

Dominika Wojtowicz, Kinga Paciorek***

SYSTEMY I NARZĘDZIA ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W URZĘDACH GMIN A EFEKTYWNE KORZYSTANIE Z FUNDUSZY UNIJNYCH

Artykuł koncentruje się na zagadnieniach związanych z wpływem jakości zarządzania w administracji samorządowej na poziomie gminnym na wykorzystanie funduszy unijnych wspierających rozwój lokalny. Polska, która od kilku lat jest członkiem Unii Europejskiej, ma możliwość korzystania z funduszy przeznaczonych na rozwój regionalny i wzmacnianie spójności na terenie Wspólnoty. Jedną z głównych grup beneficjentów, do których w obecnej perspektywie lat 2007–2013 należy większość środków, są samorządy terytorialne.

Celem artykułu jest przedstawienie zależności między stosowaniem narzędzi wpisujących się w nurt New Public Management w administracji samorządowej a sprawnością w korzystaniu z funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój lokalny/regionalny. Wpływ narzędzi rozpatrywany jest w trzech obszarach: ilości pozyskanych środków, sprawnej realizacji projektu (rzeczowej i finansowej) oraz jakości projektów.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, zarządzanie jakością, projekty samorządowe.

Polska jest największym w historii beneficjentem pomocy UE w ramach polityki spójności – w latach 2007–2013 otrzymała w sumie 67,3 mld euro, czyli 19,4% całego budżetu przeznaczonego na politykę regionalną UE, wynoszącego 347,4 mld euro. Samorządy stanowią jedną z ważniejszych grup, do których adresowana jest unijna pomoc. Ich doświadczenie w korzystaniu z funduszy jest coraz bogatsze – w Polsce nie ma już gminy, która nie realizowała projektu dofinansowanego ze środków europejskich.

Prowadzone do tej pory badania dotyczące czynników determinujących sprawne korzystanie z funduszy unijnych koncentrowały się na kwestiach związanych z ich pozyskiwaniem. Dowodzą, że największy wpływ na sprawność samorządów w zakresie pozyskania środków unijnych mają postawy władz. Zewnętrzne uwarunkowania o charakterze obiektywnym – takie jak wielkość gminy, wielkość jej budżetu, w tym dochodów własnych w budżecie, poziom modernizacji gospodarczej gminy, jej położenie: peryferyjne lub nie, uwarunkowania historyczno-społeczne otoczenia (m.in. poziom kapitału społecznego), w jakim funkcjonuje gmina – przestają być istotne, jeżeli samorządem kieruje ambitna i kompetentna elita. O ewentualnej pasywności w występowaniu o środki decydują także cechy

* Katedra Europeistyki, Akademia Leona Koźmińskiego, ul. Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa, doma@alk.edu.pl.

** Instytut Analiz Europejskich, ul. Wrzosowa 6, 05-092 Dziekanów Polski, biuro@analizy-europejskie.pl.

systemu wdrażania pomocy unijnej, z których wynikają m.in.: ryzyko związane z wysokimi kosztami przygotowania dokumentacji projektowej przy braku pewności otrzymania dotacji; niespójność prowadzonej polityki inwestycyjnej z celami funduszy; obawa przed podejmowaniem poważnych zobowiązań finansowych; nieufność w rzetelność i bezstronność oceny i zatwierdzania wniosków; obawa przed dyscypliną zakresu rzeczowego projektu i dyscypliną finansową w projekcie czy brak niezbędnych dokumentów, takich jak plany rozwoju, zagospodarowania przestrzennego czy plany inwestycyjne (Samulowski 2007).

Do tej pory nie podjęto natomiast badań nad rolą stosowanych w jednostkach samorządu terytorialnego narzędzi, które wpisują się w nurt tzw. nowego zarządzania publicznego w efektywnym korzystaniu z funduszy unijnych.

Założenia badawcze i metodologia

W niniejszym artykule autorki podejmują próbę weryfikacji tezy dotyczącej wpływu jakości zarządzania w administracji samorządowej przy wykorzystaniu narzędzi wpisujących się w nurt New Public Management (NPM) na sprawne korzystanie ze środków pomocy unijnej. Wpływ zbadany został w kilku aspektach: ilości pozyskanych środków, sprawności w realizacji projektu oraz jakości realizowanych projektów. Kwestie te ujęto w następujących pytaniach badawczych:

- Czy istnieje związek między jakością zarządzania gminą a ilością pozyskanych środków?
- Czy i w jakim zakresie wdrożone narzędzia i procedury zarządzania usprawniają proces realizacji projektów dofinansowanych ze środków unijnych?
- Jakie są uwarunkowania związane ze skutecznością stosowanych narzędzi i procedur zarządzania w zakresie wykorzystania funduszy unijnych przez samorządy?
- Czy stosowane narzędzia i procedury wpływają na merytoryczną jakość projektów, czy mogą tylko usprawnić proces ich wykorzystania (zagwarantować terminowość, dyscyplinę budżetową itp.)?

Wpływ jakości zarządzania w polskich samorządach terytorialnych na wykorzystanie funduszy zbadany został na podstawie analizy danych wtórnych i pierwotnych. Po pierwsze, podjęto próbę zbadania korelacji między ilością pozyskanych środków a jakością zarządzania w gminach. W tym celu posłużono się danymi zebranymi w ramach opracowywanego co roku, publikowanego na łamach dziennika *Rzeczpospolita* rankingu samorządów oraz danymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Finansów. W dalszej części skoncentrowano się na analizie typu studium przypadku, do którego wybrano urząd gminy Dzierżoniów.

