

### Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)

#### **CZYM JEST PRI?**

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) stanowi przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej. Jej konceptualnych korzeni należy szukać w nurcie działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne). Widoczne jest również jej zakorzenienie w reformach administracyjnych drugiej generacji (zarządzanie współuczestniczące). Z tego pierwszego nurtu metoda PRI czerpie nade wszystko przekonanie o konieczności respektowania reguł skuteczności, efektywności i ekonomiczności w zarządzaniu sprawami publicznymi. To co szczególnie istotne w tej metodzie, a pochodzi z logiki zarządzania współuczestniczącego, to eksponowanie wagi aktywności obywateli w rozstrzyganiu o ważnych sprawach publicznych oraz służebności administracji publicznej wobec obywateli i ich wspólnot. Metoda ta jest oparta na fundamentalnym założeniu o konieczności świadczenia przez urzędy administracji publicznej dobrej jakości usług publicznych, w sposób cechujący się niskimi kosztami transakcyjnymi.

U podstaw metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego leży przekonanie, że jednym z kluczowych czynników służących rozwojowi wspólnot lokalnych jest sprawna i efektywna administracja samorządowa, inicjująca i wspierająca działania na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców oraz rozwoju lokalnego. Aby samorzady mogły wypełniać zadania w tym zakresie na miarę istniejących i pojawiających się potrzeb, konieczne jest wzmocnienie ich potencjału instytucjonalnego. Pod pojęciem tym rozumie się odpowiednie struktury organizacyjne i decyzyjne, kompetentnych i sprawnych urzędników, procedury działania, mechanizmy zapewniające właściwe wykorzystanie zasobów, korzystanie z mechanizmów partnerstwa oraz udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi. Odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala jednostkom samorządu terytorialnego świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych.

#### **JAK POWSTAŁA METODA?**

Metoda PRI została pierwotnie opracowana i zweryfikowana w ramach przedsięwzięcia pod nazwą Program Rozwoju Instytucjonalnego, realizowanego przez konsorcjum Canadian Urban Institute, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (MSAP UEK) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2001-2004. Zmiany zachodzące w systemie prawnym,

sposobie zarządzania samorządami lokalnymi i wreszcie pojawiające się nowe wyzwania stojące przed władzami lokalnymi spowodowały konieczność aktualizacji tej metody, która była możliwa dzięki realizacji projektu współfinansowanego ze środków EFS „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”. Projekt ten był realizowany w latach 2009-2011 przez konsorcjum w składzie: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK, lider projektu), Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich. Modyfikacje Metody PRI w obecnym wydaniu – w szczególności włączenie komponentu dedykowanego kontroli zarządczej – możliwe były wdzzięki finansowaniu ze środków PO KL projektu systemowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

### **JAKI JEST ZAKRES METODY PRI?**

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, obejmującej:

- diagnozę poziomu rozwoju – prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej (AI) jednostki samorządowej, umożliwiającą również ocenę realizacji standardów kontroli zarządczej;
- opracowanie planu rozwoju instytucjonalnego (PR), a więc projektowanie zmian instytucjonalnych tj. identyfikacja i zaplanowanie działań doskonalących funkcjonowanie jednostki i poziom świadczonych usług;
- realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego;
- ocenę efektów realizowaną poprzez ponowną ocenę poziomu rozwoju instytucjonalnego.

Wykorzystanie aplikacji komputerowej do analizy instytucjonalnej, pozwala na automatyczne uzyskanie informacji o stanie realizacji standardów kontroli zarządczej określonych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku. Udzielenie odpowiedzi na kilka dodatkowych pytań pozwala natomiast na uzyskanie informacji o stanie kontroli zarządczej.

PRI jako metoda o charakterze kompleksowym obejmuje szerokie spektrum działań samorządów lokalnych. Najważniejsze z punktu widzenia potencjału instytucjonalnego działania samorządów zostały ujęte w następujących tzw. obszarach zarządzania (w ramach których realizowana jest wskazana powyżej sekwencja działań w ramach PRI): (1) Przywództwo i strategia; (2) Zarządzanie zasobami i procesami; (3) Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji; (4) Partnerstwo; (5) Zarządzanie usługami publicznymi.

