



Program Rozwoju Instytucjonalnego



## Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego

Dokument przygotowany w ramach projektu „Program Rozwoju Instytucjonalnego”,  
realizowanego przez Konsorcjum Canadian Urban Institute  
oraz Malopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie

### **Autorzy:**

Marcin Zawicki (redakcja)  
Stanisław Mazur  
Aleksander Marcinkowski  
Krzysztof Pakonski  
Andrzej Kozina  
Leszek Koziol  
Wiesław Wankowicz  
Jarosław Górniak  
Tadeusz Markowski  
Witold Sartorius

Redakcja techniczna: Marcin Kukielka

21 grudnia 2002

## Spis treści

<b>1. CEL RAPORTU.....</b>	<b>3</b>
<b>2. OBSZARY ZARZĄDZANIA ORAZ WSKAZNIKI OPISOWE.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Zarządzanie strategiczne i zarządzanie finansowe.....</b>	<b>4</b>
2.1.1. Definicja podobszaru zarządzanie strategiczne .....	4
2.1.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w podobszarze zarządzanie strategiczne .....	4
2.1.3. Wskazniki opisowe w podobszarze zarządzanie strategiczne .....	5
2.1.4. Definicja podobszaru zarządzanie finansowe .....	5
2.1.5. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w podobszarze zarządzanie finansowe .....	5
2.1.6. Wskazniki opisowe w podobszarze zarządzanie finansowe.....	6
<b>2.2. Organizacja i funkcjonowanie urzędu .....</b>	<b>7</b>
2.2.1. Definicja obszaru organizacja i funkcjonowanie urzędu .....	7
2.2.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze organizacja i funkcjonowanie urzędu.....	8
2.2.3. Wskazniki opisowe w obszarze organizacja i funkcjonowanie urzędu .....	8
<b>2.3. Zarządzanie kadrami .....</b>	<b>9</b>
2.3.1. Definicja obszaru zarządzanie kadrami .....	9
2.3.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze zarządzanie kadrami.....	9
2.3.3. Wskazniki opisowe w obszarze zarządzanie kadrami .....	10
<b>2.4. Usługi publiczne, w tym komunalne.....</b>	<b>11</b>
2.4.1. Definicja obszaru usługi publiczne, w tym komunalne .....	11
2.4.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze usługi publiczne, w tym komunalne .....	11
2.4.3. Wskazniki opisowe w obszarze usługi publiczne, w tym komunalne.....	12
<b>2.5. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego.....</b>	<b>13</b>
2.5.1. Definicja obszaru partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego .....	13
2.5.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego. ....	14
2.5.3. Wskazniki opisowe w obszarze partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego.....	14
<b>2.6. Stymulowanie rozwoju gospodarczego.....</b>	<b>16</b>
2.6.1 Definicja obszaru stymulowanie rozwoju gospodarczego .....	16
2.6.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze stymulowanie rozwoju gospodarczego .....	16
2.6.3. Wskazniki opisowe w obszarze stymulowanie rozwoju gospodarczego .....	16
<b>2.7. Zarządzanie projektami .....</b>	<b>17</b>
2.7.1. Definicja obszaru zarządzanie projektami .....	17
2.7.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze zarządzanie projektami .....	17
2.7.3. Wskazniki opisowe w obszarze zarządzanie projektami .....	18
<b>2.8. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.....</b>	<b>18</b>
2.8.1. Definicja obszaru współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.....	18
2.8.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.....	19
2.8.3. Wskazniki opisowe w obszarze współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.....	19
<b>2.9. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.....</b>	<b>19</b>
2.9.1. Definicja obszaru etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji .....	19
2.9.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji .....	20
2.9.3. Wskazniki opisowe w obszarze etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji .....	20

## 1. CEL RAPORTU

Opracowanie „Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego” prezentuje rozumienie obszarów zarządzania, stanowiących zakres merytoryczny Programu Rozwoju Instytucjonalnego oraz ramowy zakres wskaźników opisowych, stopniowalnych, służących ocenie poziomu rozwoju instytucjonalnego, przygotowanych dla każdego obszaru zarządzania.

W raporcie zostały omówione **wskaźniki opisowe, stopniowalne obrazujące stadia rozwoju instytucjonalnego gminy.**

W celu przygotowania raportu zostały wykorzystane dotychczasowe produkty, powstałe w ramach PRI, tj.:

1. „Raport wstępny na temat najlepszych praktyk”, opracowany na początku realizacji Programu Rozwoju Instytucjonalnego (październik 2001 r.).
2. Raporty na temat przeprowadzania analizy instytucjonalnej, przygotowane w okresie październik 2001 - lipiec 2002.
3. Raport „Analiza instytucjonalna gminy”, przygotowany w grudniu 2002 roku oraz doświadczenia uzyskane w trakcie przeprowadzenia analizy instytucjonalnej 24 gmin, 3 powiatów, 3 urzędów marszałkowskich oraz 3 urzędów wojewódzkich, w okresie styczeń – kwiecień 2001.

Raport został przygotowany w identycznym dla każdego obszaru zarządzania układzie, tj.:

1. Definicje obszarów zarządzania.
2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze zarządzania.
3. Wskaźniki opisowe w obszarze zarządzania.

## 2. OBSZARY ZARZADZANIA ORAZ WSKAZNIKI OPISOWE

### 2.1. Zarządzanie strategiczne i zarządzanie finansowe

#### 2.1.1. Definicja podobszaru zarządzanie strategiczne

Zarządzanie strategiczne rozumiane jest jako sztuka budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej. Sekwencje działania strategicznego to:

- sformułowanie wizji<sup>1</sup> rozwoju danej jednostki;
- zadeklarowanie misji<sup>2</sup> jednostki w procesie realizacji tej wizji rozwoju;
- przekształcenie wizji w cele działania (ogólne i szczegółowe);
- wskazanie sposobów działania (planów operacyjnych);
- realizowanie strategii w sposób skuteczny i efektywny;
- monitoring oraz ocena rezultatów i przebiegu realizacji strategii oraz planów operacyjnych;
- aktualizowanie strategii.

#### 2.1.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w podobszarze zarządzanie strategiczne

Myslenie w kategoriach zarządzania strategicznego i stosowanie jego instrumentów wciąż nie należą do kanonu działania jednostek administracji publicznej w Polsce. Podstawowa trudność w budowaniu „klimatu” dla działań strategicznych wynika z mentalności i nawyków reprezentantów władz lokalnych oraz szeregowego personelu instytucji. W społecznym wyobrażeniu wójta czy starosty pojawiają się wprawdzie echa tradycji, zgodnie z którą wszystkie te osoby winny być „dobrymi gospodarzami” w odpowiednich dla nich obszarach działania, jednak wyobrażenia te nie zawsze skupiają się na treściach pełnionych obowiązków i specyficznych, związanych z tym umiejętnościach zarządzania. Pojęcie „zarządzanie” z trudem toruje sobie drogę w instytucjach publicznych, jest kojarzone głównie ze sferą gospodarki i przedsiębiorstwami. Istnieje niebezpieczeństwo, że strategia zostanie uznana za konieczność wynikająca z przejściowej „mody” i/lub formalny wymóg, nie wnoszący istotnych zmian w dotychczasowej praktyce funkcjonowania analizowanych instytucji.