Zarządzanie jakością w administracji publicznej jako źródło sprawności samorządów

Mimo mnogości teorii i występowania w nich pewnych różnic koncepcyjnych odnośnie do nowego modelu zarządzania w sektorze publicznym można przyjąć, że wszystkie one zakładają poprawę skuteczności funkcjonowania instytucji

samorządowych, dzięki wewnętrznym rozwiązaniom wdrażanym w poszczególnych jednostkach w odpowiedzi na wyzwania zewnętrzne (Wilson, Doig 2000, s. 65). Rozwiązania te w głównej mierze dotyczą zastosowania narzędzi i systemów zarządzania jakością.

Według Jacka Nowaka wdrażanie systemów i narzędzi zarządzania jakością (czy też zarządzania przez jakość) jest naturalnym skutkiem poszukiwania przez gminy obszarów, w których mogłyby zdobyć przewagę konkurencyjną. Wdrożenie systemu jakości ma związek z opisaniem i ujednoczeniem procedur podejmowanych działań, a także wyznaczeniem zakresu odpowiedzialności dla poszczególnych komórek urzędów, ich pracowników i władz lokalnych, co powinno (przy założeniu poprawności ich opracowania i późniejszego stosowania) znacznie usprawnić funkcjonowanie urzędu, a nawet wpłynąć na efektywność w zakresie stymulowania rozwoju lokalnego. Jak zaznacza autor badań nad związkami między modernizacją administracji samorządowej (rozumianej jako proces wdrażania reform zarządczych związanych z koncepcją nowego zarządzania publicznego – NPM) a rozwojem lokalnym, jakościowe zarządzanie urzędami miejskimi przyczynia się do uzyskania lepszych wyników w dziedzinie dynamiki rozwoju w porównaniu z miastami, które nie podejmują zorganizowanych działań w zakresie doskonalenia metod zarządzania (Nowak 2006, s. 175).

Do najczęściej wdrażanych przez europejskie samorządy systemów i narzędzi zaliczyć należy: System Zarządzania Jakością według norm serii ISO 9000 oraz system zarządzania przez jakość TQM. W kontekście wykorzystania funduszy unijnych istotnym elementem zarządzania jakością stają się narzędzia zarządzania projektami. Ich zastosowanie wśród polskich samorządów jest mało upowszechnione, aczkolwiek coraz więcej urzędów decyduje się na podjęcie prac związanych z ich wdrożeniem. Dotychczas najczęściej wybieranym przez urzędy narzędziem zarządzania projektami była metodyka PRINCE II. Została ona zmodyfikowana tak, aby stworzyć ogólne podejście wykorzystujące dobre praktyki, mające zastosowanie do zarządzania różnego rodzaju projektami realizowanymi zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Obecnie stała się standardem zarządzania projektami uznawanym na arenie międzynarodowej.

Wpływ jakości zarządzania na skuteczne wykorzystanie funduszy unijnych

Odpowiedzi na pytanie o to, czy istnieje związek między jakością zarządzania gminą a ilością pozyskanych środków pomocowych UE, udzielono na podstawie analizy danych wtórnych pozyskanych z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz badań prowadzonych pod nadzorem prof. Michała Kuleszy. Korelację badano dla trzech grup samorządów: gmin miejskich i miejsko-wiejskich, gmin wiejskich oraz miast na prawach powiatu. Wyniki prowadzonych analiz wskazują, że wielkość pozyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego środków nie zależy od jakości zarządzania urzędem – zaobserwowano brak korelacji między punktami, jakie w dwóch kolejnych latach (2010 i 2011) zostały przyznane gminom za jakość zarządzania, a ilością pozyskanych w latach 2008, 2009 i 2010 środków unijnych.

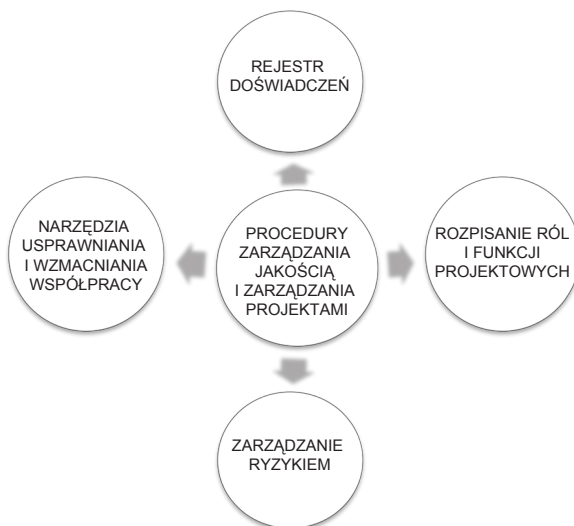
Powyższe wyniki, choć mogą się wydawać zaskakujące, mają swoje wytłumaczenie. Po pierwsze, mogą być powiązane z faktem, że samorządy „nauczyły się” poprawnie opracowywać dokumentację wnioskową lub zlecają jej opracowanie firmom konsultingowym – coraz więcej wniosków spełnia bowiem kryteria merytoryczne (otrzymuje minimum 60 punktów w ramach oceny pod tym względem). O wyborze projektów do dofinansowania, które spełniają kryteria merytoryczne, ostatecznie decyduje zarząd województwa na podstawie oceny stopnia spójności z kierunkami polityki regionalnej prowadzonej na poziomie województwa i istotności projektu dla jej realizacji. Jakość zarządzania (w tym certyfikaty wdrożenia narzędzi i systemów zarządzania jakością) sama w sobie nie stanowi kryterium oceny wniosku. Na etapie aplikowania o dofinansowanie z funduszy jakość zarządzania w urzędzie ma więc niewielkie znaczenie. Inną przyczyną braku korelacji może być to, że spora część gmin dopiero niedawno wdrożyła systemy i narzędzia zarządzania (wykorzystując dostępne praktycznie od połowy 2008 r. środki z działania 5.2.1 *Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej* w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki)¹, więc przygotowanie dokumentacji, które ma miejsce na kilka, a nawet kilkanaście miesięcy przed otrzymaniem dotacji, nie bazowało na tych instrumentach. Prawdziwość założenia warto by zweryfikować, podejmując próbę ponownej analizy danych w końcowej fazie obecnej perspektywy budżetowej.

