

PRACA ZBIOROWA POD REDAKCJĄ
Grzegorza P. Kubalskiego

JAK DOBRZE ZARZĄDZAĆ **JST** W OPARCIU O DANE?

System Monitorowania
Usług Publicznych dla praktyków

WYDAWCA



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

JAK DOBRZE ZARZĄDZAĆ JST W OPARCIU O DANE?

System Monitorowania Usług Publicznych dla praktyków



JAK DOBRZE ZARZĄDZAĆ JST W OPARCIU O DANE?

System Monitorowania Usług Publicznych dla praktyków

Praca zbiorowa pod redakcją
Grzegorza P. Kubalskiego

Jak dobrze zarządzać JST w oparciu o dane?

System Monitorowania Usług Publicznych dla praktyków

Praca zbiorowa pod redakcją Grzegorza P. Kubalskiego

Autorzy:

prof. dr hab. Jan Fazlagić
dr hab. Agnieszka Kopańska
Ewelina Kocemba
Łukasz Kozłowski
Grzegorz P. Kubalski
dr Krzysztof Pakoński
Rafał Rudka
Katarzyna Sekuła
Sławomir Wysocki

Publikacja wydana w ramach projektu: „System Monitorowania Usług Publicznych – wdrożenie SMUP” POWR.02.18.00-00-0017/18.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Wiedza-Edukacja-Rozwój.

Opinie i oceny wyrażone przez poszczególnych autorów są wyłącznie ich opiniami i nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem ich pracodawców, wydawcy, czy pozostałych instytucjonalnych uczestników projektu.

Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 4.0 Polska (CC BY-SA 4.0).

ISBN:

978-83-62251-83-4
978-83-62251-84-1 (wersja elektroniczna)

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
Plac Defilad 1, 00-901 Warszawa
biuro@zpp.pl
www.zpp.pl

Warszawa, 2023 r.
Nakład: 6000 egz.
Publikacja bezpłatna.

Wprowadzenie 7

ROZDZIAŁ 1

USŁUGI PUBLICZNE I ICH OPIS 9

- 1.1. Pojęcie usług publicznych 11
- 1.2. Aspekty opisu usług publicznych 16
- 1.3. Wskaźniki kontekstowe 20
- 1.4. Dylematy pomiaru efektywności finansowej usług publicznych, czyli ile kosztuje usługa? 24

ROZDZIAŁ 2

PO CO MONITORWAĆ USŁUGI PUBLICZNE 31

- 2.1. Nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym – NPM, Good Governance 33
- 2.2. Prowadzenie polityki opartej na faktach 51
- 2.3. Istota i rodzaje benchmarkingu oraz cele działań benchmarkingowych 59
- 2.4. Systemy monitoringu usług publicznych na świecie 65
- 2.5. Dotychczasowe próby monitorowania usług publicznych w Polsce 69

ROZDZIAŁ 3

ZAŁOŻENIA SYSTEMU MONITOROWANIA USŁUG PUBLICZNYCH 77

- 3.1. Metodologia SMUP 79
- 3.2. Metadane SMUP 87
- 3.3. Charakterystyka obszarów usług z przykładami 97
- 3.4. Dane wykorzystywane w SMUP 118

ROZDZIAŁ 4

ANALIZA STATYSTYCZNA WSKAŹNIKÓW SMUP 125

- Wprowadzenie 127
- 4.1. Wskaźniki – dla jakich jednostek porównywać 128
- 4.2. Podstawowe miary statystyczne – jak je interpretować 131
- 4.3. Analiza dynamiki – porównywanie wartości wskaźników w czasie 138
- 4.4. Korelacja a relacja przyczynowo-skutkowa 144

ROZDZIAŁ 5

**MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA SYSTEMU
PRZEZ POSZCZEGÓLNYCH INTERESARIUSZY 147**

- 5.1. Wprowadzenie do korzystania ze SMUP
(interfejsy, raporty, grupy porównawcze, itp.) 149
- 5.2. Interesariusze instytucjonalni 173
- 5.3. Mieszkańcy 175

HISTORIA POWSTANIA SMUP 183

- Diagnoza sytuacji 185
- Spis tabel 191
- Spis rysunków 192
- Spis wykresów 194
- Spis ramek 194
- Spis schematów 194
- Spis wzorów 194
- Bibliografia 195

WPROWADZENIE

Dlaczego System Monitorowania Usług Publicznych i to w zastosowaniu właśnie do jednostek samorządu terytorialnego?

Prowadząc rozważania dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego zwykle posługujemy się językiem zadań i kompetencji – i w naukach prawnych, czy politologii jest to w pełni uzasadnione. Jest to jednak jednocześnie spojrzenie ze strony tych, którzy zadania realizują i posługują się przyznanymi kompetencjami – a zatem organów administracji publicznej, czy innych podmiotów należących do szeroko zakreślonej sfery administracji. Jest to perspektywa inna niż perspektywa obywateli. Z ich punktu widzenia administracja publiczna działa w celu zaspokojenia ich potrzeb poprzez świadczenie określonych usług. Założeniem projektu, w ramach którego powstał System Monitorowania Usług Publicznych, było dostarczenie obywatelom narzędzia do obiektywnej oceny działania administracji publicznej. Przyjęcie zatem ich perspektywy opisu działalności administracji było w pełni zrozumiałe.

Ograniczenie SMUP do jednostek samorządu terytorialnego – i to mówiąc precyzyjniej samorządu lokalnego, nie jest żadnym istotnym ograniczeniem. Wraz z reformą samorządową 1998 roku zostało przyjęte założenie, że przeważająca część usług zaspokajających zbiorowe potrzeby społeczeństwa jest świadczona właśnie przez gminy i powiaty.

Publikacja oddana w Państwa ręce jest częścią tego projektu, w ramach którego powstał System Monitorowania Usług Publicznych. Jej celem jest zaprezentowanie podstawowych koncepcji teoretycznych tworzących fundament SMUP, opisanie jego konstrukcji oraz dostarczenie narzędzi ułatwiających korzystanie z Systemu – tak aby stał się realną pomocą dla wszystkich zainteresowanych codziennym działaniem gmin i powiatów na rzecz swoich mieszkańców.

Życzę inspirującej lektury i efektywnego korzystania z Systemu Monitorowania Usług Publicznych.

Grzegorz P. Kubalski

ROZDZIAŁ 1

USŁUGI PUBLICZNE I ICH OPIS

prof. dr hab. Jan Fazlagić
Grzegorz P. Kubalski
dr Krzysztof Pakoński

1.1. POJĘCIE USŁUG PUBLICZNYCH

Grzegorz P. Kubalski

System Monitorowania Usług Publicznych już w samej swojej nazwie podkreśla, że przedmiotem jego zainteresowania są usługi publiczne. Czym zatem one są? Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga rozważenia w pierwszej kolejności pojęcia usług jako takich, a następnie ustalenia co oznacza cecha ich publiczności.

Pierwszym źródłem pozwalającym nam ustalić definicję usług są słowniki ogólne języka polskiego. Kładą one nacisk na sam fakt zaspokajania potrzeb ludzkich, bez wnikania w cechy, jakie owo zaspokajanie mieć powinno. Reprezentatywnym przykładem takiej definicji jest definicja zaczerpnięta ze słownika zredagowanego pod kierunkiem J. Bralczyka: „usługi – działalność gospodarcza służąca do zaspokajania potrzeb ludzi”¹.

Doprecyzowanie cech jakie muszą spełniać usługi są zasługą definicji encyklopedycznych, zgodnie z którymi usługi to przykładowo:

- „działalność gospodarcza, która nie polega na wytwarzaniu dóbr materialnych, ale ma charakter świadczeń osób fizycznych i prawnych na rzecz innych osób”²);
- „działalność służąca do zaspokajania potrzeb ludzkich, która nie znajduje żadnego ucieleśnienia w nowych dobrach materialnych”³.

Legalną definicję usług możemy znaleźć w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU). Zgodnie z zawartymi w załączniku do rozporządzenia zasadami metodycznymi Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług pod pojęciem usług rozumie się:

- wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarczych prowadzących działalność o charakterze produkcyjnym, tzn. usługi dla celów produkcji nietworzące bezpośrednio nowych dóbr materialnych;
- wszelkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarki narodowej oraz na rzecz ludności, przeznaczone dla celów konsumpcji indywidualnej, zbiorowej i ogólnospołecznej⁴.

Zbierając dotychczasowe rozważania możemy przyjąć, że pod pojęciem usług kryje się każda działalność służąca zaspokajaniu (bezpośredniemu lub pośredniemu) potrzeb ludzkich, o ile nie polega ona na powstaniu nowych

¹ *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, pr. zb. p. red. J. Bralczyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 885.

² *Wielka encyklopedia PWN. Tom 28*, pr. zb. p. red. J. Wojnowskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 371.

³ *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1962, s. 764.

⁴ Rada Ministrów, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) 2015*, Załącznik, pkt 4.1, tiret drugie.

dóbr materialnych. Istotnym elementem definicji jest to, iż wytworzenie dóbr materialnych nie jest koniecznym efektem świadczenia usługi; nie ma natomiast przeszkód ku temu, aby świadczona usługa doprowadziła fakultatywnie do powstania nowych dóbr materialnych (np. jeśli nastąpi zarejestrowanie koncertu i późniejsza dystrybucja nagrania).

Oczywiście tak zarysowana linia graniczna wygląda jednoznacznie jedynie w teorii. W sytuacjach praktycznych mamy do czynienia z przypadkami mieszanymi. Warto jest w tym miejscu przytoczyć stopniowanie sposobów zaspokajania potrzeb ludzi zaproponowane przez P.Kotlera⁵:

- klasyczne dobro materialne: mydło, pasta do zębów, sól;
- oferta mieszana, w której większą rolę odgrywa produkt, np. sprzedaż komputerów wraz z instalacją i serwisem;
- oferta mieszana, w której większą rolę odgrywa usługa, np. przelot samolotem i towarzyszące mu środki materialne;
- klasyczna usługa, np. opieka nad dzieckiem.

W prostym podziale dwie pierwsze grupy traktujemy jako dostawę towarów, zaś dwie ostatnie – świadczenie usług.

Warto zauważyć, że niematerialność usług pociąga za sobą określone konsekwencje – zostały one przedstawione w poniższej ramce.

Ramka 1. Istota niematerialnych usług.

Niematerialność usług posiada pięć aspektów – są nimi: bezcielesność, abstrakcyjność, generalność, niesprawdzalność i nieoczywistość (trudność w objęciu rozumem).

1. Bezcielesność usług oznacza, że usługi są czynnością, w przeciwieństwie do produktów, które są rzeczami. Produkty usługowe nie posiadają formy fizycznej, choć mogą mieć wiele materialnych „przejawów”. Nauczanie jest procesem, ciągiem wielu zdarzeń.

2. Abstrakcyjność usług dotyczy trudności, jakie sprawia wyobrażenie sobie usługi. Trudno sobie wyobrazić takie pojęcia jak „bezpieczeństwo”, „wygoda”, „kultura”. Można co najwyżej wyobrazić sobie konkretne przejawy. Abstrakcyjność usług utrudnia ich opisywanie. Dyrektor szkoły styka się z problemem abstrakcyjności usług, gdy próbuje przedstawić rodzicom zalety swojej szkoły.

3. Generalność usług (jej przeciwieństwem jest specyficzność), to inaczej ogólność i związane z nią trudności w precyzyjnym opisanu znaczenia. Zarówno generalność, jak i wcześniej wymieniona abstrakcyjność powodują, że opis usługi może być niejasny dla odbiorcy. Są określenia, które są zarówno abstrakcyjne, jak i generalne np. „bezpieczeństwo”, „spokój”. Jednak nie wszystkie określenia, które są generalne, są jednocześnie abstrakcyjne np. „opieka medyczna”, „wysoki poziom nauczania języków obcych”. Przykłady te są generalne (odbiorca nie rozumie precyzyjnie, co się kryje za tymi określeniami), lecz nie abstrakcyjne (funkcjonują one w języku potocznym i przywołują u odbiorcy pewne określone skojarzenia).

⁵ za: G. Mizerski, *Główne aspekty pojęciowe w marketingu usług*, Versus Consulting, Warszawa 2005, s. 3.

4. Niesprawdzalność usług oznacza, że nie można ocenić usługi przed jej świadczeniem. Mówimy więc, że usługę należy „poznać”, „doświadczyć jej” i że trzeba mieć „wiarę” w jej efekty. Rodzice zapisujący swoje dzieci do szkoły nie są w stanie „wypróbować” szkoły przed decyzją o jej wyborze. Obdarzają oni szkołę i jej dyrektora kredytem zaufania.

5. Nieoczywistość usług (usługi są „niezmysłowe”, „nienaocne”) odnosi się do tych usług, które są złożone, kompleksowe, wielowymiarowe lub nowe. W konsekwencji objęcie ich umysłem przez klienta jest utrudnione tym bardziej, im mniejsze jest wcześniejsze doświadczenie, znajomość tematu lub wiedza potrzebna do zrozumienia wykorzystywanych podczas realizacji usługi procesów i zależności. Dla niektórych rodziców nauka języka obcego lub zajęcia z informatyki są nieoczywiste, ponieważ rodzice ci nigdy w życiu nie uczyli się języków obcych, ani nie korzystali z komputera domowego.

Źródło: sporządził prof. J. Fazlagić w oparciu o: A. Paluchowski, „Niematerialność usług i jej psychologiczne implikacje”, *Materiały konferencyjne, Marketing Usług Profesjonalnych, Poznań 2001*.

Kwalifikator „publiczny” w pojęciu usług publicznych należy rozumieć w sposób analogiczny do używanego już w starożytnym Rzymie przy rozróżnianiu prawa publicznego i prywatnego. Starorzyski jurysta Ulpian wskazywał, że prawem publicznym jest to prawo, które ma na uwadze interes państwa, zaś prawem prywatnym to prawo, które ma na uwadze interes jednostki. Publiczny to zatem podejmowany w interesie ogółu – społeczeństwa (a przynajmniej dużej jego części) lub państwa. W konsekwencji **usługi publiczne to wszystkie działania służące niematerialnemu zaspokajaniu potrzeb ludzkich w interesie społeczeństwa lub państwa**.

Sama definicja nie przesądza jednak o tym, które usługi są świadczone jako usługi publiczne. Nie jest to dziwne – to władza publiczna w danym państwie i w danej chwili dziejów ocenia świadczenie jakich usług odbywa się w interesie społeczeństwa czy państwa. Dobrym przykładem może tutaj służyć sprawa zapłodnienia *in vitro*, która pierwotnie uznawana za sprawę prywatną, następnie została uznana za usługę publiczną – najpierw przez niektóre miasta, a następnie na poziomie centralnym, po czym ponownie przeniesiona do sfery prywatnej.

O ile jednak ustalenie szczegółowego katalogu usług publicznych świadczonych w danym momencie wymaga uważnego przejrzenia aktów prawnych oraz praktyki działania administracji, to możliwe jest rodzajowe wskazanie kategorii usług zaliczanych zawsze albo bardzo często do katalogu usług publicznych. Pomaga w tym stosowana w ekonomii klasyfikacja dóbr. Jest ona dokonywana pod kątem dwóch kryteriów:

- możliwości wyłączenia z konsumpcji, a zatem tego czy określoną grupę podmiotów można pozbawić prawa do korzystania z danego dobra;
- konkurencyjności konsumpcji, a zatem tego czy skorzystanie z dobra przez jednego korzystającego w całości lub w znacznym stopniu wyklucza możliwość skorzystania z tego samego dobra przez innych korzystających.

Skrzyżowanie tych dwóch kryteriów prowadzi do wyróżnienia czterech kategorii dóbr uwidoczniowych w poniższej tabeli.

Tabela 1. Klasyfikacja dóbr⁶.

		Możliwość wyłączenia z konsumpcji	
		TAK	NIE
Konkurencyjność w konsumpcji	TAK	Dobra prywatne <i>np. owoce, mieszkania, książki, samochody</i>	Wspólne zasoby <i>np. łowiska ryb, lasy, dzika przyroda</i>
	NIE	Dobra klubowe <i>np. kina, kluby, prywatne szkoły, pływalnie</i>	Dobra publiczne <i>np. oświetlenie ulic, obrona narodowa, telewizja publiczna</i>

Należy przy tym pamiętać, że w tabeli jako przykłady zostały wymienione zarówno towary, jak i usługi. Niematerialne dobra publiczne są z samej swojej natury przedmiotem usług publicznych. Skoro bowiem może korzystać z nich każdy, a jednocześnie skorzystanie z nich przez jedną osobę nie ogranicza możliwości skorzystania przez inną osobę, to mogą być one świadczone jedynie w interesie ogółu społeczeństwa.

Usługi publiczne są świadczone również w odniesieniu do wspólnych zasobów. Skoro potencjalnie każdy może z takich zasobów korzystać, a jednocześnie ogranicza tym samym możliwość skorzystania z tych zasobów przez innych ze względu na wyczerpywanie zasobów, to w interesie publicznym jest ustalenie zasad korzystania ze wspólnych zasobów. Usługi publiczne związane ze wspólnymi zasobami mają zatem zwykle charakter reglamentacyjny.

Skoro dobra prywatne i dobra klubowe dają możliwość wyłączenia z konsumpcji to a priori nie są związane z usługami publicznymi. Po prostu dobra prywatne są indywidualnie wykorzystywane, a co za tym idzie trudno jest znaleźć ogólne uzasadnienie dlaczego ich dostarczanie miałyby być w interesie społeczeństwa albo państwa. To osoba zainteresowana skorzystaniem z danej usługi musi zadbać o dostęp do niej. Jest tu jednak pewne istotne zastrzeżenie związane z wyróżnianą w ekonomii grupą dóbr społecznych. Otóż „dobra społeczne to takie dobra, które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi [albo klubowymi], ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostępne dla każdego obywatela, tak jak w przypadku klasycznych dóbr publicznych”⁷. Istnienie zadań społecznych jest spowodowane dwoma głównymi przyczynami:

⁶ M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] *Teoria wyboru publicznego: Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 43.

⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 27.

- nadmiernym zróżnicowaniem dochodów poszczególnych obywateli, co sprawia, że w konsekwencji mieliby zróżnicowany dostęp do istotnych dóbr – i to nieraz dóbr determinujących przeżycie – takich jak jedzenie, czy schronienie/mieszkanie;
- skłonnością ludzi do rezygnacji z niektórych dóbr przynoszących długofalowe korzyści (np. oświata, system zabezpieczenia emerytalnego) na rzecz działań zaspokajających bieżące potrzeby. Państwo odgrywa w tym przypadku rolę paternalistyczną, skłaniając ludzi do działań, które w ocenie państwa, są w ich własnym, długofalowym interesie⁸.

Niematerialne dobra prywatne i klubowe – o ile zostaną uznane za dobra społeczne – są w konsekwencji również przedmiotem usług publicznych.

Co do zasady podmiotem świadczącym usługi publiczne jest szeroko rozumiane państwo, choć nie jest to niezbędne. Niektóre usługi publiczne są bowiem świadczone przez podmioty prywatne. Można natomiast przyjąć, że niezależnie od tego jaki podmiot realizuje daną usługę publiczną to odpowiedzialność za jej świadczenie leży po stronie podmiotów publicznych.

W polskich warunkach ustrojowych odpowiedzialność za świadczenie większości usług publicznych spoczywa w rękach jednostek samorządu terytorialnego i to samorządu lokalnego, gdyż samorząd regionalny jest odpowiedzialny przede wszystkim za prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Z tej właśnie przyczyny w ramach Systemu Monitorowania Usług Publicznych uwzględnione zostały usługi świadczone przez gminy i powiaty.

⁸ *Ibidem*, s. 56–57.

