

Tadeusz Truskolaski

KAPITAŁ INSTYTUCJONALNY W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE BIAŁEGOSTOKU I SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

1. Problem badawczy, cel i zakres opracowania

Samorządność na trwałe wpisała się w krajobraz życia społecznego, gospodarczego i politycznego naszego kraju. Udany rozwój samorządu gminnego stał się przesłanką do tworzenia kolejnych jego szczebli. Od 1999 roku w Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządności. Niewątpliwie poziom gminny jest najlepiej oceniany przez społeczeństwo i kręgi naukowe, ale poważne zadania postawiono także przed samorządem wojewódzkim, a uzupełniające przed szczeblem powiatowym. Lista zadań własnych i zleconych poszczególnych jednostek jest długa i ciągle się powiększa. Rosną też wymagania społeczeństwa w stosunku do lokalnych i regionalnych liderów. Sprostanie nowym wyzwaniom, szczególnie w zakresie inwestycji i absorpcji funduszy unijnych wymaga wzrostu potencjału odpowiednich instytucji.

Samorząd terytorialny tworzy społeczność lokalna. Ma ona prawo i zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w interesie i na własną odpowiedzialność. Stąd też konieczność kreowania i powiększania kapitału instytucjonalnego w gminach, powiatach i województwach w zakresie zdolności formalnych instytucji danego obszaru do skoncentrowania się na rozwiązywaniu problemów oraz sprawnego zarządzania (ich sprawności działania, szybkości podejmowania decyzji, zakresu posiadanej informacji, ich elastyczności oraz rodzaju istniejących relacji). W jednostkach samorządowych potencjał instytucjonalny jest rozumiany jako tworzenie nowych zasad i mechanizmów funkcjono-

wania jednostek sektora publicznego, w tym urzędów administracji publicznej¹.

Problemem badawczym jest konieczność wzrostu zaangażowania instytucji samorządowych w realizację rosnących zadań na poziomie województwa, powiatu i gminy. Doświadczenia w krajach zachodnich w ostatniej dekadzie pokazują, że jedyną drogą poprawy obsługi obywateli przez jednostki administracji jest szukanie nowych, alternatywnych rozwiązań w dziedzinie organizacji i zarządzania. Na progu XXI wieku zarządzanie poprzez doświadczenie i intuicję nie wystarcza do sprawnego zarządzania w sektorze publicznym. Obecnie poprawę obsługi społeczeństwa w zakresie usług publicznych można osiągnąć głównie poprzez intensywne doskonalenie metod zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego². Główną cechą jest przekonanie o konieczności budowy administracji zorientowanej na osiąganie rezultatów oraz wiara, że instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane w sektorze publicznym (tzw. podejście rynkowe). Podstawowymi celami w kierunku realizacji tych założeń są m.in. elastyczna polityka kadrowa, wprowadzenie systemu wynagradzania urzędników opartego o kryteria efektywności działania, precyzyjne określenie celów i zadań instytucji publicznych oraz wypracowanie mierników służących ocenie ich realizacji.

Badania dotyczące budowy i rozwoju kapitału instytucjonalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) skupiały się głównie na dziewięciu obszarach zarządzania i wypracowaniu odpowiednich modeli, mających na celu skuteczne i trwałe budowanie kapitału instytucjonalnego w jednostkach samorządowych. Ogólne założenia modelowego rozwoju instytucjonalnego w JST przedstawiono w tabeli 1.

¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Zarządzanie terytorialne przemianami w przemyśle: rola partnerów społecznych i wkład programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, Dziennik Urzędowy C 318, 23/12/2006 P. 0012-0019.

² Obecnie w literaturze przedmiotu jest używany termin nowego zarządzania publicznego. Określa on typ reform administracyjnych, podejmowanych w oparciu o mechanizmy i instrumenty charakterystyczne dla organizacji sektora prywatnego. W ramach nowego zarządzania publicznego do najważniejszych koncepcji można zaliczyć: menedżeryzm (managerialism), rynkowo zorientowaną administrację publiczną (market-oriented administration), rząd przedsiębiorczy (entrepreneurial government) oraz zarządzanie biznesowe (business-like management).

Tabela 1.