## **Gminy**

### **Powiaty**

#### **Obszar zarządzania I: Przywództwo i strategia**

Kryterium 1. Przywództwo

Kryterium 2. Zarządzanie strategiczne

#### **Obszar zarządzania I: Przywództwo i strategia**

Kryterium 1. Przywództwo

Kryterium 2. Zarządzanie strategiczne

#### **Obszar zarządzania II: Zarządzanie zasobami i procesami**

Kryterium 3. Zarządzanie finansami

Kryterium 4. Zarządzanie mieniem

Kryterium 5. Zarządzanie przestrzenią

Kryterium 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi

Kryterium 7. Zarządzanie procesami

Kryterium 8. Zarządzanie projektami

#### **Obszar zarządzania II: Zarządzanie zasobami i procesami**

Kryterium 3. Zarządzanie finansami

Kryterium 4. Zarządzanie mieniem

Kryterium 5. Zarządzanie technologiami informacyjnymi

Kryterium 6. Zarządzanie procesami

Kryterium 7. Zarządzanie projektami

#### **Obszar zarządzania III: Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji**

Kryterium 9. Planowanie zatrudnienia, rekrutacja i selekcja

Kryterium 10. Motywowanie, ocena i awansowanie

Kryterium 11. Doskonalenie zawodowe

Kryterium 12. Etyka

#### **Obszar zarządzania III: Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji**

Kryterium 8. Planowanie zatrudnienia, rekrutacja i selekcja

Kryterium 9. Motywowanie, ocena i awansowanie

Kryterium 10. Doskonalenie zawodowe

Kryterium 11. Etyka

#### **Obszar zarządzania IV: Partnerstwo**

Kryterium 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne

Kryterium 14. Partnerstwo publiczno-publiczne

Kryterium 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne

#### **Obszar zarządzania IV: Partnerstwo**

Kryterium 12. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne

Kryterium 13. Partnerstwo publiczno-publiczne

Kryterium 14. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne

### **Obszar zarządzania V: Zarządzanie usługami publicznymi**

- Kryterium 16. Usługi administracyjne
- Kryterium 17. Usługi społeczne
- Kryterium 18. Usługi techniczne
- Kryterium 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego

### **Obszar zarządzania V: Zarządzanie usługami publicznymi**

- Kryterium 15. Usługi administracyjne
- Kryterium 16. Usługi społeczne
- Kryterium 17. Usługi techniczne
- Kryterium 18. Bezpieczeństwo
- Kryterium 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego

## **CZYM WYRÓŻNIA SIĘ PRI?**

Specyficzne cechy metody PRI to:

1. **Kompleksowość.** Metoda planowania rozwoju instytucjonalnego dotyczy całości działań jednostek samorządu terytorialnego.

2. **Odpowiedniość.** Metoda PRI – w odróżnieniu od innych metod zarządzania jakością - powstała w Polsce z myślą o wykorzystaniu jej przez polskie samorządy lokalne. Dlatego jest ona dostosowana do naszych realiów i polskiego systemu prawnego. Ponadto od samego początku w powstawaniu PRI uczestniczyły same samorządy i ich pracownicy.

3. **Samodzielność.** W odróżnieniu od dominujących obecnie w polskiej administracji publicznej systemów rozwoju instytucjonalnego zaadaptowanych z innych krajów, wdrożenie metody PRI nie wymaga drogich i skomplikowanych procedur. Wdrożenie rozwiązań wynikających z metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jednostka może przeprowadzić sama, bądź z niewielką pomocą ekspertów zewnętrznych.

4. **Niskokosztowość.** Dokonanie samooceny metodą PRI wymaga od kilku do kilkunastu godzin pracy wąskiego zespołu w JST. Odpowiednie oprogramowanie oraz metodologia pracy została przygotowana w sposób ograniczający poświęcany czas pracy do minimum. Przygotowanie planu działania (Planu Rozwoju Instytucjonalnego) przy wykorzystaniu narzędzi jakie oferuje metoda PRI jest proste i nie wymaga udziału konsultantów zewnętrznych, natomiast realizacja planu rozwoju zależy od dokonanego wyboru i kwalifikacji pracowników danej jednostki.

