

*mgr Anna Pawłowska*¹
Sekretarz Miasta Częstochowy

OCENA POZIOMU ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO URZĘDU — DOŚWIADCZENIA URZĘDU MIASTA CZĘSTOCHOWY

Streszczenie

Istnieje potrzeba stałego doskonalenia funkcjonowania urzędu administracji samorządowej w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczenia usług publicznych. Działania modernizacyjne powinny się odnosić do uznanego wzorca dobrego urzędu. W treści artykułu przedstawione zostały starania podejmowane w Urzędzie Miasta Częstochowy o profesjonalizację zarządzania, poprzez zastosowanie Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI).

Słowa kluczowe: administracja samorządowa, zarządzanie responsywne, samoocena

Summary

Evaluation of the level of institutional development of office — experience of the local government of Częstochowa

In order for the local administration to satisfactorily fulfil its tasks, its functioning needs to be constantly perfected. Ideally, the modernisation should relate to an established pattern of good offices of the local government. The article presents the efforts made at the Urząd Miasta Częstochowy in order to improve management, by applying the Institutional Development Program.

Keywords: local government administration, public governance, assessment

Wstęp

Funkcjonowanie administracji samorządowej może wywierać istotny wpływ na rozwój wspólnoty lokalnej. W zakresie jej działania znajdują się zarówno sprawy

¹ Doktorantka na Uniwersytecie Jagiellońskim.

typowo proceduralne, regulowane bezpośrednio przepisami prawa, jak i różnorodne zadania dotyczące zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców. Sposób ich realizacji zależy od metodologii przyjętej bezpośrednio na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego. Organy gminy – Prezydent i Rada Miasta – są bezpośrednio wybierane przez mieszkańców i od ich oceny zależy możliwość sprawowania mandatu. Prezydent Miasta jest jednocześnie kierownikiem urzędu i jego sprawcza wola ma w dużym stopniu wpływ na poziom pracy administracji i wypełniania jej służebnej roli wobec wszystkich interesariuszy.

Uzyskanie wysokiej efektywności działań urzędu administracji publicznej wymaga bardzo dobrego rozpoznania zasobów danej organizacji i dokonywania rzetelnej samooceny w celu właściwego doboru metod zarządzania i zaprogramowania rozwoju pozwalającego świadczyć usługi publiczne na coraz wyższym poziomie. Zarządzanie urzędem powinno umożliwiać nieustanny proces uczenia się i rozwoju organizacji.

Samoocena i działania modernizacyjne Urzędu

Jednym z wymiarów profesjonalizmu zarządzania w administracji samorządowej jest cykliczne stosowanie metod samooceny, planowanie działań usprawniających, wdrażanie ich, a następnie ocena postępów, poprzedzająca sformułowanie kolejnego etapu usprawnień.

Przekonujące argumenty za stosowaniem mierników poziomu świadczenia usług publicznych jako elementu nowego myślenia o miejscu i zadaniach administracji publicznej w społecznościach lokalnych zawiera opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową „Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki” pod redakcją Wojciecha Misiąga [Misiąg, 2005].

W Urzędzie Miasta Częstochowy samoocena dokonana została po raz pierwszy w 2004 roku. Wykorzystano do tego metodę Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), opracowaną i zweryfikowaną jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego realizowanego w latach 2001–2004 przez konsorcjum Canadian Urban Institute i Małopolską Szkołę Administracji Publicznej w Krakowie, na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji [Zawicki, Mazur, 2004]. Narzędzie to oferuje czytelną strukturę modelu profesjonalnej administracji samorządowej (w wersji *public governance*) i jest łatwe do zastosowania ze względu na opis interpretacji wyników. Model PRI automatycznie podpowiada, jaki jest stan modelowy w ramach danego kryterium zarządzania, na jakim stadium rozwoju w tym zakresie znajduje się dany urząd oraz jakie narzędzia zarządzania powinno się stosować w tym właśnie momencie.

W praktyce Urzędu Miasta Częstochowy samoocena przeprowadzana była jako działanie integralnie powiązane z realizowanym systemem zarządzania jakością (wg normy ISO 9001 <http://www.czestochowa.pl/samorzad/folder.2006-03-30.2419232261/plonearticle.2006-03-30.0268362648?searchterm=ISO>). W procesie samooceny uczestniczyła kadra kierownicza wysokiego i śred-

niego szczebla zarządzania. Przewodnik do samooceny zawierał szczegółowy opis warunków koniecznych do spełnienia dla uzyskania pozytywnej oceny danego stadium rozwoju, co umożliwiało samodzielne sporządzanie samooceny. Wyniki były prezentowane i omawiane podczas odbywających się corocznie wyjazdowych spotkań samokształceniowych dla kadry kierowniczej Urzędu Miasta Częstochowy. Rezultaty tych prac za rok 2005 opublikowane zostały w raporcie dotyczącym funkcjonowania systemu zarządzania jakością, sporządzonym przez Pełnomocnika ds. Systemu Jakości i zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta, dostępnym dla wszystkich pracowników Urzędu poprzez intranet.