Obszary i kryteria zarządzania w JST

Obszary zarządzania	Kryteria zarządzania
I. Zarządzanie strategiczne i finansowe	1. Planowanie strategiczne.
	2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej.
	3. Wieloletnie planowanie inwestycyjne.
	4. Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów.
II. Organizacja i funkcjonowanie urzędu	5. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności.
	6. Zarządzanie procesami.
	7. Efektywność komunikacji wewnętrznej.
III. Zarządzanie kadrami	8. System rekrutacji personelu.
	9. System oceny i awansowania pracowników.
	10. System szkoleń i doskonalenia zawodowego.
IV. Usługi publiczne, w tym komunalne	11. Standardy świadczenia usług publicznych.
	12. Planowanie świadczenia usług publicznych.
	13. Doskonalenie świadczenia usług publicznych.
V. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju	14. Komunikacja i partycypacja społeczna.
	15. Współpraca z organizacjami pozarządowymi.
	16. Wspieranie inicjatyw społecznych.
VI. Stymulowanie rozwoju gospodarczego	17. Program rozwoju gospodarczego.
VII. Zarządzanie projektami	18. System zarządzania projektami.
VIII. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	19. Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.
IX. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	20. Kształtowanie postaw etycznych.

Zródło: S. Mazur, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 48.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie, w jaki sposób kształtuje się wartość kapitału instytucjonalnego na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Wzrost kapitału instytucjonalnego samorządu wojewódzkiego uwarunkowany jest zadaniami związanymi z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy europejskich. W przypadku powiatu kapitał instytucjonalny zależy od czynników egzogenicznych, w gminie

natomiast uwarunkowany jest strukturą budżetów gminnych w zakresie zewnętrznych i wewnętrznych źródeł dochodów oraz wydatków inwestycyjnych.

Odowiedni potencjał instytucjonalny pozwala jednostkom samorządu terytorialnego świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych.

2. Rozwój kapitału instytucjonalnego w gminie

Pierwszy, główny poziom rozwoju instytucjonalnego w gminie wiąże się z zarządzaniem strategicznym i finansowym. Strategię rozwoju gmina przygotowuje przy udziale partnerów społecznych oraz przedstawicieli podmiotów gospodarczych. Jest ona zgodna z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dla wszystkich celów przyjętych w strategii istnieją plany operacyjne. Zawarte w nich zadania są realizowane. Regulacje wewnętrzne określają tryb monitorowania, oceny i aktualizacji strategii. Istotnym elementem realizacji strategii jest monitoring i jej okresowa aktualizacja. Planowanie strategiczne wiąże się z obowiązywaniem wszystkich wymaganych przepisami prawa gminnych planów sektorowych (np. gminnego programu ochrony środowiska)³.

Kolejny obszar zarządzania to perspektywiczna ocena sytuacji finansowej. Gmina posiada wieloletni plan inwestycyjny, obejmujący zadania przewidziane do realizacji w okresie dłuższym niż 3 lata oraz uwzględniający zewnętrzne źródła finansowania. W celu opracowania planu stosuje się formularze wniosku inwestycyjnego. W przygotowaniu kryteriów wyboru inwestycji, jak i w wyborze priorytetów inwestycyjnych uczestniczą partnerzy społeczni. Konieczne jest sformułowanie planów finansowo-rzeczowych, określających związek wydatków z uzyskanymi efektami w każdym roku objętym planem oraz stosowanie procedury corocznej aktualizacji wieloletniego planu inwestycyjnego⁴.

³ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna Urzędu Gminy. Przewodnik dla samorządów*, Wydanie II, s. 18.

⁴ Tamże, s. 24.

Tabela 2.

**Wydatki inwestycyjne w latach 2003-2008
w Urzędzie Miejskim w Białymstoku**

	Wydatki inwestycyjne	Wydatki ogółem	% wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem
2003	51.914.581	515.822.306	10
2004	64.740.578	616.024.954	11
2005	63.508.893	674.477.470	9
2006	75.209.101	741.332.368	10
2007	132.744.435	843.129.686	16
2008*	222.390.310	1.034.288.437	22

Uwaga: lata 2003-2007 wykonanie na 31.12.

