



**Jarosław Bober**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej  
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej  
jaroslaw.bober@uek.krakow.pl

**Michał Kudłacz**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej  
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej  
michal.kudlacz@uek.krakow.pl

**PODNOSZENIE ATRAKCYJNOŚCI  
LOKALIZACYJNEJ MAŁYCH MIAST W OPARCIU  
O WSPÓŁCZESNE PROGRAMY ROZWOJU  
INSTYTUCJONALNEGO ORAZ METODY  
ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ  
W SAMORZĄDACH**

**Streszczenie:** W artykule przeanalizowano kwestię podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej małych miast w Polsce poprzez analizę potencjału instytucjonalnego gmin. Celem badawczym jest analiza wpływu współczesnych programów rozwoju instytucjonalnego oraz metod zarządzania jakością w małych miastach w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem metody PRI, która została szczegółowo opisana w samym artykule. Jako przykład stosowania tej metody w małych miastach przedstawiono miasto Sochaczew, które z powodzeniem od wielu lat stosuje metodę PRI.

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej, rozwój instytucjonalny, metody zarządzania jakością w gminach.

**JEL Classification:** H70.

## **Wprowadzenie**

Podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej terytoriów jest jednym z kluczowych zadań władz samorządowych niezależnie od ich zasobów i barier rozwojowych. Obowiązek świadomego, racjonalnego i efektywnego prowadzenia działań władz samorządowych dotyczy nie tylko realizacji zadań własnych, których wykonywanie jest ich niezbywalnym obowiązkiem, ale również podnosze-

nia konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego. Władze samorządowe są zobligowane do wykorzystywania wszelkich możliwości, które będą podnosić terytorialną konkurencyjność. Powstało wiele prac naukowych dotyczących narzędzi podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej odnoszących się do oddziaływania na podmioty zewnętrzne [zob. np. Hausner (red.), 2007], jednak w przekonaniu autorów, istnieją poważne rezerwy w zakresie działań samego urzędu. Celem badawczym jest zatem przegląd rozwiązań służących optymalnemu zaprogramowaniu funkcjonowania urzędów w taki sposób, aby możliwie najbardziej efektywnie wykorzystywać posiadane zasoby terytorialne oraz pokonywać bariery rozwojowe. Artykuł stanowi również próbę odpowiedzi na istotne pytanie: czy i na ile polskie samorządy posiadają instytucjonalną zdolność do implementowania rozwiązań charakterystycznych dla wyspecjalizowanych narzędzi zarządzania publicznego tak, aby działania polskich samorządów w tym kierunku stały się powszechne. Chociaż wnioski, które autorzy przedstawiają na końcu tekstu, będą odnosić się do niemal wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (być może z wyjątkiem miast zamieszkałych przez ponad 0,5 mln obywateli, ponieważ ze względu na złożoność procesów rozwojowych zachodzących wewnątrz wymykają się standardowym konstatacjom), szczególną uwagę zostaną podjęte małe gminy miejskie. Chodzi zatem o odpowiedź na pytanie, na ile burmistrzowie miast wraz z podległymi mu jednostkami miejskimi są w stanie poprzez efektywne zarządzanie swoimi zasobami instytucjonalnymi poprawiać atrakcyjności lokalizacyjną miast.

## **1. Konkurencyjność terytorialna w ujęciu teoretycznym**

Wspomnianą powyżej atrakcyjnością lokalizacyjną miast, zwaną inaczej konkurencyjnością terytorialną, możemy nazwać poziom atrakcyjności miasta z punktu widzenia obecnych i potencjalnych mieszkańców, turystów oraz przedsiębiorców. Innym ujęciem konkurencyjności terytorialnej są świadome, efektywne oraz racjonalne działania administracji samorządowej na rzecz maksymalizacji społeczno-gospodarczych korzyści. Konkurencyjność terytorialna wynika z dwóch aspektów: naturalnych, dynamicznych i żywiołowych procesów rozwojowych, odbywających się poza działaniami administracji publicznej i polityki rozwoju. W ramach pierwszego elementu możemy wymienić przykładowo: położenie, ukształtowanie terenu, dostęp do morza, zasoby naturalne, jak również politykę państwa (np. budowę autostrady lub drogi ekspresowej przechodzącej obok miasta), a także dziedzictwo historyczne. Dlatego też, używając kolokwialnego określenia, możemy stwierdzić ogólnie, że miasta różnią się między

sobą potencjałem naturalnym, wyznaczającym zainteresowanie mieszkańców, turystów czy przedsiębiorców dzięki „hojności matki natury”.

