



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Stan rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej Poziom rozwoju i kierunki doskonalenia

**Dr Justyna Wiktorowicz**

**Dr Izabela Kołodziejczyk-Olczak**



# Plan prezentacji

- Wprowadzenie teoretyczne
- Znajomość zagadnienia rozwoju instytucjonalnego przez JST
- Strategia i inne dokumenty strategiczne
- Dobre praktyki, benchmarking
- Zarządzanie finansowe
- Zarządzanie projektami
- Zarządzanie jakością
- Elektroniczny obieg dokumentów
- Badanie satysfakcji mieszkańców
- Stopień wdrożeń rozwiązań zarządczych
- Rekomendacje



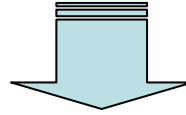
# Wprowadzenie

## Zarządzanie publiczne

- ✓ **ujęcie dynamiczne** – zarządzanie publiczne polega na realizacji programów publicznych, zaspokajających istotne potrzeby społeczne,
- ✓ **podjęcie przedmiotowe** - zarządzanie w sektorze publicznym, koncentrowanie się na naturze działalności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny,
- ✓ **podjęcie podmiotowe** - zarządzanie sprawami publicznymi, koncentrowanie się na problemach stawianych do rozwiązania przez sektor publiczny.



# New Public Management



## zwiększenie efektywności sektora publicznego



- ⇒ nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów,
- ⇒ wyznaczanie celów i monitorowanie wyników,
- ⇒ wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych,
- ⇒ zarządzania wynikami, w celu zapewnienia efektywnych usług publicznych m.in. poprzez nacisk na jakość usług.



**zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej w oparciu o rachunek ekonomiczny i efektywnościowy**



## Reformy w zakresie zarządzania publicznego



zmiany w obszarze  
strategicznym  
(określenie wizji, misji,  
celów rozwojowych)

zmiany struktur  
organizacyjnych  
i procesów  
(zmiany proceduralne)

zmiany kultury  
organizacji publicznej



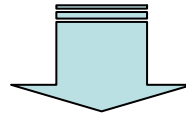
## Rozwój instytucjonalny administracji publicznej

**Rozwój instytucjonalny** obejmuje tworzenie zasad i mechanizmów oraz ich stosowanie w celu podniesienia sprawności działania urzędów administracji samorządowej w podstawowych obszarach ich aktywności, tj.:

- zarządzania strategicznego,
- zarządzania finansowego,
- zarządzania zasobami ludzkimi,
- świadczenia usług publicznych,
- komunikacji społecznej,
- tworzenia ram i warunków dla wspierania przedsiębiorczości.



# Obszary zarządzania wdrażane w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego



- I. Zarządzanie strategiczne i finansowe**
- II. Organizacja i funkcjonowanie urzędu**
- III. Zarządzanie kadrami
- IV. Usługi publiczne, w tym komunalne**
- V. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego
- VI. Stymulowanie rozwoju gospodarczego
- VII. Zarządzanie projektami**
- VIII. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego
- IX. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji





# Ocena rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w świetle badań terenowych



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

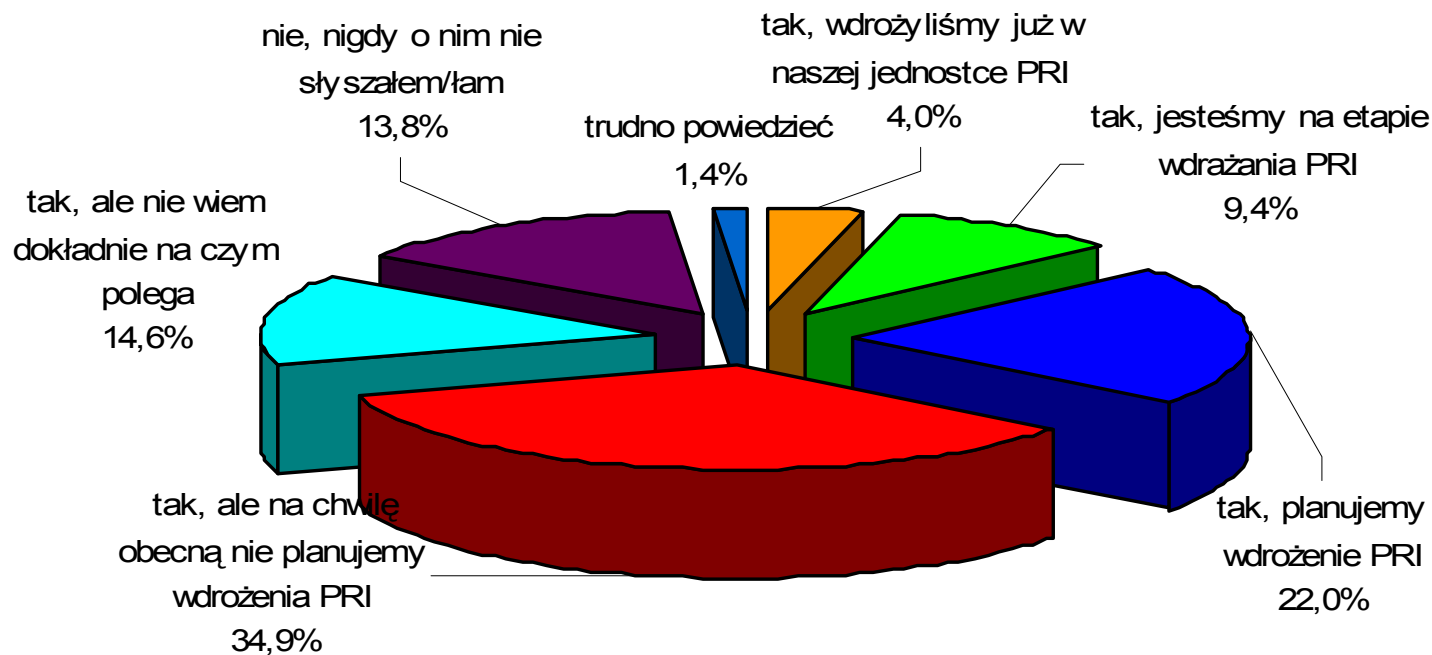


**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





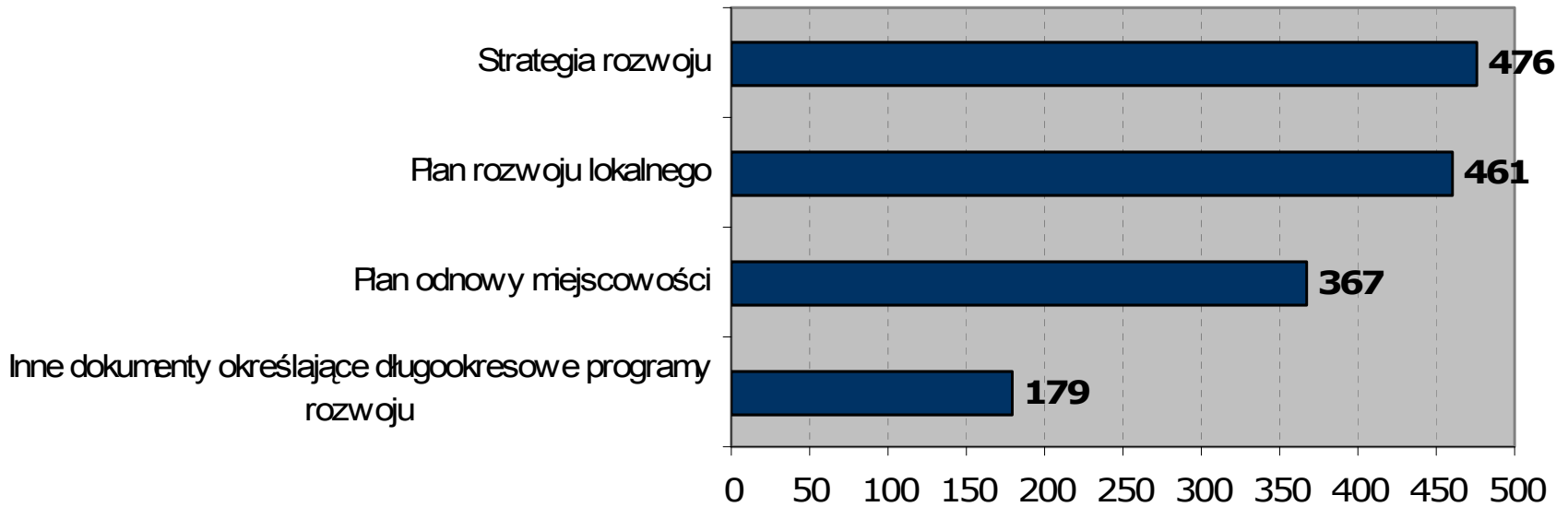
## Czy zetknął się Pan/i z pojęciem rozwoju instytucjonalnego administracji? (N=501, w %)



Za wdrażanie PRI odpowiedzialni są najczęściej sekretarze JST (zwykle rozszerza się zakres ich dotychczasowych obowiązków).

# Opracowywane dokumenty strategiczne

(N=501, w liczbach bezwzgl.)



wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne oraz strategie innowacji, wieloletnie plany rozwoju, plany z zakresu realizacji polityk sektorowych: plany i programy rozwiązywania różnego typu problemów społecznych, plany z zakresu ochrony środowiska



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Opracowywane dokumenty strategiczne (2)

Wyszczególnienie		TYP JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO						Ogółem
		Województwo	Powiat ziemski	Powiat grodzki	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	
Strategia rozwoju	Liczebność	16	77	19	39	127	198	<b>476</b>
	%	100,0	96,3	100,0	90,7	96,9	93,4	<b>95,0</b>
Plan rozwoju lokalnego	Liczebność	8	74	17	39	127	196	<b>461</b>
	%	50,0	92,5	89,5	90,7	96,9	92,5	<b>92,0</b>
Plan odnowy miejscowości	Liczebność	6	9	15	28	115	194	<b>367</b>
	%	37,5	11,3	78,9	65,1	87,8	91,5	<b>73,3</b>
Inne dokumenty określające długookresowe programy rozwoju	Liczebność	11	27	5	13	57	71	<b>184</b>
	%	68,8	33,8	26,3	30,2	43,5	33,5	<b>36,7</b>

$N_k$  – liczba jednostek danego typu (województwo –  $N_1=16$ , powiat ziemski –  $N_2=80$ , powiat grodzki –  $N_3=19$ , gmina miejska –  $N_4=43$ , gmina miejsko-wiejska –  $N_5=131$ , gmina wiejska –  $N_6=212$ )

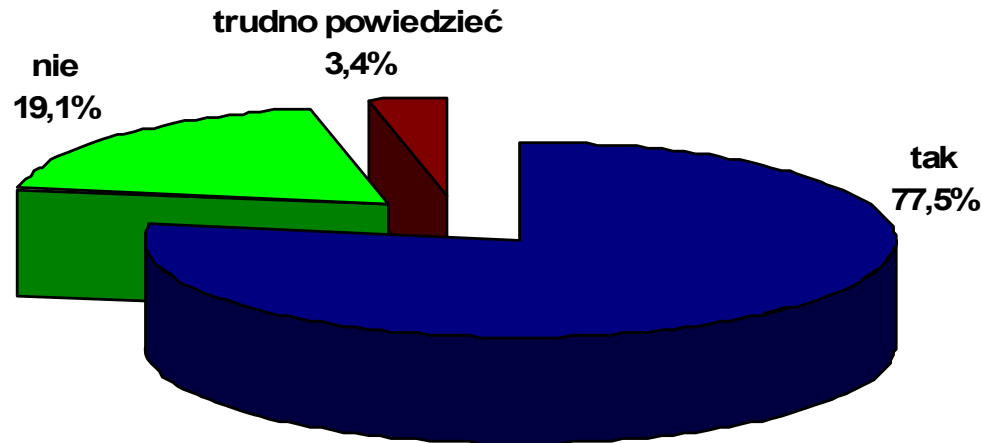
**Głównym ograniczeniem w zakresie wdrażania programów strategicznych były możliwości finansowe jednostek**