* plan na 31.10.2008 rok

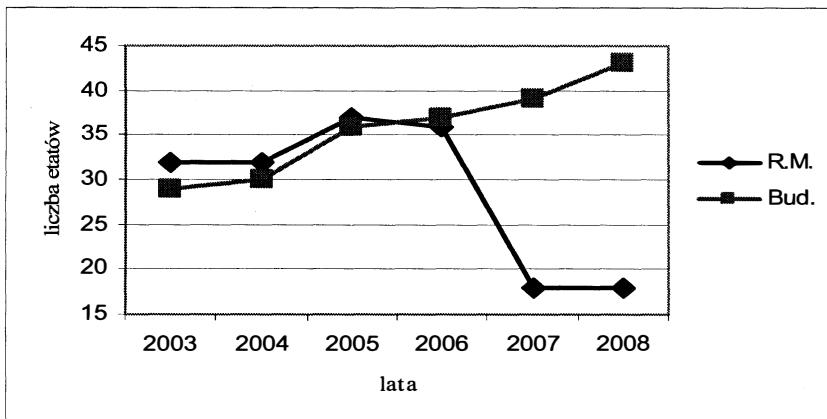
Tabela 2 ukazuje kształtowanie się wydatków inwestycyjnych w Urzędzie Miejskim w Białymstoku. W przedstawionym niespełna sześcioletnim okresie inwestycyjnym nastąpił znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych. W szczególności w roku 2008 wzrost ten jest najbardziej widoczny i stosunek wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem jest dwa razy większy niż w 2003 roku. Związane jest to przede wszystkim z olbrzymim wysiłkiem inwestycyjnym podejmowanym w ostatnim czasie w zakresie przebudowy dróg miejskich oraz uporządkowaniu centrum miasta. Miasto prowadzi także na szeroką skalę inwestycje w sferze edukacyjno-sportowej (budowa sal gimnastycznych przy szkołach, budowa boisk w programie „Orlik 2012”, przebudowa stadionu miejskiego).

Gmina posiada odpowiedni system rekrutacji, ocen i awansu oraz doskonalenia zawodowego pracowników w celu zapewnienia przejrzystości na każdym z etapów procesu zarządzania kapitałem ludzkim. Dokonuje się formalnej identyfikacji potrzeb kadrowych oraz przygotowuje się roczne plany zatrudnienia. Zasady rekrutacji są sformalizowane. Stosuje się standardy ogłoszeń rekrutacyjnych i kwestionariusze do rozmowy kwalifikacyjnej. Rekrutację prowadzi komisja rekrutacyjna. Postępowania rekrutacyjne są udokumentowane, a kandydaci są informowani o wynikach postępowania rekrutacyjnego. Wszystkie stanowiska pracy są opisane. Ist-

nieje baza danych kandydatów. Cały proces rekrutacji podlega okresowej ocenie w celu jego udoskonalenia i aktualizacji⁵.

Rysunek 1.

Plan etatów w latach 2003-2008



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane źródłowe Urzędu Miasta w Białymstoku.

Jak pokazuje tabela 3 przeciętne zatrudnienie w Urzędzie Miejskim w Białymstoku systematycznie wzrasta. Znaczący skok zatrudnionych w 2004 roku spowodowany był przejściem z dniem 1 lutego 2004 roku pracowników zlikwidowanego Zakładu Obsługi Komunikacji Miejskiej (ZOKM). W br. w związku z reorganizacją struktury Urzędu i wyodrębnieniem z niej Straży Miejskiej liczba pracowników nieznacznie spadła. Wzrost pracowników urzędu w ostatnich latach jest podyktowany rosnącymi zadaniami w Urzędzie. Związane są one głównie z działalnością inwestycyjną oraz pozyskiwaniem na nią funduszy strukturalnych. Miasto dba także o odpowiednią jakość i ilość szkoleń pracowniczych. W celu podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, pozostającego w dyspozycji Urzędu oraz dla zdiagnozowania stanu istniejącego systemu zatrudnienia, premiowania i szkoleń pracowniczych zlecone zostało zadanie audytowe.

⁵ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna Urzędu Gminy...*, op. cit., s. 45.