Bogate zasoby, a tym samym wysoka atrakcyjność lokalizacyjna może być powodować, że niezależnie od stopnia zaangażowania władz samorządowych oraz efektywności ich działań na rzecz podnoszenia konkurencyjności, terytorium jawi się jako atrakcyjne do zamieszkania, odwiedzenia lub zainwestowania. Jednakże począwszy od XXI w., władze samorządowe zaczęły coraz silniej dostrzegać, że działania gmin nie mogą dotyczyć jedynie zapewniania indywidualnych i zbiorowych potrzeb obywatelskich – choć to niezwykle istotne podstawowe zadanie władz samorządowych, ale muszą również działać na rzecz rozwoju swojego terytorium. Jest to o tyle ważne, że wszyscy funkcjonujemy w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów. Nawet bogate w potencjał naturalny gminy rozumieją, że wyczerpywalnym zasobem są nie tylko pieniądze, ale ludzie, przedsiębiorcy i turyści, których jest ograniczona ilość i którzy mogą raz w danym czasie wybrać miejsce (miasto), w którym zdecydują się zamieszkać i dzielić się swoimi zasobami (kapitał ludzki, podatki, wydatki). Na ogół świadome, racjonalne i efektywne działania władz miejskich na rzecz podnoszenia konkurencyjności kojarzone są z planowaniem rozwoju w obszarze społeczno-gospodarczym, przestrzennym i finansowym. Jest to oczywiście prawda: strategia rozwoju gminy wraz z miejskimi programami operacjonalizującymi strategiczne kierunki rozwoju, a ponadto: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gminny program rewitalizacji i inne programy określające działania na rzecz planowania przestrzennego wraz z dokumentami finansowymi mogą pomóc w podjęciu decyzji dotyczących optymalnych kierunków rozwoju miasta. Za optymalne kierunki uważa się przede wszystkim te, które bazują na kluczowych zasobach lub też pozwalają na niwelowanie najważniejszych barier rozwojowych.

Jednakże w warunkach dynamicznie rozwijającej się konkurencyjności terytorialnej, samorzady muszą wykorzystywać każdą nadarzającą się okazję do poprawy funkcjonowania gminy z myślą o uszczęśliwianiu kluczowych odbiorców usług społecznych, którzy dzięki temu nie tylko nie zechcą wyjechać z miasta (ujemne saldo migracji, zmniejszająca się liczba turystów, „uciekający” inwestorzy to pierwsze objawy samonapędzającej się recesji gospodarczej w wymiarze lokalnym). Jedną z możliwości jest analiza potencjału instytucjonalnego gminy w odniesieniu do urzędu oraz jednostek miejskich. W przekonaniu autorów, efektywna polityka na rzecz rozwoju lokalnego rozpoczyna się w urzędzie i jeśli faktycznie ma być efektywna, powinna być przeprowadzona w zgodzie z wypróbowanymi metodami analizy potencjału instytucjonalnego gminy, o czym więcej poniżej.

## 2. Narzędzia analizy potencjału instytucjonalnego urzędów – ujęcie modelowe

Administracja samorządowa poprzez swoje działania jest zdolna do oddziaływania na każdy rodzaj podmiotów zewnętrznych: publiczne, prywatne, pozarządowe; generujące podaż wiedzy, przyczyniające się do rozwoju gospodarczego, społecznego, przestrzennego i kulturowego.

Jednym z kluczowych czynników służących rozwojowi wspólnot lokalnych jest sprawna i efektywna administracja samorządowa – administracja, która inicjuje i wspiera działania na rzecz poprawy świadczenia usług publicznych, 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, stosowanie zasad partnerstwa oraz udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi. Odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala samorządom terytorialnym świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych.

Analizując istotę pojęcia zdolności organizacyjnej i instytucjonalnej samorządów lokalnych do podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej, należy stwierdzić, iż o sukcesie samorządów decyduje aktywność i poszukiwanie ulepszeń co najmniej w kilku obszarach, m.in.:

- umiejętność inwentaryzacji wątków zadaniowych możliwych do podjęcia w ramach poszczególnych obszarów,
- umiejętność dostrzeżenia własnych zasobów, obszarów, które są „miastotwórczymi” lub „regionotwórczymi”,
- umiejętność inwentaryzacji wątków zadaniowych możliwych do podjęcia w ramach poszczególnych obszarów,
- umiejętność wyboru tych wątków zadaniowych, które – biorąc pod uwagę cechy swoiste terytorium będą najbardziej efektywne.

W Polsce w zasadzie istnieją dwie uznane metody analizy potencjału instytucjonalnego gmin. Pierwszą z nich jest ugruntowany w przestrzeni europejskiej model Wspólnej Metody Oceny (*Common Assessment Framework* – CAF). Drugą zaś – adresowana wprost do polskich samorządów metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI).

