
- wykorzystywanie przez urzędników informacji pochodzących ze zintegrowanych informatycznie baz danych, dostępnych w sieci urzędu;
- prowadzenie cyklicznej oceny efektów działalności, narzędzi i procedur oraz doskonalenie polityki i instrumentarium zarządzania technologiami informacyjnymi;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania technologiami informacyjnymi oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium zarządzania nr 7. Zarządzanie procesami

Wśród zagadnień analizowanych w ramach kryterium zarządzania nr 7 – Zarządzanie procesami, znajdują się:

- istnienie szczegółowych opisów procesów (cele, wejście i wyjście, mierniki, etapy);
- określenie odpowiedzialności za prawidłowy przebieg procesów;
- organizowanie szkoleń w zakresie zarządzania i doskonalenia procesów dla różnych kategorii uczestników;
- wdrożenie rozwiązań dla klientów (karty usług, badania zadowolenia klienta);
- wdrożenie systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001 lub spełniającego jej wymagania;

- zaimplementowanie istniejących rozwiązań także w jednostkach organizacyjnych gminy;
- wdrożenie systemu elektronicznego wspomagającego zarządzanie procesami;
- wykorzystywanie wyników badań satysfakcji klientów oraz monitoringu procesów do doskonalenia celów ilościowych procesów;
- prowadzenie cyklicznej oceny efektów i mechanizmów zarządzania procesami oraz doskonalenie tego aspektu zarządzania;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania procesami oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium zarządzania nr 8. Zarządzanie projektami

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 8 – Zarządzanie projektami, jest:

- tworzenie zespołów projektowych;
- identyfikowanie, gromadzenie i upowszechnianie informacji o potencjalnych źródłach finansowania projektów;
- szkolenie pracowników w zakresie zarządzania projektami;
- dokonywanie cyklicznych ocen systemu zarządzania projektami oraz stosowanych w tym zakresie narzędzi i procedur;
- wykorzystywanie technologii informacyjnych na potrzeby wspierania procesu zarządzania projektami;
- doskonalenie umiejętności pracowników urzędu i innych jednostek organizacyjnych gminy w zakresie zarządzania projektami;
- wdrażanie systemu zarządzania projektami w jednostkach organizacyjnych gminy;
- współdziałanie zespołów projektowych w celu dzielenia się wiedzą i doświadczeniami;
- prowadzenie cyklicznej oceny systemu zarządzania projektami oraz stosowanych w tym zakresie narzędzi i procedur oraz wykorzystywanie ich wyników do doskonalenia systemu zarządzania projektami;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania projektami oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

2.3.3. Obszar zarządzania III – Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji

W ramach obszaru zarządzania III – Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji, sformułowano cztery kryteria zarządzania. Są to:

- Planowanie, rekrutacja i selekcja (Kryterium nr 9);
- Motywowanie, ocena i awansowanie (Kryterium nr 10);
- Doskonalenie zawodowe (Kryterium nr 11);
- Etyka (Kryterium nr 12).

Kryterium nr 9. Planowanie, rekrutacja i selekcja

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 9 – Planowanie, rekrutacja i selekcja, jest:

- analizowanie stanu zatrudnienia;
- przygotowywanie opisu kluczowych kompetencji dla wszystkich stanowisk pracy;
- sporządzanie opisów profili stanowisk;
- przygotowywanie planów zatrudnienia;
- opracowanie standaryzowanych narzędzi rekrutacji oraz regulaminu rekrutacji;
- przeprowadzanie cyklicznej oceny efektów polityki planowania rozwoju zasobów ludzkich, rekrutacji i selekcji oraz narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie;
- stosowanie standaryzowanych narzędzi selekcji;
- stosowanie regulaminu selekcji;
- dokonywanie cyklicznej oceny efektów polityki planowania rozwoju zasobów ludzkich, rekrutacji i selekcji oraz narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, jak również wykorzystywanie wyników oceny do doskonalenia tej polityki;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie planowania, rekrutacji i selekcji oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Kryterium nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie

Wśród zagadnień analizowanych w ramach kryterium zarządzania nr 10 – Motywowanie, ocena i awansowanie, znajdują się:

- stosowanie opisów profili stanowisk oraz arkuszy ocen dostosowanych do tych profili;
- dokonywanie wartościowania stanowisk pracy;
- stosowanie regulaminu okresowej oceny pracowników;
- wykorzystywanie arkusza badania poziomu motywacji pracowników;
- stosowanie zasad motywowania pracowników;
- prowadzenie cyklicznej weryfikacji efektów polityki oceniania, motywowania i awansowania pracowników oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie;
- stosowanie narzędzi badania kwalifikacji zawodowych i predyspozycji osobowościowych osób ubiegających się o awans;
- stosowanie regulaminu awansowania pracowników;

- przeprowadzanie cyklicznej oceny efektów polityki oceniania, motywowania i awansowania pracowników oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, jak również wykorzystywanie ich wyników do doskonalenia tej polityki;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie motywowania, oceny i awansowania pracowników oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Kryterium nr 11. Doskonalenie zawodowe

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 11 – Doskonalenie zawodowe, jest:

- wykorzystywanie arkuszy badania potrzeb szkoleniowych;
- przygotowywanie rocznych planów doskonalenia zawodowego pracowników;
- realizacja założeń służby przygotowawczej;
- realizacja strategii doskonalenia zawodowego pracowników;
- przygotowywanie indywidualnych planów rozwoju zawodowego pracowników;
- stosowanie narzędzi oceny efektywności i skuteczności szkoleń oraz innych form doskonalenia zawodowego pracowników;
- stosowanie mechanizmów upowszechniania wiedzy;
- opracowywanie planów sukcesji;
- przeprowadzanie cyklicznej oceny efektów polityki doskonalenia zawodowego pracowników oraz narzędzi i procedur wykorzystywanych w tym zakresie, jak również wykorzystywanie jej wyników do doskonalenia tej polityki;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie doskonalenia zawodowego oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Kryterium nr 12. Etyka

Do najważniejszych zagadnień stanowiących przedmiot oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej w ramach kryterium zarządzania nr 12 – Etyka, należą:

- wdrożenie systemu przyjęć interesantów oraz kontrola przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg;
- prowadzenie przeglądu zakresów zadań pracowników urzędu pod kątem zapewnienia przejrzystości podejmowania decyzji;
- określanie standardu działania w zakresie zamówień publicznych poprzez opracowanie i wdrożenie polityki udzielania zamówień publicznych;
- prowadzenie szkoleń dla pracowników i radnych na temat niebezpieczeństw związanych z korupcją, odpowiedzialności prawnej i służbowej w przypadku popełnienia tego przestępstwa oraz sposobów unikania i przeciwdziałania korupcji;

- wprowadzenie kodeksu etyki (zachowań antykorupcyjnych) pracowników samorządowych/radnych;
- prowadzenie doradztwa w zakresie rozwiązywania konfliktu interesów, zasad postępowania urzędników/radnych i innych zagadnień etycznych;
- dokonywanie przeglądu zakresów kompetencji pracowników urzędu pod kątem zapewnienia przejrzystości podejmowania decyzji, w tym całego procesu decyzyjnego (np. poprzez rejestrację elektroniczną procesu decyzyjnego);
- powoływanie osoby/zespołu odpowiedzialnej/go za kontrolę i koordynację powziętych w urzędzie działań antykorupcyjnych oraz doradztwo w sprawach etyki (np. pełnomocnika ds. przejrzystości i etyki, komisję ds. etyki w urzędzie lub w strukturze rady gminy);
- szkolenie dla kadry kierowniczej dotyczące technik zarządzania personelem w sytuacji podwyższonego ryzyka korupcyjnego;
- dokonywanie rotacji zatrudnienia na stanowiskach szczególnie narażonych na występowanie zjawisk korupcyjnych;
- prowadzenie cyklicznej oceny efektów działalności w dziedzinie etyki i zapobiegania korupcji oraz narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, wykorzystywanie wyników tej oceny do doskonalenia mechanizmów etycznych i zapobiegania korupcji;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie etyki oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia podejmowanych działań.

2.3.4. Obszar zarządzania IV – Partnerstwo

W ramach obszaru zarządzania IV – Partnerstwo, sformułowano trzy kryteria zarządzania:

- Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne (Kryterium nr 13);
- Partnerstwo publiczno-publiczne (Kryterium nr 14);
- Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne (Kryterium nr 15).

Kryterium nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 13 – Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne, jest:

- podawanie do wiadomości publicznej informacji, których udostępnianie nie jest obligatoryjne;
- pozyskiwanie opinii środowisk lokalnych w sprawach istotnych dla gminy, w których gromadzenie opinii nie jest obligatoryjne;

- posiadanie mapy aktywności społecznej w gminie;
- wspieranie inicjatyw obywatelskich;
- prowadzenie konsultacji społecznych wśród środowisk lokalnych w sprawach, w których konsultacje nie są obligatoryjne;
- powoływanie międzysektorowych grup roboczych przygotowujących wspólne przedsięwzięcia;
- powoływanie międzysektorowych ciał opiniodawczych w obszarach priorytetowych dla gminy;
- realizowanie przedsięwzięć we współpracy z organizacjami trzeciego sektora;
- prowadzenie cyklicznej oceny efektów działalności, narzędzi i procedur oraz doskonalenie polityki i instrumentarium w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne

Wśród zagadnień analizowanych w ramach kryterium zarządzania nr 14 – Partnerstwo publiczno-publiczne, znajdują się:

- wymiana informacji z jednostkami samorządu terytorialnego lub innymi jednostkami sektora finansów publicznych;
- realizowanie wspólnych przedsięwzięć z jednostkami samorządu terytorialnego lub innymi jednostkami sektora finansów publicznych;
- utrzymywanie kontaktów ze stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego;
- członkostwo w stowarzyszeniu jednostek samorządu terytorialnego;
- utrzymywanie kontaktów z jednostkami samorządu terytorialnego z innych państw;
- realizowanie projektu w ramach stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, którego jest członkiem;
- realizowanie projektu we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego z innych państw;
- dokonywanie cyklicznej oceny efektów i narzędzi współpracy gminy z jednostkami sektora finansów publicznych, stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego i jednostkami samorządu terytorialnego z innych państw oraz doskonalenie tej współpracy;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie partnerstwa publiczno-publicznego oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 15 – Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne, jest:

- dysponowanie charakterystyką działalności przedsiębiorców lokalnych;
- zamieszczanie na stronie internetowej urzędu gminy informacji o usługach publicznych oraz usługach wsparcia biznesu dostępnych dla przedsiębiorców;
- zachęcanie przedsiębiorców do współpracy przy realizacji zadań gminy;
- współpraca z przedsiębiorcami w zakresie dostarczania usług, inwestycji w infrastrukturę techniczną lub społeczną itd.;
- działalność forum współpracy władz gminy z lokalnymi przedsiębiorcami;
- prowadzenie okresowych badań zadowolenia przedsiębiorców z usług świadczonych przez gminę;
- realizacja projektu w trybie ustawy o PPP;
- promowanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu;
- dokonywanie cyklicznej oceny efektów i narzędzi współpracy gminy z przedsiębiorcami oraz partnerstwa publiczno-prywatnego, a także doskonalenie tych mechanizmów;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

2.3.5. Obszar zarządzania V – Zarządzanie usługami publicznymi

W ramach obszaru zarządzania V – Zarządzanie usługami publicznymi, sformułowano cztery kryteria zarządzania:

- Usługi administracyjne (Kryterium nr 16);
- Usługi społeczne (Kryterium nr 17);
- Usługi techniczne (Kryterium nr 18);
- Wspieranie rozwoju gospodarczego (Kryterium nr 19).

Kryterium nr 16. Usługi administracyjne

Do najważniejszych zagadnień stanowiących przedmiot oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego administracji gminnej w ramach kryterium zarządzania nr 16 – Usługi administracyjne, należą:

- posiadanie katalogu usług administracyjnych;
- posiadanie procedury świadczenia usług administracyjnych;

- dysponowanie wzorami wniosków składanych przez klientów urzędu;
- monitorowanie zgodności przebiegu realizacji usług z opisem procedury ich świadczenia, w tym terminowości załatwiania spraw;
- identyfikowanie czynności wpływających na wydłużenie czasu realizacji spraw;
- prowadzenie badań jakości świadczenia usług administracyjnych oraz korygowanie sposobu ich realizacji;
- monitorowanie przyczyn uchylania decyzji w wyniku odwołania;
- wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO w urzędzie lub prowadzenie ocen systemu zarządzania urzędem w oparciu o metodę PRI lub CAF;
- interaktywny elektroniczny dostęp do usług administracyjnych;
- dokonywanie cyklicznej oceny efektów świadczenia usług administracyjnych, stosowanych narzędzi i procedur, a także doskonalenie świadczenia tych usług;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w zakresie świadczenia usług administracyjnych oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium nr 17. Usługi społeczne

Wśród zagadnień analizowanych w ramach kryterium zarządzania nr 17 – Usługi społeczne, znajdują się:

- posiadanie standardów świadczenia usług społecznych;
- świadczenie nieobligatoryjnych usług społecznych;
- posiadanie katalogu i zasad świadczenia usług społecznych;
- informowanie odbiorców usług o prawach do korzystania oraz standardach świadczonych usług społecznych;
- monitorowanie przestrzegania standardów świadczenia usług społecznych;
- prowadzenie okresowych badań satysfakcji i potrzeb odbiorców usług społecznych;
- doskonalenie standardów usług społecznych;
- wdrażanie innowacyjnych sposobów świadczenia usług społecznych;
- dokonywanie cyklicznej oceny efektów świadczenia usług społecznych, stosowanych narzędzi i procedur, a także doskonalenie świadczenia tych usług;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w zakresie świadczenia usług społecznych oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium nr 18. Usługi techniczne

Przedmiotem oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego gminy w ramach kryterium zarządzania nr 18 – Usługi techniczne, jest:

- posiadanie standardów świadczenia usług technicznych;
- świadczenie nieobligatoryjnych usług technicznych;
- posiadanie katalogu i zasad świadczenia usług technicznych;
- informowanie odbiorców usług o prawach do korzystania oraz standardach świadczonych usług technicznych;
- monitorowanie przestrzegania standardów świadczenia usług technicznych;
- prowadzenie okresowych badań satysfakcji i potrzeb odbiorców usług technicznych;
- doskonalenie standardów usług technicznych;
- wdrażanie innowacyjnych sposobów świadczenia usług technicznych;
- dokonywanie cyklicznej oceny efektów świadczenia usług technicznych, stosowanych narzędzi i procedur, a także doskonalenie świadczenia tych usług;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w zakresie świadczenia usług technicznych oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

Kryterium nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego

Wśród zagadnień analizowanych w ramach kryterium zarządzania nr 19 – Wspieranie rozwoju gospodarczego, znajdują się:

- obecność zagadnień dotyczących wspierania rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy;
- stosowanie zróżnicowanych narzędzi polityki rozwoju gospodarczego;
- wdrażanie programu rozwoju gospodarczego;
- informowanie środowisk lokalnych o realizowanym programie i stosowanych narzędziach rozwoju gospodarczego;
- uwzględnienie środków na realizację programu rozwoju gospodarczego w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie inwestycyjnym;
- monitorowanie i ocena realizacji programu rozwoju gospodarczego;
- harmonizacja działań nakierowanych na rozwój gospodarczy i rynek pracy z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego;
- prowadzenie cyklicznej oceny efektów działalności, narzędzi i procedur oraz doskonalenie polityki i instrumentarium stymulowania rozwoju gospodarczego;
- poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie wspierania rozwoju gospodarczego oraz ich wykorzystywanie w celu doskonalenia własnej działalności (benchmarking).

2.4.

Organizacja procesu analizy instytucjonalnej

Z punktu widzenia organizacji pracy, analiza instytucjonalna jest przeprowadzana w trzech zasadniczych etapach:

1. Działania formalno-organizacyjne poprzedzające przeprowadzenie analizy instytucjonalnej.
2. Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej.
3. Przygotowanie i akceptacja raportu podsumowującego rezultaty analizy instytucjonalnej.

2.4.1. Działania formalno-organizacyjne poprzedzające przeprowadzenie analizy instytucjonalnej

Decyzję o przystąpieniu do wdrażania metody PRI i rozpoczęcia pierwszego etapu realizacji tej metody, tj. analizy instytucjonalnej, podejmuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Ważne jest, aby o tej decyzji zostali poinformowani wszyscy pracownicy urzędu oraz jednostek organizacyjnych uczestniczących w pracach diagnostycznych. Zasadę informowania ogółu pracowników administracji samorządowej o postępie i rezultatach wdrażania metody PRI należy stosować na każdym etapie jej implementacji.

Formalne wyrażenie gotowości do wdrażania metody PRI stwarza warunki do organizacyjnego przygotowania tego przedsięwzięcia. Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej spoczywa na pracownikach administracji samorządowej. W tym celu rekomenduje się powołanie zespołu zadaniowego ds. rozwoju instytucjonalnego, który zajmie się przeprowadzeniem analizy. Do udziału w pracach tego zespołu powinni zostać zaproszeni pracownicy samorządowi, którzy w ramach swoich obowiązków zawodowych zajmują się zagadnieniami stanowiącymi zakres merytoryczny poszczególnych kryteriów zarządzania. Istotne jest, aby członkowie zespołu zadaniowego posiadali również realny wpływ na zmiany dokonywane w urzędzie i samorządowych jednostkach organizacyjnych. Z tej przyczyny, w gronie członków zespołu zadaniowego nie powinno zabraknąć kierowników szczebla najwyższego i średniego.

Z doświadczeń z implementacji metody PRI wynika, że w zależności od wielkości zatrudnienia w administracji samorządowej zespoły zadaniowe powinny liczyć od 4 do 15 pracowników. Całość prac przygotowawczych, poprzedzających przeprowadzenie analizy instytucjonalnej, trwa od 2 do 8 dni (tabela 2.10.).

Tabela 2.10.