# Pozyskiwanie uwag od partnerów społecznych



Czy państwa jednostka pozyskuje od partnerów społecznych uwagi i wnioski dotyczące realizacji strategii?  
(N=476, w %)



Dominująca liczba JST pozyskuje uwagi od partnerów społecznych, ale około 20% tego nie robi widać wyraźnie mniejsze (68,7%) zainteresowanie praktykami konsultacji społecznych w gminach wiejskich niż w gminach miejskich (89,7%). Może to wynikać z pozornego, istniejącego w mniemaniu władarzy, bliższego i bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami w mniejszych zbiorowościach.



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



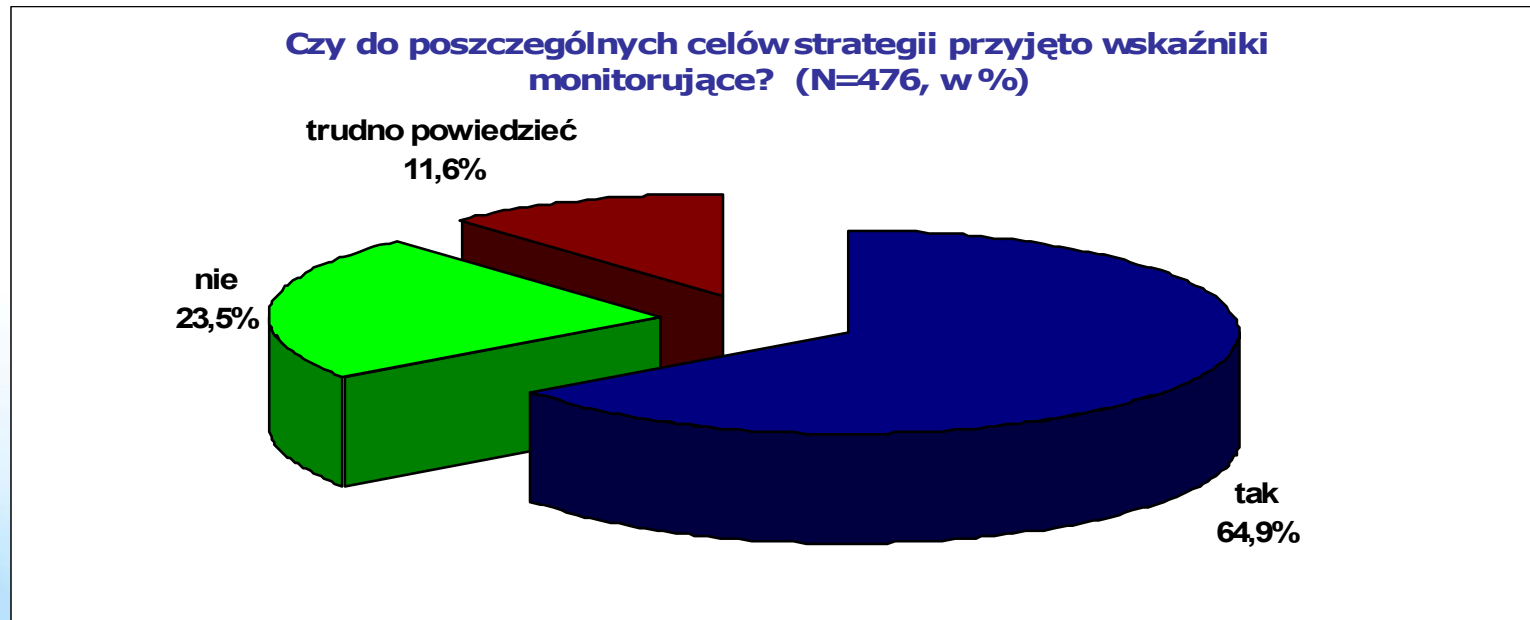
# Hierarchizacja i operacjonalizacja celów

Strategia będąca wiązką najważniejszych celów powinna być punktem wyjścia do ich hierarchizacji i operacjonalizacji.

Respondenci deklarują w zdecydowanej większości hierarchizację celów **(90,3%)** i niewiele rzadziej - ich operacjonalizację **(87,0%)**



# Monitoring



112 jednostek (23,5% badanych) nie przyjęło wskaźników pozwalających na monitoring realizacji strategii, a 55 (11,6%) ma trudności z podaniem właściwej odpowiedzi

# Dobre praktyki i benchmarking

- Działania obejmujące **benchmarking** w organizacjach publicznych koncentrują się przede wszystkim na zarządzaniu jakością w oparciu o normy ISO oraz podnoszeniu efektywności pracy instytucji państwowych
- Korzystanie z **dobrych praktyk** traktuje się jako niezbędny element systemu doskonalenia zarządzania
- JST porównują się zwłaszcza:
  - z **jednostkami o zbliżonym do swojego potencjale** (deklaruje to ponad 90% respondentów, w tym co 10 robi to zawsze, a kolejne 45% - często).
  - z rozwiązań wypracowanych przez inne **jednostki krajowe** (ok. 60% badanych),
  - znacznie rzadziej – z rozwiązań zagranicznych (jednostki na szczeblu wojewódzkim i powiatowym grodzkim).