Audytorzy wewnętrzni dokonują przeglądu istniejących procedur, dokumentów źródłowych (regulaminy wewnętrzne, zakresy czynności i inne) oraz analizy przepływu dokumentacji i informacji, a także przeprowadzili wywiady z pracownikami w celu wydania opinii o prawidłowości funkcjonowania systemu. Ich zadaniem jest też udzielenie rekomendacji, co do ewentualnego usprawnienia funkcjonowania procesów w referacie kadr, dzięki którym będzie możliwa do sformułowania **polityka szkoleniowa i doskonalenia zawodowego pracowników**.

Tabela 3.

Zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2003-2008 w Urzędzie Miejskim w Białymstoku

Lp.	Rok	Przeciętne zatrudnienie w etatach	Wynagrodzenia i pochodne w tys. zł	Wydatki ogółem w tys. zł
1.	2003	628	22.431,6	515.822
2.	2004 *	800	27.124,4	616.024
3.	2005	876	31.362,7	674.477
4.	2006	903	32.037,4	741.332
5.	2007	928	38.895,8	843.129
6.	2008**przewidywane	910	41.627,9	1.034.325

* wzrost zatrudnienia podyktowany przejęciem z dniem 1 lutego 2004 roku pracowników zlikwidowanego ZOKM w ilości 78 osób oraz dodatkowo zatrudniono 25 pracowników do kontroli biletów w autobusach komunikacji miejskiej i kontrolerów do rozszerzonej uchwałą Rady Miejskiej Strefy Płatnego Parkowania.

**wyodrębnienie ze struktur Urzędu z dniem 1 stycznia br. Straży Miejskiej.

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane źródłowe Urzędu Miasta Białystok.

Istnieje plan szkoleń i doskonalenia zawodowego, a jego wszystkie elementy są stosowane (m.in. ocena potrzeb szkoleniowych, plan szkoleń, realizacja szkoleń, ewidencja szkoleń, ocena skuteczności szkoleń). Urzędnicy uczestniczą w szkoleniach – również w szkoleniach wewnętrznych – na zasadach zgodnych z obowiązującą polityką i w oparciu o gromadzoną w referacie kadr informację o ofercie szkoleniowej instytucji białostockich i z całego kraju. Ocena elementów systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego powinna być dokonywana – zgodnie w przepisami prawa – minimum raz na dwa lata. Wnioski z oceny służą, oprócz indywi-

dualnej ocenie poszczególnych pracowników, aktualizowaniu oraz usprawnianiu stosowanych elementów systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego⁶.

Podjęte zostały działania zmierzające do opracowania i wdrożenia w Urzędzie systemu ISO 9001, który przyczyni się do jeszcze lepszego zarządzania instytucją i jej kadrami – również w warstwie polityki szkoleniowej.

3. Poziom rozwoju instytucjonalnego w starostwie powiatowym

Zarządzanie kadrami w starostwie powiatowym prowadzone jest z punktu widzenia systemu rekrutacji, ocen i awansu oraz doskonalenia zawodowego. Istnieją sformalizowane zasady prowadzenia rekrutacji personelu określone we właściwych przepisach prawa. Wszystkie stanowiska pracy są opisane. Opis został umieszczony zgodnie z normą ISO 9001 w tzw. matrycy odpowiedzialności, dostępnej dla wszystkich pracowników. Dokonuje się formalnej identyfikacji potrzeb rekrutacyjnych oraz przygotowuje się roczne plany zatrudnienia. W procesie rekrutacji stosuje się standardy ogłoszeń rekrutacyjnych i kwestionariusze do rozmowy kwalifikacyjnej. Rekrutację prowadzi komisja rekrutacyjna, a postępowania są udokumentowane. Informacja o wynikach postępowania rekrutacyjnego jest jawna. Proces rekrutacji podlega okresowej ocenie, a w oparciu o wyniki oceny, zasady i narzędzia rekrutacji są doskonałe.

Na etapie ocen i awansów zostały sformułowane kryteria oceny oraz procedury oceny i awansowania pracowników, które są im znane. Przeprowadzana jest okresowa ocena pracowników z wykorzystaniem obowiązujących arkuszy ocen. Wyniki tej oceny znajdują odzwierciedlenie w wysokości wynagrodzeń, awansów, racjonalizacji zatrudnienia oraz szkolenia. Przynajmniej w cyklu dwuletnim dokonuje się oceny elementów systemu ocen i awansowania pracowników.

