

## **WYKORZYSTANIE INSTRUMENTÓW ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W DOSKONALENIU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W POLSCE**

Katarzyna Gralak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Streszczenie.** Celem opracowania jest przedstawienie instrumentów umożliwiających administracji samorządowej podnoszenie sprawności działania i budowanie potencjału instytucjonalnego, który w istotnym stopniu decyduje o dynamice lokalnego i regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione w opracowaniu programy i projekty, realizowane w strukturach samorządu terytorialnego w Polsce, nawiązują do zasad nowego zarządzania publicznego (NPM) i partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Rozwiązania proponowane administracji samorządowej w tych programach są od wielu lat stosowane z pozytywnym skutkiem w wielu państwach Europy Zachodniej oraz w USA, Kanadzie, Nowej Zelandii i Australii. W warunkach polskich działania podejmowane w sferze doskonalenia administracji samorządowej są nadal niewystarczające.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, potencjał instytucjonalny, doskonalenie jakości

### **WSTĘP**

Przemiany społeczno-gospodarcze zachodzące od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. w Polsce zmierzają do budowy państwa opartego na gospodarce rynkowej i demokracji. Jednym z filarów państwa obywatelskiego jest reaktywowany w 1990 r. samorząd terytorialny. Współczesne spojrzenie na funkcje samorządu terytorialnego wskazuje, że jego rola sprowadza się do tworzenia optymalnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, a najważniejszym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb i oczekiwań mieszkańców, które z kolei sprowadza się w głównej mierze do świadczenia usług publicznych.

Dążenie do efektywnego zaspokajania potrzeb mieszkańców wymaga wprowadzania nowoczesnych metod zarządzania instytucjami samorządowymi i zadaniami publicznymi.

mi, które z powodzeniem są wykorzystywane w sektorze prywatnym. Z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego muszą poszukiwać nowych form organizacyjnych, które umożliwią zaspokojenie potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych. Z drugiej strony doświadczenia krajów Europy Zachodniej wskazują, że dla poprawy jakości usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego niezbędne jest systematyczne wdrażanie koncepcji i metod, które usprawnią działanie administracji samorządowej, wpłyną na obniżenie kosztów jej funkcjonowania, zapewnią przejrzystość działań, przyczyniając się tym samym do rozwoju instytucjonalnego.

## **WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Dotychczasowy model administracji publicznej przełomu XX i XXI w., opartej na biurokratycznej racjonalności, został w większości krajów europejskich zanegowany. Zmusiło to administrację publiczną do przeorientowania swoich funkcji i przejścia z modelu biurokratycznego w kierunku modelu zarządzania publicznego. Wraz z tą zmianą pojawiła się koncepcja administracji zarządzanej nowocześnie, wykorzystującej doświadczenia wynikające z zarządzania w sektorze prywatnym. Nowe podejście do zarządzania publicznego opiera się na założeniu, iż w sektorze publicznym zarządzanie jako wyodrębniona działalność może być stosowane w taki sam sposób, jak w sektorze prywatnym. W jego ramach ukształtowało się wiele koncepcji, wśród których za najważniejsze należy uznać [Zalewski 2006]:

- nowe zarządzanie publiczne (*new public management*),
- zarządzanie przedsiębiorcze (*entrepreneurial government*),
- zarządzanie menedżerskie (*managerialism*),
- administracja publiczna oparta na rynku (*market-based public administration*).

Wspólną cechą wszystkich koncepcji jest przekonanie, że instrumenty wykorzystywane w sektorze prywatnym będzie można z powodzeniem wykorzystać w sektorze publicznym i administracji publicznej. Dominującym nurtem jest New Public Management (NPM), które jest zbiorem różnorodnych idei wychodzących z krytycznego stosunku do tradycyjnie pojmowanego procesu świadczenia usług publicznych [Kieżun 2005]. Nowe podejście do zarządzania publicznego obejmuje:

- adaptację metod i technik zarządzania sektorem prywatnym do zarządzania w sektorze publicznym,
- położenie akcentu na ekonomikę (efektywność),
- decentralizację zarządzania, połączoną z ulepszonymi mechanizmami sprawozdawczości i monitoringu,
- wprowadzenie konkurencji w świadczeniu usług publicznych i zlecenie ich wykonania na zewnątrz.