1.2. ASPEKTY OPISU USŁUG PUBLICZNYCH

prof. dr hab. Jan Fazlagić

Grzegorz P. Kubalski

Kluczowym założeniem metodologicznym systemu jest kompleksowa (wielowymiarowa) ocena każdej z usług objętych systemem i to ocena umożliwiająca porównywanie wyników osiągniętych w poszczególnych jednostkach samorządu lokalnego. To ostatnie założenie pociągnęło za sobą wymóg opisanie usług w sposób liczbowy – za pomocą wskaźników. Pojęcie to w ramach systemu SMUP oznacza wskaźniki statystyczne, czyli informacje ilościowe przedstawiające wzajemną relację wielkości opisujących poszczególne usługi publiczne, a także sposób i warunki ich świadczenia w danej jednostce samorządu terytorialnego (zmiennych). Wskaźniki wyliczane są w ustalonych odstępach czasu – w ramach SMUP został przyjęty cykl roczny.

Oczywiście nie istnieje jeden uniwersalny zestaw wskaźników dla usług publicznych. W zależności od konkretnej usługi niezbędne jest ustalenie jakie wielkości najlepiej charakteryzują tę usługę. Nie jest przy tym sztuką stworzenie długiej listy wskaźników charakteryzujących daną usługę. Prawdziwe wyzwanie pojawia się, gdy należy przy minimalnej liczbie wskaźników uzyskać maksymalną wartość informacyjną. Aby sprostać temu wyzwaniu niezbędne jest multidyscyplinarne podejście. Jednocześnie wybrane wskaźniki muszą spełniać warunki jakości w statystyce publicznej⁹. Trafna interpretacja poszczególnych wskaźników może też wymagać znajomości szerszego kontekstu. Przykładowo wskaźnik: „średni czas odpowiedzi na zapytanie klienta”, ma niewielką wartość informacyjną dla obserwatora nie związanego z analizowanym urzędem oraz rodzajem sprawy. Podsumowując, prawdziwym wyzwaniem, przed jakim stoją twórcy wskaźników dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, jest stworzenie takiego zestawu wskaźników, który rzeczywiście będzie posiadał wartość informacyjną przy możliwie minimalnym obciążeniu administracji zbieraniem danych potrzebnych do wyliczenia wskaźników. Z takim wyzwaniem zmierzili się twórcy SMUP. Wyselekcjonowane przez nich wskaźniki opisujące poszczególne usługi zostały pogrupowane w ramach SMUP w cztery podstawowe wymiary:

- ilości;
- dostępności;
- efektywności finansowej;
- jakości.

⁹ Odnośnie jakości w statystyce – por. „Quality of Statistics”, <https://cros-legacy.ec.europa.eu/system/files/Quality%20Aspects-01-T-Quality%20of%20Statistics%20v1.0.pdf>

Wymiar ilości odpowiada za określenie ile „jednostek” danej usługi jest świadczone. Określa zatem wielkość usług jakie są udostępnione obywatelom.

Wskaźniki zaliczone do obszaru dostępności odpowiadają na pytanie na ile ze świadczonych usług obywatele mogą skorzystać – zarówno ze względu na cenę jaką za usługę trzeba zapłacić, jak i ze względu na fizyczną dostępność do świadczonych usług. W tej grupie wskaźników znalazły się też wskaźniki opisujące dostępność wybranych usług publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Wymiar efektywności finansowej koncentruje się na odpowiedzi, na pytanie jaka jest cena jednostkowa świadczenia danej usługi. Wskaźniki należące do tego obszaru powstają co do zasady poprzez podzielenie sumarycznych kosztów świadczenia usługi przez ogólną liczbę „jednostek” danej usługi.

Ostatni z obszarów dotyczy wreszcie jakości świadczonych usług. Wymaga to zastanowienia się czym właściwie jest jakość usług publicznych. Jest wiele definicji jakości: od poetyckich („Jakość to podróż”) poprzez wizjonerskie („Jakość to zadanie wszystkich”); etyczne („Jakość to dotrzymanie obietnicy”), akademickie („Jakość to połączenie oferty z potrzebami”), a na technicznych kończąc („Jakość to stopień, w jakim określony wyrób zaspokaja potrzeby określonego nabywcy”). Jakość jest wypadkową subiektywnych odczuć klienta i usługodawcy.

Nie istnieje obiektywny wzorec jakości usługi: o jakości usługi publicznej decyduje się za pomocą pewnego konsensusu pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą. **Jakości usług oceniamy zarówno na podstawie rezultatu, jak i procesu świadczenia.** Jakość usług publicznych jest trudniejsza w ocenie, niż jakość produktów materialnych, ponieważ:

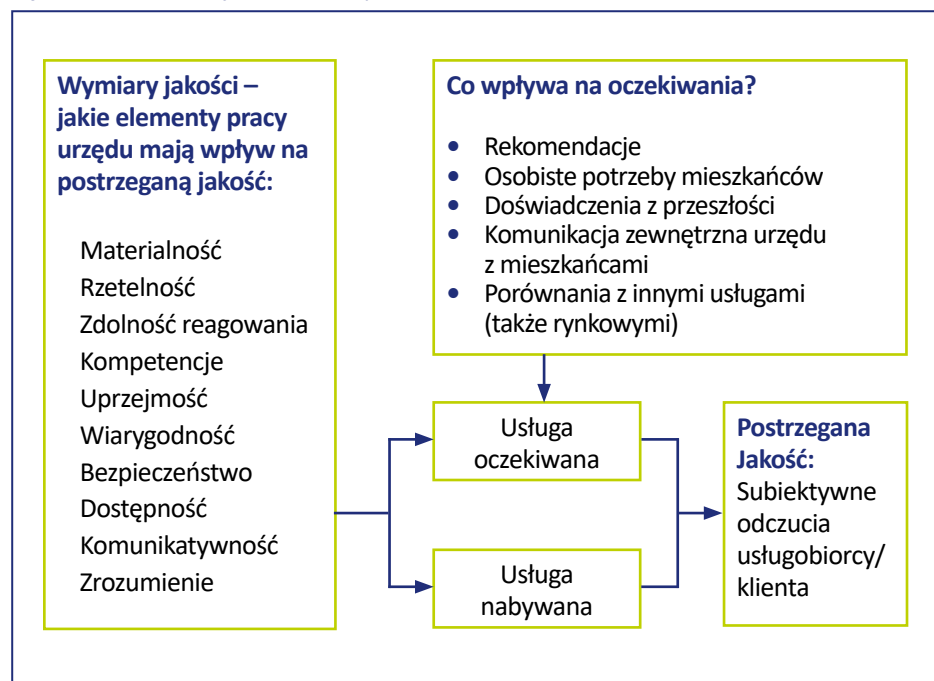
- Usługodawca może nie rozumieć kryteriów, jakimi posługują się klienci w ocenie usług urzędu.
- Klienci nie oceniają jakości usług wyłącznie w oparciu o wynik, lecz na podstawie procesu np. czy udało się wyjaśnić sprawę opóźnienia w płatności podatku.

Uważa się, że o jakości usługi decydują dwa istotne elementy:

1. Jakość techniczna, czyli rezultat procesu obsługi.
2. Jakość funkcjonalna, czyli procesy realizacji, dochodzenia do jakości technicznej. Jest znacznie trudniejsza w pomiarze, ponieważ opiera się na subiektywnych odczuciach.

Dokładniejszego wskazania czynników wpływających na jakość usług dostarcza model jakości Servqual (od „service” – usługa oraz „quality” – jakość). Model ten powstał pierwotnie na potrzeby usług bankowych, lecz okazał się na tyle uniwersalny, że zaczęto go stosować także w innych organizacjach usługowych. Można go także wykorzystać do pomiaru usług świadczonych przez urząd. Na kolejnym rysunku zobrazowano wpływ, jaki mają poszczególne składniki na jakość całkowitą. Przedstawiono na rysunku „oczekiwania” od „percepcji” (postrzegania) odróżnia to, że oczekując jakiegoś zdarzenia lub wyniku, zakłada się, że coś powinno się zdarzyć. Jeśli natomiast coś jest dostrzegane, to jednocześnie znany jest rezultat.

Rysunek 1. Model jakości Servqual.



Źródło: opracowanie własne w oparciu o: V. A. Zeithaml, A. Parasuraman, L. L. Berry, *Delivering Quality Service, The Free Press, New York, s. 23.*

Inny sposób pomiaru jakości usług publicznych może być oparty na teorii motywacji Herzberga. Teoria ta zakłada, że nasze doświadczenia dzielimy na tak zwane „higieniczne” (HF) oraz takie, które rzeczywiście dają nam satysfakcję (SF) (kolejna tabela). Dzięki takiemu ujęciu pomiaru jakości usług publicznych można tworzyć wskaźniki ze względu na kryterium „higieny” (HF), to znaczy mierzące usługi podstawowe, których brak jest odczuwalny negatywnie przez mieszkańców oraz usługi dodatkowe, dające podwyższoną satysfakcję, między innymi związane z organizacją imprez rozrywkowych itp.

Tabela 2. Czynniki jakości usługi w świetle teorii Herzberga na przykładzie wybranych aspektów pracy JST.

Czynniki higieny (HF)	Czynniki satysfakcji (SF)
<p>Wiarygodność</p> <ul style="list-style-type: none"> urząd jest otwarty w godzinach popołudniowych informacje o godzinach otwarcia urzędu zawarte na stronie internetowej pokrywają się z rzeczywistymi godzinami otwarcia terminy są dotrzymywane realizowanie przez zarząd JST obietnic wyborczych 	<p>Szybkość reakcji</p> <ul style="list-style-type: none"> szybka obsługa szybka odpowiedź indywidualne podejście szybkie załatwienie reklamacji
<p>Niezawodność</p> <ul style="list-style-type: none"> sprawy są załatwiane w terminie, bez wad prawnych urzędnicy dotrzymują obietnic jeśli deklarują, że zajmą się (nietypową) sprawą 	<p>Uprzejmość</p> <ul style="list-style-type: none"> szacunek i uznanie klienta uśmiechnięty pracownik urzędu kontrolujący przestrzeganie higieny, wita i żegna odwiedzających
<p>Dostęp (do urzędu)</p> <ul style="list-style-type: none"> szybki kontakt dostęp przez telefon sprawnie działający e-PUAP 	<p>Empatia</p> <ul style="list-style-type: none"> wysłuchanie zażalenia wykorzystanie sugestii pochodzących z konsultacji społecznych do zmiany planu zagospodarowania
<p>Dokładność</p> <ul style="list-style-type: none"> precyzja sformułowań w komunikacji brak wad prawnych 	<p>Personel</p> <ul style="list-style-type: none"> kompetentny posiadający wiedzę

Źródło: opracowanie własne.

1.3. WSKAŹNIKI KONTEKSTOWE

prof. dr hab. Jan Fazlagić
Grzegorz P. Kubalski

Mogłoby się wydawać, że określenie zestawu wskaźników dla danej usługi publicznej (w czterech omówionych w poprzednim podrozdziale obszarach) jest w pełni wystarczające dla scharakteryzowania tej usługi. Faktycznie tak jest, ale pod jednym warunkiem – jeśli charakterystykę ograniczymy do konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, bez prób porównywania wskaźników między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dlaczego?

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie są identyczne – mają różne specyficzne dla siebie uwarunkowania, które bezpośrednio wpływają na warunki świadczenia usług publicznych. Przykładowo – koszty utrzymania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (a w ślad za tym ceny doprowadzenia wody i odprowadzenia ścieków – jeśli są one skalkulowane po cenach ekonomicznych) są znacznie większe w gminach o rozproszonej zabudowie, niż w gminach o zabudowie zwartej. Koszt budowy kilometra drogi jest większy w rejonach górskich, niż w rejonach nizinnych. Koszt budowy budynku z mieszkaniami komunalnymi jest więc różny w różnych województwach, a dodatkowo zależy od tego, czy mieszkanie znajduje się w stolicy województwa, czy poza nią. Tego typu przykłady możemy mnożyć. Oznaczają one, że bezkrytyczne porównanie danych charakteryzujących usługę publiczną świadczoną w różnych jednostkach samorządu terytorialnego może prowadzić do błędnych wniosków. Właściwa ocena sensu porównywanych wielkości wymaga znajomości kontekstu danej jednostki samorządu terytorialnego – i wiedzy o tym właśnie kontekście, dostarczają wskaźniki kontekstowe.

Z punktu widzenia samej konstrukcji wskaźnik kontekstowy nie różni się od wskaźników usług – to również jest miara ilościowa pochodząca z serii obserwacji, która ukazuje pozycję w czasie i przestrzeni; mierzona w ustalonych odstępach czasu. Różnica tkwi w przedmiocie wskaźnika – nie odnosi się on bezpośrednio do procesu świadczenia usługi, lecz warunków, w których ta usługa jest świadczona. W toku prac nad konstrukcją Systemu Monitorowania Usług Publicznych dla poszczególnych obszarów usług publicznych zostały zdefiniowane wskaźniki kontekstowe przy uwzględnieniu trzech istotnych warunków:

- wskaźnik kontekstowy musi w sposób neutralny odwzorowywać rzeczywistość;
- wskaźnik powinien odnosić się do tych elementów rzeczywistości, które mają wpływ na usługi z danego obszaru. Spełnienie tego warunku nie jest rzeczą prostą. Wiele systemów pomiarowych dotyczących zjawisk społecznych i ekonomicznych jest opartych na hipotezie, która zakłada istnienie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy

dwoma zjawiskami. Tymczasem korelacje pomiędzy zmiennymi wykorzystywanymi w zarządzaniu samorządem zwykle nie są jednoznacznie zweryfikowane;

- wskaźnik musi być dostępny dla określonego poziomu terytorialnego. Wiele wskaźników dotyczących rozwoju społecznego i gospodarczego jest bowiem dostępnych, ale tylko na poziomie województw i podregionów – przykładowo w polskiej statystyce publicznej wartość PKB szacowana jest dla całej gospodarki, a także na poziomie regionalnym NUTS 2 (w województwach) i NUTS 3 (w podregionach). Niedostępne są natomiast informacje o strumieniu PKB wytwarzanego na poziomie powiatów (...) ¹⁰. W związku z powyższym warto dokonać wstępnego oszacowania potrzeb informacyjnych samorządu ze względu na dostępność odpowiednika danych surowych.

Poniższa tabela przedstawia przykłady wskaźników kontekstowych.

Tabela 3. Przykłady wskaźników kontekstowych.

Obszar pomiarowy	Przykład wskaźnika pomiarowego
Demografia	<ul style="list-style-type: none"> • zmiana liczby mieszkańców • średni wiek mieszkańców • odsetek osób w wieku 65+ • odsetek kobiet/mężczyzn w populacji mieszkańców
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> • dzietność kobiet • spodziewana długość życia • odsetek zgonów spowodowanych chorobami cywilizacyjnymi
Środowisko/klimat	<ul style="list-style-type: none"> • udział terenów zielonych w powierzchni całkowitej gminy • jakość powietrza (emisja CO₂)
Rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> • poziom bezrobocia • poziom bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych • stopa zatrudnienia
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek osób z wyższym wykształceniem • liczba badaczy na 10 tys. mieszkańców • odsetek studentów w populacji generalnej

¹⁰ A. Ciołek, *Oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach*, Gospodarka Narodowa, 3 (289) Rok LXXXVII/XXVIII, maj-czerwiec 2017, s. 55–87 [za:] T. Brodzicki, J. Kuczewska, *Klasy i polityka klastrowa w Polsce. Konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.

Obszar pomiarowy	Przykład wskaźnika pomiarowego
Bezpieczeństwo publiczne/ przestępczość	<ul style="list-style-type: none"> • liczba odnotowanych przestępstw • wykroczenia odnotowane przez Policję • przestępstwa z użyciem przemocy odnotowane przez Policję • średnia liczba zabójstw rocznie • rozboje odnotowane przez Policję • kradzieże pojazdów silnikowych odnotowane przez Policję • handel narkotykami odnotowany przez Policję • średnia liczba więźniów rocznie
Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> • średnia cena metra kwadratowego mieszkania • liczba nowo oddanych mieszkań • gęstość zaludnienia (liczba mieszkańców przypadająca na izbę) • odsetek osób mieszkających we własnych mieszkaniach • odsetek osób mieszkających w przeludnionych mieszkaniach • wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi najemców wynajmujących po cenach (odsetek najemców przeznaczających na mieszkanie ponad 40% swoich dochodów)
Dostęp do usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • przestrzenny rozkład dostępności z miejsca zamieszkania do najbliższej placówki wychowania przedszkolnego wyrażony w jednostce odległości • czas dojazdu dzieci w wieku 3-6 lat z miejsca zamieszkania do najbliższej placówki wychowania przedszkolnego • wskaźnik dostępności przestrzennej młodzieży w wieku 16-18 lat do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej według gmin • wskaźnik dostępności czasowej ludności do najbliższej jednostki Policji według gmin • ludność według odległości do najbliższej jednostki straży pożarnej • czas dojazdu ludności z miejsca zamieszkania do najbliższej biblioteki • wskaźnik dostępności przestrzennej ludności do najbliższego centrum urazowego według gmin • wskaźnik dostępności przestrzennej ludności do właściwego urzędu administracji powiatowej w siatce 5x5 km
Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> • PKB • wskaźnik inflacji • produkcja przemysłowa • wartość dodana w przemyśle • bilans handlowy • bilans płatniczy
Zaangażowanie mieszkańców	<ul style="list-style-type: none"> • frekwencja wyborcza • liczba stowarzyszeń przypadających na 10 tys. mieszkańców

Na zakończenie warto jest zauważyć, że czasami na różnice w sposobie realizacji danej usługi mają wpływ czynniki bardzo trudno uchwytnie, np. przebieg historycznych granic państw i województw. Obecnie niektóre granice historyczne są niedostrzegalne, na przykład granica pomiędzy Śląskiem, a Łużycami w okolicach Zgorzelca. Inne są dostrzegalne w niewielkim stopniu, tylko dla ekspertów i uważnych obserwatorów (na przykład granica zaboru pruskiego i rosyjskiego w województwie wielkopolskim, granica obowiązywania Kodeksu Napoleona w byłym zaborze rosyjskim). Niektóre istnieją „w nowej odświeżeniu” (kiedyś, za czasów panowania Prus: Śląsk vs. Nowa Marchia – dzisiaj, w XXI wieku: Zielona Góra vs. Gorzów Wielkopolski), a jeszcze inne są niezwykle silnie utrwalone. Takie czynniki były niemożliwe do uwzględnienia w ramach wskaźników kontekstowych – co oznacza, że wyniki porównań wskaźników usług i tak mogą zawierać pewne czynniki o systemowym charakterze, nie wynikające ze wskaźników kontekstowych.

1.4. DYLEMATY POMIARU EFEKTYWNOŚCI FINANSOWEJ USŁUG PUBLICZNYCH, CZYLI ILE KOSZTUJE USŁUGA?

dr Krzysztof Pakoński

Jednym z wymiarów opisu usług publicznych w ramach SMUP jest efektywność. Istotna jest bowiem nie tylko odpowiedź na pytanie ile usług określonej jakości dostarczyła dana gmina czy powiat, lecz również to ile musiała wydać na tę ilość usług. Wydawałoby się, że ustalenie kosztu każdej z usług nie powinno stwarzać żadnego problemu, a jednak nie jest to proste.

Po pierwsze najbardziej wiarygodnym źródłem danych o finansach JST są sprawozdania budżetowe (dane w systemie informatycznym Ministerstwa Finansów, kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej), które jednak dla jednostek budżetowych prezentują dane o wydatkach (RB-28S). Poszukując rozwiązań ostatecznie zdecydowano, że dla przybliżonego oszacowania kosztu w jednostkach budżetowych mimo wszystko najlepiej będzie wykorzystać dane gromadzone w sprawozdaniach Rb-28S wykazywane w szczególności klasyfikacji budżetowej – dział, rozdział, paragraf. Oczywiście należy mieć na uwadze, że co do zasady wydatki nie są równe kosztom, jednakże stanowią dostatecznie dokładne przybliżenie. W przypadku sprawozdania dla zakładów budżetowych (Rb-30S) nie było takiego problemu, ponieważ prezentuje ono dane o kosztach bez amortyzacji.

A zatem analityka budżetowa używana w JST obejmuje:

- parędziesiąt rodzajów zadań (własne, zlecone, z porozumienia itp.);
- ponad sto rozdziałów;
- paręset trzycyfrowych paragrafów;
- dziesięć rodzajów źródeł finansowania.