### DLACZEGO PRI?

Poprawa funkcjonowania administracji czy system zarządzania jakością, zarówno w literaturze naukowej z zakresu zarządzania, ekonomii, administracji jak i w dokumentach rządowych, są wskazywane jako podstawowe elementy myślenia o nowoczesnej administracji. Jednakże nie ma jednego uniwersalnego systemu mającego za zadanie wspierać rozwój administracji. Każda jednostka, która zdecyduje się na ten krok, musi w pierwszej kolejności odpowiedzieć na kluczowe pytanie – jaką metodę zarządzania jakością powinna wybrać. Trudno oczekiwać aby samorząd był w stanie dokonać analizy wpływu stosowania wszystkich metod, ocenić ich przydatność i na tej podstawie dokonać wyboru optymalnego dla siebie rozwiązania. Tak więc w większości przypadków, urzędy podejmują decyzję o wyborze konkretnego rozwiązania, kierując się różnymi przesłankami. Często jest to okazja lub presja zewnętrzna np. możliwość uczestnictwa w projekcie współfinansowanym ze środków UE, inicjatywa radnych bądź grupy mieszkańców, czy też naśladowanie na bazie obserwacji pozytywnych efektów wdrożenia w sąsiednim samorządzie. Wybór ten stanowi pewną niewiadomą, jest ryzykiem. Wybrany system może – mówiąc kolokwialnie – „nie sprawdzić się w urzędzie”. Przesłanki takiego stanu rzeczy mogą być różne – metoda może być zbyt kosztowna, skomplikowana, absorbująca i wymagająca zbyt dużych nakładów czasu, czy też nie odpowiednia do specyfiki jednostki. Wreszcie metoda może zostać odrzucona przez pracowników urzędu, nieprzekonanych co do wartości jej stosowania. Samo wdrożenie nie jest bowiem gwarantem sukcesu. Jeżeli zastosowana metoda nie stanie się trwałym elementem funkcjonowania urzędu może zostać odrzucona, chociażby poprzez zaniechanie. Samorządy świadome ryzyka i związanych z nim kosztów obawiają się takiego scenariusza. Dlatego z ostrożnością podchodzą do proponowanych im rozwiązań. Jednostki samorządu terytorialnego, które rozważają możliwość wdrożenia u siebie systemu zarządzania jakością stoją przed trudnym wyborem optymalnego rozwiązania. Należy więc dostarczać przedstawicielom władz jednostek samorządów lokalnych informacji i ilustracji rezultatów podobnych wdrożeń. Dobrych praktyk, jako przykładów jak postępować i co można uzyskać. Analiz wybranych przypadków by wykazać korzyści płynące ze stosowania systemów zarządzania. Dzięki temu można przekazać niezbędną wiedzę i informacje oraz ułatwić dokonanie wyboru. Jednym z proponowanych samorządom rozwiązań z zakresu doskonalenia zarządzania jest metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego. Zysk płynący z jej stosowania to korzyści wynikające z przeprowadzenia analizy i uzyskane tą drogą informacje na temat kondycji urzędu. Dodatkowo metoda PRI usprawnia proces zarządzania urzędem, dzięki zbiorowi narzędzi wdrożeniowych, będącym swoistym katalogiem potencjalnych usprawnień zarządczych. Co istotne i warte podkreślenia metoda PRI pozwala na dostosowanie tempa i charakteru zmian do indywidualnych potrzeb i możliwości samorządu. Poprzez samookreślenie stadiów optymalnych czy też docelowych, urząd sam decyduje jak w jego przypadku będzie przebiegał proces modernizacji. Wybierając dane stadium optymalne, urząd tworzy swoistą, wieloetapową mapę określając swoje cele i aspiracje. Takie planowanie pozwala na określenie drogi rozwoju na kilka najbliższych lat. Cykliczne powtarzanie etapu analizy pozwala na ocenę postępu prac, wprowadzanie korekt i monitorowanie zgodności działań z wytyczonym celem. Jest też sposobem na komunikację z otoczeniem i możliwością

pokazania mieszkańcom gminy w jakim kierunku modernizuje się administracja lokalna.

Najlepszą rekomendacją jest fakt, że do tej pory ponad 100 samorządów lokalnych z całej Polski zastosowało metodę PRI w swoich jednostkach. Samorządowcy stosujący PRI czy też uczestniczący w działaniach upowszechniających metodę zdecydowanie potwierdzili, że dzięki PRI wzrosła ich wiedza i kompetencje w zakresie sprawnego funkcjonowania urzędu i jego jednostek organizacyjnych. Niezwykle ważny jest także fakt, że opracowana, wdrożona i upowszechniana metoda PRI spełnia dwa strategiczne cele: po pierwsze pozwala usprawnić komunikację wewnętrzną w jednostkach a po drugie pozwala łatwiej ocenić poziom satysfakcji klientów i pracowników urzędu.

*Opracowanie: Jarosław Bober, Rafał Sułkowski, Michał Żabiński*