W praktyce oznacza to położenie nacisku na właściwe zarządzanie finansami, wyznaczanie standardów usług, korzystanie z techniki benchmarkingu, która daje możliwość dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań (dobre praktyki) oraz na nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi.

Nowe podejście do zarządzania w sektorze publicznym znajduje szerokie zastosowanie w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i administracji samorządowej. Podstawowym zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jest pełnienie służebnej funkcji wobec mieszkańców, zaspokajanie ich zbiorowych potrzeb poprzez realizację zadań publicznych. W praktyce oznacza to konieczność skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych i planowania rozwoju lokalnego lub regionalnego w cyklu wieloletnim.

Sukces w rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, wiąże się ściśle ze sprawnością zarządzania, ujmowanego w kategoriach wiedzy i umiejętności sterowania zasobami, procesami i informacjami w celu ich optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia zamierzonych celów. Dla skutecznego, nowoczesnego zarządzania jednostką samorządową koniecznym staje się traktowanie jej jak przedsiębiorstwa, świadczącego usługi dla mieszkańców i innych użytkowników, działającego w ścisłym powiązaniu z otoczeniem i podlegającego jego wpływowi. Oznacza to, że do zarządzania gminą, powiatem czy województwem należy stosować procedury i narzędzia powszechnie stosowane w zarządzaniu podmiotami gospodarczymi (styl menedżerski). Fakt ten narzuca nowe wymagania władzom publicznym, które muszą stworzyć taki system zarządzania, który z jednej strony odpowiadałby na potrzeby i oczekiwania i zabezpieczałby interesy społeczności lokalnej, a z drugiej stwarzał możliwości funkcjonowania jednostki terytorialnej, zwłaszcza gminy w warunkach gospodarki rynkowej.

Wdrażanie nowego systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, oparte o styl menedżerski, stawia też zupełnie nowe wymagania przed administracją samorządową i wymaga odpowiednich umiejętności od jej pracowników. Współczesna administracja samorządowa musi być przygotowana do realizacji funkcji [Pakoński 2003]:

- regulacyjnej, obejmującej w głównej mierze stanowienie prawa miejscowego,
- dystrybucyjnej, polegającej na decydowaniu o długofalowym i krótkoterminowym finansowaniu działań związanych z realizacją strategii,
- nadzorczej, tj. kontroli przestrzegania prawa przez osoby fizyczne i prawne,
- zarządczej, tj. sprawowania zarządu majątkiem publicznym oraz gospodarowania mieniem jednostki samorządowej,
- usługowej, polegającej na dostarczaniu społeczności lokalnej usług komunalnych, administracyjnych i społecznych.

O zdolności administracji samorządowej do realizacji tych funkcji, zwłaszcza funkcji zarządczej i usługowej, decyduje jej *potencjał instytucjonalny*. Na pojęcie to składają się odpowiednie struktury organizacyjne, właściwe procedury działania, mechanizmy zapewniające udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz kompetentni i sprawni urzędnicy [Mazur 2004]. Odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala jednostkom samorządu terytorialnego świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot samorządowych. Szczególnie znaczenie w tym zakresie ma jakość pracy administracji samorządowej, od której zależeć będzie w istotnym stopniu wykorzystania środków zewnętrznych, w tym środków pomocowych UE na rozwój regionalny i lokalny.

Umocnieniu potencjału instytucjonalnemu służą różnorodne mechanizmy i metody, podnoszące sprawność działania urzędów administracji samorządowej w podstawowych obszarach ich aktywności, tj. w obszarze zarządzania strategicznego, zarządzania finan-

sowego, zarządzania zasobami ludzkimi, świadczenia usług publicznych, komunikacji społecznej, tworzenia ram i warunków dla wspierania przedsiębiorczości. Ich zastosowanie ma prowadzić do podniesienia sprawności działania urzędu w trzech podstawowych wymiarach tzn. skuteczności, ekonomiczności i korzyści [Mazur 2004]. Od stosowanych nowoczesnych rozwiązań zarządczych, kompetencji pracowników, przejrzystych kryteriów dystrybucji środków finansowych, budowanego klimatu inwestycyjnego, właściwego systemu badań i analiz, służących skutecznemu podejmowaniu decyzji, zależeć będzie dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego.