Pierwsza z metod – CAF – to zgodnie z oficjalnym podręcznikiem metody „[...] narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, opracowane przez sektor publiczny dla sektora publicznego, zainspirowane Modelem Doskonałości Euro-

pejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM®)” [CAF, 2013]. Początki CAF to rok 2000 i inicjatywa Europejskiej Sieci ds. Administracji Publicznej. Podstawą metody CAF jest przyjęcie założenia, że doskonałe wyniki organizacji osiągane są poprzez przywództwo ukierunkowane na strategię, a także planowanie, pracowników, partnerstwo i zasoby oraz procesy. Obszary te stanowią pięć z dziewięciu analizowanych kryteriów w ramach CAF i stanowią o tych praktykach zarządczych organizacji, które dotyczą potencjału. Cztery pozostałe kryteria samooceny CAF dotyczą wyników działalności organizacji, skupiając się na: wynikach w relacjach z pracownikami, wynikach w relacjach z klientami i obywatelami, wyniki w zakresie odpowiedzialności społecznej oraz tzw. kluczowe wyniki. Kryteria te (podzielone na 28 kryteriów szczegółowych) podlegają ocenie, która w przypadku kryteriów potencjału dotyczy działań organizacji i jej podejścia do zadań natomiast w przypadku kryteriów wynikowych ocena opiera się na pomiarach postrzegania organizacji oraz ocenie wskaźników działalności. Dostępny opis metody<sup>1</sup> obejmuje zarówno opis samego procesu oceny jednostki, jak i szczegółowe przykłady czy punktację pomocną w procesie oceny oraz umożliwiającą dokonywanie porównań z innymi organizacjami.

CAF jest metodą uniwersalną, którą stosują różnego typu instytucje publiczne (np. szkoły, administracja centralna, skarbowa czy samorządowa). Lista jej użytkowników z każdym rokiem jest szersza, a według ostatnich dostępnych danych z marca 2015 r. obejmowała 2977 zarejestrowanych w bazie użytkowników z 51 państw oraz np. instytucji europejskich, z czego 325 użytkowników to instytucje polskiej administracji publicznej [www 1].

Drugą metodą pozwalającą na przegląd zarządzania jednostką terytorialną i usprawnienie zarówno samego zarządzania, jak też realizowanych działań (w tym oczywiście także usług publicznych), jest metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Metoda PRI została opracowana i przetestowana w latach 2000-2003 oraz zaktualizowana w roku 2011 oraz ponownie w 2013. Ta ostatnia modyfikacja pozwoliła na włączenie do metody oceny stanu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Przesłankę dla opracowania metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego stanowiło przekonanie, że jednym z kluczowych czynników służących rozwojowi wspólnot lokalnych jest sprawna i efektywna administracja samorządowa. Administracja, która inicjuje i wspiera działania na rzecz poprawy świadczenia usług publicznych, jakości życia mieszkańców oraz rozwoju lokalnego. Aby samorzady mogły wypełniać zadania w tym zakresie na miarę istniejących i pojawiających się potrzeb, ko-

---

<sup>1</sup> Jego polskie tłumaczenie to wskazany już dokument *Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę* [CAF, 2013], dostępny na stronie: <http://caf.kprm.gov.pl/pliki-do-pobrania>.

nieczne 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 samorządom terytorialnym świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych [Bober (red.), 2011, s. 8].

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego została oparta na powtarzającej się sekwencji działań, która obejmuje:

- 1) diagnozę poziomu rozwoju – prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej jednostki samorządowej,
- 2) projektowanie zmian instytucjonalnych, tj. identyfikację i zaplanowanie działań doskonalących funkcjonowanie jednostki oraz poziom świadczonych usług (plan rozwoju),
- 3) realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego,
- 4) ocenę efektów – realizowaną poprzez ponowną ocenę poziomu rozwoju instytucjonalnego.