Przykładowy harmonogram realizacji działań formalno-organizacyjnych poprzedzających przeprowadzenie analizy instytucjonalnej

Zadanie	Czas realizacji	Odpowiedzialny
Konsultacje oraz podjęcie decyzji o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem i wdrożeniem planu rozwoju instytucjonalnego w urzędzie	1-5 dni	Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego
Powołanie zespołu zadaniowego	1-3 dni	Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

2.4.2. Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej

Pierwszym zadaniem członków zespołu zadaniowego jest zorganizowanie i udział w spotkaniu, którego celem jest zapoznanie się z przedmiotem prac. Przewodniczący zespołu zadaniowego przekazuje w tym celu pozostałym jego członkom pakiet odpowiednich materiałów informacyjnych. W szczególności, członkowie zespołu zapoznają się z:

- przedmiotem prac (obszarami i kryteriami zarządzania);
- narzędziami służącymi do przeprowadzenia analizy instytucjonalnej (skale rozwoju instytucjonalnego, kwestionariusze diagnostyczne, wzorce raportu z analizy instytucjonalnej urzędu);
- narzędziami służącymi do przygotowania planu rozwoju instytucjonalnego (wzorec dokumentu planu rozwoju instytucjonalnego, katalog narzędzi wspierających rozwój instytucjonalny).

W trakcie spotkania należy również ustalić harmonogram prac zespołu, obejmujący etap przeprowadzenia analizy instytucjonalnej administracji samorządowej. Przykładowy harmonogram prac przedstawia tabela 2.11.

Tabela 2.11.

Przykładowy harmonogram przygotowania przez zespół zadaniowy ds. rozwoju instytucjonalnego analizy instytucjonalnej urzędu

Zadanie	Czas realizacji	Odpowiedzialny
Organizacja I spotkania zespołu zadaniowego ds. rozwoju instytucjonalnego	1 dzień	Przewodniczący zespołu zadaniowego

Zadanie	Czas realizacji	Odpowiedzialny
Zapoznanie się członków zespołu zadaniowego z przedmiotem prac	1-5 dni	Każdy z członków zespołu zadaniowego w zakresie obszaru zarządzania, za który odpowiada
Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej	1-5 dni	Każdy z członków zespołu zadaniowego w zakresie obszaru zarządzania, za który odpowiada
Omówienie wyników analizy instytucjonalnej w trakcie spotkania zespołu zadaniowego	1 dzień	Organizator spotkania – Przewodniczący zespołu zadaniowego. Prezentacje wyników analizy – członkowie zespołu zadaniowego
Sporządzenie raportu z rezultatami analizy instytucjonalnej urzędu	1-5 dni	Każdy z członków zespołu zadaniowego w zakresie obszaru zarządzania, za który odpowiada
Końcowa redakcja raportu z analizy instytucjonalnej urzędu	1-3 dni	Przewodniczący zespołu zadaniowego
Prezentacja raportu z analizy instytucjonalnej kierownictwu urzędu (lub na spotkaniu z pracownikami urzędu)	1 dzień	Członkowie zespołu zadaniowego

Źródło: opracowanie własne.

Analizę instytucjonalną administracji samorządowej przeprowadza się, jak wynika to z powyższego harmonogramu, w okresie około 1 do 3 tygodni (rzeczywisty czas realizacji tego zadania jest uzależniony od wielkości diagnozowanego urzędu i samorządowych jednostek organizacyjnych czy przyjętych rozwiązań, np. rozszerzenie raportu z analizy o kwestie opisowe, szczególnie uzasadniające dokonane wybory czy charakteryzujące administrację w ramach poszczególnych kryteriów). Po zatwierdzeniu harmonogramu prac zespół zadaniowy ds. rozwoju instytucjonalnego rozpoczyna analizę. W tym celu korzysta z: kwestionariuszy diagnostycznych, skal rozwoju instytucjonalnego oraz wzorca raportu z rezultatami analizy instytucjonalnej.

2.4.3. Przygotowanie i akceptacja raportu podsumowującego rezultaty analizy instytucjonalnej

Po przeprowadzeniu przez zespół zadaniowy analizy jest przygotowywany raport z wynikami. Raport w wersji analitycznej (jego wersję syntetyczną stanowi tabelaryczne zestawienie stadiów osiągniętych w ramach kryteriów zarządzania) jest

przygotowywany przez członków zespołu zadaniowego odpowiedzialnych za poszczególne kryteria zarządzania. Odpowiedzialność za jakość raportu końcowego spoczywa na przewodniczącym zespołu.

Metoda PRI pozostawia swobodę, jeżeli chodzi o strukturę i zawartość raportu analitycznego z wynikami analizy instytucjonalnej. Najważniejsze w tym przypadku jest to, aby taki raport zawierał dane zgodne ze stanem faktycznym oraz uzasadnienia przyporządkowania diagnozowanej administracji samorządowej do określonych stadiów rozwoju. Raport analityczny może również zawierać obszerniejsze charakterystyki stanu administracji samorządowej w przekroju każdego z kryteriów zarządzania. Odbiorcą tego raportu są przede wszystkim władze gminy lub powiatu i pracownicy samorządowi. Fragment przykładowej struktury takiego raportu przedstawiono w ramce 2.2.

Ramka 2.2.

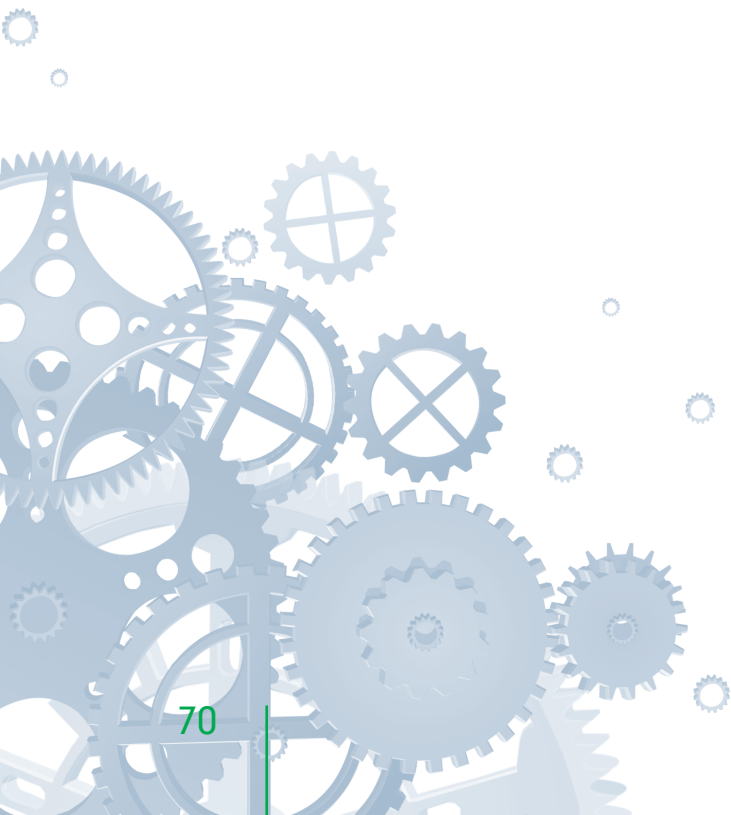
Fragment przykładowej struktury raportu analitycznego z wynikami analizy instytucjonalnej

1. Wprowadzenie (cele raportu, przesłanki jego przygotowania, planowane działania, skład zespołu autorskiego),
2. Streszczenie (tabelaryczne zestawienie wyników analizy instytucjonalnej)
3. Obszar zarządzania I – Przywództwo i strategia
 - 3.1. Kryterium nr 1 – Przywództwo
 - 3.1.1. Diagnoza stanu w ramach kryterium
 - 3.1.2. Uzasadnienie wyników analizy w ramach kryterium
 - 3.2. Kryterium nr 2 – Zarządzanie strategiczne
 - 3.2.1. Diagnoza stanu w ramach kryterium
 - 3.2.2. Uzasadnienie wyników analizy w ramach kryterium
4. Obszar zarządzania II – Zarządzanie zasobami i procesami
 - 4.1. Kryterium nr 3 – Zarządzanie finansami
 - 4.1.1. Diagnoza stanu w ramach kryterium
 - 4.1.2. Uzasadnienie wyników analizy w ramach kryterium
- (...)
5. Wnioski końcowe i rekomendacje (proponowane kierunki usprawnień)
6. Załączniki (kwestionariusze diagnostyczne z odpowiedziami, graficzne prezentacje stadiów rozwoju instytucjonalnego na skalach)

Źródło: opracowanie własne.



Zwieńczeniem analizy instytucjonalnej jest prezentacja raportu z jej wynikami. Głównym odbiorcą raportu jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce, z wynikami analizy zapoznaje się również kadra kierownicza administracji samorządowej, radni, pracownicy urzędu, a za pośrednictwem mediów lokalnych – obywatele.



ROZDZIAŁ III

Projektowanie zmian instytucjonalnych – plan rozwoju instytucjonalnego





P

Projektowanie zmian instytucjonalnych – plan rozwoju instytucjonalnego

Jarosław Bober

3.1.

Planowanie rozwoju instytucjonalnego – cel i organizacja

Podstawą do planowania usprawnień instytucjonalnych są wyniki uzyskane w ramach analizy rozwoju instytucjonalnego. W oparciu o ustalenia raportu opracowanego w wyniku przeprowadzonej analizy instytucjonalnej możliwe jest przygotowanie planu rozwoju instytucjonalnego urzędu, obejmującego także działania adresowane do jednostek organizacyjnych gminy czy powiatu. Właściwe podejście w sposób bezpośredni będzie rzutować na efekty, jakie zostaną osiągnięte w wyniku wdrożenia tego planu. Z tego też względu w proces przygotowywania planu rozwoju instytucjonalnego należy zaangażować osoby kluczowe dla jego późniejszego wdrożenia. Konieczne jest również zapewnienie pracownikom urzędu pełnej informacji o przebiegu prac planistycznych. W końcowym efekcie to od ich zaangażowania i determinacji będzie zależeć powodzenie prac wdrożeniowych. Etap planowania powinien być traktowany nie tylko jako wybór działań wdrożeniowych ale także jako proces szkolenia, uczenia się i zmiany zachowań zarówno kadry kierowniczej, jak i pracowników urzędu.

3.1.1. Cele i funkcje planu

Podstawowym celem opracowania i realizacji planu rozwoju instytucjonalnego jest przygotowanie urzędu do sprostania wymogom zmieniającego się otoczenia, w tym także zmianom wynikającym z oczekiwań mieszkańców, poprzez podniesienie jakości funkcjonowania urzędu (w tym obsługi klientów i poprawy świadczonych na rzecz mieszkańców usług).

Zasadnicze funkcje planu sprowadzają się do:

- określenia, jakie rezultaty mają być uzyskane w wyniku realizacji projektowanych działań;
- uporządkowania i zapewnienia pracownikom urzędu, kadrze zarządzającej oraz radnym dostępu do informacji o tym, co powinno być zrobione oraz w jakiej kolejności i w jaki sposób;
- zapewnienia zaangażowania w projektowanie planowanych działań oraz ich realizację niezbędnych osób (pracowników, radnych), dzięki pokazaniu spójnego i klarownego pomysłu na rozwój urzędu;
- stworzenia klimatu zrozumienia dla zmian zachodzących zarówno w urzędzie, jak i w jego otoczeniu;
- identyfikacji zagrożeń, jakie mogą pojawić się przy realizacji zadań.

Planowanie i wdrażanie zmian instytucjonalnych jest procesem ciągłym. Stąd też plan ten powinien mieć charakter planu kroczącego. W pierwszym etapie wybiera się kilka priorytetów i opracowuje plan ich realizacji, a następnie – po ich wdrożeniu – dokonuje się oceny (poprzez ponowną analizę instytucjonalną) i ustala nowe priorytety dla kolejnego okresu czasu.

3.1.2. Organizacja prac

Zasadniczą grupą osób odpowiedzialnych za przygotowanie planu rozwoju instytucjonalnego powinien być zespół zadaniowy powołany na potrzeby przeprowadzenia analizy instytucjonalnej. Jednak specyfika planowania, a w szczególności proces wyznaczania celów, czy też kierunków rozwoju mogą wymagać zaproszenia do współpracy także dodatkowych osób spośród pracowników urzędu, radnych, a także kierowników jednostek organizacyjnych.

Zadaniem zespołu zadaniowego będzie konsultowanie propozycji oraz składanie wniosków dotyczących ewentualnych nowych rozwiązań bądź zadań. Dodatkowo – szczególnie w przypadku małych urzędów – celowe może okazać się zatrudnienie (w niewielkim wymiarze czasowym) zewnętrznego konsultanta (konsultantów), którego głównym zadaniem powinno być weryfikowanie wypracowanych i przyjętych wewnętrznie przez pracowników jednostki ustaleń, proponowanie optymalnych rozwiązań oraz wskazywanie ewentualnych braków bądź niespójności (szczególnie w zakresie rozwiązań szczegółowych, a więc na etapie formułowania zadań). Taka decyzja powinna być jednak starannie przemyślana (czy rzeczywiście istnieje potrzeba konsultacji), a zakres zadań stawianych konsultantom zewnętrznym powinien być (podobnie jak i efekty ich prac) dokładnie określony (zob. rozdział IV).

Podobnie jak w przypadku analizy, zespół zadaniowy powinien szczegółowo opracować harmonogram i zasady swoich działań. Przykład harmonogramu prac za-

wiera poniższa tabela, która pośrednio pokazuje także sekwencję prac nad planem (opisaną w dalszej części rozdziału).

Tabela 3.1.
Przykładowy harmonogram przygotowania planu rozwoju instytucjonalnego

Zadanie	Czas realizacji	Odpowiedzialny
1. Pierwsze spotkanie zespołu zadaniowego – ustalenie i przyjęcie harmonogramu prac	1 dzień	Przewodniczący zespołu zadaniowego
2. Opracowanie propozycji optymalnych dla danej jednostki, pożądanych stadiów rozwoju w ramach kryteriów zarządzania	1 dzień	Zespół zadaniowy
3. Konsultacje i przyjęcie optymalnych stadiów rozwoju	1-3 dni	Przewodniczący zespołu zadaniowego
4. Wybór kryteriów priorytetowych	1-3 dni	Zespół zadaniowy
5. Konsultacje i przyjęcie priorytetów	1-3 dni	Przewodniczący zespołu zadaniowego
6. Określenie zadań w ramach poszczególnych kryteriów	1-7 dni	Zespół zadaniowy
7. Opracowanie kart zadań	7-14 dni	Zespół zadaniowy
8. Redakcja dokumentu planu rozwoju	1-3 dni	Przewodniczący zespołu zadaniowego
9. Formalna akceptacja planu rozwoju	1-7 dni	Organ wykonawczy/ stanowiący jednostki

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z proponowanym harmonogramem, plan rozwoju instytucjonalnego opracowuje się w okresie od 2 do 6 tygodni. Oczywiście w zależności od poziomu samoorganizacji zespołu zadaniowego, dostępności czasowej jego członków oraz przyjętego zakresu i trybu konsultacji poza zespołem czas faktycznie niezbędny do przeprowadzenia całego procesu może odbiegać od powyższej ramowej propozycji. Różnice w czasie będą wypadkową tego jak duża jest jednostka, jak szeroki będzie

zakres planu oraz na ile możliwe będzie wykorzystanie oprzyrządowania metody PRI (np. korzystanie z aplikacji komputerowej, katalogu narzędzi, wzorów dokumentów). Czynnikiem wpływającym na wydłużenie czasu opracowania planu jest proces jego konsultacji w ramach urzędu i z radnymi. Należy jednak pamiętać, że jest to proces istotny dla późniejszej sprawnej i skutecznej realizacji zapisów planu.

3.2.

Proces formułowania planu rozwoju

Podstawowym założeniem na etapie formułowania planu powinna być jego kompleksowość, osiągnąta dzięki objęciu jego postanowieniami – w długiej perspektywie czasowej – wszystkich analizowanych obszarów zarządzania. Doceniając znaczenie kompleksowości należy pamiętać, że bardzo niewiele urzędów jest w stanie realizować tak rozległy plan w perspektywie rocznej czy też dwuletniej. Stąd konieczne jest dokonywanie wyborów dotyczących zakresu planu, chociażby na poziomie kryteriów w poszczególnych obszarach zarządzania czy wizji stanu optymalnego dla danej jednostki.

Zważywszy na powyższe, celowe jest wskazanie na kilka etapów procesu formułowania planu rozwoju:

1. Ustalenie pożądaných dla danej jednostki optymalnych stadiów rozwoju instytucjonalnego.
2. Wybór kryteriów priorytetowych.
3. Określenie zadań dla priorytetowych kryteriów.
4. Opracowanie kart zadań.
5. Redakcja dokumentu planu w odniesieniu do kryteriów uznanych za priorytetowe.
6. Akceptacja planu rozwoju.

Wymienione kroki, po których następują wdrażanie i monitoring realizacji planu (opisane w kolejnym rozdziale), wyczerpują jeden cykl planowania rozwoju. Z uwagi na złożoność i wielość przedsięwzięć mających na celu podnoszenie poziomu rozwoju instytucjonalnego, plan rozwoju powinien mieć charakter planu kroczącego. Po wdrożeniu pierwotnie przyjętego planu następuje ponowny proces analizy instytucjonalnej oraz sformułowanie planu dla następnego okresu. Takie działania w perspektywie 4-6 lat pozwolą na spełnienie postulatu kompleksowości. Drugi (i kolejne) cykl planowania rozwoju bez wątpienia musi obejmować kroki od 2 do 6. Jednak warto poświęcić nieco uwagi także weryfikacji ustalonych w kroku 1 optymalnych stadiów rozwoju: być może zmiany wynikające z realizacji planu czy też innych zmian (np. niezależnych od jednostki) pozwolą na postawienie wyższych niż pierwotnie zakładano oczekiwań wobec urzędu.

Ogólny zarys cyklu opracowywania planu rozwoju instytucjonalnego prezentuje Schemat 3.1.

Schemat 3.1.

Cykl sporządzania planu rozwoju instytucjonalnego



Źródło: opracowanie własne.