## INICJATYWY I INSTRUMENTY UMOŻLIWIAJĄCE DOSKONALENIE ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W POLSCE

### Program rozwoju instytucjonalnego

Doskonale w nurt budowania nowoczesnej administracji publicznej wpisuje się Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), który prezentuje uniwersalną metodę systematycznego podnoszenia sprawności funkcjonowania jednostek administracji samorządowej (gmin, powiatów, województw) poprzez wzmacnianie ich potencjału instytucjonalnego.

Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) był realizowany w latach 2002-2004 przez Konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej AE w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stanowił integralną część Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), realizowanego przez Radę Ministrów RP przy wykorzystaniu pomocy finansowej ze środków Banku Światowego, jako Podkomponent B3 „*Budowanie Potencjału Instytucjonalnego Administracji Lokalnej i Regionalnej*”. Komponent zakładał poprawę skuteczności i wydajności działań lokalnych i regionalnych organów administracji samorządowej poprzez wdrożenie Programów Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), ukierunkowanych na: poprawę procedur i praktyk działania, udoskonalenie struktury organizacyjnej i zarządzania, poprawę infrastruktury informatycznej oraz przeprowadzenie programów szkoleniowych w zakresie zarządzania i działalności w sferze administracji publicznej oraz pozyskiwania zewnętrznych środków pomocowych.

Celem programu było [Mazur 2004]:

- doskonalenie umiejętności planowania i zarządzania strategicznego w samorządach, w tym zarządzania projektami,
- wdrożenie nowoczesnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej,
- podniesienie poziomu świadczenia usług publicznych poprzez wypracowanie odpowiednich standardów, ocenę kosztów i doskonalenie efektywności,
- doskonalenie struktur organizacyjnych oraz procedur działania administracji publicznej z perspektywy realizacji celów strategicznych,
- wykształcenie modelowego systemu komunikacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami,
- zidentyfikowanie i usunięcie przeszkód w otoczeniu prawnym, zakłócających funkcjonowanie samorządów.

W ramach programu opracowano metodologię, umożliwiającą przeprowadzenie przez wybraną jednostkę administracji samorządowej (gminę, powiat, województwo) tzw. analizy instytucjonalnej oraz opracowanie na jej podstawie planu usprawnienia procesu kompleksowego zarządzania jednostką, (tzw. Planu Rozwoju Instytucjonalnego). Analiza instytucjonalna umożliwiła określenie poziomu rozwoju instytucjonalnego danej jednostki administracji w oparciu o wskaźniki ilościowe i jakościowe w poszczególnych obszarach zarządzania. Plany Rozwoju Instytucjonalnego przyjęły formę dokumentów, zawierających zestaw usprawnień lub zmian w poszczególnych obszarach zarządzania.

Program Rozwoju Instytucjonalnego zrealizowano na terenie trzech województw (małopolskiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego), w 33 pilotażowych jednostkach samorządu terytorialnego, które zostały wyłonione w drodze konkursu (tj. 24 gminom, 3 powiatom, 3 urzędom marszałkowskim oraz 3 urzędom wojewódzkim).

Z efektów Programu Rozwoju Instytucjonalnego mogą obecnie korzystać wszystkie samorządy. Do kluczowych produktów PRI należą: strona internetowa (<http://pri.dobrepraktyki.pl>), analiza instytucjonalna wszystkich jednostek pilotażowych, aplikacja komputerowa, umożliwiająca samodzielne przeprowadzenie analizy instytucjonalnej (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego, urzędu wojewódzkiego), katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego, baza najlepszych praktyk we wszystkich obszarach zarządzania w administracji samorządowej oraz opracowania i poradniki w wersji elektronicznej.

Metodologia Programu Rozwoju Instytucjonalnego stanowi podstawę tworzonej przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP oraz Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych „Bazy Dobrych Praktyk” ([www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl)). Baza służy udokumentowaniu i promowaniu dobrych praktyk zarządzania w samorządach oraz doświadczeń w stosowaniu nowoczesnych narzędzi wspierających funkcjonowanie samorządów lokalnych. Do bazy wpisywane są opisy dobrych praktyk, zidentyfikowanych w ramach konkursów, z mediów samorządowych i rekomendowanych przez samorządy. W trakcie całego projektu będzie umieszczonych w bazie nie mniej niż 280, wystandaryzowanych i zgodnych z metodologią, opisów praktyk.