Przykładowo w planie finansowym samorządu Krakowa (dane za rok 2016) używanych jest 146 rozdziałów i 207 paragrafów. Kombinacji Rozdział – Paragraf jest 2089. Podane wartości obliczono, przy założeniu, że mamy w gminie tylko jedną jednostkę, w rzeczywistości jest ich blisko 400, więc łącznie suma planów finansowych jednostek organizacyjnych w Krakowie składa się z ponad 20 tysięcy rekordów. Mimo takiej szczegółowości dane i informacje zawarte w sprawozdaniach budżetowych nie pozwalają w sposób porównywalny dla JST w kraju oszacować kosztów dostarczanych usług. W Krakowie, w tym celu prowadzona jest równoległa rachunkowość zadaniowa.

Po drugie jest to konsekwencją nieadekwatności obowiązującej klasyfikacji budżetowej do zadaniowego ujmowania wydatków.

Oczywiście tam, gdzie budżet ma charakter budżetu zadaniowego sytuacja przedstawia się odmiennie – budżet jest jednak w warunkach jednostek samorządu terytorialnego wyjątkiem, a nie regułą.

Przyjrzyjmy się dokładniej istniejącym uwarunkowaniom sprawozdawczości budżetowej utrudniającym wyznaczenie rzeczywistego kosztu usługi.

Klasyfikacja budżetowa

Dane gromadzone dotychczas w sprawozdawczości budżetowej nie pozwalają oszacować kosztów usług przede wszystkim dlatego, że:

- Rozdziały klasyfikacji budżetowej nie zawsze mają „orientację usługową”, czyli ich nazwa i zakres wydatków jakie obejmują często nie dotyczą rodzaju usługi. Niektóre rozdziały są zdefiniowane podmiotowo, a ich nazwy i zakres określają charakter podmiotu np. Rozdział 90017 Zakłady gospodarki komunalnej, czy Rozdział 71001 Biura Planowania Przemysłowego. Innymi słowy – w ramach klasyfikacji nie jest istotne na jakie usługi publiczne są wydawane pieniądze – istotne jest to, że są wydawane w określonej jednostce organizacyjnej.
- Czasem nazwa i zakres rozdziału obejmuje więcej niż jedną usługę lub obejmuje je tylko częściowo, a pozostałe wydatki tych usług znajdują się w innych rozdziałach.
- W stosowanej praktyce często przyporządkowanie wydatku do danej podziałki klasyfikacji budżetowej zależy od podmiotu, który usługę dostarcza, a nie od dostarczanej usługi.

Zespół projektu SMUP podjął współpracę z Ministerstwem Finansów w konsultacji z resortami odpowiedzialnymi za dziedziny, w których znajdują się usługi zdefiniowane w ramach SMUP i w jej wyniku rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. (Dz. U 2021 poz. 1382) wprowadzono pierwsze niezbędne zmiany klasyfikacji. Zmiana umożliwiła dla każdej z obecnie zdefiniowanych usług wyodrębnienie wydatków bezpośrednich, obejmujących zakupy, zlecenia i inne usługi wynikające z umów, które bezpośrednio i w całości związane są z dostarczaniem każdej z usług.

Tym sposobem można było podzielić rozdziały umownie na dwie grupy:

- Rozdziały usługowe (np. 60004 Lokalny transport zbiorowy, czy 70007 Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy).
- Rozdziały podmiotowe (np. 75020 Starostwa Powiatowe, 90017 Zakłady gospodarki komunalnej...).

Wynagrodzenia i pochodne pracowników bezpośrednio zaangażowanych w dostarczanie usług

Kolejny problem pojawił się z planowaniem i ewidencją wynagrodzeń i pochodnych (w niektórych usługach to istotna część kosztów).

Pracownicy przeciętnego urzędu gminy są zaangażowani w dostarczanie od 12 do 20 usług SMUP. Dotychczas wynagrodzenia tych pracowników wraz z pochodnymi (poza niektórymi projektami i gospodarką śmieciową) ujmowane są w jednym rozdziale (75023) i 6 paragrafach (401, 404, 411, 412, 413, 414), bez względu na zakres obowiązków. Gdyby teraz, zamiast w jednym Rozdziale ująć je w kilkunastu Rozdziałach trzeba wziąć pod uwagę art. 236 i 265 uofp:

Art. 236 pkt 3. *„W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na:*

- 1) *wydatki jednostek budżetowych, w tym na:*
 - a) *wynagrodzenia i składki od nich naliczane...”*

DRUGI:

Art. 265. *„Jednostki,dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia:*

- 1) *....*
- 2) *28 lutego roku następującego po roku budżetowym – sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym”.*

Zgodnie z powyższym plan w tym zakresie zamiast sześciu rekordów (Rozdział, paragraf) miałby ich około setki, a każda zmiana (jeśli byłaby niezbędna przed dokonaniem wydatku) wymagałaby uchwały rady gminy. Pracochłonność obsługi zmian budżetowych w ciągu roku byłaby znacznie większa niż obecnie.

Wynagrodzenia i pochodne pracowników pracujących na rzecz całej jednostki (usługi wewnętrzne)

Są jednostki, które dostarczają tylko jedną usługę – tam problemu nie ma, ponieważ wszystkie koszty wynagrodzeń i utrzymania stanowisk pracy mogą bezpośrednio zostać zaliczone do kosztów dostarczania tej usługi.

Problem pojawia się, dopiero gdy jednostka dostarcza wiele usług – to jest przypadek każdego urzędu gminy, czy starostwa powiatowego. Wówczas całość kosztów generowanych przez:

- wynagrodzenia z pochodnymi pracowników zarządzania i obsługi;
 - wynagrodzenia z pochodnymi pracowników dostarczających „usługi wewnętrzne” (planowanie, finanse, informatycy, audyt i kontrola, prawnicy itp.);
 - utrzymanie stanowisk (media, sprzętanie, dozór, materiały biurowe itp.);
- musi zostać w jakiś sposób podzielona między usługi, bo trudno wyobrazić sobie rozsięgowywanie każdego dokumentu.

Obecnie wszystkie koszty wynagrodzeń i utrzymania stanowisk ujmowane są w przypadku urzędu gminy w rozdziale 75023, a w przypadku pozostałych jednostek rozmaicie, czasem to rozdziały tzw. podmiotowe, a czasem usługowe. Tu także, gdy jednostka wykonuje jedną usługę – nie ma problemu, ale jeśli jest ich parę to tego typu koszty obciążają zwykle jedną z nich (tzw. dominującą). W takim przypadku ewidencja przestaje być użyteczna dla szacowania kosztów usług.

A zatem, gdy jednostka wykonuje dwie lub więcej usługi całość tych kosztów trzeba „odpowiednio rozdzielić” między usługi, jakie dostarcza jednostka.

Różnorodność form organizacyjnych stosowanych przez JST do realizacji tych samych usług

JST ma prawo wyboru formy organizacyjnej, jakiej używa do świadczenia usług i samorządy często z tego prawa korzystają. Prócz struktur zobowiązanych do sprawozdawczości budżetowej (jednostki i zakłady budżetowe) niektóre usługi SMUP mogą być realizowane przez inne formy prawne np. instytucje kultury oraz spółki.

Z tego faktu wynika potrzeba, aby przyjęty sposób szacowania kosztów pozwalał na dodawanie kosztów szacowanych w jednostkach prowadzących rachunkowość budżetową oraz tych, które prowadzą ją na zasadach ogólnych tj. zgodnie z ustawą o rachunkowości.

Doświadczenia JST w zakresie analizy kosztów usług

Służby finansowe „sektora budżetowego” JST już dziś są przeciążone obowiązkami wymaganymi przez prawo. Szczegółowe planowanie budżetowe, które w związku z cytowanymi wyżej przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 236 i 265) skutkuje znaczną liczbą zmian budżetowych w ciągu roku, równie szczegółowa ewidencja – to tylko część obowiązków. Wobec tego tylko nieliczne samorządy zdecydowały się dotychczas na wprowadzenie dodatkowych ewidencji zadaniowych pozwalających na szacowanie kosztów zadań. Dlatego poszukując rozwiązań kierowano się także kryterium unikania dodatkowych obowiązków dla służb finansowych JST.

Przyjęte rozwiązanie

Biorąc pod uwagę ww. uwarunkowania oraz mając na uwadze postulat, aby wprowadzone rozwiązania nie obciążły dodatkowymi obowiązkami służb finansowych, zaproponowano dla oszacowania kosztów usług sposób bazujący na doświadczeniach przedsiębiorstw, przyjmując najprostszy, czyli jednostopniowy model rozliczenia kosztów pośrednich na usługi.

Model ten ze względu na pochodzenie może być – po dostosowaniu – z powodzeniem wykorzystany także w podmiotach prowadzących rachunkowość na zasadach ogólnych, czyli spółkach oraz instytucjach kultury.

Przyjęto jednolicie, że:

- źródłem danych finansowych będą wykonywane jak do tej pory sprawozdania budżetowe wykonywane na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej w ramach Zespołu 4 po odpowiednich korektach dokonanych w klasyfikacji budżetowej;
- kluczem jaki zostanie użyty do rozliczeń kosztów pośrednich, będzie rzeczywiście przepracowany czas pracowników bezpośrednio dostarczających usługi oraz pracowników zaangażowanych w zarządzanie i obsługę, pozyskany w wyniku realizowanego przez GUS dedykowanego badania statystycznego.

Na koszty dostarczania usług publicznych ponoszonych przez JST składają się:

- wydatki bezpośrednie związane z usługami;
- wydatki na utrzymanie stanowisk pracy (w tym płace i pochodne pracowników).

Dotychczas w JST sposób rejestracji ww. wydatków był zróżnicowany:

- dla jednostek JEDNORODNYCH (Zarząd Dróg, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej) zarówno płace, utrzymanie stanowisk pracy, jak i wydatki związane z poszczególnymi usługami znajdują się w jednym Dziale – tu nie ma problemu, całość kosztów rozdziału można potraktować jako koszt jednej usługi;

Mimo to w niektórych JST już teraz było inaczej, na przykład Regionalna Izba Obrachunkowa w Małopolsce już kilka lat temu samorządowi Krakowa nakazała koszty osobowe ponoszone przez ZDMK (Zarząd Dróg Miasta Krakowa) ujmować w rozdziale 75023 i były one tak ewidencjonowane przed wprowadzoną w lipcu ubiegłego roku zmianą rozporządzenia.

- dla jednostek WIELOBRANŻOWYCH, których działalność wykracza poza jedną usługę (np. urząd gminy, starostwo powiatowe) całe koszty pracy zazwyczaj są klasyfikowane w Dziale jednej z usług albo w Dziale 750, więc nie możemy ich „rozliczyć” na poszczególne usługi (wydatki księgowane są w „jednym worku”).

Ten dualizm uniemożliwia wiarygodne porównania między JST, bo w każdej mogło być inaczej. Dla dużej grupy usług publicznych monitorowanych w SMUP koszt pracy pracowników stanowi dominującą część kosztu usługi. Tym samym monitorowanie rzeczywistych (całkowitych) kosztów usług nie było możliwe. **Istotny składnik kosztu usług (koszty pracy zatrudnionych w jednostce) był bowiem systemowo pomijany w analizach.** Dotyczy to głównie usług o charakterze administracyjnym oraz społecznym, np. *wydawanie pozwoleń na budowę, udzielanie świadczeń pieniężnych* i wielu innych.

Z tego powodu w ramach prac nad budową Systemu Monitorowania Usług Publicznych (SMUP) opracowana została propozycja rozwiązania bazująca na doświadczeniach samorządów, które od wielu lat, wykorzystując budżetowanie

zadaniowe, analizują koszty dostarczania usług z uwzględnieniem całości nakładów na dostarczanie usługi w jednostce tj. z uwzględnieniem:

1. wydatków bezpośrednio związanych z usługami,
2. wydatków na płace oraz
3. pozostałych wydatków na utrzymanie stanowisk pracy.

Suma trzech ww. składników pozwala oszacować całkowity koszt usługi.

Propozycja ta znalazła swoje ucieleśnienie w zeszycie metodologicznym „Koszt całkowity usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego” (Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023). Zgodnie z przyjętą metodologią do obliczenia całkowitego kosztu usługi konieczne jest połączenie administracyjnych źródeł danych:

- a) sprawozdania budżetowego Rb-28s,
- b) Systemu Informacji Oświatowej (SIO);
- c) statystycznego źródła danych – dedykowanego formularza elektronicznego „Czas przepracowany w jednostce samorządu terytorialnego/samorządowej jednostce budżetowej według świadczonych usług publicznych” – SMUP-Z. Poprzez formularz następuje zgromadzenie danych na temat czasu pracy, tj. liczby godzin przepracowanych według świadczonych usług publicznych.

Przed omówieniem algorytmu wyliczania Kosztu Całkowitego Usługi (KCU) należy wprowadzić rozróżnienie dwóch grup rozdziałów w ramach obecnie obowiązującej klasyfikacji budżetowej – rozdziałów podmiotowych i rozdziałów usługowych. W **rozdziałach usługowych** jednostki budżetowe planują i rejestrują WYŁĄCZNIE wydatki bezpośrednie związane z daną usługą, której dotyczy rozdział, chyba że na tę usługę jednostka samorządu terytorialnego obejmuje dotację z budżetu państwa – wtedy w tym rozdziale ujmowane są również wydatki płacowe pokrywane z dotacji. W **rozdziałach podmiotowych** jednostki budżetowe planują i rejestrują WYŁĄCZNIE wydatki związane z utrzymaniem WSZYSTKICH stanowisk pracy w jednostce (z wyjątkiem wydatków płacowych dotowanych z budżetu państwa).

Koszt Całkowity Usługi (KCU) powstaje w wyniku zsumowania trzech składników:

$$KCU = KBU + KPU_w + KPU_{USP}$$

gdzie:

KBU – koszty bezpośrednie usługi publicznej, czyli koszty które można przypisać danej usłudze jednoznacznie na podstawie dokumentów źródłowych. W praktyce są to wydatki z odpowiedniego rozdziału usługowego bez paragrafów dotacyjnych, majątkowych i płacowych

KPU_w – koszty pośrednie przypadające na określoną usługę publiczną – wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi. Koszty te wyliczane są jako odpowiedni ułamek łącznych kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi (KP_w):

$$KPU_w = \alpha * KP_w$$

KPU_{USP} – koszty pośrednie przypadające na określoną usługę publiczną – koszty utrzymania stanowisk pracy. Te z kolei wyliczane są jako odpowiedni ułamek łącznych kosztów utrzymania stanowisk pracy (KP_{USP}):

$$KPU_{USP} = \alpha * KP_{USP}$$

Występujący w powyższych wzorach ułamek α to tzw. klucz podziałowy, a zatem wielkość ilustrująca jak duża część działania danej jednostki jest związana z konkretną usługą (zarówno jeśli chodzi o działania osób bezpośrednio zajmujących się realizowaniem usługi, jak i odpowiadające temu działania osób zajmujących się ogólną obsługą i zarządzaniem, np. sprawami obsługi kadrowej, księgowej, itd.). Pomijając różnice w algorytmie między jednostkami oświatowymi a innymi jednostkami organizacyjnymi możemy stwierdzić, że klucz podziałowy wyliczany jest w oparciu o uzyskane bezpośrednio z jednostek dane dotyczące czasu pracy.

$$\alpha = R_U + R_{ZU}$$

gdzie:

R_U – udział czasu bezpośrednio przepracowanego przy badanej usłudze T w czasie ogółem T_o

R_{ZU} – udział czasu obsługi ogólnej i zarządzania przypadający na określoną usługę w czasie ogółem. Jest on wyliczany jako proporcjonalny do udziału czasu bezpośrednio przepracowanego przy danej usłudze w czasie ogółem i udziału czasu przepracowanego przy obsłudze ogólnej i zarządzaniu (T_z) w czasie ogółem.

Wówczas:

$$\alpha = \frac{T}{T_o} \left(1 + \frac{T_z}{T_o - T_z} \right)$$

Zainteresowanych szczegółami odsyłamy do przywołanego wcześniej zeszytu metodologicznego.

Ile kosztuje usługa

Obliczony jak wyżej całkowity (bez amortyzacji) koszt świadczenia każdej z usług przez JST pozwala już łatwo obliczyć koszt jednostkowy, czyli odpowiedzieć na pytanie ile wynosi średnio dla danej JST koszt ponoszony, gdy ona świadczy daną usługę dla jednego klienta (np. jaki jest średni koszt wydania decyzji lokalizacyjnej) lub ile kosztuje utrzymanie roczne jednego kilometra drogi określonego rodzaju.

Koszt Jednostkowy Usługi (**KJU**) to:

$$KJU = KCU/LU$$

gdzie **LU** to liczba wykonanych danych usług w ciągu roku, czyli liczba obsłużonych klientów lub liczba innych jednostek wykonanej usługi.

ROZDZIAŁ 2

PO CO MONITOROWAĆ USŁUGI PUBLICZNE

prof. dr hab. Jan Fazlagić
Sławomir Wysocki

2.1. NOWE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM – NPM, GOOD GOVERNANCE

Sławomir Wysocki

Ten rozdział służy do prezentacji charakterystycznych cech współczesnych koncepcji zarządzania w instytucjach publicznych – *głównie podejścia określanego jako Nowe Zarządzanie Publiczne* (ang. *New Public Management – NPM*)¹¹, ale także innych teorii i koncepcji, które pojawiły się jako odpowiedź na wyzwania otoczenia sektora publicznego. Poniższa charakterystyka jest z konieczności skrótowa i koncentruje się na tych elementach wybranych koncepcji, głównie NPM, które pozwalają lepiej zrozumieć opis i charakterystykę usług publicznych Systemu Monitorowania Usług Publicznych.

Z tego względu w tekście zwraca się uwagę na takie elementy wskazywanych podejść jak:

- odpowiedzialność władz publicznych za rezultaty oferowanych usług i tym samym gotowość na rozliczanie się przed obywatelami z efektywności prowadzonych działań;
- nastawienie na pomiar różnych wymiarów (jakości, dostępności) usług publicznych;
- zarządzanie procesem świadczenia usług w oparciu o analizę dostępnych danych, porównywanie z innymi;
- doskonalenie działania w oparciu o pozyskiwane od obywateli-klientów informacje, a także rozwijanie instrumentów samooceny stanu zarządzania organizacją.

Tworząc ten rozdział kierowano się dyrektywą, by połączyć formułę krótkiego informatora o wybranych koncepcjach z formą przewodnika po istotnych publikacjach dla tych co chcą rozszerzyć wiedzę na sygnalizowane tematy.

Źródła i podstawy teoretyczne New Public Management (NPM)

Charakterystyka podejścia NPM wymaga wskazania źródeł społeczno-ekonomicznych oraz także podstaw teoretycznych tej koncepcji. Obszerny

¹¹ Termin „nowe zarządzanie publiczne” został po raz pierwszy użyty w 1991 r. przez Christophera Hooda w artykule *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, No. 69 (1). Publikacją, która w sposób praktyczny i kompleksowy – bez używania terminu „nowe zarządzanie publiczne” – opisała wyzwania i zmiany amerykańskiego sektora publicznego od lat 70-tych jest książka D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, w polskiej wersji językowej to: *Rzadzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994.

i odwołujący się do bibliografii wykład o tym można znaleźć w kilku publikacjach¹². Na użytek niniejszego opisu warto zwrócić uwagę na kilka elementów, które i obecnie stanowią inspirację do poszukiwania innowacyjnych metod działania sektora publicznego.

Od początku lat 70-tych sektor publiczny¹³ rozrastał się, był poddawany skutkom kryzysów gospodarczych i politycznych, a wewnątrz tego sektora i wokół niego rosło przekonanie o kryzysie wartości tradycyjnej administracji¹⁴. Warto zwrócić uwagę na tę ostatnią kwestię, gdyż w potocznym odbiorze to nowe podejście (zarządcze) w administracji jest charakteryzowane poprzez opozycję do tzw. weberowskiej koncepcji administracji.