3.2.1. Ustalenie pożądanego dla danego urzędu stadiów rozwoju instytucjonalnego

Ustalenie pożądanego dla danego urzędu stadiów rozwoju instytucjonalnego dla poszczególnych kryteriów poddanych analizie ma kluczowe znaczenie dla kształtu planu – pokazuje, jakie postępy chce osiągnąć urząd w skali kilku lat (np. 4-6). Po prostu chodzi o znalezienie kompromisu między możliwościami działania urzędu a potrzebami i wymaganiami otoczenia (głównie mieszkańców) oraz zasobami wewnętrznymi (np. kadrami, możliwościami finansowymi) i zewnętrznymi (np. liczbą i aktywnością organizacji pozarządowych). Rozwiązaniem, jakie nasuwa się w pierwszej chwili jest oczywiście stwierdzenie, że urząd w perspektywie długo-

okresowej (np. 6 lat) osiągnięciu stadium 5 dla wszystkich kryteriów analizy instytucjonalnej. Duże jest prawdopodobieństwo, że twierdzenie takie będzie uzasadnione i wykonalne w przypadku dużych jednostek samorządowych (dużych urzędów, które zatrudniają co najmniej kilkadziesiąt osób). Natomiast prawdziwość tej tezy, tzn. jej wykonalność w przypadku małych urzędów (szczególnie gmin wiejskich) nie jest już tak jednoznaczna. Przed podjęciem decyzji w tej sprawie kierownictwo urzędu powinno odpowiedzieć sobie na kilka pytań:

- Czy posiadamy wystarczającą liczbę pracowników, aby osiągnąć i utrzymać najwyższy poziom rozwoju dla wszystkich stadiów?
- Czy umiejętności pracowników, poziom ich wykształcenia i otwartość na zmiany pozwalają w chwili obecnej na postawienie przed nimi takich wyzwań?
- Czy w każdym przypadku nakłady ponoszone na osiągnięcie wymogów właściwych dla najwyższego stadium rozwoju w naszej jednostce będą ekonomicznie uzasadnione?
- Jakiego zakresu zmian, innowacji i usprawnień w naszym działaniu oczekują mieszkańcy?
- Jakie działania (narzędzia zarządzania) są niezbędne i mogą skutecznie przyczynić się do poprawy funkcjonowania urzędu czy jakości świadczonych usług?

Dążenie do osiągnięcia w perspektywie kilku lat najwyższego, piątego stadium rozwoju w ramach każdego kryterium nie zawsze będzie znajdować uzasadnienie, bowiem wymuszona tym intensywność prac wewnątrz urzędu może spowodować jednoczesne obniżenie jakości bieżącej obsługi mieszkańców. Jest to typowy dylemat: czy liczyć „siły według zamiarów”, czy też „zamiary według sił”, i mogą go rozstrzygnąć jedynie władze danej jednostki. Ważniejsze od osiągnięcia stadium 5 jest uruchomienie systemu sukcesywnej, ale stałej poprawy organizacji pracy we wszystkich omawianych dziedzinach.

Niezwykle pomocna w ustalaniu stadiów optymalnych będzie analiza spełnionych i nie spełnionych warunków w ramach poszczególnych kryteriów analizy instytucjonalnej. Dzięki niej będziemy w stanie zidentyfikować, jakie działania są potrzebne i któremu stadium one odpowiadają.

Ramka 3.1.

Przykładowy wykaz warunków spełnionych i nie spełnionych dla kryterium usług administracyjnych

Obszar V. Zarządzanie usługami publicznymi

WARUNKI SPEŁNIONE

Kryterium nr 16. Usługi administracyjne

- 1) Gmina świadczy usługi administracyjne zgodnie z wymogami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa.
- 2a) Został sporządzony katalog usług administracyjnych.
- 2b) Opracowane zostały karty informacyjne dla większości usług administracyjnych.
- 2c) Analizowane są możliwości doskonalenia świadczenia usług administracyjnych.
- 3b) Do kart informacyjnych są załączone wzory wniosków składanych przez klientów urzędu.
- 3c) Karty informacyjne wraz ze wzorami wniosków są dostępne na stronie internetowej urzędu.
- 3d) Mieszkańcy są informowani o możliwości zapoznania się z treścią kart informacyjnych oraz skorzystania z opracowanych przez urząd wzorów wniosków.

WARUNKI NIE SPEŁNIONE

Kryterium nr 16. Usługi administracyjne

- 3a) Większość usług administracyjnych ma określoną procedurę ich świadczenia.
- 3e) Prowadzony jest bieżący monitoring zgodności przebiegu realizacji usługi z opisem procedury jej świadczenia, a w szczególności w zakresie terminowości załatwiania spraw.
- 4a) Wszystkie usługi administracyjne mają określoną procedurę ich świadczenia.
- 4c) Prowadzone są badania jakości świadczenia usług administracyjnych, a ich wyniki są wykorzystywane do korekty sposobu ich realizacji.
- 5) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów świadczenia usług administracyjnych oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.

- 6a) W urzędzie wdrożono system zarządzania jakością ISO lub dokonano oceny systemu zarządzania urzędem w oparciu o narzędzie analityczne PRI lub CAF.
- 6b) Zostały wdrożone rozwiązania umożliwiające klientowi urzędu za pośrednictwem internetu: wszczęcie swojej sprawy, sprawdzenie stanu sprawy, zarezerwowanie terminu wizyty w urzędzie, sprawdzanie zasobów rejestrów urzędowych.
- 7) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów świadczenia usług administracyjnych oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki oceny wykorzystuje się do doskonalenia ich świadczenia.
- 8) Gmina stale doskonali działalność w zakresie świadczenia usług administracyjnych poprzez:
 - prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego,
 - adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne.

Oprzysądowanie metody PRI (aplikacja do analizy poziomu rozwoju instytucjonalnego) pozwala zarówno na łatwą identyfikację spełnionych i nie spełnionych warunków, jak i na wskazanie (w odniesieniu do osiągniętego stadium) stadiów optymalnych. Etap ten stanowi więc będzie swoistą kontynuacją analizy rozwoju instytucjonalnego. W aspekcie wyboru stadium optymalnego należy brać pod uwagę dwie możliwości:

- stadium optymalne będzie wyższe od ustalonego na etapie analizy (np. ustalono, że jednostka znajduje się w stadium 2, więc jako stadium optymalne mogą zostać wskazane stadia 3, 4 lub 5) i wówczas dla jego osiągnięcia należy zaplanować odpowiednie działania wdrożeniowe (na dalszym etapie konstruowania planu);
- stadium optymalne będzie tożsame ze stadium wynikającym z analizy – zakładamy wówczas, że samorząd nie planuje żadnych działań w ramach danego kryterium oceniając, że w okresie, którego plan dotyczy, dotychczasowe rozwiązania należy uznać za właściwe.

Należy podkreślić, że wybierając stadium powinniśmy myśleć w kategoriach horyzontu czasowego planu – warto więc dla konkretnego przedziału czasu wybrać stadium, które należy uznać za optymalne i możliwe do osiągnięcia w okresie roku

lub dwóch. Nie wyklucza to jednak tego, że w zamierzeniach docelowych planujemy np. osiągnięcie najwyższego stadium.

Tabela 3.2. ilustruje przykładową sytuację, w której zdiagnozowane stadium rozwoju to stadium 1, natomiast wybrane stadium optymalne to stadium 3. Różny sposób zapisu warunków spełnionych i nie spełnionych wskazuje, że dla osiągnięcia wybranego stadium optymalnego w tym przypadku należy spełnić trzy warunki (2 oraz 3).

Ustalenie pożądanego i zarazem optymalnego stadiów rozwoju stanowi wstęp do etapu formułowania działań rozwojowych organizacji. Celowo nie piszemy tu o urzędzie, gdyż konieczne jest szersze spojrzenie – obejmujące nie tylko sam urząd, jego kadrę zarządzającą i pracowników, ale także radnych, podmioty zależne, mieszkańców.

Dokonanie podobnej projekcji powinno odbywać się w oparciu o doświadczenia uzyskane na etapie analizy instytucjonalnej oraz analizę warunków koniecznych do zakwalifikowania jednostki do danego stadium. Podejmowanie ustaleń powinno następować w oparciu o takie kryteria, jak:

- przydatność działań właściwych dla poszczególnych warunków w funkcjonowaniu jednostki;
- posiadane zasoby własne jednostki (przede wszystkim zasoby ludzkie oraz techniczne);
- poziom akceptacji osób uczestniczących w konsultacjach dla projektowanych zmian;
- wiedza w zakresie oczekiwań społecznych.

Tabela 3.2.

Warunki spełnione i konieczne do spełnienia dla wybranego stadium optymalnego

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
•	•	•	□	□
1) Urząd prowadzi politykę doskonalenia zawodowego pracowników zgodnie z wymogami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa.	2) Urząd prowadzi politykę doskonalenia zawodowego pracowników: <ul style="list-style-type: none"> – wykorzystując arkusze badania potrzeb szkoleniowych, – przygotowując roczne plany doskonalenia zawodowego pracowników. 	3) Urząd prowadzi politykę doskonalenia zawodowego pracowników: <ul style="list-style-type: none"> – realizując założenia służby przygotowawczej, – realizując strategię doskonalenia zawodowego pracowników. 	4) Urząd prowadzi politykę doskonalenia zawodowego pracowników: <ul style="list-style-type: none"> – przygotowując indywidualne plany rozwoju zawodowego pracowników, – stosując narzędzia oceny efektywności i skuteczności szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego pracowników. 5) Urząd przeprowadza cykliczną ocenę efektów polityki doskonalenia zawodowego pracowników oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.	6) Urząd prowadzi politykę doskonalenia zawodowego pracowników: <ul style="list-style-type: none"> – stosując mechanizmy upowszechniania wiedzy, – opracowując plany sukcesji. 7) Urząd przeprowadza cykliczną ocenę efektów polityki doskonalenia zawodowego pracowników oraz wszystkich narzędzi i procedur wykorzystywanych w tym zakresie, a wyniki oceny wykorzystuje do doskonalenia tej polityki. 8) Urząd stale doskonali działalność w dziedzinie doskonalenia zawodowego pracowników poprzez: <ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego, – adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne.

3.2.2. Wybór kryteriów priorytetowych

Wybór kryteriów priorytetowych jest decyzją o charakterze strategicznym. Konieczność podjęcia takiej decyzji wynika z faktu, że równoległe zaplanowanie oraz podjęcie działań we wszystkich obszarach zarządzania i w ramach wszystkich (bądź większości) kryteriów byłoby, wobec ich złożoności oraz rozległości tematycznej, jak już wcześniej wspomniano, działaniem nieefektywnym i w wielu przypadkach z góry skazanym na niepowodzenie. Z przyczyn praktycznych trzeba ten proces rozłożyć na etapy. Możliwe są oczywiście różne sposoby dochodzenia do zestawu zadań, jakie będą realizowane na początku oraz ustalania ich sekwencji. Niniejsza publikacja prezentuje jedną z możliwych koncepcji, która powstała w oparciu o dotychczasowe doświadczenia wynikające z praktyki samorządów.

Najbardziej uzasadnione – jak wynika z obserwacji – wydaje się skupienie na kilku priorytetowych sferach działania urzędu (zgodnie z wiedzą zespołu pracującego nad planem – najbardziej istotnych dla danej społeczności czy organizacji). Jednocześnie należy potraktować działania właściwe dla pozostałych kryteriów oraz obszarów zarządzania jako działania, które zostaną podjęte w kolejnych okresach, po pomyślnej realizacji zadań określonych w obszarach priorytetowych.

Oczywiście liczba kryteriów, które zostaną uznane za priorytetowe (spośród zdefiniowanych 19 kryteriów zarządzania) oraz wybór konkretnych priorytetów będzie stanowić autonomiczną decyzję każdego samorządu. Można natomiast założyć, iż w większości przypadków zawierać się będzie w przedziale od 2 do 6 – w zależności od potrzeb i możliwości konkretnej jednostki w krótkim okresie czasu (np. jednego roku). Wynika z tego, że realizacja całego procesu, jakim jest wdrażanie zmian instytucjonalnych (w praktyce sprowadzająca się do opracowania i implementacji kilku planów o charakterze rocznym, przy zachowaniu zasady, iż plan kolejny przygotowany jest po ocenie skutków poprzedniego) będzie rozłożona na kilka lat (3 do 6), a tempo prac będzie uzależnione od potencjału jednostki i determinacji jej kierownictwa.

Przystępując do wyboru kryteriów priorytetowych należy odpowiedzieć na kilka istotnych dla tego procesu pytań:

- jakie działania są kluczowe dla poprawy zarządzania jednostką?
- do podjęcia jakich działań urząd jest przygotowany:
 - kadrowo,
 - organizacyjnie,
 - finansowo?
- dla jakich działań rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a naszymi oczekiwaniami są największe (czyli, gdzie w pierwszej kolejności powinniśmy podjąć interwencję)?
- jakie działania najlepiej przełożą się na świadczenie usług na rzecz mieszkańców?

Oczywiście lista pytań może być przez konkretny urząd dowolnie modyfikowana (np. poprzez dodanie czy konkretyzację pytania), natomiast odpowiedzi powinny być udzielane w oparciu o wiedzę oraz znajomość przez członków zespołu zadaniowego lokalnych uwarunkowań. Istotne jest, aby wybrane kryteria priorytetowe były wynikiem wspólnie osiągniętego konsensusu – tak, aby każda z osób uczestniczących w procesie wyboru mogła identyfikować się z podjętą decyzją.

Przykładowe zestawienie kryteriów priorytetowych dla gminy uczestniczącej w pilotażu metody PRI zawiera ramka 3.2.

Ramka 3.2.

Fragment analizy oraz przykładowe zestawienie wybranych kryteriów priorytetowych dla gminy wraz z uzasadnieniami

Wynik analizy instytucjonalnej (fragment):				
Nr 11. Doskonalenie zawodowe			X	
Nr 12. Etyka				X
Nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne	X			
Nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne			X	
Nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne				X
Nr 16. Usługi administracyjne			X	
Nr 17. Usługi społeczne		X		
Nr 18. Usługi techniczne	X			
Nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego				X

● kolor zielony – zdiagnozowane stadium; X – stadium optymalne

Wybrane kryteria:

Kryterium Nr 11. Doskonalenie zawodowe – podnoszenie kwalifikacji i rozwój indywidualny gwarantuje lepszą, sprawniejszą i bardziej wydajną pracę

Kryterium Nr 12. Etyka – aspiracja do potwierdzenia posiadanych wysokich standardów etycznych oraz informacja dla partnerów potwierdzająca dobrą markę i gwarancja etyczności funkcjonowania gminy.

Kryterium Nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne – zdolność do pozyskiwania inwestorów i rozwoju rynku pracy jest priorytetem gminy.

Kryterium Nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego – nastawienie na rozwój gospodarczy, poprawa zdolności do przyciągania inwestorów i tworzenia nowych miejsc pracy oraz aktywizacja społeczności lokalnej to jeden z głównych celów gminy.

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując wyboru kryteriów priorytetowych można posłużyć się (w celu ułatwienia pracy oraz przejrzystości dyskusji w ramach zespołu) prostym formularzem, wypełnianym przez każdego z członków zespołu zadaniowego. Tabela 3.3. stanowi przykład takiego formularza.

Tabela 3.3.
Formularz pomocniczy do wyboru kryteriów priorytetowych

Kryterium	Pytania pomocnicze						
	Czy działania w ramach kryterium są kluczowe dla zarządzania jednostką?	Czy jesteśmy przygotowani kadrowo?	Czy jesteśmy przygotowani organizacyjnie?	Czy jesteśmy przygotowani finansowo?	W jakim stopniu podjęte w ramach kryterium działania przełożą się na poprawę usług realizowanych dla mieszkańców?	Jaka jest rozbieżność pomiędzy stanem obecnym a oczekiwaniami?	Czy kryterium powinno być priorytetem w naszej jednostce w ciągu najbliższych 12 miesięcy?
1. Przywództwo							
.....							

Źródło: opracowanie własne.

Do wypełnienia kwestionariusza można użyć formuły opisowej, gdzie wyjaśniamy nasze stanowisko po jego jasnym zdefiniowaniu (np. odpowiedź Tak/Nie i wyjaśnienie). Możliwe jest także przyjęcie innej konwencji, np. użycie skali liczbowej: 1 – niski poziom przygotowania, 2 – częściowe przygotowanie (wymaga uzupełnień, np. zatrudnienia krótkoterminowego eksperta lub przeszkolenia pracownika/grupy pracowników), 3 – pełne przygotowanie do realizacji zadań. Przy takim podejściu istotne jest jednak, aby wszyscy członkowie zespołu przyjęli jednolitą konwencję.

Oprócz „ścieżki” ustalania kryteriów priorytetowych ważna dla tego etapu prac jest znajomość i analiza warunków dla poszczególnych stadiów w ramach różnych kryte-

riów. Pozwoli to na uniknięcie sytuacji, w której zostaną pominięte kryteria, których realizacja zadań jest wiążąca dla spełnienia warunków wymaganych w ramach wybranych priorytetów. Istnienie takich zależności może występować zarówno w ramach danego obszaru zarządzania, jak i dotyczyć kryteriów z różnych obszarów. Przykładowo: osiągnięcie stadium 4 dla kryterium zarządzanie strategiczne (obszar 1, kryterium nr 2) wymaga ujęcia środków na realizację strategii w wieloletnim planie finansowym lub inwestycyjnym, które są przedmiotem badania i prac przyporządkowanym do kryterium zarządzanie finansami (obszar 2, kryterium nr 3). Przyjęcie priorytetów rozwoju (w oparciu o kryteria analizy) pozwala na sprecyzowanie i konkretyzację zadań. Pierwszym krokiem jest niewątpliwie określenie listy zadań do realizacji w ramach poszczególnych priorytetów.

3.2.3. Określenie zadań

Określenie zadań powinno być oparte o analizę warunków niezbędnych do osiągnięcia stadium wskazanego jako optymalne dla poszczególnych kryteriów zarządzania (oczywiście tych, które wskazano jako priorytetowe) w powiązaniu z wynikami analizy instytucjonalnej danej jednostki. Dobrą ilustracją jest tabela 3.2., gdzie wyraźnie widać, jakie warunki nie są spełnione dla wybranego w tym przypadku jako optymalne stadium 3.

Na tym etapie prac szczególnie pomocny będzie *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego*, opracowany na podstawie prac wdrożeniowych w osiemnastu jednostkach pilotażowych.

