



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Badanie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



BAROMETR ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Raport z badania dla

Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

Warszawa, grudzień 2013

Raport przygotowany przez:



PSDB sp. z o.o., ul. Sienna 64, 00-825 Warszawa

Autorzy:

Dr Krzysztof Piróg – redaktor raportu

Barbara Leszczyńska

Irena Wolińska – kierownik badania

Ilustracja na okładce: Sventin Midau

Badanie zrealizowano na zlecenie:

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego

Tel. 22 245 59 11,

e-mail: dwjst@mac.gov.pl

www.ip.mac.gov.pl

Badanie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Warszawa, 17 grudnia 2013

Spis treści

1. Wprowadzenie i cele badania	5
2. Najważniejsze wnioski	11
3. Key findings.....	14
4. Opis metodologii badania	17
5. Wyniki badania	19
5.1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst	19
5.1.1. Uzyskane wartości miary rozwoju instytucjonalnego.....	19
5.1.2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania strategicznego.....	29
5.1.3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania procesami	38
5.1.4. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim.....	45
5.1.4.1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „planowanie, rekrutacja i selekcja”	45
5.1.4.2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „motywowanie, ocena i awansowanie”	49
5.1.4.3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „doskonalenie zawodowe”	52
5.1.4.4. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „etyka”	54
5.1.5. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania usługami publicznymi..	59
5.1.5.1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „usługi administracyjne”	60
5.1.5.2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „wspieranie rozwoju gospodarczego”	69
5.2. Analiza zmian poziomu rozwoju instytucjonalnego jst w porównaniu do stanu zdiagnozowanego w poprzednich badaniach	74
5.3. Ocena efektów rozwoju instytucjonalnego jst	79

5.4. Wyniki badania pracowników	95
5.5. Ocena wpływu Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst.....	98
5.6. Czynniki warunkujące wpływ programów publicznych na rozwój instytucjonalny jst.....	105
6. Rekomendacje/zalecenia	115
7. Spis tabel	118
8. Spis wykresów	119
9. Spis rysunków	120
10. Bibliografia	122

1. Wprowadzenie i cele badania

Celem *Barometru rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego* (dalej Barometr jst) jest dostarczanie wiedzy dotyczącej zmian w rozwoju instytucjonalnym zachodzącym w jednostkach samorządu terytorialnego. Cel ten zostanie osiągnięty przez prowadzenie cyklicznych badań, których zapoczątkowanie stanowi niniejszy projekt badawczy. Zakres badania został określony na tyle szeroko, by możliwe było śledzenie zmian w poziomie rozwoju instytucjonalnego jst niezależnie od realizowanych w danym momencie polityk publicznych. Z tego powodu niniejsze badanie można uznać za próbę stworzenia narzędzia badawczego do przeprowadzania audytu instytucjonalnego administracji samorządowej realizowanego na poziomie gminy oraz powiatu.

Pierwotnym motywem stojącym za uruchomieniem Barometru JST jest zbadanie skuteczności oraz efektywności działań zrealizowanych w ramach Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) – *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*, stanowiącego część priorytetu V *Dobre rządzenie* POKL. Celem Działania 5.2 POKL jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Powyższy cel realizowany jest poprzez projekty ukierunkowane na rozwijanie kompetencji kadr urzędów oraz modernizację procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej, co docelowo ma się przekładać na wzrost efektywności funkcjonowania administracji szczebla lokalnego i regionalnego. W ramach niniejszego badania dokonano oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego jst w czterech wyróżnionych obszarach, a także dokonano oceny efektów interwencji realizowanych w ramach Działania 5.2 POKL. Podstawą dla dokonania oceny efektów Działania 5.2 POKL było stworzenie w ramach badania płaszczyzny porównań między urzędami objętymi wsparciem w ramach Działania 5.2 POKL a tymi, które w okresie 2007-2013 z tego wsparcia nie skorzystały.

W ramach badania postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jaki jest poziom rozwoju instytucjonalnego JST?
2. Jak zmienił się poziom rozwoju instytucjonalnego JST w stosunku do stanu zdiagnozowanego w ostatnich badaniach zrealizowanych w tym obszarze na zlecenie MAC?
3. Jakie czynniki warunkują rozwój instytucjonalny JST?

4. Jaki jest wpływ wsparcia publicznego, w tym w szczególności Działania 5.2 POKL, na rozwój instytucjonalny JST?
5. Jakie czynniki warunkują wpływ programów publicznych na rozwój instytucjonalny JST?
6. W jakim stopniu poziom rozwoju instytucjonalnego JST przekłada się na:
 - a) skuteczność i efektywność działania badanych urzędów?
 - b) standardy świadczenia usług publicznych oraz kulturę organizacyjną urzędów?
 - c) otwartość i angażowanie mieszkańców w działania urzędu?

W badaniu zastosowano narzędzia pomiaru stanu rozwoju instytucjonalnego inspirowane Metodą Planowania Rozwoju Instytucjonalnego, opracowaną przez ekspertów Uniwersytetu Ekonomicznego i Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej. Jak twierdzą autorzy tej metody:

„Analiza instytucjonalna pozwala określić, w którym stadium rozwoju instytucjonalnego w ramach każdego kryterium zarządzania znajduje się gmina oraz jakie zadania muszą zostać podjęte w celu podniesienia jej potencjału instytucjonalnego.”¹

Zdiagnozowanie stanu rozwoju instytucjonalnego urzędu na poziomie mikro służy planowaniu działań związanych z rozwojem danego urzędu, tj. przygotowaniu planu rozwoju instytucjonalnego dla urzędu obejmującego priorytetowe działania oraz wybór i wdrożenie w perspektywie kilkuletniej narzędzi doskonalących, które realizują ten plan. Na poziomie makro zdiagnozowanie stanu rozwoju instytucjonalnego urzędów może służyć planowaniu interwencji publicznej wspierającej jst w ich dążeniu do osiągnięcia wyższych stadiów rozwoju.

W ramach Analizy Instytucjonalnej Gminy wyróżniono 19 tzw. kryteriów zarządzania, będących zarazem obszarami rozwoju instytucjonalnego. Na potrzeby niniejszego badania zdecydowano się ograniczyć pole badawcze do **4 kluczowych obszarów rozwoju instytucjonalnego jst: zarządzanie strategiczne, zarządzanie procesami, zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji oraz zarządzanie usługami publicznymi**. Ponadto w ramach obszaru zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wyróżniono 4 podobszary: planowanie, rekrutacja i selekcja; motywowanie, ocena i awansowanie; doskonalenie zawodowe oraz etyka. Natomiast w ramach obszaru

¹ *Analiza instytucjonalna gminy: Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2010.

zarządzanie usługami publicznymi wyróżniono 2 podobszary: usługi administracyjne oraz wspieranie rozwoju gospodarczego. Poniżej przedstawiono rysunek ilustrujący strukturę zakresu badania.

Rysunek 1. **Zakres badania – obszary rozwoju instytucjonalnego**



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów SOPZ.

W przyjętej na potrzeby badania metodzie pomiaru w ramach każdego z kryteriów zarządzania wyznaczono pakiet wskaźników rozwoju instytucjonalnego (WRI). Listę wskaźników wyznaczono na etapie konceptualizacji badania na podstawie:

- 1) Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI),
- 2) Potrzeb informacyjnych MAC,
- 3) Zakresu wsparcia realizowanego w ramach Działania 5.2 POKL.

Dla każdego obszaru możliwe jest osiągnięcie jednego z czterech stadiów rozwoju. Stadium pierwsze oznacza najniższy poziom rozwoju, a stadium 4 – poziom najwyższy.

Wyróżniono 99 wskaźników rozwoju instytucjonalnego:

- Obszar „zarządzanie strategiczne” - 19 wskaźników,
- Obszar „zarządzanie procesami” – 12 wskaźników,
- Obszar „zarządzanie kapitałem ludzkim - 39 wskaźników (podobszary „planowanie, rekrutacja i selekcja” – 8, podobszary „motywowanie, ocena i awansowanie” – 10, podobszary „doskonalenie zawodowe” – 8, podobszary „etyka” – 13)

- Obszar „zarządzanie usługami” – 29 wskaźników (podobszar „usługi administracyjne” – 19, podobszar „wspieranie wzrostu gospodarczego” – 10).

Każdy ze wskaźników WRI został przyporządkowany do jednego z czterech poziomów rozwoju instytucjonalnego. Pełną listę wskaźników wraz z ich analizą w podziale na typ jest umieszczono w aneksie statystycznym stanowiącym załącznik do niniejszego raportu.

Pomiar wskaźników był dokonywany w sposób zero-jedynkowy, tzn. poprzez przypisanie wartości logicznej „1” („prawda”) w przypadku pozytywnej weryfikacji danego wskaźnika oraz poprzez przypisanie wartości logicznej „0” („fałsz”), w przypadku gdy w odniesieniu do danego urzędu wskaźnik został zweryfikowany negatywnie. Przykładowo weryfikacja wskaźnika WRI nr 1 „Istnieje strategia rozwoju gminy/powiatu” przebiegała poprzez zadanie przedstawicielom jest w kwestionariuszu CAWI pytania o treści: „Czy Państwa gmina/powiat posiada aktualną, tj. obejmującą bieżący rok kalendarzowy, strategię rozwoju?” z możliwością wskazania odpowiedzi „tak”, „nie” lub „trudno powiedzieć”. W sytuacji udzielenia przez respondenta na wskazane pytanie odpowiedzi „tak” wskaźnik „istnieje strategia rozwoju gminy” uznawano za zweryfikowany pozytywnie (przypisanie wartości logicznej „1”). W sytuacji udzielenia odpowiedzi „nie” lub „trudno powiedzieć” następowała negatywna weryfikacja tego wskaźnika (przypisanie wartości logicznej „0”). Szczegółowy opis konstrukcji zmiennych przedstawiono w osobnym raporcie.

W wyniku weryfikacji poszczególnych wskaźników WRI opracowane zostały syntetyczne miary (indeksy) rozwoju instytucjonalnego odnoszące się do wyróżnionych obszarów funkcjonowania urzędu. Miary odnoszące się do poszczególnych obszarów były obliczane na podstawie sumy punktów uzyskanych dla poszczególnych wskaźników, charakteryzujących dany obszar. Za spełnienie wskaźników przypisanych do najniższego poziomu rozwoju instytucjonalnego przyznawano 1 punkt, a za spełnienie wskaźników przypisanych do poziomu najwyższego przyznawano 4 punkty, zaś za spełnienie wskaźników przypisanych do poziomów pośrednich w zależności od poziomu przypisywano 2 lub 3 punkty. Poniżej przedstawiono tabelę ukazującą liczbę punktów miary rozwoju instytucjonalnego, jaką maksymalnie można było zdobyć w ramach wyróżnionych obszarów i podobszarów.

Tabela 1. Maksymalne wartości miary rozwoju instytucjonalnego w odniesieniu do poszczególnych obszarów

Obszar rozwoju instytucjonalnego	Poziom rozwoju instytucjonalnego (waga)	Liczba wskaźników	Maksymalna wartość miary rozwoju instytucjonalnego
Zarządzanie strategiczne	1	5	5
	2	8	16
	3	4	12
	4	2	8
	Razem	19	41
Zarządzanie procesami	1	2	2
	2	4	8
	3	3	9
	4	3	12
	Razem	12	31
Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji - Planowanie, rekrutacja i selekcja	1	3	3
	2	2	4
	3	3	9
	4	-	-
	Razem	8	16
Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji - Motywowanie ocena i awansowanie	1	2	2
	2	2	4
	3	3	9
	4	3	12
	Razem	10	27
Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji - Doskonalenie zawodowe	1	2	2
	2	2	4
	3	3	9
	4	1	4
	Razem	8	19
Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji - Etyka	1	2	2
	2	4	8
	3	3	9
	4	4	16
	Razem	13	35
"Zarządzanie usługami publicznymi: a) Usługi administracyjne"	1	3	3
	2	5	10
	3	5	15
	4	6	24
	Razem	19	52
"Zarządzanie usługami publicznymi: b) Wspieranie rozwoju gospodarczego"	1	2	2
	2	2	4
	3	3	9
	4	3	12
	Razem	10	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SOPZ.

W celu uzyskania przejrzystości analiz uzyskane wartości miary rozwoju instytucjonalnego przedstawiono w formie procentowej. Przykładowo, jeżeli w obszarze „zarządzanie strategiczne” średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego wyniosła 8 punktów, to została ona wyrażona w wartości procentowej wynoszącej 19,5% ($8/41=0,195*100\%$).

W kolejnych rozdziałach prezentujemy kluczowe ustalenia badania i wynikające z nich wnioski oraz zarys metodologii badania. Szczegółowa prezentacja metodologii zamieszczona została w osobnym raporcie. Wynika to z pilotażowego charakteru badania i konieczności

opisania nie tylko ogólnych ram metodologicznych, ale też pełnej procedury badania. Pilotażowy charakter wymagał także dokonania weryfikacji stosowanych miar, co prezentowane jest w osobnym raporcie.

Zasadniczą część raportu stanowi prezentacja wyników badania, dokonana w podziale na poszczególne obszary zarządzania. Osobny podrozdział stanowi porównanie osiągniętego poziomu ze stanem zidentyfikowanym w podobnym badaniu przeprowadzonym w 2009 roku². Następny rozdział prezentuje wyniki analiz dotyczących wpływu Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst. W kolejnym punkcie zawarto wyniki oceny efektów rozwoju instytucjonalnego. Prezentację wyników badania kończy część omawiająca wyniki uzupełniającego badania pracowników. Całość zamyka tabela rekomendacji z badania.

² Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej, badanie ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o dla MSWiA, Urbaniak B., Bohdziewicz P. i inni, Kutno 2009

2. Najważniejsze wnioski

Przeprowadzone badanie pozwala na wysunięcie następujących kluczowych wniosków, w dwóch obszarach – metodologii badania oraz osiągniętego poziomu rozwoju instytucjonalnego jst.

Wnioski dotyczące metodologii badania:

- 1.** Zaprojektowane badanie pozwala na rejestrowanie nawet nieznacznych zmian w poziomie rozwoju instytucjonalnego, stanowi więc użyteczne podejście do monitorowania rozwoju jst i z tego względu powinno być cyklicznie kontynuowane. Niemniej jednak w kolejnych edycjach należy w znacznie większym stopniu uwzględnić triangulację metodologiczną, której w zasadzie w obecnej edycji zabrakło. Niezbędne jest także zweryfikowanie definicji wszystkich wskaźników (np. z użyciem metody SMART) w celu uzyskania ich jednoznaczności i uproszczenia, a także redukcji liczby.
- 2.** Na podstawie uzyskanych wyników badania można stwierdzić, że wskaźniki nie zostały odpowiednio uporządkowane pod względem przypisania ich do poszczególnych stadiów rozwoju instytucjonalnego. Zgodnie z przyjętą logiką wyróżnienia stadiów, wskaźniki przypisane do wyższych stadiów powinny być trudniej osiągalne przez jst niż wskaźniki przypisane do stadiów niższych. Tymczasem w toku badania okazało się, że wskaźniki przypisane do niższych stadiów rozwoju instytucjonalnego niejednokrotnie były trudniejsze do osiągnięcia dla jst niż wskaźniki przypisane do stadiów wyższych. Zostało to szczegółowo zobrazowane na wykresach zawartych w aneksie statystycznym. W związku z powyższym podczas prac nad kolejnymi edycjami badania zasadne jest dokonanie takiego uporządkowania wskaźników, by te, które są najłatwiej osiągalne, były przypisane do najniższych stadiów rozwoju instytucjonalnego, a te, które są osiągalne najtrudniej - do stadiów najwyższych.

Wnioski dotyczące poziomu rozwoju instytucjonalnego jst:

- 3.** Poziom rozwoju instytucjonalnego jst jest zróżnicowany ze względu na typ jst. Poziom rozwoju instytucjonalnego gmin miejskich na prawach powiatu jest wyższy niż pozostałych jednostek. Najniższy jest poziom rozwoju instytucjonalnego gmin wiejskich. Przeprowadzone analizy pokazują, że na poziom rozwoju instytucjonalnego znacząco wpływa liczba pracowników w urzędzie (im wyższa, tym wyższe osiągnane

wartości wskaźników) i – lecz w znacznie mniejszym stopniu - wielkość uzyskiwanych dochodów podatkowych na mieszkańca (im wyższe – tym wyższe wartości wskaźników). Nie zaobserwowano znacznych różnicowań w poziomie rozwoju instytucjonalnego w podziale na województwa. Oznacza to, że ewentualne przyszłe wsparcie nie powinno być różnicowane, jeśli chodzi o województwa, natomiast pożądane jest różnicowanie wsparcia jeśli chodzi o typ jednostki. Ważne przy tym, by proponowane formy wsparcia były adekwatne do osiągniętego poziomu rozwoju danej jst (co wymaga indywidualizacji podejścia) i uwzględniały jej możliwości absorpcyjne (np. dopasowanie form wsparcia i sposobów ich dostarczania do wielkości urzędu).

- 4.** Poziom rozwoju instytucjonalnego gmin jest zróżnicowany ze względu na liczbę mieszkańców. Im wyższa jest liczba mieszkańców gminy, tym poziom rozwoju instytucjonalnego jst jest wyższy.
- 5.** Wyniki badania wskazują, że wyższe wskaźniki rozwoju osiągają podmioty, które korzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL. Największe zróżnicowanie na korzyść odbiorców wsparcia Działania 5.2 POKL odnotowano dla obszaru zarządzania procesami (blisko 13 punktów procentowych) oraz obszaru zarządzania usługami administracyjnymi (ponad 10 punktów procentowych), najmniejsze w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim w podobnym zakresie motywowanie, ocena i awansowanie (niewiele ponad 1 punkt procentowy). Niezbędne jest jednak zastrzeżenie, że przyjęta metodyka nie pozwala na jednoznaczne wnioskowanie na temat bezpośredniej przyczynowości Działania 5.2 na poziom rozwoju instytucjonalnego, ponieważ w badaniu nie stosowano metod kontrfaktycznych.
- 6.** W stosunku do stanu rozwoju zdiagnozowanego w ramach badania zrealizowanego w roku 2009 r. zaobserwowano niższe wartości wskaźników dotyczących kwestii zarządzania strategicznego i finansów, co może świadczyć o spadku poziomu rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzania strategicznego. Jednocześnie odnotowano wzrost wartości wskaźników odnoszących się do kwestii zarządzania jakością i monitorowania podejmowanych działań, a więc w obszarze zarządzania procesami. Pośrednio może to stanowić potwierdzenie sformułowanego powyżej wniosku o wpływie wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL, szczególnie zauważalnego w obszarze zarządzania procesami.

7. Przeprowadzone analizy nie wykazały zależności pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego jst a indeksami efektów rozwoju instytucjonalnego. Oznacza to, że założenie badania o istnieniu zależności pomiędzy tymi kategoriami było nietrafne.

3. Key findings

The study realised enables to formulate the following key conclusions in two areas - the research methodology and the achieved level of institutional development of local government units.

The conclusions concerning the methodology of the study are as follows:

- 1.** The study enables to capture even the minor changes in the level of institutional development, it is therefore a useful approach to monitor the development of local government units and should be continued periodically. However, in subsequent editions the methodological triangulation should be taken into account to much more degree, which, in principle, was absent in the current edition. It is also necessary to verify definitions of all the indicators (e.g., using the SMART method) in order to obtain their clarity and simplification and also to reduce their number.
- 2.** Based on the results of the study obtained it may be concluded that the indicators were not adequately structured in terms of assigning them to the various stages of institutional development. According to the accepted logic of stages' order, the indicators assigned to the higher stages should be harder to achieve by LGU than indicators assigned to the lower stages. Meanwhile, in the course of the study, it turned out that the indicators assigned to the lower stages of institutional development were often harder to achieve for LGU than indicators assigned to the higher stages. This is illustrated in detail in the graphs included in the statistical annex. Therefore, during the preparation of subsequent editions of the study, it would be reasonable to make such an arrangement of indicators that those which are most easily attainable are assigned to the lowest stages of institutional development, and those that are hardest to achieve - to the highest stages.

The conclusions concerning the level of institutional development of local government units are as follows:

- 3.** The level of institutional development of local government units varies when it comes to the type of LGU. The level of institutional development of urban gminas with powiat rights is higher than the level of development of other units. The lowest is the level of institutional development in rural gminas. The analyses conducted show that the level of institutional development significantly affects the number of employees in an office (the higher the number, the higher the achieved values of the indicators)

and - but to a much lesser degree - the amount of tax revenue per capita (the higher the revenue - the higher the values of the indicators). There were no significant differences in terms of the level of institutional development by voivodship. This means that any future support should not be differentiated in terms of the voivodship, while the differentiation is desirable as regards the type of a unit. It is important to make sure that the proposed forms of support are adequate to the achieved level of development of a given local government unit (which requires an individualized approach) and take into account the absorption capacity (e.g. matching forms of support and ways of delivering them to the size of an office).

- 4.** The level of institutional development of gminas is varied due to the number of the inhabitants. The higher the number of inhabitants of a gmina, the higher the level of institutional development of local government units.
- 5.** The results of the study indicate that higher levels of development are reached by those entities that have benefited from the support available under the Measure 5.2 of the HC OP. The largest difference in favour of the beneficiaries of the 5.2 Measure HC OP support is observed in relation to process management areas (nearly 13 percentage points) and administrative services management area (more than 10 percentage points), the smallest difference is observed in the area of human capital management in the sub-area motivation, evaluation and promotion (little more than 1 percentage point). It is necessary , however, to acknowledge that the methodology adopted does not allow for unambiguous inferences about direct causality of the Measure 5.2 in terms of the level of institutional development, since no counterfactual methods were used in the study.
- 6.** In comparison to the development stage diagnosed under the study carried out in 2009, there were observed lower rates in terms of issues of strategic management and finance, which may indicate a decrease in the level of institutional development in the field of strategic management. At the same time there was an increase of indicators relating to the issue of quality management and monitoring of actions taken, i.e. in the area of process management . Indirectly, this may constitute a confirmation of the conclusion formulated above about the impact of the support obtained under the Measure 5.2 HC OP, which is particularly noticeable in the area of process management.

7. The analyses conducted found no relationship between the level of institutional development of local government units and the indices of the effects of that institutional development. This means that the assumption of the study on the existence of the links between these categories was irrelevant

4. Opis metodologii badania

Badanie zrealizowano z zastosowaniem metody badania kwestionariuszowego przeprowadzonej z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interviewing*). Do badania wykorzystano kwestionariusz przygotowany w trzech wariantach dostosowanych do specyfiki jednostek samorządu terytorialnego danego typu:

- gmin,
- powiatów,
- miast na prawach powiatów.

W ramach badania zastosowano dobór wyczerpujący, tzn. kwestionariusz CAWI został wysłany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego w Polsce. W sumie otrzymano 2088 wypełnionych ankiet. Ze strony przedstawicieli gmin uzyskano 1843 wypełnionych ankiet (1208 z gmin wiejskich, 429 z gmin miejsko-wiejskich, 159 z gmin miejskich oraz 47 z miast na prawach powiatu). Od przedstawicieli powiatów otrzymano 245 wypełnionych ankiet. **W odniesieniu do gmin osiągnięto poziom zwróconych ankiet (tzw. *response rate*) w wysokości 74,3%, a w przypadku powiatów - 78% populacji.** Chociaż odsetek wypełnionych ankiet można uznać za bardzo wysoki, to respondenci, którzy wzięli udział w badaniu mogą różnić się od podmiotów, które w badaniu udziału nie wzięły. Co więcej, można przypuszczać, że podmioty które wzięły udział w badaniu różnią się poziomem rozwoju instytucjonalnego od podmiotów, które nie wzięły udziału w badaniu z tego względu, że uczestnictwo w badaniach i świadomość ich roli w procesie planowania polityk publicznych i zarządzania nimi jest również swego rodzaju wskaźnikiem kultury organizacyjnej danej instytucji, a zarazem jej poziomu rozwoju instytucjonalnego. Dlatego też, wykorzystując dane Banku Danych Lokalnych dokonano różnego rodzaju porównań pomiędzy strukturą populacji, a strukturą próby. Przedmiotem porównań były m.in. typ jst, liczba mieszkańców, rozmieszczenie terytorialne jst w układzie wojewódzkim, czy też poziom dochodów podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca. W wyniku przeprowadzonych analiz okazało się, że pod względem każdej z porównywanych kategorii **struktura próby jest bardzo zbliżona do struktury populacji, co pozwala założyć, że uzyskane w ramach badania wyniki charakteryzują się dużą dokładnością pomiaru.** Szczegółowe dane porównujące rozkład jst, które wzięły udział w badaniu z całą populacją zawarto w aneksie statystycznym.

Realizacja badania poprzedzona została dwukrotnym pilotażem kwestionariuszy.

Jako badanie uzupełniające zrealizowane zostało także badanie CAWI wśród pracowników urzędów jst. Ankiety były rozprowadzane metodą kuli śniegowej, tzn. pracownik danego urzędu kończąc wypełnianie ankiety podawał adresy e-mail innych osób zatrudnionych w urzędzie, do których następnie była wysyła prośba o wypełnienie ankiety. W ramach badania zebrano 4729 ankiet.

Badanie prowadzono w okresie od sierpnia do grudnia 2013 roku.

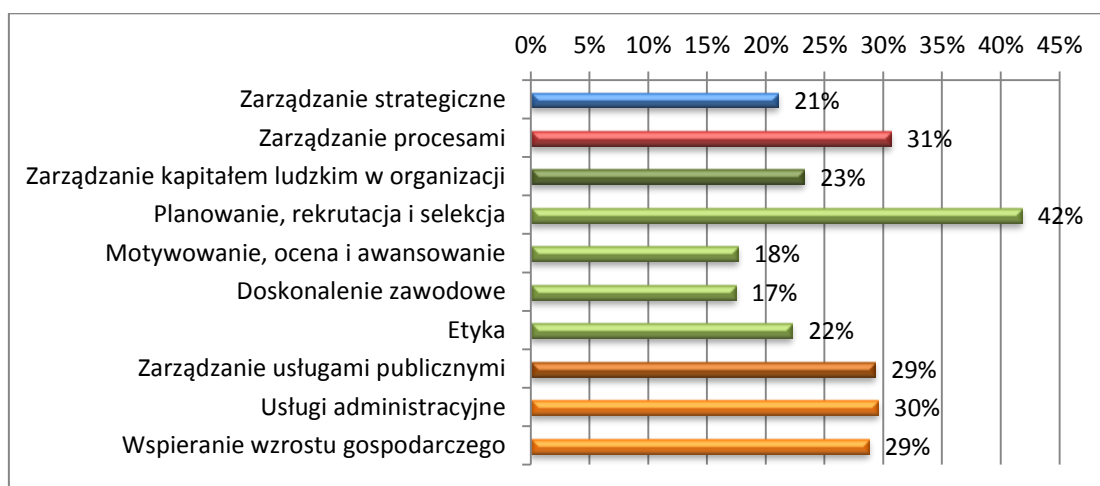
5. Wyniki badania

5.1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst

5.1.1. Uzyskane wartości miary rozwoju instytucjonalnego

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że **w kontekście przyjętych kryteriów poziom rozwoju instytucjonalnego jst nie jest wysoki**. Jedyne w odniesieniu do podobszaru „planowanie, rekrutacja i selekcja” średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego przekroczyła 1/3 możliwych do uzyskania punktów.

Wykres 1. **Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podziale na wyróżnione obszary zarządzania**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Można zatem stwierdzić, że kryteria rozwoju instytucjonalnego w odniesieniu do poszczególnych obszarów zostały określone na tyle ambitnie, że dążenie spełniania ich w coraz większym stopniu może stanowić wyzwanie dla polityki podnoszenia poziomu rozwoju instytucjonalnego jst.

W celu zbadania siły związku pomiędzy poszczególnymi obszarami rozwoju instytucjonalnego użyto współczynnika korelacji r-Pearsona. Zauważalne są korelacje pomiędzy poszczególnymi obszarami, jednak mają one przede wszystkim charakter umiarkowany (tj. wartość współczynnika r-Pearsona mieści się w przedziale 0,31-0,50). Tylko w dwóch przypadkach można mówić o silnej korelacji (osiągnięcie wartości współczynnika r-Pearsona w przedziale 0,51-0,70). Silna korelacja występuje pomiędzy obszarem zarządzanie procesami a podobszarem doskonalenie zawodowe, a także pomiędzy obszarem zarządzanie procesami,

a podobszarem usługi administracyjne. Oznacza to, że wsparcie w obszarze „zarządzanie procesami” będzie wpływać pozytywnie na podobszar odnoszący się do doskonalenia zawodowego i podobszar usług administracyjnych.

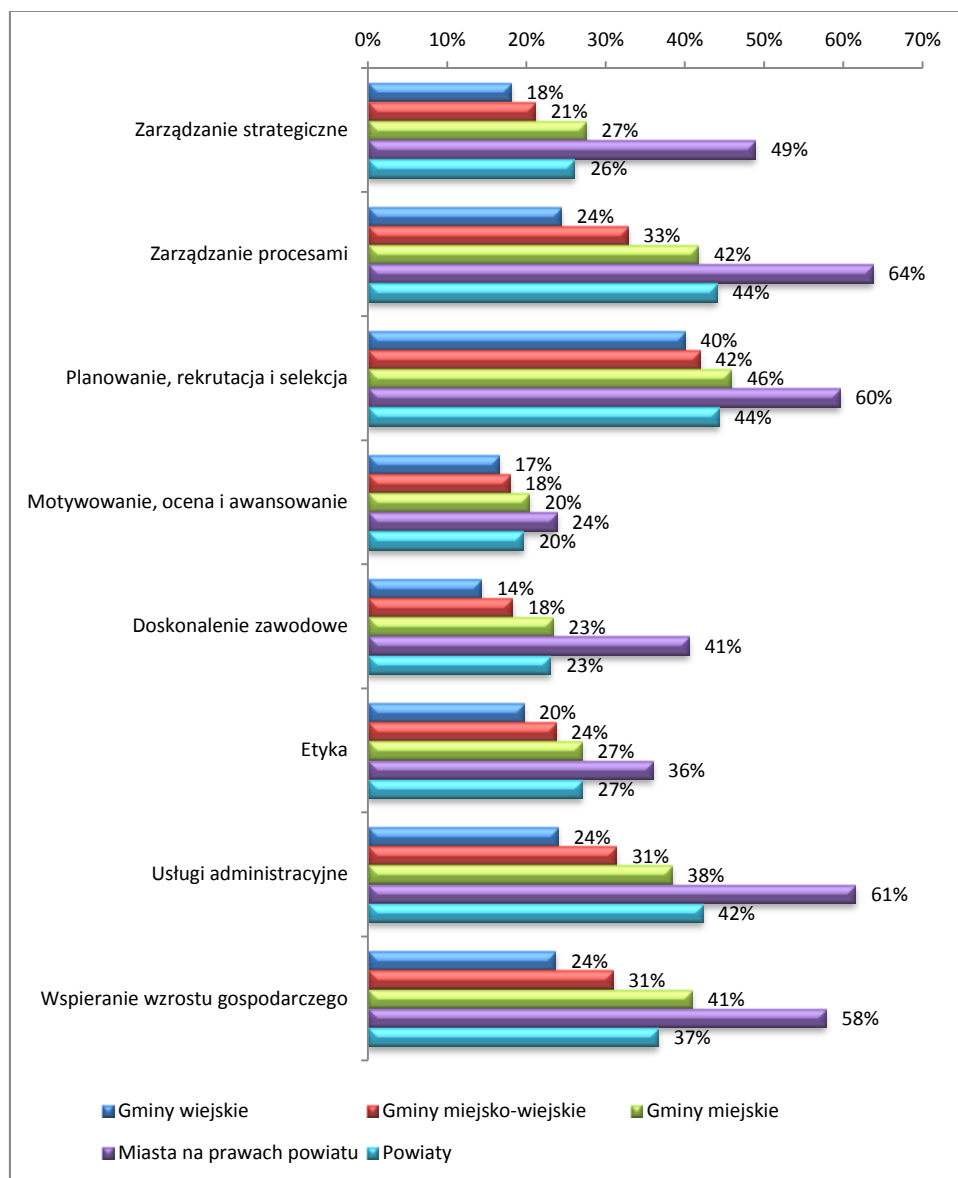
Tabela 2. Korelacje pomiędzy wyróżnionymi obszarami rozwoju instytucjonalnego

	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Zarządzanie strategiczne	0,298	0,188	0,168	0,268	0,245	0,339	0,369
Zarządzanie procesami		0,222	0,224	0,511	0,394	0,667	0,331
Planowanie, rekrutacja i selekcja			0,321	0,330	0,268	0,255	0,245
Motywowanie, ocena i awansowanie				0,380	0,319	0,255	0,234
Doskonalenie zawodowe					0,430	0,491	0,307
Etyka						0,416	0,304
Usługi administracyjne							0,380

Zródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Wyraźnie zauważalna jest zależność pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego a typem jst. W odniesieniu do wszystkich wyróżnionych obszarów poziom rozwoju instytucjonalnego gmin wiejskich jest niższy niż poziom gmin miejsko-wiejskich, poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich jest niższy od poziomu rozwoju gmin miejskich, a poziom rozwoju gmin miejskich jest niższy niż poziom rozwoju miast na prawach powiatu. Z kolei poziom rozwoju powiatów jest zbliżony do poziomu uzyskanego przez gminy miejskie.

Wykres 2. **Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na typ jst**



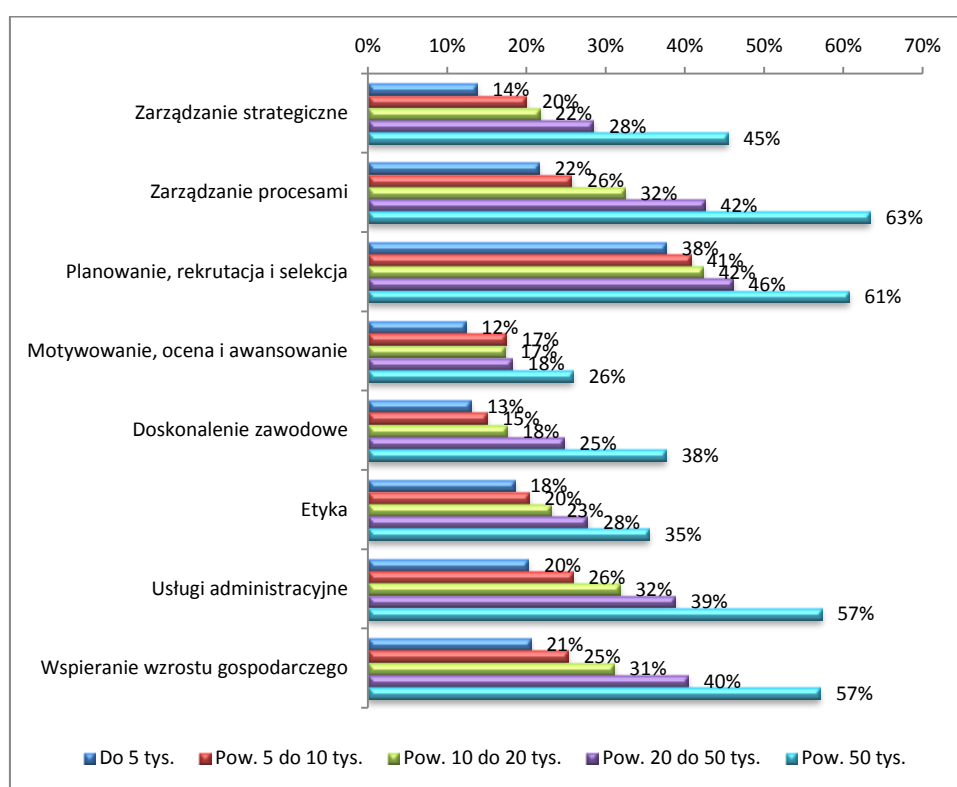
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Jeszcze wyraźniej niż w odniesieniu do typu jst zauważalne są różnice pomiędzy poziomem instytucjonalnym, a liczbą mieszkańców gminy³. We wszystkich obszarach (z wyjątkiem obszaru motywowanie ocena i awansowanie) zauważalny jest tym wyższy poziom rozwoju instytucjonalnego, im wyższa jest liczba mieszkańców gminy. Podkreślenia jednak wymaga, że miasta na prawach powiatu liczą zazwyczaj więcej mieszkańców

³ Z analizy poziomu rozwoju instytucjonalnego z podziale na kategorie liczby mieszkańców wyłączono powiaty z tego względu, że liczba mieszkańców powiatów jest sumą liczby mieszkańców gmin znajdujących się na terenie tych powiatów.

niż gminy miejskie, gminy miejskie zazwyczaj liczą więcej mieszkańców niż gminy miejsko-wiejskie, a gminy miejsko-wiejskie liczą zazwyczaj więcej mieszkańców niż gminy wiejskie. Dlatego też można stwierdzić, że badanie zależności pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego a typem jst oraz poziomem rozwoju instytucjonalnego a liczbą mieszkańców ma bardzo zbliżony charakter. Stąd też za naturalne można uznać to, że w obu przypadkach wystąpiły podobne zróżnicowania pod względem poziomu rozwoju instytucjonalnego.