## **PROGRAM „PRZEJRZYSTA POLSKA”**

Potwierdzeniem potrzeby wdrażania nowego modelu funkcjonowania administracji samorządowej jest akcja społeczna „Przejrzysta Polska”, prowadzona przez „Gazetę Wyborczą” od 2005 r. przy wsparciu Fundacji Agory, Polsko- Amerykańskiej Fundacji Wolności, Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego.

Adresatem akcji są samorządy terytorialne (gminy i powiaty), które przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami chcą udoskonalać praktykę sprawowania władzy i administrowania, dążąc do wyeliminowania korupcji i innych form patologii. Istotą podejścia jest promowanie uczciwości i skuteczności w samorządach, które mają przyczynić się do poprawy jakości życia publicznego oraz do pobudzania aktywności obywatelskiej. Receptą na wzrost skuteczności i uczciwości jest kierowanie się przez

władze lokalne w swoich działaniach 6 zasadami dobrego rządzenia (good governance): przejrzystości, partycypacji społecznej, przewidywalności, rozliczalności, fachowości oraz braku tolerancji dla korupcji, które tworzą Model Przejrzystej Gminy.

Trzy spośród sześciu proponowanych zasad (przejrzystości, partycypacji społecznej i braku tolerancji dla korupcji) to zasady dotyczące sposobu organizacji działania urzędu. Determinują one filozofię jego działania, ustalając wartości nadrzędne, których przestrzeganie władza publiczna uważa za ważne i które wpływają na sposób podejścia do realizacji zadań publicznych. Trzy kolejne zasady (fachowości, przewidywalności i rozliczalności) mają zastosowanie do realizowania przez administrację zadań publicznych i przestrzegane, ograniczają możliwości zachowań korupcyjnych w urzędach.

Do akcji w 2005 r. zgłosiło się 800 min i powiatów, a ponad połowa z nich wdrożyła zadania obowiązkowe według określonych standardów i ukończyła program, uzyskując certyfikat. Blisko 200 samorządów z grupy laureatów zdecydowało się wdrażać kolejne zadania w ramach kontynuacji akcji w 2006 roku. Ponad 120 z nich ukończyło kontynuację [<http://www.przejrzystapolska.pl>]. W 2007 r. certyfikat za aktywną i skuteczną realizację programu otrzymało 47 jednostek samorządu terytorialnego.

Udział samorządów w akcji polega na zrealizowaniu minimum sześciu zadań obowiązkowych oraz zadań dodatkowych. Zadania odpowiadają sześciu zasadom dobrego rządzenia i obejmują:

- opracowanie opisu usług,
- uruchomienie samorządowego serwisu informacyjnego,
- opracowanie systemu oznakowania wewnętrznego w urzędzie,
- utworzenie punktu informacyjnego,
- wprowadzenie i wdrożenie kodeksu etycznego,
- opracowanie kodeksu postępowania,
- opracowanie planu i przeprowadzenie szkoleń z zakresu etyki,
- opracowanie i wdrożenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- opracowanie materiału o strategicznym dokumencie rozwojowym,
- opracowanie wieloletniego planu inwestycyjnego i finansowego,
- wprowadzenie procedur naboru na wakat,
- wprowadzenie systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników,
- opracowanie informatora budżetowego dla mieszkańców,
- identyfikacja kluczowych procesów.

Wprowadzenie tych rozwiązań do praktyki funkcjonowania samorządów, osiągnięcie i utrzymanie odpowiednich standardów w ich realizacji, ma spowodować znaczące uodpornienie samorządowej administracji publicznej na działania nieetyczne i korupcję.

Akcja „Przejrzysta Polska” okazała się skutecznym narzędziem profesjonalizacji urzędów, umożliwiła przeprowadzanie zmian i przyczyniła się do poprawy nie tylko jakości funkcjonowania, ale także wizerunku urzędów. W wielu miejscach uruchomiła pokłady pozytywnego zaangażowania na rzecz wprowadzania zmian w funkcjonowaniu samorządów, którego nie można zmarnować. Efektem programu jest wypracowanie konkretnych rozwiązań, sprzyjających przejrzystości i usprawniających działanie samorządu oraz wspieranie i pobudzanie aktywności obywatelskiej na rzecz poprawy jakości lokalnego życia publicznego.