⁶ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna Urzędu Gminy...*, op. cit., s. 53.

Tabela 4a.

**Plan etatów w latach 2003-2008 w Starostwie Powiatowym
w Białymstoku**

Lp.	Wydział	Plan etatów w 2003 r.	Plan etatów na 2003 r.	Plan etatów w 2004 r.	Plan etatów na 2004 r.	Plan etatów w 2005 r.	Plan etatów na 2005 r.
1.	Kierownictwo (Starosta, Wicestarosta, Sekretarz, Skarbnik)	3	3	3	3	3	3
2.	Organizacyjny i stanowisko ds. zarządzania drogami	27	28,25	29	26,5	27,5	27,5
3.	Zespół Radców Prawnych	3	2	3	2	2	2
4.	Finansowy, audyt	12	10,55	11	10,55	11,55	11,55
5.	Architektury	7	7	10	9	12	12
6.	Geodezji, Katastru i Nieruchomości	26	22,35	23	23,55	24	24
7.	Spraw Społecznych i Zarządzania Kryzysowego	11	10,2	11	8,3	10,3	10,3
8.	Powiatowy Rzecznik Konsumentów	-	-	-	-	-	-
9.	Komunikacji	24	23	23	20,6	21,15	21,15
10.	Kadry	2	2	2	2	2	2
11.	Rolnictwa i Środowiska Stanowiska ds. Unii Europejskiej	11	10,3	11	11,3	12,5	12,5
Razem:		126	117,65	126	116,8	126	126

Tabela 4b.

**Plan etatów w latach 2003-2008
w Starostwie Powiatowym w Białymstoku – cd.**

Lp.	Wydział	Plan etatów w 2006 r.	Plan etatów na 2006 r.	Plan etatów w 2007 r.	Plan etatów na 2007 r.	Plan etatów w 2008 r.
1.	Kierownictwo (Starosta, Wicestarosta, Sekretarz, Skarbnik)	3	4	4	4	4
2.	Organizacyjny i stanowisko ds. zarządzania drogami	27	27	27,6	27,6	28,6
3.	Zespół Radców Prawnych	2	2	2	2	2
4.	Finansowy, audyt	12	12	13	12	13
5.	Architektury	12	12	14*	12	15*
6.	Geodezji, Katastru i Nieruchomości	24,55	24,55	24,55	24,55	25
7.	Spraw Społecznych i Zarządzania Kryzysowego	11	11	11	11	11
8.	Powiatowy Rzecznik Konsumentów	-	-	0,5	0,5	0,5
9.	Komunikacji	22	22	20	22	20
10.	Kadry	2	2	2	2	2
11.	Rolnictwa i Środowiska	13,4	13,4	13,6	13,4	13,6
	Stanowiska ds. Unii Europejskiej	2	2	2	2	2,5
Razem:		130,95	131,95	134,25	133,05	130,95

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane źródłowe Starostwa Powiatowego w Białymstoku.

Z polityką kadrową związane są polityki: szkoleniowa i doskonalenia zawodowego pracowników. Zawarte są one w polityce jakości opisanej we właściwych procedurach ISO. Istnieje system szkoleń i doskonalenia zawodowego, a jego wszystkie elementy są stosowane i częściowo rozwijane w miarę potrzeb (m.in. ocena potrzeb szkoleniowych, plan szkoleń, realizacja szkoleń, ewidencja szkoleń, ocena skuteczności szkoleń). Urzędnicy uczestniczą w szkoleniach – również w szkoleniach wewnętrznych – na zasadach zgodnych z obowiązującą polityką i systemem szkoleń⁷.

Dobrej realizacji prowadzonych zadań i procesów w urzędzie służy efektywność komunikacji wewnętrznej. Istnieją jasne i szczegółowe zasady wymiany informacji między urzędnikami. Natomiast problemy w komunikacji między radą, zarządem i starostą oraz urzędnikami są poszukiwane, analizowane i eliminowane. Przewiduje się potrzeby informacyjne oraz potencjalne problemy z ich zaspokojeniem⁸.

Tabela 4 przedstawia zatrudnienie w Starostwie Powiatowym w Białymstoku. W przedstawionym pięcioletnim okresie zatrudnienie było stabilne i kształtowało się w granicach ok. 126-137 etatów.