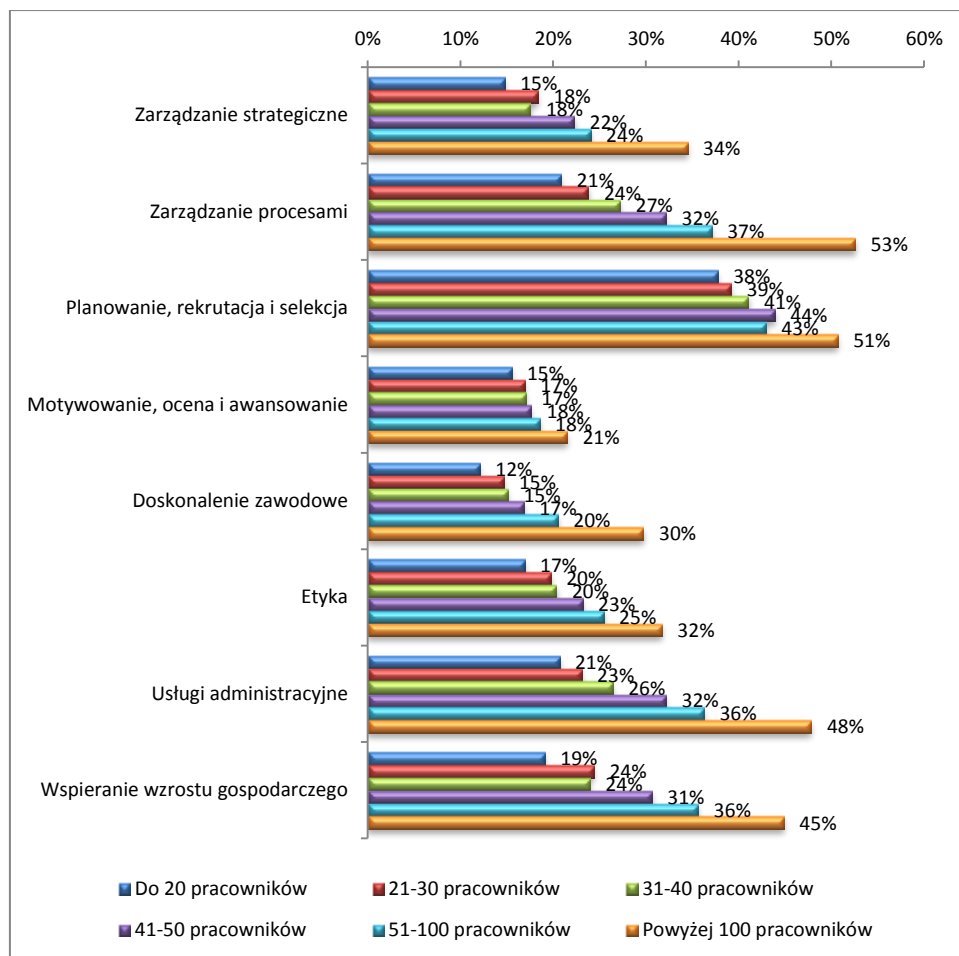
Wykres 3. **Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania w podziale na liczbę mieszkańców gminy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1844].

Innym elementem różnicującym poziom rozwoju instytucjonalnego powiązany zarazem z typem jst oraz wielkością liczby mieszkańców jest liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie. Zauważalna jest zależność wyrażająca się w tym, że im jest wyższa liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie, tym wyższy jest poziom rozwoju instytucjonalnego. W urzędach o wyższej liczbie pracowników łatwiej jest uzyskać wysoki poziom rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach z tego względu, że możliwe jest dokonanie większej specjalizacji stanowisk pracy.

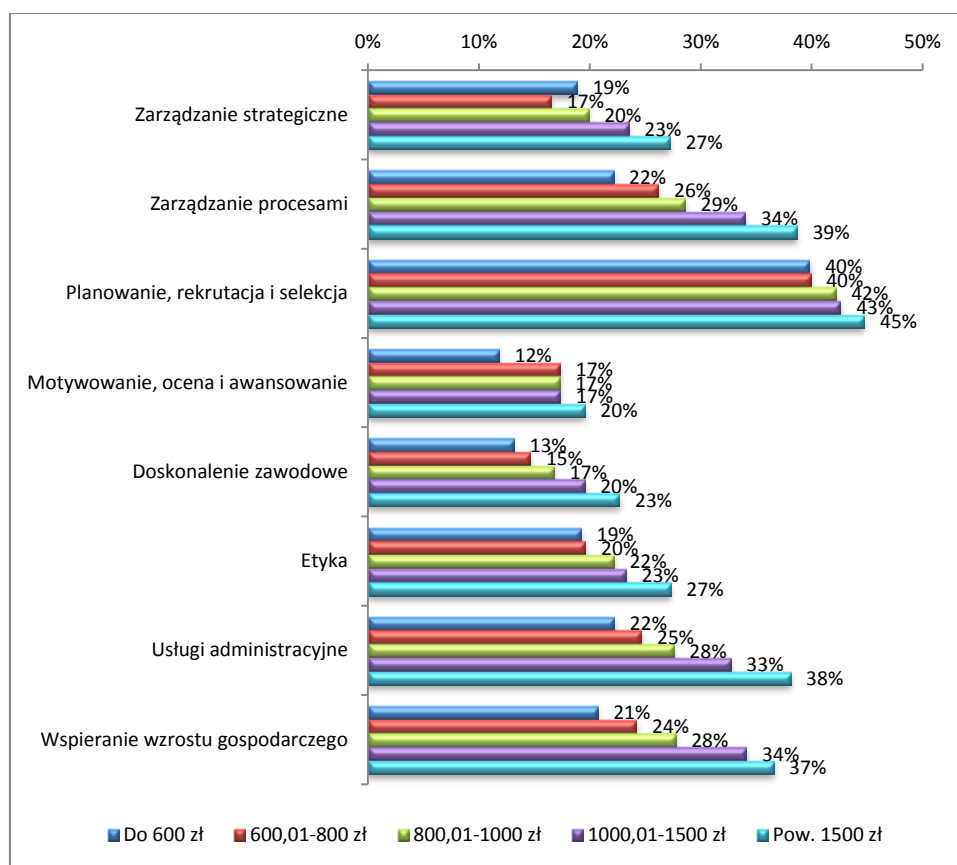
Wykres 4. **Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na liczbę pracowników zatrudnionych w urzędzie**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Chociaż w niektórych z wyróżnionych obszarów zróżnicowania nie są zauważalne lub są minimalne, to generalnie można stwierdzić, że występuje zależność pomiędzy wysokością uzyskiwanych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy a poziomem rozwoju instytucjonalnego (wartość wskaźnika „G”). Gminy o dochodach przekraczających 1 500 zł na 1 mieszkańca uzyskały zarazem najwyższy poziom rozwoju instytucjonalnego we wszystkich wyróżnionych obszarach. Z kolei gminy o dochodach na 1 mieszkańca nieprzekraczających 600 zł we wszystkich wyróżnionych obszarach uzyskały najniższy poziom rozwoju instytucjonalnego.

Wykres 5. **Poziom rozwoju instytucjonalnego gmin w wyróżnionych obszarach zarządzania w podziale na wysokość uzyskiwanych dochodów na 1 mieszkańca (wartość wskaźnika „G”)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1844].

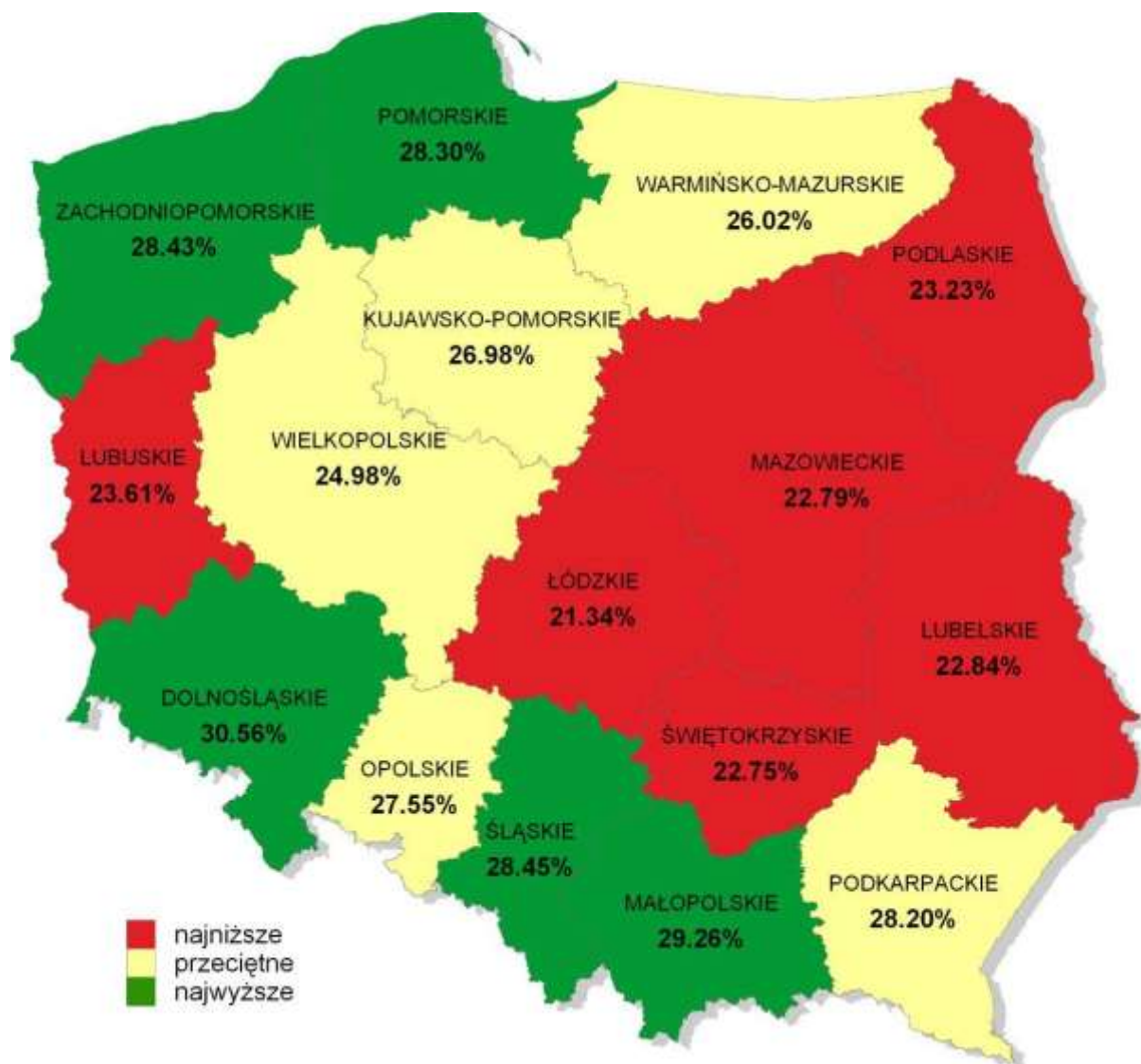
Dokonując analizy poziomu rozwoju instytucjonalnego w podziale na województwa wyróżniono 3 kategorie: województwa o najniższym poziomie rozwoju instytucjonalnego, województwa o poziomie przeciętnym oraz o poziomie najwyższym. Zależność pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego a rozmieszczeniem przestrzennym jest nie jest aż tak wyraźna jak w przypadku zależności ze względu na typ jst czy też ze względu na liczbę mieszkańców. Żadnego z województw nie zaklasyfikowano do kategorii o najniższym lub najwyższym poziomie rozwoju instytucjonalnego we wszystkich obszarach. Wystąpiły jednak województwa zaklasyfikowane do kategorii o najwyższym lub najniższym poziomie rozwoju instytucjonalnego w kilku obszarach. Do województw o najwyższym poziomie rozwoju instytucjonalnego zaliczono: dolnośląskie, małopolskie, pomorskie, śląskie i zachodniopomorskie. Z kolei województwami o najniższym poziomie rozwoju instytucjonalnego okazały się: lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie i świętokrzyskie.

Podziału na kategorie dokonano w następujący sposób:

1. Obliczono różnicę pomiędzy województwem o najwyższym poziomie rozwoju instytucjonalnego w danym obszarze, a województwem o najniższym poziomie rozwoju. Przykładowo najwyższy ogólny poziom rozwoju instytucjonalnego wystąpił w odniesieniu do województwa dolnośląskiego (30,56%), a najniższy w odniesieniu do województwa łódzkiego (21,34%). Zatem różnica pomiędzy województwem o najwyższym poziomie rozwoju instytucjonalnego a województwem o poziomie najniższym wyniosła w tym przypadku 9,22 punktu procentowego.
2. Obliczona różnica posłużyła do wydzielenia 4 równych przedziałów. W odniesieniu do ogólnego poziomu rozwoju instytucjonalnego zakres każdego z przedziałów wyniósł 2,31 punktu procentowego (9,22 dzielone na 4).
3. Przedział o wartościach najniższych posłużył do wydzielenia kategorii województw o najniższym poziomie rozwoju instytucjonalnego. Przedział o wartościach najwyższych posłużył do wyróżnienia województw o najwyższym poziomie rozwoju instytucjonalnego, a 2 przedziały środkowe posłużyły do wyróżnienia kategorii województw o przeciętnym poziomie rozwoju instytucjonalnego. Zatem w odniesieniu do ogólnego poziomu rozwoju instytucjonalnego zakres przedziału o wartościach najniższych wyniósł od 21,34% do 23,65%, zakres przedziału o wartościach najwyższych wyniósł od 28,25 do 30,56%, a zakres przedziału o wartościach przeciętnych wyniósł od 23,65% do 28,25%.

Zatem chociaż województwo podkarpackie zostało zaliczone do województw o poziomie przeciętnym, to zaledwie kilku setnych punktu procentowego zabrakło, by zostało ono zaliczone do województw o poziomie najwyższym. Kilku setnych punktu zabrakło również do zaliczenia województwa lubuskiego do województw o poziomie przeciętnym.

Wykres 6. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego jst w podziale na województwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Tabela 3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na województwa

Województwo	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego	Ogółem
dolnośląskie	23,1%	40,9%	47,0%	18,9%	20,8%	26,4%	35,9%	33,7%	30,6%
kujawsko-pomorskie	23,3%	31,6%	44,4%	18,2%	18,6%	25,7%	31,5%	24,5%	27,0%
lubelskie	26,3%	24,9%	39,1%	15,8%	14,7%	17,6%	22,7%	25,5%	22,8%
lubuskie	17,0%	25,2%	38,0%	15,2%	14,1%	21,8%	26,1%	36,0%	23,6%
łódzkie	16,2%	23,8%	39,5%	16,2%	15,0%	18,3%	22,9%	26,1%	21,3%
małopolskie	26,7%	34,0%	45,6%	18,7%	17,6%	26,4%	33,9%	31,6%	29,3%
mazowieckie	18,4%	26,4%	40,3%	16,9%	15,5%	18,7%	27,2%	22,8%	22,8%
opolskie	22,6%	28,2%	45,0%	16,7%	19,4%	23,0%	32,4%	37,0%	27,6%
podkarpackie	22,4%	36,6%	44,1%	17,9%	18,8%	23,5%	33,2%	31,3%	28,2%
podlaskie	14,6%	31,9%	36,3%	17,7%	16,1%	21,0%	27,1%	24,5%	23,2%
pomorskie	23,7%	29,6%	45,5%	18,9%	19,4%	28,7%	31,3%	33,0%	28,3%
śląskie	22,3%	35,2%	42,9%	19,2%	20,3%	21,4%	35,7%	31,5%	28,4%
świętokrzyskie	17,4%	27,8%	41,1%	17,9%	15,4%	21,2%	23,2%	25,6%	22,7%
warmińsko-mazurskie	17,8%	30,8%	39,0%	19,3%	19,2%	24,2%	30,0%	31,4%	26,0%
wielkopolskie	20,5%	29,8%	39,9%	17,0%	17,1%	20,0%	29,1%	29,4%	25,0%
zachodniopomorskie	20,5%	35,7%	42,6%	18,2%	19,3%	27,8%	34,4%	29,7%	28,4%
Ogółem	21,0%	30,6%	41,7%	17,6%	17,4%	22,2%	29,5%	28,7%	25,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Podkreślenia wymaga, że zaliczenie danego województwa do kategorii o najwyższym lub najniższym poziomie rozwoju instytucjonalnego nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że w tych województwach poziom rozwoju instytucjonalnego w danym obszarze jest znacząco wyższy lub niższy od przeciętnego poziomu ogólnokrajowego. W niektórych obszarach różnice pomiędzy województwami o najwyższym i najniższym poziomie rozwoju instytucjonalnego są niewielkie, np. w podobszarze motywowanie, ocena i awansowanie różnica pomiędzy województwem o najniższym i najwyższym przeciętnym poziomem rozwoju instytucjonalnego wynosi zaledwie 4 punkty procentowe. Największa różnica pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego w podziale na województwa wystąpiła w odniesieniu do obszaru zarządzanie procesami i wyniosła 17 punktów procentowych.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że w kontekście przyjętych kryteriów poziom rozwoju instytucjonalnego jst nie jest wysoki. Uzyskane wyniki świadczą jednak nie tylko o niskim poziomie rozwoju instytucjonalnego, ale również o ambitnie określonych celach polityki rozwoju instytucjonalnego jst, które stanowiły punkt odniesienia podczas projektowania niniejszego badania. Spełnianie w coraz większym stopniu kryteriów rozwoju instytucjonalnego może stanowić wyzwanie dla poszczególnych jst. Natomiast z perspektywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji ambitnie określone kryteria mogą być wykorzystywane w kolejnych latach do badania zmian poziomu rozwoju instytucjonalnego. Określone kryteria są na tyle szczegółowe, że pozwalają na zarejestrowanie nawet nieznacznych zmian w poziomie rozwoju instytucjonalnego.

Znaczna część wyróżnionych obszarów zarządzania jest ze sobą wzajemnie powiązana - wysoki poziom w jednym obszarze zarządzania często wiąże się zarazem z wysokim poziomem zarządzania w innym obszarze, chociaż związki te nie są zbyt silne. „Trzon” najsilniej ze sobą powiązanych obszarów stanowią zarządzanie procesami, doskonalenie zawodowe, etyka, usługi administracyjne oraz wspieranie wzrostu gospodarczego. Dlatego też te obszary można uznać za najlepiej odzwierciedlające poziom rozwoju instytucjonalnego jst.

Poziom rozwoju instytucjonalnego jest powiązany z typem jst. Najniższym poziomem rozwoju instytucjonalnego we wszystkich obszarach cechują się gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, wyższy poziom osiągają gminy miejskie i powiaty, a najwyższy miasta na prawach powiatu, przy czym poziom rozwoju instytucjonalnego tych ostatnich najmocniej odbiega od poziomu osiąganego przez pozostałe typy jst. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst jest powiązany z liczbą mieszkańców gmin: im jest większa liczba mieszkańców, tym poziom rozwoju instytucjonalnego jest wyższy. Jest on także powiązany z liczbą osób zatrudnionych w urzędzie: im większa jest liczba osób zatrudnionych w urzędzie, tym poziom rozwoju instytucjonalnego jst jest wyższy. Poziom rozwoju instytucjonalnego gmin jest zróżnicowany ze względu na wysokość uzyskiwanych dochodów w przeliczeniu na mieszkańca: im są one wyższe, tym wyższy jest poziom rozwoju instytucjonalnego, jednak w tym wypadku zróżnicowanie jest znacznie mniejsze niż w przypadku pozostałych kryteriów. Również zróżnicowania pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych regionach nie są duże.

5.1.2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania strategicznego

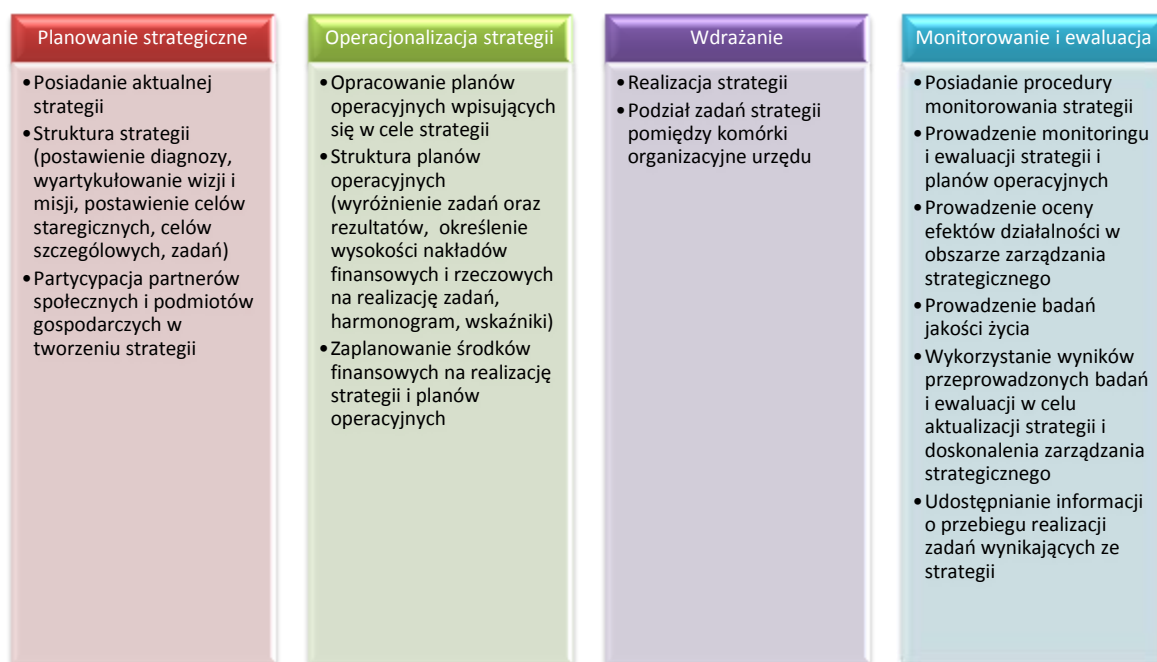
W ramach obszaru zarządzanie strategiczne analizie poddano kilka zagadnień, spośród których kluczowe znacznie przypisano kwestii posiadania aktualnej strategii rozwoju. Choć posiadanie strategii rozwoju jest warunkiem koniecznym osiągnięcia odpowiedniego poziomu zarządzania strategicznego, to nie jest to warunek wystarczający, ponieważ oprócz posiadania strategii ważna jest jej jakość oraz sposób jej realizacji. W związku z powyższym w obszarze zarządzania strategicznego można wyróżnić cztery zasadnicze etapy rozłożone następnie na bardziej szczegółowe zagadnienia:

Rysunek 2. **Etapy zarządzania strategicznego**



Źródło: opracowanie własne.

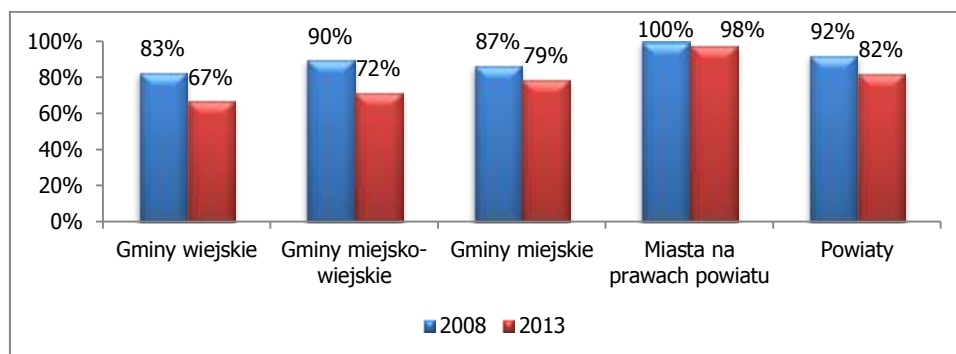
Rysunek 3. Zagadnienia wpisujące się w obszar zarządzania strategicznego



Źródło: opracowanie własne.

Jak już wspomniano, podstawowym elementem warunkującym rozwój instytucjonalny jst w obszarze zarządzania strategicznego jest posiadanie aktualnej strategii rozwoju. Z danych uzyskanych w ramach badania CAWI wynika, że dokument ten posiada 71,3% badanych jst, przy czym najwyższy odsetek podmiotów posiadających strategię odnotowano w przypadku miast na prawach powiatu, a najniższy w przypadku gmin wiejskich. Uzyskane wyniki w odniesieniu do niektórych typów jst nie są satysfakcjonujące, ponieważ brak aktualnej strategii oznacza, że zarządzanie strategiczne w ogóle nie jest prowadzone. Wyniki te nie napawają optymizmem również w świetle porównania do wyników badania przeprowadzonego w 2009 r., gdyż uzyskane odsetki jst posiadających strategię są obecnie niższe.

Wykres 7. **Odsetek jst posiadających aktualną strategię rozwoju**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Największy spadek odsetka podmiotów posiadających aktualną strategię odnotowano w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być kilka:

- 1) Zadanie bardziej precyzyjnego pytania w badaniu z 2013 r. w stosunku do badania przeprowadzonego w 2009 r. W badaniu z 2008 r. zapytano o posiadanie strategii, natomiast w badaniu z 2013 r. zapytano o posiadanie **aktualnej** strategii, co z kolei mogło wpłynąć na uzyskanie mniejszego odsetka pozytywnych odpowiedzi, jako że część respondentów zapytanych o posiadanie strategii bez doprecyzowania, że chodzi o aktualną strategię, mogłaby wskazać, że strategię posiada nawet w przypadku, gdyby była ona nieaktualna.
- 2) Brak dokonania **aktualizacji** strategii. Strategia rozwoju może być postrzegana przez część jst jako dokument o drugorzędnym znaczeniu, który został przygotowany ze względów instrumentalnych, np. w związku z ubieganiem się o wsparcie ze środków europejskich. Rok 2008 był jednym z początkowych w perspektywie finansowej 2007-2013, w którym ogłaszano pierwsze konkursy w ramach programów europejskich. Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie była konieczność wykazania zgodności ze strategią rozwoju. Do roku 2013 zdecydowana większość środków dostępnych w ramach tej perspektywy finansowej została już rozdysponowana, a środki w ramach budżetu 2014-2020 nie są jeszcze dostępne, zatem w tym kontekście nie występuje bodziec mobilizujący jst do aktualizacji strategii. Jednocześnie można założyć przypuszczenie, że odsetek jst posiadających strategię wzrośnie w 2014

i 2015 roku, kiedy to pojawią się możliwości aplikowania o środki z funduszy europejskich w ramach nowej perspektywy finansowej, jeżeli jednym z warunków ubiegania się o środki europejskie będzie posiadanie aktualnej strategii rozwoju.

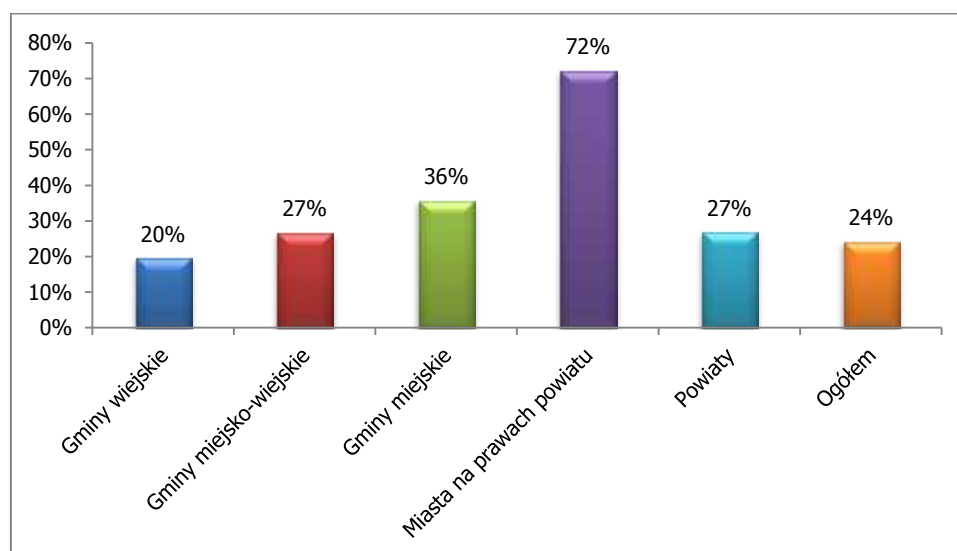
- 3) Wstrzymywanie się z aktualizacją strategii do kolejnej perspektywy finansowej wdrażania środków europejskich. W przypadku części jst brak posiadania aktualnej strategii może nie być wynikiem zaniechania, ale konsekwencją celowego działania związanego z oczekiwaniem na rozstrzygnięcia odnośnie sposobu podziału środków europejskich w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Część samorządów może postrzegać pozyskiwanie środków europejskich jako kluczowy element umożliwiający realizację założeń strategicznych. Może więc przyjmować podejście, że prace nad strategią rozwoju powinny polegać na dostosowaniu swoich celów rozwojowych do możliwości pozyskania środków na ich realizację. Stąd też prace nad aktualizacją mogą być wstrzymywane do momentu, gdy możliwości aplikowania o środki europejskie będą znane, po to by móc przygotować strategię w pełni wpisującą się w założenia programów.
- 4) Niewystarczające zasoby (pieniężne i kadrowe) na potrzeby aktualizacji strategii. Opracowanie strategii jest zadaniem wymagającym posiadania odpowiedniego potencjału kadrowego, co jest trudne do osiągnięcia w przypadku małych gmin zatrudniających niewielką liczbę pracowników. W przypadku braku odpowiedniego potencjału kadrowego konieczne jest angażowanie na potrzeby opracowania strategii podmiotów zewnętrznych, co z kolei wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów wykonania takiej usługi. W sytuacji braku poczucia, że strategia rozwoju stanowi dokument o kluczowym znaczeniu dla rozwoju jst, szczególnie w przypadku mniejszych gmin wydatki na aktualizację strategii mogą być postrzegane jako zbyt wysokie w stosunku do korzyści wynikających z jej posiadania.

Chociaż zdecydowana większość jst posiada aktualną strategię rozwoju to ze względu na znaczenie tego dokumentu dla prowadzenia procesu zarządzania strategicznego odsetek jst deklarujących posiadanie aktualnej strategii rozwoju można uznać za niewystarczający. Wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie miasta na prawach powiatu, spośród których niemalże wszystkie posiadają aktualną strategię. W roku 2014 i 2015 można się spodziewać wzrostu odsetka jst posiadających strategię rozwoju w związku z pojawieniem się nowych możliwości aplikowania o środki europejskie. W związku z powyższym w kolejnych latach wskazane jest monitorowanie odsetka jst posiadających strategię rozwoju.

Dokonanie kompleksowej oceny jakości strategii posiadanych przez jst wymagałoby przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań eksperckich, polegających na analizie zapisów poszczególnych strategii, co wykraczało poza zakres niniejszego badania, jednak o jakości przygotowanych dokumentów można do pewnego stopnia wnioskować na podstawie struktury tych dokumentów. Przyjmując powyższe założenie zapytano przedstawicieli jst w ramach badania CAWI, czy posiadane strategie zawierają takie kluczowe elementy jak: diagnozę, wizję lub misję, cele strategiczne, cele szczegółowe lub zadania. Z uzyskanych informacji wynika, że aż 91,6% aktualnych strategii posiada wskazane elementy.

Znacznie gorsza sytuacja występuje w odniesieniu do sposobu przygotowania strategii. Okazuje się, że zaledwie niespełna co 4 jst angażowała w prace nad przygotowaniem strategii partnerów społecznych i podmioty gospodarcze, przy czym na tle pozostałych typów jst zdecydowanie wyróżniają się miasta na prawach powiatu, spośród których blisko $\frac{3}{4}$ zadeklarowało udział partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych w opracowaniu strategii.

Wykres 8. Odsetek jst opracowujących strategię rozwoju przy udziale partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

Analizując uzyskane wyniki można stwierdzić, że wystąpienie najniższego odsetka podmiotów opracowujących strategię rozwoju przy udziale partnerów społecznych oraz podmiotów gospodarczych wśród gmin wiejskich może być spowodowane z jednej strony niższym potencjałem instytucjonalnym oraz niższą świadomością roli, jaką odgrywa partycypacja w tworzeniu tego typu dokumentów. Z drugiej jednak strony zaangażowanie partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych w przypadku małych gmin jest trudniejsze z tego

względu, że występuje tam na ogół zdecydowanie mniejsza liczba podmiotów gospodarczych i partnerów społecznych. O ile w przypadku miast na prawach powiatu średnia liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych wynosi blisko 30 tys., o tyle w przypadku gmin wiejskich wynosi mniej niż 500. Z drugiej strony liczebności wskazane nawet w odniesieniu do gmin wiejskich można uznać za na tyle duże, by bez większych trudności było możliwe zaangażowanie ich w proces opracowania strategii. Można zatem stwierdzić, że poza miastami na prawach powiatu jst zbyt małą uwagę przywiązują do opracowywania strategii rozwoju przy udziale partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych.

W kontekście zarządzania strategicznego istotne jest nie tylko posiadanie strategii, ale również planów operacyjnych stanowiących skonkretyzowanie założeń zawartych w strategii. W jst o wysokim poziomie rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzania strategicznego przyjęte plany operacyjne są w sposób integralny powiązane z założeniami strategii, stanowią one opis działań przyjętych w strategii odnoszących się do wybranego sektora. Planami operacyjnymi wpisującymi się w cele strategii mogą być zarówno ustawowo przewidziane plany i programy sektorowe, jak również plany nie wymagane ustawowo. Przedstawiciele jst z wyłączeniem powiatów ziemskich zapytano o to, czy posiadają następujące dokumenty zawierające opis sposobu osiągnięcia celów szczegółowych (lub realizacji zadań) określonych w strategii rozwoju:

- 1) Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- 2) Program ochrony środowiska;
- 3) Plan gospodarki odpadami;
- 4) Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- 5) Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (lub sam plan);
- 6) Strategia rozwiązywania problemów społecznych;
- 7) Program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego;
- 8) Plan zarządzania kryzysowego;
- 9) Program opieki nad zabytkami;
- 10) Program rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 11) Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych;
- 12) Plan rozwoju sieci drogowej;
- 13) Program usuwania i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest;

14) Plan rozwoju lokalnego.