Kulesza i Sześciło wskazali wręcz, że „nowe zarządzanie publiczne nigdy nie odniosłoby tak oszałamiającego sukcesu, gdyby nie znalazło sobie tak wygodnego punktu odniesienia jak Weberowska biurokracja”¹⁵. A precyzyjnie mówiąc teorii „typu idealnego” biurokracji, sformułowanej przez niemieckiego socjologa Maksa Webera na początku XX w. Ten typ charakteryzuje siedem właściwości¹⁶.

Po pierwsze, w organizacji biurokratycznej obowiązuje hierarchia przekładająca się na prestiż, zarobki i zakres podlegania kontroli.

Po drugie, w takiej organizacji istnieje specjalizacja i podział funkcji, a to wpływa na ograniczony przedmiotowo zakres działania jej i jej urzędników.

Po trzecie, zasadą w takiej organizacji jest depersonalizacja relacji wewnętrznych, a tym bardziej zewnętrznych kontaktów z tzw. petentami. Liczy się tylko precyzyjne trzymanie wyznaczonych procedur.

Po czwarte, rekrutacja na stanowiska urzędnicze powinna odbywać się według obiektywnych merytorycznych kryteriów i mieć jawny charakter.

W konsekwencji piątą właściwością modelu są wolne od arbitralności kryteria i procedury awansu urzędniczego, a szóstą jest wynagradzanie urzędników zależne od rodzaju (i prestiżu) danego urzędu i urzędnika. Dodatkowo wynagrodzenie tylko za nadzwyczajne obowiązki.

Ostatnia, siódma właściwość to pisemna forma wszelkich czynności, zwłaszcza decyzji.

Każdy kto choć trochę zna struktury administracji po przejrzeniu tych cech powie: ale to jest do dziś w wielu formach – czemu to zmieniać? Ale też

¹² M. Zawicki, op. cit. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2013; *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008; A. Mathesson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

¹³ Do definiowania granic sektora publicznego używane są różne kryteria: np. sposób finansowania, własność czy sposób podejmowania decyzji czy pełnione funkcje w stosunku do struktur państwa. Szerzej o tym np. M. Zawicki, s.11-14.

¹⁴ Wyczerpująca charakterystyka podłoża zmian jest w: M. Zawicki, s. 22-30 oraz P. Modzelewski, K. Opolski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 33-35.

¹⁵ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s.59.

¹⁶ Ta charakterystyka na podstawie: P. Sztompka, M. Kucia, *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003, s. 127-130.

wiadomo, że taki model idealny nie występuje w czystej postaci. W rzeczywistości pojawia się coś, co sam Weber określał „typem realnym” biurokracji. A wraz z tym takie zjawiska jak łamanie hierarchii, nieprecyzyjne kompetencje organów i instytucji, arbitralność decyzji urzędników, nepotyzm, upolitycznienie procesów zatrudniania, itd.

I to bardziej ten funkcjonujący „typ realny” był postrzegany jako weberowska biurokracja i poddawany krytyce. Sprzyjało jej też nowe spojrzenie na funkcje państwa, zakres jego zadań, sposoby ich realizacji. To nowe spojrzenie związane było z tzw. neoliberalną wizją państwa. Państwa minimalnego, ograniczającego swoją rolę, wspomagającego się instytucjami rynku w świadczeniu usług. Tym samym korzystającego z zasad tego rynku, czyli m.in. dążenia do poprawy efektywności świadczenia usług publicznych. Usług, które *obywatel-klient-konsument* wybiera zgodnie z ekonomiczną zasadą racjonalnego wyboru. Wybiera te najbardziej przez siebie preferowane dobra i usługi, a organizacje je dostarczające reagują na jego potrzeby i oczekiwania. Czyli powstaje rynek usług publicznych.

Niezależnie od tego ideologicznego podłoża NPM, zasadniczym elementem sprzyjającym rozwojowi tego podejścia było przekonanie, że ta tradycyjna biurokracja – i nieważne czy w modelu idealnym czy realnym – nie jest gotowa na wyzwania pojawiające się w latach 80 i u progu lat 90-tych XX w.

Zmiana podejścia w sektorze publicznym jest możliwa do opisania krótkim zdaniem: przejście od administrowania do zarządzania. Tu warto powołać się na to co napisali Osborne i Gaebler w sztandarowej pozycji lat 90-tych, swoistym manifeście tego nowego podejścia, czyli książce „Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną”¹⁷:

„...uważamy, że ani tradycyjny liberalizm, ani tradycyjny konserwatyzm nie mają żadnego odniesienia do problemów, wobec których stają nasze władze. Nie rozwiążemy naszych problemów ani przez wydawanie więcej, ani przez wydawanie mniejszej ilości pieniędzy, ani przez tworzenie nowej administracji, ani przez „prywatyzację” już istniejącej. Niekiedy, w niektórych miejscach, musimy wydać więcej lub mniej niż wydajemy, stworzyć nowe programy lub sprywatyzować funkcje publiczne. Jednak po to, by uczynić nasze władze bardziej skutecznymi i sprawnymi, musimy je przekształcić”¹⁸.

W istocie podejście NPM to fala przekształceń: od petenta do klienta; od sztywnych, hierarchicznych struktur do zarządzania procesami biegnącymi w poprzek tych struktur; od prymatu procedury do nastawienia na osiąganie rezultatu; od biernej roli władz publicznych jako dostawcy usług do roli aktywnego gracza na *quasi-rynkach* usług i jeszcze wiele innych zmian, postulowanych i zrealizowanych, ale też takich, które do dziś pozostają tylko postulatami. Przyjrzyjmy się podstawowym elementom NPM.

¹⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994, s. 13.

¹⁸ *Ibidem*, s. 13

Nowe zarządzanie publiczne – charakterystyka, najważniejsze elementy koncepcji

Koncentrujemy się na wskazaniu zasadniczych elementów nie wchodząc na pole teoretycznych opisów autorstwa wielu badaczy tego podejścia¹⁹.

Zacznijmy od najprostszego z możliwych określeń.

Cecha wyróżniająca, istota NPM to nastawienie na zarządzanie, a nie administrowanie.

Co to znaczy? Najlepiej scharakteryzował to jeden z badaczy koncepcji NPM pisząc „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów”²⁰.

Można jeszcze inaczej, tak jak charakteryzują to Goebler i Osborne wskazując na nową rolę władz publicznych: „sterowanie zamiast wioskowania”²¹. I gdyby ktoś chciał na kilkunastu stronach zobaczyć praktyczne zastosowanie NPM i znaczenie przywoływanej formuły to wystarczy lektura wskazywanego w przypisie rozdziału pod znaczącym tytułem „Władze aktywizujące: sterowanie zamiast wioskowania”.

Dla porządku trzeba jednak powiedzieć, że to tylko jeden z wielu elementów wyróżniających NPM. A inne? Spróbujmy na początek pokazać je w tabeli.

Tabela 4. Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM) a tradycyjne formy zarządzania w sektorze publicznym.

Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne	Nowe zarządzanie publiczne
Struktura organizacyjna	Scentralizowane	Jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
Relacje między jednostkami administracji i wewnątrz nich	Nieokreślone, bezterminowe	Oparte o kontrakty
Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	Adoptowanie sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	Stały lub rosnący budżet	Cięcia w wykorzystywanych zasobach
Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	Przejrzystość jako zasada

¹⁹ W sposób klarowny opisano te rozważania w: M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s. 61-69 oraz M. Zawicki, s. 40-53.

²⁰ O.E. Hughes, *Public management and Administration. An Introduction*, Londyn 1994, s. 60.

²¹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rzecz o inaczej...*, s. 50-79.

Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne	Nowe zarządzanie publiczne
Orientacja na wyniki	Używanie domniemanych i niejawnych standardów	Jasno określone cele
Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: za P. Modzelewski, K. Opolski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004, s. 35 (a tam na podstawie: J.G Nav Heiden, *Is Financial Stress an Incentive for the Adaptation of Businesslike Planning and Control in Local Government?*, *Financial Accountability & Management*, February 2000). Zapisy tabeli wskazują, że to co decydujące w podejściu NPM to aspekt ekonomiczny (analizowanie zasad efektywności finansowania sektora) oraz zmiana w działaniu (w kierunku zarządzania, a nie administrowania).

Na potrzeby tej charakterystyki ważne jest wskazanie, że często zamiast terminu NPM używa się innych określeń²² akcentując tym samym jedną z cech TEGO podejścia. Te określenia to m.in.:

- menedżeryzm,
- rynkowa administracja publiczna,
- władze przedsiębiorcze,
- menedżeryzm publiczny,
- nowe zarządzanie,
- zarządzanie na zasadach biznesowych,
- rynkowe władze publiczne.

Za tymi określeniami słyż działania wdrażające różne modele, narzędzia i instrumenty, które uznawano za właściwe dla nowego podejścia. Dla jednych istotne było wdrożenie rozwiązań charakterystycznych dla menedżerskiego stylu zarządzania. Czyli dążenie do otworzenia dla kierujących organizacjami publicznymi sfery do tej pory zarezerwowanej dla przedsiębiorstw, przedsiębiorców. A to oznaczało nastawienie na pozyskiwanie większej wartości (dóbr materialnych i niematerialnych sektora publicznego) za te same pieniądze, czyli podnoszenie efektywności i jakości. To rozpoczęcie działań, w których jakość jest pochodną oczekiwań klienta, a nie tylko odniesieniem do norm prawnych i respektowania procedur. **Zwrot na klienta, traktowanie odbiorcy dóbr sektora publicznego jako klienta**, to zasadnicza cecha wyróżniająca ten model.

Innym nurtem w podejściu do implementacji NPM jest **otworzenie struktur administracji na środowiska inne niż służba cywilna**. Stąd rozwiązania, które były i są podobne do kontraktów menedżerskich na zarządzania zadaniami, projektami, obszarami czy wręcz całymi organizacjami, dla osób spoza sektora. W konsekwencji pojawia się w samym sektorze zapotrzebowanie na innego typu umiejętności. **Umiejętności charakterystyczne dla menedżerów**, tj.:²³

²² Za: M. Zawicki, s. 40–41.

²³ O.E. Hughes, *Public Management...*, s. 70 za: M Zawicki, s. 43.

- planowanie i zarządzanie strategiczne,
- kreowanie zdolności własnej organizacji do samooceny,
- tworzenie warunków do rozwoju i doskonalenia się pracowników i samej organizacji,
- negocjowanie i mediowanie,
- odpowiedzialność społeczna za działania.

Ta ostatnia umiejętność jest też powiązana z ważną cechą NPM – „**rozliczalnością**”. Tzn. gotowością menedżerów sektora publicznego, a tym samym organizacji tego sektora, do daleko idącej otwartości na rozliczanie za osiągnięcia, rezultaty, a nie tylko za sam fakt poprawnej i zgodnej z prawem realizacji przydzielonych zadań.

Kolejnym nurtem, a tym samym cechą wyróżniającą NPM jest **orientacja na wydajność**. To cecha charakterystyczna pierwszego okresu NPM, czyli lat 80-tych, początku 90-tych. Inne cechy to maksymalizacja rezultatów przy tych samych kosztach, analizy finansowe wydatków, stawianie mierzalnych celów, wdrożenie rozwiązań służących płaceniu za usługi publiczne o określonym z góry standardzie.

I oto jedna z kluczowych cech w podejściu NPM – **orientacja na usługi**, a precyzyjniej mówiąc przejście w działaniu administracji od perspektywy biernego dostawcy usług do perspektywy biorącej mocno pod uwagę opinie odbiorców usług. Tym samym takie doskonalenie tych usług by były dopasowane do – coraz bardziej zmiennych – oczekiwań odbiorców i co najważniejsze – tam, gdzie to możliwe – stwarzanie możliwości wyboru przez obywateli modelu w jakim te usługi są świadczone. W tym modelu ważne staje się: pozyskiwanie informacji o oczekiwaniach obywateli-klientów, ich partycypacja w zarządzaniu usługami, budowanie obiektywnych miar oceny jakości usług, odpowiedzialność ponoszona przez dostawcę usług przed ich odbiorcami oraz poszukiwanie wsparcia w instytucjach rynkowych dla zapewnienia jakości usług publicznych.

Nowe zarządzanie publiczne – narzędzia i instrumenty wdrażania koncepcji

Scharakteryzowane powyżej elementy koncepcji NPM wymagają dla zaistnienia w realnym działaniu sektora publicznego – poza oczywistą tzw. wolą polityczną – instrumentów, narzędzi i sposobów ich wdrożenia. Zwraca się uwagę²⁴, że wielowątkowość koncepcji NPM przynosi w konsekwencji całą paletę terminów, którymi określa się owe sposoby (metody) wdrażania. Tylko niektóre z nich mają precyzyjne definicje lub są opisane, a niekiedy skodyfikowane (jak np. systemy i metody z obszaru zarządzania jakością). Dla uproszczenia pozostaniemy przy określeniu „narzędzia i instrumenty”. Z obszernej listy²⁵ poklasyfikowanych instrumentów zarządzania publicznego warto wskazać na kilka z uwagi na ich większe znaczenie, gdy jest mowa o usługach publicznych, monitorowaniu sposobu realizacji tych usług. Oto niektóre z nich:

²⁴ Patrz: M. Zawicki, s. 49.

²⁵ *Ibidem*, s. 50 i dalej.

1. Doskonalenie świadczenia usług publicznych

Po pierwsze, w tym obszarze sięgnięto po najróżniejsze mechanizmy rynkowe, czyli kontraktowanie usług, wprowadzenie opłat pokrywających choćby częściowo koszty usług oraz wykorzystanie bonów jako instrumentu sterowania popytem.

Po drugie, rozbudowano formy współdecydowania obywateli o sposobach świadczenia usług²⁶. Różne formy inicjatyw obywatelskich, które mają pomagać wypracowywać owe sposoby jak najbardziej dopasowane do potrzeb tychże obywateli np. konkursy na inicjatywy polepszające jakość usług, różne formy ciał doradczych (rady rodziców w szkołach).

Po trzecie, wprowadzanie różnych rozwiązań umożliwiających porównywanie jakości świadczonych usług. Tu rozwinął się nurt benchmarkingu usług i w konsekwencji uczenie się i doskonalenie na przykładzie dobrych praktyk.

2. Orientacja na klienta

Nade wszystko rozpowszechnienie różnorodnych form badania opinii odbiorców usług (sondaże, badania satysfakcji, wywiady, dyżury ekspertów, itp.). Dążenie do budowania norm, zasad i standardów świadczenia usług w oparciu o oczekiwania klientów, a nie tylko normy formalno-prawne²⁷.

3. Orientacja na rezultaty

To jeden z najbardziej bogatych w narzędzia i metody aspekt NPM. Ma wiele form – od precyzyjnego wskazywania mierzalnych rezultatów w umowach, które zawiera organizacja publiczna, choćby ogólnych umów o współpracy, ale nade wszystko umów z dostawcami różnego typu wsparcia, od doradczego po infrastrukturalne. A na koniec także umów z ... pracownikami organizacji publicznych – precyzyjniej mówiąc wprowadzanie systemów ocen pracowniczych i wynagradzania za rezultaty.

Następnie cały nurt tego co określane jest mianem zarządzania przez rezultaty. Czasami wymiennie, na wzór biznesowego MBO (ang. *Management by Objectives*) używa się pojęcia zarządzania przez cele. U podstaw tej metody leży założenie o wspólnym (przełożeni i podwładni) określaniu i negocjowaniu celów, ustalaniu poziomu pożądanych wyników końcowych oraz na wspólnych okresowych przeglądach i ocenie uzyskanych rezultatów.

²⁶ Dziś mamy rozbudowane formy takiego współdecydowania. Ale warto pamiętać, że jako żartobliwie zauważa M. Bugdol [*Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, 2011, s. 329] wszystko mogło się już zacząć w średniowieczu, gdy dwaj mieszkańcy po zakupie zepsutej ryby wystąpili do burmistrza z petycją o ukaranie sprzedawcy za złą jakość usługi. Jeszcze tego samego dnia sprzedawca został ukarany.

²⁷ Patrz: *Zarządzanie Satysfakcją Klienta. Europejski poradnik praktyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008. Tłumaczenie z wersji oryginalnej (angielskiej) *European Primer on Customer Satisfaction Management*.

W tym nurcie mamy też działania przenoszenia²⁸ typowo biznesowych narzędzi zarządczych jak np. **Zrównoważona karta wyników** Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona (ang. *Balanced scorecard*). To narzędzie pozwala na zarządzanie strategią organizacji poprzez precyzyjny mechanizm pomiaru jej realizacji. Opisuje i wyjaśnia, co powinno być w organizacji mierzone, aby jak najlepiej ocenić efektywność w realizowaniu strategii, a także by móc jak najszybciej ocenić adekwatność samej strategii. Zrównoważona karta wyników przekłada misję i strategię na cele oraz system mierników zestawionych w różnych perspektywach (finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz rozwoju).

4. Doskonalenie kultury organizacyjnej instytucji publicznych

W tym obszarze szczególną rolę odegrała zmiana podejścia w rozumieniu jakości (doskonałości) produktów i usług, która postępowała w sektorze biznesu od lat 70-tych XX w. Od kontroli jakości (zgodność z normą, specyfikacją) po zarządzanie jakością. Zmieniały się systemy i modele jakościowe wspierające takie podejście i one zaczęły być wprost lub z korektami przenoszone do sektora publicznego²⁹. To sprawiło, że wszystkie wyżej wymienione elementy NPM (orientacja na klienta, rezultaty, doskonalenie usług) uzyskały wzmocnienie metodami i narzędziami jakościowymi. Bo wymienione elementy NPM są integralną częścią znormalizowanych systemów zarządzania jakością (takich jako ISO 9001), modeli wspierających analizę i doskonalenie organizacji (jak model CAF, model EFQM) czy metoda kompleksowego zarządzania jakością TQM (ang. *Total Quality Management*) z wieloma narzędziami z różnych dziedzin.

Nie sposób wyczerpująco zaprezentować wszystkie nurty myślenia o reformach NPM i tym samym różnorodnego akcentowania, co w tych zmianach powinno być priorytetem. Wskazano te elementy, które pełnią rolę podstaw, a także stały się w ostatnich 20 latach przedmiotem krytyki podejścia NPM. I w konsekwencji zwrotu ku nowym koncepcjom.

Przykładem koncepcji o dużej spójności, którą można traktować jako alternatywę dla Nowego Zarządzania Publicznego, jest wciąż rozwijające się Public Governance³⁰.

Od NPM do Governance i Good Governance

Za prekursora wprowadzenia koncepcji *governance* do sektora publicznego uznaje się H. Clevelanda, który już w latach 70-tych XX w. trafnie przewidział zmiany, które miały zaistnieć w zarządzaniu publicznym. Autor uważał na

²⁸ W Polskim sektorze publicznym to m.in. zastosowanie tego podejścia do konstrukcji *Strategii Służby Celnej na lata 2014-2020* oraz *Strategii ZUS na lata 2016-2020*.

²⁹ Obszerny i wspierany wieloma praktycznymi opisami wykład w tym zakresie przynosi wspomniana publikacja byłego starosty raciborskiego profesora M. Bugdola, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*.

³⁰ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance. Zarządzanie Publiczne*, Nr 1, 2007.

przykład, że organizacje publiczne odchodzić będą od funkcjonowania na zasadzie „zhierarchizowanych piramid” z realną władzą na ich wierzchołku, ewoluując w stronę systemów przeplatających się sieci z bardziej rozproszoną władzą i mniejszą kontrolą. Ponadto twierdził on, iż w procesach podejmowania decyzji w tychże organizacjach uczestniczyć będą nie tylko osoby wewnątrz organizacji, ale też przedstawiciele jej otoczenia, m.in. w ramach konsultacji społecznych³¹.

W literaturze poświęconej koncepcji „governance” w administracji publicznej występuje wiele niejasności związanych m.in. z wypracowaniem odpowiednika w innych językach (w Polsce stosuje się zamiennie m.in. pojęcie *współzarządzanie lub współrządzenie*), ale nade wszystko z jej definiowaniem, wskazaniem teorii, idei, unormowań i praktyk, które można zaliczać do tego nurtu.