W celu stworzenia listy zadań w ramach poszczególnych kryteriów priorytetowych należy skonfrontować wynik przeprowadzonej analizy z oczekiwaniami jednostki, wyrażonymi poprzez optymalne stadia rozwoju określone dla tych kryteriów. Konfrontacja ta polega na sprawdzeniu, jakie warunki dla stadium optymalnego (oraz niższych, jeżeli takie występują pomiędzy stadium optymalnym a wynikającym z analizy) nie są w danej jednostce spełnione. Te właśnie warunki będą stanowić podstawę do określenia zadań planu rozwoju instytucjonalnego.

Posługując się przykładem z tabeli 3.2., można stwierdzić, że w przypadku kryterium nr 11 (doskonalenie zawodowe) dla osiągnięcia stadium 3 (założonego jako optymalne) konieczne jest spełnienie następujących warunków:

- urząd prowadzi politykę doskonalenia zawodowego pracowników:
 - wykorzystując arkusze badania potrzeb szkoleniowych (stadium 2);
 - przygotowując roczne plany doskonalenia zawodowego pracowników (stadium 2);
 - realizując założenia służby przygotowawczej (stadium 3);
 - realizując strategię doskonalenia zawodowego pracowników (stadium 3).

Dla takich uwarunkowań przykładowymi zadaniami mogą być:

- arkusz badania potrzeb szkoleniowych;
- roczny plan doskonalenia zawodowego pracowników;
- opracowanie i realizacja programu szkoleniowego dla służby przygotowawczej;
- strategia doskonalenia zawodowego pracowników.

Przy sporządzaniu listy zadań celowe jest również wskazanie zaleceń dotyczących opracowywania kart zadań oraz, dodatkowo, podkreślenie ewentualnych powiązań pomiędzy zadaniami (np. konieczności skorelowania z realizacją innych zadań). Wykonanie tej pracy na tym etapie znacznie ułatwi wszelkie działania wdrożeniowe i zapewni pożądany poziom informacji w kartach zadań, czy też w trakcie opracowywania harmonogramu.

Analiza sposobu przekładania warunków analizy instytucjonalnej na zadania planu rozwoju umożliwia zwrócenie uwagi na bardzo istotną kwestię – wzajemnego przenikania się zarówno obszarów, jak i kryteriów zarządzania. Przykładowo, jeżeli jednym z wybranych przez jednostkę narzędzi z zakresu komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego jest badanie satysfakcji klientów/mieszkańców jako działanie spełniające warunek mówiący o pozyskiwaniu opinii w sprawach, w których gromadzenie opinii nie jest obligatoryjne (warunek 3a dla kryterium nr 13), to zaprojektowanie takiego zadania będzie jednocześnie wypełniać jeden z warunków dla kryterium zarządzania nr 17 – usługi społeczne (warunek 4d właściwy dla stadium 4). Tak więc realizacja zadania w ramach jednego obszaru może pozwolić na poprawę sytuacji (spełnienie jednego lub kilku z niezbędnych warunków) także w innym obszarze.

3.2.4. Opracowanie kart zadań

Stworzenie listy zadań nie jest warunkiem wystarczającym, aby przejść do etapu wdrażania planu. Dla zadań określonych w planie powinny zostać opracowane tzw. karty zadań (czy karty projektów), które szczegółowo będą definiować cele, procedurę i nakłady niezbędne do realizacji poszczególnych zadań.

Opracowanie kart zadań należy powierzyć pracownikom urzędu (merytorycznie odpowiedzialnym za poszczególne obszary) – we współpracy z oddelegowanymi członkami zespołu zadaniowego. Możliwe jest także wystąpienie sytuacji, w której urząd będzie zmuszony do zlecenia takiej czynności podmiotom zewnętrznym (dla niektórych zadań).

Szereg przykładów kart zadań można znaleźć w *Katalogu narzędzi rozwoju instytucjonalnego*. Zaleca się wykorzystanie (tam, gdzie będzie to możliwe) istniejących kart zadań (z ewentualnymi niezbędnymi korektami), bądź też modyfikację kart wy-

korzystywanych w ramach projektu pilotażowego – poprzez dostosowywanie ich zarówno do listy i zakresu zadań wskazanych w konkretnym urzędzie, jak i do lokalnej specyfiki (np. przyjętych w regulaminie organizacyjnym urzędu rozwiązań).

W celu rozpisania każdego z zadań należy przyjąć następujący układ treści:

- przesłanki i cel stosowania – czyli wskazanie nadrzędnego celu zastosowania i uwarunkowań oraz identyfikacja, w jakich przypadkach uzasadnione jest wdrożenie danego rozwiązania (nawiązanie do sytuacji wewnętrznej urzędu, uwarunkowań prawnych, innych wymogów);
- identyfikacja kosztów i korzyści oraz nakładów i ryzyk związanych ze stosowaniem narzędzia poprzez:
 - wskazanie – w zależności od specyfiki narzędzia – korzyści o charakterze organizacyjnym (m.in. optymalizacja zarządzania, poprawa komunikacji, redukcja kosztów), korzyści związanych z poprawą efektywności świadczenia usług publicznych (m.in. wpływ na dostępność i jakość usług publicznych), korzyści bezpośrednich i pośrednich dla mieszkańców (klientów urzędu);
 - wskazanie nakładów, jakie muszą być poniesione w związku z wdrożeniem oraz stosowaniem danego narzędzia. Szacunkowy czas pracy urzędników (w osobodniach), ewentualne nakłady finansowe (główne kategorie kosztów), inne nakłady (identyfikacja charakteru i wielkości);
 - wskazanie szans i zagrożeń (ryzyk) związanych z wdrażaniem i stosowaniem danego narzędzia;
- szczegółowy opis procedury (uszczegółowienie poszczególnych kroków proponowanej procedury, ich rezultaty oraz okres realizacji i nakłady).

Przykład karty narzędzia, pochodzący z *Katalogu narzędzi rozwoju instytucjonalnego* znajduje się w ramce 3.3. Na stronie poświęconej metodzie Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (www.pri.msap.pl) można znaleźć – oprócz samego Katalogu – także przykładowe wzory dokumentów ułatwiających stosowanie narzędzi.

Ramka 3.3.

Przykładowe narzędzie wspierające rozwój instytucjonalny (karta projektu)

NARZĘDZIE:

Ocena efektywności i skuteczności szkoleń

Przesłanki i cel stosowania

Szkolenia są jednym z podstawowych działań ukierunkowanych na rozwój pracowników. Od efektywności realizowanych szkoleń zależeć będzie poziom przygotowania pracowników samorządowych do realizacji bieżących i przyszłych zadań. Ze względu na liczbę realizowanych szkoleń, ich złożoność, a także różnorodność (treść i forma), konieczne jest opracowanie narzędzi, które umożliwią ocenę stopnia spełnienia oczekiwań odnośnie doskonalenia zawodowego pracowników. Dodatkowo, informacje dotyczące osiągniętych efektów zostaną wykorzystane do oceny jakości szkoleń realizowanych przez podmioty zewnętrzne.

Celem głównym przeprowadzenia oceny efektywności szkoleń jest określenie poziomu spełnienia oczekiwań względem rozwoju pracowników uczestniczących w szkoleniach. Dodatkowo, wyniki oceny mogą zostać wykorzystane w procesie przygotowywania planów szkoleniowych oraz oceny współpracy z dostawcami usług szkoleniowych.

Korzyści i koszty

Efekty wdrożenia narzędzi oceny efektywności szkoleń mogą być analizowane w odniesieniu do administracji samorządowej (rozumianej jako cała organizacja), przełożonych osób skierowanych na szkolenia i pracowników w nich uczestniczących.

Korzyścią dla administracji samorządowej będzie większa świadomość celowości i adekwatności wydatkowanych na rozwój pracowników środków. Na podstawie przeprowadzonej oceny możliwe będzie doprecyzowanie rodzajów szkoleń przynoszących najlepsze efekty, metod szkoleniowych pozwalających najpełniej rozwijać kwalifikacje pracowników oraz firm szkoleniowych, z którymi warto utrzymywać współpracę. Dodatkowo, przeprowadzona ocena pozwoli zidentyfikować, w jakich obszarach wymagany jest dalszy rozwój pracowników. Zastosowanie tego narzędzia w sposób kompleksowy dla całej administracji samorządowej umożliwi bardziej optymalny dobór uczestników do szkoleń ze względu na ich kompetencje i dalsze potrzeby rozwojowe.

Korzyścią dla przełożonych będzie możliwość pozyskania informacji na temat wiedzy i umiejętności, jakie powinien posiadać pracownik w wyniku ukończenia szkolenia. Na podstawie własnych obserwacji i efektów pracy będzie on w stanie zidentyfikować czy jest odpowiednio przygotowany do pełnienia swoich obowiązków. Bardzo istotną kwestią będzie również poznanie obszarów, w których przełożony powinien udzielać wsparcia swoim podwładnym. Pozwoli to na lepszą organizację pracy i lepsze planowanie dalszych szkoleń dla całego zespołu.

Korzyścią dla pracowników będzie przede wszystkim możliwość zweryfikowania poziomu rozwoju po szkoleniu. Na podstawie opracowanych narzędzi pracownik określi efekty, jakie uzyskał w wyniku ukończenia szkoleń zarówno w perspektywie krótko, jak i długookresowej. Bardzo ważną kwestią będzie również możliwość wyrażenia swojej opinii odnośnie zrealizowanego szkolenia, a w szczególności ocenienie prowadzących, sposobu prowadzenia zajęć, przydatności szkolenia i jego organizacji. Koszty, jakie urząd musi ponieść w związku z realizacją badania to wydatki na druk ankiet wykorzystywanych do oceny efektywności szkoleń bezpośrednio po jego zakończeniu, jak również w okresie 2-3 miesięcy od jego zakończenia.

Dodatkowym kosztem będzie przeprowadzenie analizy otrzymanych wyników, co będzie się wiązać z poświęceniem czasu pracy urzędników – na poziomie zbliżonym do 3 osobodni w odniesieniu do każdego szkolenia. W proces oceny efektywności szkoleń zostaną również zaangażowani przełożeni osób uczestniczących w szkoleniach. Kosztem będzie zatem czas poświęcony na wypełnienie ankiet, który będzie uzależniony od liczby podwładnych uczestniczących w szkoleniu oraz złożoności jego tematyki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Tabela 3.4.
Procedura wdrożenia

Szczegółowe elementy procedury		Rezultat	Tygodnie												Szacunkowy nakład pracy w osobodniach		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	JST	Ekspert	
1	Dopasowanie narzędzi do oceny efektywności szkoleń do specyfiki danej administracji samorządowej.	Zestaw narzędzi zgodnych ze specyfiką administracji samorządowej	×														1
2	Przekazanie pracownikom urzędu dokumentów wykorzystywanych podczas przeprowadzania analizy efektywności szkoleń, tj. ankiety oceny szkolenia, arkusza do analizy oceny szkolenia oraz arkusza oceny efektów szkolenia.	Przekazane narzędzia do oceny efektywności szkoleń	×													1	1
3	Przygotowanie przez osoby odpowiedzialne za ocenę efektywności szkoleń ankiet oceniających szkolenie bezpośrednio po jego zakończeniu. Wprowadzenie tytułu szkolenia oraz nazwiska prowadzącego. Wydrukowanie odpowiedniej liczby ankiet dla uczestników, przekazanie ankiet uczestnikom po szkoleniu.	Ankiety oceny szkolenia dopasowane do specyfiki zrealizowanego szkolenia		×												1	
4	Wprowadzenie wyników oceny szkolenia z ankiet przekazanych uczestnikom do arkusza kalkulacyjnego, tj. arkusza do analizy oceny szkolenia. Wyliczenie średnich ocen dla poszczególnych kryteriów.	Ocena szkolenia na poziomie reakcji. Informacja o poziomie satysfakcji uczestników po szkoleniu		×												2	
5	Przedstawienie wyników oceny szkolenia ekspertowi. Analiza pozyskanych informacji, wskazanie na możliwe interpretacje pozyskanych wyników. Określenie działań, których realizacja może przyczynić się do podniesienia jakości oferowanych szkoleń. Archiwizacja wyników oceny zgodnie z wewnętrznymi obowiązującymi procedurami.	Analiza i interpretacja wyników oceny efektów szkolenia			×											1	1

Szczegółowe elementy procedury	Rezultat	Tygodnie												Szacunkowy nakład pracy w osobodniach		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	JST	Ekspert	
		6	Przygotowanie arkusza oceny efektów szkolenia dla przełożonych na podstawie kart opisu szkolenia. Wprowadzenie informacji o wiedzy i umiejętnościach, które powinien być rozwijać pracownik w trakcie szkolenia.			×										
7	Przekazanie arkusza oceny efektów szkolenia przełożonym (ok. 1-2 miesięcy po zakończeniu szkolenia).								×						0,5	-
8	Zebranie arkusza oceny efektów szkolenia od przełożonych. Zestawienie pozyskanych informacji.								×						1	-
9	Przekazanie pozyskanych informacji o ocenie efektów szkolenia ekspertowi. Analiza otrzymanych danych.								×						-	1
10	Podsumowanie wyników oceny efektywności szkolenia i przygotowanie raportu. Określenie działań, jakie można podjąć by zwiększyć efektywność realizowanych szkoleń.												×		1,5	1
11	Wprowadzenie informacji o ocenie efektywności szkoleń do planu szkoleń na następny rok kalendarzowy – wskazanie na obszary wymagające dalszego rozwoju pracowników zidentyfikowane na podstawie oceny efektywności zrealizowanych programów.												×		0,5	-
Razem														9	5	

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Opracowanie kart dla wszystkich zadań wykonywanych w pierwszym okresie (tj. dla wybranych dotychczas priorytetowych kryteriów rozwoju) pozwala na określenie harmonogramu realizacji planu, czyli pokazanie sekwencji realizacji zadań dla całego projektu. Harmonogram ten powinien także uwzględniać działania związane z bieżącym monitorowaniem planu, oceną jego skutków oraz aktualizacją planu, a więc kolejną turę wyboru priorytetów, formułowania zadań oraz opracowywania ich kart. Zalecane jest tworzenie harmonogramu szczegółowego dla realizacji poszczególnych zadań (odpowiadającego procedurze wdrożenia zawartej w ramce 3.3.) oraz ramowego harmonogramu całego procesu.

3.2.5. Redakcja dokumentu planu rozwoju instytucjonalnego

W wyniku realizacji opisanych powyżej etapów planowania rozwoju instytucjonalnego jednostka uzyskuje większość niezbędnych do sporządzenia dokumentu planu rozwoju instytucjonalnego informacji. Strukturę przykładowego dokumentu prezentuje ramka 3.4.

Ramka 3.4.

Przykładowy układ planu rozwoju instytucjonalnego

1. Informacja o celach stawianych przed rozwojem instytucjonalnym urzędu
2. Opis sposobu dochodzenia do ustaleń planu
3. Optymalne dla jednostki docelowe stadia rozwoju instytucjonalnego
4. Priorytety rozwoju instytucjonalnego
5. Lista zadań w ramach poszczególnych priorytetów
6. Karty zadań
7. Harmonogram realizacji planu
8. Realizacja planu
9. Założenia monitoringu, ewaluacji i aktualizacji planu rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsza część planu (Informacja o celach...) jest poświęcona opisowi ogólnych celów, w przypadku których zdecydowano się na wykorzystanie metody planowania rozwoju instytucjonalnego. Dzięki takiej informacji zostanie naświetlony szeroki kontekst całości przedsięwzięcia, a jednocześnie odbiorcy, którzy bezpośrednio nie byli zaangażowani w jego przygotowanie będą mieli możliwość zrozumienia potrzeby realizacji zaplanowanych działań. W dużej mierze ta część będzie powielać zapisy wprowadzenia do raportu szczegółowego z analizy (zob. rozdział II).

Część poświęcona opisowi sposobu dochodzenia do planu stanowi źródło informacji o metodzie, harmonogramie prac oraz osobach uczestniczących bezpośrednio w opracowywaniu planu, a także przeprowadzonych konsultacjach dotyczących jego postanowień.

Kolejne 5 części raportu zawiera konkretne postanowienia planu (opisane szczegółowo w niniejszym rozdziale). Sposób ich prezentacji w planie zależy będzie od przyjętych przez zespół zadaniowy zasad redakcji planu – należy jednak dążyć do prezentowania informacji w sposób spójny i przejrzysty. Oczywiście, nie jest celowe podawanie uzasadnień dla kart projektów czy harmonogramu, natomiast bez wątpienia takie opisy warto zamieścić w przypadku tych elementów planu, które stanowią wynik dokonywanych w trakcie prac zespołu wyborów. Szczególnie dotyczy to części zawierających optymalne dla jednostki docelowe stadia rozwoju instytucjonalnego oraz priorytety rozwoju instytucjonalnego.

Zawartość postanowień dwóch ostatnich fragmentów planu – dotyczących jego wdrażania (Realizacja planu) oraz oceny i aktualizacji (Założenia monitoringu, ewaluacji i aktualizacji planu rozwoju) – została szczegółowo opisana w kolejnym rozdziale.

Niezmiernie ważne jest, aby dokument planu rozwoju instytucjonalnego, który zostanie przedstawiony do akceptacji organom jednostki oraz będzie wykorzystywany już na etapie jego wdrażania był dokumentem wewnętrznie spójnym, czytelnym oraz zrozumiałym dla jego odbiorców i użytkowników. Należy w związku z tym poświęcić właściwą uwagę kwestiom jasnego sformułowań, redakcji tekstu oraz nadania mu jednolitej szaty graficznej.

Sporządzenie tak rozbudowanej („pełnej”) wersji planu jest konieczne w przypadku jednostki, która sporządza plan po raz pierwszy. Kolejne aktualizacje planu, przygotowywane po wdrożeniu pierwotnie wybranych priorytetów i ponownej analizie (stanowiącej ewaluację wyników realizacji pierwotnego planu), mogą mieć charakter bardziej syntetyczny, obejmując głównie postanowienia.

Przyjmując założenie, że realizacja jednorazowo wybranych priorytetów zostanie określona na 1 rok, a jednostka każdego roku będzie wybierać, np. 3 do 6 kryteriów priorytetowych, cykl wdrażania zmian instytucjonalnych zamknie się liczbą od trzech do sześciu rocznych planów. W praktyce okres ten może okazać się krótszy (np. jednostka o dużym potencjale i wysokim poziomie wyjściowym w zakresie oceny metodą PRI w ciągu 12 miesięcy wdroży plan obejmujący 8 kryteriów analizy, a kolejne 18 miesięcy zajmie realizacja pozostałych zadań).