W tabeli 1 przedstawiono wyniki samooceny dokonanej metodą PRI za rok 2005 z zaznaczeniem różnic wynikających z porównania ocen z 2004 roku (w roku 2005 nastąpił wzrost ocen w niektórych kryteriach zarządzania – zostało to zaznaczone przez wyłuszczenie znaku „X” w tabeli). Cyfra „1” oznacza najniższe stadium rozwoju, a cyfra „5” najwyższe.

Tabela 1
Wyniki samooceny UM Częstochowy za 2005 rok, dokonanej metodą PRI

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium rozwoju				
		1	2	3	4	5
I Zarządzanie strategiczne i finansowe	1. Planowanie strategiczne	X	X			
	2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej	X	X			
	3. Wieloletnie planowanie inwestycyjne	X	X	X	X	X
	4. Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów	X	X			
II Organizacja i funkcjonowanie urzędu	5. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności	X	X	X	X	
	6. Zarządzanie procesami	X	X	X	X	X
	7. Efektywność komunikacji wewnętrznej	X	X	X	X	
III Zarządzanie kadrami	8. System rekrutacji personelu	X	X	X		
	9. System oceny i awansowania pracowników	X	X	X		
	10. System szkoleń i doskonalenia zawodowego	X	X	X		
IV Usługi publiczne, w tym komunalne	11. Standardy świadczenia usług publicznych	X	X	X	X	
	12. Planowanie świadczenia usług publicznych	X	X	X		
	13. Doskonalenie świadczenia usług publicznych	X	X			
V Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	14. Komunikacja i partycypacja społeczna	X	X	X		
	15. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	X	X	X	X	
	16. Wspieranie inicjatyw społecznych	X	X	X	X	X
VI Stymulowanie rozwoju gospodarczego	17. Program rozwoju gospodarczego	X	X	X		
VII Zarządzanie projektami	18. System zarządzania projektami	X	X			
VIII Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	19. Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	X	X	X	X	
IX Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	20. Kształtowanie postaw etycznych	X	X	X		

Źródło: Raport z funkcjonowania systemu zarządzania jakością w Urzędzie Miasta Częstochowy (2006), dokument wewnętrzny, publikacja: intranet.

Na podstawie rezultatów dokonywanej samooceny podejmowane były w Urzędzie Miasta Częstochowy działania naprawcze i modernizacyjne. Do szczególnie cennych usprawnień pomiędzy samooceną dokonaną w roku 2004 i 2005 zaliczyć można opracowanie algorytmów do wewnętrznych procesów pracy i zaimplementowanie ich do obowiązującego w Urzędzie elektronicznego systemu zarządzania dokumentami. Opracowany został również Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta Częstochowy, udostępniony do publicznej wiadomości za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Miasta oraz w Biurze Obsługi Interesanta. Dla pracowników zorganizowane zostały szkolenia z zakresu etyki.

Niska ocena w obszarze zarządzania kadrami była motywacją do podjęcia prac o długofalowym charakterze. Doraźnie dokonano oceny wewnętrznych procedur rekrutacji i oceny pracowników. W dłuższej perspektywie zaplanowane zostały prace związane z wdrożeniem profesjonalnego modelu zarządzania zasobami ludzkimi (HRM). Wymagało to inwestycji w kapitał ludzki i usprawnienia procesów związanych z zarządzaniem kadrami, z wykorzystaniem elektronicznych narzędzi ułatwiających kojarzenie tych procesów.

W 2008 roku podpisana została umowa na zakup i wdrożenie zintegrowanego informatycznego systemu zarządzania kadrami i płacami TETA Personal.NET oraz TETA HRM. Prace wdrożeniowe trwały prawie dwa lata i związane były z wieloma trudnościami. Do najistotniejszych z nich zaliczyć trzeba dokonującą się w tym czasie zmianę ustawy o pracownikach samorządowych, brak wystarczających zasobów firmy do realizacji zlecenia na rzecz podmiotu administracji publicznej oraz zmianę polityczną, jaka dokonała się w międzyczasie w gminie Miasta Częstochowy. Ostatecznie wdrożenie tego systemu nie objęło wszystkich zaplanowanych zmian.