Drugi problem wiąże się z umiejętnościami zarządzania strategicznego, w szczególności zdolności do przekładania celów strategicznych na zadania operacyjne, a w dalszej kolejności realizacji tych zadań, monitorowania ich wykonania oraz oceny zrealizowanych zadań pod kątem osiągania celów strategicznych. Ten złożony problem dotyczy wielu jednostek administracji publicznej, w tym również tych, które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju.

Trzeci problem wiąże się z poziomem aktywności obywateli, ich wiedzy o samorządzie i jego zadaniach oraz z ich oczekiwaniami wobec niego. Zarządzanie strategiczne w warunkach polskich wciąż pozostaje dziedziną w zbyt małym stopniu wykorzystującą potencjał lokalnych i regionalnych społeczności.

---

<sup>1</sup> Wizja to opracowany w społeczności lokalnej (tzn. przy współudziale mieszkańców, ich reprezentantów) obraz przyszłego stanu tej społeczności – gminy, powiatu, województwa. Jest ona wyobrażeniem pozadanej przyszłości. Winna zawierać syntetyczną werbalizację dążeń i aspiracji społeczności lokalnej.

<sup>2</sup> Misja – opisuje mandat danej jednostki administracji publicznej do realizacji jej wizji rozwoju oraz nadrzędne wartości (zasady), jakimi ta jednostka i jej pracownicy będą się kierować podejmując działania na rzecz realizacji wizji.

### 2.1.3. Wskazniki opisowe w podobszarze zarządzanie strategiczne

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w podobszarze zarządzanie strategiczne, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej został sformułowany jeden wskaźnik opisowy:

#### 1. Planowanie strategiczne

Przedmiotem analizy w ramach wskaźnika **planowanie strategiczne** są cztery kluczowe dla tej problematyki zagadnienia:

- posiadanie i jakość planu strategicznego;
- zakres uczestnictwa społecznego w przygotowaniu planu strategicznego;
- istnienie i jakość planów operacyjnych do strategii;
- procedury monitorowania i aktualizacji strategii.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **planowania strategicznego** przedstawia się następująco:

Istnieje strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, przygotowana przy udziale partnerów społecznych oraz przedstawicieli podmiotów gospodarczych. Istnieją plany operacyjne dla wszystkich celów przyjętych w strategii oraz zadania zawarte w planach są realizowane. Prowadzony jest monitoring i ocena realizacji strategii oraz dokonuje się jej okresowej aktualizacji.

### 2.1.4. Definicja podobszaru zarządzanie finansowe

Zarządzanie finansowe to perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające ze strategii jednostki poprzez:

1. Wyznaczanie zakresu możliwości finansowych w perspektywie wieloletniej.
2. Określanie standardów przygotowywania programów i zadań do finansowania, z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru.
3. Zestawianie wieloletnich i rocznych planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania.
4. Powiązanie środków z celami na każdym z etapów projektu (planowanie, monitorowanie, sprawozdawczość, ewaluacja).
5. Gromadzenie danych dla monitorowania postępu i dokonywania ewaluacji zadań i programów tak aby:
  - uzyskać zakładany standard usług i zapewnić odpowiedni poziom infrastruktury koniecznej dla ich świadczenia,
  - zapewnić realizację celów rozwojowych zgodnie z priorytetami zapisanymi w strategii,
  - uzyskać wysoką skuteczność (właściwe zdefiniowanie potrzeb odbiorcy usługi oraz zapewnienie jej właściwej jakości) i odpowiednią efektywność kosztową działań.

### 2.1.5. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w podobszarze zarządzanie finansowe

Sytuacja w zakresie zarządzania finansowego jest bardzo zróżnicowana. Istnieje szereg gmin zaawansowanych w udoskonalaniu technik i narzędzi zarządzania finansowego. Wciąż jednak wiele z nich powiela stare przyzwyczajenia, co stanowi istotną barierę w realizacji strategii, nawet jeśli została ona poprawnie przygotowana.

W wielu gminach budżet konstruowany jest na podstawie planu wydatków i przewidywanego wykonania w roku bieżącym, powielając udziały procentowe w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Korekty na rzecz poszczególnych dysponentów dokonywane są głównie wskutek ocen intuicyjnych i nacisków

politycznych. Otrzymanie dodatkowych środków nie obliguje do uzyskania określonych efektów, a jedynie do wydania przydzielonych środków na określony cel. W gminach tych brak zwykle długoterminowych planów inwestycyjnych. Czasem istnieje tylko jednostronicowa prezentacja dochodów, wydatków i zadłużenia w prognozie kilkuletniej.

Pomimo ogólnie niskiego stopnia innowacyjności gmin w zakresie zarządzania finansowego wzrasta jednak liczba tych, które pomysłnie wdrożyły nowoczesne narzędzia zarządzania finansowego i skutecznie je stosują. W około 50 gminach istnieją procedury przygotowania budżetu zadaniowego. W wielu z nich trwają prace nad przygotowaniem wieloletnich planów inwestycyjnych.

### 2.1.6. Wskazniki opisowe w podobszarze zarządzanie finansowe

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w podobszarze zarządzanie finansowe w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej zostały sformułowane trzy wskaźniki opisowe:

1. **Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej**
2. **Wieloletnie planowanie inwestycyjne**
3. **Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i oceny wykonania planów**

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **perspektywiczna ocena sytuacji finansowej** obejmuje:

- procedury przygotowania prognoz,
- prognozy dochodów,
- prognozy wydatków,
- prognozy wielkości zadłużenia,
- wielkość środków inwestycyjnych w latach objętym planem,
- procedury przygotowania wieloletniego planu finansowego,
- procedury aktualizacji planu.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **perspektywicznej oceny sytuacji finansowej** przedstawia się następująco:

Istnieje Wieloletni Plan Finansowy, przygotowany w perspektywie obejmującej cały okres spłaty istniejących i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, który w ramach wydatków operacyjnych wyodrębnia wydatki na utrzymanie majątku i drobne remonty od wydatków związanych ze świadczeniem usług. Sformulowano procedurę określającą zasady i terminy corocznej aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego. W celu przygotowania, aktualizacji i prezentacji Wieloletniego Planu Finansowego stosuje się narzędzie informatyczne.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **wieloletnie planowanie inwestycyjne** obejmuje:

- procedury przygotowania wieloletniego planu inwestycyjnego,
- przygotowanie listy zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji,
- harmonogram rzeczowy i schemat finansowania zadań inwestycyjnych w rozbięciu na poszczególne lata planu,
- kryteria i metody wyboru zadań inwestycyjnych,
- procedury przygotowania wieloletniego planu inwestycyjnego,
- procedury aktualizacji planu.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **wieloletniego planowania inwestycyjnego** przedstawia się jak niżej:

Istnieje Wieloletni Plan Finansowy, obejmujący zadania przewidziane do realizacji w okresie dłuższym niż 3 lata oraz uwzględniający zewnętrzne źródła finansowania. W celu przygotowania planu stosuje się formularze wniosku inwestycyjnego. Partnerzy społeczni uczestniczą w przygotowaniu kryteriów wyboru inwestycji oraz w wyborze priorytetów inwestycyjnych. Zostały sformułowane plany finansowo-rzeczowe, określające związek wydatków z uzyskanymi efektami w każdym roku objętym planem. Istnieje i jest stosowana procedura corocznej aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **roczne planowanie finansowe, monitorowanie i oceny wykonania planów** obejmuje:

- zasady przygotowania planów w formie rzeczowo-finansowej,
- procedure przygotowania budżetu zadaniowego,
- zakres wydatków objętych budżetem zadaniowym,
- procedure rozliczania kosztów pośrednich,
- oceny wykonanych zadań przy użyciu wskaźników efektywności i skuteczności.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **rocznego planowania finansowego, monitorowania i oceny wykonania planów** przedstawia się następująco:

Istnieje budżet w układzie zadań, przygotowany dla wszystkich wydatków bieżących. Została sformułowana szczegółowa procedura przygotowania budżetu w układzie zadań, która uwzględnia również potrzeby wskazania celów strategicznych, którym służy realizacja poszczególnych zadań. Została sformułowana oraz jest stosowana procedura rozliczania kosztów pośrednich. Stosuje się wskaźniki oceny efektywności i skuteczności realizowanych zadań. Wyniki oceny realizacji zadań mają wpływ na zarządzanie personelem.

## **2.2. Organizacja i funkcjonowanie urzędu**

### **2.2.1. Definicja obszaru organizacja i funkcjonowanie urzędu**

Obszar obejmuje swoim zakresem organizację i funkcjonowanie urzędu, w tym trzy następujące wymiary:

1. Struktura organizacyjno-formalna (organizacja statyczna), rozumiana jako układ wzajemnie powiązanych komórek organizacyjnych (wydziałów) w urzędzie, z uwzględnieniem aspektów:

- podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy organy stanowiący i wykonawczy oraz kierowników,
- podział zadań i odpowiedzialności za ich rezultaty pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu..

2. Procedury administracyjno-biurowe (organizacja dynamiczna), niezbędne do realizacji tych zadań, z uwzględnieniem aspektów:

- realizowanych procesów (sekwencje działań i zakresy współpracy),
- wykorzystania systemów informatycznych do realizacji procesów.

3. Komunikacja wewnętrzna w urzędzie, czyli niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne umożliwiające realizację procedur i sprawna koordynacja, z uwzględnieniem aspektów:

- komunikacji poziomej, tj. przepływu informacji pomiędzy komórkami realizującymi zadania i procedury,
- komunikacji pionowej, tj. przepływu informacji niezbędnej do wzajemnego zaspokojenia potrzeb informacyjnych kierowników (decydentów) i wykonawców (urzedników na niższych szczeblach).

### 2.2.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze organizacja i funkcjonowanie urzędu

Urzędy administracji publicznej w Polsce napotykają wiele problemów wynikających z niedoskonałości stosowanych rozwiązań w zakresie ich organizacji. Jeden z nich wiąże się z dość powszechnym nawykiem prowadzenia nieustannych gier i przetargów (organy stanowiące – organy wykonawcze) oraz z centralistycznymi praktykami administrowania w urzędach, zgodnie z którymi inicjatywa działania wychodzi „od góry” - wójta, starosta itp. Praktyka ta różni się z ideą zarządzania w nowoczesnym tego słowa znaczeniu. Rezultatem tego bywa nierzadko sytuacja, w której lokalne urzędy zamiast służyć obywatelom, koncentrują się na obsłudze organów władzy (z różną sprawnością) oraz realizacji rutynowych zadań administracyjnych. Troska o jasne rozdzielenie kompetencji ciał stanowiących i wykonawczych pozostaje głównym środkiem zmiany obecnych praktyk.

Z problemem tym bezpośrednio wiąże się zagadnienie przejrzystości podziału kompetencji pomiędzy organem wykonawczym i kierownikami, kierownikami i urzędnikami oraz pomiędzy urzędnikami. Na pierwszym planie pojawiają się tu takie zagadnienia jak nakładanie się kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych, a także brak formalnego przypisania kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych za realizację zadań.

Innymi problemami charakterystycznymi nie tylko dla polskiej administracji są relatywnie niski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań urzędu oraz niewystarczająca organizacja obiegu informacji w ramach urzędu i pomiędzy urzędem a organami wykonawczymi i stanowiącymi. Taki stan rzeczy dowodzi, że dominująca forma organizacji urzędów jest sztywna, nadmiernie scentralizowana struktura, w niewielkim stopniu zorientowana na zarządzanie, cechująca się ograniczoną zdolnością do realizacji zadań strategicznych.

### 2.2.3. Wskazniki opisowe w obszarze organizacja i funkcjonowanie urzędu

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze organizacja i funkcjonowanie urzędu w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej zostały sformułowane trzy wskazniki opisowe:

1. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności
2. Zarządzanie procesami
3. Efektywność komunikacji wewnętrznej

Zakres przedmiotowy wskaznika pt. **podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności** obejmuje:

- przejrzystość podziału kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi,
- przejrzystość podziału kompetencji pomiędzy organem wykonawczym i kierownikami,
- określenie stanowisk rozliczanych za rezultaty zrealizowanych zadań,
- określenie stanowisk odpowiedzialnych za wykonywanie określonych zadań.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **podziału uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności** przedstawia się następująco:

Zostały zidentyfikowane oraz przypisane szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych organom stanowiącemu i wykonawczemu oraz kierownikom. Zostały zidentyfikowane wszystkie zadania realizowane przez urząd. Dla każdego zadania zostały wskazane stanowiska, które są rozliczane za rezultaty realizacji zadań oraz stanowiska, które są odpowiedzialne za ich realizację. Prowadzi się monitoring oraz ocenę organizacji pod kątem poszukiwania nakładania się kompetencji oraz „odkrywania zadań”, dla których nie została przypisana odpowiedzialność. Wnioski z monitoringu organizacji są wykorzystywane w celu aktualizowania zakresów kompetencji oraz przypisywania odpowiedzialności za „odkryte zadania”.



Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **zarządzanie procesami** obejmuje:

- identyfikację i formalizację procesów realizowanych w urzędzie,
- określenie stanowisk odpowiedzialnych za realizowanie procesów,
- wykorzystanie wsparcia komputerowego w realizacji procesów,
- monitorowanie realizowanych procesów,
- identyfikację nowych procesów.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **zarządzania procesami** przedstawia się jak niżej:

Zostały zidentyfikowane oraz opisane wszystkie procesy realizowane w urzędzie. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg wszystkich procesów. Procesy, które tego wymagają są realizowane z wykorzystaniem komputerów. Wszystkie procesy są monitorowane. Istnieją oraz są stosowane mechanizmy doskonalenia realizowanych procesów oraz ustanawiania nowych procesów.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **efektywność komunikacji wewnętrznej** obejmuje:

- ustanowione reguły komunikowania pomiędzy organami wykonawczym i stanowiącym,
- ustanowione reguły komunikowania pomiędzy organem wykonawczym i kierownikami,
- ustanowione reguły komunikowania w ramach urzędu,
- monitorowanie stosowanych reguł komunikowania oraz eliminowanie występujących niesprawności.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **efektywności komunikacji wewnętrznej** przedstawia się jak niżej:

Zostały sformułowane zasady wymiany informacji pomiędzy organem stanowiącym, organem wykonawczym oraz urzędnikami. Wszystkie zasady wymiany informacji są stosowane. Problemy w komunikacji pomiędzy organem stanowiącym, organem wykonawczym oraz urzędnikami są poszukiwane, analizowane i eliminowane. Przewiduje się potrzeby informacyjne oraz potencjalne problemy z ich zaspokojeniem.

## **2.3. Zarządzanie kadrami**

### **2.3.1. Definicja obszaru zarządzania kadrami**

W zakresie zarządzania kadrami w instytucjach administracji publicznej mieści się, przede wszystkim realizacja spójnych działań, zmierzających do zapewnienia im niezbędnego personelu w wymiarze ilościowym i jakościowym, w określonym miejscu i czasie oraz racjonalne wykorzystanie tego personelu zgodnie z misją i celem instytucji. Działania te skoncentrowane na realizacji programów, doskonaleniu procedur, zasad i narzędzi, przyczyniają się do spełnienia licznych funkcji personalnych, zwanych również obszarami zadaniowymi.

Zakres i przedmiot sfery zarządzania kadrami koncentruje się na procedurach rekrutacji personelu (analiza pracy, opisy stanowisk), systemach ocen pracowniczych, systemach szkoleń i doskonalenia zawodowego, systemie awansowania oraz prowadzenia nadzoru i doradztwa w zakresie zarządzania kadrami dla jednostek podległych bądź nadzorowanych.

### **2.3.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze zarządzania kadrami**

Ocena poziomu zarządzania kadrami w jednostkach administracji publicznej nie jest jednoznaczna. Część z nich osiągnęła już odpowiednio wysoki poziom. Jednak w większości urzędów gminnych i powiatowych stosunkowo

rzadko wykorzystuje się zasady, procedury i narzędzia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Pojawiają się również problemy z „przejrzystością” ich funkcjonowania.

Wciąż w wielu jednostkach administracji publicznej dominuje podejście zorientowane na administrowanie kadrami, a nie na zarządzanie nimi. W wielu urzędach brak jest systemowych rozwiązań w zakresie polityki kadrowej, z tego też powodu szereg spośród podejmowanych działań cechuje się niskim poziomem standaryzacji i nieregularnością. Szczególnie istotnych zmian wymagają takie aspekty zarządzania kadrami jak procedury naboru i awansowania oraz systemy motywacyjne, w tym pozapłacowe.

Urzednicy na ogół posiadają kwalifikacje konieczne do wykonywania powierzonych im zadań. Dostrzegają się jednak brak wiedzy, umiejętności i nawyków w zakresie pracy zespołowej. Trudno jest też mówić o istnieniu systemu zarządzania zasobami ludzkimi, jest to raczej doraźne reagowanie na pojawiające się potrzeby. Często wskazuje się również na nieprzejrzyste mechanizmy naboru, oceniania i wynagradzania pracowników. W zasadzie brak jest polityki w zakresie rozwoju zasobów ludzkich (np. nie prowadzi się analizy potrzeb szkoleniowych, brak jest rocznego planu szkoleń, nie prowadzi się ewaluacji szkoleń), nie dostrzegają się również myślenia w kategoriach budowania zewnętrznych zasobów ludzkich (np. budowanie lokalnego rynku usług doradczych, szkoleniowych itp.).

### 2.3.3. Wskazniki opisowe w obszarze zarządzanie kadrami

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze zarządzanie kadrami, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej zostały sformułowane trzy wskaźniki opisowe:

1. **System rekrutacji personelu**
2. **System oceny i awansowania pracowników**
3. **System szkoleń i doskonalenia zawodowego**

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **system rekrutacji personelu** koncentruje się na takich zagadnieniach jak:

- procedura rekrutacji,
- narzędzia rekrutacji,
- przejrzystość procesu rekrutacji,
- przegląd i doskonalenie procedury oraz stosowanych narzędzi rekrutacji.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **systemu rekrutacji personelu** przedstawia się następująco:

Istnieją sformalizowane zasady prowadzenia rekrutacji personelu oraz narzędzia stosowane w toku procesu rekrutacji. Wszystkie stanowiska pracy zostały opisane. Przygotowuje się roczne plany zatrudnienia. Dokonuje się okresowej oceny stosowanych procedur oraz narzędzi rekrutacji. W oparciu o wyniki oceny zasady oraz narzędzia rekrutacji są doskonalone.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **system oceny i awansowania pracowników** obejmuje:

- procedury przeprowadzania oceny i awansowania pracowników,
- narzędzia wykorzystywane w celu dokonywania oceny pracowników,
- wykorzystywanie wyników ocen w zarządzaniu personelem,
- przegląd i doskonalenie procedury oraz stosowanych narzędzi ocen.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **systemu oceny i awansowania pracowników** przedstawia się następująco:

Zostały sformułowane szczegółowe procedury oceny i awansowania pracowników oraz kryteria oceny, które są znane pracownikom. Przeprowadza się przynajmniej coroczną ocenę pracowników z wykorzystaniem obowiązujących arkuszy ocen. Rezultaty okresowej oceny pracowników mają wpływ na: wysokość wynagrodzeń, awanse, racjonalizację zatrudnienia oraz szkolenia. Przynajmniej w cyklu dwuletnim dokonuje się cyklicznej oceny elementów systemu ocen i awansowania pracowników. Wnioski z oceny służą doskonaleniu stosowanych procedur oraz narzędzi oceny i awansowania.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **system szkolen i doskonalenia zawodowego** obejmuje:

- stosowanie elementów systemu szkolen i doskonalenia zawodowego, tj.: identyfikacja potrzeb szkoleniowych, planowanie szkolen, realizacja szkolen, ewidencjonowanie szkolen, ocena efektywności szkolen,
- dokonywanie oceny skuteczności wykorzystywanych elementów systemu szkolen oraz ich doskonalenie.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **systemu szkolen i doskonalenia zawodowego** przedstawia się następująco:

Została sformułowana polityka szkoleniowa i doskonalenia zawodowego pracowników. Istnieje system szkolen i doskonalenia zawodowego oraz jego wszystkie elementy są stosowane (m.in. ocena potrzeb szkoleniowych, plan szkolen, realizacja szkolen, ewidencja szkolen, ocena skuteczności szkolen). Pracownicy uczestniczą w szkoleniach, w tym również szkoleniach wewnętrznych na zasadach zgodnych z obowiązującą polityką i systemem szkolen. Dokonuje się oceny elementów systemu okresowej oceny i awansowania przynajmniej w cyklu dwuletnim. Wnioski z oceny służą doskonaleniu stosowanych elementów systemu szkolen i doskonalenia zawodowego.