## KONKURS DLA SAMORZĄDÓW „GMINA FAIR PLAY”

Dobre wzorce współpracy samorządów gminnych z przedsiębiorcami promuje konkurs „Gmina Fair Play”. Organizatorem konkursu jest Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym. Celem konkursu jest wyróżnienie gmin zaangażowanych w tworzenie możliwie najlepszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej i inwestowania oraz udzielenie im wsparcia w wysiłkach na rzecz przyciągnięcia nowych inwestorów. Są to gminy godne zaufania, otwarte na nowe inicjatywy gospodarczo-inwestycyjne, zapewniające przyjazny klimat dla inwestorów oraz profesjonalną obsługę inwestycyjną. Do udziału w siedmiu dotychczasowych edycjach konkursu „Gmina Fair Play” zgłosiły się 374 gminy, z których 320 przeszło pozytywnie weryfikację (ocena wypełnionej przez gminę ankiety konkursowej, audyt certyfikacyjny w gminach, połączony z badaniami ankietowymi losowo wybranych inwestorów) i otrzymało tytuł oraz certyfikat. Udział w konkursie umożliwia gminom wykorzystanie wyników konkursu i przeprowadzonych w jego trakcie badań w promocji inwestycji przez gminy.

## SYSTEM ANALIZ SAMORZĄDOWYCH (SAS) ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

System Analiz Samorządowych (SAS) ma na celu pomiar kosztów i wyników dostarczanych przez samorzady lokalne usług. W swojej istocie ma służyć doskonaleniu zarządzania usługami publicznymi w wymiarze jakościowym i ilościowym, podnoszeniu efektywności kosztowej i dostępności tych usług. Jest to kluczowy instrument wdrażający w praktyce narzędzia typowe dla New Public Management. Do chwili obecnej SAS jest jedynym systemem monitoringu jakości zarządzania lokalnymi zadaniami publicznymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. SAS jest elementem większego projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych (2007-2011)”, który współfinansowany jest z Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

System jest budowany etapami nieprzerwanie od 1996 roku, z tym, że od 1999 r. gromadzi dane dotyczące *czterech sektorów usług publicznych*, obejmujących: kulturę, pomoc społeczną, edukację, drogi lokalne i transport publiczny. Od 2008 r. baza SAS została rozbudowana o dalsze *dwa sektory* usług lokalnych obejmujące: gospodarkę mieszkaniową i gospodarkę komunalną (woda, ścieki, odpady stałe), a następnie o cztery dziedziny przekrojowe: demografię, finanse samorządowe, wskaźniki zrównoważonego rozwoju i wskaźniki jakości życia.

System budowany jest głównie na podstawie danych, pozyskiwanych z jednostek samorządu drogą ankietową. Dotąd dane udostępniało ok. 80 miast z całego kraju. Dane dotyczące oświaty pochodzą z Systemu Informacji Oświatowej (SIO), natomiast pozostałe informacje uzupełniane są danymi statystyki publicznej (BDR GUS). Udział jednostek samorządu w badaniach umożliwia dokonywanie porównań między nimi, przy użyciu wielu wskaźników pozwalających na ocenę nakładów i efektów świadczonych usług. Jest także podstawą do stworzenia systemu benchmarkingu w zakresie dostarczania usług publicznych, a więc w zamierzeniach powinien pozwolić na dokonanie czterech kroków, z jakich składa się każdy system benchmarkingu [Potkański 2008]:

- zmierzenie podstawowych parametrów usług w miastach, które w nim uczestniczą,
  - możliwość porównań tych miast w sposób ścisły,
  - dokonanie analizy sposobu dostarczania usług w miastach które uczestniczą w systemie,
  - udoskonalenie swoich własnych metod dostarczania usług.
- SAS jest portalem internetowym ([www.sas.zmp.poznan.pl](http://www.sas.zmp.poznan.pl)), składającym się z sześciu modułów:

- 1) Monitorowanie usług publicznych - pozyskiwanie danych z BDR oraz z ankiet wypełnionych przez jednostki samorządowe; monitoringiem objęto dotąd 6 sektorów usług;
- 2) Obraz miasta – zestawienia graficzne i tabelaryczne w kolejnych wybranych latach lub w porównaniu z wybranymi miastami,
- 3) Prezentacja wskaźników wg dziedzin i sektorów usług – zestawienia graficzne i tabelaryczne przedstawiające obraz sytuacji w danym sektorze usług lub w danej dziedzinie przekrojowej,
- 4) Grupy Wymiany Doświadczeń - system wymiany doświadczeń między jednostkami samorządu,
- 5) Badania ankietowe mieszkańców - metodologia i kwestionariusze badań ankietowych odbiorców usług w różnych sektorach i oceny jakości życia,
- 6) Baza dobrych praktyk zarządzania w jednostkach samorządu – baza skatalogowanych opisów przykładów dobrego zarządzania usługami społecznymi i technicznym, które zostały nagrodzone w konkursach „Samorządowy Lider Zarządzania 2007 i 2008” ([www.jst.org.pl](http://www.jst.org.pl)).

Wszystkie moduły tworzą system analityczno-edukacyjny dostępny dla zainteresowanych samorządów oraz przedstawicieli społeczności lokalnych. Dla wszystkich modułów projektu centralnym punktem jest baza informacji o kosztach i wynikach usług, które są obudowane dodatkowo informacjami z 4 dziedzin przekrojowych. Celem partnerów projektu jest zbudowanie tego systemu tak, aby był on w pełni użyteczny dla jednostek samorządu w kraju – przyczyniając się do podniesienia jakości i efektywności zarządzania usługami, a poprzez to, do tworzenia wyższej jakości życia mieszkańców.

Od 2007 r. Związek Miast Polskich pracuje nad rozszerzeniem analiz SAS, tak aby wykorzystać dane istniejące już w statystyce publicznej (GUS, MF, MEN, inne), przetwarzając je i prezentując w postaci możliwie najbardziej dostosowanej do celów zarządzania w jednostkach samorządu. Będą one przydatne np. przy opracowywaniu lub aktualizacji dokumentów strategicznych i operacyjnych samorządu i jego jednostek organizacyjnych, a także do przygotowywania części diagnostycznej studiów wykonalności do projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, oraz do monitorowania rezultatów i oddziaływania własnych i zewnętrznie finansowanych programów rozwojowych. Dzięki wsparciu finansowemu ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego od 2009 r. oprogramowanie na stronie internetowej ZMP będzie obsługiwało nie tylko miasta lecz wszystkie kategorie gmin i powiatów.



## **SYSTEMY ZAPEWNIENIA JAKOŚCI ISO**

System zarządzania jakością wg norm ISO jest wstępnym etapem porządkującym problematykę zarządzania jakością i fundamentem wdrażania TQM. System ten jest stosowany na całym świecie i łatwy do wprowadzenia w każdym typie organizacji. Zewnętrzny audyt przez jednostkę certyfikującą jest dodatkowym czynnikiem mobilizującym załogę, a certyfikat źródłem prestiżu.

System zarządzania jakością ma za zadanie usprawnić działania administracyjne i ułatwić obywatelom korzystanie z usług urzędu [Ostrowski 2004]. Z drugiej strony przyczynia się do poprawy wizerunku urzędu jako wiarygodnej instytucji, która prowadzi określoną politykę jakości i do której obywatele mogą mieć zaufanie. System zarządzania jakością, mimo iż oddziałuje na całą jednostkę terytorialną, jest wdrażany tylko w urzędzie. Nie obejmuje jednostek podległych i zależnych. Nie można zatem uzyskać certyfikatu systemu jakości dla gminy, ze względu na założenia i kryteria przyjęte w normach ISO 9000. Istnieje jednak możliwość stosowania modeli zarządzania opartych na normach ISO 9000 dla praktycznie wszystkich rodzajów usług świadczonych przez urzędy. Uzyskanie takiego standardu wymaga zasadniczych zmian w sferze zarządzania urzędem, który staje się funkcjonalny i bardziej przyjazny dla klienta.