Dla uporządkowania³² warto zwrócić uwagę na dwa wymiary najczęściej stosowane, gdy pojawia się pojęcie „governance”:

- szeroko pojętego funkcjonowania administracji publicznej i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy), czyli nie tylko administrowanie;
- włączania w procesy decyzyjne różnych grup interesariuszy, w tym obywateli czy organizacji społecznych i pozarządowych.

Inne elementy „governance” często eksponowane to wpływanie na rozwój kapitału społecznego, nawiązywanie współpracy między podmiotami z różnych sektorów czy zarządzanie sieciami takich, współpracujących instytucji.

Jednym z ciekawszych nurtów tej koncepcji jest włączanie obywateli jako współtwórców usług publicznych, uwzględniając ich punkt widzenia w działaniach administracji publicznej, a także możliwość oceny usługi przez pryzmat satysfakcji klienta ze sposobów ich świadczenia.

Jak to z koncepcjami bywa podejście „governance” rozwinęło się w różne nurty i pojawiło się *Public Governance* oraz *Good Governace* (w Polsce zamiennie stosuje się termin „dobre rządzenie”). Zasady *Good Governance* zawarte zostały m.in. w Białej Księdze³³ pt. „European Governance”, wydanej przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 r.

Główne elementy tam wskazane to:

- Otwartość (przejrzystość) działania organizacji publicznych;
- Partycypacja – obywatele powinni być włączeni w prace administracji publicznej na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, wdrażania i monitoringu);
- Rozliczalność – zakres odpowiedzialności poszczególnych organizacji publicznych powinien być precyzyjnie określony;

³¹ H. Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper&Row, 1972, s. 12–13.

³² To uporządkowanie na podstawie: M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, ss. 78–86.

³³ European Governance – A White Paper. (2001). *Official Journal of the European Communities*, COM 428.

- Efektywność – instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych powinny być proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny.

W Polsce podejmowane były próby³⁴ zdefiniowania i doprecyzowania pojęcia dobrego rządzenia czy stworzenia zestawu wskaźników służących ocenie jego poszczególnych wymiarów i realnego włączenia tego podejścia do praktyki.

Polskie drogi do praktykowania zarządzania publicznego

Bilans ogólny

Spojrzenie na różnorakie aspekty zarządzania w polskiej administracji publicznej, czy szerzej sektorze publicznym, należy zacząć od próby odpowiedzi na pytanie: jaki model zarządzania w tej administracji, tego sektora wdrażamy? Pytanie jest tym bardziej zasadne w sytuacji Polski, która nie przechodziła przez kolejne fazy modernizacji i reform administracji w wyniku zmian społecznych, gospodarczych i politycznych. Polska ścieżka rozwoju administracji jest odmienna od tej, którą przeszły administracje publiczne w państwach demokracji zachodnich³⁵.

W ich przypadku rozwiązania wypracowane w kolejnych etapach funkcjonowania państwa nawarstwiały się. Tym samym proces kształtowania się administracji przebiegał ewolucyjnie i formowała się konstrukcja, w której poszczególne elementy są ze sobą powiązane, tworząc określony porządek organizacyjny i ład systemowy.

Odpowiedź na pytanie o model, jaki wdrażaliśmy, czy może raczej nadal staramy się wdrażać jest tym trudniejsza, bo nie jest możliwe proste zastosowanie modelu obowiązującego w innych państwach.

Po pierwsze, nie ma dziś w Europie jednego modelu administracji, lecz wiele uzupełniających się koncepcji, a debata o wzorcach zarządzania państwem toczy się nieustannie³⁶.

Po drugie, nie jest też możliwa prosta droga polegająca na ominięciu pewnych stadiów wdrażania i skorzystanie z doświadczeń innych bez konieczności powtarzania ich błędów. Taka droga wymaga niezwyklej mobilizacji programowej, odpowiedzialnego przywództwa i doskonałej sprawności politycznej, które razem umożliwią rozpoznanie jakie stadia ominąć. W sytuacji wyraźnego kryzysu polskiego systemu politycznego taka skrócona droga może skończyć się niestabilnością systemu państwowego.

³⁴ J. Wilkin, *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008, a także *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, pr. zb. p. red. J. Wilkina, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2013.

³⁵ Por. B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, *Ewaluacja trafności zakresu interwencji działania 5.1 PO KL*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 14 oraz M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

³⁶ Por. M. Zawicki, s. 11–30.

Jedną z najciekawszych prac, w której zebrano zasadnicze kwestie związane z implementacją do struktur państwa metod zarządzania, w szczególności nurtu NPM jest tekst Allena Schicka, „Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł”³⁷. Z tego obszernego materiału warto przytoczyć kilka uwag i wniosków, jakie często powtarzają się w różnego typu pracach.

Po pierwsze, najczęstszym impulsem do zmian są różnego typu kryzysy³⁸. Kolejne kryzysy to kolejne *motywatory* zmian.

Po drugie, na skutek kryzysu z roku 2008 jeszcze bardziej osłabła teza o nieograniczonej sile, jaką niesie za sobą gospodarka rynkowa, zdolności sektora prywatnego do „dobrego zarządzania”. Tym samym czołowe postulaty *New Public Management (NPM)* o potrzebie „urynkowienia” administracji publicznej już nie mają takiej mocy – już dobre kilkanaście lat temu pisano o tym, co ciekawie zestawia A. Matheson³⁹.

Po trzecie, zjawisko gospodarki globalnej i tym samym globalnego społeczeństwa charakteryzuje szczególnie mocno pojęcie sieci i tzw. zarządzania wielopoziomowego. Praktyki NPM dla wielu obszarów administracji – niezależnie od kraju – bywają nadal innowacyjne, ale jednocześnie coraz mocniej uwiadcza się słabość prostych rozwiązań opartych np. tylko o precyzyjne miary i zarządzanie wskaźnikami wykonania. Obecnie, a szczególnie od dobrych 10 lat, szczególnego znaczenia nabiera dynamiczne zarządzanie sieciami informacji, prowadzenie dialogu z różnego typu partnerami społecznymi, koordynowanie wielu poziomów podejmowania decyzji.

Czyli w przypadku Polski pojawia się dylemat: praktykować i rozwijać zasady NPM, czy może „wykonać skok” na pole partycypacyjnego zarządzania publicznego, współzrządzenia (*governance*), a może implementować rozwiązania z innych koncepcji?

Gdy przyglądamy się efektom, jakie przyniosło narastające od 2000 r. stosowanie w polskiej administracji narzędzi, metod i systemów zarządzania, zwłaszcza zarządzania jakością, trzeba o tym dylemacie pamiętać. Ta pamięć pozwoli płynnie przechodzić od jednych rozwiązań do kolejnych i tworzyć swoiste „warstwy”. To może przyspieszyć procesy zmian, gdy będziemy integrować praktyki z różnych współistniejących koncepcji. W większości krajów, które implementowały głębokie reformy oparte o koncepcję NPM podstawowe modele, paradygmaty administracji (klasycznej biurokracji, model NPM i model partycypacyjnego zarządzania) współistnieją, a zmiany miały charakter nawarstwiania się, kumulowania się różnych procesów.

Dlatego też to co jest w danej chwili stosowane – np. od 8-10 lat rozwijany w Polsce nurt zarządzania projektami – powinno być rozwijane i zmieniane pod wpływem nowych podejść dostrzeganych w zarządzaniu. Już *oswojono*

³⁷ Patrz: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) J. Czaputowicz, s. 23–51.

³⁸ Por. raport B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, *Ewaluacja trafności...*, s. 19.

³⁹ Por. A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, (w:) Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, Warszawa 2008, s. 66–81.

administrację z orientacją na klienta, podejściem procesowym. To można wykorzystać przy budowie nowych struktur, które będą charakteryzować się konstrukcją odpowiadającą oczekiwaniom klientów i procesom, jakie mają być w niej realizowane, a z kolei to pozwoli od razu na celowe (nastawione na realizację celu) działanie, a tym samym zwiększy szansę na odpowiadanie na realne potrzeby obywateli-klientów.

Na przestrzeni ostatnich 18-20 lat w struktury administracji „włożono” znaczące nakłady w postaci narzędzi służących do analizy stanu zarządzania, nauczono się stosowania mechanizmów i systemów zarządzania, itp.

Powstaje pytanie, co to dało? Odpowiedź pośrednia jest m.in. w kilku raportach o stanie zarządzania w administracji rządowej i urzędach administracji samorządowej⁴⁰.

Konkluzje są zbieżne. Nikły jest zakres, w którym różnorodne formy zarządzania opartego o zestandaryzowane podejścia i sprawdzone praktyki są włączone do systemu zarządzania urzędami, tak by stanowiły jego integralną część. Część funkcjonuje w swoistych niszach, a dotyczy to nie tylko takich form jak nieobowiązkowe systemy zarządzania jakością, a także całych mechanizmów kontroli zarządczej ustawowo wymaganych od jednostek sektora finansów publicznych. A przecież przedsięwzięć służących „poprawie/zwiększeniu/ efektywności zarządzania w administracji publicznej” było minimum kilkadziesiąt, jeśli brać pod uwagę tylko te dla licznych grup urzędów⁴¹. I tu jest pytanie nie tyle o efektywność administracji, co o efektywność poniesionych nakładów na zmianę paradygmatu zarządzania w administracji.

Przegląd podstawowych nurtów w stosowaniu nowych metod zarządzania w polskiej administracji po roku 1999.

W reformach polskiej administracji prowadzonych od 1990 r., charakterystyczne było nastawienie na zmiany ustrojowe, strukturalne⁴². Zmiany funkcji następowały i następują w wyniku planowanych zmian kompetencji i zadań. Natomiast to, co by można określić jako model zarządzania zadaniami i strukturami administracji, kształtuje się w wyniku oddziaływania szeregu czynników,

⁴⁰ *Skuteczny urząd samorządowy*. Raport z badań zrealizowanych przez: Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, FRDL, Warszawa 2016 – <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/skuteczny-urzad-samorzadowy-raport> oraz *Raport podsumowujący działania realizowane w ramach projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”*, patrz: <https://dsc.kprm.gov.pl/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie> oraz <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie-raport-podsumowujacy> [dostęp 17.11.2020].

⁴¹ Wystarczy przejrzeć same tytuły projektów dla administracji rządowej z lat 2007-13 <https://dsc.kprm.gov.pl/program-operacyjny-kapital-ludzki-na-lata-2007-2013> czy dla administracji samorządowej <http://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe> [dostęp 17.11.2020].

⁴² J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań administracji publicznej* w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, str. 171.

z których tylko niektóre to efekt programowych działań. Działania będących elementem strategii czy programów nakierowanych na zmianę modelu zarządzania w administracji, szerzej w sektorze publicznym.

Trudno znaleźć „twarde” argumenty potwierdzające, że w wyniku zmian ustrojowych, reform oraz szeregu aktywności typu projektowego nastąpiła już całościowa zmiana sposobu działania administracji – przejście z modelu biurokratycznego do modelu opartego o koncepcję zarządzania publicznego⁴³.

Zmiany, pozytywne zjawiska, *pozytywny trend* warto odnotowywać. Ale paradoksalnie nadal prawdziwy jest syntetyczny opis w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, która do końca roku 2012 była głównym⁴⁴ dokumentem strategicznym państwa. W dokumencie tym, charakteryzując uwarunkowania i przesłanki rozwoju Polski, wskazano na to, że „pomimo znacznych zmian, jakich dokonywano w ciągu ostatnich kilkunastu lat, w administracji publicznej nie udało się w pełni wprowadzić pożądanych nowoczesnych technik zarządzania i systemów informatycznych, nie usprawniono też zasadniczo zarządzania finansami publicznymi”⁴⁵. Konkluzje diagnostyczne późniejszych dokumentów strategicznych⁴⁶ brzmiały lub brzmiały⁴⁷ podobnie. Wspomina o tym M. Zawicki⁴⁸

⁴³ Np. w Strategii *Sprawne Państwo*, s. 15 jest mowa o tym, że: „Dotychczasowe próby reorganizacji koncentrowały się na usprawnieniach strukturalnych, natomiast nie wdrożono całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia” [konkluzja na podstawie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, Warszawa, czerwiec 2009 r.].

⁴⁴ Do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2020, co nastąpiło we wrześniu 2012 r. Po tym terminie było szereg innych zmian dot. programowania rozwoju kraju, w tym sektora publicznego. Rada Ministrów przyjęła uchwałę nr 162/2018 z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”. W lipcu 2020 r. dokonano odpowiednich zmian ustawowych w tym zakresie (Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 1378). Pod koniec listopada 2020 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pojawił się zapis wskazujący na planowane przyjęcie strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” (dalej: SNP), która miała zastąpić wygasającą z końcem grudnia 2020 Strategię *Sprawne Państwo*. [info za <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-strategii-sprawne-i-nowoczesne-panstwo-2030>]. Do końca kwietnia 2022 r. nie przyjęto tego dokumentu.

⁴⁵ *Strategia Rozwoju Kraju*, str. 17.

⁴⁶ *Średnio- oraz Długookresowa Strategia Rozwoju Polski do roku 2030* – oba dokumenty już nie obowiązują.

⁴⁷ „Aktualne pozostają główne bariery i przesłanki poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych i jakości rządzenia. Utrzymują się dysfunkcje struktury organizacyjnej instytucji publicznych, które koncentrują się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań” [s.226].

„Do roku 2020 przeprowadzone zostaną reformy administracji, zmiany w sposobie funkcjonowania m.in. systemu opieki zdrowotnej, sądów, agencji rolniczych i innych kluczowych sfer aktywności instytucji publicznych. Dostosowania w sferze administracji dotyczyć będą m.in. konsolidacji i poprawy jakości usług administracyjnych (obsługa podatkowa, punkty obsługi interesanta/ inwestora, zmiany zarządcze), zorientowania na rezultaty, efektywnego zarządzania zasobami oraz zarządzania przez cele” [s. 233] – *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Warszawa 2017 (dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.).

⁴⁸ M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Warszawa 2011, s.9.

wskazując, że polskie reformy sektora publicznego nie były analizowane z punktu widzenia nowego zarządzania publicznego.

Pomiędzy 1999 a 2021 rokiem nastąpiła zarówno jakościowa, jak i ilościowa zmiana w wykorzystywaniu przez administrację publiczną metod i systemów zarządzania. Opis stanu wyjściowego (okres 1999-2000) znaleźć można w artykule S. Wysockiego⁴⁹. Prawie 20 lat temu w wyniku impulsu, jakim był wspólny program Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Służby Cywilnej i UNDP (agenda ONZ) kilkanaście urzędów, głównie samorządowych, rozpoczęło proces wprowadzania systemów zarządzania jakością. To pierwsze w miarę uporządkowane, programowo opisane przedsięwzięcie, które można nazwać implementacją metod i narzędzi opartych o zasady NPM. Pierwszymi urzędami, które uzyskały certyfikaty potwierdzające funkcjonowanie organizacji zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001 były odpowiednio: w administracji samorządowej – Urząd Miejski w Dzierżonowie (listopad 1999 r.), a w administracji rządowej – Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (listopad 2001 r.).

Tą drogą podążali inni i pod koniec 2005 r. było ok. 100 urzędów administracji publicznej (z przewagą administracji samorządowej) z certyfikatami. Ten proces miał w kolejnych latach różne natężenie, ale z każdym rokiem przybywało urzędów, a także innych organizacji sektora publicznego (szkoły, szpitale, urzędy pracy) „z certyfikatem”. Od początku zainteresowanie administracji skorzystaniem z tych rozwiązań służyło zbudowaniu akceptacji dla zasadniczych zasad stanowiących podstawę NPM i wbudowanych w/w narzędzia jakościowe, czyli dla myślenia w kategoriach nastawienia na klienta, zarządzania procesami, wyznaczania mierzalnych celów i monitorowania osiągniętych wyników.

Na przestrzeni ostatnich 14 lat podejmowano nieliczne działania mające na celu zbilansowanie stanu rozwoju instytucjonalnego urzędów administracji publicznej⁵⁰. Od tamtego czasu nie było tak kompleksowych badań. To też istotna informacja pokazująca w jakim miejscu drogi implementującej rozwiązania NPM jesteśmy.

Jedną z głównych miar stopnia, w jakim systemy i modele zarządzania są obecne w administracji publicznej była i jest ilościowa informacja o urzędach korzystających z tych rozwiązań. W przypadku badań⁵¹ z administracji rządowej w tym zakresie ankietę badawczą skierowaną była do wszystkich urzędów (2238). Uzyskano 720 odpowiedzi, co stanowi 32,2% liczby urzędów, do których skierowano ankietę. Wśród analizowanych urzędów administracji rządowej 24% (173 respondentów) wdrożyło jakiś system zarządzania jakością lub stosuje metodę zaliczaną do tego typu narzędzi. Najczęściej (61% urzędów, jakie

⁴⁹ S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?* Służba Cywilna, nr 2/2001.

⁵⁰ Dwa raporty na zlecenie KPRM, pn. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej* (2008, 2009) oraz raporty zrealizowany na zlecenie MSWiA w ramach projektu, pn. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej* (2009) oraz raport z badania dla MAiC pn. *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, (2013).

⁵¹ Cytowane poniżej dane pochodzą z raportu, pn. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej* (2008), s. 69 i następane.

potwierdziły stosowanie narzędzi jakościowych) jest to system zarządzania jakością oparty o wymagania normy ISO 9001, rzadziej (28%) model CAF⁵².

W badaniu⁵³ dotyczącym administracji samorządowej stosowano metodologię badań jakościowych (za pomocą wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo – CATI). Wyniki są zbliżone do tych administracji rządowej. Rozwiązania z zakresu zarządzania jakością zostały wdrożone w nieco ponad 20% badanych jednostkach, przy czym najczęściej ich implementacja miała miejsce w dużych jednostkach, zatrudniających powyżej 300 osób, w urzędach większych miast. Najczęściej spotykanym w badanych urzędach systemem był ten oparty o normę ISO 9001. Wśród tych jednostek administracji samorządowej, które zadeklarowały korzystanie z jakiegoś sformalizowanego systemu zarządzania jakością (SZJ), około 70% wskazało właśnie na posiadanie SZJ według wymagań normy ISO 9001.

Gdyby założyć pewne uproszczenie to można przyjąć, że obecnie ok. 20-25% różnego typu urzędów administracji stosuje rozwiązania z zakresu zarządzania (nieobowiązkowe, czyli poza mechanizmami kontroli zarządczej), głównie zarządzania jakością. Ten wniosek potwierdza w dużym stopniu zestaw różnego typu danych z badania⁵⁴ pn. „Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego” (grudzień 2013 r.). Według danych tam zawartych w co czwartym (24,90 proc.) urzędzie administracji samorządowej znajdują zastosowanie systemy zarządzania oparte o wymagania normy ISO 9001. W mniejszym stopniu (15,4 %) stosowany jest model CAF. W wyniku przeprowadzonych analiz w ramach wspomnianego badania okazało się, że pod względem każdej z porównywanych kategorii struktura próby jest bardzo zbliżona do struktury populacji, co pozwala założyć, że uzyskane w ramach badania wyniki charakteryzują się dużą dokładnością pomiaru.

W badaniu zapytano też wprost o dwie kwestie, które dotyczą bezpośrednio terminów, które są kluczowe dla zmian modelu zarządzania w administracji.

⁵² Wspólna Metoda Oceny (ang. Common Assessment Framework, CAF) to model kompleksowego zarządzania jakością (ang. Total Quality Management, TQM), który pomaga organizacjom działać efektywniej. CAF został opracowany przez sektor publiczny dla sektora publicznego i zaprojektowany tak, by mogły go stosować wszystkie organizacje publiczne na świecie. Więcej o metodzie tu: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/caf> i tu: <https://www.nist.gov.pl/informacje/materialy-podstawowe,461.html>

⁵³ Podawane dalej dane pochodzą z raportu, pn. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. dla MSWiA, Warszawa 2009.