Sposób koordynacji, monitorowania oraz oceny planu rozwoju instytucjonalnego prezentuje kolejny rozdział.

ROZDZIAŁ IV

Wdrażanie zmian instytucjonalnych i monitorowanie efektów





Wdrażanie zmian instytucjonalnych i monitorowanie efektów

Bohdan Turowski

W rozdziale poprzednim zaprezentowaliśmy sposób opracowania planu rozwoju instytucjonalnego. Niniejszy rozdział jest poświęcony działaniom, które są konieczne do realizacji takiego planu, a następnie monitorowania i oceny jego efektów.

Ten etap ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia rozwoju instytucjonalnego urzędu. Możemy wyobrazić sobie sytuację, gdy została przeprowadzona analiza instytucjonalna, zdefiniowano obszary kluczowe i przygotowano plan rozwoju, natomiast nie rozpoczęto (lub nie zakończono) działań wdrożeniowych. Sytuacja taka jest nie do zaakceptowania – oznacza bowiem zmarnowanie poniesionych wcześniej nakładów, może spowodować zniechęcenie pracowników urzędu, a z pewnością obniży jego szanse na rozwój instytucjonalny. Z kolei, zrealizowanie planu rozwoju instytucjonalnego bez monitorowania przebiegu jego wdrożenia rodzi niebezpieczeństwo jego niepełnego wykonania lub rażących odstępstw od przyjętych założeń. Ważne jest nie tylko monitorowanie procesu wdrożenia, ale także dokonywanie systematycznego przeglądu i oceny wpływu zmian na system zarządzania w urzędzie – i dokonywanie w zależności od wyników takiej analizy odpowiednich działań doskonalących.

Opisywany cykl działań wdrożeniowych i monitorujących jest czasami nazywany cyklem PDCA (lub cyklem Deminga – od nazwiska dr W. Edwardsa Deminga, pioniera rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w organizacjach).

Cykl ten składa się z czterech kroków:

1. Planuj (*plan* – P).
2. Wykonaj (*do* – D).
3. Sprawdź (*check* – C).
4. Popraw (*act* – A).

Cykl PDCA to swoistego rodzaju pętla, w której po zaplanowaniu działań (P), ich wykonaniu (D) i sprawdzeniu/przeanalizowaniu (C), następuje poprawa (A) – czyli dokonanie usprawnień na podstawie wyników kroku poprzedniego. Wykonanie całego cyklu umożliwia powrót do pierwszego etapu, czyli planowania (ale już na wyższym poziomie, przy wykorzystaniu działań doskonalących zidentyfikowanych i wdrożonych w czasie trwania poprzedniego cyklu).

Podstawowe zasady cyklu PDCA zostały wykorzystane przy konstrukcji poszczególnych stadiów rozwoju instytucjonalnego zawartych w metodzie analizy instytucjonalnej – zwłaszcza dla dwóch najwyższych stadiów, czyli czwartego i piątego. Cykliczna ocena efektów działalności (czyli spełnienie kroku C) jest wymagana dla osiągnięcia stadium 4, a wykorzystanie wyników takiej oceny do doskonalenia działalności jest warunkiem koniecznym dla stadium 5 rozwoju instytucjonalnego.

Cykl PDCA jest także stosowany w skali oceny poszczególnych kryteriów potencjału organizacji w Modelu CAF (Wspólna Metoda Oceny – *Common Assessment Framework*) – stosowanym jako metoda oceny potencjału i wyników organizacji publicznych krajów Unii Europejskiej, w tym także w polskich urzędach administracji rządowej i samorządowej.

4.1. Mechanizmy koordynacji procesu wdrożeniowego

W odniesieniu do procesu wdrożeniowego planowania rozwoju instytucjonalnego mają zastosowanie zasady i narzędzia związane z zarządzaniem projektami. Stąd też w naszej publikacji odwołujemy się do nich i zachęcamy do ich stosowania.

4.1.1. Budowa zespołów wdrożeniowych i organizacja ich pracy

Analiza instytucjonalna urzędu jest dokonywana przez zespół zadaniowy (zob. rozdział II). Na etapie wdrażania planu rozwoju instytucjonalnego zespół ten jest odpowiedzialny za koordynację procesu wdrożenia i uzyskanie założonych wyników. Natomiast poszczególne zadania (projekty) mogą być wykonywane albo przez poszczególnych członków zespołu zadaniowego, albo przez innych pracowników urzędu czy zespoły zadaniowe tworzone spośród pracowników. Oczywiście przy bardziej skomplikowanych i długotrwałych projektach mogą one być wykonywane przez więcej niż jedną osobę – co jest także zalecane dla uzyskania efektu pracy grupowej i szerszego poczucia współuczestnictwa i współodpowiedzialności za uzyskane wyniki. Dobór zadań będzie zależał od takich czynników, jak np.: specyfi-

ka poszczególnych projektów, kompetencje zawodowe oraz umiejętności członków zespołu i pracowników urzędu, ich obciążenie pracą zawodową czy innymi jednocześnie realizowanymi działaniami.

Bez względu na dobór osób do realizacji poszczególnych zadań warto zwrócić uwagę na to, aby osoby zaangażowane w wykonanie planu rozwoju instytucjonalnego tworzyły skuteczny zespół. Jak to osiągnąć?

Skuteczny zespół powinien:

- posiadać szefa/lidera/koordynatora, który ma określony zakres odpowiedzialności i uprawnień i jest „właścicielem” projektu;
- określić cele związane z realizacją projektów (zadań) zawartych w planie rozwoju instytucjonalnego;
- ustalić zakresy odpowiedzialności i określić podział pracy dla wszystkich członków zespołu;
- kierować się określonymi regułami komunikowania się i wymiany informacji w zespole;
- przyjąć i realizować wspólne zasady dokumentowania postępu prac i monitorowania przebiegu realizacji projektu.

Osoby wchodzące w skład zespołu zadaniowego (wdrożeńowego), kierujące realizacją określonych projektów powinny posiadać odpowiednie umocowanie wydane przez prezydenta/burmistrza/wójta lub starostę (np. w formie zarządzenia konstytuującego zespół) i mieć zapewnioną możliwość kontaktu z kierownikiem jednostki. Ta ostatnia uwaga odnosi się szczególnie do szefa/koordynatora tego zespołu.

W przypadku zespołów kilkuosobowych szef zespołu powinien mieć zdolności przywódcze oraz autorytet (formalny lub nieformalny), pozwalający na wypełnianie tradycyjnych funkcji organizatorskich: planowania, kierowania i kontroli.

4.1.2. Zasady komunikacji w zespole projektu

Efektywny zespół to grupa, w której struktura, przywództwo i metody działania są dostosowane do wymogów projektu. Dobrze działający i twórczy zespół charakteryzuje się tym, że:

- atmosfera w nim panująca jest przyjazna,
- zadania lub cele zespołu są rozumiane i akceptowane przez jego członków;
- członkowie zespołu słuchają się wzajemnie i nie obawiają się proponowania nowych rozwiązań;
- większość decyzji jest osiągnięta na drodze konsensusu, a formalne głosowanie jest ograniczone do minimum;
- wszyscy mają swobodę wyrażania swoich odczuć i pomysłów – dotyczących zarówno problemów do rozwiązania, jak i samego działania grupy;

- podejmowane zadania są w jasny i wyraźny sposób przydzielane do realizacji poszczególnym członkom zespołu i akceptowane przez nich;
- lider zespołu nie sprawuje swojego kierownictwa w sposób dominujący – ważne jest jak wykonać daną pracę, a nie kto kogo kontroluje.

Istotnym elementem pracy zespołu wdrożeniowego są regularne spotkania robocze – przeglądy realizacji projektu. Spotkania takie powinny odbywać się w cyklu uzależnionym od okresu trwania projektu, np. dla projektów o 12-miesięcznym okresie wdrażania wystarczy organizować spotkania co miesiąc, natomiast dla projektów 3-6-miesięcznych celowe jest organizowanie spotkań co 2-3 tygodnie.

Jak powinno być zorganizowane takie spotkanie robocze?

- czas trwania spotkania nie powinien przekraczać 30-45 minut;
- przed spotkaniem należy przygotować program – w punktach, z wykazem wszystkich omawianych spraw i określeniem, kto jest odpowiedzialny za przygotowanie materiałów na spotkanie;
- zebranie powinien prowadzić szef zespołu;
- pierwszym punktem spotkania powinno być omówienie realizacji ustaleń z poprzedniego spotkania;
- pożądane jest wykorzystywanie w czasie spotkania elementów wizualizacji projektu, np. poprzez umieszczenie na ścianie wykresu Gantta z aktualnymi danymi dotyczącymi wykonania założonego harmonogramu;
- z każdego spotkania powinna zostać przygotowana krótka notatka z podstawowymi ustaleniami (działania do wykonania, kto ma to zrobić i w jakim terminie), której kopie otrzymują wszyscy członkowie zespołu.

Tabela 4.1.

Wersja tabelaryczna notatki ze spotkania roboczego zespołu zadaniowego – przykład

Zadanie (projekt)	Przebieg realizacji	Działania do podjęcia	Termin realizacji	Odpowiedzialny
1. Katalog i zasady świadczenia usług społecznych	Ustalono wykaz usług w zakresie spraw społecznych wykonywanych przez urząd	Do ustalenia wykazy usług w zakresie budownictwa i ewidencji ludności /stanu cywilnego	9.12.2010	Kierownik Referatu ds. Budownictwa Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego
2. Przeprowadzenie badania opinii klientów nt. zadowolenia z usług	Zakończono redakcję ostatecznej wersji ankiety	Powielenie ankiety. Ustalenie sposobu badania ankietowego i terminu rozpoczęcia	10.12.2010	Inspektor ds. Spraw Obywatelskich
3. Warsztaty „Zasady współpracy z partnerami społecznymi”	Dokonano wyboru firmy i konsultanta prowadzącego warsztaty. Ustalono termin szkolenia	Zatwierdzenie programu warsztatów. Ustalenie listy uczestników	15.12.2010	Z-ca Wójta Gminy

Źródło: opracowanie własne.

Program spotkania zespołu może wyglądać w sposób następujący:

1. Informacja o realizacji zadań – w tym przegląd:
 - postępów w realizacji poszczególnych etapów projektu;
 - problemów, z którymi zetknęli się członkowie zespołu;
 - ewentualnych zagrożeń dla harmonogramu prac.
2. Grupowe rozwiązywanie problemów:
 - analiza przyczyn powstania głównych problemów;
 - uzgodnienie kroków, które należy podjąć, aby rozwiązać te problemy lub uniknąć pojawienia się ich w przyszłości.
3. Ustalenie działań do podjęcia:
 - uzgodnienie listy działań do wykonania;
 - ustalenie terminów wykonania i odpowiedzialności;
 - ewentualna aktualizacja celów i harmonogramu projektu.

4.1.3. Zasady przygotowania i konstrukcja dokumentów umożliwiających właściwe zarządzanie procesem wdrożeniowym i monitorowanie jego efektów

Dla właściwego zarządzania procesem wdrożeniowym istotne jest jego odpowiednie dokumentowanie. Dokumentacja ta powinna być możliwie prosta, ograniczająca się do podstawowych informacji umożliwiających monitorowanie i wyciąganie wniosków dotyczących prawidłowości realizacji planu rozwoju instytucjonalnego. Na ogół wystarczające jest przygotowanie takiego dokumentu w postaci 1-2-stronicowej karty projektu – w formie opisowej tabeli lub arkusza pokazującego przebieg realizacji w formie graficznej.

Przy wdrażaniu projektów rozwoju instytucjonalnego podstawowym zasobem jest czas pracowników urzędu zaangażowanych w ich realizację³¹. Zgodnie z ogólnym założeniem prezentowanym w niniejszej publikacji, zadania (projekty) zawarte w planie rozwoju instytucjonalnego są realizowane przez pracowników urzędu – bez konieczności zatrudniania dodatkowych pracowników (ewentualnie z minimalnym udziałem konsultantów zewnętrznych). Zatem istotne jest właściwe dokumentowanie i ewidencjonowanie czasu pracy poświęconego na wdrażanie danego projektu. W wypadku bardziej złożonych projektów, szczególnie wdrażanych w większych urzędach, może to być, np. tabelka sporządzana dla każdego miesiąca kalendarzowego realizacji projektu, zawierająca informacje o liczbie dni/godzin pracy przeznaczonej na wykonanie danego zadania wraz z krótkim opisem zrealizowanych w danych okresach działań.

Raport miesięczny ilościowy może zostać uzupełniony o krótki raport opisowy (zob. ramka 4.1. – zawierająca przykładowe dane dla zadania realizowanego przez urząd). Celem przygotowania takiego raportu jest dokumentowanie przebiegu prac dla władz jednostek lub radnych w celach kontrolnych, a także jest to forma budowania „pamięci instytucjonalnej” urzędu (z intencją przekazania doświadczeń innym wydziałom/komórkom urzędu czy jednostkom samorządu). Pozwala to także na porównanie realnego czasu pracy przeznaczonego na realizację zadania z wielkościami standardowymi przewidzianymi w *Katalogu narzędzi rozwoju instytucjonalnego*.

³¹ Informacje o szacunkowej liczbie dni pracy przeznaczonych na realizację typowych projektów znajdują się w *Katalogu narzędzi rozwoju instytucjonalnego*, opracowanym w ramach aktualizacji Metody PRI.

Ramka 4.1

Przykładowy raport miesięczny z realizacji zadania

Raport z prac w miesiącu październiku 2010 r.

Nazwisko i imię sporządzającego:

Stanowisko/Rola w projekcie:

Inspektor ds. Gospodarki Mieniem Komunalnym/Członek Zespołu

Urząd:

Urząd Gminy X

Nazwa projektu: Katalog usług

Przewidziane osobodni: 2,5

Procent zaawansowania: 75 %

Wykorzystane osobodni: 2,0

Zgodność z harmonogramem: Tak

Opis zrealizowanych w miesiącu działań:

Zebrano informacje o poszczególnych rodzajach usług wchodzących w skład grupy „gospodarka mieniem komunalnym i ochrona środowiska”. Rozpoczęto wypełnianie kart projektów – według wcześniej ustalonego formatu.

Problemy związane z realizacją:

Brak

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe raporty, w przypadku małych urzędów, powinny być przedkładane przez członków zespołu zadaniowego szefowi tego zespołu. W przypadku dużych urzędów raporty powinny trafiać od pracowników urzędu zaangażowanych w realizację projektów do tych członków zespołu zadaniowego, którzy bezpośrednio koordynują ich wdrażanie.

4.1.4. Zarządzanie czasem

Czas jest jednym z podstawowych parametrów wykonania każdego projektu. Dlatego też tak istotna jest bieżąca informacja o realizacji projektu, w tym w zakresie dotrzymywania założonych terminów lub występowania ewentualnych opóźnień. Informacje dotyczące harmonogramu projektu przedstawia się zwykle w postaci wykresu Gantta zawierającego terminy rozpoczęcia, trwania i zakończenia każdego z działań.

Przykładowy wykres Gantta zamieszczony jest w tabeli 4.2. Informacje o czasie trwania poszczególnych zadań są przedstawione w formie pasków naniesionych na osi czasowej projektu i obrazujących zaplanowane terminy rozpoczęcia i zakończenia. Zwykle w czasie realizacji projektu na wykres nanoszone są – w tej samej formie – informacje pokazujące faktyczny stan realizacji poszczególnych zadań, co pozwala na wyciągnięcie wniosków o stanie realizacji projektu. Paski mogą także zawierać informacje, np. o procentowym czasie wykonania poszczególnych zadań. Polecane jest powiększenie wykresu Gantta i umieszczenie go na ścianie lub w innym łatwo dostępnym dla członków zespołu miejscu.

Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego opracowany dla metody PRI w ramach procedury wdrożenia wykorzystuje tabelę zawierającą harmonogram w postaci wykresu Gantta, a jej przełożenie na proponowany w tabeli 4.2. układ o charakterze wykonawczym jest niezwykle ułatwione (porównaj tabela 3.4. w rozdziale III).

4.1.5. Współpraca z konsultantami zewnętrznymi

Jednym z założeń procesu wdrażania planu rozwoju instytucjonalnego jest jego samodzielna realizacja – w ramach zasobów posiadanych przez dany urząd lub z minimalnym udziałem konsultantów zewnętrznych. Decyzja o wyborze jednej z tych dwóch opcji będzie zależała od analizy następujących podstawowych czynników:

- potencjału kadrowego urzędu – możliwość wykorzystania pracowników dysponujących określoną wiedzą, kwalifikacjami i umiejętnościami pozwalającymi na wykonanie danego projektu;
- możliwości wykorzystania specjalistów i ekspertów zatrudnionych w innych instytucjach (administracyjnych, biznesowych, społecznych) działających na terenie gminy czy powiatu;
- możliwości przeszkolenia pracowników urzędu, na szkoleniach zewnętrznych, w zakresie objętym danym projektem;
- możliwości budżetowych jednostki;
- okresu czasu przeznaczonego na wdrożenie projektu (być może konieczność czy zasadność szybkiego wdrożenia będzie wiązała się z zatrudnieniem eksperta/konsultanta zewnętrznego).

W przypadku podjęcia decyzji o współpracy z konsultantem zewnętrznym należy określić:

- jakie elementy projektu mogą być wykonane własnymi siłami, a do jakich potrzebujemy specjalisty zewnętrznego;
- jaka będzie proporcja pomiędzy poszczególnymi rodzajami działań zleczanych ekspertowi, np. doradztwem, wykonywaniem ekspertyz/dokumentów czy szkoleniami pracowników jednostki (co jest na ogół najbardziej efektywnym rozwiązaniem – zakładając, że takie szkolenia doprowadzą do zwiększenia wiedzy i umiejętności pracowników, które będą mogły być wykorzystane na potrzeby wdrażania projektu);
- czy potrzebujemy konsultanta do udziału w całym procesie wdrożeniowym czy tylko w jego niektórych fazach (np. rozpoczęcie i zakończenie);
- jaki jest maksymalny budżet, który możemy przeznaczyć na zatrudnienie konsultanta.