Zakres analizy rozwoju instytucjonalnego (Analiza RI) ma kompleksowy charakter i obejmuje szerokie spektrum działań samorządów lokalnych. W wymiarze praktycznym można mówić o dwóch poziomach interwencji PRI wpływających na konkurencyjność. Na poziomie ogólnym zapewnienia sprawnej organizacji i funkcjonowania administracji samorządowej, zdolnej do planowania polityk i programów podnoszących konkurencyjność i umożliwiających efektywną realizację przedsięwzięć w tym zakresie. W szczególności działania tego rodzaju są obecne w kryterium Przywództwo oraz kryteriach kadrowych. Nie bez wpływu na poziom zarządzania jednostką mają także działania identyfikowane i podejmowane w ramach kryteriów związanych z zarządzaniem finansami, procesami, projektami oraz oczywiście w ramach zarządzania strategicznego. Drugi wymiar to poziom poszczególnych problemów i zagadnień istotnych z punktu widzenia konkurencyjności. Należy tu przede wszystkim wskazać na kryteria dotyczące działań w sferze rozwoju gospodarczego, doskonalenia usług publicznych, zarządzania przestrzenią czy wreszcie dotyczące partycypacji i komunikacji społecznej oraz nawiązywania i realizacji współpracy z innymi podmiotami. Oczywiście nie można tu mówić o rozłączności oddziaływania tych kryteriów na poszczególne poziomy. Ich kompleksowa analiza, zaplanowanie działań i w konsekwencji realizacja nowych czy doskonalenie stosowanych wcześniej narzędzi i instrumentów stanowić będzie w konsekwencji o poziomie rozwoju (gospodarczego, społecznego, infrastrukturalnego) jednostki terytorialnej i jej poziomie konkurencyjności.

Od 2010 r. metoda PRI została zastosowana w przeszło 100 polskich samorządach lokalnych. Znaczna część z tych jednostek przeszła co najmniej pełny cykl PRI (analiza – plan – wdrożenie – powtórna analiza). Warto przyrzeć się wynikom analiz instytucjonalnych, które z jednej strony diagnozują stan rozwoju instytucjonalnego polskich samorządów (co w istotnej mierze determinuje ich zdolność do konkurowania) oraz pozwalają na identyfikację deficytów i zdefiniowanie potrzeb w tym zakresie.

Pytania w ramach metody PRI są uporządkowane w ramach pięciu stadiów zarządzania. Im wyższe stadium jednostka osiąga, tym więcej warunków musi spełniać. Przy czym metoda zakłada kumulację warunków tzn. aby osiągnąć stadium 3, muszą zostać spełnione wszystkie warunki stadiów poprzedzających oraz stadium 3<sup>2</sup>. I to właśnie treść warunków (ich postanowienia) wskazuje na podejmowanie (bądź nie) działań służących wspieraniu konkurencyjności czy rozwojowi gospodarczemu jednostek terytorialnych. Analiza zakresu i postanowień warunków rozwoju instytucjonalnego pozwala na wskazanie w tej metodzie cech właściwych podejściu instrumentalnemu do reformowania administracji publicznej (właściwe dla reform sektora publicznego pierwszej generacji) oraz charakterystycznych dla drugiej generacji reform, a więc reprezentujących podejście systemowe, wskazanych przez Bovairda i Löfflerma [Mazur, 2011].

Prezentowane poniżej średnie wyniki oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego w gminach<sup>3</sup>, przedstawione w układzie obszarów zarządzania wyraźnie wskazują na przeciętny poziom ich rozwoju instytucjonalnego (wartości liczbowe od 1,99 do 2,63 dla 5-stopniowej skali, co zaprezentowano na wykresie 1). Stanowi to istotne wyzwanie w zakresie podnoszenia potencjału instytucjonalnego w polskich JST. Dane te określają poziom zaawansowania instytucjonalnego małych miast w Polsce, a w ramach kolejnego kroku, władze małych miast planują ulepszenia w jednostkach samorządowych poprzez określanie tzw. stadium optymalnego (a więc tego miejsca na pięciostopniowej skali, gdzie jednostka powinna znaleźć się w perspektywie kilku lat). Wartości stadiów optymalnych (są to wartości deklaratywne) w przebadanych gminach miejskich w Polsce bez udziału miast na prawach powiatu przyjmują wartości od 2,84 do 3,36, co z jednej strony świadczy o dostrzeganiu potrzeby doskonalenia podejmowanych dzia-