⁵⁴ Por. Raport z badania dla MAiC, pn. *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, grudzień 2013. Badanie zrealizowano z zastosowaniem metody badania kwestionariuszowego przeprowadzonej z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej CAWI. Kwestionariusz został wysłany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego w Polsce. W sumie otrzymano 2088 wypełnionych ankiet. Ze strony przedstawicieli gmin uzyskano 1843 wypełnionych ankiet (1208 z gmin wiejskich, 429 z gmin miejsko-wiejskich, 159 z gmin miejskich oraz 47 z miast na prawach powiatu). Od przedstawicieli powiatów otrzymano 245 wypełnionych ankiet. W odniesieniu do gmin osiągnięto poziom zwróconych ankiet (tzw. *response rate*) w wysokości 74,3%, a w przypadku powiatów – 78% populacji.

Pytano o zarządzanie procesami oraz o prowadzenie badań satysfakcji klienta. W tej pierwszej kwestii niespełna 1/3 badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazała na posiadanie dokumentu lub dokumentów, w których zostały zidentyfikowane kluczowe procesy zarządzania urzędem. Odsetki jednostek samorządu terytorialnego posiadających zidentyfikowane procesy są bardzo zróżnicowane w podziale na typ tych jednostek. Od 22% dla gmin wiejskich, do 41,5% w przypadku gmin miejskich, a w przypadku miast na prawach powiatu aż 80,9%. Zidentyfikowane procesy zarządzania urzędem posiada połowa (50,2%) badanych powiatów. Autorzy badania zwracają uwagę na ważną kwestię, którą formułują następująco: „w przypadku części jednostek samorządu terytorialnego problemem jest nie tylko brak zidentyfikowania procesów kluczowych, ale problemem jest także brak świadomości, na czym polega identyfikowanie kluczowych procesów”. To ciekawy wątek, bo gdyby literalnie podejść do wymagań, które wynikają z ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym kontroli zarządczej dysponowanie wiedzą o zidentyfikowanych procesach jest kluczowym warunkiem istnienia tej kontroli.

W jednej z konkluzji z cytowanego badania wskazuje się na „wzrost wartości wskaźników odnoszących się do kwestii zarządzania jakością i monitorowania podejmowanych działań, a więc w obszarze zarządzania procesami”. Ten wzrost dotyczy poziomu, jaki był obserwowany w 2009 r. Jednym z wyjaśnień dla tego wzrostu, także wskazywanym w raporcie z cytowanego badania, jest wpływ wsparcia w ramach działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Innymi słowy możliwość finansowania ze środków UE modernizacji zarządzania administracji wpłynęła na zmiany ilościowe w zakresie określonych narzędzi, metod i systemów zarządzania. Czy to jest tożsame ze zmianą jakościową? Odpowiedź jest niezwykle trudna nie tylko ze względu na metodologiczne uwarunkowania. Trzeba byłoby, np. wskazać na jednoznaczne powiązanie przyczyn (metody i systemy zarządzania jakością) ze skutkami (zmiany form działania administracji).

Dwa obowiązkowe instrumenty NPM w administracji: kontrola zarządcza i budżet zadaniowy

Oba te obszary, realizacja budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej, jest od kilku lat przedmiotem wielu krytycznych opinii zawartych w opracowaniach eksperckich i urzędniczych⁵⁵.

Przyjęty w polskiej administracji sposób rozliczania z wykonywania zadań publicznych opiera się – w zasadzie – na kryterium legalności. Z tego punktu widzenia zbudowany jest, w ramach systemu administracji publicznej, cały system nadzoru weryfikacyjnego, w którym tylko pozornie równoważną rolę

⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli pn. *Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, marzec 2015; *Informacja o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej*, NIK, Warszawa lipiec 2012 r.; Raport nt. zdolności państwa do realizacji strategicznych zadań – „*Poland: Implementing Strategic-State Capability*” opracowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2013 r.

odgrywają kryteria legalności, rzetelności, gospodarności, rzadziej celowości. Istotnym, ale nie w pełni wykorzystywanym elementem systemu oceny działań administracji, jest tzw. kontrola zarządcza.

Nawet osoby mało zorientowane w praktyce działania administracji mogą dostrzec, że proces systematycznego określania mierzalnych rezultatów i rozliczania ze stopnia, w jakim zostały osiągnięte należy do rzadkości. Niewiele pomogło, gdy po kilku latach od pojawienia się wymogów dotyczących kontroli zarządczej w publikacji Ministerstwa Finansów⁵⁶ wskazano jednoznacznie kilka kwestii.

Po pierwsze, wskazano że kontrola zarządcza jest „...*de facto* tożsama z zarządzaniem”⁵⁷.

Po drugie, zaakcentowano, że: „kontrola zarządcza nie ma charakteru nowego zadania czy projektu. Realizacja tej koncepcji oznacza tyle, co stałe dokonywanie oceny organizacji pod kątem zdolności do osiągania wyznaczonych celów oraz poprawianie narzędzi zarządzania”⁵⁸.

I po trzecie, trzeba to oprzeć na procesach: „Kontrola zarządcza zakłada samodoskonalenie organizacji, ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów”⁵⁹.

Wdrożenie budżetu zadaniowego jest procesem realizowanym od kilkunastu lat. Deklarowanym celem wdrożenia budżetowania zadaniowego było – nadal chyba jest – zmiana sposobu myślenia o funkcjonowaniu instytucji publicznych i w zarządzaniu tymi instytucjami, a nie zmiana kształtu budżetu. Ministerstwo Finansów podejmuje w odniesieniu do budżetu zadaniowego działania sanacyjne i wdrożeniowe, jednak wśród ekspertów i pracowników sektora publicznego jest utrwalone przekonanie o sztuczności tej konstrukcji w takiej formie jak obecnie⁶⁰.

Zakończenie i konkluzje

Ten selektywny przegląd narzędzi i instrumentów wprowadzanych z własnej inicjatywy instytucji publicznych oraz tych ustanowionych normą prawną (kontrola zarządcza, budżet zadaniowy) pozwala stwierdzić, że dysponujemy znaczącym potencjałem pozwalającym na zmianę jakościową sposobu działania polskiej administracji. Mechanizmy kontroli zarządczej, rozwijające się procesy ewaluacji polityk publicznych, mechanizm tworzenia budżetu

⁵⁶ *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Ministerstwo Finansów 2012.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 21.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 19.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 18.

⁶⁰ „NIK negatywnie ocenia funkcjonowanie, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r., budżetu zadaniowego jako narzędzia służącego poprawie skuteczności i efektywności zarządzania środkami publicznymi”. To cytat z Informacji o wynikach kontroli pn. *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*, lipiec 2020. Patrz tu: <https://www.gov.pl/attachment/262b27fb-9bb9-4b33-848e-a9bf43a42471> oraz <https://www.gov.pl/attachment/fe9b99f8-9f8b-4a28-aded-7028871dc6f5>

zadaniowego, czy też rozpoznane deficyty, jakie mamy w obszarze, tzw. *good governance*, to tylko główne inicjatywy dające impuls do zmiany. Jednakże różnego typu badania i analizy wskazują na rozłączny charakter tych inicjatyw. Nie mamy informacji o stopniu integracji różnych narzędzi i mechanizmów.

Każda debata, czy tekst o modernizacji administracji publicznej powinien kończyć się wskazaniem, jak zaradzić wskazywanym problemom.

I w tym obszarze pozwolę sobie na wykorzystanie opisu na jaki natrafiłem, gdy debatowano o tym, jak zaradzić kryzysowi ekonomicznemu 2008/2009. Panowie Cohen i Nowicki [Cohen, Nowicki, *Aż stanie się ciemność...* 2009, s. 16 i 17] wskazali wówczas na trzy, tzw. użyteczne utopie pojawiające się w tych debatach.

„Pierwsza, to utopia, że uda się wprowadzić, gwarantujące równowagę całego globu – regulacje zachowań narodów. Druga – utopia o zapewnieniu „wzrostu na zielono” dzięki rewolucji technologicznej. Trzecia – utopia, że nastąpi przełom antropologiczny, czyli zmiana w zachowaniach ludzi, refleksja nad niepotrzebnymi elementami cywilizacji materialnej, którą Zachód wyeksportował na cały świat. Mamy do wyboru trzy atrakcyjne, ale zarazem wątpliwe i niepewne utopie: polityczna, technologiczna i antropologiczna”.

Gdyby przełożyć to na administrację to mamy trzy użyteczne strategie, a może... utopie:

- wpływać na zachowania (pożądane) przez regulacje (prawo),
- wprowadzać rozwiązania z zakresu e-administracji, cyfryzacji czyli zakładać, że to, co nie wyszło nam „papierowo” odmieni przełom technologiczny,
- zmieniać zachowania urzędnicze tak by nastąpiła antropologiczna zmiana w tym zakresie (także pod wpływem innych, nieznanych czynników).

2.2. PROWADZENIE POLITYKI OPARTEJ NA FAKTACH

Sławomir Wysocki

Zamiast wstępu...opowieść

Pod koniec lat 80-tych XX w. *stanowy wydział pomocy społecznej w Illinois (USA) skontrolował i poddał analizie zasady według których zwracano domom opieki nad osobami starszymi koszty leczenia pacjentów objętych ubezpieczeniem. W dużym uproszczeniu koszty te zależne były od poziomu i rodzaju opieki zdrowotnej. Opieka nad ciężko chorymi – większe, lżej chorymi – mniejsze. Dość oczywiste i logiczne.*

Ale kontrolerzy, analizując sprawę zwrócili uwagę na rozbieżność między celami polityki stanowej w tym zakresie, a danymi o stanie zdrowia pensjonariuszy tych domów. Celem polityki stanowej było utrzymywanie osób starszych na takim poziomie sprawności by nie byli zależni od opieki innych. To wpływało na niższe koszty tejże opieki. Tymczasem dane o pensjonariuszach obrazowały rosnący odsetek pensjonariuszy obłożnie chorych, wymagających specjalistycznej opieki medycznej.

Systemowy wniosek kontrolerów był jeden: stworzony system nie tworzył bodźców do tego by przywracać pacjentów do największej sprawności. Płacono za opiekę medyczną nad ich chorobami. Im bardziej pensjonariusz przykuty do łóżka tym większa kwota. Nie było zachęt do ich rehabilitacji, pracy nad poprawą ich sprawności. Stworzony system nastawiony był na pokrywanie kosztów starości, a ignorował ich wyniki⁶¹.

Ta opowieść, zamiast wstępu, miała posłużyć pokazaniu praktycznego aspektu tego, co określane jest jako *evidence-based policy*. W języku polskim mówimy o „polityce opartej na dowodach”, „na danych” czy też „na wiedzy”. Opisujący wydział ze stanu Illinois zmienił system. Zaprojektowano i wdrożono metody pomiaru jakości usług świadczonych w domach opieki społecznej. Pomiar dotyczył m.in. zadowolenia pensjonariuszy, jakości warunków pobytu. Na podstawie zobiektywizowanych wskaźników tworzących ocenę danego domu następuje zwrot kosztów opieki nad pensjonariuszami. Wyniki (oceny) domów podawane są do publicznej wiadomości.

Gdy autorzy „Rządzić inaczej” przytaczali tę opowieść dodali „Niestety, ten system jest wyjątkiem. Tradycyjne biurokratyczne władze wciąż postępują jak na początku władze Illinois. Zwracają uwagę na starania, a nie na ich wyniki⁶². Napisali to w książce opublikowanej w USA w 1992 r.

⁶¹ Zacytowane powyżej, prawie dosłownie, akapity pochodzą ze sztandarowej – i już cytowanej w poprzednim rozdziale – książki D. Osborna i T. Gaeblera, *Rządzić inaczej...*, s. 198.

⁶² D. Osborn i T. Gaebler *Rządzić inaczej...*, s. 199.

Ewaluacja – polityka publiczna – wiedza oparta na dowodach: przegląd istotnych pojęć

Dla przyjrzenia się podstawowym elementom tego czym jest polityka publiczna (rządu, władz regionalnych/lokalnych) oparta na dowodach znaczenie ma termin ewaluacja. W dosłownym znaczeniu (ang. *evaluation*) to „oszacowanie wartości”. Ten proces, to **zróznicowany zestaw metod i działań zorientowany na krytyczną refleksję nad wartością i jakością interwencji publicznych – zarówno procesów ich wdrażania, jak i ich efektów**⁶³.

Ewaluacja obecnie to dyscyplina nauki, dziedzina wiedzy, w której łączy się teorie i metody z obszaru nauk (socjologii, psychologii, ekonomii) z praktyką prowadzenia polityk publicznych. Od momentu korzystania w Polsce ze środków Unii Europejskiej korzystamy powszechnie z tej formy przyglądania się ich wykorzystaniu, najczęściej jako obowiązkowa forma pozwalająca na stwierdzenie ich celowego i prawidłowego wydawania⁶⁴.

Termin ten jest również obecny w praktyce, a nawet do niedawna w regulacjach prawnych sektora publicznego w Polsce. Np. od 2009 roku ewaluacja była jedną z form nadzoru pedagogicznego⁶⁵. Wszystkie szkoły/placówki oświatowe mają obowiązek przeprowadzania ewaluacji wewnętrznej w odniesieniu do zagadnień uznanych w szkole/placówce za istotne w jej działalności.

Obok obszernego wykorzystania w programach finansowanych ze środków UE, ewaluacja obecnie ma już ukształtowane miejsce w sferze zarządzania. Analizując dorobek odbywających się co roku konferencji ewaluacyjnych⁶⁶, czy przeglądając publikacje agend rządowych (PARP, d. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej)⁶⁷ lub ośrodków naukowych dostrzec można znaczący rozwój podstaw naukowych i narzędziowych tych procesów, a także nagromadzenia wiedzy uzyskanej w tych procesach; wiedzy o tym jak **efektywne** są projekty, programy czy wręcz całościowe polityki publiczne w danym obszarze⁶⁸. Powstały odpowiednie mechanizmy⁶⁹ monitorujące w instytucjach zaangażowanych w procesy wydatkowania środków UE, wprowadzanie do realizacji

⁶³ K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lenzion, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s.19.

⁶⁴ Zobacz tu: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/o-ewaluacji/czym-jest-ewaluacja/> oraz więcej tu: <https://www.npseo.pl/> [dostęp 16.11.2020].

⁶⁵ Patrz podstawa prawna: *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. 2009 nr 168 poz. 1324)* zmienione 1.09.2021 w wersję, w której zniesiono ewaluację zewnętrzną, wewnętrzną i monitorowanie jako form nadzoru pedagogicznego (Dz.U. 2021 poz. 1618). Po wejściu w życie rozporządzenia nadzór pedagogiczny będzie sprawowany m.in. w formie kontroli w celu oceny także przebiegu procesów kształcenia i wychowania w szkole lub placówce i efektów działalności dydaktycznej.

⁶⁶ Patrz: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/xiii-miedzynarodowa-konferencja-ewaluacyjna/> [dostęp 16.11.2020].

⁶⁷ Patrz materiały PARP: <https://badania.parp.gov.pl/ewaluacje/ewaluacja-programow-pomocowych> [dostęp 16.11.2020].

⁶⁸ Patrz wyniki badań i analiz: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy> [dostęp 16.11.2020].

⁶⁹ Patrz: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/system-ewaluacji/> [dostęp 16.11.2020].

rekomendowanych w raportach ewaluacyjnych działań, procedur czy wręcz całościowych polityk.

Termin „polityki publiczne” jak to określił jeden ze specjalistów w tym obszarze „...dopiero zdobywa obywatelstwo w polskich realiach administracji publicznej, a sama dyscyplina nauki „polityki publiczne” „...wyłania się z innych nauk, ..., nauk prawnych, o zarządzaniu publicznym czy też nauk o polityce”⁷⁰.

Sam termin też, jak wiele innych, w tym opisywane wcześniej pojęcie „zarządzania publicznego”, ma też szereg znaczeń w zależności od zastosowanego podejścia. W tym opracowaniu warto posłużyć się najszerszym rozumieniem, które sformułował A. Zybała opisując definicyjne labirynty pojęcia – „... jako termin oznaczający zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zbiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań”⁷¹. W opracowaniu A. Zybali jest przytoczona⁷² rozbudowana definicja B. Guya Petersa, który zwraca uwagę na trzy elementy (poziomy) czym jest polityka publiczna:

- **wybory programowe** (ang. *policy choice*) czyli tworzenie programów projektów, regulacji, które można wykorzystać w działaniu;
- **wykonywanie tych programów** (ang. *policy output*) czyli korzystając z zasobów (finanse, urzędnicy, ...) wdrażanie przygotowanych rozwiązań. Otrzymujemy tym samym produkty (szkoły, formy wsparcia grup społecznych,...) działań publicznych;
- **rezultaty działań publicznych** (ang. *policy impact*) i ich wpływ na życie obywateli.

Na każdym z tych poziomów toczą się debaty, niejednokrotnie prowadzone pod wpływem ideologicznych sporów. Najczęściej u podstaw tych sporów jest jakiś problem publiczny, a to już samo w sobie skłania do uruchomienia – w sferze publicznej – tego co wyżej opisano, czyli polityki publicznej. A ta polityka – upraszczając za A. Zybali⁷³ definicję B. Guy Petersa – to pomysły na rozwiązywanie problemów publicznych, działania publiczne (ich materialne rezultaty i efekty).

Nie jest zamiarem w tej publikacji prezentacja zgromadzonej wiedzy teoretycznej i praktyki tworzenia i oceny polityk publicznych. W warunkach polskich, z rzetelnie udokumentowanym odwołaniem się do literatury przedmiotu oraz szeregiem praktycznych przykładów, najpełniej można sięgnąć po tę wiedzę w cytowanej już publikacji Andrzeja Zybali. Zwłaszcza, że publikacja jest dostępna w sieci w ogólnodostępnym formacie PDF⁷⁴. Publikacja ma podtytuł „Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?”.

⁷⁰ A. Zybała, *Polityki publiczne*, KSAP, Warszawa 2012, s. 7–8.

⁷¹ *Ibidem*, s. 24.

⁷² *Ibidem*, s.24 [za:] B. Guy Peters, *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, 2004, s.4-6.

⁷³ *Ibidem*, s.25.

⁷⁴ Patrz: https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/polityki_publiczne.pdf [dostęp: 16.11.2020].

Praktyka polityki (działań) opartych o fakty – kilka możliwych podejść

Praktyka z zarządzania

Ale jak się zabrać za budowanie polityki publicznej opartej na wiedzy? I tu z pomocą przychodzi nam ... zarządzanie. A precyzyjniej mówiąc schemat nazywany cyklem Deminga (określany też jako **cykl PDCA** z ang. *Plan-Do-Check-Act* lub **cykl P-D-S-A** z ang. *Plan-Do-Study-Act* lub **koło Deminga**). Ilustruje on podstawową zasadę ciągłego doskonalenia w zarządzaniu, stworzoną przez Williama Edwardsa Deminga, amerykańskiego specjalisty od zarządzania⁷⁵.

To wersja najbardziej znana, P-D-C-A, upowszechniona przez kręgi związane z zarządzaniem przez jakość i normami ISO dotyczącymi zarządzania jakością. Według tej wersji cykl Deminga składa się z działań następujących po sobie w porządku logicznym (określenia przyjęte przez polskich specjalistów):

ZAPLANUJ (ang. Plan): Zaplanuj lepszy sposób działania, lepszą metodę działania. A to wiąże się z określeniem celu, jaki ma być tym działaniem osiągnięty. Czyli powinniśmy znać fakty, mieć dane jak jest teraz by dokonać zmiany. Zmienił stan rzeczy takim jak go teraz postrzegamy przez fakty.

WYKONAJ, ZRÓB (ang. Do): Zrealizuj plan i zgromadź informacje o tym. Czyli po raz kolejny miej informacje o działaniu (np. ilość zdarzeń, opinie odbiorców, itp.).

SPRAWDŹ (ang. Check): Zbadaj, czy rzeczywiście nowy sposób działania przynosi lepsze rezultaty. Tym samym powinieneś mieć określone wskaźniki, które pokażą zmianę, jaką zaplanowano lub tylko jak jest. Czyli koncentrujemy się na rezultacie opisanym zobiektywizowanymi wskaźnikami. Na faktach.