Ogólnie można przyjąć, że projekty dotyczące rozwoju instytucjonalnego powinny być realizowane w formie tzw. konsultingu procesowego, a nie konsultingu eksperckiego – kiedy doradca dostarcza gotowe rozwiązania i przekazuje uzyskane produkty klientowi. Wobec powyższego, konsultant powinien brać udział w pracy zespołu – procesie kierowanym przez pracownika takiej jednostki. Takie rozwiązanie zmniejsza ryzyko odrzucenia wyników projektu przez pracowników jednostki i umacnia poczucie współodpowiedzialności członków zespołu za osiągnięcie wytyczonych celów.

Poszukiwania konsultanta mogą rozpocząć się od kontaktów z innymi lokalnymi lub regionalnymi instytucjami, które korzystały w przeszłości z takich usług i mogą udzielić odpowiednich referencji. Inne możliwe źródła to:

- ogólnokrajowe organizacje samorządowe;
- fundacje i stowarzyszenia samorządowe działające w skali regionalnej;
- szkoły wyższe;
- firmy szkoleniowe i doradcze aktywne w środowisku samorządowym;
- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego.

W obecnym okresie programowania Unii Europejskiej (2007-2013) ważnym źródłem zasobów dla projektów rozwojowych samorządów są programy operacyjne, głównie Program Operacyjny Kapitał Ludzki i Regionalne Programy Operacyjne dla poszczególnych województw. Takie możliwości wynikają z konkursów ogłaszanych w ramach konkretnych priorytetów programów operacyjnych dostępnych dla samorządów jako beneficjentów projektów lub projektów systemowych – oferujących samorządom możliwość udziału w szkoleniach lub innych formach wsparcia instytucjonalnego.

Procedura wyboru dostawcy usługi, tj. firmy doradczej lub indywidualnego konsultanta powinna odbywać się zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych. Niezależnie od przyjętego trybu zamówienia (postępowanie przetargowe, zamówienie z wolnej ręki itd.), przed wyborem dostawcy usługi należy przygotować jego przyszły zakres obowiązków (przy trybie przetargowym na ogół zawarty w opisie przedmiotu zamówienia), który będzie także podstawą do zawarcia odpowiedniej umowy. Główne elementy takiego zakresu to:

- opis projektu;
- podstawowe informacje dotyczące urzędu;
- cele i zakładane rezultaty (lub produkty) współpracy;
- oczekiwana liczba dni pracy bezpośrednio w danej jednostce;
- określenie początkowej i końcowej daty projektu;
- kwalifikacje oferenta (wykształcenie, uzyskane certyfikaty zawodowe, liczba lat pracy, zrealizowane projekty o zbliżonym charakterze itp.).

Kryteria przyjmowane do oceny otrzymanych ofert powinny uwzględniać takie elementy, jak:

- cena brutto;
- kwalifikacje konsultanta;
- liczba zrealizowanych wcześniej projektów – poparta, np. listami referencyjnymi;
- zaproponowana metodyka i organizacja pracy.

Po wybraniu najlepszego oferenta i podpisaniu umowy rozpoczyna się okres współpracy urzędu z konsultantem. Należy możliwie szybko zorganizować spotkanie konsultanta z zespołem realizującym projekt w celu przekazania mu wszystkich

niezbędnych informacji umożliwiających pracę. Rozliczanie czasu i wyników pracy konsultanta powinno odbywać się na bieżąco, a po zakończeniu realizacji projektu konsultant powinien dokonać rozliczenia całego czasu pracy i przekazać jednostce sprawozdanie końcowe zawierające: wykaz osiągniętych wyników lub przygotowanych produktów, zalecenia dotyczące dalszych prac wdrożeniowych i monitoringu, analizę współpracy z zespołem i przebiegu procesu. Sprawozdanie to – zaakceptowane przez szefa zespołu zadaniowego i kierownika jednostki – jest podstawą do przyjęcia pracy i dokonania rozliczenia finansowego. Ramka 4.2. zawiera przykładowe sprawozdanie z pracy konsultanta.

Ramka 4.2.

Sprawozdanie z realizacji projektu (wybrane fragmenty)

SPRAWOZDANIE KOŃCOWE DOTYCZĄCE PROJEKTU: Katalog i zasady świadczenia usług urzędu

1. Wstęp

Niniejsze sprawozdanie obejmuje wyniki realizacji projektu o nazwie *Katalog i zasady świadczenia usług społecznych gminy*. Projekt był realizowany w okresie od 25 sierpnia 2010 roku do 27 lutego 2011 roku przez zespół zadaniowy pod przewodnictwem zastępcy wójta gminy z udziałem niżej podpisanego. Zespół składał się z 5 pracowników urzędu – reprezentujących poszczególne referaty odpowiedzialne za grupy usług wykonywanych przez urząd.

2. Metodyka pracy

Organizacja i metodyka pracy nad projektem była oparta na karcie projektu/narzędzia *Katalog i zasady świadczenia usług społecznych urzędu*, zawartej w opracowaniu o nazwie *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego*.

W trakcie wdrażania w karcie projektu dokonano niewielkich modyfikacji – głównie w zakresie ilości czasu przeznaczanego na poszczególne kroki wdrożeniowe – co wynikało ze specyfiki urzędu i harmonogramu pracy zespołu.

Podstawową formą pracy konsultanta z zespołem były spotkania przeglądowe – konsultacje polegające na omawianiu poszczególnych etapów pracy, wyjaśnianiu ewentualnych wątpliwości, wytyczaniu planu pracy na następny okres. Pierwsze spotkanie miało charakter wprowadzający. Omówiono na nim metodykę pracy, strukturę i układ poszczególnych kart usług, harmonogram projektu i zakresy odpowiedzialności, ze szczególnym uwzględnieniem roli przewodniczącego zespołu zadaniowego.

Należy podkreślić aktywny udział i zaangażowanie wszystkich członków zespołu – co było szczególnie istotne z uwagi na znaczną liczbę zidentyfikowanych usług (ponad 80).

3. Wykaz osiągniętych wyników

W wyniku realizacji projektu powstało opracowanie o nazwie *Katalog usług urzędu* zawierające wykaz 82 usług realizowanych przez urząd – w jednolitym układzie dla każdej usługi. Znalazły się tam następujące elementy opisowe:

- miejsce załatwienia sprawy;
- godziny przyjęć klientów;
- wymagane dokumenty;
- opłaty;
- czas załatwienia sprawy;
- inne informacje dla klientów.

Katalog został formalnie ujęty w ramach prawa lokalnego poprzez zarządzenie Wójta Gminy nr 67/03 z dnia 1 marca 2011 roku.

4. Zalecenia dotyczące monitorowania i procesu dokonywania zmian w katalogu

Zgodnie ze wspomnianym zarządzeniem Wójta, treść katalogu powinna być modyfikowana w zależności od zmieniających się rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Odpowiedzialność za te działania została przypisana jednemu z pracowników urzędu. Niezależnie od tego przyjęto, że dotychczas istniejący zespół zadaniowy będzie się spotykał regularnie (co najmniej raz na kwartał) i omawiał zakres stosowania i aktualność poszczególnych kart katalogu – na podstawie uwag i wniosków zgłaszanych wcześniej przez pracowników urzędu zajmujących się poszczególnymi rodzajami usług. Badania satysfakcji klienta (tj. mieszkańców gminy) – przeprowadzane raz w roku zgodnie z równoległe wdrażanym projektem – powinny zawierać pytania dotyczące zadowolenia klientów z kart usług. Rezultaty każdorazowego badania będą jednym z elementów danych wejściowych do przeglądu tego narzędzia.

Źródło: opracowanie własne.

4.1.6. Zarządzanie ryzykiem projektu

Zarządzanie ryzykiem projektu jest procesem odnoszącym się do identyfikacji, analizy i reagowania na czynniki ryzyka związane z realizacją projektu. Chodzi tutaj zarówno o maksymalizowanie wpływu zdarzeń korzystnych, jak i minimalizowanie konsekwencji zdarzeń niekorzystnych.

Część czynników ryzyka można zidentyfikować na etapie planowania projektu. Ryzyko związane z realizacją projektów rozwoju instytucjonalnego może wynikać z następujących przykładowych czynników:

- zmiany priorytetów działania urzędu w okresie trwania projektu;
- konieczności zmiany na stanowisku szefa zespołu;
- trudności w organizacji pracy zespołu;
- zmian personalnych w kierownictwie urzędu;
- niewłaściwego dostosowania harmonogramu do możliwości pracy zespołu;
- niedostosowania zakresów odpowiedzialności do kwalifikacji i umiejętności członków zespołu;
- zmiany przyjętych założeń – np. kwestie współpracy z innymi stronami – w czasie realizacji projektu;
- trudności finansowych – brak środków na sfinansowanie planowanych wydatków.

Przy realizacji bardziej złożonych projektów zarządzanie ryzykiem odbywa się poprzez zastosowanie narzędzi wykorzystujących metody ilościowe, np. analizy symulacyjne, statystyczną analizę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka czy drzewa decyzyjne.

Prostym narzędziem, które może być zastosowane przy rozpatrywaniu rozmaitych wariantów zachowań jest matryca pokazująca różne możliwości reakcji na pojawiające się czynniki ryzyka.

Typowe reakcje na pojawiające się zagrożenia mogą zostać zaklasyfikowane do trzech podstawowych kategorii:

1. Uniknięcie danego ryzyka – zwykle poprzez eliminację jego przyczyny, np. inne rozdzielanie zakresów odpowiedzialności wśród członków zespołu.
2. Ograniczenie ryzyka – poprzez zmniejszenie prawdopodobieństwa pojawienia się takiego ryzyka, np. przyjęcie nowych członków zespołu w wypadku pojawienia się „wąskiego gardła” przy realizacji poszczególnych kroków.
3. Akceptacja konsekwencji ryzyka dla realizacji projektu. Akceptacja może być aktywna, np. poprzez opracowanie planu postępowania w wypadku pojawienia się takiego rodzaju ryzyka w przyszłości, lub bierna – poprzez zaakceptowanie dłuższego okresu realizacji projektu.

Tabela. 4.3.
Plan zarządzania ryzykiem

IDENTYFIKACJA CZYNNIKÓW RYZYKA	ANALIZA RYZYKA		REAKCJA NA CZYNNIKI RYZYKA
	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Znaczenie dla projektu	
#	Czynniki ryzyka zewnętrzne w stosunku do możliwości kontroli i zarządzania w projekcie		
1	<p>Wysokie</p> <p>Umiarkowane</p> <p>Niskie</p>	<p>Wysokie</p> <p>Umiarkowane</p> <p>Niskie</p>	<p>A. Eliminacja przyczyn ryzyka</p> <p>B. Opracowanie metod ograniczenia ryzyka – służących obniżeniu prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka lub konsekwencji wywołanych przez dany czynnik ryzyka</p> <p>C. Opracowanie awaryjnego planu działania w przypadku pojawienia się czynnika ryzyka – dla obniżenia negatywnego wpływu</p> <p>D. Akceptacja ryzyka i związanych z nim konsekwencji – z/lub bez metod ograniczenia ryzyka i awaryjnego planu działania</p>
2	Czynniki ryzyka wewnętrzne w stosunku do możliwości kontroli i zarządzania w projekcie		

Źródło: opracowanie własne.

Przykładowy sposób identyfikacji i opisu w zakresie planu zarządzania ryzykiem zawiera tabela 4.4.

Tabela 4.4.

Przykładowy plan zarządzania ryzykiem dla projektu „Katalog i zasady świadczenia usług społecznych urzędu”

IDENTYFIKACJA CZYNNIKÓW RYZYKA		ANALIZA RYZYKA		REAKCJA NA CZYNNIKI RYZYKA
		Prawdopodobieństwo wystąpienia	Znaczenie dla projektu	
Czynniki ryzyka zewnętrzne w stosunku do możliwości kontroli zarządzania w projekcie				
1	Możliwość wprowadzenia zmian prawnych wpływających na zawartość katalogu usług w zakresie części usług społecznych	Umiarkowane	Umiarkowane	B. Bieżące śledzenie informacji o postępach prac legislacyjnych Sejmu RP C. Przesunięcie opracowania części kart informacyjnych usług odnoszących się do usług społecznych na końcowy okres realizacji zadania
Czynniki ryzyka wewnętrzne w stosunku do możliwości kontroli zarządzania w projekcie				
2	Ograniczone możliwości pracy nad realizacją zadania przez 2 pracowników urzędu – w związku z sezonem urlopowym	Wysokie	Umiarkowane	A. Dokonanie częściowych zmian w planie urlopów – w uzgodnieniu z zainteresowanymi pracownikami C. Wyznaczenie zastępstw i wcześniejsze włączenie 2 innych członków zespołu do realizacji zadania

Źródło: opracowanie własne.

4.1.7. Zakończenie realizacji projektu

Zakończenie projektu jest ostatnim etapem wdrożenia. Osiągnięto pierwotnie zdefiniowane cele określone w karcie projektu oraz upłynął czas jego realizacji. Na etapie zakończenia projektu szczególną uwagę należy zwrócić na takie aspekty, jak:

- zbadanie czy wszystkie etapy projektu zostały udokumentowane w sposób przewidziany w karcie projektu;
- zweryfikowanie czy ostateczny rezultat projektu został w pełni osiągnięty, tj. czy zostały wdrożone wszystkie przewidywane instrumenty i rozwiązania, czy wszyscy odbiorcy (jednostki organizacyjne, pracownicy) mają umiejętności posługiwania się tymi narzędziami;
- przekazanie informacji o zakończeniu projektu i produktach uzyskanych w wyniku realizacji projektu do wszystkich jednostek organizacyjnych, które w nim nie uczestniczyły bezpośrednio, ale mogą być zainteresowane wdrożonymi rozwiązaniami.

Formalne zakończenie projektu oznacza także takie czynności, jak:

- dokonanie archiwizacji (papierowej oraz elektronicznej) wszystkich dokumentów, opracowań cząstkowych, opisów itd.;
- rozliczenie budżetu projektu, dokonanych wydatków, ich dokumentacja finansowa – w sposób wymagany obowiązującymi przepisami;
- sporządzenie i podpisanie protokołu przyjęcia prac – w wypadku zatrudnienia konsultantów zewnętrznych.

Ważnym elementem fazy zamknięcia projektu jest dokonanie jego oceny końcowej (ewaluacji wewnętrznej) uwzględniającej szereg kryteriów. Niezależnie od pełnej, formalnej oceny końcowej, bezpośrednio po zakończeniu projektu (a także po zakończeniu realizacji całego planu rozwoju instytucjonalnego) zalecane jest sporządzenie krótkiego raportu końcowego. Przykładowa struktura takiego raportu wygląda następująco:

- podstawowe dane o projekcie (tytuł, termin rozpoczęcia i wykonania, poniesione nakłady);
- osoby uczestniczące w realizacji projektu;
- stopień osiągnięcia celów – w relacji do celów zamierzonych na etapie planowania;
- wyniki projektu (wdrożone rozwiązania, narzędzia, programy);
- doświadczenia uzyskane przez zespół podczas realizacji projektu;
- rekomendacje dotyczące ewentualnych dalszych kroków umożliwiających kontynuowanie wdrożenia, monitorowanie i doskonalenie wyników projektu.

Raport powinien zostać opracowany przez szefa zespołu ds. rozwoju instytucjonalnego i przedłożony kierownikowi urzędu.

Złożenie raportu może stać się okazją do spotkania zespołu z kierownictwem urzędu – mającego na celu przedyskutowanie głównych wniosków oraz wyrażenie podziękowania członkom zespołu za wykonaną pracę.

4.2. Monitoring

Monitoring projektu to stała obserwacja jego ilościowych oraz jakościowych parametrów mająca na celu pozyskanie informacji na temat stopnia realizacji zamierzonych zadań/celów/produktów/wskaźników projektu oraz ich ewentualną modyfikację w wypadku stwierdzenia niezgodności z założeniami.

Zadania związane z prowadzeniem monitoringu powinny być realizowane przez członków zespołu zadaniowego. Do takich zadań należeć będzie:

- gromadzenie, przetwarzanie oraz analiza danych i informacji uzyskanych w czasie procesu monitorowania;
- przygotowywanie raportów z monitorowania;
- ocena wyników monitorowania;
- ewentualnie przygotowanie wstępnych rekomendacji dotyczących zmian w harmonogramie lub organizacji projektu.

4.2.1. Karta monitorowania projektu

Jednym z zalecanych rozwiązań pozwalających na uzyskanie informacji zwrotnych z procesu monitorowania może być zastosowanie karty projektu (zob. rozdział III, tabela 3.4.) uzupełnionej o kilka elementów. Wzór rozbudowanej karty projektu dla jednego z narzędzi PRI jest zamieszczony poniżej (zob. tabela 4.5.). Karta zawiera przykładowe dane dla narzędzia wdrożenia elementów infrastruktury etycznej urzędu.

Karta monitorowania projektu zawiera następujące dodatkowe elementy umożliwiające kontrolę jego realizacji:

- informacje o procencie czasu pracy przeznaczonego na osiągnięcie danego rezultatu częściowego w stosunku do całości czasu założonego na realizację projektu – tak, jak założono to w pierwotnej karcie projektu w fazie planowania;
- wskaźnik dla wielkości faktycznie zrealizowanych – co pozwala na porównanie do czasu zaplanowanego;
- informację o udokumentowaniu rezultatu dla danego kroku (1 – rezultat jest udokumentowany, 0 – brak udokumentowania);
- krótką informację o rzeczywistym rezultacie osiągniętym dla danego kroku (np. w sytuacji, kiedy rzeczywisty rezultat odbiega od założonego lub jest niemożliwe jego udokumentowanie).

Ostatni wiersz tabeli 4.5. zawiera informacje o aktualnym stopniu zaawansowania realizacji projektu:

- po pierwsze, wynikającym z wykorzystania liczby dni pracy przeznaczonych na jego realizację (np. wykorzystanie 3 dni pracy w stosunku do 6 dni przeznaczonych na jego realizację będzie oznaczało 50% zaawansowania realizacji projektu – kolumna czas pracy – wykonanie);
- po drugie, wynikającym z liczby osiągniętych rezultatów poszczególnych kroków w stosunku do ich liczby (np. 4 wykonane kroki z 7 będą oznaczały 57% zaawansowania).