4. Poziom rozwoju instytucjonalnego w urzędzie marszałkowskim

Strategia rozwoju województwa przyjęta przez sejmik jest realizowana. Ponadto zostały opracowane i są realizowane programy wojewódzkie. Regionalna wspólnota samorządowa jest informowana o postępach i skutkach realizacji strategii. Są opracowane oraz stosowane systemy monitorowania i oceny realizacji strategii oraz programów wojewódzkich, a także istnieje odpowiedni sposób przypisania odpowiedzialności za realizację zadań wynikających ze strategii oraz programów wojewódzkich. Istnieją, oraz są stosowane procedury współpracy samorządu województwa przy aktualizacji strategii rozwoju województwa z: jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru województwa, administracją rządową, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi⁹.

⁷ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna Starostwa Powiatowego. Przewodnik dla samorządów*, Kraków 2004, s. 47-53.

⁸ Tamże, s. 38.

⁹ Kollbek K., *Analiza instytucjonalna urzędu wojewódzkiego. Przewodnik dla administracji rządowej w województwie*, Kraków 2004, s. 13.

Zostały zidentyfikowane oraz przypisane zakresy uprawnień decyzyjnych oraz zadań sejmikowi, zarządowi i marszałkowi oraz dyrektorom. Dla każdego zadania zostały wskazane stanowiska, które są rozliczane za rezultaty ich realizacji. Prowadzi się monitoring oraz ocenę w celu usprawnienia pracy urzędu pod kątem poszukiwania nakładania się kompetencji oraz „odkrywania zadań”, dla których nie została przypisana odpowiedzialność¹⁰.

W urzędzie marszałkowskim, podobnie jak na innych szczeblach samorządu, proces rekrutacyjny jest jawny i przejrzysty. Wszystkie stanowiska pracy są opisane, a opisy są aktualizowane w oparciu o obowiązujące w urzędzie zasady. Dokonuje się formalnej identyfikacji potrzeb rekrutacyjnych oraz przygotowuje się roczne plany zatrudnienia. Zasady prowadzenia rekrutacji personelu są sformalizowane. Stosuje się standardy ogłoszeń rekrutacyjnych i kwestionariusze do rozmowy kwalifikacyjnej. Rekrutację prowadzi komisja rekrutacyjna. Postępowania rekrutacyjne są udokumentowane. Kandydaci są informowani o wynikach postępowania rekrutacyjnego¹¹.

Rysunek 2 przedstawia kształtowanie się zatrudnienia w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego. Obserwuje się jego systematyczny wzrost, w szczególności w latach 2007-2008. Podyktowane jest to przejściem przez Urząd kompetencji w zarządzaniu Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013.

W zakresie systemu ocen i awansów zostały sformułowane kryteria oraz procedury oceny i awansowania pracowników, które są znane pracownikom. Przeprowadza się coroczną ocenę pracowników z wykorzystaniem obowiązujących arkuszy ocen. Rezultaty okresowej oceny pracowników mają wpływ na wysokość wynagrodzeń, awanse, racjonalizację zatrudnienia oraz szkolenia. Przynajmniej w cyklu dwuletnim dokonuje się ewaluacji elementów systemu ocen i awansowania pracowników. Wnioski z oceny służą aktualizacji i doskonaleniu stosowanych procedur oraz narzędzi oceny i awansowania¹².

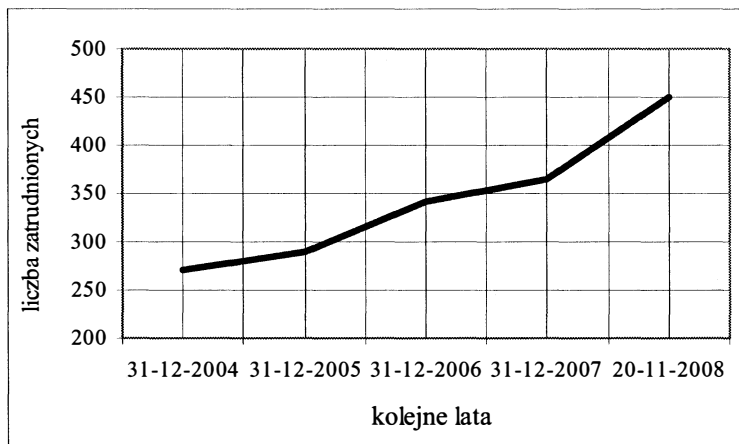
Rysunek 3 ukazuje kształtowanie się wynagrodzenia w Urzędzie. W szczególności wzrosło ono w 2007 roku. Jest to związane z potrzebą zatrudnienia kompetentnych i doświadczonych osób do obsługi prowadzonych przez Urząd programów unijnych. Potwierdza to także analiza danych w tabeli 5.