Z kolei w przypadku powiatów ziemskich zapytano o posiadanie następujących dokumentów zawierające opis sposobu osiągnięcia celów szczegółowych (lub realizacji zadań) określonych w strategii rozwoju:

- 1) Powiatowy program ochrony środowiska;
- 2) Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych;
- 3) Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) Powiatowy program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

Przedstawiciele bardzo niewielkiego odsetka gmin wskazywali na wpisywanie się poszczególnych planów operacyjnych w cele strategii rozwoju. Najmniejszy odsetek przedstawicieli badanych gmin (0,6%) wskazywał na posiadanie wpisującego się w cele strategii planu rozwoju sieci drogowej, a największy odsetek na strategię rozwiązywania problemów społecznych, program ochrony środowiska, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz program współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak również te dokumenty były wskazywane przez niewielki odsetek gmin wynoszący ok. 3,5%.

W przypadku powiatów nieco częściej wskazywano dokumenty wpisujące się w cele strategii rozwoju, jednak uzyskane odsetki również można uznać za niezbyt wysokie. Przedstawiciele najmniejszego odsetka powiatów (4,1%) wskazywali na posiadanie wpisującego się w cele strategii powiatowego programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest. Z kolei najwyższe odsetki (odpowiednio 9,8% oraz 9,1%) uzyskano w odniesieniu do powiatowego programu ochrony środowiska oraz powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W odniesieniu do bardzo niskiego odsetka jst wskazywano na posiadanie planów operacyjnych zawierających opis sposobu osiągnięcia celów określonych w strategii rozwoju. Świadczy to o niskim poziomie zarządzania strategicznego wyrażającym się w braku dążenia do zapewnienia spójności podejmowanych działań z założeniami strategii. To z kolei może skutkować tym, że chociaż strategię rozwoju są posiadane przez większość jst, to w praktyce są one dokumentami „martwymi”, tzn. poza opracowaniem strategii nie dąży się do tego, by założenia w niej zawarte zostały rozpisane na bardziej szczegółowe działania w ramach planów operacyjnych.

Brak posiadania planów operacyjnych wpisujących się w cele strategii nie stanowi dla jst bariery w uwzględnianiu środków na realizację strategii w wieloletnim planie finansowym lub w wieloletnim planie inwestycyjnym. Blisko 60% jst spośród posiadających strategię rozwoju wskazało na uwzględnienie w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie

inwestycyjnym środków na realizację zadań wieloletnich przewidzianych w strategii lub w planach operacyjnych, przy czym najniższy odsetek wynoszący 57,9% wystąpił w przypadku gmin wiejskich, a najwyższy wynoszący 84,8% wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu.

Znacznie gorsza sytuacja występuje w odniesieniu do kwestii uwzględnienia środków na realizację strategii w budżecie roku bieżącego. Zaledwie 1/3 spośród samorządów posiadających aktualną strategię zarezerwowało środki na jej realizację w budżecie roku bieżącego. Spośród pozostałych typów jst w tym zakresie wyróżniają się miasta na prawach powiatu, w przypadku których co drugie posiadające strategię rozwoju zarezerwowało w budżecie środki na jej realizację, jednak również taki wynik nie może być uznany za satysfakcjonujący.

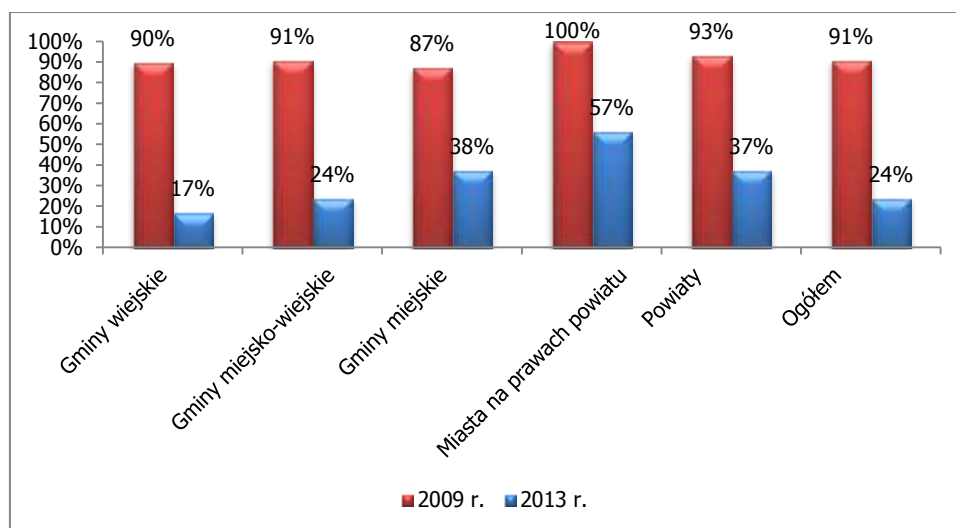
Nieco ponad $\frac{3}{4}$ spośród jst posiadających aktualną strategię stwierdziło, że strategia rozwoju gminy jest realizowana. Na tym tle wyróżniają się miasta na prawach powiatów – wszystkie bowiem spośród posiadających strategię rozwoju wskazały, że jest ona realizowana.

Analizując podział zadań pomiędzy komórki organizacyjne urzędu można stwierdzić, że najczęściej że za wdrażanie strategii są bezpośrednio odpowiedzialne wszystkie komórki/jednostki organizacyjne urzędu (34,9% udzielonych odpowiedzi spośród podmiotów posiadających aktualną strategię rozwoju). Przy tym przez bezpośrednią odpowiedzialność rozumiano zapisanie wprost w zakresie zadań danej komórki wdrażanie strategii. Powierzenie kilku komórkom/jednostkom organizacyjnym bezpośredniej odpowiedzialności za wdrażanie strategii zostało wskazane przez 27,6% jst posiadających aktualną strategię. Jedna jednostka organizacyjna bezpośrednio odpowiada za wdrażanie strategii w przypadku 11% jst posiadających aktualną strategię. Na brak bezpośredniego powierzenia zadań związanych z wdrażaniem strategii jakiegokolwiek komórce organizacyjnej wskazało 13,1% badanych posiadających aktualną strategię, a 10,4% wskazało odpowiedź „trudno powiedzieć”.

O niskim poziomie zarządzania strategicznego świadczy również niski, wynoszący 24,1%, udział jst realizujących zadania związane z monitorowaniem strategii. Uzyskane wartości są znacznie niższe w stosunku do wyników badania z 2009 r. Różnice są na tyle znaczące, że trudno je zinterpretować jedynie jako zmniejszenie odsetka podmiotów monitorujących strategię. Prawdopodobną przyczyną powstałych różnic jest bardziej precyzyjne zadanie pytania w badaniu przeprowadzonych w 2013 r. w stosunku do badania przeprowadzonego w roku 2009. W ramach niniejszego badania zapytano, czy w 2012 r. prowadzono monitoring strategii. Natomiast w ramach badania przeprowadzonego w 2009 r. zapytano, czy jednostce

zostały opracowane procedury monitorowania strategii. Ponadto w ramach badania przeprowadzonego w 2009 r. wyciągnięto wniosek, że „Monitorowanie strategii rozwoju często jest jednak rozumiane przez samorządowców zbyt ogólnie, jako zwykły proces obserwacji jej efektywności”.

Wykres 9. **Odsetek jst monitorujących strategię rozwoju**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Jeszcze niższe odsetki występują w przypadku monitorowania strategii w powiązaniu z oceną efektów działalności w dziedzinie zarządzania strategicznego, w przypadku których wyniki mieszczą się w zakresie od 0,6% w przypadku gmin wiejskich do 25,5% w przypadku miast na prawach powiatu. Również niski odsetek jst prowadzi badania jakości życia. Badania te są prowadzone zaledwie przez 5,8% gmin wiejskich, 8,4% gmin miejsko-wiejskich, 8,6% powiatów, 18,9% gmin miejskich i 42,6% miast na prawach powiatu. Jedynie ok. 1/3 badanych spośród prowadzących badania jakości życia wskazała, że wyniki przeprowadzonych badań są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii lub planów operacyjnych. Ponadto w zasadzie w ogóle nie występuje zjawisko wykorzystania wyników ocen strategii i planów operacyjnych w celu doskonalenia mechanizmów zarządzania strategicznego. Na ten element zarządzania strategicznego wskazali przedstawiciele zaledwie 1 spośród badanych gmin miejsko-wiejskich oraz 1 miasta na prawach powiatu. Blisko 46% przedstawicieli jst stwierdziło, że informacja o postępach realizacji strategii jest udostępniana mieszkańcom.

Najważniejsze wyniki i wnioski

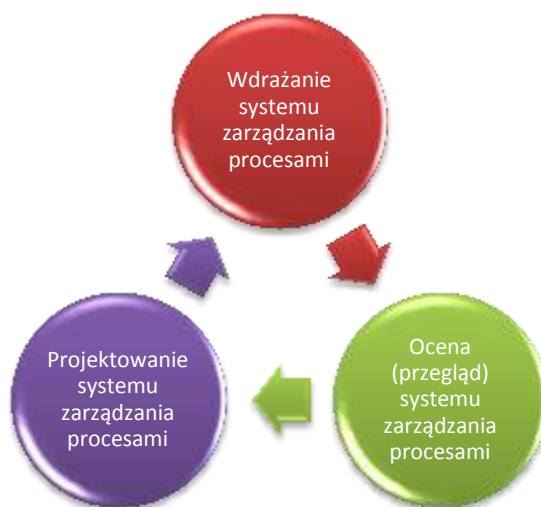
Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania strategicznego można określić jako niezadowalający. Blisko 30% jst nie posiada aktualnej strategii rozwoju, co w praktyce oznacza, że zarządzanie strategiczne w przypadku tych podmiotów nie jest prowadzone. Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, spośród których niemalże wszystkie posiadają aktualną strategię. Szanse uzyskania dofinansowania w perspektywie finansowej prawdopodobnie będą elementem mobilizującym jst do opracowania lub aktualizacji strategii, dlatego też w kolejnych latach można się spodziewać wzrostu odsetka jst posiadających aktualną strategię rozwoju.

W niewystarczającym stopniu przykładana jest waga do kwestii planowania strategicznego, co z kolei przekłada się na niski poziom realizacji działań o charakterze strategicznym oraz marginalizowanie kwestii monitorowania i ewaluacji prowadzonych działań z obszaru zarządzania strategicznego.

5.1.3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania procesami

W odniesieniu do obszaru zarządzania procesami można wyróżnić trzy zasadnicze następujące po sobie fazy: projektowania, wdrażania oraz oceny (przeгляdu) systemu zarządzania procesami. Podobnie jak zarządzanie strategiczne, również zarządzanie procesami przybiera postać cyklu. Przegląd systemu zarządzania procesami stanowi zarazem etap kulminacyjny, zamykający cykl, ale zarazem powinien stanowić punkt wyjścia do redefiniowania systemu, tj. powinien stanowić etap początkowy dla kolejnego cyklu projektowania systemu prowadząc do usunięcia zidentyfikowanych słabości systemu i podtrzymywaniu jego mocnych stron.

Rysunek 4. **Etapy zarządzania procesami**



Źródło: opracowanie własne.

W celu weryfikacji poziomu rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzania procesami analizie poddano szereg zagadnień wymienionych poniżej.

Rysunek 5. **Zagadnienia wpisujące się w obszar zarządzania procesami**



Źródło: opracowanie własne.

Głównym zadaniem na etapie projektowania systemu zarządzania procesami jest zidentyfikowanie kluczowych procesów oraz dokonanie szczegółowego opisu zasad ich realizacji.

Niespełna 1/3 badanych jst wskazała na posiadanie dokumentu lub dokumentów, w których zostały zidentyfikowane kluczowe procesy zarządzania urzędem. Odsetki jst posiadających zidentyfikowane procesy są bardzo zróżnicowane w podziale na typ jst. W przypadku gmin wiejskich odsetek ten wynosi zaledwie 22,2%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich – 33,9%, w przypadku gmin miejskich – 41,5%, a w przypadku miast na prawach powiatu aż 80,9%. Ponadto zidentyfikowane procesy zarządzania urzędem posiada połowa (50,2%) badanych powiatów. Zauważalne jest to, że w przypadku gmin wiejskich aż 24% badanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi, czy urząd posiada aktualny dokument zawierający zidentyfikowane kluczowe procesy, czy też nie. W przypadku gmin miejsko-wiejskich odsetek niezdecydowanych wyniósł 17,4%, w przypadku gmin miejskich – 18,2%, w przypadku powiatów 11,4%, a w przypadku miast na prawach powiatu – 6,4%. To z kolei świadczy o tym, że w przypadku części jst problemem jest nie tylko brak zidentyfikowania procesów kluczowych, ale problemem jest także brak świadomości, na czym polega identyfikowanie kluczowych procesów.

Z deklaracji uzyskanych od przedstawicieli jst w trakcie badania CAWI wynika, że ok. $\frac{3}{4}$ spośród podmiotów posiadających zidentyfikowane kluczowe procesy zarządzania urzędem, posiada zarazem szczegółowe opisy zidentyfikowanych procesów oraz szczegółowe opisy sposobu realizacji usług. Z kolei właściciele procesów, tj. osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów oraz uczestnicy procesów, tj. osoby uczestniczące w realizacji procesów zostały wyznaczone przez ok. 90% jst, w przypadku których kluczowe procesy zostały zidentyfikowane.

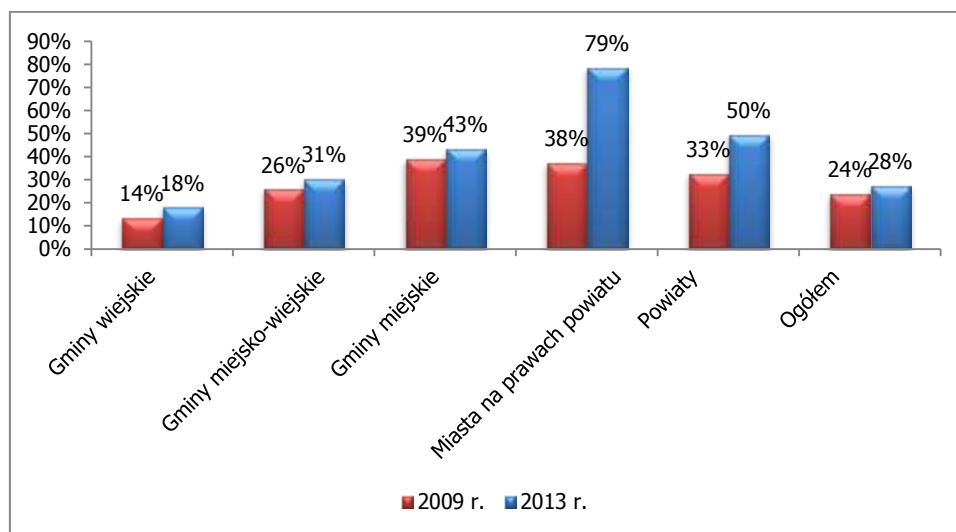
Dla osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzania procesami istotne jest nie tylko zaprojektowanie systemu zarządzania procesami wyrażające się w identyfikacji i opisie kluczowych procesów, ale przede wszystkim to, w jakim stopniu założenia systemu udaje się wdrożyć w praktyce. Dlatego też przedstawiciele jst posiadających zidentyfikowane i opisane kluczowe procesy poproszono o dokonanie oceny zgodności przebiegu kluczowych procesów z przyjętymi zapisami. Zdaniem 61,7% przedstawicieli jst posiadających zidentyfikowane kluczowe procesy, sposób realizacji kluczowych procesów jest w pełni zgodny z zapisami dokumentów, w których procesy te zostały zidentyfikowane i opisane. Kolejne 32,7% wskazało na zgodność częściową, brak jakiegokolwiek zgodności w tym zakresie wskazało 0,2%, a 5,5% nie potrafiło dokonać oceny zgodności faktycznego przebiegu realizacji kluczowych procesów z przyjętymi zapisami.

Jakość funkcjonowania systemu zarządzania procesami jest w dużym stopniu zależna od osób koordynujących przebieg procesów, jak i uczestniczących w ich realizacji. Dlatego

też istotne jest, by osoby koordynujące przebieg procesów i uczestniczące w ich realizacji posiadały odpowiednią wiedzę z zakresu zarządzania procesami. W związku z tym przedstawiciele jst zapytano, czy właściciele (koordynatorzy) i uczestnicy procesów zostali przeszkoleni z zakresu zarządzania procesami. Wśród podmiotów posiadających zidentyfikowane i opisane procesy kluczowe w 82,6% przypadków wskazywano, że właściciele procesów zostali przeszkoleni z zakresu zarządzania procesami, a na przeszkolenie uczestników procesów wskazało 76,9% przedstawiciele jst posiadających zidentyfikowane i opisane kluczowe procesy.

O jakości systemu zarządzania procesami świadczy również otwartość do poddawania systemu ocenie z perspektywy klienta. Otwartość ta jest wyrażana m.in. posiadaniem opracowanych zasad badań satysfakcji klienta. Z przeprowadzonych analiz wynika, że takie zasady zostały opracowane jedynie w przypadku 29,8% badanych, przy czym znaczne różnicowania występują w zależności od poszczególnych typów jst. W przypadku gmin wiejskich odsetek jst posiadających opracowane zasady badania satysfakcji klienta wynosi 20,5%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich – 32,5%, w przypadku gmin miejskich – 37,5%, w przypadku powiatów – 51,4%, a w przypadku miast na prawach powiatu – 74,5%. Bardzo zbliżone wyniki wystąpiły również w przypadku podmiotów, które przeprowadziły badania satysfakcji klienta w 2012 r. Zauważalne jest to, że w odniesieniu do niektórych typów jst odsetek podmiotów prowadzących badania satysfakcji klienta jest nieco wyższy niż odsetek jst posiadających opracowane zasady badania satysfakcji klienta. W porównaniu do wyników z roku 2009 odnotowano nieznaczny wzrost odsetka podmiotów prowadzących badanie satysfakcji klienta. Znaczna różnica wystąpiła przede wszystkim w przypadku miast na prawach powiatu, co jest jednak prawdopodobnie konsekwencją uzyskania w odniesieniu do tej kategorii zaniżonych wyników w ramach badania z 2009 r.

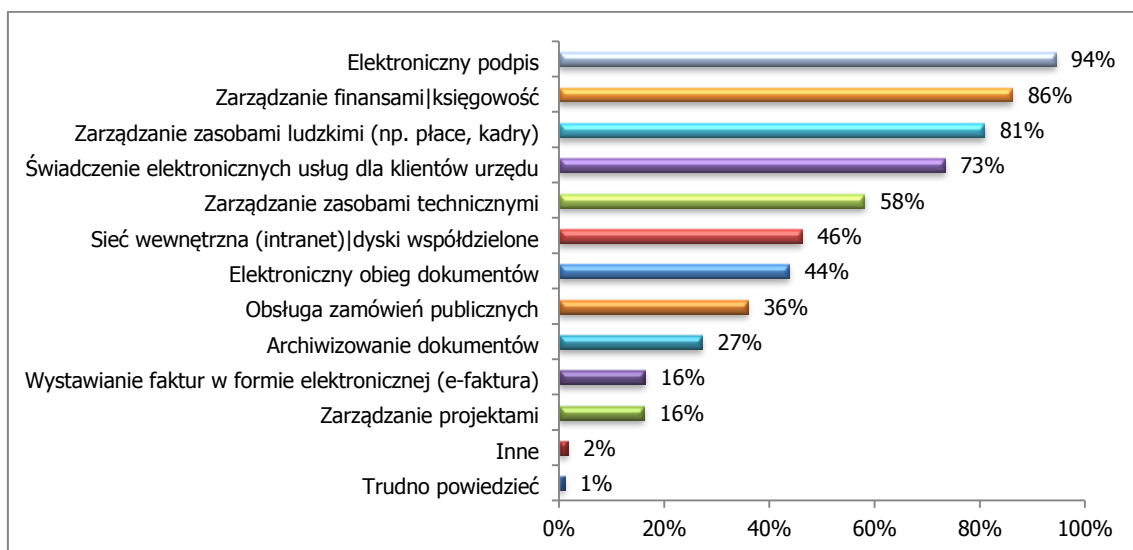
Wykres 10. **Odsetek jst realizujących badania satysfakcji klienta**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Istotnym aspektem jakości systemu zarządzania procesami jest jego efektywność, a zarazem szybkość przebiegu procesów. W dobie społeczeństwa informacyjnego elementem warunkującym sprawne i efektywne funkcjonowanie systemu zarządzania procesami jest wykorzystywanie narzędzi informatycznych. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że w 99% jst stosowane są narzędzia informatyczne wspomagające zarządzanie procesami.

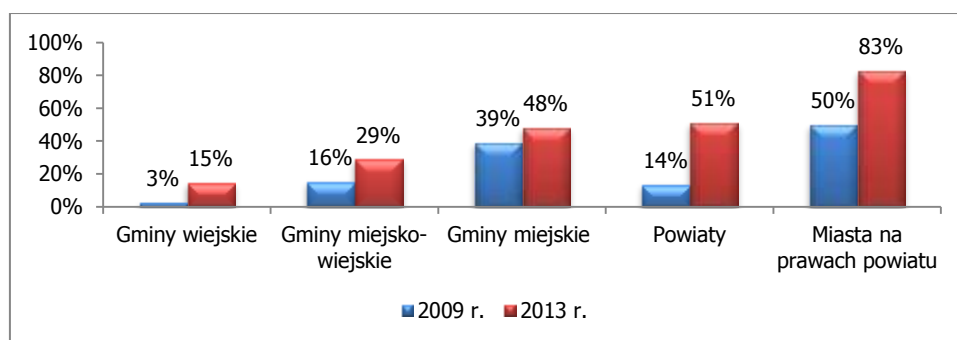
Wykres 11. **Narzędzia informatyczne stosowane w jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

Rozwiązaniem, które można uznać za kompleksowe w kontekście zapewnienia wysokiej zarządzania procesami jest wdrożenie systemu zarządzania jakością. Blisko ¼ badanych jst posiada wdrożony system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Również w tym zakresie występuje bardzo duże zróżnicowanie w zależności od typu jst. W przypadku gmin wiejskich odsetek stosujących system zarządzania jakością zgodny z ISO 9001 wynosi 12,6% a w przypadku miast na prawach powiatu 83%. Niezależnie od wysokości wskazanych odsetków w odniesieniu do poszczególnych jst w stosunku do 2009 r. nastąpił wzrost samorządów stosujących ten rodzaj systemu zarządzania jakością.

Wykres 12. **Odsetek jst stosujących system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Podkreślenia wymaga, że wskazane powyżej dane obejmują posiadanie wdrożonych systemów zarządzania jakością zgodnych z ISO niezależnie od posiadania aktualnego certyfikatu. Spośród deklarujących posiadanie systemu zarządzania jakością ISO9001 jedynie blisko 2/3 samorządów posiada aktualny certyfikat, a w przypadku blisko 1/3 system zarządzania jakością ISO9001 został wdrożony, ale certyfikat wygasł. Podczas zogniskowanych wywiadów grupowych przedstawiciele jst wskazywali, że jedną z przyczyn braku odnawiania certyfikatu są względy finansowe, ponieważ uzyskanie certyfikatu wiąże się z ponoszeniem kosztów. Inną ze wskazywanych przez przedstawicieli jst uczestniczących w wywiadach grupowych przyczyn takiego stanu rzeczy jest podejście wyrażające się w tym, że wdrożenie systemu było użyteczne w kontekście uporządkowania zarządzania procesami w urzędzie, a odnawianie certyfikatu nie jest niezbędne w kontekście odpowiedniej jakości zarządzania procesami.

Istotną rolę we wzroście odsetka jst posiadających wdrożony system zarządzania jakością ISO 9001 odegrało wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL przeznaczone na certyfikowanie systemu zarządzania jakością lub też jego modernizację. Blisko połowa (47%) badanych urzędów posiadających wdrożony system zarządzania jakością ISO9001 skorzystała ze wsparcia z zakresu certyfikacji systemu w ramach Działania 5.2 POKL. W przypadku gmin wiejskich odsetek ten wyniósł aż 67%, a w przypadku miast na prawach powiatu – 12,8%. Potwierdzają to również wyniki zogniskowanych wywiadów grupowych. Podczas wywiadów respondenci wskazywali, że w urzędach zdecydowano się na wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO 9001 m.in. ze względu na możliwość dofinansowania tego przedsięwzięcia.

Zaledwie 5% badanych jst prowadzi cykliczną ocenę systemu zarządzania procesami, przy czym odsetek gmin wiejskich w tym zakresie wynosi zaledwie 2,7%, gmin miejsko-wiejskich – 5,6%, gmin miejskich – 9,4%, a powiatów 9,0%. Na tym tle zdecydowanie wyróżniają się miasta na prawach powiatu, spośród których co czwarte prowadzi ocenę systemu zarządzania procesami. Z deklaracji uzyskanych od przedstawicieli jst wynika, że niemalże wszystkie podmioty, które prowadzą ocenę systemu zarządzania procesami zarazem wykorzystują wyniki ocen do doskonalenia systemu.

Przypadki posiadania systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 14001 lub ISO 27001 zarówno w roku 2009 jak i w roku 2013 miały charakter jednostkowy.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Podobnie jak w przypadku obszaru zarządzania strategicznego, również w obszarze zarządzania procesami poziom rozwoju instytucjonalnego jst jest niski. Niespełna 1/3 jst posiada opracowany dokument lub dokumenty, w którym zostały zidentyfikowane kluczowe procesy zarządzania urzędem. Z wyjątkiem miast na prawach powiatu niewiele jst prowadzi badania satysfakcji klienta. Z kolei niemalże wszystkie jst korzystają w swoim codziennym funkcjonowaniu z narzędzi informatycznych. W porównaniu do 2009 r. wzrosła liczba urzędów posiadających wdrożony system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Niespełna co 20 urząd jst prowadzi cykliczną ewaluację systemu zarządzania procesami.

5.1.4. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim

W ramach obszaru zarządzania kapitałem ludzkim wyróżniono 4 podobszary:

- Planowanie, rekrutacja i selekcja;
- Motywowanie, ocena i awansowanie;
- Doskonalenie zawodowe;
- Etyka.

Poniżej przedstawiono analizę poziomu rozwoju instytucjonalnego w odniesieniu do poszczególnych podobszarów.

5.1.4.1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „planowanie, rekrutacja i selekcja”

W ramach podobszaru można wyróżnić trzy następujące po sobie i względnie od siebie odizolowane pod względem przebiegu obszary: planowania rozwoju zasobów ludzkich, rekrutacji oraz selekcji, a także powiązany z nimi etap ewaluacji. Z kolei każdy z tych etapów może być oddzielnie poddawany procesowi ewaluacji, a wyniki ewaluacji na zasadzie sprzężenia zwrotnego powinny być wykorzystywane do doskonalenia planowania rozwoju zasobów ludzkich, prowadzenia rekrutacji oraz selekcji.

Rysunek 6. **Etapy podobszaru „planowanie, rekrutacja i selekcja”**



Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do poszczególnych etapów analizie poddano szczegółowe zagadnienia.

Rysunek 7. **Zagadnienia wpisujące się w podobszar „planowanie, rekrutacja i selekcja”**



Źródło: opracowanie własne.

Z informacji uzyskanych podczas badania CAWI wynika, że opisy kluczowych kompetencji dla wszystkich stanowisk pracy zostały dokonane przez 62,4% jst. W odniesieniu do poszczególnych jst wyniki można uznać za zbliżone i mieszczą się w przedziale od 57,2% w przypadku gmin miejskich do 64% w przypadku gmin miejsko-wiejskich.

Nieco niższy jest odsetek urzędów stosujących opisy profili stanowisk i wynosi on 56,8%. W tym przypadku różnicowania pomiędzy poszczególnymi typami jst przekroczyły

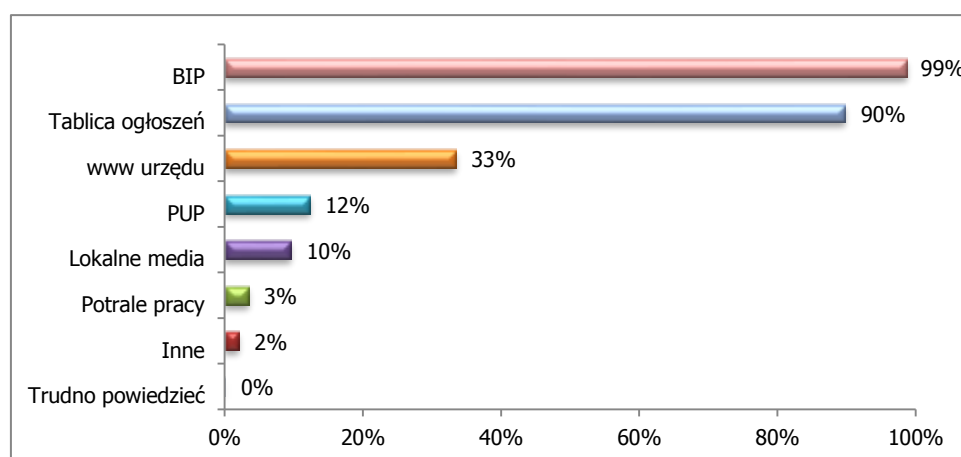
nieznacznie 10 punktów procentowych i wyniosły od 53,1% w przypadku powiatów do 63,5% w przypadku gmin miejskich.

Posiadanie planu zatrudnienia zadeklarowała zaledwie nieco ponad 1/3 badanych (35,6%). W tym przypadku wystąpiły znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi typami jst. W przypadku gmin wiejskich plany zatrudnienia posiada 29,5%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich – 37,6%, w przypadku gmin miejskich – 44,7%, w przypadku miast na prawach powiatu – 76,6%, a w przypadku powiatów – 48,6%.

Z kolei posiadanie aktualnego regulaminu rekrutacji lub też innego dokumentu zawierającego opis zasad prowadzenia rekrutacji zadeklarowało 90,8% badanych. Najniższy odsetek wystąpił w przypadku gmin wiejskich i wyniósł 89,5%, a najwyższy w przypadku miast na prawach powiatu i wyniósł 95,7%.

Dokonując oceny stosowania przez jst standardowych narzędzi rekrutacji, respondentów poproszono o wskazanie miejsc, w których zgodnie z obowiązującym regulaminem rekrutacji (lub innym dokumencie zawierającym opis celów, zasad i sposobów prowadzenia rekrutacji) są zamieszczane informacje o prowadzonych naborach. Miejsca takie zostały wskazane przez 88,1% badanych. Zdecydowanie dominującymi miejscami okazały się te wymagane przepisami prawa, tj. Biuletyn Informacji Publicznej oraz urzędowa tablica ogłoszeń. Inne rozwiązania, stosowano zdecydowanie rzadziej.

Wykres 13. **Miejsca, w których zgodnie z regulaminem rekrutacji (lub innym dokumentem określającym zasady rekrutacji) powinny być zamieszczane informacje o prowadzonych naborach**

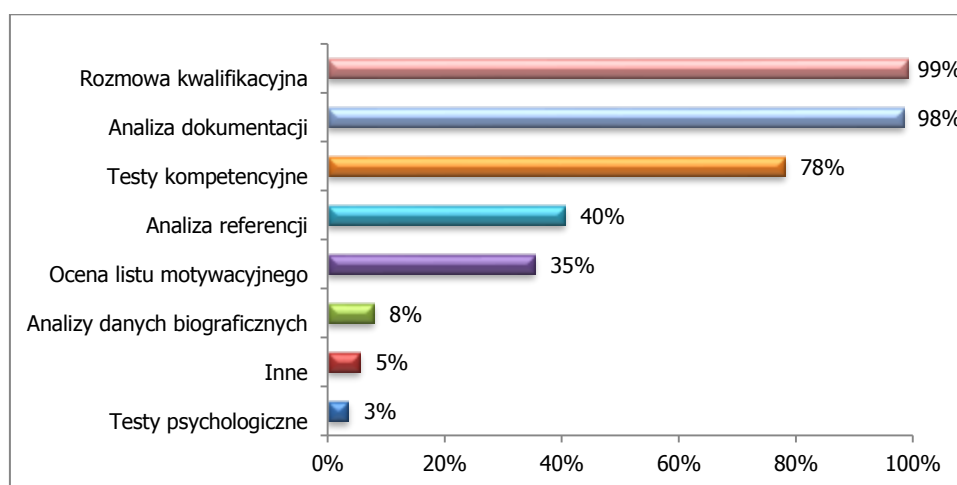


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1840]

Niespełna połowa badanych (46,2%) zadeklarowała posiadanie aktualnego regulaminu selekcji lub innego dokumentu określającego zasady selekcji pracowników. W tym zakresie wystąpiły znaczne różnicowania pomiędzy poszczególnymi typami jst. Posiadanie spisanych zasad selekcji zadeklarowało 43,5% przedstawicieli gmin wiejskich, 45,6% przedstawicieli gmin miejsko-wiejskich, 52,8% przedstawicieli gmin miejskich, oraz 74,5% przedstawicieli miast na prawach powiatu, a także 51% przedstawicieli powiatów.

Standaryzowane narzędzia selekcji zostały wskazane w dokumentach określających zasady selekcji w przypadku 43% jst. Zdecydowanie najczęściej wyróżnianymi narzędziami selekcji jest rozmowa kwalifikacyjna oraz analiza dokumentacji. Dużą popularnością cieszą się również testy kompetencyjne. Okazuje się, że relatywnie mała uwaga jest przywiązywana do analizy listu motywacyjnego, chociaż z drugiej strony może to być konsekwencją założenia, że listy motywacyjne nie są analizowane w odrębny sposób, ale są postrzegane jako jeden z elementów całej dokumentacji.

Wykres 14. **Standaryzowane narzędzia selekcji wyróżnione w regulaminie selekcji lub innym dokumencie określającym zasady selekcji**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=898]

Prowadzenie oceny polityki planowania rozwoju zasobów ludzkich, rekrutacji i selekcji oraz wykorzystywanie wyników oceny do doskonalenia tej polityki jest zjawiskiem marginalnym deklarowanym zaledwie przez 1,5% badanych jst. Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, gdzie tego typu ocena jest dokonywana, a jej wyniki są wykorzystywane w przypadku 14,9%. W przypadku pozostałych typów jst odsetek ten nie przekracza 2,5%.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Spośród wszystkich objętych zakresem badania obszarów zarządzania w przypadku podobszaru „planowanie, rekrutacja i selekcja” uzyskano najwyższy poziom rozwoju instytucjonalnego. Nie oznacza to jednak, że w świetle przyjętych kryteriów poziom ten można uznać jako wysoki, ponieważ kryteria określone dla tego obszaru zostały spełnione na poziomie nieznacznie przekraczającym 40%.

W podobszarze planowanie, rekrutacja w najwyższym stopniu zostały spełnione kryteria odnoszące się do etapu rekrutacji. W mniejszym stopniu w jst jest przykładana uwaga do planowania rozwoju zasobów ludzkich oraz selekcji, a w ewaluacja polityki planowania rozwoju zasobów ludzkich, rekrutacji i selekcji w zasadzie nie jest w ogóle prowadzona.

5.1.4.2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „motywowanie, ocena i awansowanie”

W ramach podobszaru można wyróżnić 3 zasadnicze elementy wyróżnione w tytule podobszaru oraz element ewaluacji. Chociaż wyróżnione elementy są ze sobą powiązane, to nie muszą one następować po sobie w sposób bezpośredni. Innymi słowy, efektem oceny powinno być podejmowanie działań motywacyjnych oraz prowadzenie polityki awansowania, jednak z drugiej strony następstwo tych elementów po sobie nie musi mieć charakteru linearnego.

Rysunek 8. **Elementy podobszaru „planowanie, rekrutacja i selekcja”**



Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do poszczególnych elementów analizie poddano szczegółowe zagadnienia.

Rysunek 9. **Zagadnienia wpisujące się w podobszar „motywowanie, ocena i awansowanie”**



Źródło: opracowanie własne.

Stosowanie regulaminu oceny pracowników lub innego dokumentu zawierającego opis zasad prowadzenia oceny zadeklarowało 93,1% badanych od 90,4% w przypadku gmin wiejskich do 97,9% w przypadku miast na prawach powiatu.

