

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy przygotowała raport pt. „*Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*”. Jego wyniki poznaliśmy 2 czerwca br. podczas Krajowego Kongresu Forów Sekretarzy, który odbył się w Warszawie. Przedstawił je dr Cezary Trutkowski, wiceprezes FRDL, wykładowca akademicki w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Dziennikowi Warto Wiedzieć udało się z nim porozmawiać.

Cezary Trutkowski: Zrealizowane badania składały się z dwóch komponentów: sondażu wśród sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego poziomu gminnego oraz pogłębionych wywiadów indywidualnych z liderami samorządowymi – były to takie osoby jak np. Zygmunt Frankiewicz, prezydent Gliwic; Wojciech Szczurek, prezydent Gdyni; Andrzej Pietrasik, burmistrz Płońsk; Wadim Tyszkiewicz, burmistrz Nowej Soli czy Marek Olszewski, wójt gminy Lubicz.

Badania zostały przeprowadzone na przełomie 2015 i 2016 roku. Zaproszenia zabrania udziału w badaniu (wypełnienie ankiety) wysłano do wszystkich gmin w Polsce (łącznie do 2479). Do analizy danych ostatecznie zakwalifikowano 1703 ankiety. Stanowi to 68,7% populacji gminnych JST w Polsce.

DWW: Ankiety są dość obiektywne. A wywiady? Myśli Pan, że te wywiady są szczere?

CT: Wypowiedzi udzielających wywiadów zostały zanonimizowane. Był to warunek przeprowadzenia otwartych, szczerych i rzeczywiście pogłębionych wywiadów.

DWW: Liderzy byli m.in. pytani o mocne i słabe strony samorządów. Przy tej okazji krytykowali m.in. strukturę samorządu. Niektórzy chcieliby zlikwidować powiaty.

CT: Uwagi dotyczyły sfragmentaryzowania samorządu. Wiele uwag krytycznych badani (przypomnijmy – liderzy jednostek gminnych) formułowali pod adresem powiatów. Generalnie uważają oni, że rozdział zadań pomiędzy poszczególne poziomy samorządu został źle przeprowadzony. Wśród największych problemów związanych z funkcjonowaniem powiatów badani wskazywali przede wszystkim na ich okrojone kompetencje (wiele z nich zostało powiatom odebranych na przestrzeni ostatnich piętnastu lat), brak dochodów własnych oraz niedostateczne finansowanie powierzonych powiatom zadań.

DWW: Jeden z liderów nazwał powiat wydmuszką.

CT: A to przez to, że jak określił „powiat musi pakować non stop pieniądze w utrzymanie szpitali, które i tak nie spełniają elementarnych standardów, to kosztem dróg, oświaty tej średniej, kosztem wszystkich zadań, które powiat powinien wykonywać”.

DWW: Jakie rozwiązanie dla powiatów proponowali liderzy?

CT: Różne. Niektórzy uważali, że istnienie administracji powiatowej jest dobrym rozwiązaniem, choć należy ją zreformować, inni zaś wprost twierdzili, że powiaty należy zlikwidować. W mniejszości były głosy wzywające do przemyślenia na nowo relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu i określenie nowych ról i funkcji powiatu. Zgodnie z tymi opiniami, powiaty należy zreformować w taki sposób, aby realizowane przez nie zadania nie powielały kompetencji jednostek gminnych, a

jednocześnie, aby ich zakres uzasadniał utrzymanie struktur. Powiat nie powinien być odrębną, często autonomiczną względem gmin strukturą, lecz powinien realizować usługi publiczne, stanowiące uzupełnienie działań podejmowanych przez gminy – jak to określił jeden z wójtów – *powiaty powinny nam, gminom ułatwiać wiele rzeczy, pomagać, a nie prowadzić niezależną, czasem nieskoordynowaną z gminami politykę.*

Niezależnie od postulowanych rozwiązań, niemal wszyscy badani byli zgodni, iż obecna sytuacja jest nie do utrzymania i wymaga zmiany. Niektórzy z nich nie zajmowali przy tym żadnego określonego stanowiska, ograniczając się jedynie do postulatu przeprowadzenia jakiejś reformy istniejącego systemu.

DWW: Badani zwracali też uwagę na problemy wynikające z relacjami pomiędzy włodarzami struktur administracji samorządowej, funkcjonujących na tym samym terenie. Może Pan to rozwinąć?

CT: Niejednokrotnie podkreślano, że na skutek wymieszania kompetencji (np. w zakresie zarządzania drogami czy służbą zdrowia) zdarzają się konfliktowe sytuacje (zarówno pomiędzy liderami – wójtami i starostami, jak i na niższym, urzędniczym szczeblu), których negatywne konsekwencje odczuwają mieszkańcy. Zwracano przy tym uwagę, że mandat wójta, burmistrza czy prezydenta jest mocniejszy niż mandat starosty, choć jednocześnie zdarzają się przypadki nierozumienia rozdzielenia tych dwóch struktur administracji (szczególnie w przypadku nowo powołanych liderów).

W wypowiedziach badanych liderów pojawiały się także bardziej radykalne postulaty dotyczące reorganizacji mapy samorządowej w Polsce – np. likwidacji małych gmin wiejskich, czy łączenia gmin wiejskich „obwarzankowych” otaczających miasto z ośrodkiem miejskim. Wskazywano, że istniejące rozwiązania w tym zakresie rodzą szereg problemów i skutkują ograniczeniem możliwości rozwoju.