POPRAW (ang. Act): Jeśli nowy sposób działania przynosi lepsze rezultaty, uznaj go za normę (obowiązującą procedurę), zestandaryzuj i monitoruj jego stosowanie. Tym samym oznacza to podejmowanie decyzji o nowych procedurach, programach, działaniach w oparciu o fakty z przeprowadzonej próby, eksperymentu.

Wyżej opisany schemat może posłużyć zarówno do wdrożenia jakiejś **wewnętrznej procedury w organizacji, ale także procedury powszechnie dostępnej przy realizacji jakiejś usługi publicznej, czy całościowych programów publicznych, w szczególności społecznych**. Dlatego też tak często stosuje się różnego typu *pilotaże*, czyli właśnie sprawdzenie na faktach czy to co planujemy rzeczywiście da oczekiwane rezultaty.

Podejście z obszaru zarządzania zmianą

Prześledźmy podstawowe kroki jakie powinny być podjęte by odchodzić od intuicyjnego podejmowania decyzji na rzecz oparcia się w większym stopniu na faktach, analizach i wiedzy? Skuteczna zmiana to korzystanie z zarządzania przez fakty w kolejnych krokach:

- pierwszy z nich dotyczy właściwego gromadzenia i przetwarzania wiarygodnych danych;
- drugi związany jest z ich analizą, co pozwala przetwarzać surowe dane w użyteczne informacje;
- trzeci obejmuje zarządzanie wiedzą;
- czwarty porządkuje podejmowanie decyzji;
- piąty ustanawia procedury kontroli doskonalenia.

Krok 1: Gromadzenie i przetwarzanie danych

Zacznijmy od tego, by nasze dane (dane nam dostępne) cechowała wiarygodność i dokładność. Najszybszą i najprostszą odpowiedzią – choć jest to opcja niestety najdroższa, co pozostawia ją poza zasięgiem wielu instytucji – jest rzecz jasna pełna automatyzacja zbierania danych.

Krok 2: Analityka i generowanie informacji

Niekiedy jest w organizacjach błędne przekonanie: skoro mamy dane, to już osiągnęliśmy sukces.

Dobra analityka zgromadzonych danych powinna charakteryzować się czytelnością oraz precyzją dla jej odbiorców. Zgromadzone informacje powinny sugerować rozwiązania i umożliwiać szybkie wyciąganie wniosków. W takim podejściu dobrze sprawdza się wykorzystanie danych i tworzenie na ich podstawie wskaźników obrazujących stan spraw.

Krok 3: Zarządzanie wiedzą

Wiedza to informacje przedstawione w konkretnym kontekście wraz ze zrozumieniem tych informacji, wszelkich przyczyn źródłowych oraz specyfiki zachowań. Czyli do kategorii „faktów”, na jakich się opieramy, dochodzi też porcja wiedzy. Np. o tym, jak poradzić sobie z rozwiązywaniem problemów, które identyfikujemy. Tu już krok do tego, co określamy dobrymi praktykami. Trzeba je znać.

Krok 4: Podejmowanie decyzji

Wykorzystanie dostępnej wiedzy pozwala podejmować decyzje np. w oparciu o rozwiązania scenariuszowe. Tzn. zbudowanie założeń różnorodnych scenariuszy i rezultatów ich realizacji by na tej podstawie wnioskować. Tym samym podejmować decyzje⁷⁶.

Krok 5: Kontrola i doskonalenie

W potocznym rozumieniu słowo kontrola ograniczane jest do sprawdzania. Tymczasem jego pełne znaczenie obejmuje także ocenianie i wnioskowanie. Kontrola polega zatem na zweryfikowaniu stanu faktycznego w odniesieniu

⁷⁶ Jedną z najlepszych publikacji – w języku polskim – pokazujących jaka jest droga w procesie podejmowania decyzji w oparciu o fakty w sferze publicznej to: G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004. Przed 11 laty pojawił się poradnik dla administracji publicznej dot. wspierania procesu decyzyjnego przez ekspertów. Jest tam m.in. fragment pokazujący jak różnorodne mogą być procesy decyzyjne i jaka jest rola danych, faktów w tych procesach. *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011. Patrz: <https://efs.kprm.gov.pl/po-kl/podniesienie-jako-ci-proces-w-decyzyjnych-w-administracji-rz-dowej-poprzez-wykorzystanie-potencja-0>.

⁷⁵ Patrz tu: https://pl.wikipedia.org/wiki/Cykl_Deminga

do oczekiwań, a także określeniu rekomendacji mających na celu doskonalenie kontrolowanego obszaru. Czyli pomocne jest tu podejście z opisywanego wyżej schematu Deminga: sprawdź ... jak ci wyszło działanie.

Ostatni krok we wdrażaniu zarządzania przez fakty ma doprowadzić do skuteczności w zakresie:

- sprawdzania statusu działań w ramach podjętych decyzji,
- weryfikacji założeń poczynionych przy podejmowaniu decyzji,
- analizy odchyleń efektów od oczekiwań,
- aktualizacji systemu zarządzania wiedzą,
- poprawy skuteczności decyzji podejmowanych w przyszłości.

Metoda skutecznego rozwiązywania problemów

Oczywiście w tytułowym obszarze – identyfikowanie i rozwiązywanie problemów – mamy szereg możliwości. Tu prezentacja użytecznej metody – bo tworzonej do analizy polityk publicznych – dróg, którą proponuje Eugene Bardach⁷⁷.

Krok 1: zdefiniuj problem

Oczywiście, ale... warto zwrócić uwagę, na co autor kładzie nacisk.

Po pierwsze, zidentyfikuj nadmiar i niedobór, czyli posługuj się miarą, danymi.

Po drugie, opisz/zdefiniuj problem, tak by była możliwa ewaluacja wdrożonych rozwiązań naprawczych. Czyli sprawdzenie czy i w jakim zakresie rozwiązaliśmy problem. A to wymaga, by opis był możliwy do skwantyfikowania i tym samym do zmierzenia zmiany.

Po trzecie, *rozejrzyj się wokół*, czyli zobacz kontekst, warunki, w których problem powstał, występuje.

Krok 2: gromadzenie dowodów

Tu pomocne może być już to, co opisywaliśmy wyżej, czyli gromadzenie sprawdzonych danych, przyjrzenie się najlepszym praktykom.

Krok 3: zbuduj alternatywy

Zapewne każda sytuacja ma możliwość zastosowania kilku rozwiązań. Należy je zaprojektować, jeśli to możliwe przetestować.

Krok 4: wybierz kryteria oceny skuteczności proponowanych rozwiązań

Tu warto wskazać jest podkreślenie, że istotnym kryterium winna być odporność rozwiązania na błędy administracyjnej implementacji oraz możliwość dokonywania korekt wdrażanego rozwiązania.

Krok 5: prognozowanie wyników

To obszar, w którym istotne jest zgromadzenie wyników (danych z analiz) prognozowanej skuteczności wprowadzonego rozwiązania.

Krok 6: przeanalizuj koszty-korzyści

To bardzo obszerne zagadnienie. Skoncentrujemy się tylko na jednym elemencie: jeśli jest zalecane zbudowanie, zaprojektowanie alternatyw to warto

⁷⁷ Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem kroków skutecznego rozwiązywania problemów*, MSAP UE, Kraków 2007.

by w analizie koszty-korzyści mieć porównywalne zestawy danych. Tzn. porównywać wpływ większego/mniejszego strumienia pieniądza na rezultat, czy też pakietu działań regulacyjnych (np. zmniejszenie obciążeń administracyjnych) na problem.

Krok 7: masz szereg faktów – podejmij decyzję

Autor tej typologii wskazuje na intrygującą rzecz: ten marsz (kolejne kroki) to marsz analityka. To teraz on powinien podjąć decyzję... jaką decyzję proponuje swojemu „klientowi” (decydentowi). Jak zauważa E. Bardach „jeśli analityk nie jest w stanie przekonać siebie o prawdopodobieństwie wystąpienia danego przebiegu zdarzeń, nie będzie prawdopodobnie w stanie przekonać o tym swego klienta”⁷⁸. Autor proponuje tu ciekawe rozwiązanie – tzw. test banknotu dwudziestodolarowego⁷⁹.

Krok 8: prezentacja wyników analizy problemu

I tu po raz kolejny autor podpowiada nam proste rozwiązanie, które ma sprzyjać prezentowaniu rozwiązania opierającego się na faktach, zazwyczaj w jakimś specjalistycznym obszarze, w sposób przystępny. Kolejny test. Tym razem test babci Ireny⁸⁰.

Opowieść zamiast końcowej konkluzji

Tak jak na wstępie przytoczona była pewna opowieść dla ilustracji tego, czym jest zarządzanie w oparciu o fakty, tak teraz przytoczymy inną opowieść. Jest ona ilustracją tego, że w procesie gromadzenia faktów ważne jest podejście eksperckie, ale ważne... czasami na równi, a czasami nawet przeważające jest branie pod uwagę wiedzy praktyków. Bez naukowego podejścia, dziesiątków badań i opracowań.

Noreena Hertz⁸¹ w niezwykle inspirującej książce o tym jak być w życiu osobistym i zawodowym niezależnym i świadomym decydem przytacza opowieść⁸² o pasterzach z gór w północno-zachodniej Anglii.

„...Jesteśmy w Kumbrii w północno-zachodniej Anglii. Jest rok 1986. W odległości prawie trzech tysięcy kilometrów w elektrowni w mieście Czarnobyl dochodzi do strasznego stężenia jądrowego. [...] Rząd brytyjski niepokoi się faktem, że w wyniku ulewnych deszczy opad

⁷⁸ *Ibidem*, s. 80.

⁷⁹ *Ibidem*, s.80. Nazwa testu pochodzi od pewnego dowcipu ze środowiska ekonomistów: Dwaj znajomi idą ulicą. Jeden z nich pochyla się i mówi: „Co byś powiedział na banknot dwudziestodolarowy?”. Drugi odpowiada: „Niemożliwe. Gdyby tu leżał taki banknot ktoś już wcześniej by go podniósł”. To innymi słowy taka sytuacja: Skoro preferowana przez analityka metoda/rozwiązanie jest taką wspianą ideą dlaczego nie została do tej pory zrealizowana?

⁸⁰ Jeśli twoja babcia nie jest specjalistką w tym obszarze, a zapewne nie jest, masz minutę by jej powiedzieć – po wcześniejszym wskazaniu (też prostym) jaki problem rozwiązujesz – w sposób spójny i konkretny co jest proponowane. Zanim babcia zapadnie w drzemkę lub zniecierliwiona rzuci „e tam ...nic nie rozumiem”.

⁸¹ N. Hertz, *Oczy szeroko otwarte*, MUZA S.A., Warszawa 2014. https://pl.wikipedia.org/wiki/Noreena_Hertz

⁸² *Ibidem*, s. 103–104.

radioaktywny nie rozproszył się w powietrzu nad Wielką Brytanią, lecz spadł na ziemię. I co to będzie oznaczało dla kumbryjskich jagniąt – głównego produktu eksportowego tego regionu. Wysłała się grupę wybitnych fizyków jądrowych by dokonali oceny sytuacji. Ekspersi ustalają, że kumbryjskie owce nie zostaną skażone podczas wypasu. Zalecają poczekać kilka tygodni. Ekspersi swoją ocenę oparli na analizie gleby... na nizinach. Alkalicznej gleby gliniastej, nie wchłaniającej opadów.

Każdy kumbryjski pasterz wie, że wypas odbywa się również w górach, gdzie występuje inny rodzaj gleby. Kwaśny torf, który – w odróżnieniu od tej nizinnej – wchłania opad nuklearny. I tym samym sprzyja dostawaniu się do roślin pierwiastków radioaktywnych. Pasterze to wiedzieli bo wcześniej doświadczyli podobnego zdarzenia po wycieku z lokalnej elektrowni atomowej w Sellafield. Pasterze wysyłali takie komunikaty do władz. Nikt ich nie słuchał. Była wiedza ekspertów. W końcu to byli „tylko” pasterze.

Po kilku tygodniach, kiedy poziom radioaktywności nie wykazywał spadku, władze przyznały, że eksperci się mylili, a rację mają pasterze. W konsekwencji wprowadzono długoterminowy zakaz swobodnego przepływu owiec z tego terenu – rozporządzenie to zniesiono dopiero 1 lipca 2012 roku, dwadzieścia sześć lat po Czarnobylu⁸³.

Wiedza wynikająca z praktyki – tu praktyki pasterzy – jest z założenia lokalna. Tym samym zapewne pasterze nic nie powiedzą o glebie w Katmandu. Lekcja dla zarządzania w oparciu o fakty na podstawie tego przypadku jest taka: nieustająco szukaj relacji i obserwacji ludzi posiadających bezpośrednie doświadczenie w dziedzinie, którą się zajmujesz – to doświadczenie może być cenniejsze niż wiedza i status ekspertów.

2.3. ISTOTA I RODZAJE BENCHMARKINGU ORAZ CELE DZIAŁAŃ BENCHMARKINGOWYCH

prof. dr hab. Jan Fazlagić

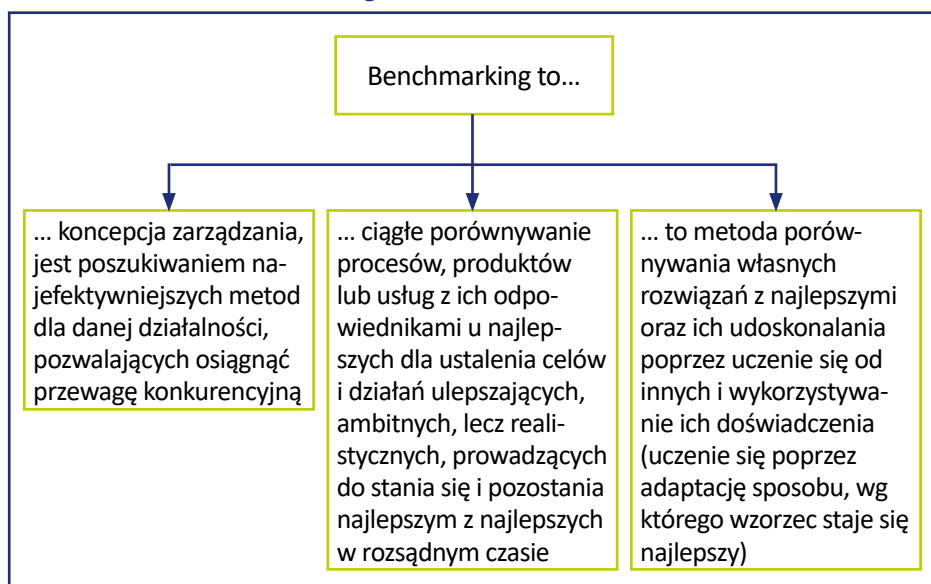
Benchmarking, jako metoda zarządzania, został pierwotnie wypracowany na potrzeby przedsiębiorstw przemysłowych, a dopiero później zaczęto go stosować, także w sektorze usług publicznych. Z historycznego punktu widzenia „benchmark” był punktem orientacyjnym geodety oznaczającym pewną pozycję w terenie i używanym jako punkt odniesienia. Pierwsze wdrożenie koncepcji, którą nazwano benchmarkingiem w zarządzaniu organizacjami miało miejsce w roku 1979. Wtedy to spółka Xerox stanęła przed poważnym problemem, jakim był gwałtownie kurczący się udział w rynku kopiarek. Japońscy konkurenci, oferujący niższe ceny i wysoką jakość, systematycznie ograniczali udziały rynkowe Xeroxa, który wcześniej był niekwestionowanym liderem rynkowym. Dzięki zastosowaniu metody benchmarkingu udało się ustalić, że główną przyczyną problemów rynkowych były zbyt wysokie koszty produkcji. Okazało się, że koszt wyprodukowania amerykańskiej kserokopiarki był wyższy niż cena detaliczna kserokopiarki japońskiej z importu. David T. Kearns (Xerox) sformułował wówczas następującą definicję Benchmarkingu: Benchmarking to ciągły proces oceny produktów, usług i praktyk, w odniesieniu do najsilniejszych konkurentów lub firm uznawanych za liderów przemysłu. Z czasem ta definicja uległa poszerzeniu na procesy, a nie tylko produkty. Dzięki temu na przykład linie lotnicze mogły stosować benchmarking, porównując jakość oferty gastronomicznej oferowanej na pokładzie samolotu np. z restauracjami, hotelami lub też producentami żywności gotowej itp. Benchmarking nie powinien być utożsamiany wyłącznie z porównywaniem się. W istocie porównywanie się, odnajdywanie najlepszych wzorców jest istotną częścią benchmarkingu, ale gdyby na nim się benchmarking miał zakończyć, byłby zwykłym konkursem lub rankingiem doskonałości. Tymczasem z założenia benchmarking powinien zawierać w sobie także komponent uczenia się organizacyjnego. Benchmarking jest systematycznym i stałym procesem poszukiwania, pomiaru i wdrażania najlepszych rozwiązań. W procesie tym porównuje się najważniejsze procesy w danej organizacji lub instytucji z procesami liderów z zamiarem uzyskania informacji w celu zastosowania lub zaadaptowania najlepszego rozwiązania, co ma pozwolić na poprawę wyników działania danej organizacji w zakresie jej produktów, usług i procesów do poziomu uzyskiwanego przez organizacje wzorcowe. Wszystkie definicje benchmarkingu akcentują jego ciągłość (ciągłe doskonalenie). Benchmarking nie powinien być traktowany atrakcyjnie, jako jednorazowa inicjatywa. Benchmarking powinien budzić skojarzenia z następującymi działaniami:

⁸³ BBC News (2012).

- poszukiwanie (dobrych rozwiązań),
- identyfikacja,
- porównanie/porównywanie,
- pomiar,
- wyjaśnianie (przyczyn różnic),
- zrozumienie,
- interpretacja (różnic),
- osądzenie.

Na poniższym schemacie przedstawiono trzy wzajemnie uzupełniające się wyjaśnienia pojęcia „benchmarking”.

Schemat 1. Istota benchmarking.



Źródło: opracowanie własne.

Rodzaje benchmarkingu

Przedmiotem porównań, a w konsekwencji także uczenia się może być cały urząd lub jego jednostka, na przykład Wydział Finansowy lub Wydział Oświaty/Edukacji. Porównaniom mogą podlegać nakłady, procesy lub efekty funkcjonowania. Wyróżniamy następujące rodzaje benchmarkingu, o których należy wspomnieć w kontekście możliwości zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego:

- wewnętrzny – porównanie dokonane zostaje w ramach urzędu, np. dwa wydziały lub jednostki;
- zorientowany na otoczenie – porównanie usług JST z innymi JST, a także z usługami komercyjnych organizacji takich jak biura pośrednictwa pracy, biura karier w Uczelniach, szczególnie prywatnych, portale internetowe;

- benchmarking procesowy (funkcjonalny) – pozyskiwanie informacji spoza branży;
- benchmarking „produktów” – może dotyczyć bardzo precyzyjnych specyfikacji i jakości konkretnych usług publicznych, np. bezpłatna komunikacja miejska;
- benchmarking organizacyjny (dotyczy perspektywy organizacji i zarządzania).

Ponadto rozróżniamy dwa rodzaje benchmarkingu ze względu na częstotliwość:

- *Benchmarking jednorazowy* polega na przeprowadzeniu jednorazowego procesu wymiany informacji pomiędzy organizacjami, który kończy się w momencie wdrażania zoptymalizowanych rozwiązań. Jest to narzędzie zdecydowanie tańsze i mniej „zasobochłonne” niż benchmarking systematyczny, który jest narzędziem stałego porównywania i adaptowania lepszych rozwiązań;
- *Benchmarking systematyczny*: zakłada okresowe, regularne pomiary i analizę zmian w czasie oraz ich przyczyn. W porównaniu z benchmarkingiem jednorazowym, systematyczny jest bogatszy o możliwość stałego monitorowania wcześniej wprowadzonych zmian.