Arkusze okresowej oceny pracowników są stosowane w przypadku 90,3% jst. Najwyższy odsetek jst stosujących arkusze oceny wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu i wyniósł 97,9% a najniższy wystąpił w przypadku gmin wiejskich wynosząc 87,3%. Za zaskakujące można uznać wyniki badania dotyczące wykorzystania profili stanowisk w procesie oceny pracowników. Jedynie w przypadku 56,7% jst w arkuszach oceny zawarte są odniesienia do opisów profili stanowisk. Zaskakujące jest to, że najniższy odsetek (37%) wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu, a najwyższy (61,8%) w przypadku gmin wiejskich.

Wartościowanie stanowisk pracy⁴ jest rzadko stosowanym rozwiązaniem. Stosowanie tego narzędzia oceny zostało wskazane zaledwie przez 16,8% badanych, przy czym zróżnicowania

⁴ Zgodnie z definicją zawartą w *Analizie Instytucjonalnej Gminy* wartościowanie stanowisk pracy „to systematyczny i zobiektywizowany proces ustalania wartości poszczególnych stanowisk pracy w urzędzie. Pozwala on w sposób uporządkowany i zobiektywizowany określić poziom wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych stanowisk, z uwzględnieniem złożoności i trudności zadań wykonywanych przez zajmujących je pracowników. Do najczęściej stosowanych metod wartościowania stanowisk pracy zalicza się metody sumaryczne (ocena całości pracy na danym stanowisku dokonywana w oparciu o rangowanie oraz klasyfikowanie

w tym zakresie w podziale na typ jst są nieznaczne i wynoszą od 15,6% w przypadku gmin wiejskich do 20,1% w przypadku gmin miejskich. Zauważalne jest to, że odsetek miast na prawach powiatu stosujących wartościowanie stanowisk pracy nie odbiega od średniej i wynosi 17%.

Nieznaczny odsetek jst (13,7%) posiada również sformalizowane zasady motywowania pracowników. W przypadku gmin wiejskich wartość odsetka posiadających sformalizowane zasady w tym zakresie wynosi 12,2%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 14,2%, w przypadku gmin miejskich 17,6%, w przypadku miast na prawach powiatu 25,5%, a w przypadku powiatów 15,9%.

Stosowanie arkuszy badania poziomu motywacji pracowników zadeklarowali nieliczni przedstawiciele jst (3,4%), przy czym najniższą wartość (2,1%) uzyskano w przypadku miast na prawach powiatu, a najwyższą w przypadku gmin miejskich (6,9%).

Na marginalnym poziomie (4,7%) stosowane są przez jst również narzędzia do badania kwalifikacji zawodowych i predyspozycji osobowościowych osób ubiegających się o awans. Na tym tle wyróżniają się miasta na prawach powiatu, w przypadku których narzędzia te są stosowane przez 12,8%. Wyniki uzyskane w odniesieniu do pozostałych typów jest nie odbiegają znacząco od wyników ogólnych.

Stosowanie regulaminu awansowania pracowników lub też innego dokumentu określającego zasady awansowania pracowników zostało wskazane przez 7,8% badanych. W tym przez 6,4% przedstawicieli gmin wiejskich, 5,9% przedstawicieli gmin miejsko-wiejskich, 11,3% przedstawicieli gmin miejskich, 21,3% przedstawicieli miast na prawach powiatu oraz 13,1% przedstawicieli powiatów.

Z informacji uzyskanych od przedstawicieli jst wynika, że cykliczna ewaluacja polityki oceniania, motywowania oraz awansowania pracowników jest prowadzona przez zaledwie 2,5% jst. Wyniki w odniesieniu do poszczególnych typów jst nie odbiegają od wyników na poziomie ogólnym. Jedynie w przypadku miast na prawach powiatu odsetek podmiotów prowadzących cykliczną ocenę w omawianym zakresie wyniósł 8,5%. Z kolei odsetek podmiotów deklarujących wykorzystywanie wyników przeprowadzonych ocen do udoskonalania polityki motywowania, oceny i awansowania pracowników wyniósł 1,3%.

stanowisk), analityczne (analiza szczegółowych wymagań warunków związanych z wykonywaniem poszczególnych prac i ich punktowe wartościowanie w oparciu o wiele kryteriów; wśród tej grupy metod wyróżnia się m.in. techniki analitycznopunktowe oraz porównywania czynników)". *Analiza Instytucjonalna Gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, s. 56-57.

Najważniejsze wyniki i wnioski

W przypadku podobszaru „motywowanie, ocena i awansowanie” uzyskano jeden z najniższych poziomów rozwoju instytucjonalnego spośród wszystkich obszarów zarządzania wyróżnionych w ramach niniejszego badania. Kryteria wyróżnione dla tego podobszaru zostały średnio spełnione na poziomie mniejszym niż 20%.

W odniesieniu do wyróżnionych elementów omawianego podobszaru w największym stopniu zostały spełnione kryteria odnoszące się do kwestii oceny pracowników, natomiast kryteria odnoszące się do pozostałych elementów, tj. motywowania, awansowania oraz ewaluacji zostały spełnione przez nieliczne samorządy.

5.1.4.3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „doskonalenie zawodowe”

W ramach podobszaru „doskonalenie zawodowe” analizie poddane zostały następujące zagadnienia:

- Prowadzenie cyklicznych badań potrzeb szkoleniowych;
- Opracowanie planów doskonalenia zawodowego;
- Realizacja założeń służby przygotowawczej;
- Realizacja strategii doskonalenia zawodowego pracowników;
- Opracowanie indywidualnych planów rozwoju zawodowego;
- Stosowanie narzędzi oceny skuteczności i efektywności szkoleń oraz innych form doskonalenia zawodowego pracowników;
- Prowadzenie ewaluacji polityki doskonalenia zawodowego pracowników;
- Wykorzystanie wyników przeprowadzonych ewaluacji.

Cykliczne badania potrzeb szkoleniowych pracowników są realizowane przez 41,7% jst. Pod tym względem wystąpiły bardzo duże zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi typami jst. Tego typu przedsięwzięcia są realizowane w przypadku 35,5% gmin wiejskich, 45,6% gmin miejsko-wiejskich, 50,3% gmin miejskich, 83% miast na prawach powiatu oraz 51,8% powiatów.

Plany doskonalenia zawodowego na 2013 r. zostały przygotowane zaledwie przez 16% jst. Również w tym zakresie wystąpiły znaczne zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi typami jst. Odsetek podmiotów posiadających plan doskonalenia zawodowego na 2013 r. w przypadku gmin wiejskich wyniósł 9,6%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 19,1%,

w przypadku gmin miejskich 22,6% w przypadku miast na prawach powiatu 57,4%, a w przypadku powiatów 30,2%.

Aktualny dokument zawierający założenia służby przygotowawczej posiada 83,8% badanych urzędów. W przypadku gmin wiejskich odsetek ten wynosi 79,3%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 87,1%, w przypadku gmin miejskich 91,3%, w przypadku miast na prawach powiatu 97,9%, a w przypadku powiatów 92,7%.

Nieliczne samorządy posiadają aktualną strategię doskonalenia zawodowego pracowników. Dokument ten posiada zaledwie 1,6% jst, przy czym w przypadku gmin wiejskich - 0,8%, a w przypadku miast na prawach powiatu 4,3%.

Również 1,6% jst posiada indywidualne plany rozwoju zawodowego pracowników. Na tym tle wyróżniają się jedynie miasta na prawach powiatu, w przypadku których odsetek podmiotów posiadających indywidualne plany rozwoju zawodowego pracowników wyniósł 12,8%. W przypadku pozostałych jst uzyskany odsetek był zbliżony do wartości na poziomie ogólnym.

Stosowanie indywidualnych narzędzi oceny efektywności i skuteczności szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego zostało wskazane przez 27,6% badanych, przy czym w przypadku gmin wiejskich odsetek ten wyniósł 18,1%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 31,1%, w przypadku gmin miejskich 47,8%, w przypadku miast na prawach powiatu 83%, a w przypadku powiatów 44,9%.

Cykliczna ocena polityki doskonalenia zawodowego prowadzona jest przez zaledwie 2,7% jst, a jej wyniki są wykorzystywane w celu doskonalenia tej polityki w przypadku 1,5% jst. Na tle pozostałych typów jst zdecydowanie wyróżniają się miasta na prawach powiatu, w przypadku których odsetek podmiotów prowadzących ewaluację w omawianym zakresie wyniósł 21,3%, a wykorzystujących wyniki tej ewaluacji – 19,1%. Nieco od średniej odbiegają również wyniki odnoszące się do gmin miejskich i wyniosły one 6,9% w przypadku prowadzenia badań oraz 3,1% w przypadku wykorzystania ich wyników. W przypadku powiatów uzyskane wartości wyniosły odpowiednio 4,1% i 2,9%. W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich uzyskane wartości były niższe w stosunku do poziomu ogólnego.

Najważniejsze wyniki i wnioski

W przypadku podobszaru „doskonalenie zawodowe” uzyskano najniższą średnią wartość miary rozwoju instytucjonalnego spośród wszystkich wyróżnionych obszarów zarządzania. W odniesieniu do zagadnień wyróżnionych w ramach podobszaru „doskonalenie zawodowe” zdecydowana większość jst (ponad 4/5) posiada opracowane założenia służby przygotowawczej. W przypadku pozostałych zagadnień wpisujących się w ten podobszar odsetek jst spełniających poszczególne kryteria rozwoju instytucjonalnego jest znacznie niższy. Mniej niż połowa jst prowadzi badania potrzeb szkoleniowych pracowników, ¼ jst stosuje narzędzia oceny skuteczności i efektywności szkoleń, 1/6 posiada plany doskonalenia zawodowego na 2013 r., a nieliczne samorzady (mniej niż 5%) posiadają aktualną strategię doskonalenia zawodowego pracowników, indywidualne plany rozwoju zawodowego pracowników oraz prowadzą ewaluację polityki doskonalenia zawodowego pracowników wykorzystując zarazem wyniki przeprowadzonej ewaluacji.

Poziom rozwoju instytucjonalnego w podobszarze „doskonalenie zawodowe” jest na tyle niski, że w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 wskazane jest wsparcie jst w tym zakresie. Podkreślenia jednak wymaga to, że problem nie polega jedynie na braku środków na podejmowanie określonych działań, ale w szczególności w przypadku mniejszych jst może wynikać z braku poczucia potrzeby podejmowania tego typu działań.

5.1.4.4. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „etyka”

W celu dokonania oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze „etyka” analizie poddano następujące zagadnienia:

- Wdrożenie systemu przejęć interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg;
- Wdrożenie polityki udzielania zamówień publicznych;
- Upowszechnianie norm etycznych i przepisów antykorupcyjnych;
- Informowanie pracowników o sposobach walki z korupcją;
- Powołanie podmiotu odpowiedzialnego za kontrolę i koordynację powziętych w urzędzie działań antykorupcyjnych oraz doradztwo w sprawach etyki;
- Dokonywanie rotacji zatrudnienia na stanowiskach szczególnie narażonych na występowanie zjawisk korupcyjnych;
- Prowadzenie ewaluacji działań na rzecz etyki i przeciwdziałaniu korupcji;

- Wykorzystywanie wyników przeprowadzonych ewaluacji w celu doskonalenia działań na rzecz etyki i przeciwdziałaniu korupcji;
- Prowadzenie badań opinii dotyczących postaw pracowników samorządowych i radnych.

Wdrożenie systemu przyjęć interesantów zostało wskazane przez 45,2% badanych, przy czym wystąpiły znaczne różnice w odniesieniu do poszczególnych jst. W przypadku gmin wiejskich odsetek podmiotów posiadających wdrożony system przyjęć interesantów wyniósł 36,2%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 52,5%, w przypadku gmin miejskich 61,6%, w przypadku miast na prawach powiatu 95,7%, a w przypadku powiatów 56,7%. Zauważalne jest to, że 12,7% przedstawicieli jst nie potrafiło udzielić odpowiedzi, czy posiadają system przyjęć interesantów czy też nie. Problemy z udzieleniem odpowiedzi wystąpiły w zbliżonym stopniu w przypadku wszystkich typów jst z wyjątkiem miast na prawach powiatu, w przypadku których trudności ze wskazaniem odpowiedzi miało zaledwie 2,1% badanych.

Blisko 2/3 jst (65,8%) posiada wdrożone zasady kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg. W przypadku gmin wiejskich odsetek ten wynosi 60%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 68,9%, w przypadku gmin miejskich 75,6%, w przypadku miast na prawach powiatu 95,7%, a w przypadku powiatów 77,1%.

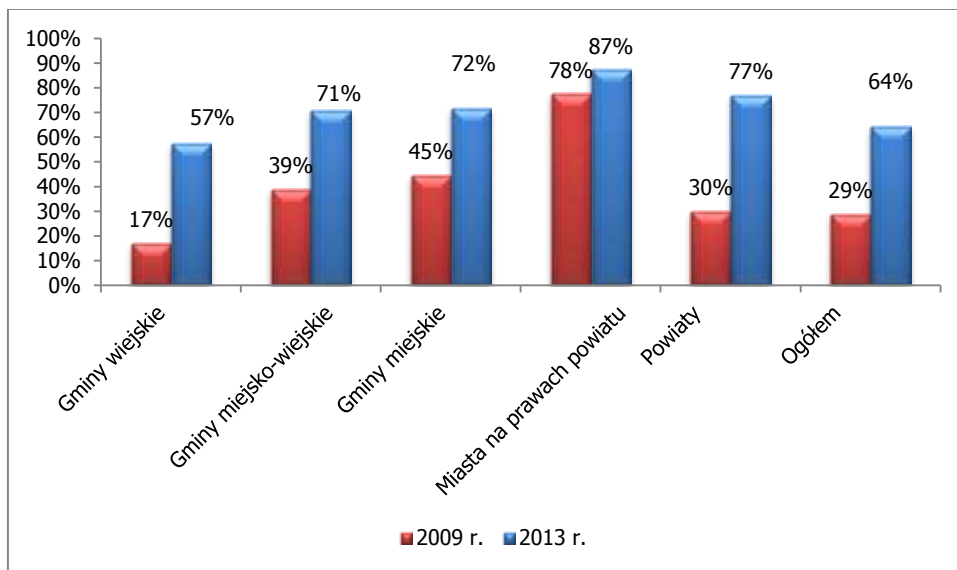
Głównym elementem wdrożenia polityki zamówień publicznych jest posiadanie aktualnych regulaminów udzielania zamówień publicznych. O poziomie rozwoju instytucjonalnego jst świadczy posiadanie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej 14 tys. euro. Dokument taki powinien być postrzegany przez urzędy jako obowiązkowy z tej racji, że w przypadku zamówień o wartości przekraczającej 14 tys. euro urzędy są zobowiązane do stosowania przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Taki regulamin odgrywa zarazem kluczową rolę dla urzędu w kontekście konieczności zapewnienia zgodności prowadzonych przez urząd działań w zakresie zamówień publicznych z przepisami prawa. O poziomie rozwoju instytucjonalnego w jeszcze większym stopniu świadczy posiadanie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14 tys. euro, ponieważ stanowi to wyraz dbania o przejrzystość w gospodarowaniu środkami publicznymi również w sytuacji braku konieczności stosowania odgórnych regulacji w tym zakresie.

Za zaskakująco niskie można uznać wyniki odnośnie posiadania regulaminu udzielania zamówień publicznych powyżej kwoty 14 tys. euro. Dokument taki jest posiadany zaledwie przez 64,3% jst. Najniższy odsetek wynoszący 58% wystąpił w przypadku gmin wiejskich,

a najwyższy wynoszący 93,6% w przypadku miast na prawach powiatu. Tym bardziej jest to zaskakujące, że w przypadku regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty 14 tys. wystąpił wyższy odsetek podmiotów posiadających ten dokument na poziomie ogólnym wynoszący 77%, a w odniesieniu do poszczególnych jst wynoszący od 71,9% w przypadku gmin wiejskich do 91,5% w przypadku miast na prawach powiatu. Może to być spowodowane właśnie tym, że udzielanie zamówień publicznych o wartości powyżej 14 tys. euro jest regulowane przepisami prawa, stąd też część podmiotów mogła uznać, że tworzenie wewnętrznych regulaminów odnośnie kwestii regulowanych przepisami prawa jest zbędne, gdyż taki dokument w dużym stopniu stanowiłby powtórzenie lub odwoływanie się do przepisów zawartych w ustawie Prawo Zamówień Publicznych.

W kontekście upowszechniania norm etycznych i przepisów antykorupcyjnych kluczową rolę odgrywa posiadanie kodeksu etycznego pracownika samorządowego oraz radnego. Z uzyskanych informacji wynika, że kodeks etyczny pracownika samorządowego posiada 64,1% jst., przy czym w przypadku miast na prawach powiatu odsetek ten sięga 87,2%. Znacznie mniejszy odsetek (5,7%) jst posiada kodeks etyczny radnego. W przypadku gmin wiejskich wynosi on zaledwie 3,4%, a przypadku gmin miejskich, miast na prawach powiatu oraz powiatów nieznacznie przekracza 10%. Zauważalny jest znaczny wzrost podmiotów wdrażających kodeks etyczny pracownika samorządowego w stosunku do wyników badania przeprowadzonego w 2009 r. Biorąc pod uwagę to, że w obu badaniach pytania dotyczące stosowania kodeksu etycznego zostały zadane niemalże w tożsamy sposób, można stwierdzić, że omawianym zakresie nastąpił wyraźny wzrost poziomu rozwoju instytucjonalnego jst.

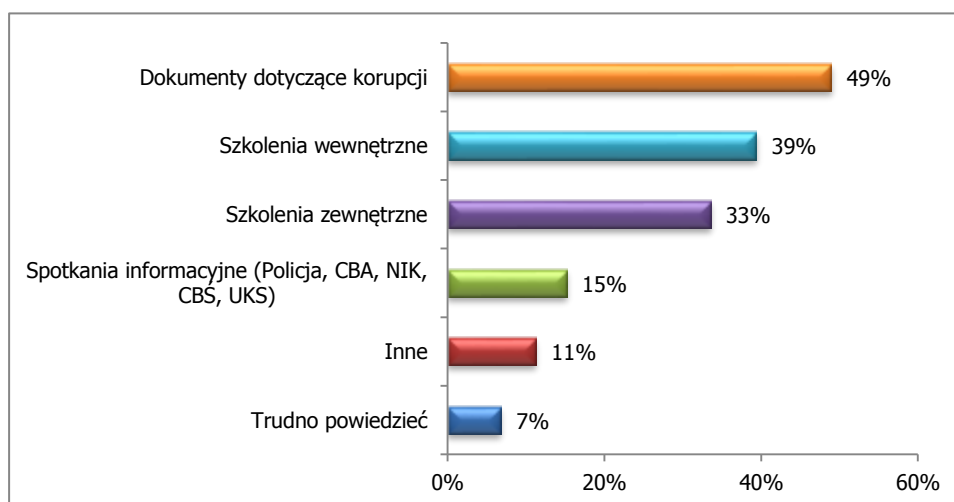
Wykres 15. **Odsetek jst wdrażających kodeks etyczny pracownika samorządowego**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Z uzyskanych informacji wynika, że w połowie badanych urzędów prowadzone są działania polegające na informowaniu pracowników o metodach walki z korupcją. Najczęściej stosowanym sposobem informowania pracowników o metodach walki z korupcją jest przekazywanie dokumentów poświęconych walce z korupcją.

Wykres 16. **Sposoby informowania pracowników o metodach walki z korupcją**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1057]

W kontekście informowania o sposobach walki z korupcją istotną rolę odgrywa przeszkolenie nowo zatrudnionych pracowników z zakresu zagrożeń związanych z korupcją oraz konsekwencji zachowań korupcyjnych. Jest to o tyle istotne, że stanowi element kształtowania odpowiednich postaw urzędników już od samego początku ich pracy w urzędzie. Na prowadzenie tego typu przeszkolenia wskazało zaledwie 23,7% przedstawicieli jst.

W nieznaczej części urzędów (6,9%) została powołana osoba lub zespół odpowiedzialny za kontrolę i koordynację powziętych w urzędzie działań antykorupcyjnych oraz doradztwo w sprawach etyki (np. pełnomocnik ds. przejrzystości i etyki, komisji ds. etyki w urzędzie lub w strukturze rady gminy). W przypadku gmin wiejskich odsetek ten wyniósł zaledwie 4,9%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 8%, w przypadku gmin miejskich 13,2%, w przypadku miast na prawach powiatu 19,1%, a w przypadku powiatów 9%.

Rozwiązanie mające przeciwdziałać korupcji polegające na stosowaniu rotacji zatrudnienia na stanowiskach szczególnie narażonych na występowanie zjawisk korupcyjnych nie jest w samorządach stosowane. Na tę formę działalności antykorupcyjnej wskazało zaledwie 1,3% przedstawicieli jst, co jest zapewne związane z ograniczonymi możliwościami przesuwania pracowników na inne stanowiska pracy, gdyż może się to wiązać z koniecznością zmiany zakresu obowiązków, a także z koniecznością posiadania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia niezbędnego do wykonywania zadań na określonym stanowisku. Ponadto samo zajmowanie stanowiska narażonego na występowanie zjawisk korupcyjnych może nie stanowić dla zarządzających samorządami wystarczającego powodu do dokonania rotacji zatrudnienia w przypadku braku jakichkolwiek podejrzeń, że osoba zajmująca dane stanowisko jest podatna na działania korupcyjne.

Prowadzenie badań opinii dotyczących postaw pracowników samorządowych oraz radnych zostało wskazane przez 13,9% przedstawicieli jst. W przypadku gmin wiejskich było to 12,4%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 11,3%, w przypadku gmin miejskich 20,1%, w przypadku miast na prawach powiatu 31,9%, a w przypadku powiatów 18,4%.

Ewaluacja działań na rzecz etyki i przeciwdziałania korupcji jest prowadzona zaledwie przez 1% jst, a wyniki przeprowadzonych ewaluacji są wykorzystane do doskonalenia tych działań przez zaledwie 0,5%.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze „etyka” w świetle przyjętych kryteriów można ocenić jako niski. Spośród wyróżnionych kryteriów największy odsetek jst (blisko 4/5) posiada opracowane regulaminy udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 14 tys. euro. Regulaminy udzielania zamówień powyżej 14 tys. euro posiada ok. 2/3 jst, podobnie jak w przypadku posiadania wdrożonych zasad kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg, a także w przypadku posiadania kodeksu etycznego pracownika samorządowego. W mniejszym stopniu, bo przez niespełną połowę jst, wdrożone zostały systemy przyjęć interesantów. Zaledwie niespełna 1/4 urzędów prowadzi obowiązkowe przeszkolenie dla nowo zatrudnionych pracowników z zakresu zagrożeń związanych z korupcją oraz konsekwencji zachowań korupcyjnych. Tak niski odsetek jst prowadzących tego typu przeszkolenie można uznać za niepokojący, biorąc pod uwagę to, że kształtowanie wśród pracowników odpowiednich postaw w zakresie zapobiegania korupcji powinno być prowadzone już na samym początku zatrudnienia. W przypadku nieznacznego odsetka jst prowadzone są badania opinii dotyczące postaw pracowników samorządowych oraz radnych. W niewielu samorządach powołane zostało stanowisko lub zespół odpowiedzialny za kontrolę i koordynację powziętych w urzędzie działań antykorupcyjnych oraz doradztwo w sprawach etyki. W jednostkowych przypadkach stosowana jest rotacja zatrudnienia na stanowiskach szczególnie narażonych na występowanie zjawisk korupcyjnych. Jednak możliwość stosowania takiego rozwiązania wiąże się z trudnościami natury organizacyjnej. Samo narażenie na występowanie zjawisk antykorupcyjnych nie może być wystarczającym powodem do przesunięcia danego pracownika ze stanowiska, jeżeli rzetelnie wykonuje swoje obowiązki. W jst w zasadzie nie jest prowadzona ewaluacja działalności w zakresie etyki i przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym.

5.1.5. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w obszarze zarządzania usługami publicznymi

W ramach obszaru zarządzania kapitałem wyróżniono 2 podobszary:

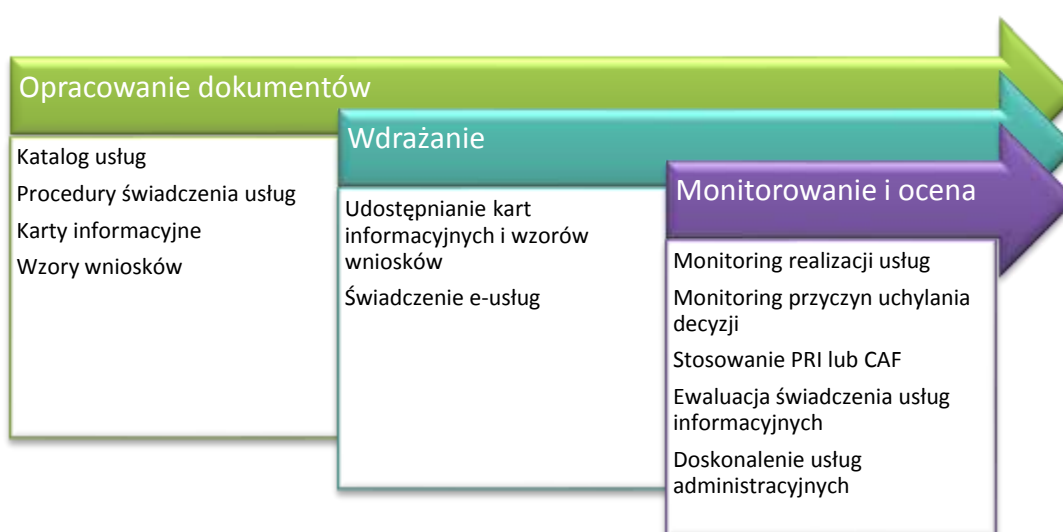
- Usługi administracyjne;
- Wspieranie rozwoju gospodarczego.

Poniżej przedstawiono analizę uzyskanych wyników w odniesieniu do poszczególnych podobszarów.

5.1.5.1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „usługi administracyjne”

W ramach podobszaru „usługi administracyjne” można wyróżnić 3 zasadnicze etapy: opracowania dokumentów odgrywających kluczową rolę dla prawidłowej realizacji usług, świadczenie usług oraz prowadzenie monitorowania i oceny jakości świadczonych usług. Pierwszym krokiem w drodze do zapewnienia odpowiedniej jakości świadczenia usług administracyjnych jest ich skatalogowanie, polegające na zidentyfikowaniu wszystkich usług świadczonych przez urząd oraz wskazaniu komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych usług. Kolejnym krokiem jest standaryzacja usług poprzez opisanie procedury ich świadczenia. Opracowanie procedur z kolei pozwala na opracowanie kart informacyjnych dla klientów urzędu zawierających najważniejsze informacje odnośnie tego, w jaki sposób usługa jest przez urząd świadczona. Do kart informacyjnych powinny być dołączane wzory wniosków. Opracowane karty informacyjne oraz wzory wniosków mogą spełniać swoje zadanie, jeżeli są one łatwo dostępne dla klientów urzędu, m.in. za pośrednictwem Internetu. W dobie społeczeństwa informacyjnego o jakości świadczenia usług stanowi również umożliwianie klientom załatwiania spraw za pośrednictwem Internetu. Zapewnienie odpowiedniej jakości świadczenia usług wymaga prowadzenia stałego monitorowania oraz dokonywania cyklicznej oceny i wykorzystywanie wyników przeprowadzonych analiz w celu wprowadzania udoskonaleń.

Rysunek 10. **Zagadnienia analizowane w ramach podobszaru „zarządzanie usługami”**

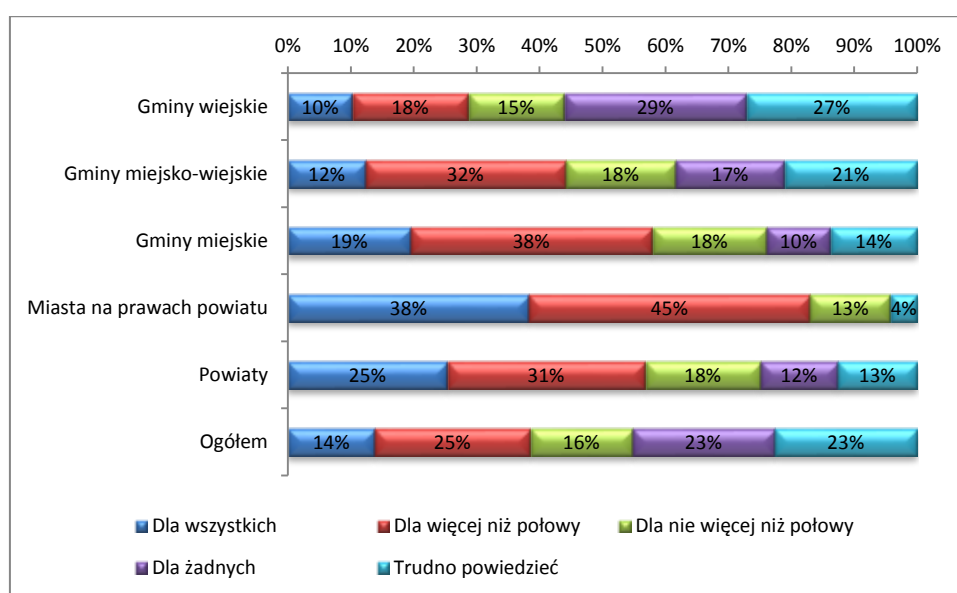


Źródło: opracowanie własne.

Z informacji uzyskanych od przedstawicieli jst wynika, że aktualny katalog usług administracyjnych posiada zaledwie 39% jst, przy czym wystąpiły znaczne różnice pod tym względem pomiędzy poszczególnymi typami jst. W przypadku gmin wiejskich odsetek podmiotów posiadających katalog usług administracyjnych wynosi zaledwie 28,4%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 44,9%, w przypadku gmin miejskich 59,1%, a w przypadku miast na prawach powiatu 89,4%. W przypadku powiatów odsetek ten wyniósł 58,4%.

Na opracowanie procedur świadczenia wszystkich usług administracyjnych wskazało zaledwie 13,8% przedstawicieli jst, kolejnych 24,7% stwierdziło, że chociaż procedury nie zostały opracowane dla wszystkich usług administracyjnych, to zostały one opracowane dla większości, natomiast dla nie więcej niż połowy usług administracyjnych zostały opracowane procedury w przypadku 16,3% jst. W przypadku 22,5% badanych urzędów procedury świadczenia usług administracyjnych nie zostały w ogóle spisane. 22,7% badanych nie potrafiło dokonać określenia proporcji usług, dla których zostały spisane procedury ich świadczenia, co zapewne jest konsekwencją braku posiadania katalogu usług administracyjnych. Innymi słowy, w przypadku braku zidentyfikowania świadczonych usług administracyjnych trudne jest zarazem określenie dla jakiej proporcji świadczonych usług zostały spisane procedury ich świadczenia.

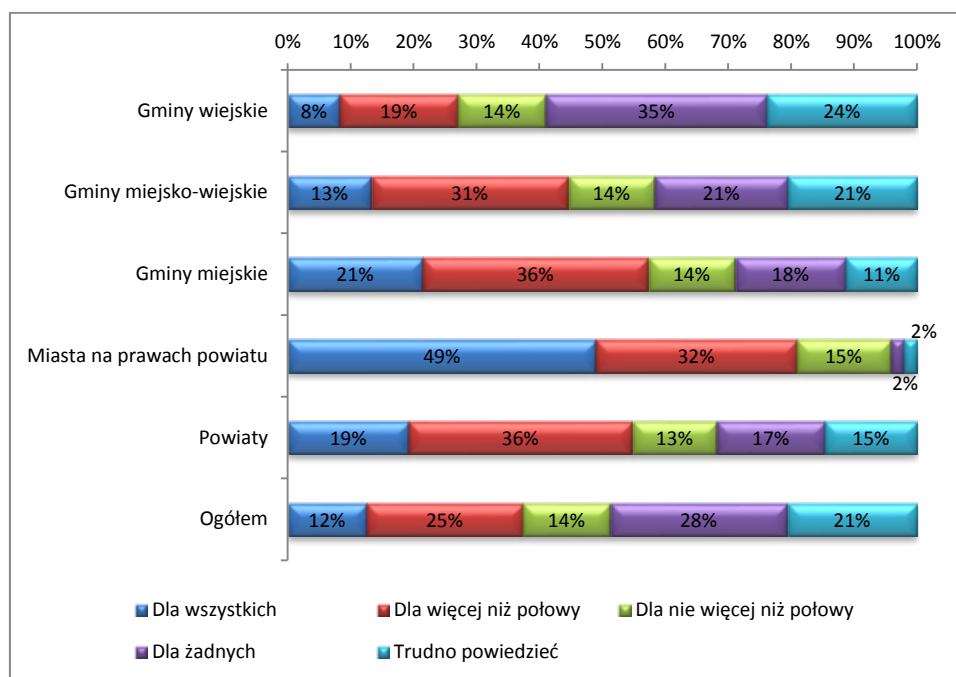
Wykres 17. **Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Dla jakiej części usług realizowanych w Państwa urzędzie zostały spisane aktualne procedury świadczenia usług administracyjnych?”**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088]

Bardzo zbliżone proporcje jak w przypadku posiadania spisanych procedur świadczenia usług wystąpiły w odniesieniu do kwestii posiadania kart informacyjnych usług świadczonych w urzędzie.

Wykres 18. **Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Dla jakiej części usług realizowanych w Państwa urzędzie zostały opracowane aktualne karty informacyjne usług administracyjnych?”**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088]

Z uzyskanych informacji wynika, że opracowane aktualne wzory wniosków posiada 93,3% jst. W przypadku wszystkich typów jst odsetek podmiotów posiadających aktualne wzory wniosków wyniósł ponad 90%, a w przypadku miast na prawach powiatu posiadanie aktualnych wzorów wniosków zadeklarowały wszystkie podmioty.

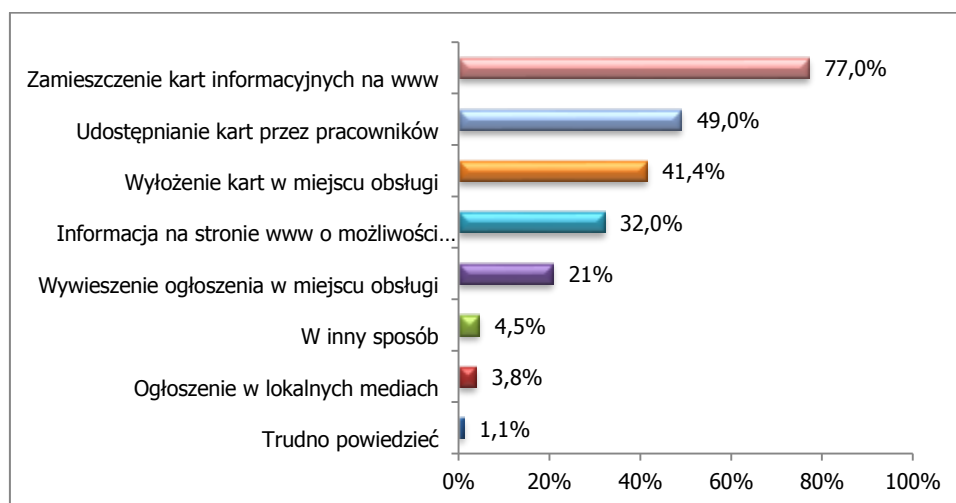
Spośród 48,2% jst posiadających karty informacyjne oraz wzory wniosków 29,6% badanych stwierdziło, że wzory wniosków zostały dołączone do wszystkich kart informacyjnych opracowanych w urzędzie, kolejnych 44,1% wskazało, że wzory wniosków zostały dołączone do więcej niż połowy wszystkich kart informacyjnych opracowanych w urzędzie, zaś w przypadku 18,3% jst wzory wniosków zostały dołączone do nie więcej niż połowy kart informacyjnych. Trudności ze wskazaniem odpowiedzi miało 8,1% respondentów.