Jak podkreślano w pierwszej części artykułu, w odróżnieniu od dotychczasowych badań efektywność wykorzystania funduszy zdecydowano się rozpatrywać nie tylko w kontekście wielkości pozyskanych środków (kryterium ilościowe), lecz także, a może przede wszystkim, w kategoriach jakościowych – związanych z prawidłową realizacją inwestycji oraz jakością projektów. Ocena jakościowego aspektu wykorzystania funduszy dokonana została na podstawie studium przypadku urzędu gminy w Dzierżoniowie, w ramach którego przeprowadzono wywiady pogłębione z przedstawicielami władz i urzędnikami oraz przeanalizowano dokumenty i procedury, a także informacje zawarte na stronach internetowych. Poniżej przedstawiono wyniki analiz zebranego materiału usystematyzowane według postawionych pytań badawczych.

¹ W ramach tego działania o dofinansowanie mogą się starać samorządy realizujące projekty ukierunkowane na poprawę obsługi obywatela i modernizację zarządzania w administracji samorządowej obejmujące m.in.: podnoszenie jakości, zwiększanie dostępności usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej, wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji publicznej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością (np. norma ISO) lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów (np. Powszechny Model Samooceny CAF) i w wybranych aspektach jej funkcjonowania, takich jak komunikacja wewnętrzna, obieg dokumentów, zarządzanie ryzykiem, planowanie strategiczne.

Czy i w jakim zakresie wdrożone narzędzia i procedury zarządzania usprawniają proces realizacji projektów dofinansowanych ze środków unijnych?

Wyniki przeprowadzonego studium przypadku wskazują, że wdrożenie narzędzi i procedur zarządzania przez jakość i zarządzania projektami pozytywnie wpływa na efektywność procesu realizacji projektów w gminie Dzierżoniów. Przykład analizowanego urzędu potwierdza, że wdrożenie takich narzędzi może znacznie usprawnić planowanie, prowadzenie i rozliczanie inwestycji gminnych dofinansowanych ze środków unijnych. Jest to szczególnie istotne, zważywszy na fakt, że ze względu na wysoki stopień biurokratyzacji i mnogość dokumentów wymaganych przez instytucje wdrażające realizacja takich projektów powszechnie postrzegana jest jako uciążliwa, żmudna i obciążona ryzykiem zwrotu części lub całości dotacji. Procedury tworzące systemy zarządzania mają na celu porządkowanie podejmowanych działań – kolejności ich realizowania, zakresu odpowiedzialności itp., co eliminuje improwizację i sprawia, że realizacja postępuje zgodnie z przyjętymi na etapie planowania założeniami; ilustruje to następująca wypowiedź: „Jakiś czas temu odbyła się druga kontrola Instytucji Zarządzającej dotycząca przebiegu realizacji projektu i jest tylko jedna uwaga – «żadnych zastrzeżeń». Więc metodyka sprawdza się w racjonalnej, rzetelnej realizacji projektu” (wywiad zdg2).



Ryc. 1. Wybrane obszary systemu zarządzania jakością i metodyki zarządzania projektami istotne dla sprawnej realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE

Źródło: opracowanie własne.

W ramach badań zidentyfikowano trzy obszary/narzędzia wynikające bezpośrednio z wdrożonych procedur zarządzania jakością i zarządzania projektami według metodyki PRINCE II, na których opiera się praca w badanym urzędzie

i które są szczególnie istotne w kontekście sprawnej realizacji projektów dofinansowanych z funduszy europejskich.

Zarządzanie ryzykiem

Rejestr ryzyka to dokument zawierający informacje o możliwych, zidentyfikowanych zagrożeniach mogących wpłynąć na niepożądaną realizację projektu. Rejestr zawiera opis skutków zaistnienia danego ryzyka dla projektu, plan przeciwdziałania (planowane działania minimalizujące prawdopodobieństwo materializacji ryzyka) oraz plan na wypadek materializacji ryzyka dotyczący ograniczenia skutków tegoż po jego wystąpieniu, a także wskazuje osobę lub grupę osób odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem. Istotnym elementem stosowania tego narzędzia jest jego monitoring, polegający na systematycznym przeglądzie i analizie zapisów, ponownej ich weryfikacji oraz wyciągnięciu wniosków odnośnie do tego, czy dane negatywne zdarzenie nasiliło się, osłabło czy pozostało na takim samym poziomie mimo podjętych działań zaradczych.