Pierwszym polskim urzędem, który podjął ryzyko takiego wyzwania, był Urząd Miejski w Dzierżoniu (1999 r.), a następnie Urząd Miejski w Kwidzynie (certyfikat ISO 9001). W 2000 r. certyfikat uzyskał pierwszy powiat w Polsce (raciborski) [Wysocki 2001]. Do Dzierżoniu i Kwidzyna dołączyły dwa duże miasta, Bielsko-Biała i Gliwice, urzędy miejskie w Śremie, Toruniu, Pabianicach, Urząd Gminy Warszawa-Ursynów, Starostwo Powiatowe w Pruszkowie oraz Małopolski Urząd Wojewódzki. Szacuje się, że około 50 urzędów administracji samorządowej znajduje się obecnie w różnych fazach wdrażania systemu jakości wg norm ISO 9000. Jest to dowód na to, że coraz więcej polskich jednostek administracji rządowej i samorządowej zamierza usprawnić swój system zarządzania i świadczyć usług publiczne wysokiej jakości.

## **POWSZECHNY MODEL OCENY (CAF)**

Model powszechnej oceny (The Common Assessment Framework - CAF) został opracowany z myślą o instytucjach rządowych i jednostkach administracji samorządowej, w celu dostarczenia prostego i przystosowanego do ich specyfiki narzędzia samooceny. Model jest narzędziem kompleksowego zarządzania jakością (TQM) [Nowak 2006] i opiera się o kwestionariusz, który kompleksowo diagnozuje problemy danej jednostki administracji publicznej, a wyniki tej samooceny mogą być porównane z wynikami innych obiektów. Opracowano go w oparciu o Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM). Metoda CAF zakłada, że osiągnięcie celów organizacji jest uzależnione od jakości przywództwa, strategii i planowania, ludzi, partnerstwa i zasobów oraz procesów. Są to tzw. kryteria potencjału, w ramach których organizacja powinna

podejmować określone działania, aby funkcjonować efektywnie. Działania te ocenia się w odniesieniu do wyników osiąganych przez organizację (zdefiniowanych w ramach tzw. kryteriów wyników). Model dostarcza prostych i łatwych w użyciu wytycznych, umożliwiających dokonanie samooceny organizacji publicznej.

W Polsce od 2002 r. stosowany przez różne organizacje i promowany przez spółkę Umbrella Consulting, która jest krajowym liderem w zakresie wdrażania systemów zarządzania jakością w urzędach administracji publicznej. Pilotażowy program wdrożenia CAF w Polsce realizowany był w 30 krajowych jednostkach administracji. Urząd kontrolowany jest w modelu CAF pod kątem 9 głównych kryteriów [Jendra 2007].

- przywództwa,
- zarządzania zasobami ludzkimi,
- strategii i planowania,
- partnerstwa i zasobów,
- procesów i zarządzania zmianą,
- relacji z pracownikami,
- relacji z klientami,
- relacji ze społeczeństwem,
- kluczowych wyników działalności.

Podliczenie wyników w tych kategoriach pokazuje osiągane przez urząd efekty. Wskazuje też, co w urzędzie trzeba poprawić. Naprawa funkcjonowania pracy urzędu prowadzona jest na zasadzie pętli Deminga (planuj - wykonaj - sprawdź – popraw). Efekty pracy muszą być stale badane, a organizacja i funkcjonowanie urzędu cały czas udoskonalane.

## PROJEKTY STRATEGICZNE W 2009 ROKU

Jednym z najważniejszych projektów, rozpoczynających się w 2009 r. jest pilotażowy projekt MSWiA pt. „*Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Powszechnego Modelu Samooceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonania poprzez szkolenie pracowników i pomoc doradcą*”. Jego celem jest upowszechnienie wiedzy na temat modelu i przygotowanie do jego wdrożenia. Od 2010 r. MSWiA planuje, iż wszystkie projekty konkursowe w ramach Działania 5.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) powinny zostać przygotowane za pomocą określonej metodologii do oceny potencjału i wyników (np. CAF) oraz planowania usprawnień zarządczych w urzędach administracji samorządowej. W 2009 r. stanowi to kryterium strategiczne. Kolejne projekty dotyczą m.in. pomocy doradczej i szkoleń, w tym w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym. W ramach projektu do 2010 roku zostanie przeszkolonych 1400 pracowników administracji samorządowej, w tym 100 w ramach pilotażu.