W 2009 roku uzyskano dofinansowanie w wysokości 3 173 364,50 zł na realizację projektu „Profesjonalny Urząd”, przygotowanego przez spółkę „Certes” na potrzeby Urzędu Miasta Częstochowy, w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytetu Dobre Rządzenie, działania Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. Podstawą do sporządzenia wniosku o dofinansowanie były wyniki Analizy Instytucjonalnej dokonywanej na podstawie Programu Rozwoju Instytucjonalnego Gminy (PRI). Zakładany przez projekt rozwój umiejętności pracowników dotyczył w szczególności: oceniania pracowników, roli kierownika w organizacji, wartościowania stanowisk pracy, zarządzania projektowego i negocjacji społecznych. Za główny cel projektu przyjęto przygotowanie kadry kierowniczej i kluczowych pracowników oraz systemu organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy do wprowadzenia wartościowania stanowisk pracy oraz zaawansowanego podejścia do zarządzania przedsięwzięciami realizowanymi w Urzędzie metodą projektową. Projekt ten, z pewnymi modyfikacjami wynikającymi ze zmiany władzy politycznej, jest obecnie realizowany. Przeprowadzone dotychczas szkolenia były na wysokim poziomie i spotkały się z bardzo dużym uznaniem kadry kierowniczej i uczestniczących w nich pracowników.

Od 2009 roku Urząd Miasta Częstochowy brał udział również jako partner w działaniach związanych z aktualizacją metody Planowania Rozwoju

Instytucjonalnego w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach” priorytetu V Dobre Rządzenie programu operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowanego przez konsorcjum w składzie: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (lider projektu), Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich. Powstałe w wyniku tego projektu publikacje zawierają informacje niezbędne do dokonania oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego – obszary i kryteria zarządzania wraz ze szczegółowym opisem merytorycznym i dotyczącym zasad oceniania [Zawicki, 2010]. Aktualizacja tej metody polegała m.in. na szerszym wprowadzeniu elementów *public governance*.

Aktualnie model PRI składa się z 5 obszarów zarządzania, w ramach których znajdują się szczegółowe kryteria zarządzania:

- przywództwo i strategia (obejmujące ocenę przywództwa i zarządzania strategicznego);
- zarządzanie zasobami i procesami (obejmujące zarządzanie finansami, mieniem jednostki samorządu, zarządzanie przestrzenią, technologiami informacyjnymi, zarządzanie procesami oraz projektami);
- zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji (ocena funkcji planowania, rekrutacji, motywowania, oceny oraz doskonalenia zawodowego i etyki);
- partnerstwo (ocena wymiaru komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego, partnerstwa publiczno-publicznego, współpracy z przedsiębiorcami i partnerstwa publiczno-prywatnego);
- zarządzanie usługami publicznymi (administracyjnymi, społecznymi i technicznymi oraz specyficzną usługą: wspierania rozwoju gospodarczego).

Z przeprowadzonej powtórnie w 2011 roku samooceny wynika, że działania Urzędu Miasta podjęte w obszarze **zarządzanie kadrami** przyniosły pozytywne rezultaty. Mieszczące się w obszarze **zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji** kryterium **planowanie, rekrutacja i selekcja** osiągnęło najwyższe, piąte stadium rozwoju.

Czynniki wspomagające i utrudniające zmianę

Z perspektywy kilkuletnich doświadczeń związanych z dokonywaną samoocena i modernizacją funkcjonowania Urzędu Miasta można stwierdzić, że czynnikami sprzyjającymi tym działaniom były:

- silne przywództwo (Prezydent Miasta – sprzyjający wszelkim działaniom proinnowacyjnym),
- pozytywna atmosfera pracy i odpowiednie wykorzystanie potencjału pracowników-liderów zmian.

Spostrzeżenia te potwierdzają tezy zawarte w książce Petera Druckera, który stwierdza m.in.:

Duch organizacji rodzi się u góry. Organizacja o wielkim duchu bierze się z wielkiego ducha tych u szczytu. Jeżeli duch zanika, dzieje się tak dlatego, że góra się psuje; (...) przywództwo jest czymś najwyższej wagi i doprawdy nie ma go czym zastąpić. (...) Przywództwo polega na ukazywaniu szerszych horyzontów, podnoszeniu wydajności każdego z ludzi, budowaniu osobowości każdego z nich ponad ich naturalne ograniczenia [Drucker, 1994: 177–179].