# Zarządzanie finansowe

- ⇒ Budżet zadaniowy
- ⇒ Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI)
- ⇒ Wieloletni Plan Finansowy (WPF)
- ⇒ Pozyskiwanie środków na rozwój





# Budżet zadaniowy (1)

**Odp. na pyt. „Czy Pana/i zdaniem, budżet zadaniowy jest lepszym rozwiązaniem niż budżet tradycyjny?” wg typu jednostki**

Wyszczególnienie		TYP JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO						Ogółem
		Województwo	Powiat ziemski	Powiat grodzki	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	
tak	Liczebność	14	48	11	21	69	94	257
	%	87,5	60,0	57,9	48,8	52,7	44,3	51,3
nie	Liczebność	1	7	0	5	7	32	52
	%	6,3	8,8	0,0	11,6	5,3	15,1	10,4
trudno powiedzieć/ brak odp.	Liczebność	1	25	8	17	55	86	191
	%	6,3	31,3	42,1	39,5	42,0	40,5	38,3
Ogółem ( $N_k$ )	Liczebność	16	80	19	43	131	212	501
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$N_k$  – liczba jednostek danego typu

**Budżet zadaniowy jest pozytywnie oceniany przez JST (zwłaszcza na wyższych szczeblach administracji samorządowej), jednak w praktyce jest rzadko wykorzystany (szacuje się, że stosuje go ok. 20% JST).**

**Występowanie budżetu zadaniowego deklarowali najczęściej przedstawiciele kadry kierowniczej urzędów marszałkowskich oraz gmin miejskich, zatrudniających od 101 do 500 pracowników.**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Budżet zadaniowy (2)

## Główne zalety budżetu zadaniowego

- jest spójny z pozostałymi narzędziami zarządzania strategicznego, planem inwestycyjnym i finansowym,
- jest bardziej przejrzysty, czytelny, zrozumiały,
- jest bardziej elastyczny, można go dostosować do bieżących sytuacji,
- pozwala na uwzględnienie wszystkich kosztów danego zadania, eliminuje możliwość ciągłego „mieszania” w budżecie,
- jest bardziej konkretny, zadania są jasno określone, co ułatwia ich realizację, a także przedstawienie efektów działania społeczeństwu,
- jest mniej podatny na manipulacje, jest łatwiejszy do oceny przez obywateli,
- cele są jasno określone, a zadania czytelnie powiązane z celami strategicznymi,
- pozwala na większą efektywność wykorzystania środków finansowych, łatwiejsze jest planowanie i kontrola wydatkowania środków,
- dyscyplinuje władze, przez co ogranicza rozrzutność na wiele drobnych zadań, a co więcej – motywuje osoby odpowiedzialne do działania i konsekwencji w działaniu,
- usprawnia realizację zadań inwestycyjnych, w tym zwłaszcza wykorzystanie środków unijnych, jest wygodniejszy dla jednostek, które się rozwijają i inwestują,
- możliwość lepszej aktualizacji kompetencji pracowników.



# Budżet zadaniowy (3)

## Główne wady budżetu zadaniowego

- pojawia się konieczność zatrudnienia dodatkowego pracownika,
- jego przygotowanie jest bardziej czasochłonne,
- jest to nowa formuła, wymagająca zmiany sposobu myślenia (a na to nie wszystkie JST są przygotowane),
- korzyści są mniejsze niż koszty (trzeba byłoby tworzyć równoległe z budżetem tradycyjnym ten zadaniowy),
- „są opinie, że będzie trudniej”,
- w miastach jest bardziej potrzebny, lepsze rozwiązanie dla większych jednostek administracyjnych,
- budżet zadaniowy nie jest konieczny, gdy budżet jednostki jest za mały.



# WPF a WPI

**Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) wdrożyło ponad 90% jednostek.**

**Wieloletni Plan Finansowy (WPF) wdrożyło ok. 60% jednostek  
(najlepiej wypadają powiaty grodzkie).**

**Nie jest przy tym decydujący potencjał jednostki mierzony wielkością zatrudnienia, wysokością budżetu, ani wartością planowanych inwestycji.**

**Obydwa dokumenty powinny być ze sobą skoordynowane, jednak posiadanie WPI nie jest wyznacznikiem posiadania WPF i na odwrót.**

**W większości jednostek WPI i WPF są ze sobą skoordynowane.**

**Co więcej, są one skoordynowane ze strategią rozwoju.**

**Skróconą wersją WPF i WPI dysponuje ok. 60% powiatów grodzkich wobec niespełna 50% gmin wiejskich i powiatów ziemskich.**





# Pozyskiwanie środków na rozwój

Ponad 95% badanych jednostek pozyskało w ciągu ostatnich 4 lat dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych i/lub Funduszu Spójności.

**Jest to duża aktywność JST, przy czym jest ona zróżnicowana**



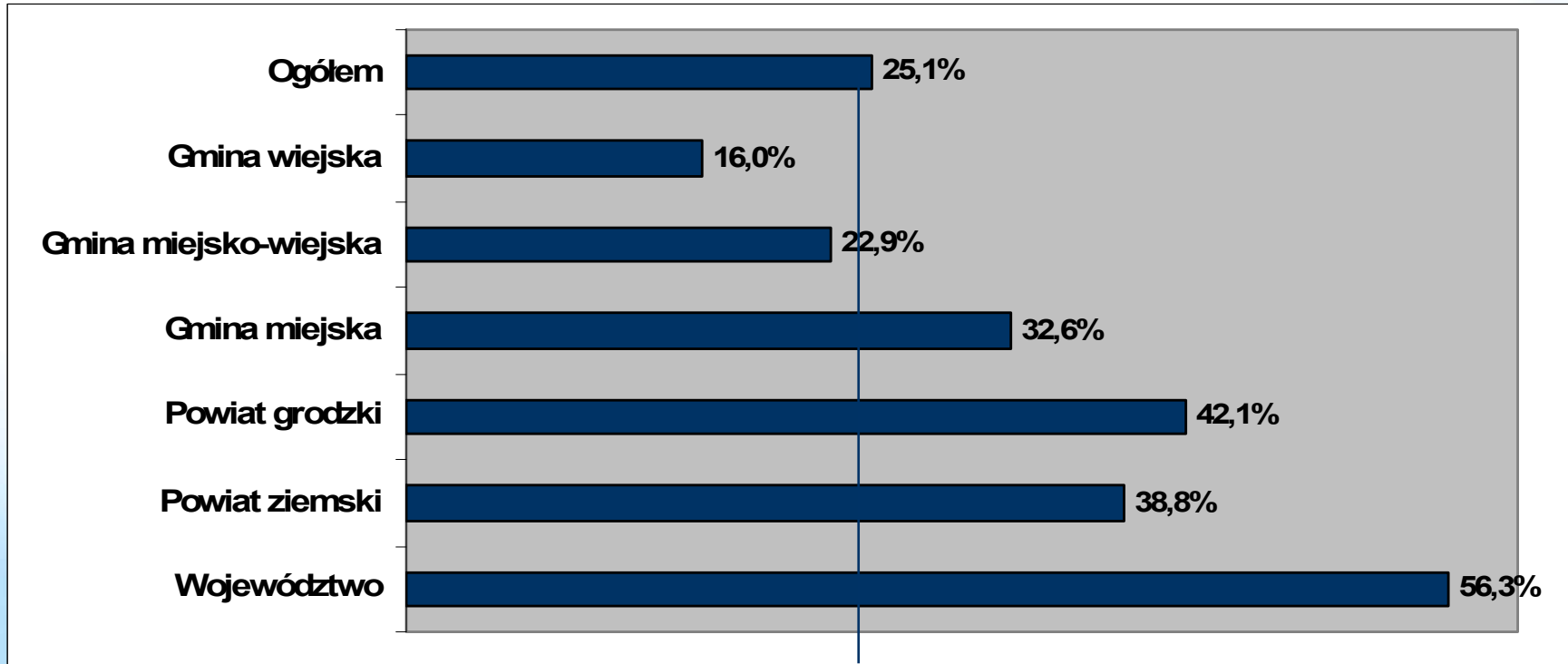
**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