Spośród podmiotów posiadających opracowane karty informacyjne 79% wskazało, że mieszkańcy są informowani o możliwości zapoznania się z ich treścią. W przypadku gmin

wiejskich odsetek ten wyniósł 72,2%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 84,2%, w przypadku gmin miejskich 80,5%, w przypadku miast na prawach powiatu 97,8%, a w przypadku powiatów 85,6%. Spośród 93,3% podmiotów posiadających opracowane wzory wniosków 94,3% zadeklarowało, że mieszkańcy są informowani o możliwości skorzystania z opracowanych wzorów wniosków.

Zdecydowanie najczęściej stosowanym sposobem informowania o możliwości zapoznania się z treścią kart informacyjnych jest zamieszczenie kart informacyjnych na stronie internetowej urzędu.

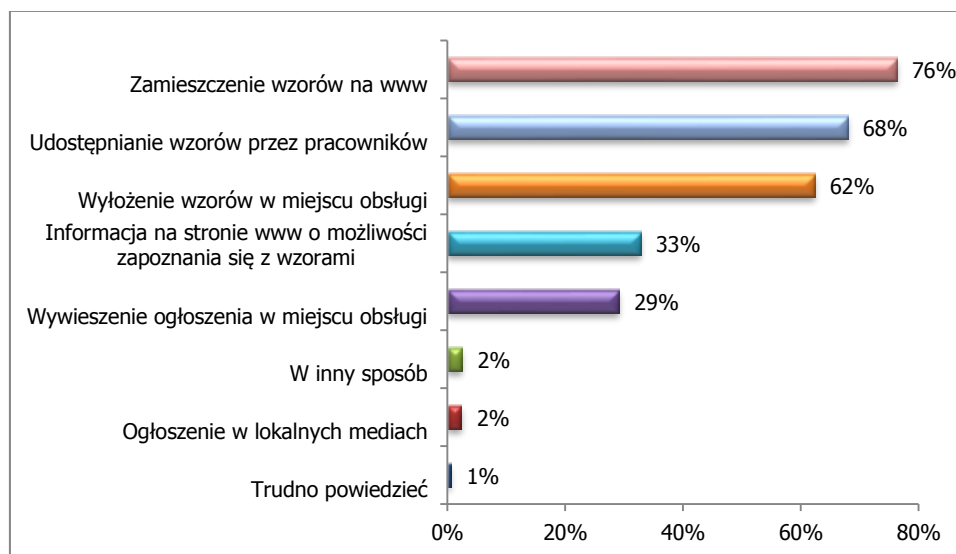
Wykres 19. **Sposoby informowania mieszkańców przez jst o możliwości zapoznania się z treścią kart informacyjnych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=845] (wyniki nie sumują się do 100% z tego względu, że respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

Podobną popularnością jak w przypadku kart informacyjnych cieszą się poszczególne sposoby informowania o możliwości skorzystania z wzorów wniosków opracowanych przez urząd.

Wykres 20. **Sposoby informowania mieszkańców przez jst o możliwości skorzystania z opracowanych przez urząd wzorów wniosków**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1835] (wyniki nie sumują się do 100% z tego względu, że respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

Blisko 80% przedstawicieli jst stwierdziło, że w ich urzędach istnieje możliwość złożenia pisma ogólnego do urzędu w formie elektronicznej, przy czym w przypadku miast na prawach powiatu odsetek ten wyniósł 97,9%. Możliwość sprawdzenia przez Internet czasu oczekiwania w kolejce zapewnia 7% jst, przy czym w przypadku gmin wiejskich jest to zaledwie 3,9%, a w przypadku gmin miejsko-wiejskich 4,7%. Zdecydowanie najwyższy odsetek wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu oraz powiatów i wyniósł odpowiednio 29,8% oraz 20,9%.

Możliwość zarezerwowania za pośrednictwem Internetu terminu wizyty w urzędzie jest oferowana przez 14,4% jst. Na tle pozostałych typów jst zdecydowanie wyróżniają się miasta na prawach powiatu, w przypadku których wskazana usługa jest oferowana przez 36,2% podmiotów.

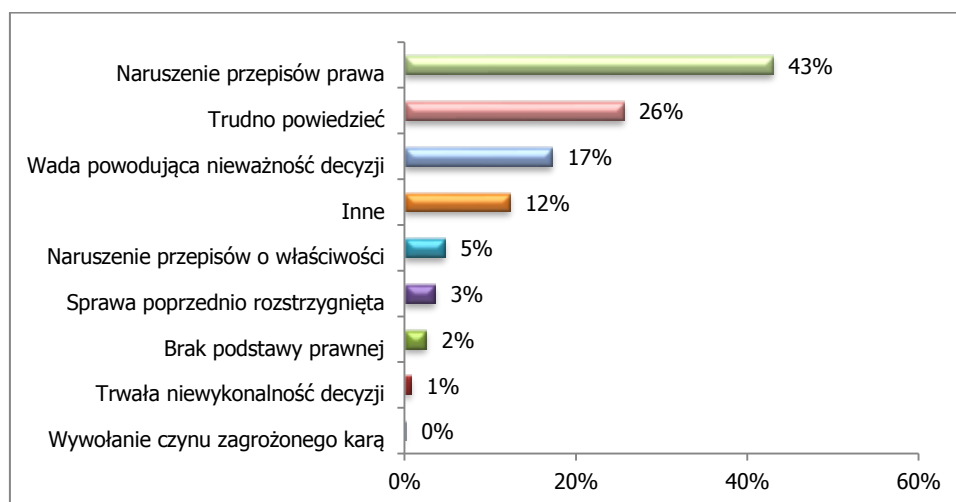
Nieznacznie większy odsetek badanych (16,8%) wskazał na możliwość sprawdzenia zasobów rejestrów urzędowych. Również i w tym wypadku zdecydowanie najwyższy odsetek wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu i wyniósł 38,3%.

Przechodząc do ostatniego z analizowanych zagadnień w ramach obszaru zarządzania usługami publicznymi można stwierdzić – na podstawie informacji uzyskanych w ramach badania wynika - że monitoring zgodności przebiegu realizacji usług z opisem procedury ich świadczenia był prowadzony w 2012 r. przez 27,3% jst, przy czym przez 17,9% gmin wiejskich, 32,3% gmin miejsko-wiejskich, 42,8% gmin miejskich, 63,8% miast na prawach

powiatu oraz 47,8% powiatów. Z kolei monitoring terminowości realizacji usług był realizowany w 2012 r. przez 42,8% jst, 34,2% gmin wiejskich, 47,6% gmin miejsko-wiejskich, 53,5% gmin miejskich, 83% miast na prawach powiatu oraz 62,4% powiatów.

Wystąpienie w ciągu 12 miesięcy co najmniej jednego uchylecia decyzji administracyjnej w wyniku złożonego odwołania zostało wskazane przez 60,3% jst. Najwyższy odsetek wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu i wyniósł 83%, a najniższy wystąpił w przypadku gmin wiejskich wynosząc 55%. Na tej podstawie nie można jednak wyciągnąć wniosku, że świadczy to o niższym poziomie rozwoju instytucjonalnego miast na prawach powiatu w stosunku do gmin miejskich. Większy odsetek podmiotów, w których wystąpiły uchylecia nie świadczy wprost o gorszym funkcjonowaniu urzędu, ale może być spowodowany znacznie większą liczbą spraw załatwianych w miastach na prawach powiatu, co z kolei skutkuje większym prawdopodobieństwem wydania niewłaściwej decyzji. Najczęściej wskazywaną przyczyną uchylecia decyzji administracyjnej było naruszenie przepisów prawa. Zauważalne jest to, że drugą pod względem częstości wskazywaną odpowiedzią była odpowiedź „trudno powiedzieć”, co z kolei może świadczyć o braku dokładnego monitorowania przyczyn uchylecia decyzji administracyjnych.

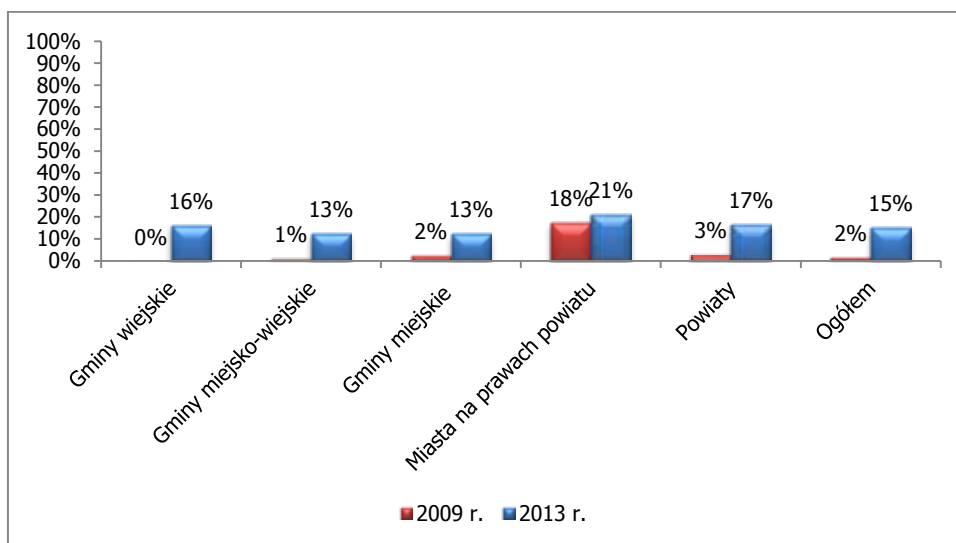
Wykres 21. **Przyczyny uchylecia decyzji administracyjnych wydanych przez jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1259]

Powszechny Model Oceny CAF był stosowany w przypadku 15,4% jst, co stanowi kilkunastoprocentowy wzrost w stosunku do roku 2009.

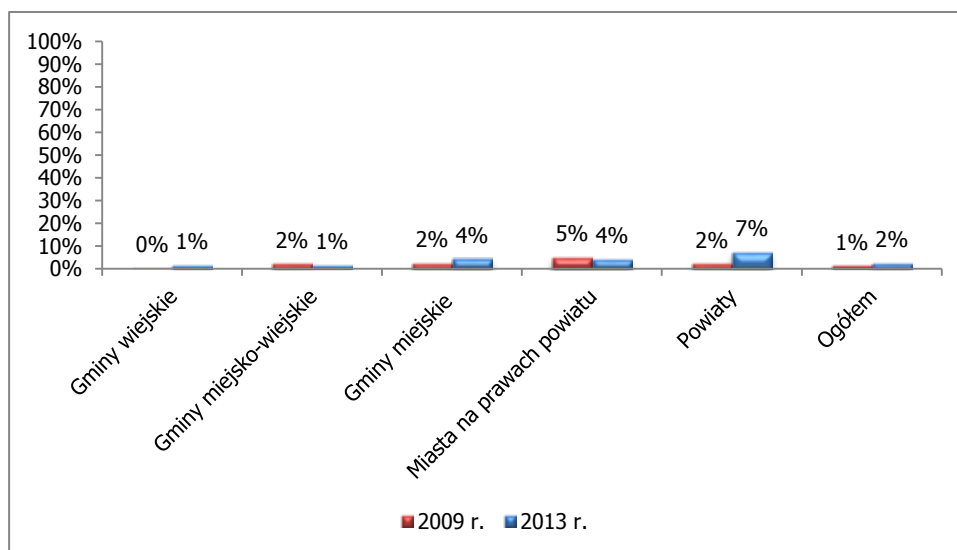
Wykres 22. **Odsetek jst stosujących Powszechny Model Oceny (CAF)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088] oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Stopień stosowania **Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)** w roku 2009 oraz 2013 można uznać za **zbliżony** z zauważalnym nieznacznym wzrostem.

Wykres 23. **Odsetek jst stosujących Program Rozwoju Instytucjonalnego PRI**

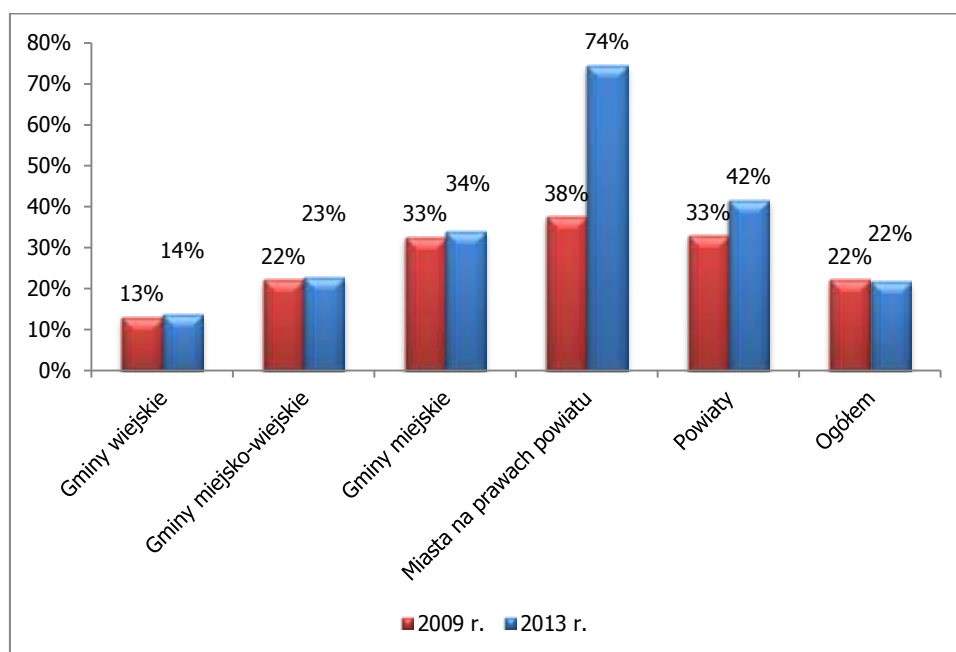


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088] oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Analiza możliwości doskonalenia usług świadczonych w urzędzie jest prowadzona w przypadku blisko 2/3 jst (65,1%). Najniższy odsetek wystąpił w przypadku gmin wiejskich i wyniósł 60,1%, a najwyższy w przypadku gmin miejskich wynosząc 87,2%. Najczęstszym sposobem prowadzenia takiej analizy jest bezpośrednia obserwacja przez przełożonych sposobu wykonywania usług administracyjnych przez pracowników (82,3% wskazań) oraz sprawdzanie przez przełożonych, czy sprawy są załatwiane w przewidzianym terminie (81,1% wskazań). W trzeciej kolejności przełożeni analizują zgodność wykonania usług z procedurami (52,2% wskazań).

Badania jakości świadczenia usług administracyjnych zostały w 2012 r. wykonane przez 21,8% jst, przy czym w przypadku gmin wiejskich było to 13,8%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 22,9%, w przypadku gmin miejskich 34%, w przypadku miast na prawach powiatu 74,5%, a w przypadku powiatów 41,6%. Różnice w stosunku do wyników z roku 2009 są minimalne. Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, w przypadku których nastąpił bardzo wyraźny wzrost.

Wykres 24. Odsetek jst prowadzących monitoring lub badanie jakości świadczenia usług administracyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088] oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Z kolei ewaluacja jakości świadczenia usług administracyjnych została w 2012 r. wykonana przez 7,6% jst również przy znacznym zróżnicowaniu w odniesieniu do poszczególnych typów jst: od 3,8% w przypadku gmin wiejskich, poprzez 6,4% w przypadku gmin miejsko-wiejskich, 13,1% w przypadku gmin miejskich, 18,8% w przypadku powiatów, po 40,4% w przypadku miast na prawach powiatu. Z grupy jst prowadzących monitoring lub ocenę jakości świadczonych usług (49% ogółu) odsetek wykorzystujących wyniki przeprowadzonych badań w celu podniesienia jakości świadczonych usług administracyjnych wyniósł 62,4%.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Poziom spełnienia większości kryteriów rozwoju instytucjonalnego wpisujących się w podobszar „usługi administracyjne” można uznać za niewystarczający. Jedyne 2/5 jst posiada opracowany aktualny katalog usług administracyjnych. Mniej niż 1/6 jst posiada spisane procedury wszystkich usług administracyjnych świadczonych przez urząd. Podobna część jst posiada opracowane karty administracyjne dla wszystkich usług świadczonych w urzędzie. W nieznacznym stopniu są również świadczone usługi administracyjne za pośrednictwem Internetu. Wyjątek w tym zakresie stanowi możliwość złożenia pisma ogólnego do urzędu zapewniana przez 4/5 urzędów jst. Z kolei ponad 90% urzędów posiada opracowane wzory wniosków na potrzeby świadczenia wybranych usług.

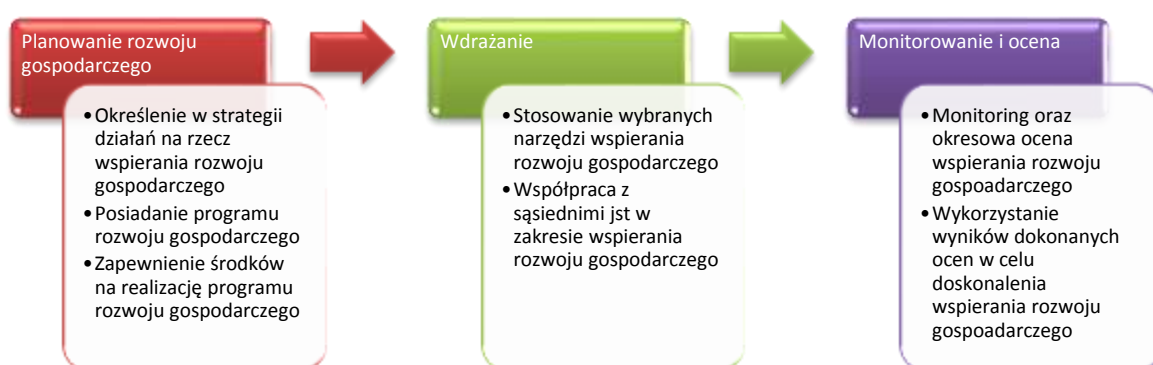
Zaledwie nieznacznie więcej niż ¼ jst prowadzi monitoring zgodności świadczenia usług z zapisami procedur. W jeszcze mniejszym stopniu prowadzone są badania jakości świadczonych usług. Rzadko prowadzona jest ocena jakości świadczonych usług, najczęściej jako jeden z elementów analizowanych w ramach stosowania przez jst Powszechnego Modelu Oceny CAF, metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego PRI, czy też za pomocą badań ewaluacyjnych.

Niski poziom rozwoju instytucjonalnego w podobszarze „usługi administracyjne” świadczy zarazem o niskim poziomie standaryzacji świadczonych usług, co z kolei skutkuje niezadowalającą jakością ich świadczenia, czy wręcz nieprawidłową realizacją usługi. Świadczy o tym m.in. to, że w ciągu 12 miesięcy przed realizacją niniejszego badania uchylenie decyzji administracyjnej wystąpiło w przypadku 3/5 jst, przy czym zgodnie ze wskazaniami jst najczęstszą przyczyną uchylenia decyzji było wydanie jej z naruszeniem przepisów prawa.

5.1.5.2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podobszarze: „wspieranie rozwoju gospodarczego”

W ramach podobszaru „wspieranie rozwoju gospodarczego” można wyróżnić 3 etapy: planowania rozwoju gospodarczego, wdrażania działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego oraz monitorowanie i ocena działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego. Podobnie jak w przypadku zarządzania strategicznego punkt wyjścia stanowi strategia rozwoju. W tym przypadku podstawowym elementem jest określenie w strategii działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego. Kolejnym elementem jest operacjonalizacja założeń zawartych w strategii, w tym wypadku mająca wyraz w opracowaniu programu rozwoju gospodarczego. Istotnym elementem planowania rozwoju gospodarczego jest także zapewnienie w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie inwestycyjnym środków na realizację programu rozwoju gospodarczego. Kolejną kwestią jest to, w jakim stopniu przyjęte założenia są realizowane. Istotnym elementem umożliwiającym prowadzenie skutecznych działań na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego jest umiejętność współpracy w tym zakresie z sąsiednimi jst. Ostatnimi elementami decydującymi o poziomie rozwoju instytucjonalnego w omawianym obszarze jest prowadzenie stałego monitoringu oraz ewaluacji działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego i wykorzystywanie wyników przeprowadzonych analiz w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Rysunek 11. **Zagadnienia analizowane w ramach podobszaru „wspieranie rozwoju gospodarczego”**



Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiciele 87,7% jst posiadających aktualną strategię rozwoju stwierdzili, że ich strategia określa działania na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego. Najniższy odsetek

w tym zakresie wystąpił w przypadku gmin wiejskich i wyniósł 84,9%, a najwyższy wynoszący 97,8% wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu.

Posiadanie programu rozwoju gospodarczego, będącego planem operacyjnym do strategii, zadeklarowało zaledwie 25,9% spośród 62,7% jst posiadających w strategii rozwoju określenie działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego, przy czym odsetek ten wynoszący 16,1% był najniższy w przypadku powiatów, a najwyższy był wynoszący 44,4% wystąpił w przypadku miast na prawach powiatów.

Zarezerwowanie w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie inwestycyjnym środków na realizację planu rozwoju gospodarczego zadeklarowało 80,7% jst spośród posiadających program rozwoju gospodarczego.

Ze względu na inną specyfikę działalności gmin i powiatów w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego w odniesieniu do tych typów jst analizie poddano inne kategorie działań podejmowanych w celu wspierania rozwoju gospodarczego. W przypadku gmin (wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich oraz miast na prawach powiatu) wyróżniono następujące kategorie działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego:

- Udostępnianie powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej (np. przeznaczenie terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod usługi lub przemysł, oferta gruntów pod inwestycje i usługi, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, budowa obiektów na wynajem dla przedsiębiorców)
- Uzbieranie terenów inwestycyjnych;
- Pomoc doradcza lub szkoleniowa dla przedsiębiorców (np. doradztwo w inkubatorach, pomoc w przygotowaniu dokumentów i wniosków o fundusze, doradztwo prawne);
- Preferencje podatkowe (preferencje w podatkach lokalnych);
- Ułatwianie dostępu do finansowania (do kredytów preferencyjnych, gwarancji, dotacji, kapitału inwestycyjnego itp.);
- Programy rozwoju zasobów ludzkich na terenie gminy (orientacja zawodowa w procesie edukacji szkolnej, kursy dla przedsiębiorców i pracowników dostosowane do warunków danej gminy);
- Działania marketingowe i promocyjne (m.in. budowanie marki gminy w celu pozyskania nowych inwestorów oraz poprawy ogólnej konkurencyjności produktów miasta na zewnętrznych rynkach, budowanie i promocja konkretnych produktów miasta, inne podobne);

- Programy i inicjatywy wspierające rozwój przedsiębiorczości (np. rewitalizacja obszarów przemysłowych, strefy aktywności gospodarczej, parki technologiczne, ciągi komercyjne, specjalistyczna infrastruktura dla rozwoju wysokich technologii, wspieranie rozwoju klastrów oraz inne podobne formy dostosowane do warunków danej gminy).

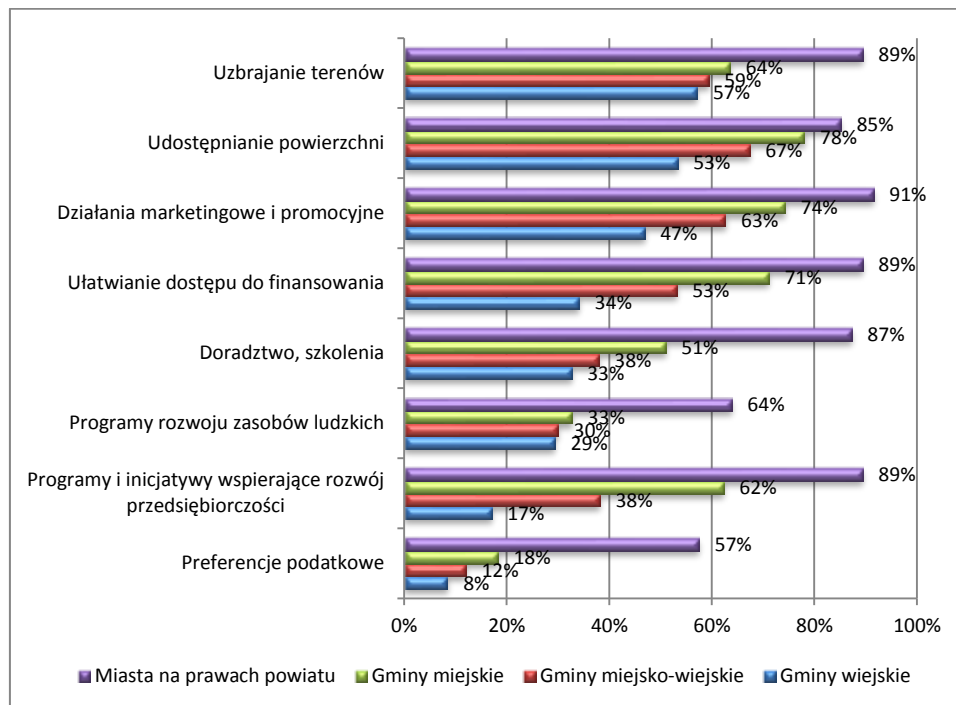
Z kolei w przypadku powiatów wyróżniono następujące kategorie:

- Udostępnianie powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej (np. udostępnianie nieruchomości niezabudowanych lub zabudowanych będących własnością powiatu pod usługi lub przemysł, udostępnienie dla wszystkich zainteresowanych przejrzystej informacji na ten temat, oferta nieruchomości powiatowych pod inwestycje i usługi, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości itd.);
- Pomoc doradcza dla osób, które zamierzają założyć swoją własną działalność gospodarczą (np. pomoc w przygotowaniu dokumentów i wniosków o fundusze, doradztwo prawne);
- Pomoc doradcza lub szkoleniowa dla przedsiębiorców (np. doradztwo w inkubatorach, pomoc w przygotowaniu dokumentów i wniosków o fundusze, doradztwo prawne);
- Ułatwianie dostępu do finansowania (do kredytów preferencyjnych, gwarancji, dotacji, kapitału inwestycyjnego itp.);
- Współpraca powiatu z samorządem gospodarczym i organizacjami otoczenia biznesu;
- Programy wspierania rozwoju zasobów ludzkich na terenie powiatu (orientacja zawodowa w procesie edukacji szkolnej, kursy dla przedsiębiorców i pracowników dostosowane do warunków danego powiatu (podnoszenia kwalifikacji kadr sektora MSP);
- Działania marketingowe i promocyjne (m.in. budowanie marki powiatu/terenu w celu pozyskania nowych inwestorów oraz poprawy ogólnej konkurencyjności produktów z terenu powiatu na zewnętrznych rynkach, budowanie i promocja konkretnych produktów z terenu powiatu, inne podobne);
- Programy i inicjatywy wspierające rozwój przedsiębiorczości (np. rewitalizacja obszarów przemysłowych, strefy aktywności gospodarczej, parki technologiczne, ciągi komercyjne, specjalistyczna infrastruktura dla rozwoju wysokich technologii, wspieranie rozwoju klastrów oraz inne podobne formy dostosowane do warunków danego powiatu).

Zauważalne jest bardzo duże zróżnicowanie w stosowaniu narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego w zależności od typu gminy. Najniższy odsetek gmin stosujących

poszczególne narzędzia wspierania rozwoju gospodarczego wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu a najniższy w przypadku gmin wiejskich.

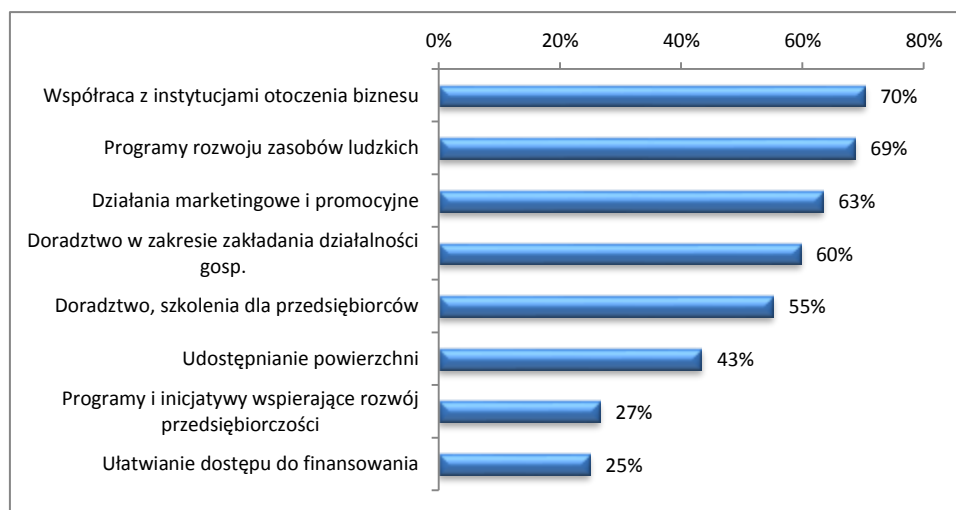
Wykres 25. **Stosowanie narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego przez gminy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=1844].

W przypadku powiatów do najrzadziej stosowanych narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego należy ułatwianie dostępu do dofinansowania oraz podejmowanie programów i inicjatyw wspierających rozwój przedsiębiorczości.

Wykres 26. **Stosowanie narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego przez powiaty**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=244].

Na prowadzenie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego wskazało 45,6% badanych, przy czym w przypadku gmin wiejskich odsetek ten wyniósł 38,9%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 46,4%, w przypadku gmin miejskich 59,7%, w przypadku miast na prawach powiatu 80,9%, a w przypadku powiatów 61,6%.

Monitoring planu rozwoju gospodarczego jest zjawiskiem marginalnym i jest prowadzony przez zaledwie 1% wszystkich jst (21 wskazań na 2088 przebadanych jst). Z kolei prowadzenie oceny wspierania rozwoju gospodarczego występuje i wykorzystywanie jej w celu doskonalenie podejmowanych działań jest prowadzone w jednostkowych przypadkach. Odsetek jst prowadzących tę formę aktywności wyniósł 0,1% (3 wskazania).

Najważniejsze wyniki i wnioski

W blisko 90% jst opracowane aktualne strategie rozwoju zawierają określenie działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego. W znacznie mniejszym stopniu jst posiadają programy rozwoju gospodarczego będące planem operacyjnym strategii. Najczęściej stosowanymi przez gminy narzędziami wspierania rozwoju gospodarczego jest udostępnianie powierzchni na prowadzenie działalności gospodarczej oraz uzbrajanie terenów inwestycyjnych, natomiast narzędziem najrzadziej stosowanym są preferencje podatkowe. Z kolei w przypadku powiatów najczęściej stosowanym narzędziem wspierania wzrostu gospodarczego jest współpraca z instytucjami otoczenia biznesu a najrzadziej – ułatwianie dostępu do dofinansowania.

Wspieranie rozwoju gospodarczego szczególnie w przypadku mniejszych jst może być skutecznie prowadzone tylko w przypadku zapewnienia komplementarnego współdziałania z sąsiednimi samorządami, dlatego też prowadzenie współpracy z sąsiednimi samorządami przez mniej niż połowę jst można uznać za wynik daleki od zadowalającego.

Monitoring i ewaluacja działań na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego jest prowadzona przez nieliczne samorzady.

5.2. Analiza zmian poziomu rozwoju instytucjonalnego jst w porównaniu do stanu zdiagnozowanego w poprzednich badaniach

Jednym z elementów badania było dokonanie oceny stopnia zmian poziomu rozwoju instytucjonalnego jst w stosunku do stanu z roku 2009 r. W tym celu dokonano porównań wyników uzyskanych w ramach niniejszego badania z wynikami badania pt.: „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podkreślenia wymaga jednak to, że ze względu na odmienne metodyki prowadzenia obu badań możliwości dokonywania porównań były ograniczone⁵. W związku z tym skupiono się na analizie porównawczej kilku następujących kwestii:

- Budżet przeznaczany na szkolenia w przeliczeniu na 1 pracownika urzędu JST;
- Udział JST posiadających strategię rozwoju;
- Udział JST monitorujących realizację strategii rozwoju JST;
- Udział JST, które stosują rozwiązania z obszaru zarządzania jakością, z uwzględnieniem podziału na JST:
 - posiadające wdrożony system zarządzania jakością ISO 9001, ISO 14001 lub ISO 27001;
 - które w ciągu ostatnich dwóch lat zastosowały Powszechny Model Oceny (CAF);
 - stosujące Program Rozwoju Instytucjonalnego;
- Udział JST, w których prowadzony jest monitoring satysfakcji klienta w urzędzie JST;
- Udział JST w których prowadzony jest monitoring jakości usług publicznych;
- Udział JST posiadających spisane i udostępnione Karty usług świadczonych w urzędzie JST;
- Udział JST które przygotowały w ubiegłym roku budżet samorządu w układzie zadaniowym;
- Udział JST, w których wdrożono kodeks etyczny pracowników urzędu JST;

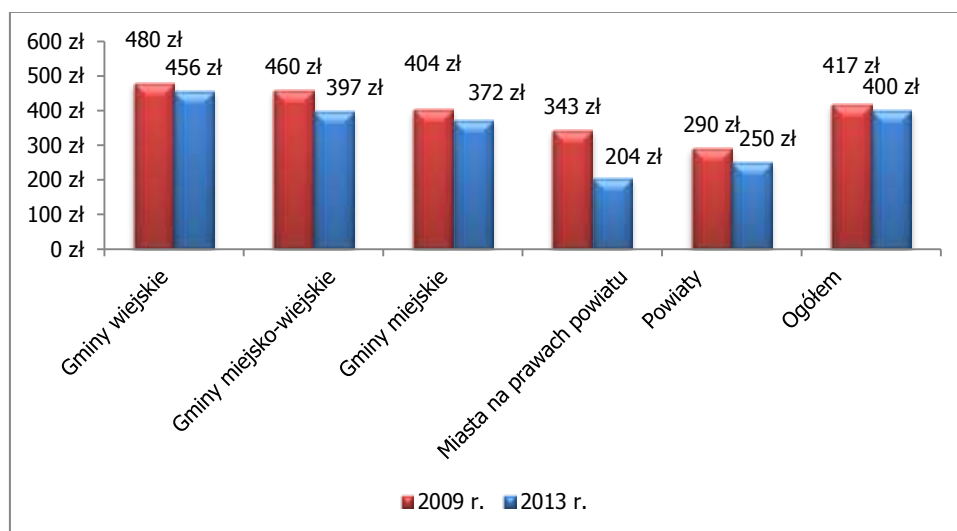
⁵ Barometr charakteryzuje się większą precyzją pomiaru oraz większą szczegółowością niż badanie przeprowadzone w 2009 r. Na podstawie doświadczeń m.in. ze wspomnianego badania zdecydowano się na zdefiniowanie trudnych, niejednoznacznych pojęć. Ograniczając mankamenty poprzedniego pomiaru jednocześnie ograniczono możliwość porównań wyników. Z tego względu zdecydowano się na porównywanie wyników wyłącznie w stosunku do wybranych elementów, niekłopotliwych do interpretacji przez respondentów np. jak posiadanie przez JST systemu zarządzania jakością ISO.

- Udział JST, które w roku poprzedzającym badanie organizowały konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla JST;
- Udział JST, które w roku poprzedzającym badanie zleciły wykonywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Większość porównań została przedstawiona w poprzednim rozdziale przy okazji analizy poziomu rozwoju instytucjonalnego jst, dlatego też w rozdziale niniejszym ograniczono się jedynie do przedstawienia pozostałych porównań oraz dokonania podsumowania.

Określona za pomocą mediany przeciętna wysokość budżetu na szkolenia w przeliczeniu na 1 pracownika urzędu jst w 2013 r. w stosunku do roku 2009 okazała się nieznacznie niższa. Na poziomie ogólnym spadek nie przekracza 5%⁶.