Przykłady przytoczone przez kierownictwo urzędu gminy potwierdzają, że zastosowanie narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach realizowanych projektów unijnych jest zasadne i przydatne. Dzięki rejestrowi ryzyk i związanym z jego stosowaniem procedurom udaje się zapobiec opóźnieniom w realizacji inwestycji (m.in. przez określenie osoby bądź osób, które muszą podjąć odpowiednie działania po stwierdzeniu materializacji danego ryzyka). Jest to szczególnie ważne w przypadku inwestycji dofinansowanych ze środków UE, gdyż wszelkie opóźnienia prowadzą do problemów z terminowym otrzymywaniem płatności od instytucji wdrażających, a w najgorszym razie – do utraty dotacji (co w obu przypadkach grozi zachwianiem płynności finansowej samorządu). Inną wskazaną korzyścią zarządzania ryzykiem jest to, że pozwala ono zachować oczekiwaną, wysoką jakość produktu końcowego projektu poprzez unikanie decyzji *ad hoc*, wpływających na zmianę założeń zawartych w dokumentacji projektowej.

Rejestr doświadczeń

Innym narzędziem pomocnym w realizacji projektów inwestycyjnych dofinansowanych ze środków UE i wdrożonym w ramach systemu zarządzania jakością jest rejestr doświadczeń, który przyczynia się do unikania błędów (powodujących opóźnienia lub straty finansowe) zaistniałych we wcześniej realizowanych inwestycjach. W jednostkach samorządowych, charakteryzujących się stosunkowo częstą fluktuacją pracowników i zmiennością władz, nierzadko zapomina się lub z innych przyczyn nie przekazuje wiedzy o problemach, jakie napotymano przy realizacji danego projektu już po jego zakończeniu. Rejestr doświadczeń to także zbiór dobrych, wypróbowanych praktyk, mogących znaleźć zastosowanie w podobnych obszarach działania. Na jego podstawie wypracowywane są standardy postępowania.

Przykładem tego, w jakim zakresie stosowanie rejestru doświadczeń przyczynia się do podnoszenia sprawności procesu realizacji inwestycji prowadzonych

w Dzierżoniowie, są wypracowane standardy dokumentacji przetargowej, dzięki którym ograniczono problem odwołań i protestów w ramach prowadzonych przetargów publicznych. Innym, wymiernym – bo przekładającym się na konkretne oszczędności – przykładem korzyści prowadzenia rejestru doświadczeń jest możliwość wyeliminowania z procesu realizacji projektu tzw. inwestora zastępczego². W Dzierżoniowie od 2009 r. obowiązuje procedura pozyskiwania zewnętrznych środków pomocowych, która zakłada pominięcie inżyniera kontraktów. Pomysł rezygnacji z usług podmiotu zewnętrznego przy prowadzeniu inwestycji zrodził się na bazie analiz dotychczasowych projektów realizowanych z udziałem zewnętrznych inżynierów kontraktu, którzy niejednokrotnie nie spełniali oczekiwań władz gmin w zakresie jakości świadczonych usług (zarządzanie realizacją projektu). Obecnie przez gminę realizowane są cztery projekty inwestycyjne na łączną sumę ok. 21,5 mln zł (10 mln zł stanowią środki unijne), gdzie rezygnacja z inżyniera kontraktu daje oszczędności rzędu 610 tys. zł za obsługę inwestycyjną³. Rejestr doświadczeń jest także pomocny przy opracowywaniu dokumentacji wnioskowej – w gminie Dzierżoniów nie jest to, jak w przypadku części samorządów, zadanie zlecane firmom zewnętrznym. Dokumenty opracowują pracownicy urzędu, którzy mają dostęp do uwag i zaleceń spisanych w rejestrze.

Warto podkreślić, że Dzierżoniów, jako lider wdrażania narzędzi zarządzania jakością w Polsce, buduje bazę doświadczeń nie tylko na własny użytek – samorząd bierze udział w projekcie „Program doskonalenia jakości usług publicznych w urzędach Dolnego Śląska i Małopolski z wykorzystaniem doświadczeń Urzędu Miasta w Dzierżoniowie”⁴, który daje możliwość prezentacji wypracowanych i sprawdzonych rozwiązań przedstawicielom zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozpisanie ról i funkcji projektowych

Przepisy prawne regulujące funkcjonowanie jednostek samorządowych w Polsce znajdują przełożenie na sposoby i mechanizmy podejmowania decyzji oraz na specyfikę struktury organizacyjnej urzędów. Zorganizowanie pracy tych jednostek często nie sprzyja realizacji przedsięwzięć nierutynowych, do których zaliczają się inwestycje dofinansowane z środków UE.

² Instytucja inwestora zastępczego jest powszechnie wykorzystywana przy realizacji samorządowych projektów infrastrukturalnych. Inwestor zastępczy to osoba lub firma, która na podstawie umowy z inwestorem bezpośrednim (w tym przypadku samorządem) podejmuje wszystkie czynności, do których zobowiązany jest inwestor w ramach procesu budowlanego, czyli praktycznie zastępuje inwestora bezpośredniego, tak że nie jest on bezpośrednio zaangażowany w budowę. Do obowiązków inwestora na budowie należy przede wszystkim zorganizowanie procesu budowy, zatrudnienie kierownika budowy z uprawnieniami oraz czuwanie nad wykonaniem i odbiorem robót.

³ Stan na koniec 2010 r.

⁴ Projekt jest realizowany w ramach konkursu ogłoszonego przez MSWiA pt. „Wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji samorządowej, finansowanego ze środków PO KL działanie 5.2.1”.