Warto zwrócić uwagę, że ten drugi wskaźnik ma charakter orientacyjny, gdyż nie zawsze poszczególne rezultaty mają jednakową wagę dla wykonania całości projektu, a część kroków ma charakter wstępny lub pomocniczy (wspierający realizację całości i osiągnięcie rezultatu końcowego). Pomimo tego, porównanie tych wskaźników dobrze obrazuje relacje pomiędzy wykorzystaniem czasu pracy a faktycznym postępem prac.

W przypadku, gdy realizacja danego projektu jest związana z poniesieniem dodatkowych kosztów (np. zakupu sprzętu, programów komputerowych) w podobny sposób może być monitorowana realizacja budżetu przeznaczanego na wykonanie poszczególnych kroków – poprzez porównanie wielkości planowanych z wielkościami wynikowymi.

Dla monitorowania stanu realizacji na poziomie całego planu rozwoju instytucjonalnego (tj. wszystkich wdrażanych w jednostce usprawnień/projektów) dane na poziomie każdego z narzędzi posłużą do stworzenia wersji syntetycznej, której przykład zawiera tabela 4.6.

Jeżeli w danej jednostce jednocześnie realizuje się kilka projektów, potrzebne jest dokonanie agregacji informacji o poszczególnych projektach Odbiorcami takiej informacji będzie kierownictwo urzędu, jak również liderzy projektów (czy nawet wszyscy członkowie zespołów). Informacja o stanie wdrażania powinna być powszechnie dostępna, gdyż jest istotna dla wszystkich projektów i osób zaangażowanych w ich realizację.

Przy zastosowaniu arkusza kalkulacyjnego (np. MS Excel) dane do raportu analitycznego mogą być generowane bezpośrednio z kart monitorowania poszczególnych projektów.

Powyższa karta monitorowania projektu jest zalecana w wypadku projektów o dużym stopniu złożoności – składających się z wielu działań oraz rezultatów cząstkowych istotnych dla osiągnięcia kluczowych rezultatów projektu, a także charakteryzujących się długim czasem realizacji. W przypadku prostych projektów karta może być ograniczona, np. tylko do danych dotyczących czasu wykonania działań i osiągnięcia ich rezultatów.

Tabela 4.5.
Przykładowa karta monitorowania realizacji narzędzia PRI (projektu)

Narzędzie: Przygotowanie infrastruktury etycznej urzędu							Rzeczywisty rezultat	Udokumentowanie rezultatu (1/0)		
Procedura wdrażania narzędzia			Termin rozpoczęcia	Termin zakończenia	Rezultat	Czas pracy WYKONANIE				
						% czasu / rezultat	ogółem	% z sumy ogółem		
Opracowanie harmonogramu działań w zakresie przygotowania elementów struktury etycznej urzędu, konsultacja z kierownictwem urzędu			6.07.2010	13.07.2010	Dokument zawierający zakres działań, terminarz realizacji, planowane rezultaty	0,5	0,5	8%	1	Tak
Warsztaty etyczno-diagnosticskie w urzędzie (tworzenie infrastruktury etycznej, ograniczenie ryzyka występowania zachowań nieetycznych i praktyk antykorupcyjnych)			13.07.2010	20.07.2010	Materiały warsztatowe/lista obecności	1	1	25%	1	Tak
Spotkanie w urzędzie jst z udziałem kierownictwa i pracowników w celu: a) opracowania mapy ryzyka występowania potencjalnych zachowań korupcyjnych (dyskusja + wnioski); b) dokonanie przeglądu zakresu kompetencji pracowników urzędu pod kątem jawności i przejrzystości w podejmowaniu decyzji			20.07.2010	27.07.2010	Wykaz potencjalnych obszarów zagrożonych tzw. mapą ryzyka. Aktualizacja (zmiana) zakresów kompetencji	1	1	42%	1	Tak (do weryfikacji zakresy kompetencji dla niektórych stanowisk)
Przygotowanie projektu kodeksu etyki i kodeksu postępowania – narzędzia, elementu infrastruktury etycznej – konsultacja z kierownictwem urzędu			27.07.2010	3.08.2010	Stosowany dokument	1	1	58%	1	Tak

Narzędzie: Przygotowanie infrastruktury etycznej urzędu							Rzeczywisty rezultat	Udokumentowanie rezultatu (1/0)	
Procedura wdrażania narzędzia	Termin rozpoczęcia	Termin zakończenia	Rezultat	Czas pracy PLAN		Czas pracy WYKONANIE			
				ogółem	% Czas / rezultat	ogółem	% z sumy ogółem		
Opracowanie projektu systemu przyjęć interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg oraz projektu systemu udzielania zamówień publicznych – narzędzia, elementy systemu infrastruktury etycznej – konsultacja z kierownictwem urzędu	3.08.2010	10.08.2010	Stosowany dokument	1	75%	1	75%	Tak (korekty po konsultacjach z kierownictwem urzędu)	1
Wdrożenie narzędzi infrastruktury etycznej – opracowanie planu wdrażania	10.08.2010	17.08.2010	Stosowany dokument	0,5	83%	0,5	83%	Tak	1
Utworzenie systemu infrastruktury etycznej – prezentacja raportu, dyskusja, wnioski – spotkanie w urzędzie. Zamieszczenie informacji w BIP	17.08.2010	24.08.2010	Przygotowanie prezentacji i raportu. Upowszechnienie informacji o systemie infrastruktury etycznej w urzędzie	1	100%	1	100%	Tak	1
Poziom realizacji:				6		6	100%		100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

Tabela 4.6.
Przykładowy raport syntetyczny

Jednostka	Projekt	Dni pracy	Rozpoczęcie	Zakończenie	W toku	Zaawansowanie (%)	Koniec	Dni wykorzystane	Dni do wykorzystania (%)	Problemy JEDNOSTKA	Problemy EKSPERT	Terminowość realizacji
GMINA X	1	10	1.06.2010	15.09.2010	0	100%	TAK	10,0	100,0%	nie	nie	tak
	2	6	1.06.2010	15.08.2010	0	100%	TAK	6,0	100,0%	nie	nie	tak
	3	8	1.09.2010	31.01.2011	1	0%	NIE	0,0	0,0%	nie	nie	nie
	4	15	1.04.2010	30.09.2010	0	100%	TAK	15,0	100%	nie	nie	nie
	5	3	1.12.2010	31.01.2011	1	43%	NIE	1,00	33,3%	nie	nie	nie
	Ra- zem	42	Razem lub %		2		3	17,00	76,2%			

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przygotowanych w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”.

4.3.

Wykorzystanie analizy instytucjonalnej do oceny realizacji planu rozwoju

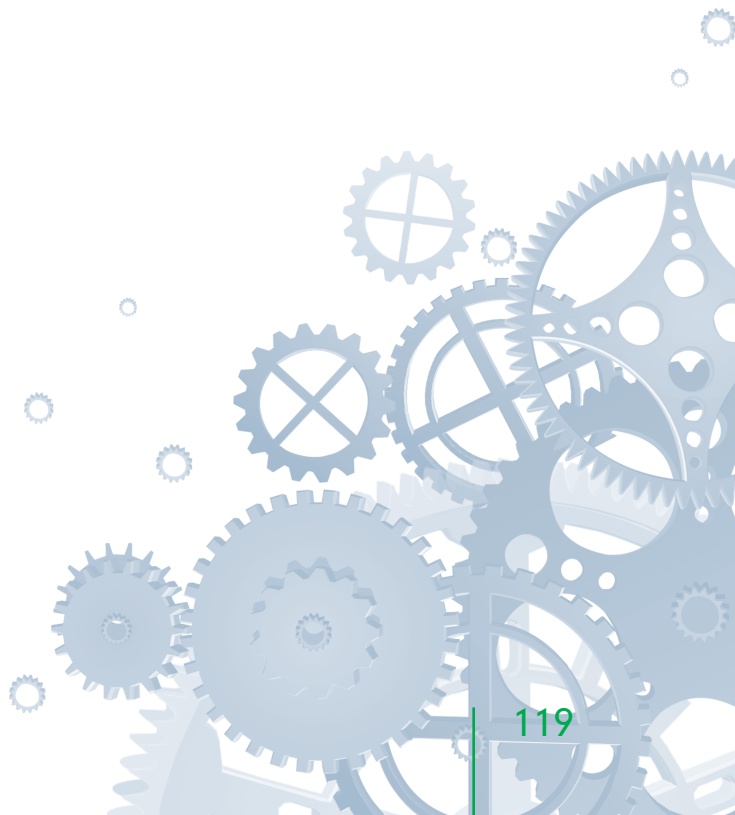
Najbardziej odpowiednim sposobem oceny (swoistej ewaluacji) powodzenia procesu realizacji planu rozwoju będzie przeprowadzenie ponownej analizy instytucjonalnej, opisanej w rozdziale II.

Konstrukcja poszczególnych narzędzi wspierających rozwój instytucjonalny (projektów, zadań) zawartych w *Katalogu narzędzi rozwoju instytucjonalnego* zakłada, że ich realizacja (bądź realizacja pewnej ich grupy) ma doprowadzić do osiągnięcia wyższego stadium rozwoju instytucjonalnego dla danego kryterium w danym obszarze zarządzania.

Zalecane jest przeprowadzenie raz w roku analizy instytucjonalnej według zasad i procedury określonej w rozdziale II – tak, aby można było dokonać przeglądu i porównania zgodności rozwiązań wdrożonych w poszczególnych obszarach zarządzania ze stanem modelowym dla danego stadium rozwoju. Ponadto przyjmując kroczący charakter planowania usprawnień instytucjonalnych (zob. rozdział III), prze-

prorowadzenie takiej oceny (analizy) jest niezbędne do opracowania planów rozwoju dla kolejnych okresów.

Warto zauważyć, że uzupełnienie wyników takiej analizy o podsumowanie spostrzeżeń i doświadczeń realizatorów planu pozwoli usprawnić procesy doskonalenia funkcjonowania urzędów i poprawy świadczonych usług w przyszłości.





ROZDZIAŁ V

Korzyści ze stosowania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego





Korzyści ze stosowania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego

Tomasz Potkański

5.1.

Wspomaganie realizacji wymogów profesjonalnego zarządzania w samorządach

■ Odnosząc się do opisanej w rozdziale I typologii modeli administracji publicznej, dostrzegamy, że założenia i konstrukcja metody PRI umiejscawiają ją we współczesnym modelu współzarządzania, czyli wśród reform administracyjnych drugiej generacji. PRI jako metoda wykorzystuje proefektywnościowe narzędzia pochodzące z modelu *New Public Management*, ale – zgodnie z „duchem zmian” w myśleniu o sposobie wykonywania zadań administracji publicznej – kładzie nacisk na włączanie interesariuszy zewnętrznych (partnerstwo) i mobilizację własnego personelu (podkreślenie roli przywództwa) do pracy nad realizacją celów, jakie postawił sobie dany samorząd. Z tego względu metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego lokuje się w modelu współzarządzania i może być promowana jako narzędzie realizujące współcześnie rozumiane cele, jakie stawia się przed administracją publiczną na świecie. Jednocześnie metoda ta jest precyzyjnie dostosowana do warunków kompetencyjnych polskiej administracji samorządowej – dla której była przygotowywana.

Metodę Planowania Rozwoju Instytucjonalnego można definiować jako proces budowania zdolności instytucji do planowania i osiągnięcia swych celów rozwojowych oraz ich mierzenia – poprzez doskonalenie kompetencji personelu, doskonalenie struktur organizacyjnych i procedur oraz stosowanie nowoczesnych narzędzi zarządzania.



Kluczową koncepcją stojącą za konstrukcją modelu PRI, obok samej idei samooceny, identyfikacji deficytów i planowania działań doskonalących, jest integracja poszczególnych wymiarów zarządzania, czyli skoordynowane stosowanie niezbędnych narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań, wsparte stałym monitoringiem i okresową oceną rezultatów. Zarządzanie zintegrowane respektuje rolę partnerstwa z innymi podmiotami i społecznością lokalną w realizacji celów strategicznych. Dla wyższej skuteczności zarządzania jednostką samorządu należy m.in. zadbać o integrację posiadanych zasobów danych, najlepiej z wykorzystaniem platformy informatycznej zawierającej funkcjonalności Systemu Informacji Geograficznej (GIS).

Metoda PRI oferuje czytelną strukturę modelu profesjonalnej administracji samorządowej. Ponadto jest najłatwiejsza – z dostępnych w sensie interpretacji wyników i w bezpośrednim stosowaniu – jako że została przygotowana dokładnie dla gminy i powiatu, a nie wszystkich możliwych instytucji administracji publicznej. Z tego powodu konsekwentnie posługuje się ona słownictwem właściwym dla tych dwóch rodzajów jednostek samorządu (są to dwie równoległe wersje). Model PRI automatycznie podpowiada, jaki jest stan modelowy w ramach danego kryterium (aspektu) zarządzania, na jakim stadium rozwoju w tym zakresie jest dany samorząd (wynik samooceny urzędu) oraz jakie narzędzia zarządzania powinno się stosować w tym właśnie momencie.

Jednym z wymiarów profesjonalizmu zarządzania w administracji samorządowej będzie zatem cykliczne stosowanie metod samooceny, formułowanie planów doskonalenia i wdrażanie ich, a następnie ocena postępów poprzedzająca przejście do kolejnego etapu doskonalenia. Innym wymiarem będzie aspekt merytoryczny, oparty na stosowaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania i ocenie wyników ich stosowania. Na każde z tych kryteriów (oceny zarządzania) składa się umiejętność wykorzystywania szeregu narzędzi zarządzania. Jeśli zabraknie koordynacji między nimi, to zamiast polepszenia funkcjonowania instytucji może nawet zaistnieć pogorszenie. Dlatego też aspekt integracji różnych narzędzi zarządzania w taki sposób, aby ich stosowanie rzeczywiście wspomagało i przyspieszało realizację zamierzeń jest tak ważny i zdecydowanie należy go brać pod uwagę – jako jedną z podstawowych cech profesjonalnie zarządzanego samorządu.

Stosowanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jest korzystne zarówno dla władz samorządowych, personelu kierowniczego urzędu i jednostek organizacyjnych, jak i członków rad gmin i powiatów, bowiem uzyskują oni potężne narzędzie profesjonalizacji działania instytucji, którymi kierują. Dla pracowników samorządowych jest to szansa na lepsze i bardziej stabilne warunki pracy (jasno określone cele, dobra komunikacja wewnętrzna, lepsza atmosfera, skuteczne systemy motywacyjne – nawet jeśli nie zawsze finansowe, bo o to w chwili obecnej trudno

w sektorze samorządowym). Ale prawdziwymi beneficjentami stosowania metody są mieszkańcy gmin i powiatów – obywatele swoich społeczności lokalnych, którzy mają szansę na lepsze usługi publiczne i mogą poczuć się współgospodarzami.

5.2. Korzyści z wykorzystania metody PRI w ocenie samorządów

Przydatność metody, w początkowej fazie jej stosowania, najlepiej jest określić poprzez doświadczenia i opinie uzyskane od jej bezpośrednich odbiorców. Dlatego też poniżej zamieszczono kilka opinii przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, które brały udział w pilotażowym wdrożeniu metody PRI po jej aktualizacji w 2010 roku.

Marian Buras, wójt gminy Morawica: „Stosowanie takiego narzędzia samooceny i planowania rozwoju jak PRI jest bardzo użyteczne. Na co dzień urząd i władze gminy są z konieczności skoncentrowane na działaniach bieżących i one dominują w naszej działalności. Dlatego takie okresowe sprawdzenie gdzie jesteśmy i dokąd zmierzamy jest po prostu konieczne. Stosowanie metody PRI dało nam tę szansę”.
Tomasz Bystroński, wójt gminy Nowosolna: „Jeśli tylko kierownictwo jednostki samorządowej odpowiedzialnie traktuje swoją pracę jako misję publiczną, to tego typu narzędzie samooceny i monitorowania jest bardzo pomocne. To jest program dla aktywnych i odpowiedzialnych samorządowców. W naszej praktyce bardzo się sprawdziło, a od lat staramy się wykorzystywać wszystkie możliwości, m.in. nasza gmina była jednym z 16 pilotażowych samorządów uczestniczących w akcji „Przejrzysta Polska”. Zagrożeniem dla ciągłości pracy nad doskonaleniem zarządzania urzędem jest kadencyjność władz samorządowych i ewentualne wynikające stąd zmiany personalne, ale właśnie to obiektywne narzędzie samooceny, jakim jest PRI, zmniejsza ryzyko przerwania ciągłości procesu doskonalenia zarządzania jednostką samorządową”.

Grzegorz Wawryka, burmistrz Brzeska: „PRI to był program bardzo potrzebny. Pomógł nam w wielu wymiarach, bowiem pozwolił na samodzielny ogląd stanu zarządzania urzędem, ale dokonany przy użyciu obiektywnych kryteriów”. Sekretarz Urzędu Miasta w Brzesku Stanisław Sułek dodaje: „Będziemy powtarzać tę samoocenę według PRI, bo jej zaletą jest to, że włącza w proces szeregowych pracowników i jest formą edukacji. Pozwala dostrzec to, czego wcześniej nie widzieliśmy będąc zaangażowanymi w codzienne sprawy. Ta metoda jest dobrze dostosowana do sytuacji gminy i pozwala na łatwe wyciąganie wniosków i planowanie działań doskonalących bez dodatkowych zabiegów i narzędzi. Jej stosowanie dobrze współgra z systemem ISO, który mamy w urzędzie”.

Ważny argument podniosła p. Anna Górak, Sekretarz gminy Zbójna: „Obok tego, że stosowanie PRI porządkuje wiele spraw, to dodatkowo wprowadzamy procedury samooceny i konkretne narzędzia, które przydają się nam do prawidłowego wykonywania zadań z zakresu kontroli zarządczej, obowiązującej na mocy odrębnych przepisów. Nasz urząd brał także udział w pierwszej edycji programu PRI jeszcze w ramach programu Banku Światowego w latach 2001-2004, stąd z tej perspektywy czasowej widzimy jak bardzo ta metoda pomaga na co dzień. Między innymi wprowadziliśmy wtedy nieobowiązkowe wówczas oceny okresowe pracowników, które z niewielkimi zmianami wykorzystujemy z powodzeniem do dzisiaj, czy też monitoring strategii. Dla mieszkańców korzyść ze stosowania PRI przez urząd jest jednoznaczna, choć nie jest eksponowana przez nas na zewnątrz: po prostu urząd lepiej pracuje, bo pracownicy są lepiej przygotowani do wypełniania swoich obowiązków”.