Podniesieniu kwalifikacji oraz poziomu wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania w samorządzie terytorialnym: wójtów (burmistrzów lub prezydentów) i ich zastępców, starostów i członków zarządu powiatu, marszałków województw i członków zarządów

województw, sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego oraz dyrektorów urzędów marszałkowskich służyć będzie też projekt „Akademia Liderów Samorządowych”. Poprawa zarządzania w samorządzie terytorialnym wymaga faktycznego przywództwa kierownictw jednostek samorządu terytorialnego oraz wiedzy na temat nowoczesnych narzędzi i metod zarządzania publicznego. Projekt ma charakter pilotażowy i jest wzorowany na podobnych programach szkoleniowych koordynowanych przez ministrów odpowiedzialnych za administrację publiczną w państwach członkowskich UE.

## PODSUMOWANIE

W Polsce odczuwalny jest deficyt zmian w administracji samorządowej, które prowadziłyby do przekształceń modelu biurokratycznego w model zarządzania publicznego. Poprawa jakości działania administracji samorządowej oraz jakości świadczonych przez nią usług publicznych wpisuje się w kilka pilotażowych projektów realizowanych w strukturach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach, województwach). Reformowanie administracji samorządowej i wzmacnianie jej potencjału instytucjonalnego powinno mieć charakter systemowy i strategiczny, a nie doraźny i instrumentalny. Oznacza to konieczność zaangażowania rządu, który przejmując politykę w tej dziedzinie, wpływać będzie na skalę procesów zmian, ich tempo i dobór skutecznych metod i technik zarządczych. Instrumentami procesu doskonalenia powinny być m.in. budżety zadaniowe, systemy zarządzania jakością, rozwiązania outsourcingowe, kodeksy etyczne pracowników, przejrzyste zasady finansowania zadań publicznych, jakość informacji publicznej, a także ewaluacja zarządzania publicznego.

## PIŚMIENNICTWO

- Jendra M., 2007: Urząd ma realizować zadania, a nie spełniać procedury, *Gazeta Samorządu i Administracji*. Nr 11.
- Kieżun W., 2005: *Koncepcje i teorie zarządzania publicznego [w:] Z teorii i praktyki zarządzania publicznego* (red.) B. Koźuch, T. Markowski. Wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie. Białystok.
- Mazur S., 2004. *Rozwój instytucjonalny*. Wyd. MSAP w Krakowie.
- Nowak J.F., 2006: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej*. Wyd. AE w Poznaniu.
- Ostrowski W., 2004: Normy ISO w administracji państwowej i samorządowej. „Fakty. Magazyn Gospodarczy”. Nr 6 (13).
- Pakoński K., 2003: *Zarządzanie finansowe i strategiczne*. Wyd. Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie.
- Potkański T., 2008: *System Analiz Samorządowych (SAS)*. Wyd. Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny w Lublinie.
- Program Rozwoju Instytucjonalnego [w:] [www.pri.dobrepraktyki.pl](http://www.pri.dobrepraktyki.pl).
- Program „Przejrzysta Polska” [w:] [www.przejrzystapolska.pl](http://www.przejrzystapolska.pl).
- Wysocki S., 2001: Jak poprawić jakość działania administracji publicznej. *Służba cywilna*. Nr. 2.
- Zalewski A., 2006: *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą [w:] Zarządzanie gospodarką i finansami gminy* (red.) Sochacka-Krysiak H. Wyd. SGH, Warszawa.

**UTILISATION OF PUBLIC MANAGEMENT INSTRUMENTS  
IN IMPROVEMENT TO INSTITUTIONAL POTENTIAL  
OF SELF-GOVERNMENTAL ADMINISTRATION IN POLAND**

**Abstract.** The aim of the study is to present instruments which increase efficiency of self-governmental administration' functioning. There were presented programmes and projects realised by self-governmental territorial entities in Poland which base on the concept of the new public management (NPM) and participation of inhabitants in public affairs' management. Proposed solutions require promotion and preparation of advantageous conditions in order to implement them in practice of public sector management in Poland.

**Key words:** public management, institutional potential, improvement in quality

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.12.2008