## **2.4. Usługi publiczne, w tym komunalne**

### **2.4.1. Definicja obszaru usług publiczne, w tym komunalne**

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra od których oczekujemy określonej jakości, niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych).

W zakresie przedmiotowym usług publicznych, w tym komunalnych, mieszczą się następujące ich kategorie:

1. Usługi administracyjne.
2. Usługi publiczne o charakterze społecznym.
3. Usługi publiczne o charakterze technicznym.

Rozwój instytucjonalny w obszarze usług publicznych dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na przyjętej polityce społecznej, zdefiniowanych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców.

### **2.4.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze usług publiczne, w tym komunalne**

Kluczowym problemem w zakresie organizacji usług publicznych w Polsce pozostaje zdolność instytucjonalna jednostek administracji do dokonywania analiz kosztów jednostkowych świadczonych usług oraz formułowania parametrów jakościowych usług, pozostających w związku z kosztami usług. Jedną z przyczyn takiego stanu

rzeczy jest między innymi relatywnie mała popularność budżetowania zadaniowego. Relatywnie niska zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług. Standardy rozumiane są tu jako parametry, których przestrzegania administracja się podejmuje.

Inne problemy polskich samorządów to: niska skłonność do planowania usług publicznych, zarówno w układzie rocznym, jak i wieloletnim oraz ograniczone wykorzystywanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie dostarczania usług publicznych.

### 2.4.3. Wskazniki opisowe w obszarze usługi publiczne, w tym komunalne

Dla obszaru usług publicznych, w tym komunalnych opracowano trzy wskaźniki opisowe:

1. **Standardy świadczenia usług.**
2. **Plan dostarczania usług publicznych.**
3. **Urynkowienie świadczenia usług publicznych.**

Przy wyborze wskaźników uwaga skupiona została na problematyce zarządzania usługami. Zgodnie z praktyką funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz przyjętą definicją obszaru, sprawne zarządzanie usługami przyczynia się do zwiększenia dostępności i jakości świadczonych usług. Można mówić o trzech grupach celów związanych z zarządzaniem usługami:

- podniesieniu standardu usług – przede wszystkim poprawie niezawodności realizacji usług (np. dostawy wody, odbioru ścieków, itp.) oraz poprawie ich jakości,
- podniesieniu poziomu racjonalności ekonomicznej danego systemu (który to można uznać za element konieczny dla skutecznego zarządzania) – składają się na to m.in. ograniczenie kosztów realizacji usługi, zmniejszenie opłat za usługę, samowystarczalność podmiotu gospodarczego realizującego usługę, umiejętność pozyskiwania środków na rozwój systemu świadczenia usług,
- udoskonaleniu zarządzania obszarem usług publicznych – należy przez to rozumieć ograniczenie zbędnych szczebli zarządzania, odciążenie administracji od niepotrzebnych działań zarządczych, usprawnienie mechanizmów decyzyjnych związanych z dostarczaniem określonych usług oraz podniesienie kwalifikacji personelu zarządzającego.

Tak sformułowane cele znalazły odzwierciedlenie w wyborze oraz konstrukcji wskaźników opisowych. Wskaźniki opisowe starają się ocenić w jakim stopniu:

- administracja publiczna posiada opartą o monitoring wiedzę niezbędną do zarządzania usługami,
- administracja publiczna posiada spójną politykę określającą relacje pomiędzy kosztami usługi a opłatami i za nie, standardami usług i siłą nabywcza usługobiorców, tj. posiada określone standardy świadczenia usług oraz stosuje zasady i procedury oceny kosztów jednostkowych usług,
- administracja realizuje politykę we współpracy z samorządami zawodowymi (izbami) i przedsiębiorcami (podmiotami gospodarczymi lub ich przedstawicielami), przy społecznej aprobacie (lub partycypacji) w odniesieniu do podejmowanych decyzji, administracja jest organizatorem usług, a istotnym elementem jej działań jest kreowanie rynku wykonawców usług.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **standardy świadczenia usług** obejmuje:

- zakres informacyjny standardu,
- zakres usług, dla których stosuje się standardy,
- oceny stosowanych standardów,
- porównywanie standardów z innymi jednostkami samorządu,
- mechanizmy doskonalenia stosowanych standardów.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **standardów świadczenia usług** przedstawia się następująco:

Istnieją standardy dla wszystkich dostarczanych usług publicznych, które zawierają szczegółowe informacje dotyczące ich charakterystyki, sposobu świadczenia, podmiocie wykonującym usługę, koszcie oraz pożądanej jakości. Standardy poddawane są okresowej ocenie oraz są cyklicznie porównywane ze standardami określonymi przez inne jednostki samorządu terytorialnego. W oparciu o wyniki ocen i porównań standardy świadczenia usług są doskonalone.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **plan dostarczania usług publicznych** obejmuje:

- schemat świadczenia usług publicznych,
- plan dostarczania usług,
- wieloletni plan dostarczania usług,
- aktualizacje schematów i planów dostarczania usług.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **planu dostarczania usług publicznych** przedstawia się następująco:

W jednostce samorządu terytorialnego opracowany został schemat dostarczania usług, dla wszystkich świadczonych przez nią usług publicznych. Został przygotowany operacyjny plan świadczenia usług oraz wieloletni plan świadczenia usług dla wszystkich usług publicznych. Zarówno operacyjny, jak i wieloletni plan świadczenia usług publicznych jest cyklicznie uaktualniany. O założeniach realizacji planów świadczenia usług są systematycznie informowani odbiorcy usług.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **urynkowanie świadczenia usług publicznych** obejmuje:

- zasady zlecania prac pomocniczych,
- zasady zlecania świadczenia usług publicznych technicznych i społecznych,
- monitorowanie realizacji zleconych usług,
- analizowanie rynku usług z perspektywy możliwości zlecania usług,
- analizowanie możliwości komercjalizacji i prywatyzacji jednostek organizacyjnych i jednostek zależnych,
- doskonalenie mechanizmów podnoszenia konkurencyjności rynku usług.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **urynkowanie świadczenia usług publicznych** przedstawia się jak niżej.

Zostały przygotowane zasady zlecania prac pomocniczych oraz zasady zlecania świadczenia usług technicznych i społecznych. Świadczenie usług publicznych jest zlecane jednostkom zewnętrznym, a ich realizacja jest monitorowana. Istnieją zasady oceny i doskonalenia wszystkich mechanizmów podnoszenia konkurencyjności rynku usług. Zasady te są stosowane przy wykorzystaniu wyników analizy rynku pod kątem możliwości zlecania świadczenia usług publicznych jednostkom zewnętrznym oraz możliwości komercjalizacji i prywatyzacji jednostek organizacyjnych i jednostek zależnych. Przynajmniej niektóre mechanizmy podnoszenia konkurencyjności rynku usług zostały ocenione i udoskonalone.