Metodologicznym błędem popełnionym przy dokonywanej samoocenie było zaangażowanie zbyt małej ilości osób do uczestnictwa w dyskusji prowadzącej do ustalenia jej rezultatów. Analiza instytucjonalna została potraktowana jako informacja dla kierownictwa urzędu, uzasadniająca potrzebę działań modernizacyjnych. W ustalaniu poszczególnych ocen uczestniczyła kadra kierownicza wysokiego i średniego szczebla. Mimo publicznej dostępności wyników brak zaangażowania grup pracowniczych w poszczególnych elementach oceny mógł negatywnie wpłynąć na optymalizację wyników. Do tego rodzaju wniosków skłania ocena przebiegu szkoleń realizowanych w ramach projektu „Profesjonalny Urząd”. Udział zróżnicowanej grupy pracowniczej przy dokonywaniu oceny pracy Urzędu Miasta (z wykorzystaniem metodologii SWOT), w warunkach profesjonalnie zorganizowanej dyskusji, miał bardzo ciekawy przebieg i rezultaty.

Zaangażowanie pracowników ma również istotny wpływ na trwałość efektów wprowadzanych rozwiązań innowacyjnych. Z perspektywy czasu i zmian, które się dokonywały w konsekwencji zmiany na stanowiskach politycznych, widoczne jest, że najbardziej trwale rezultaty dotyczą tych elementów wdrożeń, w których od samego początku zaangażowani byli pracownicy z różnych poziomów struktury organizacyjnej Urzędu. Jest to trudne do realizacji, uwzględniając obowiązki wynikające z normalnej pracy Urzędu, ale warto się o to starać ze względu na skuteczność wprowadzanej zmiany.

Wnioski końcowe

Powyżej zostały opisane działania podejmowane przez Urząd Miasta Częstochowy w konsekwencji wyników Analizy Rozwoju Instytucjonalnego. Samoocena pracy urzędu okazała się istotnym stymulatorem do wprowadzania usprawnień w procesie zarządzania. Innym ważnym bodźcem do podejmowania działań modernizacyjnych w organizacji pracy Urzędu jest wymiana doświadczeń. Z perspektywy Częstochowy, jako podmioty aktywnie wspierające tę wymianę doświadczeń i wszelką działalność innowacyjną wymienić należy Związek Miast Polskich i Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”. Niestety, brak jest wystarczających działań systemowych wspierających rozwój administracji na poziomie władz państwowych. Profesjonalizacja pracy urzędu administracji publicznej jest procesem żmudnym i długotrwałym. Jednostkowy urząd funkcjonuje w przestrzeni prawnej i publicznej, a wynikające z nich uwarunkowania nie zawsze sprzyjają podejmowaniu oddolnych działań modernizacyjnych. Interesująco na temat barier profesjonalizacji zarządzania w Polsce wypowiedział się Tomasz Potkański

na V Kongresie Obywatelskim, stwierdzając, iż większość z tych przeszkód ma charakter systemowy i odpowiedzialność za ich usunięcie ponoszą władze państwowe, a więc każdy kolejny rząd i parlament [Potkański, 2010].

Wydaje się, że świadomość takiego stanu rzeczy istnieje również na poziomie rządowym, o czym świadczyć może treść Raportu „Polska 2030” [Boni, 2009: 325–329]. Sprawne państwo zostało zaliczone do jednego z dziesięciu najważniejszych wyzwań rozwojowych. W treści tego raportu czytamy m.in.:

Poza reformą samorządową kwestie organizacji zarządzania administracją centralną nie zostały po 1990 r. podjęte w sposób globalny i systematyczny. Jest to prawdopodobnie główną przyczyną niskiej efektywności rządzenia. Dominujące resortowe, a nie horyzontalne podejście do rozwiązywania problemów i formułowania polityk wskazuje na rosnące niedopasowanie tej struktury do wyzwań rozwojowych Polski. (...) W najbliższej przyszłości punktem wyjścia wszelkich procesów poprawy efektywności administracji publicznej powinna być praktyczna diagnoza głównych obszarów jej operacyjnej niewydolności. Zanim polska administracja będzie w stanie skorzystać z najbardziej nowoczesnych instrumentów zarządzania, będzie musiała na nowo „nauczyć się” podstawowych procesów w sferze planowania, zarządzania i kontroli.

Niestety konsekwencją przedstawionej w tym dokumencie diagnozy i wizji rozwoju nie stały się uporządkowane działania operacyjne stymulujące modernizację administracji.

Literatura

- Boni M. (red.) (2009), *Polska 2030, Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf (dostęp: 12.04.2011).
- Drucker P. (1994), *Praktyka zarządzania*, Czytelnik, Kraków.
- Misiąg W. (red.) (2005), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Potkański T. (2010), *Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie terytorialnym*, [w:] C. Trutkowski (red.) *Rozwój lokalny: Bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia*, V Kongres Obywatelski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004), *Program Rozwoju Instytucjonalnego – Analiza Instytucjonalna Urzędu Gminy, Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Zawicki M. (red.) (2010), *Analiza instytucjonalna gminy: Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, www.pri.msap.pl (dostęp: 12.04.2011).