Narzędzia zarządzania projektem wymagają szczegółowego określenia struktury zależności osób weń zaangażowanych (identyfikacja ścieżek komunikacji i raportowania w projekcie) oraz wyznaczenia ich zakresów odpowiedzialności. Każda jednostka musi znać i akceptować swoją rolę oraz zakres odpowiedzialności w projekcie. Odpowiedzialności mogą być skalowane – jedna osoba może pełnić kilka funkcji, w zależności od potrzeb danego projektu. Struktura zespołu zarządzania projektem składa się z kierownictwa, komitetu sterującego, kierownika projektu oraz kierowników zespołów technicznych. Co ważne w kontekście funkcjonowania urzędu gminy, struktura zespołu zarządzania projektem jest tymczasowa, określona tak, aby skutecznie go realizować; pozwala ona zdefiniować kanały komunikacji w projekcie. Dokładne wskazanie zakresu obowiązków związanych z inwestycją może zmienić stosunki panujące między danymi stanowiskami w ramach wykonywanych codziennie obowiązków służbowych, co ma na celu usprawnienie procesu przeprowadzenia inwestycji. Najczęściej działania takie wiążą się z rozszerzeniem uprawnień (w granicach określonych w odpowiednich przepisach prawnych) danej osoby w ramach realizacji konkretnego projektu.

W procesie rozpisywania ról projektowych istotny jest także element identyfikowania (jeszcze w fazie planowania) różnych zainteresowanych inwestycją aktorów, który pozwala na zaangażowanie w jej realizację szerszych kręgów osób, grup lub jednostek. Ponadto przypisanie poszczególnym osobom ról związanych z realizacją danego przedsięwzięcia wzmacnia ich poczucie odpowiedzialności za jego powodzenie.

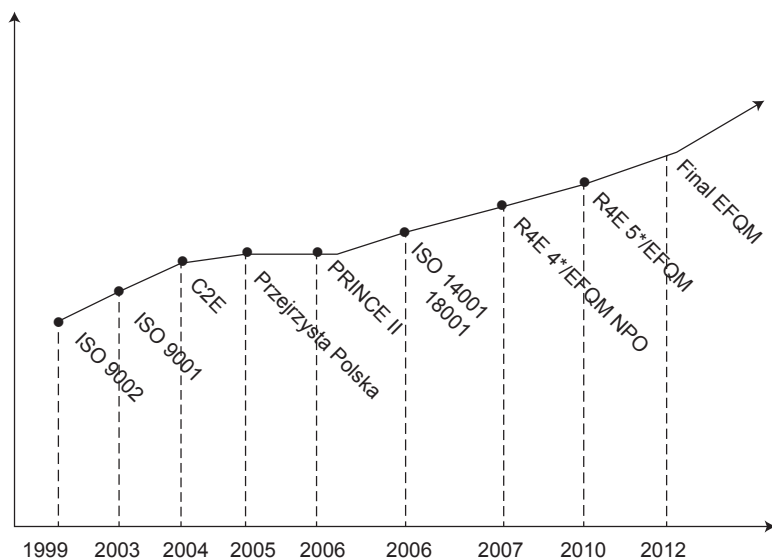
Narzędzia usprawniania i wzmacniania współpracy

Stosowane narzędzia zarządzania projektami przewidują szereg rozwiązań ułatwiających współpracę między zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć jednostkami. Należy do nich zaliczyć systematyczne spotkania, na których rozważane są kwestie związane z aktualnym stanem wdrażania danego projektu. Istotne jest również to, że instytucjonalizacja współpracy w ramach danego projektu umożliwi większe zaangażowanie organów decyzyjnych samorządu w jego „fizyczną” realizację, co przekłada się na większe zrozumienie występujących problemów i ułatwia proces podejmowania działań naprawczych. Co więcej, aplikowanie o fundusze unijne wymaga uprzedniego podjęcia przez Radę Gminy uchwały zabezpieczającej środki finansowe na ten cel oraz określającej ich wysokość. Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego jest jednym z wymaganych załączników dokumentacji wnioskowej świadczącym o wykonalności prawnej i finansowej inwestycji. Dlatego też tak ważna jest efektywna współpraca organu stanowiącego (Rada Gminy) i wykonawczego (wójt, burmistrz lub prezydent) w kwestii planowanych działań podejmowanych przez jednostkę. Narzędzia zarządzania projektem pozwalają na zacieśnienie współpracy tych dwóch organów jeszcze w fazie planowania przedsięwzięcia i na późniejszym etapie realizacji. Przedstawiciele są członkami Rady Konsultacyjnej projektu, mogą też zostać włączeni w skład Komitetu Sterującego i odgrywają

w nich rolę partnera, a nie – jak to często ma miejsce w polskich samorządach – jedynie organu kontrolującego.

Uwarunkowania skuteczności stosowanych narzędzi i procedur zarządzania w zakresie wykorzystania funduszy unijnych

Studium przypadku potwierdza ugruntowane w teoriach zarządzania przekonanie o znaczącej roli lidera, także w odniesieniu do skuteczności stosowania narzędzi zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego. Fakt uzyskania przez Dzierżoniów certyfikatów ISO, zdobywanie kolejnych stopni Modelu Doskonałości EFQM, wdrażanie CAF, efektywne wykorzystywanie metodyki PRINCE II, stosowanie podejścia *Total Quality Management* (TQM), w tym nacisk na wysoką jakość obsługi klienta – to efekt wieloletnich, zaplanowanych i konsekwentnych działań władz gminy.



Ryc. 2. Wdrażanie systemów zarządzania jakością w urzędzie miasta Dzierżoniów

Źródło: <http://www.dzierzoniow.pl/EFQM> [dostęp: 7.01.2012].

Jak podkreślały osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, decyzja o podjęciu działań na rzecz budowania jakości pracy samorządu była wynikiem szukania możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej. W latach dziewięćdziesiątych XX w. gmina borykała się z poważnymi problemami wynikającymi z charakteru i struktury gospodarki miasta, a przede wszystkim z likwidacji trzech największych zakładów produkcyjnych dających wówczas zatrudnienie prawie połowie miejscowej społeczności. Władze doszły do wniosku, że „w tak trudnej sytuacji bez sprawnej i wspomagającej przedsiębiorczość administracji miasto może się nie podnieść, a marka dobrego urzędu może skutecznie przyciągać nowych inwestorów” (wywiad wz1).