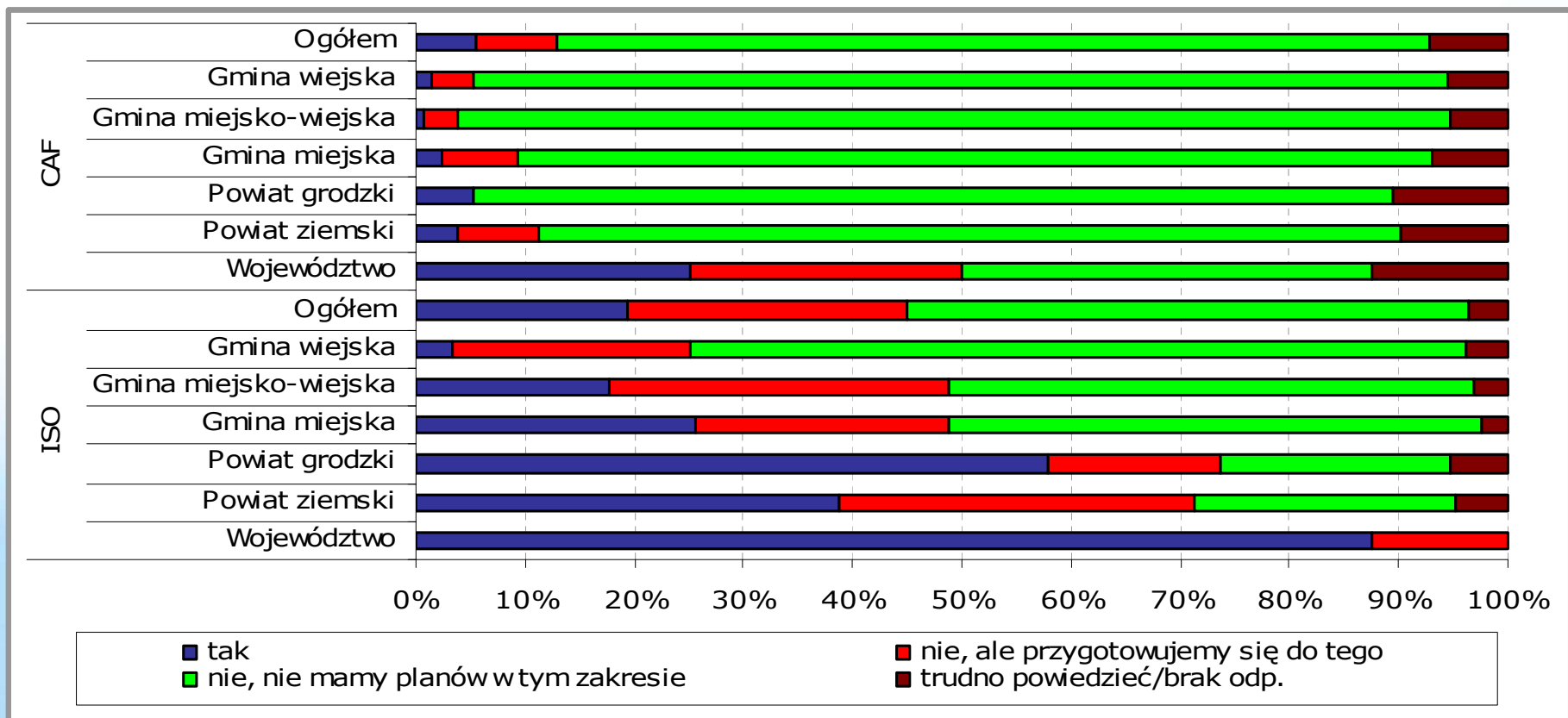
# Wdrożenie systemu zarządzania projektami



**Do liderów w zakresie wdrażania systemu zarządzania projektami należą małopolskie (z odsetkiem ok. 37%), pomorskie (ok. 35%), opolskie (33%), a także śląskie i wielkopolskie (ok. 30%). Naj słabiej natomiast wypada województwo łódzkie (ok. 10%).**



# Systemy zarządzania jakością



## Średnio dla Polski

wdrożono  
na etapie przygotowań

	ISO	CAF
wdrożono	19,4%	5,6%
na etapie przygotowań	25,5%	7,2%

„(..) naszą filozofią przy wdrażaniu systemu zarządzania jakością było dostosowanie norm do urzędu a nie urzędu do norm”