## **2.5. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego**

### **2.5.1. Definicja obszaru partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego**

Mówiąc o partycypacji społecznej i stymulowaniu rozwoju społecznego mamy na myśli włączanie organizacji pozarządowych, inicjatyw obywatelskich, mniej sformalizowanych grup obywateli, a także lokalnych organizacji biznesu, w rozwiązywanie problemów lokalnych oraz w proces podejmowania kluczowych decyzji dotyczących wspólnoty lokalnej. Partycypacja społeczna jest nieodłącznie związana z komunikacją społeczną. Partycypacja społeczna stanowi bowiem wyższą - w stosunku do informowania - formę współpracy władz publicznych z mieszkańcami oraz ich organizacjami.

W zakresie przedmiotowym analizowanego obszaru mieszczą się m.in. następujące zagadnienia:

- skuteczna komunikacja dwustronna: urząd – obywatel i obywatel – urząd,
- zinstytucjonalizowana współpraca trójstronna: władze samorządowe – organizacje pozarządowe – lokalny biznes,
- udział grup obywatelskich i ich organizacji w działaniach zorientowanych na rozwiązywanie problemów zdefiniowanych przez mieszkańców (inwestycje, bezpieczeństwo, oświata, kultura itp.).

### 2.5.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego.

W Polsce istnieją już pozytywne doświadczenia w zakresie współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi, które zyskały rangę wzorca dla analogicznych działań w krajach sąsiednich (np. na Litwie). Takie doświadczenia odnotowano m.in. w Trójmieście (Gdańsk, Gdynia, Sopot), skąd wywodzi się wiele wzorców wykorzystywanych w innych gminach. Podjęto szereg prób wdrożenia planów działania w zakresie komunikacji i partycypacji społecznej w ramach programu LGPP (USAID). Doświadczenia te wskazują na kluczowe znaczenie czynników zidentyfikowanych w poprzednim paragrafie.

Szczególne wyzwanie dla sfery partycypacji społecznej oraz stymulowania rozwoju społecznego stanowią problemy związane z wiejskim charakterem jednostek terytorialnych, a w szczególności:

- mniejsze zróżnicowanie organizacji pozarządowych,
- specyfika organizacji pozarządowych, które obok podstawowych funkcji statutowych realizują często dodatkowe zadania na rzecz wspólnoty lokalnej, co powinno być rozpoznane i uwzględnione (np. Ochotnicza Straż Pożarna, LZS, Kola Gospodyń Wiejskich),
- większa rola odgrywana w regionach wiejskich inicjatywy obywatelskie zawiązujące się doraźnie ze względu na potrzeby infrastrukturalne, dla których należy także znaleźć miejsce w systemie partycypacji społecznej,
- można i należy wykorzystać tradycyjne instytucje zebrania wiejskich, które są dobrze znane i bardzo naturalna forma organizowania się mieszkańców wsi i ich partycypacji w procesach decyzyjnych,
- dużo większa rola odgrywana w środowisku wiejskim kontakty osobiste i więź sąsiedzka, co należy brać pod uwagę w budowaniu programów działania.

### 2.5.3. Wskazniki opisowe w obszarze partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej zostały sformułowane trzy wskaźniki opisowe:

1. **Komunikacja i partycypacja społeczna**
2. **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**
3. **Wspieranie inicjatyw społecznych**

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **komunikacja i partycypacja społeczna** obejmuje:

- informowanie mieszkańców (współpraca z mediami, usprawnienie informacji o pracy urzędu i sposobie załatwiania spraw, itd.),
- pozyskiwanie opinii (np. poprzez prowadzenie badań opinii mieszkańców),
- konsultacje społeczne (np. wprowadzenie obligatoryjnych elementów konsultacji społecznej),
- uspołecznienie procesu decyzyjnego w zakresie ważnych decyzji dotyczących codziennego życia mieszkańców (forum trzech sektorów).

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **komunikacji i partycypacji społecznej** przedstawia się następująco:

Gmina informuje mieszkańców o wszystkich ważnych dla niej sprawach, pozyskuje opinie mieszkańców oraz prowadzi konsultacje. Ukonstytuowane forum współpracy, które tworzą samorząd gminny, organizacje pozarządowe oraz biznesowe, funkcjonuje na podstawie porozumienia lub innej regulacji prawnej. W ramach forum podejmowane są decyzje kluczowe dla gminy. Stosowane narzędzia komunikacji i partycypacji społecznej poddawane są okresowej ocenie. Rezultaty oceny są wykorzystywane w celu doskonalenia stosowanych instrumentów komunikacji i partycypacji społecznej.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **współpraca z organizacjami pozarządowymi** obejmuje:

- program współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- szczegółowe regulacje w zakresie instytucjonalizacji współpracy (m.in. priorytetowe obszary, formularze wniosków, tryb udzielania i rozliczania dotacji, zlecenia zadań, kryteria oceny wniosków itd.),
- ocena i doskonalenie stosowanych regulacji,
- monitorowanie i aktualizowanie programu współpracy.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **współpraca z organizacjami pozarządowymi** przedstawia się następująco:

Gmina współpracuje z organizacjami pozarządowymi na podstawie programu współpracy. Gmina stosuje wszystkie instrumenty wsparcia spośród: udzielanie dotacji, zlecenie zadań oraz udzielanie innych form wsparcia (np. pomoc organizacyjna i informacyjna). Realizacja gminnego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi jest na bieżąco monitorowana i oceniana. Rezultaty oceny oraz wyniki badań oczekiwanych lokalnych organizacji pozarządowych wobec samorządu gminnego są wykorzystywane w celu aktualizacji programu oraz doskonalenia stosowanych narzędzi współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi.

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **wspieranie inicjatyw społecznych** obejmuje:

- dokumentowanie udzielania wsparcia,
- definiowanie obszarów wsparcia,
- instytucjonalizowanie form wsparcia inicjatyw społecznych (dofinansowanie przedsięwzięć, zakupy bezpośrednie, pomoc organizacyjna),
- regulacje w zakresie wspierania inicjatyw społecznych (priorytetowe obszary wsparcia, wysokość środków przeznaczonych w budżecie na wsparcie inicjatyw społecznych, wzory formularzy wniosków o udzielenie wsparcia, tryb udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, kontraktów i innych form wsparcia, kryteria oceny wniosków itd.),
- ocenę i doskonalenie stosowanych regulacji,

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **wspierania inicjatyw społecznych** przedstawia się jak niżej:

Zostały sformułowane ogólne oraz szczegółowe regulacje w zakresie wspierania inicjatyw społecznych, które dotyczą m.in. priorytetowych obszarów wsparcia, wysokości środków przeznaczonych w budżecie na dofinansowanie przedsięwzięć, trybu udzielania, rozliczania i kontroli dotacji oraz kryteriów oceny wniosków. Regulacje te są cyklicznie oceniane oraz dostosowywane do bieżących uwarunkowań zewnętrznych.