Wdrożenie systemów i narzędzi zarządzania, będących *novum* w funkcjonowaniu urzędu, wymaga od liderów umiejętnego zarządzania zmianą. Zgodnie z teorią Kurta Lewina sukces wprowadzanych zmian determinuje m.in. zdolność przywódców do przekonywania i informowania o wartości, jakie zmiany mają dla funkcjonowania organizacji, oraz umocnienie tych, które zostały już wprowadzone. Pracownicy powinni być świadomi potrzeby doskonalenia i rozwoju organizacji, a także mieć zapewniony udział w tworzeniu tych zmian. W dzierżoniewskim urzędzie miasta zasady te są stosowane w praktyce – przedstawiciele poszczególnych referatów biorą udział w procesie opracowywania procedur i dostosowywania konkretnych narzędzi zarządzania do specyfiki wykonywanej pracy i wynikających z niej potrzeb. Zapewnienie partycypacji urzędników w tworzeniu procedur wzmacnia poczucie współodpowiedzialności i minimalizuje niechęć do ich realizowania.

Skuteczność wykorzystywania narzędzi zarządzania przekładająca się na sprawną realizację projektów dofinansowanych z UE jest ściśle związana ze stopniem ich rzeczywistej funkcjonalności. Jak zaznaczają osoby zatrudnione w urzędzie, „procedury muszą być żywe” (wywiad wz4), dlatego też konieczny jest monitoring stosowanych narzędzi: sprawdzanie konkretnych zapisów w praktyce projektowej, wprowadzanie poprawek w razie wykrycia niefunkcyjnych rozwiązań, analizowanie wyników audytów wewnętrznych i ewaluacji. Jest to szczególnie ważne w początkowych fazach stosowania konkretnych systemów, kiedy to należy m.in. „zwrócić uwagę na «styki międzywydziałowe» – obszary, w których potencjalnie nakładają się kompetencje dwóch lub więcej działów” (wywiad zw2).

Warto jednak podkreślić, że kluczowe czynniki sukcesu we wdrażaniu narzędzi z obszaru NPM w urzędach nie leżą tylko po stronie władz samorządowych – ich wizji, zdolności organizacyjnych, umiejętności zmotywowania pracowników czy determinacji, lecz uwarunkowane są także ciągłością władzy lub chęcią kontynuacji prac w tym zakresie przez nowych liderów. Systemy i narzędzia zarządzania, aby były skuteczne, muszą być wdrażane w ramach szerszego planu usprawniania pracy urzędu. Proces ich wdrażania wymaga czasu, „przetestowania” pewnych rozwiązań, dopasowania ich do specyfiki instytucji i w końcu zaakceptowania przez pracowników, co może wykroczać poza okres jednej kadencji władz samorządowych.

Czy stosowane narzędzia i procedury wpływają na merytoryczną jakość projektów, czy mogą tylko usprawnić proces ich wykorzystania (zagwarantować terminowość, dyscyplinę budżetową itp.)?

Ocena jakości projektów jest sprawą niezwykle trudną, która mimo że była przedmiotem dotychczasowych badań ewaluacyjnych, nie została w sposób przejrzysty zoperacjonalizowana⁵. Trudność w odpowiedzi na pytanie, czy dany

⁵ Zob. np. *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*, Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o., 2010.

projekt jest jakościowy, tkwi przede wszystkim w kwestii związanej z celami, jakie realizuje, oraz potrzebami, jakie zaspokaja w kontekście jednostki terytorialnej jako całości. Na przykład projekt doprowadzenia szerokopasmowego Internetu może zostać oceniony wysoko pod kątem jakości ze względu na wpływ na rozwój lokalny, ale ocena ta może mieć wymiar subiektywny, jeżeli w danej gminie istnieje wiele innych pilniejszych z punktu widzenia mieszkańców potrzeb inwestycyjnych (np. brak kanalizacji, niski standard dróg lokalnych itp.).

Wydaje się więc, że jakość projektów i ich wartość dla społeczności lokalnej może zostać zweryfikowana na podstawie spójności z jasną i rzetelną wizją rozwoju władz samorządowych. Kluczowy jest zatem sposób opracowania takiej strategii, która – aby spełniać kryterium realizowanych w jej ramach projektów – powinna powstać przy aktywnym udziale mieszkańców, przedstawicieli sektora prywatnego, organizacji pozarządowych oraz z wykorzystaniem pomocy eksperckiej. Odpowiednie „wyważenie” potrzeb i propozycji tych grup może stanowić gwarancję jakości realizowanych przez gminę projektów. Wypaczenie procesu tworzenia strategii (dokumentu, na podstawie którego opracowywane są finansowe dokumenty operacyjne, tj. wieloletnie plany inwestycyjne) zdarza się często w polskich samorządach lokalnych – powszechne jest np. zlecenie przygotowania dokumentów strategicznych firmom konsultingowym, używającym niejednokrotnie „szablonów” nieprzystających do rzeczywistych uwarunkowań rozwojowych danej gminy. Strategie nierzadko są zbiorem nawet kilkudziesięciu „priorytetów”, co samo w sobie jest zaprzeczeniem idei planowania strategicznego, u podstaw którego leży umiejętność dokonania wyboru między pewnymi opcjami oraz odpowiednia ich hierarchizacja. W innych przypadkach strategię są odzwierciedleniem wizji rozwojowej wójtów i burmistrzów, którzy niejednokrotnie bezpodstawnie uważając się za doskonałych strategów, nie korzystają z rad i pomysłów innych, umniejszają rolę konsultacji społecznych i mimo wymogów ustawowych nie uwzględniają zgłaszanych w ich ramach uwag. Część przedstawicieli władz lokalnych uznaje strategię rozwoju lokalnego za dokument bez większej wartości – tzw. podkładkę niezbędną w procesie ubiegania się o fundusze zewnętrzne (Bielecka 2006).