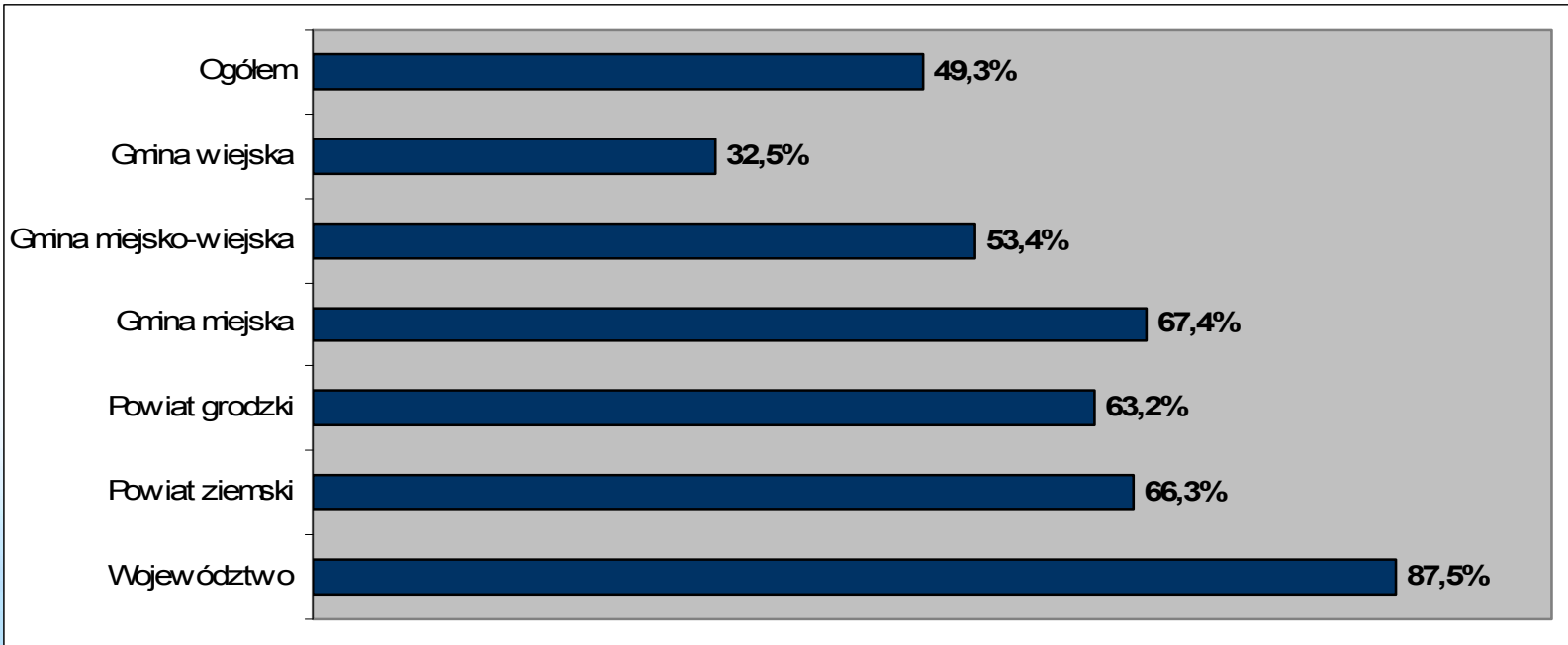
KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Elektroniczny obieg dokumentów



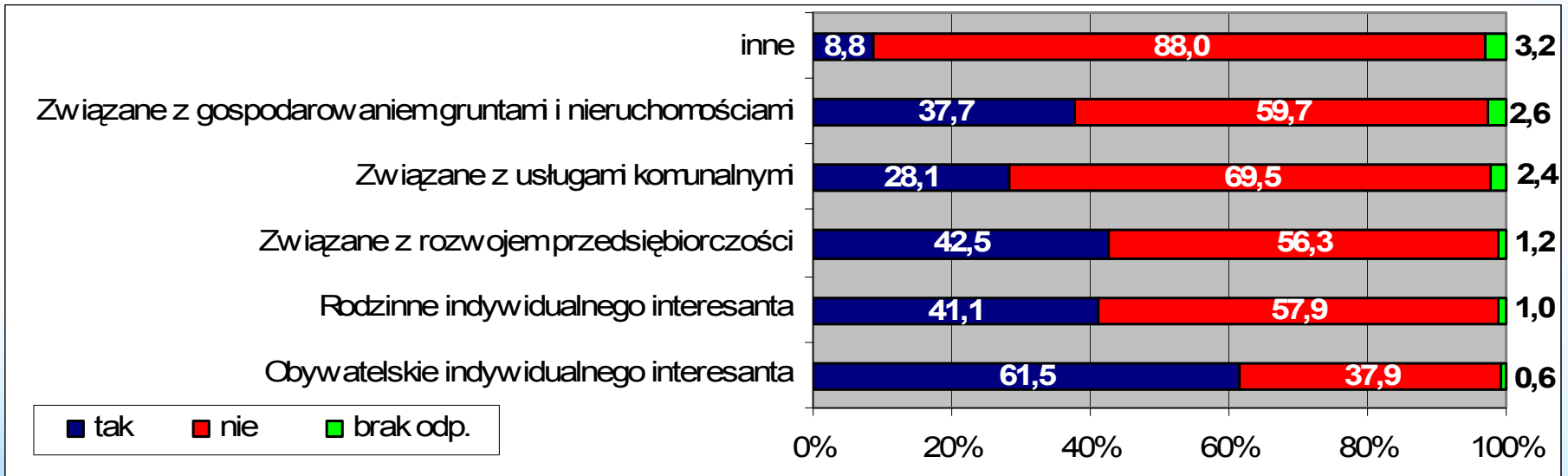
**Elektroniczny obieg dokumentów funkcjonuje obecnie głównie w dużych jednostkach.**

**Liderem we wdrażaniu jest województwo podlaskie – wdrożyło go 75% jednostek. Na drugim biegunie są jednostki zlokalizowane w województwach: kujawsko-pomorskim (ze wskaźnikiem 29,6%) i lubuskim (31,6%), w tym zwłaszcza te o mniejszych możliwościach finansowania.**





# Możliwość załatwiania spraw on-line



Na plan pierwszy wysuwają się sprawy obywatelskie. Najczęściej wymieniano udostępnianie druków, formularzy czy ankiet.