## **2.6. Stymulowanie rozwoju gospodarczego**

### **2.6.1 Definicja obszaru stymulowanie rozwoju gospodarczego**

Zarządzanie rozwojem gospodarczym oraz współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego stanowią obszar interdyscyplinarny i wielowatkowy. Przedsięwzięcia mieszczące się w jego zakresie przedmiotowym przybierają zarówno postać działań bezpośrednich, jak i działań pośrednich. Należy podkreślić, że skuteczność działań bezpośrednich na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego jest bardzo silnie skorelowana z ogólnym poziomem sprawności zarządzania w innych obszarach ustawowej aktywności samorządu terytorialnego. Co więcej, jakość zarządzania w innych obszarach nierzadko wywiera większy wpływ na rozwój gospodarczy niż działania bezpośrednie (np. wysoki poziom usług komunalnych może wywołać lepsze efekty stymulacyjne rozwoju gospodarczego niż działania w zakresie promocji gminy).

Przedmiotem analizy w obszarze rozwój gospodarczy i współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego będą, przede wszystkim, działania bezpośrednie zorientowane na rozwój, tj. działania rozwojowe. W obszarze tym nie są ujęte działania pośrednio stymulujące rozwój gospodarczy, jak np. rozwój infrastruktury technicznej.

### **2.6.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze stymulowanie rozwoju gospodarczego**

Zachowania jednostek samorządu terytorialnego są determinowane wymogami ustawowymi. Każda działalność nie zabroniona prawem lub nie doprecyzowana przepisami ustaw kompetencyjnych, jest traktowana jako dodatkowe obciążenia urzędników i działaczy samorządowych. Prowadzona polityka gospodarcza jest zatem rezultatem przypadkowych decyzji, reakcji na możliwość uzyskania zewnętrznych środków lub jest hobbistyczna działalnością burmistrza czy wójta gminy. Zdobyta wiedza w zakresie stymulowania rozwoju gospodarczego bardzo często jest tracona z chwilą zmiany ekipy rządzącej.

W jednostkach samorządu terytorialnego przeważają hierarchiczne struktury zarządzania typowe dla konserwatywnej formy administrowania. Zbierana informacja, jej obieg i obieg dokumentów jest zorganizowany w tradycyjny sposób tj. w układach hierarchicznych. Ogranicza to możliwość zadaniowego realizowania funkcji typowych dla potrzeb zarządzania strategicznego. Występuje powszechny brak wiedzy teoretycznej, a przede wszystkim praktycznej z zakresu stymulowania rozwoju gospodarczego i prowadzenia współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Szereg słabości wynika z dominującej kultury administracyjnej i przedmiotowego traktowania klientów urzędów.

Liczne badania nad zachowaniami samorządów terytorialnych oraz podmiotami gospodarczymi w Polsce wskazują, iż przejawiają one skłonności do nadmiernej (dywersyjnej) konkurencji, co wynika z braku rozeznania potrzeby kooperacji wobec zewnętrznej presji konkurencyjnej. Jest to rezultatem m.in. długotrwałej izolacji polskiej gospodarki od wpływów zewnętrznej konkurencji, małej mobilności ludzi i całego bagażu postkomunistycznego dziedzictwa „decydującego o specyficznym systemie wartości”.

### **2.6.3. Wskazniki opisowe w obszarze stymulowanie rozwoju gospodarczego**

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze stymulowanie rozwoju gospodarczego, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej został sformułowany jeden wskaźnik opisowy:



## 1. Wspieranie przedsiębiorczości

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **wspieranie przedsiębiorczości** obejmuje:

- istnienie programu wspierania przedsiębiorczości,
- stosowanie zróżnicowanych instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości,
- monitorowanie skuteczności stosowanych instrumentów rozwoju przedsiębiorczości.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **wspierania przedsiębiorczości** przedstawia się następująco:

Gmina posiada program wspierania przedsiębiorczości. Oczekiwania przedsiębiorców wobec samorządu gminnego w zakresie preferencji finansowych i pomocy publicznej, działań promocyjno-organizacyjnych oraz tworzenia instytucji otoczenia biznesu dostępne są w formie pisemnej analizy. Program wspierania przedsiębiorczości jest aktualizowany na podstawie wniosków wynikających z analizy oczekiwań reprezentantów sektora przedsiębiorczości. Program posiada formę pisemnego dokumentu zatwierdzonego do realizacji.

## 2.7. Zarządzanie projektami

### 2.7.1. Definicja obszaru zarządzanie projektami

Poprzez pojęcie zarządzanie projektami rozumiemy różne powiązane ze sobą, ale oddzielnie traktowane sfery przygotowania do lepszego zarządzania tak własnymi zasobami finansowymi, jak i wykorzystywania funduszy zewnętrznych. Kluczem-zagadnieniem w analizowanym obszarze jest zastosowanie systemu zarządzania projektami i dotyczy to wszelkich sfer wydatków, nie tylko środków pomocowych.

Niniejszy obszar tematyczny zawiera elementy: identyfikacji źródeł współfinansowania projektów, planowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji. Wymagają one odmiennego potraktowania niż temat przygotowania projektów (a także wniosków o dofinansowanie zewnętrzne) i zarządzania nimi (struktura organizacyjna wdrażania, współfinansowanie na poziomie projektów, raportowanie merytoryczne i finansowe, system monitoringu na poziomie projektu, itp.).

Umiejętności zarządzania projektami muszą uwzględnić cztery powiązane ale jednak różne umiejętności:

1. Umiejętność konstruowania projektów.
2. Umiejętność przełożenia strategii realizacji wypracowanych celów na format konkretnego projektu, sformułowanego zgodnie z zasadami i wymogami programu w ramach którego dany projekt ma być realizowany (i finansowany).
3. Umiejętność operacyjnego zarządzania projektem.
4. Umiejętność skutecznego pozyskiwania użytecznych informacji dotyczących źródeł finansowania projektów.

### 2.7.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze zarządzanie projektami

Ocena sytuacji w tym obszarze tematycznym musi w Polsce wypadac negatywnie. Potrzeba przygotowania polskich instytucji i organizacji na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym do stosowania zarządzania wydatkami poprzez projekty jest bardzo duża. Z jednej strony jest to niezbędne dla zwiększenia efektywności wydatkowanych środków publicznych ze źródeł polskich, ale jest to także konieczne dla przygotowania polskich instytucji do wdrażania dużej ilości programów pomocowych UE. Cała ta sfera wymaga rozwiązań, które spowodują systematyczne stosowanie formy projektów przy wydatkowaniu wszelkich środków publicznych w Polsce.

Rzadko urzędy, instytucje czy organizacje przygotowują się systematycznie do realizacji nowych zadań, które zostaną na nie nałożone po przystąpieniu Polski do UE. Przez to brak jest, opartych na rzetelnej analizie, informacji o potrzebach informacyjnych i szkoleniowych np. na poziomie lokalnym.