Wysokie oceny otrzymują także poszczególne narzędzia, które realizują cele doskonałości zarządzania w ramach metody PRI.

Marek Gabzdyl, wójt gminy Raciechowice: „W 1995 roku byliśmy jedną z pierwszych gmin woj. małopolskiego, która przygotowała strategię. Do dzisiaj jej cele w dużej mierze zrealizowaliśmy i przyniosło to doskonałe efekty w postaci rozwoju gminy. Teraz realizując wnioski z samooceny PRI dokonaliśmy jej aktualizacji na lata 2011-2020. Niektóre cele pozostały te same, ale dodaliśmy nowy element – człowiek i jego potrzeby. Cieszę się, że aktualizacja strategii zaangażowała tak wielu mieszkańców i podmiotów lokalnych. W perspektywie minionych lat widzę zmianę w patrzeniu na gminę, która mnie cieszy, bo jest dowodem, że nasza praca przyniosła efekty. Kiedyś mieszkańcy utożsamiali gminę z urzędem, zaś teraz w czasie dyskusji słyszeliśmy, że gmina to wszyscy mieszkańcy, organizacje społeczne, przedsiębiorcy. Aż serce rośnie, bo przecież o to nam zawsze chodziło. Dziś na terenie gminy realizowanych jest wiele inicjatyw obywatelskich wspieranych ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i innych funduszy grantowych dla NGO. Oczywiście zrobilibyśmy tę strategię i tak, ale po samoocenie PRI rola tej strategii jako centralnego narzędzia zarządzania gminą była jeszcze bardziej wyraźna”. Wojciech Greła, sekretarz gminy Raciechowice dodaje: „ważnym narzędziem w ramach realizacji naszego planu rozwoju instytucjonalnego było uaktualnienie kodeksu etyki radnego. Już w czasie poprzedniej edycji PRI w latach 2001-2004, a więc jeszcze przed akcją „Przejrzysta Polska”, przyjęliśmy taki kodeks zarówno w urzędzie, jak i przyjęli go radni, ale po blisko 2 kadencjach część radnych się wymieniła i dziś ta powtórna dyskusja nad założeniami kodeksu i sposobami jego rozumienia i monitorowania była dla wszystkich bardzo pomocna. Zapisy odnowionego kodeksu radnych nie różniły się znacząco od poprzedniej wersji, ale znaczenie budowania świadomości tej problematyki wśród radnych, a oddzielnie wśród pracowników, jest nie do przecenienia. Dopiero ta świadomość tworzy podstawy właściwej kultury organizacyjnej w samorządzie”.

Sekretarze – p. Ryszard Łuczak (Urząd gminy w Izabelinie) i p. Józef Krawczyk (Starostwo powiatowe w Wąbrzeźnie) – podkreślali synergię między metodami stałego doskonalenia pracy urzędu, a metodami, jakie obowiązują w tych urzędach ze względu na posiadanie certyfikatów systemu zarządzania jakością ISO. Ten ostatni, a także wójt gminy Nowosolna (p. Tomasz Bystroński) wskazywali na znaczenie prowadzenia warsztatów z komunikacji i doskonalenia kompetencji przywódczych wśród średniej kadry zarządczej w swoich urzędach. Ta forma szkoleń była doceniana przez nich i przez pozostałych uczestników, bowiem znaczenie efektywnej komunikacji między zespołami i w ramach zespołów pracowniczych jest dziś warunkiem prawidłowej realizacji zadań urzędu, nie mówiąc o tworzeniu sprzyjającej atmosfery pracy.

Odnosząc się do miękkich narzędzi zarządzania, jakie wdrożono w efekcie samooceny według metody PRI, p. Grzegorz Wawryka, burmistrz miasta Brzesko zauważył, że wyniki przeprowadzonego po raz pierwszy w urzędzie badania opinii satysfakcji pracowników z warunków pracy pozwoliły jemu i sekretarzowi urzędu na nowo spojrzeć na system motywowania pracowników i stale go doskonalić. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy z powodu braku finansowych możliwości motywowanie poprzez podnoszenie płac lub premie jest z konieczności bardzo ograniczone. Wyniki tego badania we wszystkich pięciu urzędach w ramach tej edycji programu PRI pokazują, że dla budowy motywującej atmosfery pracy ogromne znaczenie ma dobra współpraca między wydziałami w urzędzie i samymi pracownikami. Wysoko oceniono dobrą komunikację z przełożonymi i możliwość liczenia na ich stałą pomoc w rozwiązywaniu codziennych problemów. Są to konkretne wskazówki dla osób zarządzających, bowiem doskonalenie tych rozwiązań jest procesem dynamicznym i nigdy się nie kończącym.

Te właśnie badania oraz wspomniane szkolenia z rozwoju kompetencji przywódczych dla kierowników średniego szczebla (10 wdrożeń w ramach programu PRI w latach 2009-2010) są nowością w polskim samorządzie terytorialnym, jeśli nie liczyć kilku gmin, które od lat ubiegają się o laury w ramach Polskiej i Europejskiej Nagrody Jakości. Bez ich upowszechnienia we wszystkich JST w kraju trudno będzie liczyć na skuteczne podnoszenie motywacji pracowników, co jest warunkiem koniecznym dla wzrostu jakości usług dla mieszkańców i przedsiębiorców.

Spośród wielu narzędzi zarządzania, jakich stosowanie promuje metoda PRI, warto także wymienić powiatową mapę zagrożeń i program poprawy bezpieczeństwa. Rozwiązania takie zrealizowano w 4 starostwach powiatowych, w tym w starostwie opatowskim. Artur Kargulewicz, inspektor w Wydziale zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa tak opisuje korzyści: „Jest to jeden z ważniejszych planów operacyjnych do strategii rozwoju powiatu, który będzie corocznie aktualizowany. Zarówno mapa, jak i plan są jednymi z najważniejszych dokumentów i narzędzi w mojej pracy i pracy zespołu zarządzania kryzysowego. Wskazują na te zagrożenia,

które wspólnie uznaliśmy ostatnio za najważniejsze i na nich koncentrujemy swoje codzienne działania i środki finansowe. Odwołujemy się do nich w czasie rozmów z radnymi powiatu i władzami gmin z terenu powiatu. Ale dokument, żeby być przydatny musi być stale aktualizowany i to zamierzamy robić”.

Ta wypowiedź wskazuje jak ważna jest aktualizacja dokumentów wykorzystywanych do zarządzania operacyjnego, jeśli mają być rzeczywiście przydatne. Fakt włączenia w proces samooceny według metody PRI kierowników średniego szczebla i szeregowych pracowników, a potem wdrażania przez nich priorytetowych zadań zgodnie z ustalonym planem pokazuje, że metoda ta może skutecznie aktywizować wszystkich pracowników do lepszej pracy, wpływając na ich motywację i świadomość pełnienia służby publicznej. Bez osiągnięcia takiego stanu poprawa jakości usług samorządowych po prostu nie jest możliwa.

5.3.

Podsumowanie – pytania najczęściej zadawane przez nowych użytkowników PRI

Jak PRI ma się do CAF?

Obydwa narzędzia mają tę samą funkcję (umożliwić personelowi urzędu szczegółową samoocenę) i wiele podobieństw w wymiarze funkcjonowania. Służą zarówno doskonaleniu tego co dobrze działa, jak i planowaniu poprawy tego co oceniono jako słabo działające (zob. rozdział I). Model PRI jest w większym zakresie wyposażony w automatyczne narzędzia interpretacji i planowania niż model CAF, który jest przygotowany do indywidualnej interpretacji wyników wyrażonych liczbowo i eksperckiego dobierania narzędzi. Nie ma jednak sensu dowodzić, który z nich jest lepszy, a który gorszy – oba są bardzo dobre. Prawdziwy problem polega na tym, że prawdopodobnie nie więcej niż 10% wszystkich jednostek samorządu w kraju – i to raczej tylko tych najbardziej aktywnych – wykonało do tej pory samoocenę według jednej z tych metod i zaplanowało na tej podstawie niezbędne usprawnienia. Stoimy więc przed ogromnym wyzwaniem – jak zachęcić pozostałe 90% jednostek do przeprowadzenia takiej samooceny, planowania usprawnień, a potem okresowego badania postępów w jego realizacji.

Jak PRI ma się do ISO?

Systemy zarządzania jakością potwierdzone certyfikatami serii ISO 9001, 14000 i 18000 nie są modelami samooceny, ale konkretnymi, specjalistycznymi narzędziami do standaryzacji zarządzania procesowego, dzięki czemu pozwalają budować

system zarządzania jakością tych procesów. Metoda PRI jest szersza i obejmuje również zarządzanie procesami. Jak wcześniej wspomniano, użytkownicy doceniają komplementarność tych narzędzi. Samorząd, który już posiada certyfikat ISO zwykle lokuje się wysoko w zakresie tego kryterium i ma już uporządkowany szereg innych procesów zarządzania.

Czy stosowanie PRI wymaga zatrudnienia zewnętrznych konsultantów?

Zasadniczo nie. Samoocenę można przeprowadzić samodzielnie, siłami własnych pracowników w oparciu o metodologię opisaną w publikacjach *Analiza instytucjonalna gminy* czy *Analiza instytucjonalna powiatu* i z wykorzystaniem elektronicznego oprogramowania do samooceny dostępnego na stronie www.pri.msap.pl. Stosowanie metody samooceny i planowanie działań doskonalących jest intuicyjne i wymaga tylko syntezy informacji dotyczących własnej jednostki oraz logicznego myślenia na etapie wnioskowania i planowania, korzystając z „podpowiedzi” metody. Czasami jednak można poprosić osobę z zewnątrz o moderowanie takiego spotkania – po to, aby kierownictwo urzędu nie zdominowało dyskusji, ograniczając możliwość kreatywnej i szczerzej dyskusji. Nie inaczej wygląda wdrażanie działań doskonalących. Większość z nich można wdrożyć samodzielnie, korzystając z opisów zawartych w katalogu narzędzi PRI (stanowiącego kolejny element oprzyrządowania metody – dostępny zarówno w wersji książkowej, jak i internetowej), ale niektóre z nich – te bardziej specjalistyczne (m.in. niektóre plany czy programy wymagające formalnych kwalifikacji) – mogą wymagać zatrudnienia zewnętrznego specjalisty, co jest naturalne i niezależne od metody PRI.

Jak szybko można wykonać samoocenę według modelu PRI?

W zależności od stopnia formalizacji procesu, zakresu przygotowań czy konsultacji całość przedsięwzięcia może zająć od kilku dni do kilku tygodni. Natomiast warto zaznaczyć, że poprawne wykonanie samooceny (mając do dyspozycji kompetentny zespół) oraz wyciągnięcie wniosków wymaga kilku godzin, a wraz ze wstępnym wyborem priorytetowych obszarów i podobszarów, a także przyjęciem planu działań, może się zamknąć w jednym lub dwu dniach roboczych intensywnej pracy. Proces ten byłby najbardziej „sprawny”, jeśli wzięłaby w nim udział grupa zaledwie kilku członków kierownictwa urzędu. Jednak właśnie włączanie w proces samooceny szerszej grupy kierowników średniego szczebla oraz nawet kluczowych pracowników poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych tworzy jedną z najcenniejszych wartości tego procesu – uruchamia kanały informacji zwrotnej od pra-

owników do przełożonych, które w normalnej sytuacji trudno uruchomić. Ten proces samoedukacji – wiedza o tym, jak powinno wyglądać zarządzanie, a „jak nam to wychodzi” – jest niezwykle ważny i warto poświęcić mu więcej czasu. Kolejna okazja tego typu nastąpi bowiem dopiero przy powtórnej samoocenie po roku lub jeszcze później. Samoocena oraz wspólna dyskusja z pracownikami nad optymalnymi dla urzędu stadiami rozwoju powoduje, że kluczowi pracownicy automatycznie bardziej identyfikują się z własnym urzędem i jego celami.

Czy do wykonania samooceny warto korzystać z oprogramowania on-line dostępnego w internecie pod adresem www.pri.msap.pl?

To samo oprogramowanie jest dostępne zarówno w wersji on-line, jak i na nośnikach danych. Natomiast korzystając z oprogramowania on-line mamy szansę porównać w sposób anonimowy nasze wyniki z wynikami podobnych jednostek samorządu na terenie kraju, co pozwoli lepiej je zinterpretować i świadomie dokonać wyboru działań doskonalących. Wyniki dla naszej jednostki są dostępne tylko dla nas, zaś dla innych użytkowników nie są pokazywane jednostkowo, a są jedynie fragmentem anonimowej grupy kontrolnej (wyniki uśrednione).

Czy metoda PRI może być zastosowana do sytuacji samooceny i doskonalenia zarządzania jednostkami organizacyjnymi samorządu, np. szkołami, ośrodkami pomocy społecznej, instytucjami kultury, przedsiębiorstwami komunalnymi?

Jak najbardziej. Konstrukcja metody PRI wynika z ogólnej wiedzy o zarządzaniu instytucjami publicznymi, stąd jest ona uniwersalna. Jednak osoby, które zdecydują się wykorzystywać metodę PRI w jednostkach organizacyjnych muszą samodzielnie dokonać pewnych korekt – bowiem jednostkom tym nie przysługuje pełna autonomia i w pewnym zakresie ich działania są poddane zatwierdzeniu przez władze jednostek samorządu. Po tych niezbędnych korektach (czasami uproszczeniach) metoda może być stosowana. W takim przypadku zaleca się stosowanie wersji „papierowej” analiz instytucjonalnych gminy czy powiatu, co pozwoli na samodzielne dokonanie korekt.

Literatura

1. Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A. [1981], *Bureaucrats and Politicians In Western Democracies*, Harvard University Press, Boston.
2. Blau P. M. [1971], *Bureaucracy in Modern Society*, second edition, Marshall W. Meyer, Random House, New York.
3. Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. [2004], *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
4. Bober J., Mazur S., Zawicki M. (praca zbiorowa) [2004], *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
5. Bober J., Władyka A., Zawicki M. (praca zbiorowa) [2004], *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
6. Bovaird T., Löffler E. [2003], *Public Management and Governance*, Routledge.
7. Bresser-Pereira L. C. [2004], *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford University Press Inc.
8. Caiden G. E. [1991], *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin.
9. Chhotray V., Stoker G. [2009], *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan.
10. Coleman J. [1993], *The Rational Reconstruction of Society*, „American Sociological Review”, Vol. 58.
11. Dunn W. N., Miller D. Y. [2007], *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, „Public Organization Review”, 7.
12. Etzioni-Halevy E. [1983], *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, Routledge&Kegan Paul, Boston.
13. Farazmand A. [2002], *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Second Edition, Marcel Dekker, Inc.
14. Hayek A. [2006], *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
15. Hood C. [1995], *The 'New Public Management' in the 1990s: Variations on a Theme*, „Accounting Organizations and Society” 20(2/3).

16. Hooghe L., Marks G. [2003], *Unravelling the Central State, But How?*, „American Political Science Review”, Vol. 97/2003, No. 2.
17. Izdebski H. [2007], *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
18. Keynes J. M. [2003], *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
19. Mazur S., Zawicki M. (praca zbiorowa) [2004], *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
20. Mazur S., Zawicki M. (praca zbiorowa) [2004], *Analiza instytucjonalna starostwa powiatowego. Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków.
21. Misiąg W. (red.) [2005], *Wzorowy urząd, czyli jak usprawniać administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, IBNGR, Warszawa.
22. *Modernising Government: The Way Forward* [2005], OECD.
23. Morawski L. [2000], *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa.
24. Musgrave R. A. [1959], *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
25. Oakeshott M. [2008], *O postępowaniu człowieka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
26. OECD Economic Outlook, *OECD National Accounts and OECD Calculations*, No. 68, Issue 2, December 2000.
27. *Public Management Developments: Survey* [1993], OECD, Paris.
28. Pierson Ch. [2004], *The Modern State*, Routledge.
29. Pollitt Ch., Bouckaert G. [2000], *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
30. Rhodes R. [1994], *The Hollowing Out of the State*, „Political Quarterly”, No. 65.



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

MSAP

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK) jest jednostką pozawydziałową działającą od 1997 r. MSAP UEK jest instytucją edukacyjno-doradczą specjalizującą się w problematyce spraw publicznych.

Celem MSAP UEK jest oddziaływanie na rozwój społeczno-gospodarczy Małopolski, kraju i regionów Europy poprzez doskonalenie jakości polityk publicznych i poprawę funkcjonowania administracji publicznej oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarek lokalnych i regionalnych.

Obszarami strategicznymi działalności MSAP UEK są:

- systemy zarządzania w administracji publicznej;
- projektowanie i ewaluacja polityk publicznych;
- ekonomia społeczna;
- innowacje i transfer technologii.

Poprzez działalność doradczą, naukowo-badawczą i edukacyjną MSAP UEK wspiera swoim doświadczeniem i wiedzą organy administracji publicznej, jednostki świadczące usługi publiczne, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesu oraz osoby fizyczne.

Korzystając z wiedzy i kreatywności środowiska akademickiego oraz z własnego doświadczenia, MSAP UEK poszukuje rozwiązań służących wzrostowi zdolności władz lokalnych, regionalnych i centralnych do inicjowania, wspierania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

Działalność naukowo-badawcza służy podnoszeniu jakości pomocy doradczej świadczonej przez MSAP UEK, wzbogaca programy studiów podyplomowych oraz szkoleń. Wśród szerokiej oferty studiów warto wymienić takie kierunki, jak: Zarządzanie w administracji publicznej (ZAP), Gospodarka i administracja publiczna (GAP), Ekonomia społeczna, Zarządzanie projektami finansowanymi ze środków UE, Zarządzanie w organizacjach pozarządowych, Narzędzia analizy polityk publicznych.

Więcej: www.msap.uek.krakow.pl

Partnerzy projektu:

Związek Miast Polskich (ZMP) – www.zmp.poznan.pl

Związek Gmin Wiejskich RP (ZGWRP) – www.zgwrp.org.pl

Związek Powiatów Polskich (ZPP) – www.zpp.pl



ISBN 978-83-89410-86-3



9 788389 410863