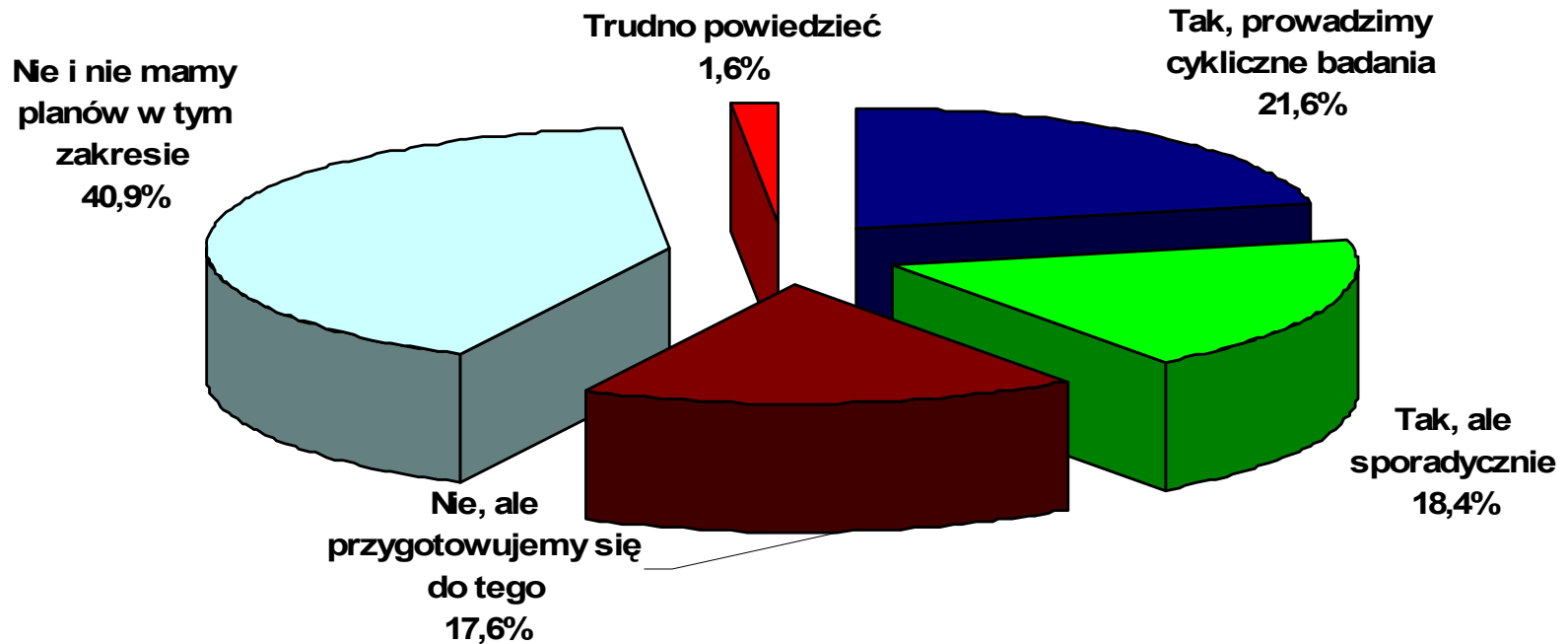
# Badanie satysfakcji mieszkańców

- Zapewnienie **kompletności** dostępnych usług publicznych;
- Zagwarantowanie **powszechności dostępu**;
- Zapewnienie odpowiedniego **standardu** i **stałego doskonalenia** jakości świadczonych usług publicznych;
- Zapewnienie stałego zwiększania **udziału mieszkańców** oraz ich organizacji, instytucji i firm w kształtowaniu i realizowaniu usług publicznych.



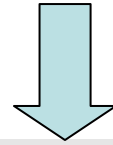
# Badanie satysfakcji mieszkańców

Czy w Państwa jednostce badany jest poziom satysfakcji mieszkańców z usług publicznych? (N=501, w %)





# Zaawansowany stopień wdrożeń rozwiązań zarządczych



Opracowanie strategii rozwoju

Hierarchizacja celów strategii

Operacjonalizowanie celów strategii

Opracowanie planu rozwoju lokalnego

Plan odnowy miejscowości

Szacunkowe koszty realizacji celów w strategii

Uwzględnienie potencjalnych źródeł finansowania w strategii

Wieloletni Plan Inwestycyjny

Skoordynowanie WPI, WPF i strategii

Konsultacje społeczne dot. realizacji strategii

Wykorzystywanie „Dobrych Praktyk”

Kontakty z partnerskimi miastami, gminami itp.

Tradycyjne narzędzia informatyczne

Oprogramowanie komputerowe stworzone na wewnętrzne potrzeby urzędu



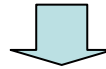
**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Umiarkowany stopień wdrożeń rozwiązań zarządczych



Procedury służące monitorowaniu, korygowaniu i optymalizacji strategii

Stosowanie wskaźników monitorujących strategię

Dysponowanie skróconą wersją WPI i WPF

Aktualna diagnoza sytuacji wewnętrznej

Wykorzystywanie rozwiązań wypracowanych przez inne jednostki

Wieloletni Plan Finansowy

Badanie satysfakcji klienta

Systemy zarządzania jakością klasy ISO

System informatyczny do obsługi zamówień publicznych

Funkcjonowanie elektronicznego systemu obiegu dokumentów

Sprawy załatwiane on-line: zw. z rozwojem przedsiębiorczości

Sprawy załatwiane on-line: obywatelskie indywidualnego interesanta

Sprawy załatwiane on-line: rodzinne indywidualnego interesanta

Sprawy załatwiane on-line: zw. z gospodarowaniem gruntami i nieruch.