Wykres 27. Budżet przeznaczany na szkolenia w przeliczeniu na 1 pracownika urzędu jst (w zł)

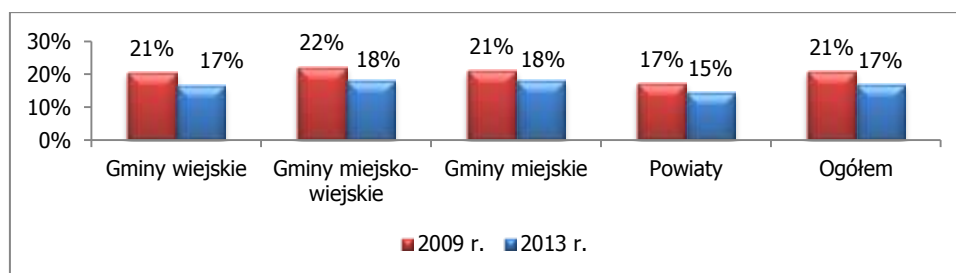


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

W porównaniu do badania z 2009 r. w badaniu przeprowadzonym w 2013 r. odnotowano nieco niższy odsetek samorządów posiadających budżet zadaniowy. Może to być konsekwencją zadania pytania w sposób nieco bardziej precyzyjny, ponieważ w ramach badania z 2009 r. pytano o wdrażanie budżetu zadaniowego, a w ramach badania z 2013 r. zapytano, czy w 2012 r. jst posiadała budżet zadaniowy.

⁶ Bez uwzględnienia inflacji.

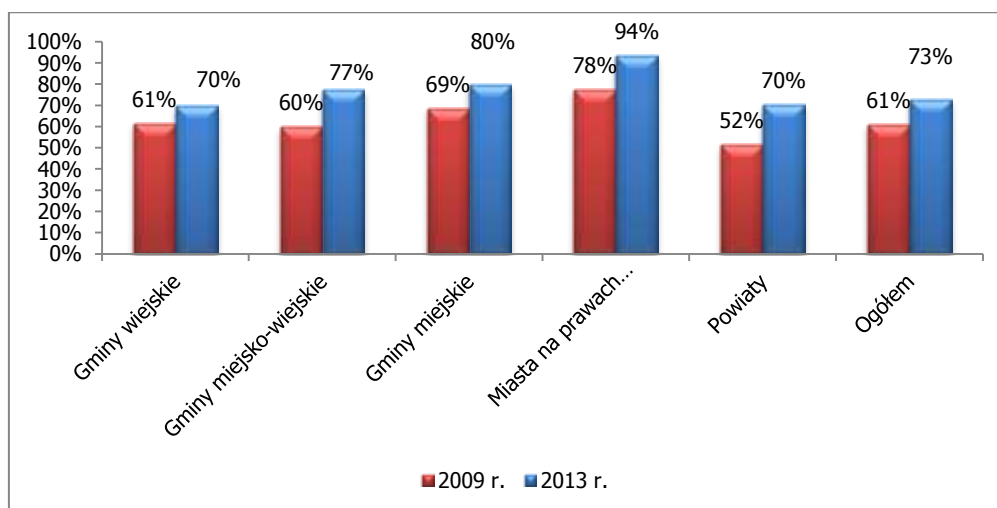
Wykres 28. **Odsetek jst posiadających/wdrażających budżet zadaniowy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

W porównaniu do wyników badania przeprowadzonego w 2012 roku nastąpił wzrost odsetka jst prowadzących konsultacje społeczne. Wzrost ten może być z jednej strony konsekwencją w większym stopniu dostrzegania przez lokalnych decydentów roli, jaką konsultacje społeczne powinny odgrywać w procesie zarządzania samorządem, ale z drugiej strony może wynikać z konieczności prowadzenia takich konsultacji w związku z np. planowanymi inwestycjami lub też innymi działaniami.

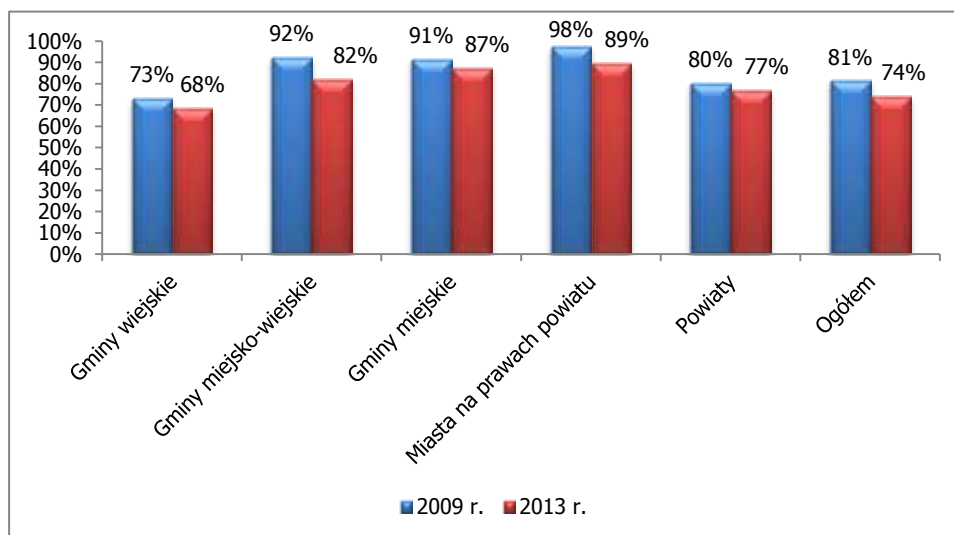
Wykres 29. **Odsetek jst, które w roku poprzedzającym badanie organizowały konsultacje społeczne**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

W stosunku do roku 2008 w roku 2012 odnotowano nieznaczny spadek odsetka samorządów zlecających wykonywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Na podstawie opinii uzyskanych od przedstawicieli jst podczas zogniskowanego wywiadu grupowego zaistniałą sytuację można wyjaśnić zmianą sposobu finansowania klubów sportowych z formy zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym na dofinansowanie w formie dotacji.

Wykres 30. **Odsetek jst, które w roku poprzedzającym badanie zleciły wykonywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI oraz na podstawie wyników badania „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” przeprowadzonego przez ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Najważniejsze wyniki i wnioski

W stosunku do stanu zdiagnozowanego w ramach badania zrealizowanego w roku 2009 r. zaobserwowano niższe wartości wskaźników dotyczących kwestii zarządzania strategicznego i finansów, co może świadczyć o spadku poziomu rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzania strategicznego. Niższe wartości wskaźników będących przedmiotem porównań wystąpiły w zakresie: budżetu na szkolenia w przeliczeniu na 1 pracownika, posiadania strategii rozwoju, monitorowania strategii rozwoju, stosowania budżetu zadaniowego, zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Ponadto wystąpił wzrost wartości wskaźników odnoszących się przede wszystkim do kwestii zarządzania jakością i monitorowania podejmowanych działań. Wzrost wartości wskaźników wystąpił

w odniesieniu do: stosowania systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO9001, stosowania Powszechnego Modelu Oceny CAF oraz Programu Rozwoju Instytucjonalnego PRI, prowadzenia monitoringu satysfakcji klienta, wdrażania kodeksu etycznego, prowadzenia konsultacji społecznych. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że w stosunku do roku 2009 r. jst w mniejszym stopniu kładą nacisk na kwestie planowania, a w większym na kwestie monitorowania. Nie zmienia to jednak faktu, że w odniesieniu do kwestii monitorowania, a w szczególności w odniesieniu do ewaluacji uzyskane wartości wskaźników w dalszym ciągu nie są zadowalające.

5.3. Ocena efektów rozwoju instytucjonalnego jst

Uzupełnieniem badania poziomu rozwoju instytucjonalnego jst było badanie efektów rozwoju instytucjonalnego. Badanie efektów rozwoju instytucjonalnego zostało przeprowadzone z wykorzystaniem pytań odnoszących się do funkcjonowania urzędu. Podobnie jak w przypadku ankiet odnoszących się do poszczególnych obszarów rozwoju instytucjonalnego, również w przypadku badania efektów rozwoju instytucjonalnego prośba o wypełnienie ankiety była kierowana do sekretarzy urzędów. Pytania te zostały pogrupowane w indeksy. Punktem wyjścia było założenie, że istnieje zależność pomiędzy poziomem rozwoju instytucjonalnego a uzyskiwanymi efektami rozwoju instytucjonalnego dotyczącymi funkcjonowania urzędu. Założono, że odpowiedzi na pytania zawarte w indeksach rozwoju instytucjonalnego będą zróżnicowane w zależności od uzyskanego poziomu rozwoju instytucjonalnego jst. Na każdy z indeksów składały się odpowiedzi w odniesieniu do kilku stwierdzeń udzielane na skali od 0 do 7, gdzie 0 oznaczało wartość najniższą, 7 oznaczało wartość najwyższą. Końcowa wartość indeksu stanowiła sumę odpowiedzi udzielonych na poszczególne stwierdzenia.

Skuteczność i efektywność działania badanych urzędów była mierzona za pomocą Indeksu Skuteczności oraz Indeksu Efektywności. Na Indeks Skuteczności składały się następujące stwierdzenia:

- 1) W większości spraw dotyczących mieszkańców zapadają decyzje, które w najwyższym stopniu pozwalają pogodzić prywatne interesy i obowiązujące prawo.
- 2) Zdarza się, że w sprawach dotyczących mieszkańców podejmowane są w urzędzie mało trafne decyzje.
- 3) Część procedur obowiązujących w urzędzie sprawia wrażenie bezsensownych.
- 4) W pracy naszego urzędu nie zawsze trzeba trzymać się ściśle procedur, ważniejsze aby podejmowane decyzje były efektywne i zgodne z ogólnym duchem prawa.
- 5) Większość zadań wpisanych do rocznego budżetu jednostki udaje się zrealizować przed końcem roku.

Podczas obliczania wartości Indeksu Skuteczności odpowiedzi na drugie oraz trzecie z powyżej przywołanych stwierdzeń zostały zrekodowane zgodnie z zasadą „wyższa wartość – wyższy poziom mierzonej cechy”.

Na Indeks Efektywności składały się odpowiedzi na 5 następujących stwierdzeń.

- 1) W naszym urzędzie zdecydowana większość spraw, które dotyczą mieszkańców jest rozstrzygana tak szybko, jak to tylko możliwe w ramach obowiązujących procedur.
- 2) Niektóre procedury w naszym urzędzie są mało efektywne – niepotrzebnie poświęca się na nie zbyt dużo czasu.
- 3) W naszym urzędzie wszyscy pracownicy są mniej więcej jednakowo obciążeni pracą.
- 4) W naszym urzędzie jest jasny podział pracy -każdy pracownik wie za co odpowiada.
- 5) W naszym urzędzie współpraca pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi zwykle przebiega sprawnie.

Podczas obliczania wartości Indeksu Efektywności odpowiedzi na drugie z powyżej przywołanych stwierdzeń zostały zrekodowane w celu uzyskania zgodności z pozostałymi stwierdzeniami, tzn. by wyższa wartość danej cechy oznaczała ten sam kierunek jej natężenia.

Ocena standardów świadczenia usług publicznych oraz kultury organizacyjnej urzędów była mierzona za pomocą Indeksu Kultury Organizacyjnej, na który składały się następujące stwierdzenia:

- 1) W naszej jednostce najszybciej awansują Ci, którzy najbardziej angażują się w swoją pracę.
- 2) Każdy szeregowy pracownik urzędu może liczyć na wsparcie swojego przełożonego.
- 3) Pracownicy naszego urzędu są w zdecydowanej większości profesjonalni i dobrze przygotowani do swojej pracy.
- 4) W naszym urzędzie wszyscy postępują wedle tych samych standardów etycznych.
- 5) W naszym urzędzie znajdują się takie osoby, które nie nadają się do pracy w tym miejscu.
- 6) Pracownicy naszego urzędu darzą się nawzajem zaufaniem.

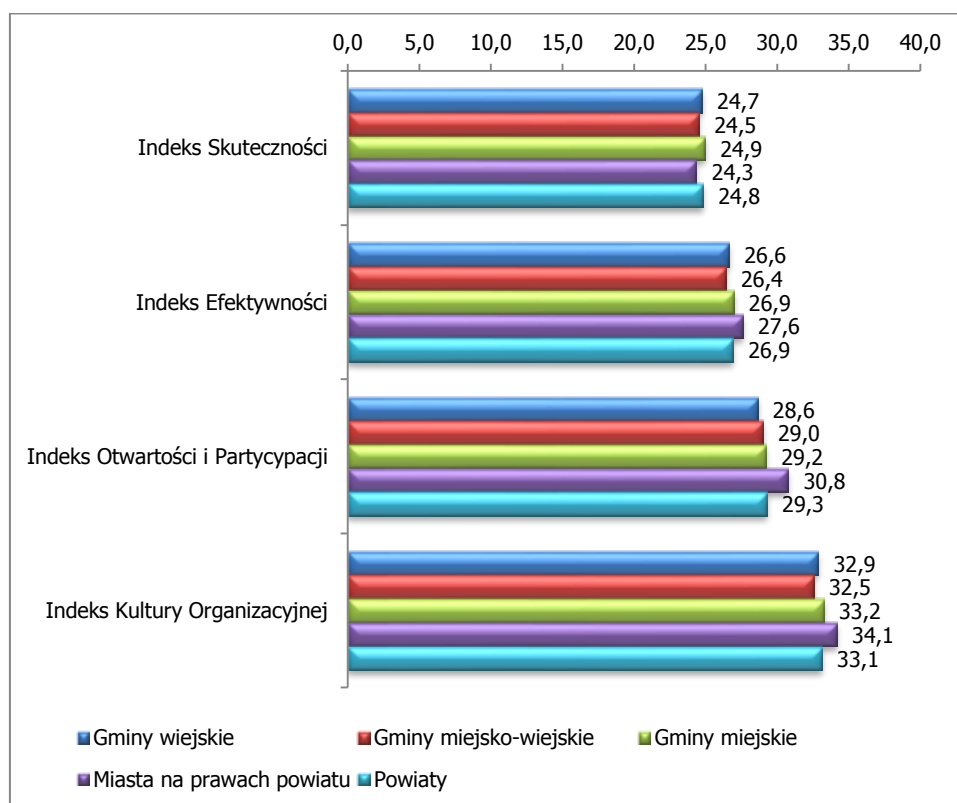
Podczas obliczania wartości Indeksu Kultury Organizacyjnej odpowiedzi na piąte z powyżej przywołanych stwierdzeń zostały zrekodowane w celu uzyskania zgodności z pozostałymi stwierdzeniami, tzn. by wyższa wartość danej cechy oznaczała ten sam kierunek jej natężenia.

Ocena otwartości i zaangażowania mieszkańców w działania urzędu była mierzona za pomocą Indeksu Otwartości i Partycypacji, na który składały się następujące stwierdzenia:

- 1) Najważniejsze w naszej pracy jest zadowolenie mieszkańców, którzy korzystają z usług urzędu.
- 2) Większość pracowników naszego urzędu traktuje swoją pracę jako działalność na rzecz naszej społeczności lokalnej.
- 3) Gdy tylko to możliwe staramy się włączać mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które ich dotyczą.
- 4) W naszym urzędzie wszyscy starają się, aby stosowane procedury były przejrzyste i zrozumiałe dla osób z zewnątrz.
- 5) Nasz urząd często podejmuje konstruktywną współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Nie zaobserwowano różnicowań w uzyskanych średnich wartościach poszczególnych indeksów w podziale na typ jst.

Wykres 31. **Średnie wartości indeksów rozwoju instytucjonalnego w podziale na typ jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Analizując siłę związku pomiędzy poszczególnymi indeksami z wykorzystaniem współczynnika korelacji r-Pearsona można stwierdzić, że pomiędzy wszystkimi indeksami występuje korelacja. Pomiedzy indeksami efektywności, otwartości i partycypacji oraz kultury organizacyjnej korelacje można określić jako silne (w wartości współczynnika r-Pearsona mieszczącym się w przedziale 0,51-0,70), natomiast pomiędzy indeksem skuteczności a pozostałymi indeksami występują korelacje umiarkowane (o wartości współczynnika r-Pearsona mieszczącym się w przedziale 0,31-0,50). Brak jest natomiast korelacji lub korelacja jest bardzo słaba pomiędzy indeksami efektów rozwoju instytucjonalnego a poziomem rozwoju instytucjonalnego w wyróżnionych obszarach zarządzania. Poniżej przedstawiono tabele wzajemnych zależności pomiędzy indeksami, a także zależności pomiędzy indeksami a obszarami rozwoju instytucjonalnego. Silne korelacje wyróżniono kolorem zielonym, a korelacje umiarkowane kolorem żółtym.

Tabela 4. Tabela korelacji pomiędzy indeksami efektów rozwoju instytucjonalnego a obszarami rozwoju instytucjonalnego

	Indeks Skuteczności	Indeks Efektywności	Indeks Otwartości i Partycypacji	Indeks Kultury Organizacyjnej	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Indeks Skuteczności	1,000	0,412	0,309	0,372	0,068	0,017	0,015	0,042	0,037	0,037	0,052	0,081
Indeks Efektywności	0,412	1,000	0,565	0,660	0,105	0,077	0,134	0,131	0,147	0,135	0,084	0,108
Indeks Otwartości i Partycypacji	0,309	0,565	1,000	0,650	0,169	0,144	0,164	0,177	0,192	0,192	0,126	0,223
Indeks Kultury Organizacyjnej	0,372	0,660	0,650	1,000	0,119	0,052	0,128	0,138	0,131	0,145	0,066	0,137

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088]

Wszystkie indeksy efektów rozwoju instytucjonalnego zostały poddane analizie rzetelności skali oraz analizie czynnikowej. Współczynnik rzetelności Alfa Cronbacha obliczony w odniesieniu do indeksu skuteczności wynosi 0,171, co wskazuje na niską rzetelność utworzonego indeksu. Wykluczenie wskaźnika „W pracy naszego urzędu nie zawsze trzeba

trzymać się ściśle procedur, ważniejsze aby podejmowane decyzje były efektywne i zgodne z ogólnym duchem prawa” powoduje znaczny wzrost rzetelności indeksu do poziomu zbliżonego do przeciętnego: 0,435.

Współczynnik rzetelności Alfa Cronbacha na poziomie 0,638 potwierdza rzetelność indeksu efektywności. W celu sprawdzenia możliwości optymalizacji indeksu dokonano analizy wpływu poszczególnych czynników na wielkość indeksu. Jej wyniki pokazują, iż wzrost wartości indeksu możliwy jest tylko w jednym przypadku – przy wykluczeniu wskaźnika „Niektóre procedury w naszym urzędzie są mało efektywne – niepotrzebnie poświęca się na nie zbyt dużo czasu” (wzrost wartości współczynnika rzetelności do poziomu 0,776). W przypadku usunięcia każdego z pozostałych składowych wartości indeksu ulega znacznemu zmniejszeniu, co świadczy o tym, że stanowią one integralną część indeksu.

Wartość współczynnika rzetelności Alfa Cronbacha dla indeksu otwartości i partycypacji na poziomie 0,809 świadczy o jego bardzo wysokiej rzetelności. Co więcej, jedynie w przypadku usunięcia jednego wskaźnika: „Nasz urząd często podejmuje konstruktywną współpracę z organizacjami pozarządowymi” - wartość indeksu nieznacznie wzrasta do poziomu 0,824.

Wartość współczynnika rzetelności Alfa Cronbacha 0,759 wskazuje na wysoką rzetelność indeksu kultury organizacyjnej. Wykluczenie wskaźnika: „W naszym urzędzie znajdują się takie osoby, które nie nadają się do pracy w tym miejscu” z indeksu powoduje wzrost współczynnika rzetelności do poziomu 0,823.

Podsumowując, indeksy efektywności, otwartości i partycypacji oraz kultury organizacyjnej charakteryzują się wysokim poziomem rzetelności i nie ma konieczności ich modyfikowania, chociaż usunięcie, zmodyfikowanie lub zastąpienie niektórych wskaźników mogłoby doprowadzić do uzyskania jeszcze większej rzetelności. Niską rzetelnością natomiast charakteryzuje się indeks skuteczności, w związku z czym wskazane jest jego gruntowne przebudowanie z wyłączeniem w pierwszej kolejności wskaźnika: „W pracy naszego urzędu nie zawsze trzeba trzymać się ściśle procedur, ważniejsze aby podejmowane decyzje były efektywne i zgodne z ogólnym duchem prawa”.

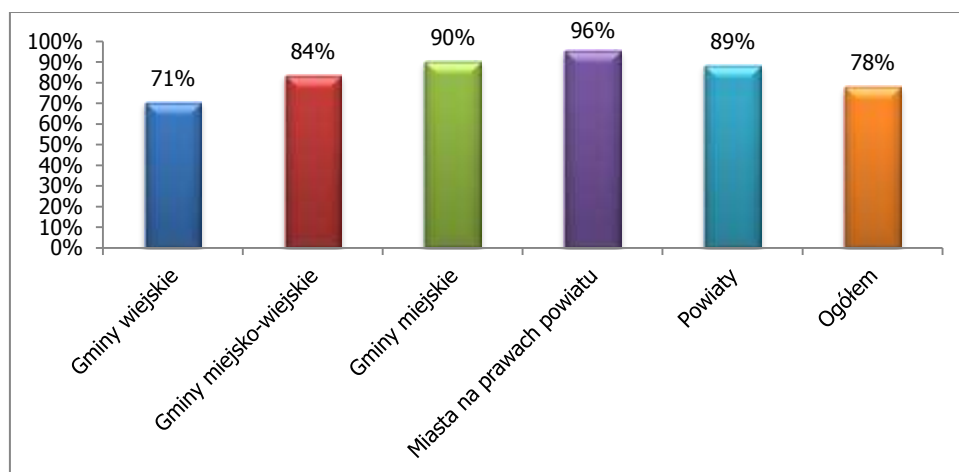
W celu dokonania oceny efektów rozwoju instytucjonalnego analizie poddano nie tylko indeksy efektów rozwoju instytucjonalnego, ale także następujące wskaźniki efektów rozwoju instytucjonalnego:

- Dostępność strategii na stronie internetowej urzędu (w tym BIP).
- Informowanie o osiągnięciach w zakresie wdrażania strategii i osiągniętych celów.

- Uczestnictwo w konsultacjach społecznych projektów aktów normatywnych, dokumentów programowych, strategicznych innych niż program współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie urzędu gminy.
- Posiadanie spisanych procedur regulujących współpracę z partnerami społecznymi lub mieszkańcami.
- Posiadanie spisanych procedur regulujących współpracę z sąsiednimi gminami/ powiatami w zakresie kultury, sportu lub turystyki.
- Posiadanie spisanych procedur dotyczących następujących usług: zameldowanie na pobyt stały, wydanie dowodu osobistego, sporządzenie aktu urodzenia (w przypadku gminy), rejestracja samochodu, wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (w przypadku powiatu).
- Czas realizacji wybranych usług: zameldowanie na pobyt stały, wydawanie dowodów osobistych, sporządzenie aktu urodzenia (w przypadku gminy), rejestracja nowego samochodu zakupionego na terenie kraju (w przypadku powiatu).
- Liczba osób w ramach urzędu, zaangażowanych w realizację procedury (wymieniona w procedurze) – zameldowanie na pobyt stały, wydanie dowodu osobistego, sporządzenie aktu urodzenia (w przypadku gminy), rejestracja samochodu, wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (w przypadku powiatu).
- Liczba komórek organizacyjnych w ramach urzędu, zaangażowanych w realizację procedury (wymieniona w procedurze) – zameldowanie na pobyt stały, wydanie dowodu osobistego, sporządzenie aktu urodzenia (w przypadku gminy), rejestracja samochodu, wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (w przypadku powiatu).
- Informowanie na swojej stronie o liście osób, które odpowiedziały zgłoszeniem na ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko pracy.
- Liczba pracowników urzędu z orzeczeniem o niepełnosprawności.
- Środki UE pozyskane przez samorząd w przeliczeniu na 1 mieszkańca.
- Udostępnianie na stronie urzędu informacji na temat zasad etycznych obowiązujących w urzędzie.
- Udostępnianie na stronie internetowej urzędu kart informacyjnych wszystkich usług administracyjnych świadczonych przez urząd.
- Udostępnianie na stronie urzędu (w tym BIP) strategii gminy w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego gminy.
- Udostępnianie na stronie urzędu informacji o terenach inwestycyjnych na terenie gminy i zasadach dostępu do nich.
- Liczba zadań realizowanych w ramach partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Spośród 71% jst posiadających aktualną strategię rozwoju blisko 4/5 zamieszcza ją na swojej stronie internetowej, przy zdecydowanie najczęściej strategię są zamieszczane na stronie internetowej przez miasta na prawach powiatu.

Wykres 32. **Odsetek jst udostępniających swoją strategię rozwoju na stronie internetowej w podziale na typ jst**



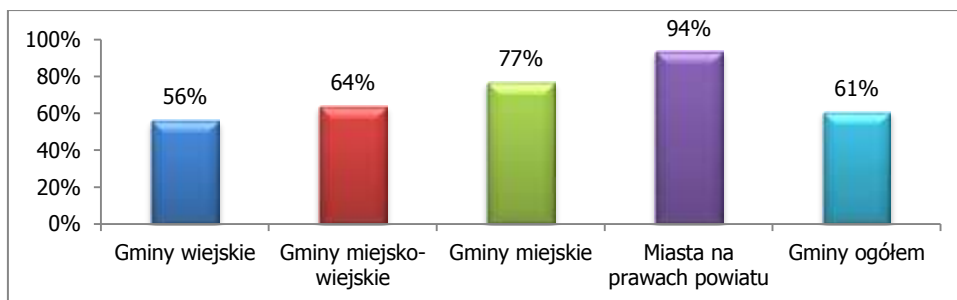
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=1489]

Strategie rozwoju są przede wszystkim publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Na to miejsce publikacji wskazało 47,3% badanych. Ponadto 13,8% badanych wskazało na zamieszczanie strategii w innym miejscu niż Biuletyn Informacji Publicznej, przy czym wartości odsetka gmin publikujących strategię w Biuletynie Informacji Publicznej i w innym miejscu nie sumują się z tego względu, że w danym urzędzie strategia może zostać opublikowana zarówno w BIP, jak i w innym miejscu.

Z danych uzyskanych w ramach badania CAWI wynika, że niewielki odsetek jst uczestniczył w konsultacjach społecznych prowadzonych przez inne podmioty. W konsultacjach społecznych aktów normatywnych uczestniczyło 4,9% badanych jst, w konsultacjach dokumentów programowych uczestniczyło 9,4%, a w konsultacjach dokumentów strategicznych uczestniczyło 23% badanych. Zauważalne jest to, że blisko połowa badanych (49%) nie potrafiła odnieść się do tej kwestii.

Z danych uzyskanych w ramach badania wynika, że 60,7% gmin posiada spisane procedury w zakresie świadczenia usługi zameldowania na pobyt stały. Najniższy odsetek spisanych procedur w tym zakresie wystąpił w przypadku gmin wiejskich, a najwyższy w przypadku miast na prawach powiatu.

Wykres 33. **Odsetek gmin posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi zameldowania na pobyt stały w podziale na typ gminy**

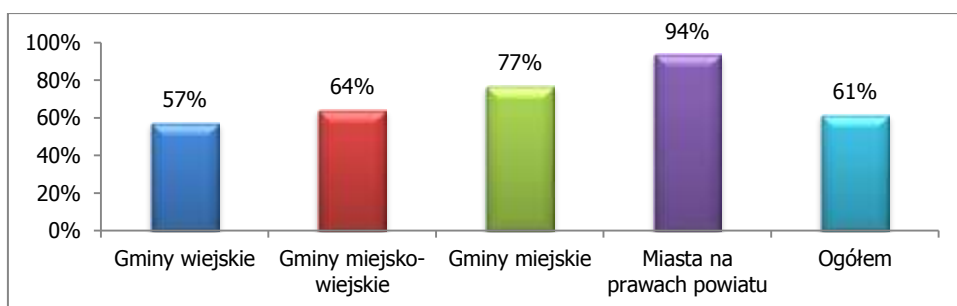


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=1843]

Zdecydowanie wyższy odsetek urzędów posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi zameldowania na pobyt stały odnotowano w przypadku gmin miejskich na prawach powiatu. Procedury w omawianym zakresie zostały spisane w przypadku 93,6% miast na prawach powiatu.

Niemalże identyczny odsetek gmin posiada również spisane procedury w zakresie wydania dowodu osobistego.

Wykres 34. **Odsetek gmin posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi wydania dowodu osobistego w podziale na typ gminy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=1843]

Również w przypadku gmin miejskich na prawach powiatu uzyskano identyczny (wynoszący 93,6%) odsetek urzędów posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi wydania dowodu osobistego, jak w przypadku posiadania spisanych procedur świadczenia usługi zameldowania na pobyt stały.

Nieco niższy odsetek gmin posiada spisane procedury w zakresie świadczenia usługi sporządzenia aktu urodzenia, przy czym na niższy odsetek na poziomie ogólnym składa

się przede wszystkim niższy odsetek uzyskany w przypadku gmin wiejskich. W odniesieniu do pozostałych typów gmin uzyskano zbliżone wartości jak w przypadku posiadania procedur w zakresie wydawania dowodu osobistego oraz zameldowania na pobyt stały. Przyczyną zaistniałej sytuacji może być to, że w gminach wiejskich odczuwana jest mniejsza potrzeba spisywania procedur świadczenia usługi sporządzania aktu urodzenia z tego względu, że akty urodzenia sporządzane są w urzędzie właściwym dla miejscowości, w której dziecko się urodziło, czyli w praktyce w miejscowości, w której znajduje się szpital z oddziałem porodowym.

Wykres 35. **Odsetek gmin posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi sporządzenia aktu urodzenia w podziale na typ gminy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=1843]

Spisane procedury w zakresie świadczenia usługi rejestracji samochodu posiada 91,5% miast na prawach powiatu. Z kolei w przypadku powiatów odsetek urzędów posiadających spisane usługi w omawianym zakresie wynosi 75,5%.

W stosunku do wcześniej omówionych usług nieznacznie więcej miast na prawach powiatu posiada spisane procedury w zakresie świadczenia usługi wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wartość odsetka miast na prawach powiatu posiadających spisane procedury w tym zakresie wyniosła 93,6%. Z kolei wartość odsetka powiatów wyniosła 75,1%.

Z odpowiedzi udzielonych w ramach badania CAWI wynika, że 46% jst posiada spisane procedury w zakresie współpracy z partnerami społecznymi. Z kolei odsetek jst posiadających spisane procedury w zakresie współpracy z mieszkańcami wynosi 22,6%.

Respondentów badania CAWI poproszono o wskazanie średniego czasu realizacji świadczenia wybranych usług liczonego od momentu złożenia wniosku do momentu załatwienia sprawy. W 96,4% przypadków wskazano, że realizacja usługi zameldowania na pobyt stały trwa nie dłużej niż 1 dzień. Najwięcej wskazań (40,7%) mieści się w przedziale powyżej 15 do 30 minut. W drugiej kolejności (22,6%) wskazywano, że realizacja usługi trwa nie dłużej

niż 15 minut. Kolejnych 21% badanych wskazało odpowiedzi mieszczące się w przedziale powyżej 30 do 60 minut. Odpowiedzi 12% badanych zaklasyfikowano do przedziału powyżej 1 godziny do jednego dnia. Na podstawie uzyskanych danych można stwierdzić, że w zdecydowanej większości urzędów realizacja usługi zameldowania na pobyt stały odbywa się na bieżąco.

W odniesieniu do czasu realizacji usługi wydawania dowodów osobistych pojawiały się rozbieżności w udzielanych odpowiedziach. Z jednej strony pojawiały się odpowiedzi wskazujące na krótki czas realizacji usługi, tj. poniżej jednego dnia (26,5% wskazań), a z drugiej strony wskazywano na całkowity czas realizacji usługi trwający dłużej niż 14 dni (65,8% wskazań). W przypadku 7,9% badanych urzędów realizacja omawianej usługi trwała powyżej dnia do 14 dni. Przyczyny powstałych rozbieżności są zapewne spowodowane tym, że czas realizacji usługi wydawania dowodu osobistego jest do pewnego stopnia niezależny od urzędów, ponieważ wiąże się z oczekiwaniem na wyprodukowanie blankietu dowodu przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych. Dlatego też zamiast faktycznego czasu realizacji usługi część z badanych podawała termin ustawowy, w jakim usługa ta powinna zostać zrealizowana.

Na podstawie uzyskanych informacji można stwierdzić, że usługa sporządzenia aktu urodzenia odbywa się na bieżąco. Zdaniem 51,2% badanych osoby składające wniosek na sporządzenie aktu urodzenia czekają nie dłużej niż 15 minut. Kolejne 29,2% badanych wskazywało na czas realizacji tej usługi wynoszący od 16 do 30 minut. W przedziale od 31 do 60 minut wskazało swoje odpowiedzi 10,2% badanych, a powyżej godziny do jednego dnia 6,8%. Terminy dłuższe niż 1 dzień zostały wskazane przez 2,6% przedstawicieli jst.

Najczęściej wskazywane (56,7%) terminy realizacji usługi wydania dowodu rejestracyjnego mieszczą się w przedziale od 15 do 30 dni. Kolejne 27,7% badanych stwierdziło, że czas oczekiwania trwa dłużej niż 30 dni, ale nie dłużej niż 65 dni, a 13,4% wskazywało terminy dłuższe niż 1 dzień, ale nie dłuższe niż 14 dni. Załatwienie omawianej sprawy trwa nie dłużej niż 1 dzień w przypadku 2,1%.

Zdaniem zdecydowanej większości (79,3%) przedstawicieli powiatów i miast na prawach powiatu, którzy wskazali termin realizacji usługi wydania pozwolenia na budowę, czas oczekiwania od momentu złożenia wniosku do momentu uzyskania dokumentu wynosi nie więcej niż godzinę. Najczęściej wskazywano (47,3%), że mieści się on w przedziale powyżej 15 do 30 minut.

W przypadku ponad $\frac{3}{4}$ urzędów (76,9%) na potrzeby realizacji usługi zameldowania na pobyt stały wydzielono 1 stanowisko pracy. W przypadku kolejnych 12,8% do realizacji tej usługi zaangażowane są 2 stanowiska. Od 3 do 5 stanowisk wydzielono w przypadku 5,7% urzędów, a powyżej 5 stanowisk przeznaczono na świadczenie tej usługi w przypadku 4,6%. Bardzo zbliżone proporcje wystąpiły w przypadku liczby stanowisk wygospodarowanych na potrzeby realizacji usługi wydania dowodu osobistego. Jedno stanowisko zostało wygospodarowane w przypadku 75,7% urzędów, dwa stanowiska w przypadku 12,7%, od 3 do 5 w przypadku 5,5%, a więcej niż 5 stanowisk w przypadku 4,9%. W przypadku 1,2% urzędów wskazano brak wydzielenia stanowisk na potrzeby realizacji omawianej usługi. Na potrzeby realizacji usługi sporządzenia aktu urodzenia jedno stanowisko zostało wydzielone w przypadku 69,5% urzędów, dwa stanowiska w przypadku 11,8%, od 3 do 5 stanowisk w przypadku 5,2%, a powyżej 5 stanowisk w przypadku 3,6%. Ponadto w przypadku 9,9% wskazano brak wydzielenia stanowisk na realizację usługi sporządzenia aktu urodzenia.

Blisko połowa (49,1%) powiatów i miast na prawach powiatu na potrzeby świadczenia usługi wydania dowodu rejestracyjnego posiada wydzielonych od 3 do 5 stanowisk pracy. W przypadku kolejnych 35,2% wydzielono do tego celu od 6 do 10 stanowisk. Poniżej 3 stanowisk wydzielono w przypadku 5,1%, a powyżej 10 stanowisk w przypadku 13,9%. Podobne proporcje wystąpiły w przypadku liczby stanowisk wydzielonych do świadczenia usługi pozwolenia na budowę. Od 3 do 5 stanowisk wydzielono w przypadku 52,6% urzędów, od 6 do 10 stanowisk w przypadku 28,1% urzędów, powyżej 10 stanowisk w przypadku 10% urzędów, a poniżej 3 stanowisk w przypadku 9,3%.