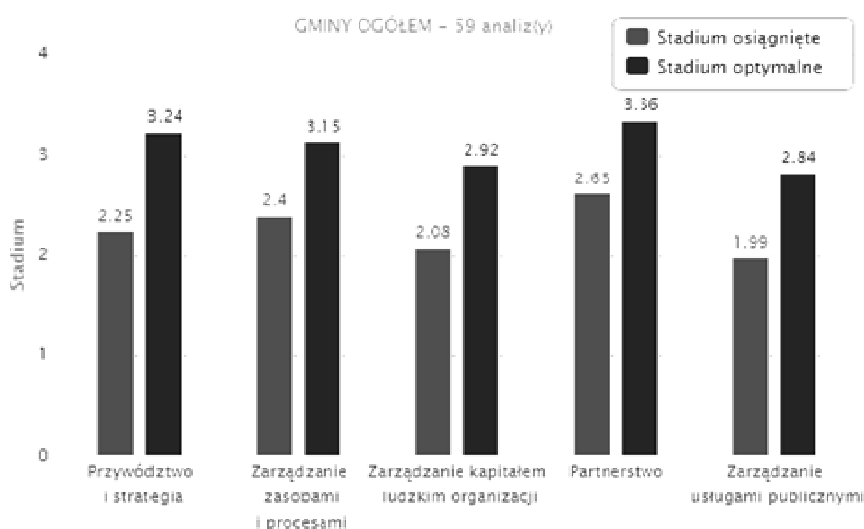
---

<sup>2</sup> Szczegółowy opis metody PRI i jej stosowania dostępny jest w publikacji [Bober (red.), 2011], natomiast opisy kryteriów oraz warunki analizy znaleźć można w dokumentach Analiza Instytucjonalne Gminy oraz Analiza Instytucjonalna Powiatu. Materiały te są dostępne na stronie [www.pri.msap.pl](http://www.pri.msap.pl).

<sup>3</sup> Dane pochodzą z wyników analiz instytucjonalnych zrealizowanych w ramach projektu Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach w 59 gminach.

łań, z drugiej zaś pokazuje, że tylko nieliczne samorządy podnoszą poprzeczkę wysoko, uznając jako właściwe i pożądane stadium piąte, wymagające w przypadku wszystkich kryteriów dla jego osiągnięcia realizacji wielu (często cyklicznych) przedsięwzięć. Oczywiście ocena tego stanu rzeczy nie może być jednoznacznie negatywna. Często przyczyną tak zakreślonych zamierzeń rozwojowych jest rzetelnie przeprowadzona analiza kosztów i korzyści. W części przypadków (szczególnie małych, wiejskich samorządów) dążenie do stadium piątego było by na tym etapie rozwoju po prostu nieefektywne. Metoda daje taką właśnie możliwość (analiza i określenie tego co w chwili obecnej jest optymalne dla JST), pozwalając w kolejnych cyklach stosowania metody „podnosić poprzeczkę” w miarę pojawiających się potrzeb i możliwości.

**Wykres 1.** Średnie wyniki analizy w pięciu obszarach zarządzania



Źródło: Baza benchmarkingowa PRI [www 2].

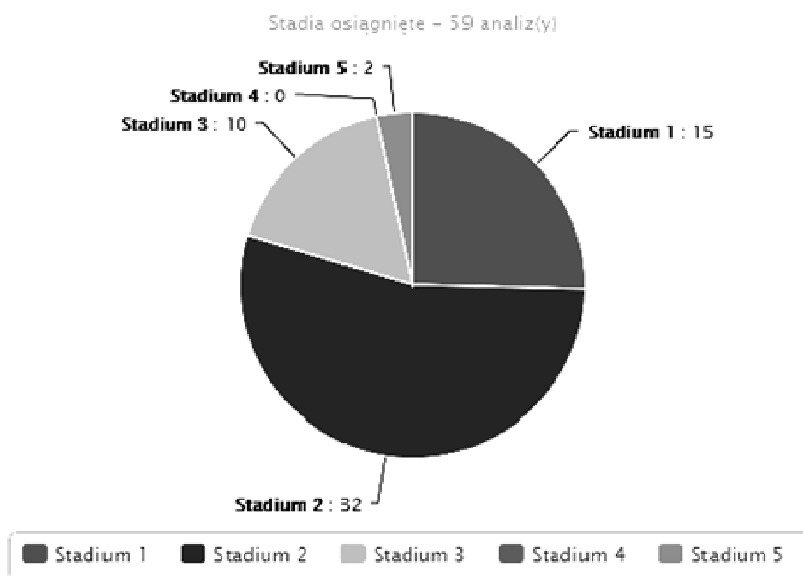
Z uwagi na fakt, że ramy objętościowe artykułu nie pozwalają na pełną analizę poszczególnych kryteriów (i działań, jakie w ich ramach powinny być podejmowane), poniżej bliższej analizie zostanie poddane kryterium związane z wymiarem szczegółowym działań na rzecz tworzenia możliwości i przewag konkurencyjnych, jakim jest wspieranie rozwoju gospodarczego (kryterium 19 analizy rozwoju instytucjonalnego gmin). W ramach tego kryterium, wykres 2, pokazujący liczbę gmin, które poprzez samoocenę określiły osiągnięte stadium rozwoju, wyraźnie wskazuje na dość podstawowy poziom zaangażowania we wspieranie rozwoju gospodarczego. Aż 80% samorządów znajduje się na dwóch



pierwszych stadiach rozwoju. Patrząc na warunki właściwe dla tych stadiów w ramach w ramach wspierania rozwoju gospodarczego w gminach, możemy stwierdzić, że:

- Samorządy realizują działania zgodnie z przepisami prawa (stadium 1).
- Ich strategie rozwoju określają działania podejmowane na rzecz rozwoju gospodarczego, a gminy stosują ograniczoną liczbę narzędzi w ramach polityki rozwoju gospodarczego, jedynie w ramach 2 z 8 wskazanych w tym zakresie kategorii [por. Analiza instytucjonalna gminy, 2011, s. 102-106]. Wskazane kategorie działań wspierających rozwój gospodarczy to: (1) udostępnianie powierzchni do prowadzenia działalności, (2) uzbrajanie terenów inwestycyjnych, (3) pomoc doradcza lub szkoleniowa, (4) preferencje podatkowe, (5) ułatwianie dostępu do finansowania, (6) programy rozwoju zasobów ludzkich na terenie gminy, (7) działania marketingowe i promocyjne oraz (8) programy i inicjatywy wspierające rozwój przedsiębiorczości.
- Nieco ponad połowa analizowanych samorządów (54%) posiada dedykowany rozwojowi gospodarczemu program (czy też plan operacyjny strategii) oraz informuje mieszkańców o jego postanowieniach i realizacji.

Wykres 2. Obszar V – Zarządzanie usługami publicznymi: Kryterium 19



Źródło: Baza benchmarkingowa PRI [www 2].

W tej grupie samorządy realizują działania z zakresu co najmniej 3 ze wskazanych powyżej kategorii. Zaledwie dwie jednostki (będące na stadium 5) w tym kluczowym dla rozwoju obszarze realizują działania w ramach co najmniej 5 z 8 promowanych przez PRI kategorii oraz podejmują inne działania do których metoda zalicza:

- zabezpieczenie środków na realizację programu rozwoju gospodarczego w wieloletnich planach finansowych i inwestycyjnych,
- monitorowanie i ocenę realizacji programu rozwoju gospodarczego,
- prowadzenie cyklicznych ocen efektów całokształtu działalności w zakresie rozwoju gospodarczego<sup>4</sup>,
- koordynację działań z innymi samorządami,
- doskonalenie działań (w wyniku cyklicznych ocen) oraz działania benchmarkingowe.

### **3. PRI jako metoda poprawy potencjału instytucjonalnego gminy Sochaczew**

Wykorzystanie metody PRI dla poprawy zarządzania jednostką samorządową oraz efekty dla rozwoju jednostki (poprawy jej konkurencyjności) warto prześledzić na konkretnym przykładzie. Do analizy wybrano gminę miejską Sochaczew, która wdrażała metodę PRI w latach 2010-2011<sup>5</sup>. Zestawienie wyników analiz instytucjonalnych dla tej jednostki zawiera tab. 1. Jednostka w chwili momentu przeprowadzania pierwszej analizy prezentowała dość wysoki poziom rozwoju instytucjonalnego (w 17 na 19 kryteriów analizy osiągnęła minimum stadium 3). Dość ambitnie określiła także – poprzez wskazanie stadiów optymalnych – swoje ambicje rozwojowe. Przyjęto bowiem za zasadne podjęcie działań ukierunkowanych przede wszystkim na „awans” o jedno stadium w przypadku 6 kryteriów, a także o dwa stadia w odniesieniu do 3 kryteriów, w tym także kluczowych dla rozwoju i wzrostu konkurencyjności takich jak: zarządzanie finansami, mieniem, przestrzenią, procesami czy projektami, a także w zakresie świadczenia części usług publicznych. Oczywiście wybór tych, a nie innych kryteriów nie przesądzał o niepodjęciu działań w zakresie innych aktywności.

<sup>4</sup> Te trzy warunki stanowią treść stadium 4, na którym nie została sklasyfikowana żadna z jednostek.

<sup>5</sup> Gmina ta była jednym z 18 samorządów uczestniczących w projekcie Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach.

**Tabela 1.** Zestawienie wyników PRI – gmina miejska Sochaczew rok 2010

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium rozwoju				
		1	2	3	4	5
I. Przywództwo i strategia	Nr 1. Przywództwo					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 2. Zarządzanie strategiczne				<input checked="" type="checkbox"/>	
II. Zarządzanie procesami	Nr 3. Zarządzanie finansami				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 4. Zarządzanie mieniem				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 5. Zarządzanie przestrzenią				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 7. Zarządzanie procesami				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 8. Zarządzanie projektami				<input checked="" type="checkbox"/>	
III. Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	Nr 9. Planowanie zatrudnienia, rekrutacja i selekcja					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 11. Doskonalenie zawodowe				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 12. Etyka				<input checked="" type="checkbox"/>	
IV. Partnerstwo	Nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne				<input checked="" type="checkbox"/>	
V. Zarządzanie usługami publicznymi	Nr 16. Usługi administracyjne					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 17. Usługi społeczne				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 18. Usługi techniczne			<input checked="" type="checkbox"/>		
	Nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego				<input checked="" type="checkbox"/>	

Objaśnienie:

– stadium osiągnięte,

– stadium optymalne.