¹⁰ K. Kollbek, *Analiza instytucjonalna...*, op. cit., s. 28.

¹¹ Tamże, s. 40.

¹² Tamże, s. 43.

Rysunek 2. Zatrudnienie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w latach 2004–2008



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane źródłowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

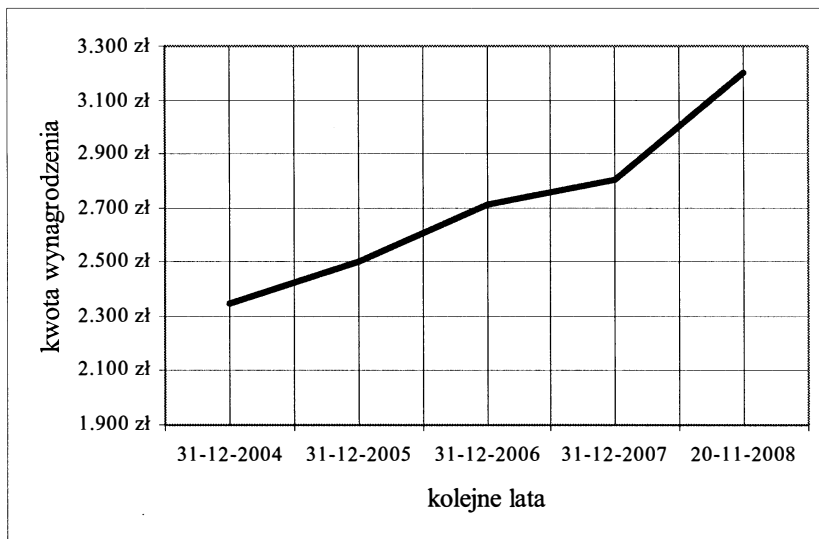
W urzędzie obowiązuje także polityka szkoleniowa i doskonalenia zawodowego pracowników. Istnieje system szkoleń i doskonalenia zawodowego, a jego wszystkie elementy są stosowane (m.in. ocena potrzeb szkoleniowych, plan szkoleń, realizacja szkoleń, ewidencja szkoleń, ocena skuteczności szkoleń). Również system szkoleń podlega ocenie okresowej, a wnioski z oceny służą aktualizowaniu oraz usprawnianiu stosowanych elementów systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego¹³.

Obszar zarządzania projektami to wykorzystywanie projektu do realizacji zadań samorządu terytorialnego, stosowanie regulacji wewnętrznych, umożliwiających realizowanie projektów w sposób zorganizowany oraz doskonalenie umiejętności urzędniczych w zakresie zarządzania projektami. Celem rozwoju instytucjonalnego urzędu w obszarze zarządzania projektami jest doskonalenie zarządzania własnymi zasobami finanso-

¹³ K. Kollbek, *Analiza instytucjonalna...*, op. cit., s. 46.

wymi, rzeczowymi i ludzkimi oraz zwiększenie udziału funduszy zewnętrznych w finansowaniu realizacji zadań samorządu województwa¹⁴.

Rysunek 3. Średnie wynagrodzenie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w latach 2004-2008 (z departamentem „ujijnym”)



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane źródłowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

System zarządzania projektami, w którym obowiązki w zakresie zarządzania projektami, zasady gromadzenia, reguły przetwarzania i upowszechniania informacji o możliwościach realizacji projektów, mechanizmy podejmowania decyzji o wyborze projektów do realizacji, reguły wyłaniania i funkcjonowania zespołów projektowych oraz zasady monitorowania i oceny funkcjonowania systemu zarządzania projektami, jest przyjęty w formie obowiązującej regulacji wewnętrznej¹⁵.