W odniesieniu do wyróżnionych usług w niemalże wszystkich przypadkach ich realizacją zajmuje się jedna komórka organizacyjna. Świadczeniem usługi zameldowania na pobyt stały jedna komórka organizacyjna zajmuje się w 95,6% przypadków, świadczeniem usługi wydania dowodu osobistego w 97,6% przypadków, a świadczeniem usługi sporządzenia aktu urodzenia 88%, przy czym mniejszy odsetek w odniesieniu do ostatniej z wyróżnionych usług jest spowodowany tym, że w 10% przypadków wskazano na brak komórki odpowiedzialnej za świadczenie tej usługi.

Również w zdecydowanej większości w ramach jednej komórki organizacyjnej są świadczone usługi wydania dowodu rejestracyjnego oraz pozwolenia na budowę. W pierwszym przypadku jedna komórka odpowiada za realizację usługi w 89% urzędów powiatów i miast na prawach powiatu, a w drugim przypadku w 88,6%. Po dwie komórki zajmują

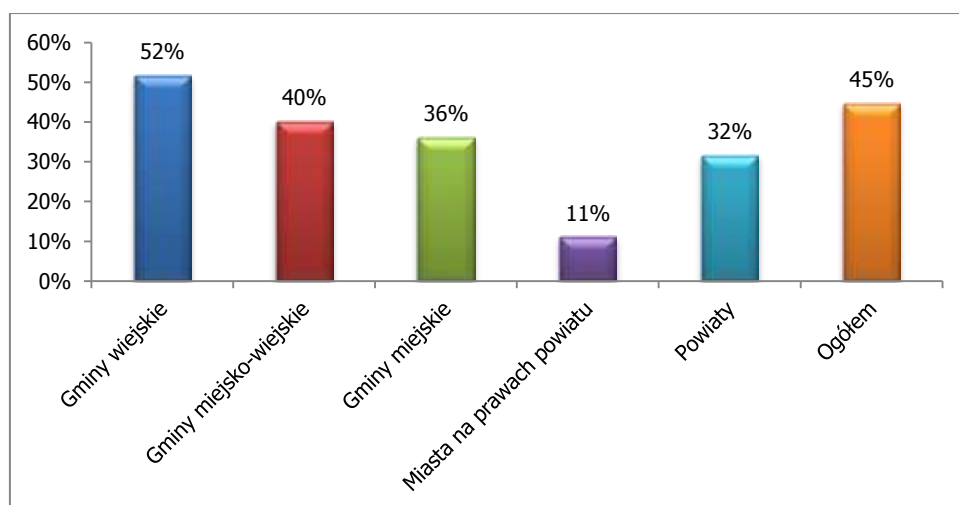
się realizacją tych usług odpowiednio w 7,8 i 7,5% urzędów, a po trzy w lub więcej w odpowiednio 3,2 i 3,9%.

Niewielki odsetek jst (7,7%) posiada spisane procedury regulujące współpracę z sąsiednimi gminami/powiatami w zakresie kultury, sportu lub turystyki. Na tle pozostałych typów jst wyróżniają się miasta na prawach powiatu, które w przypadku których odsetek podmiotów posiadających spisane procedury w omawianym zakresie wyniósł 27,7%. Spisane procedury współpracy w zakresie kultury posiada 3,7% jst, w zakresie sportu 3,0%, a w zakresie turystyki 3,5%.

Blisko połowa (44,8%) przedstawicieli jst stwierdziła, że na stronie internetowej urzędu jest zamieszczana informacja o liście osób, które odpowiedziały zgłoszenie na ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko pracy. Zauważalny jest najwyższy odsetek (58,1%) udzielonych pozytywnych odpowiedzi w przypadku gmin wiejskich, a najniższy w przypadku miast na prawach powiatu (11,1%). Dane te wskazują, iż znaczna część samorządów deklaruje publikuje informacji w zakresie szerszym niż wynika to z obowiązujących przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.⁷

⁷ art. 13 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje że lista kandydatów jest informacją publiczną, dostępna jednakże jedynie na wniosek; zgodnie z art. 15 pkt. 2 przywołanej ustawy obowiązek publikacji danych odnosi się wyłącznie do wyłonionego kandydata. Jednakże między rokiem 2005 a 2008 obowiązywały zapisy nakazujące publikowania w BIP również listy kandydatów spełniających wymogi formalne. Można domniemywać, że w części jednostek albo nie zauważono zmiany regulacji, albo działa siła przyzwyczajenia. Nie jest to korzystne, bowiem zniesienie wskazanego obowiązku miało na celu ochronę osób ubiegających się o stanowisko w urzędzie jst przed negatywnymi reakcjami ze strony aktualnego pracodawcy kandydata.

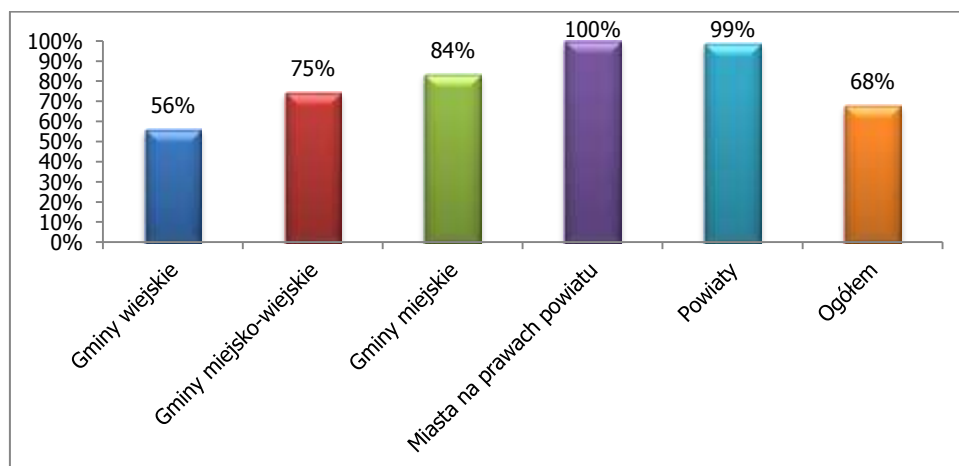
Wykres 36. **Odsetek urzędów informujących na stronie internetowej o liście osób, które odpowiedziały zgłoszeniem na ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko pracy w podziale na typ jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=2088]

W ponad 2/3 urzędów jst są zatrudnione osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności. Najwyższy odsetek urzędów zatrudniających osoby niepełnosprawne wystąpił w przypadku miast na prawach powiatu, a najniższy w przypadku gmin wiejskich.

Wykres 37. **Odsetek urzędów zatrudniających osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności w podziale typ jst**



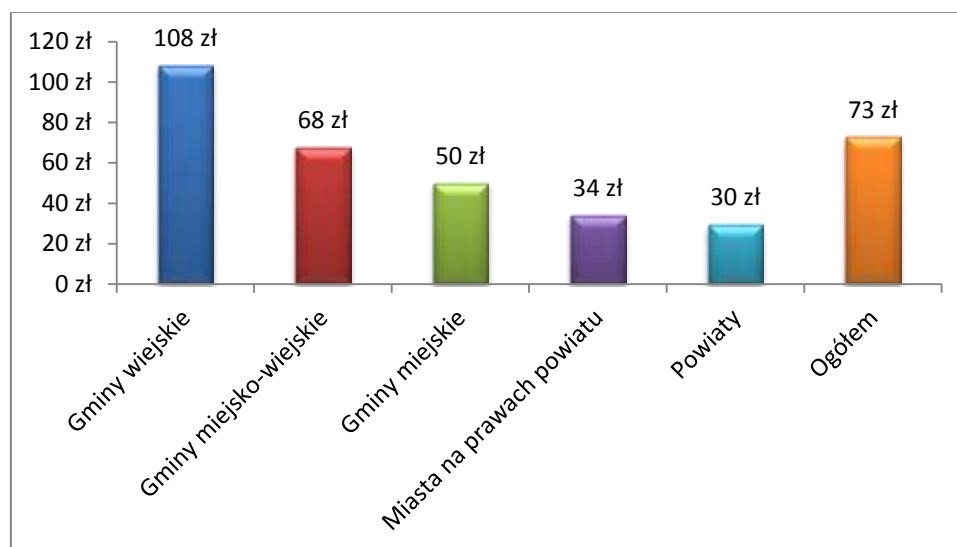
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=2088]

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w urzędach, które zadeklarowały, że osoby niepełnosprawne zatrudniają, wynosi przeciętnie ponad 4 osoby.

Średnia wysokość środków pozyskanych przez urząd w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosi 72,88 zł. Pod względem wysokości środków pozyskanych przez urząd w przeliczeniu

na 1 mieszkańca zdecydowanie na pierwszy plan wysuwają się gminy wiejskie, w przypadku których wartość środków pozyskanych na 1 mieszkańca jest ponad trzykrotnie wyższa od gmin miejskich czy miejsko-wiejskich. Zaznaczenia wymaga jednak to, że wskazany przelicznik nie stanowi wprost odzwierciedlenia potencjału poszczególnych jst z tego względu, że uzyskaniu wysokiej wartości tego wskaźnika sprzyja z jednej strony wysoka absorpcja środków przez urząd, ale z drugiej strony niska liczba mieszkańców. Gmina licząca 5 tys. mieszkańców, żeby uzyskać wartość wskaźnika w wysokości 100 zł na mieszkańca wystarczy, że pozyska środki w ramach jednego projektu, którego wartość wynosi 500 tys. zł., natomiast gmina licząca 20 tys. mieszkańców, by uzyskać taką samą wartość wspomnianego wskaźnika musi pozyskać 2 mln zł.

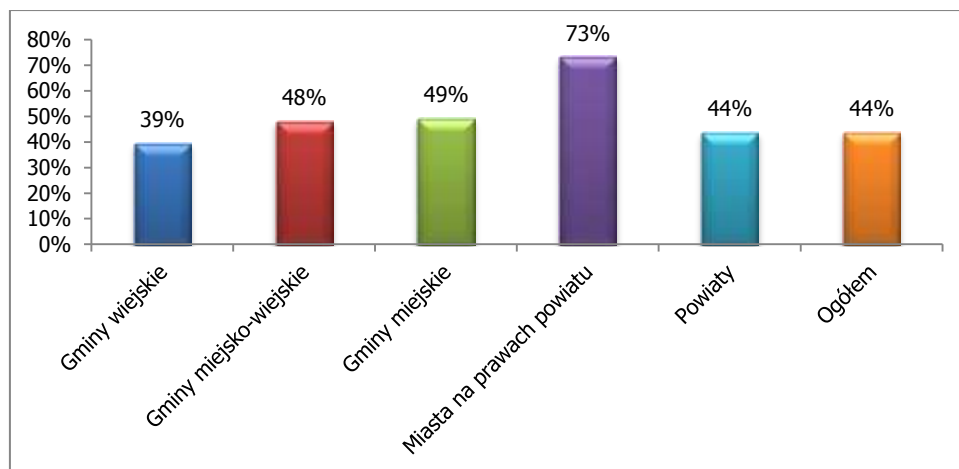
Wykres 38. **Środki UE pozyskane przez samorząd w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na typ jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=2088]

Spśród 64,1% jst posiadających opracowany kodeks etyczny pracownika samorządowego jedynie 43,8% zamieszcza go na swojej stronie internetowej. Na tle pozostałych wyróżniają się miasta na prawach powiatu, w odniesieniu do których wystąpił najwyższy odsetek. Najniższy odsetek wystąpił w przypadku gmin wiejskich.

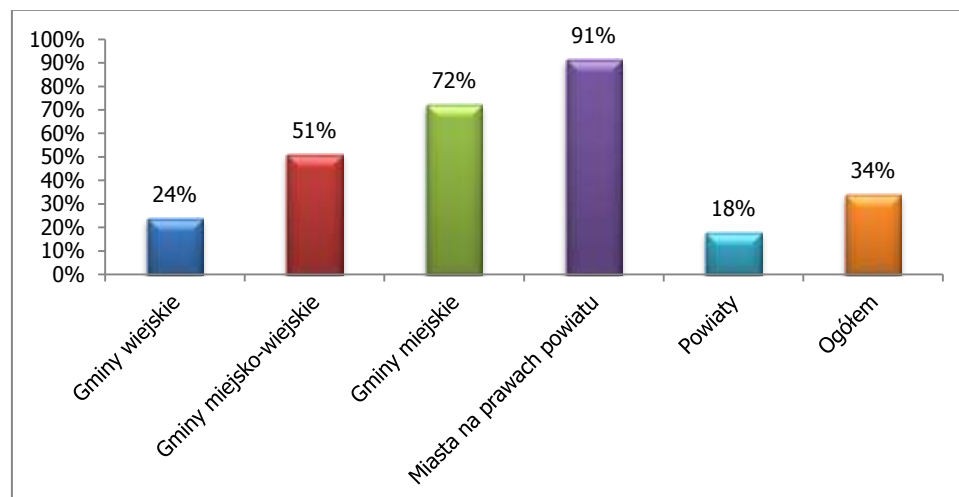
Wykres 39. **Odsetek urzędów udostępniających na swojej stronie internetowej informacje o zasadach etycznych obowiązujących w urzędzie w podziale na typ jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=1338]

Udostępnianie informacji o terenach inwestycyjnych jest elementem bardzo różnicującym poszczególne typy jst. O ile, w przypadku miast na prawach powiatu informacje takie są zamieszczane w przypadku 90% podmiotów, o tyle w przypadku gmin wiejskich – zaledwie w przypadku niespełna ¼.

Wykres 40. **Odsetek urzędów udostępniających na swojej stronie internetowej informacje o terenach inwestycyjnych na terenie jst i zasadach dostępu do nich w podziale na typ jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI [n=2088]

W przypadku powiatów odsetek podmiotów zamieszczających informacje o dostępnych terenach inwestycyjnych na swojej stronie internetowej jest jeszcze niższy niż w przypadku gmin wiejskich i wynosi zaledwie 8%.

Jedynie 5,9% jst realizowało jakiegokolwiek zadania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w okresie od 2007 r. do czasu realizacji niniejszego badania. W przypadku większości z tych jst (60%) zrealizowano w tym okresie tylko 1 projekt w formie PPP, 15,7% zrealizowało 2 projekty, a 12,7% zrealizowało 3 projekty. Tylko jedna gmina wskazała na zrealizowanie w tej formie więcej niż 10 projektów.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Wartości poszczególnych indeksów efektów rozwoju instytucjonalnego są ze sobą wzajemnie powiązane, ale nie są one powiązane z poziomem rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania. Ok. 3/5 gmin posiada spisane procedury zameldowania na pobyt stały oraz wydawania dowodu osobistego, zaś procedury w zakresie sporządzenia aktu urodzenia posiada nieco ponad połowa jst. Mniej niż połowa samorządów posiada spisane procedury współpracy z partnerami społecznymi, natomiast spisane procedury współpracy z mieszkańcami posiada mniej niż ¼ jst. Z kolei mniej niż co 10 jst posiada spisane procedury współpracy z innymi jst w zakresie kultury, sportu lub turystyki.

Blisko połowa przedstawicieli jst wskazała, że na stronie internetowej urzędu jest zamieszczana lista osób, które odpowiedziały zgłoszeniem na ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko pracy. Na uwagę zasługuje to, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa tego typu informacja nie powinna być publicznie zamieszczana.

Biorąc pod uwagę, to że część urzędów to jednostki zatrudniające po kilkanaście osób zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez ponad 2/3 urzędów można uznać jako bardzo dobry wynik. Samorządy rzadko decydują się na realizację projektów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

5.4. Wyniki badania pracowników

Elementem niniejszego projektu badawczego było również przeprowadzenie badania CAWI wśród pracowników urzędów jst – jako badania uzupełniającego. Celem tego badania było poznanie poziomu zaangażowania, motywacji kadr, a także ogólnej atmosfery w urzędzie. Analizie poddano trzy zasadnicze sekcje tematyczne: organizacją pracy, stosunek do pracy oraz rozwój zawodowy. Ankiety były rozprowadzane metodą kuli śniegowej, tzn. pracownik danego urzędu kończąc wypełnianie ankiety podawał adresy e-mail innych osób zatrudnionych w urzędzie, do których następnie była wysyła prośba o wypełnienie ankiety. W ramach badania zebrano 4729 ankiet.

W ramach sekcji tematycznej organizacja pracy zostało zadanych 6 następujących pytań odnoszących się do sfery codziennej pracy urzędnika:

1. Zdecydowana większość czynności, które wykonuję codziennie w pracy jest niezbędna, aby urząd mógł poprawnie realizować swoje zadania.
2. Zdarza się, że muszę zostawać po godzinach w pracy, podczas gdy inni są już dawno w domu.
3. Obowiązujące mnie procedury niewiele dają, poza tym, że spowalniają moją pracę.
4. W pracy większość zadań muszę wykonywać na "ostatnią chwilę".
5. Zazwyczaj nie jestem obciążony pracą bardziej niż inni pracownicy naszego urzędu.
6. W pracy jasno wytyczono zakres moich zadań i odpowiedzialności.

Odpowiedzi na zadawane pytania były udzielane na skali od 1 do 7, gdzie 1 oznaczało odpowiedź „zdecydowanie się nie zgadzam”, 7 oznaczało odpowiedź „zdecydowanie się zgadzam, a wartości od 2 do 6 wyrażały odpowiedzi o charakterze pośrednim.

Blisko połowa badanych pracowników zgodziła się ze stwierdzeniem, że większość wykonywanych przez z nich czynności w codziennej pracy jest niezbędna, by urząd mógł poprawnie realizować swoje zadania, przy czym średnia wartość omawianego wskaźnika wyniosła 5,97. W przypadku wskaźnika dotyczącego zostawania po godzinach pracy najczęściej wskazywane były wartości skrajne, co może być konsekwencją odwrócenia wskaźnika, ale może być również konsekwencją tego, zróżnicowania obciążenia pracowników powierzonymi obowiązkami. W konsekwencji średnia wartość tego wskaźnika okazała się zbliżona do punktu środkowego skali i wyniosła 3,69. Większość badanych umiarkowanie nie zgodziła się ze stwierdzeniem, że obowiązujące procedury nic nie dają poza

spowalnianiem pracy, czego rezultatem była średnia wartość wskaźnika wynosząca 3,32. W podobnie umiarkowanym stopniu pracownicy nie zgodzili się ze stwierdzeniem, że większość zadań muszą wykonywać „na ostatnią chwilę”, czego wyrazem była średnia wartość wskaźnika wynosząca 3,35. Blisko środka skali uzyskano również średni wynik odnośnie wskaźnika dotyczącego oceny obciążenia pracą w porównaniu do innych pracowników. Większość badanych zgodziła się ze stwierdzeniem, że wytyczono w sposób jasny zakres ich zadań i odpowiedzialności, co znalazło odzwierciedlenie w średniej wartości wskaźnika wynoszącej 5,12.

W ramach sekcji tematycznej motywacja kadr wyróżniono następujące wskaźniki:

1. Lubię swoją pracę.
2. Czuję, że moja praca ma sens.
3. Dobrze dogaduję się z osobami, z którymi najczęściej współpracuję.
4. W pracy wiem, czego się ode mnie oczekuje.
5. Czuję, że rozwijam się zawodowo w swojej pracy.
6. W trudnych sytuacjach w pracy mogę liczyć na pomoc swojego bezpośredniego przełożonego.

Większość badanych pracowników zgodziła się ze wszystkimi stwierdzeniami w ramach wyróżnionych wskaźników, co znalazło odzwierciedlenie w uzyskanej średniej wartości wynoszącej od 5,06 w przypadku wskaźnika nr 5 dotyczącego poczucia rozwoju zawodowego aż po wartość 6,09 w przypadku wskaźnika nr 3 dotyczącego komunikacji ze współpracownikami.

W ramach sekcji tematycznej rozwój zawodowy pracownicy urzędów zostali zapytani o uczestnictwo w szkoleniach oraz udział w studiach podyplomowych. W okresie od stycznia 2012 roku do lipca 2013 r. w szkoleniach uczestniczyło 79,7% respondentów, natomiast w studiach podyplomowych 7,6%.

Zdecydowana większość badanych pozytywnie oceniła możliwość wykorzystania w codziennej pracy wiedzy i umiejętności zdobytej podczas szkoleń. Odpowiedzi zdecydowanie pozytywnej udzieliło 31,4% badanych pracowników, a odpowiedzi umiarkowanie pozytywnej 42,6%. Znaczna większość (83,4%) biorących udział w badaniu pracowników chciałaby również podnieść swoje kwalifikacje w ciągu najbliższego roku.

Na poniższym wykresie przedstawiono tematykę szkoleń, w których chcieliby uczestniczyć pracownicy biorący udział w badaniu.

Wykres 41. **Tematyka szkoleń preferowanych przez pracowników urzędów jst**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI pracowników [n=4729]

Jedynie 2,1% badanych pracowników jst stwierdziło, że został dla nich opracowany indywidualny plan rozwoju zawodowego. Zdecydowana większość badanych pracowników (79,9%) wiąże swoje plany zawodowe z obecnym miejscem pracy, 13% badanych chciałoby zmienić swoje miejsce pracy, a 5,8 respondentów planuje w najbliższym czasie przejść na emeryturę. Spośród pracowników chcących zmienić swoje miejsce pracy większość chciałaby nadal pracować w sektorze publicznym.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Na podstawie wyników badania pracowników można stwierdzić ich pozytywny stosunek do wykonywanej pracy w aspekcie jej organizacji oraz motywacji do jej wykonywania. W zdecydowanej większości pracownicy urzędów są zainteresowani podnoszeniem swoich kwalifikacji, równocześnie wskazując, że w urzędach niemalże nie funkcjonują indywidualne plany doskonalenia zawodowego. Największym zainteresowaniem cieszą się szkolenia językowe, z zakresu kodeksu postępowania administracyjnego, elektronicznej administracji, funduszy europejskich, zamówień publicznych, czy też zarządzania zasobami ludzkimi.

5.5. Ocena wpływu Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst

W ramach niniejszego badania podjęto próbę dokonania oceny wpływu Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst. Podkreślenia jednak wymaga, że możliwości zidentyfikowania bezpośredniego wpływu interwencji publicznej jest są ograniczone z tego względu, że interwencje publiczne nie są wdrażane „w próżni”. Zakres rozwoju instytucjonalnego jst jest warunkowany wieloma różnymi czynnikami. Ze względu na to, że działalność jst nie jest odizolowana od otoczenia społeczno-gospodarczego, to nie jest możliwe jednoznaczne zidentyfikowanie czynników warunkujących rozwój instytucjonalny jst. Możliwości identyfikacji wpływu danej zmiennej na wystąpienie określonego zjawiska występują w zasadzie tylko w przypadku stosowania metod eksperymentalnych. Z kolei metody eksperymentalne powinny być stosowane w warunkach laboratoryjnych w celu uniknięcia oddziaływania dodatkowych zmiennych. Co prawda w ramach badań ewaluacyjnych w celu zidentyfikowania wpływu interwencji publicznej stosuje się metody kontrfaktyczne będące metodami o charakterze quasi-eksperymentalnym, jednakże w ramach niniejszego badania zastosowanie metod kontrfaktycznych nie było możliwe.

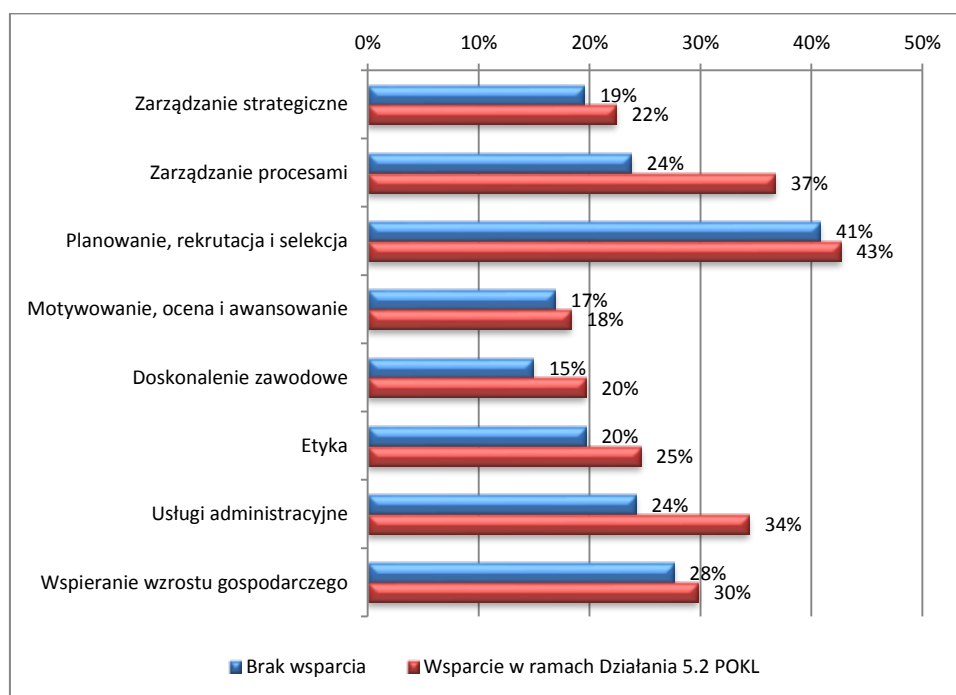
Zgodnie z zapisami Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 (w wersji aktualnej na dzień 1 lipca 2013 r.) na wdrażanie Działania 5.2 przewidziano 213,1 mln euro, co może się wydawać kwotą znaczną. Jednak po podzieleniu tej kwoty na liczbę 2809 jst w Polsce (w tym nie objętych niniejszym badaniem samorządów wojewódzkich, do których było również skierowane Działanie 5.2 POKL) okazuje się, że w przeliczeniu na 1 jst wartość alokacji w ramach Działania 5.2 wyniosła niespełna 76 tys. euro na okres od 2007 od 2013 roku (a zgodnie z zasadą n+2 faktycznie do 2015 r.), co daje rocznie niespełna 8,5 tys. euro w przeliczeniu na 1 jst. Z kolei z danych GUS na koniec 2012 r. wynika, że średnie roczne wydatki jst na w dziale administracja publiczna wynoszą ponad 11 mln zł. Zatem wsparcie w ramach Działania 5.2 jst w porównaniu do wydatków na administrację publiczną ponoszonych przez jst wyniosło mniej niż 0,5%. Mając powyższe na uwadze trudno jest oczekiwać znacznych efektów Działania 5.2 POKL w postaci podniesienia poziomu rozwoju instytucjonalnego jst.

W celu dokonywania porównań poziomu rozwoju instytucjonalnego jst, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL z tymi jednostkami, które z tego wsparcia nie skorzystały, w pierwszej kolejności dokonano porównania struktury próby uzyskanej w ramach badania ze strukturą populacji jst. Okazało się, że struktury te są zbliżone. W ramach populacji zidentyfikowano 51,2% jst, które skorzystały ze wsparcia w ramach

Działania 5.2 POKL, a w próbie – 52,9%. Może to zatem stanowić przesłankę do uznania, że analizy porównawcze poziomu jst korzystających i nie korzystających ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL charakteryzują się dużą dokładnością.

Różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego pomiędzy jst, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL a jst, które z tego wsparcia nie skorzystały, nie są znaczne. Zauważalne jest jednak to, że w każdym z wyróżnionych obszarów zarządzania **podmioty, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL uzyskały wyższy poziom rozwoju instytucjonalnego od podmiotów, które z tego wsparcia nie skorzystały**. Największe różnice wystąpiły w obszarze **zarządzania procesami** oraz w podobszarze **usługi administracyjne**, co można uznać za nieprzypadkowe z tego względu, że wdrożenia w ramach Działania 5.2 POKL odnosiły się przede wszystkim do tych obszarów. Zatem wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL mogło przyczynić się do podniesienia rozwoju instytucjonalnego jst. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć sytuacji, że wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL uzyskały podmioty najbardziej aktywne, a co za tym idzie znajdujące się na wyższym poziomie rozwoju instytucjonalnego od tych podmiotów, które tego wsparcia nie uzyskały. Niestety, niniejsze badanie jest pierwszym pomiarem poziomu rozwoju instytucjonalnego zakrojonym na tak szeroką skalę. Stąd też brakuje odpowiedniej płaszczyzny porównawczej odnoszącej się do okresu sprzed rozpoczęcia wdrażania Działania 5.2 POKL, by możliwe było jednoznaczne stwierdzenie wpływu tego Działania na rozwój instytucjonalny jst.

Wykres 42. **Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na podmioty, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

W celu dokonania próby zidentyfikowania wpływu Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst przeprowadzono również bardziej szczegółowe analizy w odniesieniu do rodzajów wdrożeń dokonanych w jst. Analizie poddano następujące wdrożenia dokonane dzięki wsparciu z Działania 5.2 POKL:

- Pierwotna certyfikacja systemu zarządzania jakością ISO;
- Modernizacja systemu zarządzania jakością ISO;
- Wdrożenie Powszechnego Modelu Oceny CAF;
- Wdrożenie Programu Rozwoju Instytucjonalnego PRI, BSC, EFQM;
- System monitorowania satysfakcji klientów;
- Ewaluacja strategii;
- Procedura konsultacji społecznych;
- Kodeks etyczny.

Dzięki wsparciu w ramach Działania 5.2 POKL system zarządzania jakością ISO został wdrożony w przypadku 13,3% badanych jst, z czego w przypadku 12,2% była to pierwotna

certyfikacja systemu zarządzania jakością ISO. Wsparcie w zakresie stosowania Powszechnego Modelu Oceny CAF uzyskało 16%, a wsparcie w zakresie stosowania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego PRI, BSC lub EFQM uzyskało 2%.

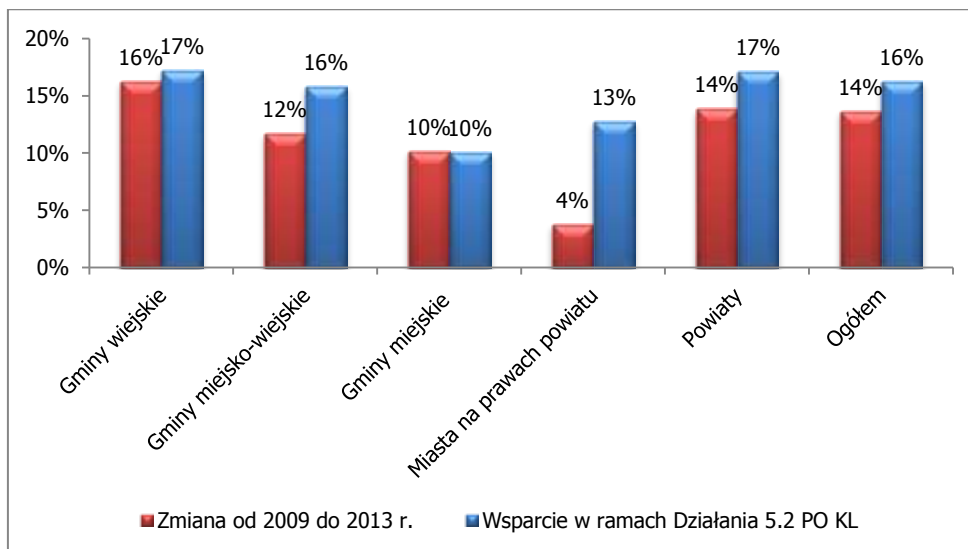
Jak już wcześniej wspomniano, w 2013 r. roku odnotowano wyraźny wzrost odsetka jst posiadających wdrożony system zarządzania jakością ISO 9001 w stosunku do roku 2009. Odnotowano także wzrost odsetka jst stosujących metodę Powszechnego Modelu Oceny CAF, oraz wzrost odsetka jst stosujących metodę Planowania Rozwoju Instytucjonalnego PRI (choć w tym ostatnim przypadku wzrost nie był znaczny). O wpływie Działania 5.2 POKL mogą świadczyć znaczne różnice w odsetkach jst stosujących wskazane wdrożenia w zależności od skorzystania bądź nie ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL.

W przypadku jst nie korzystających ze wskazanej formy wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL odsetek jst, w przypadku których został spełniony wskaźnik WRI: „W urzędzie wdrożono system zarządzania jakością ISO lub dokonano oceny systemu zarządzania urzędem w oparciu o narzędzie analityczne PRI lub CAF” wyniósł zaledwie 12%, natomiast w przypadku samorządów, które ze wsparcia Działania 5.2 POKL skorzystały odsetek ten wyniósł aż 58%. Można zatem stwierdzić, że Działanie 5.2 POKL wpłynęło na wzrost poziomu rozwoju instytucjonalnego jst w omawianym zakresie.

Posiadanie wdrożonego systemu zarządzania jakością odgrywa kluczową rolę w kontekście uzyskania wysokiego poziomu rozwoju instytucjonalnego w szczególności w zakresie zarządzania procesami, czy też zarządzania usługami, bowiem w pewnym sensie wymusza ono spełnianie części kryteriów przypisanych do obszaru zarządzania procesami oraz zarządzania usługami. Dlatego też to właśnie w tych obszarach wystąpiły największe różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego pomiędzy jst, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL a jst, które z tego wsparcia nie skorzystały.

Na podstawie uzyskanych danych za zasadne można uznać również stwierdzenie, że wzrost odsetka jst stosujących Powszechny Model Oceny CAF był spowodowany wsparciem w ramach Działania 5.2 POKL. Wsparcie w tym zakresie uzyskało 16% jst, podczas gdy przyrost jednostek stosujących Model wyniósł 14 punktów procentowych. Może to oznaczać, że część jst uzyskała wsparcie w tym zakresie już w 2009 roku, z drugiej strony zaś może to oznaczać, że część podmiotów przestała stosować Model. Może o tym świadczyć to, że w przypadku niektórych typów jst odsetek samorządów stosujących Powszechny Model Oceny CAF jest niższy od odsetka samorządów, które wdrożyły ten model dzięki wsparciu w ramach Działania 5.2 POKL.

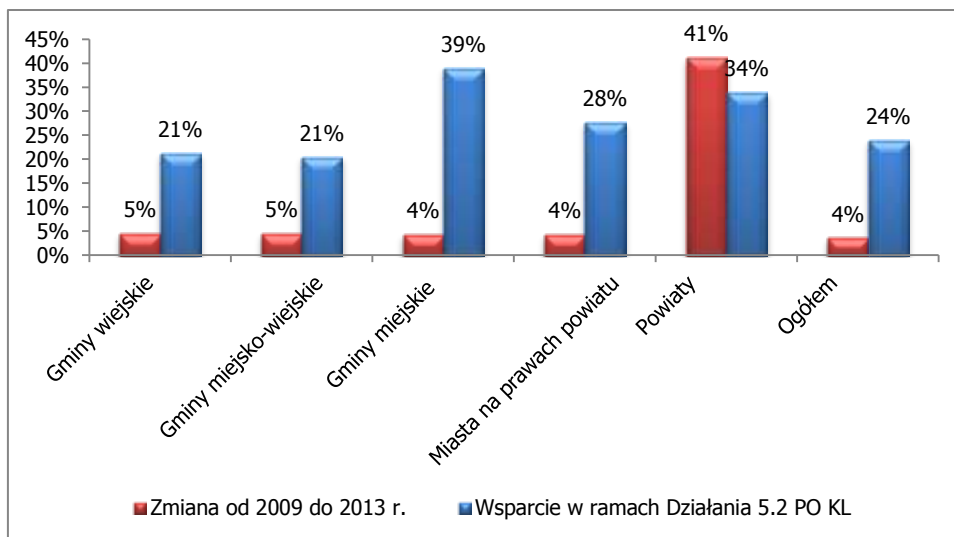
Wykres 43. **Zmiana odsetka jst stosujących Powszechny Model Oceny CAF a odsetek jst, które wdrożyły CAF w ramach Działania 5.2 POKL**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Z analiz przedstawionych we wcześniejszych częściach niniejszego raportu wynika również, że w stosunku do roku 2009 r. wystąpił czteroprocentowy wzrost odsetka jst prowadzących badania satysfakcji klienta. Również w tym wypadku na wspomniany wzrost mogło wpłynąć wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL. Ze wsparcia w zakresie wdrażania zasad prowadzenia badań satysfakcji klienta skorzystało aż 24% jst. Zatem zmiana w latach 2009-2013 odsetka jst prowadzących badania satysfakcji klienta jest znacznie niższa niż odsetek ogółu jst, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL, co może świadczyć o tym, że część jst skorzystała ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w tym zakresie w 2009 r. lub wcześniej. O wpływie Działania 5.2 POKL świadczą różnice w uzyskanych wartościach wskaźnika WRI „Zostały wdrożone zasady pomiaru zadowolenia klienta”. Wskaźnik ten został osiągnięty zaledwie w przypadku 12% jst, które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL oraz 46% podmiotów, które z tego wsparcia skorzystały.