Gmina Sochaczew przystępując do stosowania metody PRI posiadała opracowaną w 2009 r. strategię rozwoju (na lata 2008-2015), obecnie Sochaczew kończy pracę nad nową strategią na lata 2016-2024. Wybory stadiów optymalnych jak też kluczowych dla doskonalenia jednostki w pierwszym okresie działań były więc podporządkowane zamierzeniom strategii na lata 2008-2015. Do podstawowych kierunków rozwoju miasta Sochaczew należą zgodnie ze strategią:

1. Poprawa warunków życia i gospodarowania, poprzez rozbudowę komunalnej infrastruktury technicznej.
2. Rozwój gospodarczy oparty na wykorzystanych walorach komunikacyjnych, przyrodniczych i kulturowych Sochaczewa i jego najbliższych okolic.
3. Podniesienie jakości zasobów ludzkich.

Jednym ze sposobów osiągnięcia założonych celów jest analiza potencjału wewnętrznego samorządu gminnego i próby wprowadzenia usprawnień we wskazanych obszarach. W przypadku Sochaczewa mowa m.in. o następujących działaniach:

1. Szkolenie z doskonaleniem komunikacji wewnętrznej, umiejętności zarządczych i przywódczych dla pracowników najwyższego i średniego szczebla kierowniczego.
2. Opracowanie mapy aktywności społecznej.
3. Opracowanie strategii rozwoju oświaty w gminie.
4. Przeprowadzenie warsztatów dotyczących współpracy z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego.

**Tabela 2.** Zestawienie wyników PRI – gmina miejska Sochaczew rok 2011

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium rozwoju				
		1	2	3	4	5
I. Przywództwo i strategia	Nr 1. Przywództwo					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 2. Zarządzanie strategiczne				<input checked="" type="checkbox"/>	
II. Zarządzanie procesami	Nr 3. Zarządzanie finansami				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 4. Zarządzanie mieniem					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 5. Zarządzanie przestrzenią				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 7. Zarządzanie procesami					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 8. Zarządzanie projektami					<input checked="" type="checkbox"/>
III. Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	Nr 9. Planowanie zatrudnienia, rekrutacja i selekcja					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 11. Doskonalenie zawodowe					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 12. Etyka				<input checked="" type="checkbox"/>	
IV. Partnerstwo	Nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne				<input checked="" type="checkbox"/>	
V. Zarządzanie usługami publicznymi	Nr 16. Usługi administracyjne					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 17. Usługi społeczne					<input checked="" type="checkbox"/>
	Nr 18. Usługi techniczne				<input checked="" type="checkbox"/>	
	Nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego				<input checked="" type="checkbox"/>	

Objaśnienie:

– stadium osiągnięte,

– stadium optymalne.

Źródło: Na podstawie raportów z analizy instytucjonalnej gminy.

Niezależnie od realizacji powyżej wskazanych działań (realizowanych przy wsparciu ekspertów zewnętrznych), miasto podejmowało także inne aktywności, wynikające chociażby ze wspomnianej już strategii rozwoju. Synergia efektów dzięki podjętym przez miasto działaniom, pozwoliła – jak wynika z analizy PRI przeprowadzonej w kolejnym roku na osiągnięcie nie tylko zakładanych jako optymalne stadiów rozwoju (z kilkoma wyjątkami jak wskazuje porównanie stadiów optymalnych z tab. 1 i tab. 2), ale także poprawę oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego w innych kryteriach. Wyższa ocena została także uzyskana w ramach omawianego powyżej kryterium Wspieranie rozwoju gospodarczego (awans ze stadium 2 na stadium 3). O ile gmina miejska w pierwszym roku objętym badaniem posiadała kryteria na drugim stadium rozwoju, tak kilkanaście miesięcy później możliwa była już pozytywna weryfikacja wszystkich kryteriów na stadium co najmniej trzecim.

Biorąc pod uwagę wyniki powtórnej analizy metodą PRI, w przypadku miasta Sochaczewa można mówić o znaczącym postępie. W przypadku niektórych zadań progres ten wynikał z podjętych i zrealizowanych działań w innych kryteriach (np. w zakresie finansów). Natomiast jak pokazują obserwacje bardzo często istotne postępy nie wymagają dużych nakładów (czy to pracy czy finansowych), a najbardziej istotną kwestią zdaje się być uświadomienie przez samorząd potrzeby oraz możliwości działania. Wówczas przy niewielkim nakładzie czy wręcz dzięki uporządkowaniu, czy drobnej korekcie realizowanych dotychczas aktywności (np. w zakresie wskazanego powyżej informowania mieszkańców) efekty mogą być istotne i znaczące. Takie też funkcje powinny spełniać metody takie jak opisana powyżej metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego.