Planowanie strategiczne nie jest łatwe – to twórczy proces identyfikowania i podejmowania najistotniejszych działań z punktu widzenia mocnych i słabych stron jednostki oraz szans i zagrożeń w jej otoczeniu (Sorkin, Ferris, Hudak 1984, cyt. za: So, Getzels 1988, s. 406). Według Marka Ziółkowskiego (2000) w procesie tym istotnych jest kilka kwestii, takich jak skoncentrowanie się na wybranych, kluczowych dla rozwoju, zagadnieniach oraz działanie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych rezultatów. Opracowanie strategii – głównego dokumentu planistycznego gmin – powinno opierać się na zasadach *governance*, a więc przebiegać przy zapewnieniu możliwie najszerszej, aktywnej partycypacji wszystkich zainteresowanych podmiotów i grup.

Powyższe rozważania mają na celu udowodnienie, że źródeł jakości realizowanych projektów należy szukać w jakości dokumentów strategicznych, dlatego też niebagatelny wpływ wywierają tu procedury opracowywania strategii. Pojawia się więc pytanie, na ile systemy i narzędzia zarządzania jakością mogą

zagwarantować merytoryczną wartość dokumentów strategicznych wpływających ostatecznie na jakość realizowanych w jej ramach projektów.

Opisywany przypadek Dzierżoniowa wskazuje, iż wykorzystanie narzędzi zarządzania może się przełożyć zarówno na jakość tworzonych dokumentów (strategicznych i projektowych) oraz wysoką skuteczność fazy wdrażania przedsięwzięć, jak też na satysfakcję odbiorców końcowych. Wynika to z faktu, że narzędzia zarządzania jakością zapewniają holistyczne podejście do organizacji i podejmowanych przez nią działań – koncentrują się na kwestiach wewnątrzorganizacyjnych: jasnym określeniu celów, monitorowaniu osiąganych wyników, zaangażowaniu pracowników, oraz na otoczeniu: satysfakcji klienta, partnerstwie i odpowiedzialności społecznej.

Systemy zarządzania jakością i narzędzia wspomagające zarządzanie projektami instytucjonalizują udział otoczenia (końcowych odbiorców) w działaniach podejmowanych przez samorząd. W analizowanym przypadku udział ten dotyczy kilku obszarów, które w sposób bezpośredni lub pośredni związane są z realizacją projektów współfinansowanych przez UE i mogą wpływać na podwyższanie ich jakości przez zadbanie o ich większą użyteczność⁶. Na poziomie strategicznym chodzi tu o podejmowanie szerokich, systematycznych konsultacji społecznych: w ramach monitoringu i ewaluacji strategii rozwoju lokalnego wśród mieszkańców przeprowadzane są ankiety oceniające jakość życia i osiągnięcie zakładanych w strategii celów, ale także mające na celu określenie mocnych i słabych stron urzędu gminy oraz identyfikację zadań inwestycyjnych na najbliższe lata. Mieszkańcy mogą również, w wyznaczonych procedurą terminach, co roku składać wnioski odnośnie do aktualnych potrzeb, o które powinien zostać zaktualizowany Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) bądź które powinny zostać zrealizowane w danym roku budżetowym w ramach środków bieżących. Jeżeli w danym momencie zmieniają się priorytety mieszkańców, pojawiają się nowe potrzeby, WPI może ulec zmianie.

Interesariusze są także włączani w prace nad konkretnymi projektami, o których dofinansowanie ze środków UE (poziom operacyjny, projektowy) starają się władze. W momencie inicjowania prac nad danym projektem inwestycyjnym procedury zarządzania nim nie tylko przewidują spotkania z zainteresowanymi, lecz także umożliwiają indywidualny wgląd w koncepcję projektową dostępną w biurze obsługi klienta, o czym mieszkańcy i inne podmioty (firmy, organizacje pozarządowe) są informowani i do czego są zachęceni. Procedury przewidują ponadto ich udział w dalszych etapach procesu inwestycyjnego. Na przykład zakłada się czynne uczestnictwo ostatecznych beneficjentów projektu w fazie inwestycyjnej w ramach cotygodniowych zebrań zespołu projektowego, na których rozważane są rozwiązania decydujące o funkcjonalności i użyteczności danego przedsięwzięcia.

⁶ W tym przypadku użyteczność i trafność rozumiana jest, zgodnie z przyjętymi przez KE kryteriami ewaluacyjnymi stosowanymi przy ocenie interwencji publicznych, jako stopień spełnienia oczekiwań i zaspokojenia potrzeb ostatecznych beneficjentów (grup docelowych) korzystających z danej inwestycji czy przedsięwzięcia.