Wykres 44. **Zmiana odsetka jst prowadzących badania satysfakcji klienta a odsetek jst, które skorzystały ze wsparcia w zakresie prowadzenia badań satysfakcji klienta w ramach Działania 5.2 POKL**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL w zakresie ewaluacji strategii oraz narzędzi zarządzania strategicznego okazało się mało skuteczne. Choć wsparcie w tym zakresie uzyskało nieco ponad 9% jst, to w praktyce ewaluacja w obszarze zarządzania strategicznego jest prowadzona zaledwie przez ok. 2,5% samorządów. Świadczy to o tym, że wdrażanie działań w tym zakresie jest dla jst zadaniem trudnym.

Efekty Działania 5.2 POKL wydają się być zauważalne w zakresie wdrażania procedury prowadzenia konsultacji społecznych. Wsparciem w tym zakresie objęto blisko 10% jst. Z kolei w okresie od 2009 do 2013 r. odnotowano 12% wzrost podmiotów prowadzących konsultacje społeczne.

Odsetek samorządów prowadzących konsultacje społeczne w 2012 r. wyniósł 72% w przypadku tych podmiotów, które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL oraz 74% w przypadku tych podmiotów, które ze wsparcia skorzystały.

Działanie 5.2 POKL przyczyniło się również do wzrostu odsetka jst wdrażających kodeks etyczny. Można jednak stwierdzić, że w tym zakresie Działanie 5.2 POKL wzmocniło jedynie tendencję jst do opracowywania kodeksów etycznych. O ile bowiem ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w zakresie wdrażania kodeksu etycznego wsparło blisko 13% jst, to w okresie od 2009 do 2013 roku wzrost odsetka jst wdrażających kodeks etyczny wyniósł 35%. Odsetek jst wdrażających kodeks etyczny, które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL wyniósł 57%, a w przypadku tych, które skorzystały ze wsparcia – 72%.

Najważniejsze wyniki i wnioski

Mimo relatywnie niewielkich środków przeznaczonych w ramach Działania 5.2 POKL w stosunku do potrzeb jst, zauważalny jest wpływ tego działania na poziom rozwoju instytucjonalnego jst. Największe różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego pomiędzy samorządami, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL, a podmiotami, które z tego wsparcia nie skorzystały są zauważalne w odniesieniu do obszaru zarządzanie procesami oraz usługi administracyjne. Wynika to z faktu koncentracji wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL na wdrażaniu systemów zarządzania jakością i Powszechnego Modelu Oceny CAF oraz tego, że wdrażanie tego typu rozwiązań skutkuje koniecznością podejmowania przez jst szeregu działań prowadzących do podnoszenia poziomu rozwoju instytucjonalnego.

Niską efektywność uzyskano w zakresie ewaluacji zarządzania strategicznego. Chociaż w tym zakresie wsparto blisko 10% jst, to ewaluacja zarządzania strategicznego jest prowadzona zaledwie przez ok. 2,5% jst. Świadczy to o tym, że prowadzenie procesu ewaluacji ciągle jest dla samorządów zadaniem trudnym. Wzmacnianie potencjału ewaluacyjnego jst stanowi zatem wyzwanie w kontekście dążenia do podnoszenia poziomu rozwoju instytucjonalnego jst. W sprostaniu temu wyzwaniu samorzady powinny być wspierane w perspektywie finansowej na lata 2014-2020, szczególnie z tego względu, że ewaluacja odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu opartym o dowody (*ang. Evidence based policy*).

5.6. Czynniki warunkujące wpływ programów publicznych na rozwój instytucjonalny jst

Jednym z zadań postawionych w ramach niniejszego badania było dokonanie próby identyfikacji czynników warunkujących wpływ programów publicznych na rozwój instytucjonalny jst. Podkreślenia jednak wymaga, że ze względów opisanych w poprzednim rozdziale możliwości identyfikacji takich czynników są ograniczone, ponieważ programy publiczne nie są realizowane „w próżni”. Oprócz programów publicznych na rozwój instytucjonalny może wpływać wiele niemożliwych do jednoznacznego zidentyfikowania czynników. Mimo świadomości powyższych ograniczeń próba identyfikacji czynników warunkujących wpływ programów publicznych na rozwój instytucjonalny jst została podjęta. Ze względu na specyfikę i zakres niniejszego badania przyjęto, że przykładem interwencji publicznej wpływającej na rozwój instytucjonalny jst jest Działanie 5.2 POKL. Wyniki analiz przedstawionych w poprzednim rozdziale pozwalają na stwierdzenie, że działanie to przyczyniło się do wzrostu poziomu rozwoju instytucjonalnego szczególnie w obszarze zarządzania procesami oraz podobszarze usługi administracyjne. Poza tym skoncentrowanie się na Działaniu 5.2 POKL jako przykładzie interwencji publicznej wpływającej na rozwój instytucjonalny jst jest uzasadnione również w kontekście jednego z celów niniejszego badania, jakim jest zbadanie skuteczności przedsięwzięć realizowanych w ramach tego Działania.

W celu identyfikacji czynników warunkujących wpływ Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst dokonano wieloaspektowych porównań pomiędzy samorządami, które skorzystały ze wsparcia w ramach tego działania a podmiotami, które z tego wsparcia nie skorzystały. Jako płaszczyznę porównań wykorzystano zmienne wykorzystywane podczas wcześniej prowadzonych analiz w kontekście identyfikacji czynników warunkujących rozwój instytucjonalny jst. Przy tym wzięto pod uwagę zmienne, w odniesieniu do których wystąpiły znaczące różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego, tj.:

- typ jst,
- liczba mieszkańców,
- liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie jst,

- poziom dochodów podatkowych gminy⁸ w przeliczeniu na mieszkańca.

Na potrzeby dokonania porównań wykonane zostały tabele krzyżowe zawierające dane dotyczące średnich wartości miar rozwoju instytucjonalnego w odniesieniu do poszczególnych obszarów zarządzania ze względu na korzystanie bądź nie ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL oraz w podziale na typ jst, liczbę mieszkańców, liczbę pracowników zatrudnionych w urzędzie oraz poziom dochodów gminy w przeliczeniu na mieszkańca. Następnie na podstawie danych zawartych w tabelach krzyżowych dokonano obliczeń różnic w średnich wartości miar rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL a tymi, które z tego wsparcia nie skorzystały.

Na tle pozostałych jst wyróżniają się miasta na prawach powiatu. W przypadku miast na prawach powiatu różnice w uzyskanych średnich wartościach miar rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzanie strategiczne oraz podobszarach motywowanie, ocena i awansowanie, doskonalenie zawodowe oraz etyka są znacznie większe od występujących na poziomie ogólnym oraz w przypadku pozostałych typów jst. Mogłoby to oznaczać, że w przypadku miast na prawach powiatu skorzystanie ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w większym stopniu przekłada się na wzrost poziomu rozwoju instytucjonalnego niż w przypadku pozostałych typów jst. Trzeba jednak mieć świadomość, że powstałe różnice mogą być obciążone wysokim błędem oszacowania wynikającym z niewielkiej liczebności miast na prawach powiatu. Przemawia za tym to, że w przypadku zarządzania procesami w odniesieniu do miast na prawach powiatu wystąpiły znacznie mniejsze różnice niż na poziomie ogólnym. Z kolei w przypadku gmin miejskich różnice pomiędzy tymi, które skorzystały i nie skorzystały ze wsparcia są znacznie niższe niż na poziomie ogólnym. Jednak również ten typ jst charakteryzuje się niewielką liczebnością, a więc powstałe różnice mogą być wynikiem wysokiego błędu oszacowania, a nie niższego wpływu Działania 5.2 POKL niż w przypadku pozostałych typów jst.

Zauważalne jest również to, że w przypadku niektórych typów jst (w szczególności gmin miejskich) średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w niektórych obszarach okazała się niższa w przypadku tych podmiotów, które skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL niż tych, które ze wsparcia nie skorzystały. Nie można jednak z tego wysuwać wniosku, że skorzystanie ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL negatywnie wpłynęło

⁸ Z analizy poziomu dochodów wyłączono powiaty ze względu na przyjęte inne wskaźniki w odniesieniu do gmin i powiatów służące do obliczania poziomu dochodów w przeliczeniu na mieszkańca.

na poziom rozwoju instytucjonalnego jst. Również w tym przypadku można zakładać, że jest to konsekwencja występującego błędu oszacowania, tym bardziej, że pojawiające się rozbieżności są nieznaczne.

Tabela 5. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na typ jst oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL

Typ jst		Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Gminy wiejskie	Ogółem	18,0%	24,4%	40,0%	16,6%	14,3%	19,6%	24,0%	23,6%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	17,3%	19,3%	39,9%	16,0%	12,6%	17,7%	20,1%	24,1%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	18,8%	29,9%	40,0%	17,2%	16,1%	21,6%	28,2%	23,1%
Gminy miejsko-wiejskie	Ogółem	21,1%	32,8%	41,8%	17,8%	18,2%	23,6%	31,3%	30,9%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	20,1%	25,9%	40,3%	17,6%	16,3%	21,4%	26,2%	28,4%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	21,9%	39,0%	43,2%	18,0%	20,0%	25,8%	35,9%	33,1%
Gminy miejskie	Ogółem	27,5%	41,7%	45,8%	20,3%	23,3%	27,0%	38,3%	40,9%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	26,2%	39,2%	45,2%	22,0%	24,2%	25,5%	37,6%	41,5%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	28,2%	43,2%	46,2%	19,4%	22,8%	27,8%	38,7%	40,5%
Miasta na prawach powiatu	Ogółem	48,9%	63,7%	59,5%	23,8%	40,5%	35,9%	61,5%	57,8%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	43,9%	60,3%	57,0%	16,7%	29,6%	29,5%	57,1%	56,0%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	51,4%	65,6%	61,1%	27,5%	46,3%	39,3%	63,8%	59,0%
Powiaty	Ogółem	26,1%	44,0%	44,3%	19,6%	23,0%	27,0%	42,2%	36,6%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	25,9%	35,6%	42,3%	18,4%	20,2%	24,0%	35,2%	37,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	26,1%	47,8%	45,2%	20,1%	24,3%	28,4%	45,3%	36,1%
Ogółem	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	19,5%	23,7%	40,8%	16,9%	14,9%	19,6%	24,1%	27,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	22,3%	36,7%	42,6%	18,3%	19,6%	24,5%	34,3%	29,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Tabela 6. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na typ jst

Typ jst	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Gminy wiejskie	1,6%	10,6%	0,1%	1,2%	3,5%	3,9%	8,1%	-0,9%
Gminy miejsko-wiejskie	1,8%	13,1%	2,9%	0,4%	3,8%	4,3%	9,6%	4,6%
Gminy miejskie	1,9%	4,0%	1,1%	-2,7%	-1,4%	2,3%	1,2%	-1,0%
Miasta na prawach powiatu	7,5%	5,3%	4,1%	10,8%	16,7%	9,8%	6,7%	3,0%
Powiaty	0,2%	12,2%	2,9%	1,8%	4,1%	4,4%	10,1%	-1,5%
Ogółem	2,9%	13,0%	1,8%	1,4%	4,7%	4,9%	10,2%	2,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Również w podziale na kategorie liczby mieszkańców wystąpiły przypadki uzyskania wyższej średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego wśród tych jst, które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w stosunku do tych, które z tego wsparcia skorzystały. Jednak również w tym przypadku różnice są na tyle nieznaczne, że można je uznać za konsekwencję wystąpienia błędu oszacowania. Poza tym w przypadku jst o liczbie mieszkańców powyżej 20 do 50 tys. wystąpiły mniejsze różnice w stosunku do poziomu ogólnego w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w obszarze zarządzanie procesami oraz podobszarze usługi administracyjne pomiędzy tymi samorządami, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL. Może to być również konsekwencja błędu oszacowania, ale może to jednak świadczyć o występowaniu w odniesieniu do tej kategorii mniejszego niż w przypadku kategorii pozostałych wpływu Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst. Jest to bowiem zbieżne z wynikami odnoszącymi się do typu jst, ponieważ gminy o liczebności mieszkańców powyżej 20 do 50 mieszkańców, to zazwyczaj gminy miejskie.

Tabela 7. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na liczbę mieszkańców oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL

Liczba mieszkańców		Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Do 5 tys.	Ogółem	13,7%	21,6%	37,6%	12,3%	13,0%	18,5%	20,2%	20,5%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	13,3%	16,9%	36,6%	14,8%	10,8%	16,6%	16,4%	20,0%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	14,2%	27,0%	38,7%	17,3%	15,6%	20,7%	24,7%	21,1%
Pow. 5 do 10 tys.	Ogółem	20,0%	25,7%	40,7%	17,4%	15,0%	20,3%	25,8%	25,2%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	19,2%	20,2%	41,3%	17,5%	13,7%	18,6%	22,1%	25,2%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	20,8%	31,3%	40,1%	17,3%	16,4%	22,0%	29,6%	25,2%
Pow. 10 do 20 tys.	Ogółem	21,6%	32,4%	42,3%	17,2%	17,5%	23,1%	31,7%	31,0%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	20,1%	26,2%	41,9%	16,6%	15,7%	20,5%	27,1%	31,4%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	23,0%	37,9%	42,5%	17,7%	19,2%	25,4%	35,9%	30,7%
Pow. 20 do 50 tys.	Ogółem	28,4%	42,5%	46,0%	18,2%	24,7%	27,7%	38,7%	40,4%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	26,5%	37,3%	41,8%	17,5%	24,6%	25,8%	35,2%	36,8%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	25,8%	44,3%	46,6%	18,1%	23,9%	27,8%	40,2%	39,1%
Pow. 50 tys.	Ogółem	45,4%	63,4%	60,7%	25,8%	37,6%	35,5%	57,2%	57,1%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	31,6%	42,4%	47,2%	19,9%	22,1%	25,6%	39,8%	43,9%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	32,5%	53,2%	49,7%	22,5%	29,0%	31,3%	50,2%	41,9%
Ogółem	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	19,5%	23,7%	40,8%	16,9%	14,9%	19,6%	24,1%	27,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2	22,3%	36,7%	42,6%	18,3%	19,6%	24,5%	34,3%	29,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Tabela 8. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na liczbę mieszkańców

Liczba mieszkańców	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wsparcie wzrostu gospodarczego
Do 5 tys.	0,8%	10,2%	2,1%	2,5%	4,8%	4,1%	8,2%	1,1%
Pow. 5 do 10 tys.	1,6%	11,1%	-1,2%	-0,2%	2,7%	3,4%	7,5%	0,0%
Pow. 10 do 20 tys.	2,8%	11,7%	0,6%	1,1%	3,5%	5,0%	8,8%	-0,8%
Pow. 20 do 50 tys.	-0,7%	7,0%	4,8%	0,6%	-0,7%	2,0%	5,1%	2,3%
Pow. 50 tys.	0,9%	10,8%	2,5%	2,5%	6,9%	5,7%	10,4%	-2,0%
Ogółem	2,9%	13,0%	1,8%	1,4%	4,7%	4,9%	10,2%	2,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Nie wystąpiły znaczne różnice we wpływie Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst, biorąc pod uwagę liczbę pracowników urzędu. Zauważalnie niższa efektywność wystąpiła w obszarze zarządzania procesami w przypadku urzędów zatrudniających do 20 pracowników. Z kolei wyższa efektywność od przeciętnej wystąpiła w podobnym obszarze planowanie, rekrutacja i selekcja w przypadku urzędów zatrudniających powyżej 100 pracowników.

Tabela 9. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na liczbę pracowników oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL

Liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie		Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Do 20 pracowników	Ogółem	14,7%	20,8%	37,7%	15,5%	12,1%	16,9%	20,6%	19,1%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	14,4%	17,4%	36,4%	15,2%	10,3%	15,5%	16,9%	20,1%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	15,1%	25,1%	39,2%	15,7%	14,2%	18,5%	25,3%	17,8%
21-30 pracowników	Ogółem	18,3%	23,8%	39,2%	16,9%	14,6%	19,7%	23,0%	24,4%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	17,3%	18,3%	39,3%	16,1%	12,8%	17,4%	19,2%	23,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	19,5%	29,5%	38,9%	17,8%	16,5%	22,1%	27,1%	25,2%
31-40 pracowników	Ogółem	17,5%	27,2%	41,0%	17,0%	15,1%	20,3%	26,4%	23,9%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2	16,0%	20,9%	40,8%	17,1%	13,5%	18,4%	21,9%	23,4%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	19,0%	33,3%	41,2%	16,9%	16,7%	22,1%	30,7%	24,4%
41-50 pracowników	Ogółem	22,2%	32,2%	43,9%	17,6%	16,8%	23,1%	32,1%	30,6%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	23,0%	25,0%	43,4%	17,9%	14,4%	21,7%	28,3%	32,1%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	21,6%	38,4%	44,3%	17,3%	18,9%	24,4%	35,5%	29,4%
51-100 pracowników	Ogółem	24,0%	37,1%	42,9%	18,5%	20,5%	25,4%	36,2%	35,6%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	23,1%	29,8%	42,9%	17,5%	19,6%	24,0%	31,6%	35,8%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	24,6%	41,6%	42,9%	19,1%	21,0%	26,4%	39,2%	35,4%
Powyżej 100 pracowników	Ogółem	34,5%	52,5%	50,6%	21,5%	29,7%	31,7%	47,8%	44,8%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	33,0%	47,2%	46,6%	19,6%	25,1%	26,5%	40,8%	42,8%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	35,3%	55,8%	53,2%	22,6%	32,6%	34,8%	52,0%	46,1%
Ogółem	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	19,5%	23,7%	40,8%	16,9%	14,9%	19,6%	24,1%	27,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	22,3%	36,7%	42,6%	18,3%	19,6%	24,5%	34,3%	29,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Tabela 10. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na liczbę pracowników urzędu jst

Liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Do 20 pracowników	0,7%	7,7%	2,8%	0,5%	3,8%	2,9%	8,4%	-2,3%
21-30 pracowników	2,2%	11,1%	-0,4%	1,7%	3,7%	4,7%	7,9%	1,5%
31-40 pracowników	2,9%	12,3%	0,4%	-0,3%	3,2%	3,7%	8,8%	1,0%
41-50 pracowników	-1,4%	13,4%	0,9%	-0,6%	4,6%	2,6%	7,2%	-2,7%
51-100 pracowników	1,5%	11,8%	0,1%	1,6%	1,4%	2,4%	7,6%	-0,4%
Powyżej 100 pracowników	2,3%	8,6%	6,6%	3,0%	7,5%	8,3%	11,2%	3,3%
Ogółem	2,9%	13,0%	1,8%	1,4%	4,7%	4,9%	10,2%	2,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Nie zidentyfikowano znacznych różnic we wpływie Działania 5.2 POKL na poziom rozwoju instytucjonalnego jst ze względu na poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca. Niższą efektywność zaobserwowano jedynie w obszarze zarządzania procesami w przypadku jst o najniższych dochodach.

Tabela 11. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca oraz w podziale na samorzady, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL

Poziom dochodów na mieszkańca (wartość wskaźnika „G”)		Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Do 600 zł	Ogółem	18,8%	22,1%	39,8%	11,8%	13,2%	19,2%	22,2%	20,7%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	17,8%	17,9%	40,4%	16,5%	11,0%	16,9%	17,1%	20,3%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	19,7%	25,8%	39,2%	16,8%	15,0%	21,2%	26,6%	21,0%
600,01-800 zł	Ogółem	16,5%	26,2%	39,9%	17,3%	14,6%	19,6%	24,6%	24,2%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	15,7%	18,7%	38,1%	16,3%	12,1%	17,1%	18,1%	22,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	17,2%	32,6%	41,4%	18,2%	16,8%	21,8%	30,3%	25,6%
800,01-1000 zł	Ogółem	19,9%	28,6%	42,2%	17,3%	16,8%	22,2%	27,6%	27,7%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	19,0%	22,2%	42,3%	17,1%	15,1%	20,0%	23,7%	27,1%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	20,8%	35,6%	41,8%	17,4%	18,6%	24,5%	31,7%	28,3%
1000,01-1500 zł	Ogółem	23,5%	34,0%	42,6%	17,3%	19,5%	23,3%	32,7%	34,1%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	21,2%	27,0%	41,2%	16,2%	16,6%	21,0%	28,7%	32,0%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	26,1%	42,0%	44,2%	18,6%	22,8%	25,9%	37,2%	36,5%
Pow. 1500 zł	Ogółem	27,2%	38,7%	44,7%	19,5%	22,7%	27,3%	38,1%	36,5%
	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	23,9%	33,9%	42,3%	19,3%	21,1%	23,6%	34,0%	36,0%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	30,2%	42,9%	47,0%	19,7%	24,2%	30,7%	41,8%	37,0%
Ogółem	Brak wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	19,5%	23,7%	40,8%	16,9%	14,9%	19,6%	24,1%	27,6%
	Wsparcie w ramach Działania 5.2 POKL	22,3%	36,7%	42,6%	18,3%	19,6%	24,5%	34,3%	29,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Tabela 12. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca (wartość wskaźnika „G”)

Poziom dochodów budżetowych na mieszkańca (wskaźnik „G”)	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie procesami	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Motywowanie, ocena i awansowanie	Doskonalenie zawodowe	Etyka	Usługi administracyjne	Wspieranie wzrostu gospodarczego
Do 600 zł	1,9%	7,9%	-1,2%	0,3%	4,1%	4,2%	9,6%	0,7%
600,01-800 zł	1,5%	14,0%	3,3%	1,9%	4,7%	4,7%	12,2%	2,9%
800,01-1000 zł	1,8%	13,4%	-0,5%	0,3%	3,5%	4,5%	8,0%	1,2%
1000,01-1500 zł	4,9%	15,0%	3,0%	2,3%	6,2%	4,9%	8,6%	4,5%
Pow. 1500 zł	6,4%	9,1%	4,7%	0,4%	3,0%	7,1%	7,8%	1,0%
Ogółem	2,9%	13,0%	1,8%	1,4%	4,7%	4,9%	10,2%	2,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n=2088].

Najważniejsze wyniki i wnioski

Na podstawie przeprowadzonych analiz nie zidentyfikowano czynników jednoznacznie warunkujących wpływ Działania 5.2 POKL na rozwój instytucjonalny jst. Co prawda uzyskane wyniki wskazują na wyższą efektywność od przeciętnej uzyskaną w niektórych obszarach zarządzania w przypadku miast na prawach powiatu i niższą od przeciętnej w przypadku gmin miejskich, jednak może to być konsekwencją nie tyle faktycznie większej lub mniejszej efektywności, ale konsekwencją wysokiego błędu oszacowania ze względu na niewielkie liczebności wskazanych kategorii.

6. Rekomendacje/zalecenia

Sformułowane w wyniku badania rekomendacje odnoszą się przede wszystkim do kwestii związanych z realizacją kolejnych edycji Barometru, w niewielkim zaś stopniu do zakresu wsparcia jst. Jest to spowodowane dwoma czynnikami:

- po pierwsze była to pilotażowa edycja badania, mająca na celu wypracowanie i przetestowanie całej koncepcji badawczej, tak więc rekomendacje w tym zakresie stanowią naturalną konsekwencję oceny założeń,
- po drugie w momencie prac nad raportem końcowym z badania (grudzień 2013) zakres wsparcia dla jst był już określony w projekcie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, możliwe więc było projektowanie jedynie takich kwestii, które można uwzględnić w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO WER.

Tabela 13. Tabela rekomendacji z badania ewaluacyjnego pn. „Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego”

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Status	Termin realizacji	Klasyfikacja
Rekomendacje dotyczące okresu programowania EFS w latach 2014-2020							
1.	Uzyskane wyniki świadczą o ambitnie określonych celach polityki rozwoju instytucjonalnego jst, które stanowiły punkt odniesienia podczas projektowania badania. Zdefiniowane na potrzeby badania kryteria rozwoju są na tyle szczegółowe, że pozwalają na zarejestrowanie nawet nieznacznych zmian w poziomie rozwoju instytucjonalnego. (str. 28)	W kolejnych latach wskazane jest prowadzenie ewaluacji poziomu rozwoju instytucjonalnego jst z zastosowaniem metodyki wypracowanej w ramach niniejszego badania, dzięki czemu możliwe będzie zarejestrowanie zmian poziomu rozwoju instytucjonalnego.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Realizacja badań		Do końca każdego roku kalendarzowego	rekomendacja operacyjna
2.	„Trzon” najsilniej ze sobą powiązanych obszarów stanowią zarządzanie procesami, doskonalenie zawodowe, etyka, usługi administracyjne oraz wspieranie wzrostu gospodarczego. Dlatego też te obszary można uznać za najlepiej odzwierciedlające poziom rozwoju instytucjonalnego jst. (str. 28)	Podczas podejmowania kolejnych edycji Barometru jst zasadne jest rozważenie zawężenia zakresu badania do obszaru zarządzanie procesami, doskonalenie zawodowe, etyka, usługi administracyjne oraz wspieranie wzrostu gospodarczego lub też zawężenie lub zredefiniowanie zagadnień badanych w ramach pozostałych obszarów.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Wprowadzenie zmian w projekcie badawczym Barometru jst.		31.05.2014	rekomendacja operacyjna
3.	Jakkolwiek badanie przynosi interesujące i użyteczne wyniki, to	Niezbędne jest dokonanie	Ministerstwo	Zgodnie ze szczegółowymi		31.05.2014	rekomendacja

	<p>jednak jego koncepcja nie była wolna od wad. Szczególną wadą okazał się brak triangulacji metodologicznej. Problemem okazała się także zbyt duża liczba wskaźników w połączeniu z bardzo szerokim zakresem wielu z nich. To z kolei oznaczało, że powstało zbyt wiele obszernych kwestionariuszy. Niedoskonały okazał się też sposób zdefiniowania poszczególnych stadiów rozwoju instytucjonalnego. Nietrafionym pomysłem na badanie pracowników okazała się kula śnieżna. (więcej szczegółów zawiera raport metodologiczny – opis przebiegu badania)</p>	korekt w metodologii badania	Administracji i Cyfryzacji	uwagami wskazanymi w raporcie metodologicznym			operacyjna
4.	<p>Poziom rozwoju instytucjonalnego jest powiązany z typem jst: najniższym poziomem rozwoju instytucjonalnego we wszystkich obszarach cechują się kolejno: gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy miejskie. Gminy miejskie na prawach powiatu znacząco odbiegają poziomem rozwoju od pozostałych jst. (str.28)</p>	Zasadne jest adresowanie wsparcia w pierwszej kolejności do wymienionych typów jst. Niezbędne jest ponadto różnicowanie wsparcia w stosunku do poszczególnych typów jednostek	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Do uwzględnienia w ramach Szczegółowego Opisu Priorytetów PO WER (dla projektów o charakterze systemowym) i w ramach kryteriów w konkursach		2014-2020	rekomendacja operacyjna

7. Spis tabel

Tabela 1. Maksymalne wartości miary rozwoju instytucjonalnego w odniesieniu do poszczególnych obszarów.....	9
Tabela 2. Korelacje pomiędzy wyróżnionymi obszarami rozwoju instytucjonalnego.....	20
Tabela 3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na województwa	27
Tabela 4. Tabela korelacji pomiędzy indeksami efektów rozwoju instytucjonalnego a obszarami rozwoju instytucjonalnego.....	82
Tabela 5. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na typ jst oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	107
Tabela 6. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na typ jst.....	108
Tabela 7. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na liczbę mieszkańców oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL.....	109
Tabela 8. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na liczbę mieszkańców	110
Tabela 9. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na liczbę pracowników oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL.....	111
Tabela 10. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na liczbę pracowników urzędu jst	112
Tabela 11. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania w podziale na poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca oraz w podziale na samorządy, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	113
Tabela 12. Różnice w średniej wartości miary rozwoju instytucjonalnego w poszczególnych obszarach zarządzania pomiędzy jst, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL w podziale na poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca (wartość wskaźnika „G”).....	114
Tabela 13. Tabela rekomendacji z badania ewaluacyjnego pn. „Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego”.....	116

8. Spis wykresów

Wykres 1. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w podziale na wyróżnione obszary zarządzania	19
Wykres 2. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na typ jst.....	21
Wykres 3. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania w podziale na liczbę mieszkańców gminy.....	22
Wykres 4. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na liczbę pracowników zatrudnionych w urzędzie	23
Wykres 5. Poziom rozwoju instytucjonalnego gmin w wyróżnionych obszarach zarządzania w podziale na wysokość uzyskiwanych dochodów na 1 mieszkańca (wartość wskaźnika „G”).....	24
Wykres 6. Średnia wartość miary rozwoju instytucjonalnego jst w podziale na województwa.....	26
Wykres 7. Odsetek jst posiadających aktualną strategię rozwoju	31
Wykres 8. Odsetek jst opracowujących strategię rozwoju przy udziale partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych.....	33
Wykres 9. Odsetek jst monitorujących strategię rozwoju	37
Wykres 10. Odsetek jst realizujących badania satysfakcji klienta	42
Wykres 11. Narzędzia informatyczne stosowane w jst	43
Wykres 12. Odsetek jst stosujących system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001	43
Wykres 13. Miejsca, w których zgodnie z regulaminem rekrutacji (lub innym dokumentem określającym zasady rekrutacji) powinny być zamieszczane informacje o prowadzonych naborach	47
Wykres 14. Standaryzowane narzędzia selekcji wyróżnione w regulaminie selekcji lub innym dokumencie określającym zasady selekcji	48
Wykres 15. Odsetek jst wdrażających kodeks etyczny pracownika samorządowego	57
Wykres 16. Sposoby informowania pracowników o metodach walki z korupcją.....	57
Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Dla jakiej części usług realizowanych w Państwa urzędzie zostały spisane aktualne procedury świadczenia usług administracyjnych?”	61
Wykres 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Dla jakiej części usług realizowanych w Państwa urzędzie zostały opracowane aktualne karty informacyjne usług administracyjnych?”	62
Wykres 19. Sposoby informowania mieszkańców przez jst o możliwości zapoznania się z treścią kart informacyjnych.....	63
Wykres 20. Sposoby informowania mieszkańców przez jst o możliwości skorzystania z opracowanych przez urząd wzorów wniosków	64
Wykres 21. Przyczyny uchylania decyzji administracyjnych wydanych przez jst.....	65
Wykres 22. Odsetek jst stosujących Powszechny Model Oceny (CAF)	66
Wykres 23. Odsetek jst stosujących Program Rozwoju Instytucjonalnego PRI	66
Wykres 24. Odsetek jst prowadzących monitoring lub badanie jakości świadczenia usług administracyjnych	67
Wykres 25. Stosowanie narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego przez gminy	72
Wykres 26. Stosowanie narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego przez powiaty	72
Wykres 27. Budżet przeznaczony na szkolenia w przeliczeniu na 1 pracownika urzędu jst (w zł)	75
Wykres 28. Odsetek jst posiadających/wdrażających budżet zadaniowy.....	76

Wykres 29. Odsetek jst, które w roku poprzedzającym badanie organizowały konsultacje społeczne.....	76
Wykres 30. Odsetek jst, które w roku poprzedzającym badanie zleciły wykonywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym	77
Wykres 31. Średnie wartości indeksów rozwoju instytucjonalnego w podziale na typ jst	81
Wykres 32. Odsetek jst udostępniających swoją strategię rozwoju na stronie internetowej w podziale na typ jst	85
Wykres 33. Odsetek gmin posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi zameldowania na pobyt stały w podziale na typ gminy	86
Wykres 34. Odsetek gmin posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi wydania dowodu osobistego w podziale na typ gminy.....	86
Wykres 35. Odsetek gmin posiadających spisane procedury w zakresie świadczenia usługi sporządzenia aktu urodzenia w podziale na typ gminy	87
Wykres 36. Odsetek urzędów informujących na stronie internetowej o liście osób, które odpowiedziały zgłoszeniem na ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko pracy w podziale na typ jst	91
Wykres 37. Odsetek urzędów zatrudniających osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności w podziale typ jst.....	91
Wykres 38. Środki UE pozyskane przez samorząd w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na typ jst.....	92
Wykres 39. Odsetek urzędów udostępniających na swojej stronie internetowej informacje o zasadach etycznych obowiązujących w urzędzie w podziale na typ jst.....	93
Wykres 40. Odsetek urzędów udostępniających na swojej stronie internetowej informacje o terenach inwestycyjnych na terenie jst i zasadach dostępu do nich w podziale na typ jst.....	93
Wykres 41. Tematyka szkoleń preferowanych przez pracowników urzędów jst	97
Wykres 42. Poziom rozwoju instytucjonalnego jst w wyróżnionych obszarach zarządzania podziale na podmioty, które skorzystały i które nie skorzystały ze wsparcia w ramach Działania 5.2 POKL	100
Wykres 43. Zmiana odsetka jst stosujących Powszechny Model Oceny CAF a odsetek jst, które wdrożyły CAF w ramach Działania 5.2 POKL	102
Wykres 44. Zmiana odsetka jst prowadzących badania satysfakcji klienta a odsetek jst, które skorzystały ze wsparcia w zakresie prowadzenia badań satysfakcji klienta w ramach Działania 5.2 POKL	102

9. Spis rysunków

Rysunek 1. Zakres badania – obszary rozwoju instytucjonalnego	7
Rysunek 2. Etapy zarządzania strategicznego.....	29
Rysunek 3. Zagadnienia wpisujące się w obszar zarządzania strategicznego	30
Rysunek 4. Etapy zarządzania procesami.....	39
Rysunek 5. Zagadnienia wpisujące się w obszar zarządzania procesami	39
Rysunek 6. Etapy podobszaru „planowanie, rekrutacja i selekcja”	46
Rysunek 7. Zagadnienia wpisujące się w podobszar „planowanie, rekrutacja i selekcja”.....	46
Rysunek 8. Elementy podobszaru „planowanie, rekrutacja i selekcja”	49
Rysunek 9. Zagadnienia wpisujące się w podobszar „motywowanie, ocena i awansowanie”	50
Rysunek 10. Zagadnienia analizowane w ramach podobszaru „zarządzanie usługami”	60

10. Bibliografia

- 📄 ASM Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o., *Raport metodologiczny. Opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach projektu pn. „Diagnoza potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”*, Kutno 2009.
- 📄 ASM Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o., *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, Kutno 2009 (raport końcowy wraz aneksami).
- 📄 Bober J., *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, Kraków 2011.
- 📄 Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, *Analiza Instytucjonalna Gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Kraków 2010.
- 📄 Bober J., Władyka A., Zawicki M. (red.), *Program Rozwoju Instytucjonalnego. Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych*, Kraków 2004.
- 📄 Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, *Analiza Instytucjonalna Powiatu. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Kraków 2010.
- 📄 Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, *Pilotażowe badanie potencjału instytucjonalnego samorządów lokalnych w Małopolsce przy wykorzystaniu Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, Kraków 2011.