### 2.7.3. Wskazniki opisowe w obszarze zarządzanie projektami

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze zarządzania projektami, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej został sformułowany jeden wskaźnik opisowy:

#### 1. System zarządzania projektami

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **system zarządzania projektami** obejmuje techniki i procedury:

- pozyskiwania i upowszechniania informacji o możliwościach współfinansowania projektów,
- planowania projektów,
- tworzenia zespołów projektowych,
- zarządzania i realizacji projektów,
- monitorowania i oceny stosowanego systemu zarządzania projektami,
- doskonalenia i aktualizacji stosowanego systemu zarządzania projektami.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **system zarządzania projektami** przedstawia się następująco:

Istnieje utrwalony i stabilny system zarządzania projektami, w którym zasady wdrażania, monitorowania oraz oceny projektów są zapisane w formie obowiązującej regulacji wewnętrznej. W sposób systematyczny dokonuje się gromadzenia i upowszechniania informacji o możliwościach pozyskiwania środków na realizację zadań w formie projektów. O udoskonalaniu elementów składających się na system zarządzania projektami świadczy odpowiednia dokumentacja.

## 2.8. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego

### 2.8.1. Definicja obszaru współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego

Obszar współpraca między jednostkami rozumiany jest jako inicjowanie, planowanie i realizacja przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu. Ważne jest to, że zidentyfikowanie takiego obszaru analizy w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego w kontekście innych obszarów zarządzania rodzi szereg wątpliwości natury merytorycznej. Po pierwsze, współpraca z innymi jednostkami nie jest celem a jedynie sposobem doskonalenia zarządzania i rozwiązywania określonych problemów lokalnych i regionalnych. Przedmiot współpracy dotyczy, przede wszystkim, sfery usług publicznych oraz zagadnień rozwoju gospodarczego i społecznego. Uwzględniając logikę konstrukcji obszarów zarządzania w ramach PRI, obszar współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego będzie tu zatem rozumiany w sposób funkcjonalny, a więc jako realizacja przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu, jedynie z ramowym określeniem przedmiotu tej współpracy. Nacisk położony został na stronę organizacyjną i formalną stosowanych form współpracy.

## 2.8.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego

Przekonanie samorządów terytorialnych, iż wzmocnienie konkurencyjności gminy, regionu, polega na tworzeniu przewag konkurencyjnych ze wspólnie użytkowanych zasobów lokalnych i regionalnych oraz tworzenia pionowych i poziomych powiązań kooperacyjnych między podmiotami gospodarczymi (w tym rolnikami) ocenić można jako niewystarczające. Kluczowym problemem pozostaje tu zdolność władz lokalnych do stymulowania takich powiązań. Rozwój stosowanych form współpracy koncentruje się przede wszystkim na takich zagadnieniach jak:

- poprawa efektywności i skuteczności świadczenia usług publicznych,
- zwiększenie lokalnego potencjału absorpcji zewnętrznych środków finansowych,
- poprawa konkurencyjności lokalnych i regionalnych rynków pracy,
- poprawa stanu gospodarek lokalnych.

## 2.8.3. Wskazniki opisowe w obszarze współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej został sformułowany jeden wskaźnik opisowy:

### 1. Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego** obejmuje instytucjonalne formy współpracy w zakresie:

- przygotowania wniosku o dotację ze środków zewnętrznych,
- dostarczania usług,
- prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych,
- tworzenia instytucji otoczenia biznesu,
- inwestycji w infrastrukturę techniczną lub społeczną.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **realizowania przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego** przedstawia się następująco:

Funkcjonują oraz są doskonalone mechanizmy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie przygotowywania oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć, które są doskonalone w sposób systematyczny. Formalnie przyjęte dokumenty określające zasady prowadzenia monitoringu i przedsięwzięć realizowanych przez gminę we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego są aktualizowane, poprzez bieżące konsultacje.

## 2.9. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji

### 2.9.1. Definicja obszaru etyki i zapobieganie zjawiskom korupcji

Kluczowym zagadnieniem mieszczącym się w zakresie definiowanego obszaru jest budowanie etycznych postaw i zachowań urzędników publicznych. Jego istotą polega na ustaleniu norm, wzorów działania, wprowadzeniu mechanizmów ich realizacji oraz kryteriów oceny. W szczególności obszar obejmuje takie elementy jak: zasady i wartości etyczne, katalogi zasad i wartości etycznych (np. kodeksy etyki), szczegółowe procedury postępowania (np. kodeksy postępowania).

Wpływ etyki na zachowania urzędników jest społecznie mierzalny i wyczuwalny. Uzewnętrznia się tak w jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, jak i w społecznej percepcji pracy funkcjonariuszy publicznych.

### 2.9.2. Zarys sytuacji w jednostkach administracji publicznej w Polsce w obszarze etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji

W większości jednostek administracji samorządowej nie ustala się własnych norm etycznego postępowania urzędników i radnych, które byłyby uzupełnieniem i uszczegółowieniem zasad ustawowych. W sporadycznych przypadkach aktywnie promuje się te lokalnie określone normy wśród pracowników i mieszkańców. Systemy ocen okresowych pracowników nie są formalnie i systemowo (a co najwyżej incydentalnie) powiązane z oceną przestrzegania przez pracowników ustalonych przez jednostkę zasad etycznych.

Dla pracowników administracji rządowej został przygotowany kodeks etyczny urzędnika. Kodeksy tego typu w jednostkach administracji publicznej występują wyjątkowo rzadko. Zarówno w administracji rządowej jak i samorządowej do rzadkości należy przygotowanie i stosowanie szczegółowych procedur postępowania (kodeksów postępowania).

### 2.9.3. Wskazniki opisowe w obszarze etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji

W kontekście przytoczonej definicji oraz zarysu sytuacji w jednostkach administracji publicznej w obszarze etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji, w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w celu dokonania analizy instytucjonalnej został sformułowany jeden wskaźnik opisowy:

#### 1. Zarządzanie etyka

Zakres przedmiotowy wskaźnika pt. **zarządzanie etyka** obejmuje:

- tworzenie zasad i wartości etycznych,
- tworzenie katalogu zasad i wartości etycznych (kodeksu etyki),
- tworzenie szczegółowych procedur postępowania (kodeksu postępowania),
- stosowanie i egzekwowanie procedur postępowania zapobiegających korupcji.

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego jednostki administracji publicznej w zakresie **zarządzania etyka** przedstawia się następująco:

Został przyjęty kodeks etyki, będący katalogiem standardów zachowań etycznych obowiązujących pracowników i radnych. Obowiązuje i jest przestrzegany kodeks postępowania etycznego, stanowiący szczegółowy opis procedur obowiązujących pracowników i radnych. Dokonuje się cyklicznej oceny skuteczności stosowanych procedur oraz w uzasadnionych przypadkach postanowienia kodeksu etyki oraz kodeksu postępowania są doskonalone.
--