¹⁴ K. Kollbek, *Analiza instytucjonalna...*, op. cit., s. 78.

¹⁵ Tamże, s. 81.

Tabela 5.

Zestawienie zatrudnienia i wynagrodzenia w latach 2004-2008 ze wskazaniem liczby zatrudnionych w departamentach obsługujących fundusze unijne oraz wynagrodzeń finansowanych z funduszy unijnych

Rok	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	20.11.2008
Liczba zatrudnionych w UMWP	268	288	340	379	450
w tym: liczba zatrudnionych w departamencie: Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych w latach 2004, 2005, 2006, w Departamencie Funduszy Strukturalnych w 2007 roku, w Departamencie RPO i EFS w 2008 roku	44	50	63	94	119
Środki na wynagrodzenia z pochodnymi, przewidziane w budżecie	9.733.444,00	11.373.001,00	13.753.469,00	18.688.359,00	22.469.682,00
w tym: wynagrodzenia refundowane z UE*	357.026,00	1.353.851,00	1.981.143,00	5.649.507,00	8.220.835,00
Średnie wynagrodzeniu w UMWP ogółem (z departamentem „unijnym”)	2.414,53	2.490,06	2.730,69	2.778,91	3.175,21
Średnie wynagrodzenie w departamentach unijnych	2.071,81	2.192,41	2.448,90	2.474,51	2.934,10
* pozycja obejmuje wynagrodzenia z następujących źródeł finansowania	ZPORR	ZPORR, SPO-ROL, INTERREG III B	ZPORR, SPO-ROL, INERREG III A oraz III B	ZPORR, SPO- -ROL, RPOWP, POKL, IN- TERREG III A oraz III B	ZPORR, PROW, RPOWP, POKL, INTERREG III A, PEWT Polska- Litwa

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane źródłowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

Analiza danych ukazuje, że w związku ze wzrostem kompetencji i ilości obsługiwanych programów unijnych wzrosła także liczba osób niezbędna do obsługi nowych zadań i projektów. Liczba zatrudnionych w „departamencie unijnym” wzrosła o ponad połowę w 2008 roku w porównaniu do 2004 roku. W związku z nowymi zadaniami w zakresie obsługi projektów unijnych można także zauważyć wzrost średniego wynagrodzenia, w 2008 roku – wyniosło ono nieco ponad 2.900 zł.

Inicjowanie, planowanie i realizacja przedsięwzięć projektowych we współpracy z innymi jednostkami samorządu staje się coraz bardziej powszechną praktyką. Współpraca nie jest celem a jedynie sposobem doskonalenia zarządzania i rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego może odbywać się m.in. na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej, w sferze usług publicznych, np. poprzez wspólne świadczenie usług, w obszarze zarządzania projektami – w postaci wspólnego ubiegania się o środki pomocowe na realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ważnych dla współpracujących jednostek¹⁶.

5. Zakończenie i wnioski

Przedstawiony powyżej zakres analiz upoważnia do stwierdzenia, iż poziom kapitału instytucjonalnego w jednostkach samorządu terytorialnego wzrasta. Jest on skorelowany ze zmieniającą się strukturą zadań poszczególnych szczebli samorządu. Największe znaczenie ma w gminach i samorządzie regionalnym.

Hipotezy badawcze zostały zweryfikowane pozytywnie. Wzrost wydatków inwestycyjnych w gminie pociąga za sobą wzrost zatrudnienia w szczególności w departamentach obsługujących zadania inwestycyjne; niezbędna jest prowadzona w tym zakresie racjonalna i jasna polityka kadrowa. Powiat samorządowy ma ograniczone możliwości kreowania poziomu kapitału instytucjonalnego z uwagi na niewielki wpływ na osiągnięty poziom dochodów własnych i oparcie swoich działań na zadaniach zleconych przez szczebel centralny. Samorząd wojewódzki, wykonujący swe zadania poprzez urzędy marszałkowskie, ze względu na swoją rolę w rozdziale środków unijnych, kapitał instytucjonalny rozwija głównie w oparciu o zarządzanie projektami i kapitałem ludzkim w tym zakresie.

¹⁶ K. Kollbek, *Analiza instytucjonalna...*, op. cit., s. 83.