Krytykowano też brak umiejętności współpracy między JST, w tym między gminami. Bardzo często współpraca ma charakter ograniczony tylko do wspólnej realizacji zadań projektowych.

DWW: W wywiadach dość rzadko podnoszono kwestię wpływu działalności partii politycznych na funkcjonowanie jednostek samorządowych.

CT: Jeśli już, to podkreślano negatywne zjawiska związane z upolitycznieniem funkcjonowania władz większych miast oraz władz regionalnych. Analiza wyników ostatnich wyborów samorządowych (2014) w znacznym stopniu potwierdza te obserwacje. Dane wskazują na wyraźną prawidłowość w tym zakresie: udział kandydatów startujących z list komitetów rośnie wraz z kategorią władz samorządowych: w sejmikach wojewódzkich przedstawiciele komitetów wyborczych partii politycznych lub koalicji partii stanowili 74% wszystkich ubiegających się o mandat, w radach powiatów odsetek ten wyniósł 53%, a w wyborach do rad gmin 31%.

DWW: Ciekawe i chyba momentami zaskakujące były informacje dotyczących zarządzania w urzędach.

CT: Z wywiadów przeprowadzonych z liderami samorządowymi wynika, że nie istnieje uniwersalny klucz do sukcesu administracji lokalnej: nie da się wskazać jednej sprawy, czy grupy czynników, które w sposób niezawodny poprawiają skuteczność pracy urzędu. Swoboda kształtowania struktury organizacyjnej samorządu spowodowała, że mamy do czynienia z bardzo różnymi filozofiami

zarządzania i wdrożonymi rozwiązaniami. I co ciekawe, wielkość urzędu wydaje się nie mieć na to wpływu. Przesądza natomiast lider, a właściwie jego osobowość.

Ponadto trudno z zebranych wypowiedzi wywnioskować, aby za przyjmowanymi lokalnie rozwiązaniami organizacyjnymi stała głęboka refleksja nad zarządzaniem. Urząd jest przede wszystkim odbiciem przekonań, doświadczeń, zamysłów wóldarza (taki wniosek wyłania się z przynajmniej z przeprowadzonych wywiadów). W efekcie często mamy bardziej do czynienia z wielobarwną łąką, niż ze starannie zaplanowanym ogrodem – raczej z elastycznym reagowaniem, niż z rygorystycznie wdrażanym modelem zarządzania dopasowanym do uwarunkowań ekonomicznych bądź społecznych danej JST.

DWW: Z danych wynika, że jedynie niewielka część JST posiada sformalizowane, systematycznie stosowane mechanizmy służące do monitorowania pracy urzędu i identyfikacji problemów oddziałujących na jego funkcjonowanie.

CT: Niestety. Jeśli nawet liderzy wskazywali jakieś „metody”, w rodzaju „ocena po efektach” lub „ocena przez przełożonych”, to z kontekstu wypowiedzi wynika, że nie mamy do czynienia z efektywnym, zaplanowanym mechanizmem monitorowania. Większość wóldarzy małych miast i gmin wiejskich przekonana jest, że do oceny funkcjonowania urzędu wystarczy informacja pozyskiwana w sposób niesystematyczny, bezpośrednio od podwładnych oraz z rozmów z mieszkańcami, prowadzonych przy różnych okazjach.

Tymczasem jednym z podstawowych, sformalizowanych narzędzi zarządzania jakością pracy urzędu, są systemy zgodnie z normą ISO 9001.

DWW: Tu chyba wyniki wdrażania tego systemu były druzgocąco niskie.

CT: Jedynie 13.1% urzędów gminnych w Polsce wdrożyło taki system, przy czym w 17,9% przypadków system ten nie posiada aktualnej akredytacji. Oznacza to, że jedynie 10,6% JST posiada wdrożony i aktualnie certyfikowany system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Zrealizowane wywiady indywidualne wskazują jednak, że w jednostkach, w których system ISO funkcjonuje, stanowi on główne źródło informacji o procesach decyzyjnych toczących się w urzędzie oraz jest ważnym narzędziem kontroli.

Interesującym narzędziem służącym identyfikacji ryzyk, z którymi w codziennym funkcjonowaniu stykają się urzędy administracji publicznej, jest tzw. nakładka antykorupcyjna na system ISO. Stanowi ona zintegrowany system zarządzania organizacją, ukierunkowany na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych –i że rozwiązania te nadzoruje i doskonali.

DWW: Dane wskazują też, że System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym wdrożono jedynie w 11,5% urzędów wykorzystujących ISO – czyli w 1,5% JST.

CT: Jest to bez wątpienia bardzo słaby wynik, zważywszy, że SPZK jest w zasadzie jedynym kompleksowym i systematycznym narzędziem monitorowania ryzyk korupcyjnych.

DWW: Serdecznie dziękuję za rozmowę .

Aby samorząd był skuteczny - wywiad z Cezarym Trutkowskim

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 03, czerwiec 2016 00:00

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 1618

Z treścią raportu pt. „*Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*” można zapoznać się [TUTAJ](#).