Program Rozwoju Instytucjonalnego\*

Budżet zadaniowy\*



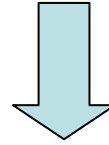
**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Niski stopień wdrożeń rozwiązań zarządczych



Wdrożenie systemu zarządzania projektami

Ogólny model oceny CAF

System zintegrowany klasy ERP

Model EFQM

Sprawy załatwiane on-line: zw. z usługami komunalnymi

Opracowywanie procedury określania katalogu usług

Stosowanie wskaźników efektywności usług publicznych

Opracowywanie wieloletniego planu dostarczania usług publicznych

Opracowywanie planu operacyjnego dostarczania usług publicznych

Opracowywanie planu rozszerzenia oferty usług publicznych  
i dopuszczenia konkurencji





# Rekomendacje



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*

**R1.** Najważniejsze dokumenty strategiczne powinny być opracowywane przez zespoły obejmujące wyspecjalizowaną kadrę JST, w tym zwłaszcza kadrę zarządzającą, przy wsparciu ekspertów zewnętrznych. Dotyczy to zwłaszcza małych jednostek, które obecnie niedostatki kadrowe rekompensują sędowaniem odpowiedzialności za przygotowanie dokumentów na osoby (instytucje) spoza organizacji. Przygotowanie strategii powinno być efektem wymiany doświadczeń i wiedzy osób z wewnątrz i z zewnątrz organizacji.





**R2.** Jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od zakresu realizowanych zadań, powinny opracować zbiór wskaźników monitorujących realizację strategii i umożliwiających szybką reakcję na zmiany warunków otoczenia poprzez jej aktualizację.



**R3.** Konieczna jest intensyfikacja działań informacyjnych związanych z promowaniem koncepcji budżetu zadaniowego, ponieważ obecnie wiedza w tym zakresie w wielu JST jest zbyt mała. Budżet zadaniowy jawi się jako użyteczna, nowoczesna metoda służąca zarządzaniu strategicznemu.

Popularyzacji informacji na temat budowy tego instrumentu oraz doskonaleniu praktyk wykorzystania może służyć transfer wiedzy oraz szkolenia oparte na przykład na coachingu. Obok partnerów zewnętrznych warto włączyć w te działania przedstawicieli JST, których wiedza i doświadczenie w stosowaniu budżetu zadaniowego są bardzo użyteczne, zwłaszcza w ujęciu aplikacyjnym.



**R3.** Należy kontynuować wdrażanie systemów zarządzania jakością do praktyki zarządzania JST. Dobrym nośnikiem informacji o zaletach tych rozwiązań są „Dobre Praktyki”, Grupy Wymiany Doświadczeń czy program „SAS”. Szersze czerpanie z doświadczeń innych urzędów przy wdrożeniach modelu samooceny CAF jako bufor niwelujący opór wobec zmian. Dobrze oceniamy działania MSWiA w tym zakresie (w tym zwłaszcza założenia pilotażowego programu w zakresie Wspólnej Metody Oceny CAF).



**R4.** Mając na uwadze bardzo intensywnie zachodzący proces tworzenia się w Polsce wszechstronnych związków miast partnerskich, staje się on doskonałym polem do wykorzystania tych kontaktów do wymiany doświadczeń w dziedzinie rozwoju poprzez benchmarking.

Dobre praktyki nie mogą być bezpośrednio i w całości skopiowane i przeniesione do innych JST, zawsze muszą podlegać twórczej adaptacji.



**R5.** Zaleca się szersze wykorzystanie doświadczeń biznesu i ośrodków akademickich w zakresie badania satysfakcji społeczności lokalnej korzystającej z usług JST

**R6.** Zaleca się szersze wykorzystanie wskaźników efektywności usług publicznych.

**R7.** Konieczne staje się zintensyfikowanie rozwoju elektronicznej administracji.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**R8.** Wdrażanie rozwiązań w sferze zarządzania powinno opierać się na dwojakich praktykach – narzucanych administracyjnie oraz na pobudzaniu motywacji posiadania rozwiązań poprzez perswazyjne szerzenie informacji o korzyściach i ułatwieniach płynących z ich stosowania.

Warto również poprzedzać wprowadzenie innowacyjnych, jednakże uciążliwych dla samorządów, rozwiązań w zakresie zarządzania, projektami pilotażowymi, pozwalającymi na testowanie w praktyce proponowanych rozwiązań w celu ograniczenia ewentualnych zagrożeń i barier ich szerszej implementacji.



**R9.** Należy promować i premiować inicjatywy kadry zaangażowanej w inicjowanie i wdrażanie innowacyjnych metod wspierających zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego, a także większą wagę przywiązywać do kwestii kultury organizacyjnej organizacji.

Warto przy tym korzystać z dobrych praktyk (nie tylko z poziomu administracji, ale i biznesu) oraz benchmarkingu. Dobrym kierunkiem jest również szersza współpraca z ośrodkami akademickimi.



**R10.** Postuluje się większą wymianę doświadczeń i informacji między jednostkami. Rzeczywiste odniesienie do innych może umożliwić sprawniejsze funkcjonowanie w przyszłości. Postuluje się przy tym zinstytucjonalizowanie wymiany doświadczeń między JST, poprzez tworzenie płaszczyzn i form wymiany dobrych praktyk (zarówno on-line, jak i w kontaktach bezpośrednich) np. spotkania w podregionach, konferencje, seminaria tematyczne.

Dobrym rozwiązaniem byłoby również stworzenie na poziomie każdego województwa Centrum Informacji, które koordynowałoby prace w tym zakresie.







# Dziękujemy za uwagę

[justynawiktorowicz@uni.lodz.pl](mailto:justynawiktorowicz@uni.lodz.pl)

[olczak@uni.lodz.pl](mailto:olczak@uni.lodz.pl)



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