Oprócz procedur zapewniających czynny udział społeczności lokalnej do zapewnienia wysokiej jakości realizowanych projektów niewątpliwie przyczyniają się takie narzędzia, jak monitoring i cykliczna ewaluacja, którym poddawane są dokumenty strategiczne jednostki samorządowej. Skuteczność i użyteczność tych narzędzi, które *nota bene* wciąż są stosowane w jednostkach samorządowych w bardzo ograniczonym zakresie (zob. Perek-Białas, Worek 2008, s. 21–22), zależy jednak od systematyczności dokonywanych przeglądów i ocen oraz stopnia, w jakim władze są skłonne do bieżącego wdrażania rekomendacji z badań prowadzonych w ramach ewaluacji.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że wpływ stosowania w danej jednostce samorządowej narzędzi wpisujących się w nurt NPM (w tym systemy zarządzania jakością i metodyki zarządzania projektami) na wykorzystanie funduszy unijnych, choć nie jest istotny w fazie aplikowania, może stać się kluczowy dla sprawnej realizacji i zapewnienia jakości projektów.

Studium przypadku wykazało, że stosowanie narzędzi z zakresu zarządzania projektami usprawnia proces ich wdrażania, a ponadto może generować znaczne oszczędności finansowe. Wśród najbardziej przydatnych narzędzi wpisujących się w ideę stosowania metodyki zarządzania projektami należy wymienić procedury zarządzania ryzykiem, rejestr doświadczeń, rozpisanie ról i funkcji projektowych oraz narzędzia usprawniania i wzmacniania współpracy. Wdrażanie metodyk zarządzania projektami w przypadku przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych jest tym bardziej uzasadnione, że ich realizacja wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, wynikającym ze specyficznych wytycznych (np. odnośnie do dyscypliny budżetowej, zagrożenia karami za nieterminowość realizacji kolejnych etapów itp.), które nie występują w inwestycjach prowadzonych na bazie funduszy samorządowych i w których władze mają znacznie więcej swobody w realizacji. Należy pamiętać, że niepowodzenia przy realizacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków unijnych mogą, w najgorszym wypadku, skutkować decyzją o konieczności zwrotu całości dotacji.

Skuteczność stosowania narzędzi zarządzania jakością i projektami w praktyce warunkuje szereg czynników: klarowna wizja, silna pozycja i determinacja liderów, odpowiednie zmotywowanie pracowników i ich przekonanie co do zasadności i praktyczności stosowanych narzędzi, a także ciągłe uaktualnianie i dopasowywanie stosowanych procedur do zmieniających się warunków zapewniające ich funkcjonalność. Wdrożenie narzędzi ułatwiających proces realizacji projektów dofinansowanych z UE powinno być częścią szerszego procesu ukierunkowanego na podnoszenie jakości funkcjonowania samorządu i w związku z tym wymaga z jednej strony konsekwencji w podejmowaniu działań (czemu niewątpliwie sprzyja ciągłość władzy), a z drugiej – po prostu czasu.

Należy podkreślić, że choć posiadanie przez urząd certyfikatów wdrożenia systemów jakości czy stosowania metodyk zarządzania projektami nie znajduje obecnie przełożenia na decyzje o przyznaniu dotacji (do tej pory nie istniało takie

kryterium oceny wniosków w procesie ubiegania się o środki pomocowe UE przez samorząd), sytuacja już wkrótce może ulec zmianie. Przed nami kolejny okres programowania przewidziany na lata 2014–2020, w którym obowiązywać będą nowe dokumenty programowe i wytyczne. Niewykluczone, że na ocenę wiarygodności i rzetelności samorządów na etapie aplikowania o fundusze unijne wpłynę fakt wdrożenia ISO, EFQM lub innych sprawdzonych narzędzi zarządzania, tak jak ma to miejsce w przypadku wniosków przedsiębiorców w obecnej perspektywie budżetowej.

Literatura

- Bielecka D., 2006, „Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 83–106.
- Nowak J.F., 2006, „Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny”, *Prace Habilitacyjne*, nr 25, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Perek-Białas J., Worek B., 2008, „Ewaluacja w jednostkach samorządu terytorialnego: zastosowanie, możliwości i ograniczenia”, w: M. Grzywa, K. Łukasiewicz (red.), *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, Kraków: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji.
- Samulowski W., 2007, „Pasywność w ocenie byłego samorządowca”, w: W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz (red.), *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN, t. CXVII, Warszawa: KPZK PAN.
- So F., Getzels J., 1988, *The Practise of Local Government Planning*, Washington DC: ICMA Training Institute.
- Sorkin D., Ferris N., Hudak J., 1984, *Strategies for Cities and Countries: A Strategic Planning Guide*, Washington DC: Public Technology Inc.
- Swianiewicz P., 2007, „Skąd bierze się pasywność?”, w: W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz (red.), *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN, t. CXVII, Warszawa: KPZK PAN.
- Wilson J., Doig A., 2000, „Local government management. A model for the future”, *Public Management*, nr 2(1), s. 57–83.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Difin.
- Wyrozębski P., 2008, „Zarządzanie wiedzą projektową – techniki gromadzenia doświadczeń projektowych”, *E-mentor*, nr 3(25), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/25/id/558>.
- Ziółkowski M., 2000, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Warszawa: Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności.

QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS AND EFFECTIVE USE OF EU FUNDS

The paper focuses on issues related to the impact of quality management in local government at the municipal level on the use of EU funds supporting local development. Poland is one of the greatest beneficiaries of structural funds provided for regional development and strengthening cohesion within the

Community. Local governments are one of the groups which absorbed most of the funds for 2007–2013.

The paper describes how and to what extent the implementation of New Public Management tools in local government administration can guarantee efficient use of EU funds. Three areas of such impact are taken into consideration – the amount of acquired funds, efficient implementation of the projects co-financed by the EU, and the quality of these projects.

Key words: EU funds, quality management, local governments' projects