## **Podsumowanie**

Analizując założenia, zasady i zakres wykorzystywanych przez samorządy metod zarządzania jakością, jak również odnosząc się do wybranego przykładu, autorzy poczynili następujące wnioski podsumowujące:

Samorządy poziomu lokalnego, do pełnego wykorzystania zasobów rozwojowych potrzebują nie tylko dokumentów strategicznych, ale także analizy potencjału instytucjonalnego wraz z pokazaniem ścieżki jego wzmocnienia.

Istnieje kilka metod oceny potencjału instytucjonalnego samorządów i określania strategicznych obszarów rozwojowych. Na ogół różnią się od siebie na tyle, że wyniki analiz stają się nieporównywalnymi pomiędzy metodami. Jedną z wiodących metod badawczych w tym obszarze jest Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego.

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jest jednym z najczęściej stosowanych przez samorządy metod samooceny potencjału instytucjonalnego obok metody CAF, jednak podstawową zaletą PRI jest kompleksowość oceny, jej adekwatność oraz możliwość określenia korelacji pomiędzy potencjałem instytucjonalnym samorządu a atrakcyjnością lokalizacyjną terytorium.

Samorządy realizujące działania zmierzające do samooceny potencjału instytucjonalnego na podstawie metody PRI w zdecydowanej większości, jak wynika z analizy, mogą się poszczycić w rezultacie wyższym potencjałem instytucjonalnym, który może zaowocować bardziej efektywnymi działaniami na rzecz podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej.

Analizowana w artykule gmina miejska Sochaczew, dzięki przeprowadzonej analizie PRI, mogła określić po pierwsze, na jakim poziomie znajdują się poszczególne komponenty (kryteria) składające się na potencjał instytucjonalny gminy, po drugie w porozumieniu z ekspertami możliwe było określenie pożądanego, docelowego poziomu (wartości) poszczególnych kryteriów. W ten sposób urząd mógł rozpocząć działania na rzecz poprawy potencjału instytucjonalnego, ale w precyzyjnie zaplanowanych obszarach w taki sposób, aby w warunkach nieograniczonych potrzeb rozwojowych i ograniczonych zasobów w sposób najbardziej optymalny przyczynić się do poprawy konkurencyjności swojego terytorium.

Przytoczone we wcześniejszej części artykułu zjawiska globalizacji oraz metropolizacji w wydaniu lokalnym wskazują na konieczność stosowania i wzrost znaczenia takich metod jak PRI w budowaniu przewagi konkurencyjnej gmin i powiatów. Samorządy w warunkach liberalizacji gospodarki, znacznego nasycenia rynkami, wzrostu znaczenia gospodarki wiedzochłonnej traktują metody planowania rozwoju instytucjonalnego jako jeden z racjonalnych argumentów dla przyciągania do siebie potencjału. Wobec rosnącej roli tychże zjawisk można wysnuć wniosek o większej powszechności tego typu analiz w przyszłości.

## Literatura

- Analiza instytucjonalna gminy (2011), Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego, MSAP UEK, Kraków.
- Bober J., red. (2011), *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, MSAP, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- CAF (2013), *Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Hausner J., red. (2007), *Ekonomia społeczna a rozwój*, MSAP UEK, Kraków.

Mazur S. (2011), *Meandry modernizacji administracji publicznej* [w:] J. Boner (red.), *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, MSAP, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków, s. 32-34.

[www 1] <http://caf.eipa.eu> (dostęp: 20.03.2017).

[www 2] [www.pri.msap.pl](http://www.pri.msap.pl) (dostęp: 21.03.2017).

#### **IMPROVEMENT OF LOCAL ATTRACTION OF SMALL CITIES BASED ON MODERN INSTITUTIONAL DEVELOPMENT PROGRAMS AND QUALITY MANAGEMENT METHODS IN LOCAL GOVERNMENTS**

**Summary:** In the article the issue of increasing the attractiveness of small cities in Poland was researched by analyzing the institutional capacity of local governments. The research objective is to analyze the impact of contemporary institutional development programs and quality management methods in small cities in Poland, with particular emphasis on the PRI method, which is described in detail in the article itself. The city of Sochaczew was detailed described as an example of this method in small cities. The city of Sochaczew has been successfully applying the PRI method for many years.

**Keywords:** local development, raising of the localization attractiveness, institutional development, quality management methods in local governments.