Cele benchmarkingu

Uczenie się od innych i porównywanie się z konkurencją (często z liderami w branży) jest coraz częściej dobrym sposobem na rozwiązanie wielu problemów. Celem benchmarkingu jest w organizacjach nastawionych na zysk zdobycie „przewagi konkurencyjnej”. W przypadku administracji publicznej należy redefiniować cel benchmarkingu. Wśród tych celów powinna przede wszystkim znaleźć się jak najwyższa możliwa do osiągnięcia jakość usług publicznych, efektywność usług publicznych, a także zdolność do ciągłego uczenia się. Szczególnie ważne w tej metodzie jest odpowiednie zarządzanie informacją i wiedzą oraz ukierunkowanie na potrzeby samorządu. Pomimo, że urzędy funkcjonują w warunkach nierynkowych lub quasi-rynkowych, nic nie stoi na przeszkodzie od strony metodologicznej, aby administracja publiczna w ramach benchmarkingu wykorzystywała wiedzę i informacje pochodzące z podmiotów spoza sektora publicznego (organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw). Także zasięg geograficzny benchmarkingu nie musi być ograniczony do terenu Polski.

Organizacje, które stosują benchmarking poszukują odpowiedzi między innymi na następujące pytania:

1. Dlaczego inni robią to samo co my, ale inaczej? – odmiennosć sprawia, że organizacje wzorcowe są najlepsze. Należy odpowiedzieć, z czego to wynika.
2. Dlaczego dany proces jest w ogóle realizowany? – należy dociekać, dlaczego dany proces istnieje.
3. Dlaczego jest realizowany w taki właśnie sposób?
4. Jakie są przykłady tego typu procesów wzorcowych?
5. Jak w świetle porównań proces ten powinien być usprawniony?

Warunki przyjęte we wdrożeniu benchmarkingu

Poniżej przedstawiono warunki, jakie sprzyjają pomyślnej realizacji benchmarkingu:

1. *Świadomość* – JST stosujące benchmarking powinny być świadome możliwości, jakie daje ta metoda analizy. Konieczne jest więc przeprowadzenie szkolenia wprowadzającego dla przyszłych uczestników.
2. *Wsparcie ze strony kierownictwa* – pracownicy powinni odczuwać zaangażowanie kierownictwa w projekt. Kierownictwo powinno dotrzymywać umów w zakresie finansowania projektu, wywiązywać się sprawnie z roli mediatora, rozjemcy, lidera oraz kontrolera przebiegu projektu.
3. *Odpowiednie zasoby* – należy przeznaczyć oprócz budżetu także zasoby czasu pracowników wydelegowanych do udziału w projekcie.
4. *Realistyczne cele* – zbyt ambitne cele postawione na początku projektu mogą zagrozić jego realizacji. Lepiej w pełni zrealizować projekt mniej ambitny, niż porzucić realizację ambitnego projektu przed jego zakończeniem.
5. *Wymierne rezultaty* – wyniki benchmarkingu powinny dawać rozstrzygające odpowiedzi na kluczowe pytania postawione na początku programu. Najlepiej, aby pytania te dotyczyły nieoczywistych kwestii – takich, które pobudzają do refleksji i motywują do zmiany na lepsze.
6. *Opracowane i przetestowane metody badawcze* – nie można rozpocząć procesu dysponując nieprzetestowanymi, niesprawnymi systemami zbierania informacji. Metody, które planuje się wykorzystać, powinny być skutecznymi narzędziami pozyskiwania wiedzy.
7. *Uwzględnienie uwarunkowań lokalnych* – chociaż benchmarking z natury zakłada, że uczestnicy programu są odmienni, to jednak nie można do końca narzucać wszystkich rozwiązań odgórnie.
8. *Czynniki motywujące* – warto się zastanowić jak zachęcić poszczególne urzędy pracy do systematycznego udziału w projekcie. Brak motywacji do współpracy jest dużym zagrożeniem dla sukcesu przedsięwzięcia.

Oczekiwane korzyści

Samorządy, które zdecydują się na wdrożenie benchmarkingu mogą spodziewać się wielu potencjalnych korzyści, wśród których można wymienić:

- lepsze zrozumienie własnych procesów,
- lepszą orientację w otoczeniu bliższym i dalszym,
- możliwość oceny i weryfikacji strategii rozwoju JST,
- znajdowanie pomysłów i źródeł doskonalenia poza własnymi schematami myślowymi,
- nawiązanie interesujących kontaktów zawodowych (przepływ wiedzy ukrytej (*tacit knowledge*), to znaczy takiej, której nie da się w prosty sposób odnaleźć w dokumentach),
- poprawę jakości zarządzania,
- optymalizację kosztów inwestycji samorządowych,

- tworzenie klimatu i rozwój kultury organizacyjnej sprzyjających zmianom,
- motywowanie pracowników do ciągłego rozwoju,
- pokonanie braku wiary we własne możliwości.

Zanim zaczniemy benchmarking UP należy przeprowadzić „rachunek sumienia”.

W poniżej zamieszczonej tabeli przedstawiono pięć pytań diagnostycznych, które mogą posłużyć JST, które rozważają rozpoczęcie procesu benchmarkingu.

Tabela 5. Pytania diagnostyczne – „bilans otwarcia”.

Pytania diagnostyczno-refleksyjne >>>	
Jakimi zasobami dysponujemy? Jaki jest budżet finansowy? (koszty osobowe i inne) Ile osób będzie zaangażowane i w jakim czasie? Jak będą wynagradzane za udział w projekcie?	
Co chcemy osiągnąć?	
Jakie są warunki brzegowe – czego nie możemy zrobić? Ile mamy czasu?	
Jak będzie przebiegał proces pomiaru?	
Jakie kanały komunikacji będą wykorzystywane?	

Źródło: opracowanie własne.

Uczenie się jako integralny proces benchmarkingu

Siła benchmarkingu nie polega na identyfikacji najlepszych rozwiązań, lecz na uczeniu się i wdrażaniu najlepszych praktyk. Chodzi o identyfikację, studiowanie, analizowanie i adaptowanie „dobrych praktyk”, które doprowadziły do „najlepszych wyników”. Zrozumienie najlepszych praktyk pomaga kierownictwu organizacji podejmować lepsze decyzje i zarządzać zmianą. Uczenie się jest niezbędnym aspektem benchmarkingu. Benchmarking bez elementu uczenia się jest analizą porównawczą. *Uczenie się to zmiana w stanie wiedzy.* Taka definicja uczenia się oznacza, że szczególnym przypadkiem procesu uczenia się jest oduczanie się, czyli eliminowanie z pamięci zbiorowej i indywidualnej zachowań, postaw, odruchów niepożądanych. Aby benchmarking zakończył się sukcesem, należy opracować strategię uczenia się, czyli zmiany stanu wiedzy po stronie organizacji (jednostki organizacyjnej), która jest „biorcą” wiedzy. Benchmarking może odbywać się w skali:

- Kraju – do udziału w benchmarkingu zapraszane są JST z terenu całego kraju;
- Województwa – benchmarking ma charakter regionalny.

Wiele projektów unijnych (np. URBACT) promuje współpracę między samorządami w różnych krajach europejskich. W ramach takich projektów także można wykorzystać wiele możliwości i szans na wzajemne uczenie się, wymianę wiedzy pomiędzy samorządami. Im większy zasięg (rozrzut) terytorialny, tym większa będzie liczba danych do analizy (cech różnicujących). Odległość geograficzna jest także czynnikiem utrudniającym wzajemne uczenie się, ponieważ wymiana wiedzy ukrytej w praktyce wymaga obcowania „mistrza” i „ucznia”.

Aspekt uczenia się w ramach benchmarkingu polega na analizowaniu przyczyn, dostrzeżonych różnic i dociekaniu na temat możliwych sposobów ich niwelacji. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że uczenie się przede wszystkim dotyczy wiedzy i informacji pochodzących z przeszłości, a więc dzięki benchmarkingowi możemy dowiedzieć się, dlaczego jednostka, do której porównujemy się osiągnęła takie, a nie inne rezultaty, w chwili obecnej nie wiemy, natomiast jakie będzie ona osiągała rezultaty w przyszłości, w burzliwym otoczeniu recepty i rozwiązania, które sprawdziły się w przeszłości, nie zawsze będą dobre do rozwiązywania problemów w przyszłości. W związku z tym zastosowanie benchmarkingu nigdy nie gwarantuje powielenia sukcesu jednostki, do której się porównujemy.

2.4. SYSTEMY MONITORINGU USŁUG PUBLICZNYCH NA ŚWIECIE

prof. dr hab. Jan Fazlagić

Poniższy rozdział poświęcony jest przeglądowi wybranych systemów monitoringu usług publicznych w różnych krajach.

My Local Council, Szkocja/Wielka Brytania

Portal został podzielony na 9 następujących obszarów:

1. Usługi publiczne dotyczące dzieci.
2. Usługi publiczne dla przedsiębiorstw.
3. Usługi publiczne opieki dla dorosłych.
4. Rozwój ekonomiczny.
5. Usługi środowiskowe.
6. Usługi kulturalne i czasu wolnego.
7. Mieszkalnictwa.
8. Zrównoważone finanse.
9. Reagowanie na zmiany klimatyczne.

Użytkownik portalu po wejściu w każdą z wyżej wymienionych zakładek ma do dyspozycji około 20 pytań odpowiadających na szczegółowe zagadnienia. Jak można przypuszczać pytania te zostały skonstruowane w taki sposób, aby odpowiedzieć na najczęstsze potrzeby informacyjne użytkowników. Oto przykładowe pytania z obszaru „usługi publiczne dotyczące dzieci”:

- Ile mój samorząd wydaje na szkoły podstawowe (funtów na ucznia)?
- Jaki odsetek młodzieży w wieku 16 do 19 lat uczestniczy w nauce, szkoleniach lub pracuje?

W zakładce tej znajdziemy także kilkanaście pytań szczegółowych dotyczących czynników nauczania mierzonych standaryzowanymi wynikami testów. Pozostałe 8 elementów jest zbudowane według tej samej struktury.

Wszystkie dane statystyczne są prezentowane według hierarchii od ogółu do szczegółu, a więc do każdego z kilkunastu pytań można poszukiwać informacji jeszcze bardziej szczegółowych. Portal umożliwia wybór samorządu, a także porównania z innymi samorządami. Wszystkie dane są dostępne w formie wykresów – między innymi słupkowych.

Know Your Council, Stan Victoria, Australia

Portal umożliwia między innymi porównania pomiędzy różnymi samorządami na terenie Stanu Victoria. Portal został podzielony na 11 kategorii porównawczych:

1. Zwierzęta.
2. Wodociągi.
3. Bezpieczeństwo żywności.
4. Zarządzanie.
5. Biblioteki.
6. Opieka rodzicielska.
7. Drogi.
8. Proces ustawodawczy.
9. Selekcja odpadów.
10. Wyniki finansowe.
11. Zrównoważony rozwój.

Po wpisaniu zapytania portal wyświetla nie tylko dane statystyczne w formie liczbowej i graficznej, ale także podaje krótkie definicje wszystkich zagadnień, które prezentowane są w formie „książkowej”. Forma ta polega na tym, że tekst zwarty jest przeplatany wykresami, najważniejsze informacje statystyczne w formie liczbowej są wyraźnie widoczne, zróżnicowana jest wielkość czcionki, a prezentowane dane są niezwykle czytelne dla użytkownika. Ponadto każde zapytanie rozpoczyna się od definicji omawianego zagadnienia. Dodatkowo przy niektórych danych statystycznych znajduje się zakładka „*Council says...*” („Samorząd mówi...”), w której można znaleźć krótki komentarz (do danej informacji statystycznej) załączony przez dany samorząd. Użytkownik widzi nie tylko informację z roku bieżącego, ale także dynamikę zmian. Ponadto pokazywane są wartości średnie dla podobnych samorządów oraz wartości średnie dla całej populacji samorządów.

The Local Government Benchmarking Framework (LGBF), Wielka Brytania

Portal zawiera informacje statystyczne na temat tego, jak samorządy Wielkiej Brytanii zarządzają zasobami, jakie uzyskują wyniki w dostarczaniu usług publicznych oraz jaki jest poziom satysfakcji z głównych usług dostarczanych przez samorządy. Na portalu znajdziemy zarówno informacje w formie „statystycznej” (raporty w formacie PDF), jak i w formie „dynamicznej”, to znaczy pozwalającej użytkownikom na konfigurowanie poszukiwanych danych według zapotrzebowania. Ponadto na portalu zamieszczane są 3 studia przypadków z trzech brytyjskich samorządów pokazujące jak wykorzystują one dane portalu. Dane statystyczne – podobnie, jak w przypadku portalu *My Local Council* – zostały podzielone na 9 obszarów:

1. Usługi publiczne dotyczące dzieci.
2. Usługi publiczne dla przedsiębiorstw.
3. Usługi publiczne opieki dla dorosłych.
4. Rozwój ekonomiczny.
5. Usługi środowiskowe.
6. Usługi kulturalne i czasu wolnego.
7. Mieszkalnictwa.
8. Zrównoważone finanse.
9. Reagowanie na zmiany klimatyczne.

Portal posiada bardzo szczegółowo opisane instrukcje dotyczące interpretacji i definicji prezentowanych danych. Nawigacja na stronach portalu jest nieco bardziej utrudniona w stosunku do wcześniej opisywanego portalu *Know Your Council*. Twórcy portalu dokonali podziału samorządów Wielkiej Brytanii na 4 grupy dla każdej kategorii porównawczej. Ten sam samorząd może znajdować się w różnych grupach porównawczych w zależności od różnych kategorii.

Atlas veřejné správy, portal rządowy, Republika Czeska

Portal dostępny wyłącznie w języku czeskim. Prezentuje dane statystyczne z wykorzystaniem mapy Republiki Czeskiej. Portal przede wszystkim udziela informacji na temat stanu faktycznego w różnych przekrojach statystycznych. Nie jest w nim wyeksponowana funkcjonalność porównania między samorządami. Wydaje się, że portal jest przede wszystkim adresowany do mieszkańców, a nie do pracowników samorządów. Na jego podstawie można uzyskać wiele ciekawych informacji na temat Republiki Czeskiej, nie jest on jednak zbyt przydatny dla profesjonalnych użytkowników w zarządzaniu samorządowym.

Statistics Norway, Norwegia

Portal podzielono na 6 porównawczych obszarów:

1. Rynek pracy zarobki i edukacja.
2. Ludność i mieszkalnictwo.
3. Zdrowie i społeczeństwo.
4. Środowisko i transport.
5. Biznes i technologia.
6. Gospodarka.

Każdy z wyżej wymienionych podobszarów posiada od 2 do 6 obszarów szczegółowych. Łącznie występują tam 23 obszary szczegółowe. Cechą szczególną portalu jest dawkanie informacji to znaczy, że użytkownik może powoli zagłębiać się w informacje statystyczne i nie jest nimi przytłoczony za jednym razem.

Oprócz możliwości porównywania statystycznego, między różnymi jednostkami samorządu terytorialnego, na portalu ukazują się różnego rodzaju dane statystyczne i raporty na przykład dotyczące spadku ceny świeżego łososa, wyjaśnienie na temat słabości korony norweskiej. Strona zawiera także raporty statystyczne branżowe m.in. dotyczące rynku pracy, eksportu łososa, norweskiego barometru kulturalnego i inne.

Slovak Statistics, Słowacja

Portal słowackiego Urzędu Statystycznego pod kątem dostępności informacji, pod pewnymi względami, przypomina portal polskiego głównego urzędu, chociaż polski odpowiednik wydaje się bardziej przydatny dla użytkownika. Na portalu dostępne są także raporty statystyczne. Portal nie posiada takiej funkcjonalności jak portale brytyjskie czy australijskie, które pozwalają

na porównywanie danych pomiędzy różnymi samorządami w prosty i przystępny sposób.

OGD Cockpit Bonn, Bonn, Republika Federalna Niemiec

Portal zawiera dane statystyczne dotyczące miasta Bonn. Został on podzielony na 13 obszarów:

1. Ludność.
2. Edukacja i nauka.
3. Geografia, geologia i dane geolokalizacyjne.
4. Prawo.
5. Zdrowie.
6. Infrastruktura, budownictwo i mieszkalnictwo.
7. Kultura, czas wolny, sport i turystyka.
8. Finanse publiczne i podatki.
9. Polityka i wybory.
10. Sprawy społeczne.
11. Transport i ruch.
12. Środowisko i klimat.
13. Gospodarka i praca.

Każdemu z powyższych obszarów przyporządkowano od 2 do 89 wskaźników statystycznych. Najwięcej wskaźników statystycznych posiada obszar finanse publiczne i podatki, a najmniej „Prawo” (2) oraz „Zdrowie” (7). Portal umożliwia sortowanie danych w ramach obszarów.

Podsumowanie

Porównanie analizowanych w niniejszym rozdziale portali statystycznych skłania ku wnioskowi, że wszystkie one posiadają bardzo podobną konstrukcję logiczną. Główne różnice polegają na sposobie prezentacji danych statystycznych, oprawie graficznej, a także obszarach porównawczych. Obszary porównawcze odzwierciedlają specyfikę potrzeb i zainteresowań mieszkańców samorządu i są niezwykle zróżnicowane pomiędzy analizowanymi portalami.

2.5. DOTYCHCZASOWE PRÓBY MONITOROWANIA USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE

Sławomir Wysocki

Dokument⁸⁴ opisujący koncepcję wykonawczą Systemu Monitorowania Usług Publicznych (SMUP) w diagnozie sytuacji wyjściowej wskazywał na to, że: *Dotychczas⁸⁵ w Polsce nie wypracowano spójnego systemu monitorowania usług publicznych, który umożliwiłby każdemu zainteresowanemu podmiotowi uzyskanie kompleksowej, szybko dostępnej informacji na temat ilości, jakości, dostępności i efektywności kosztowej usług publicznych. Podmioty odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych nie mają dostępu do ogólnopolskiego narzędzia, które udostępniłoby informacje wspierające podejmowanie decyzji, ułatwiłoby pomiar ich efektów, a także prowadzenie badań porównawczych służących poprawie jakości usług na poziomie każdej gminy w kraju⁸⁶.*

W cytowanym raporcie wskazano kilka kluczowych przedsięwzięć, które w istocie stanowiły podstawę – punkt odniesienia – budowy koncepcji SMUP. Te przedsięwzięcia to:

- ogólnokrajowe bazy danych opracowane i prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny: Bank Danych Lokalnych, System monitorowania rozwoju Strateg;
- System Analiz Samorządowych (SAS), prowadzony przez Związek Miast Polskich przy współpracy Związku Powiatów Polskich oraz Związku Gmin Wiejskich RP;
- badania porównawcze prowadzone w formule *benchmarkingu* w województwie śląskim koordynowane przez Śląski Związek Gmin i Powiatów.

Cechą niektórych inicjatyw samorządowych, prowadzonych od lat jak np. SAS od 1996, obok szeregu prekursorskich poczynań jest to, że zawiera(ją) ograniczony zestaw informacji oraz wskaźników monitorujących usługi publiczne. Podobnie jak inicjatywy podejmowane przez sektor pozarządowy: portal *Moja Polis* oraz serwis *Nasza Kasa* (stworzone i udostępniane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor). Obie te inicjatywy w 2018 roku przestały funkcjonować⁸⁷.

⁸⁴ *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, KWRiST, Warszawa 2019. Patrz tu: https://smup.gov.pl/files/about/RAPORT-SMUP_koncepcja_wykon OST .pdf. Na posiedzeniu plenarnym w dniu 27 lutego 2019 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego zaakceptowała treść tego dokumentu.

⁸⁵ Stan na koniec 2018 r.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 8-9

⁸⁷ Dziś w sieci <http://www.mojapolis.pl/index.html> można znaleźć taki komunikat: *Informujemy, że zgodnie z decyzją zarządu Stowarzyszenia Klon/Jawor serwisy mojanpolis.pl*

Przyjrzyjmy się tym kilku przedsięwzięciom, podkreślając te ich elementy, które stanowiły inspirację oraz źródło sprawdzonych i przetestowanych rozwiązań.

System Analiz Samorządowych

W roku 1996 Związek Miast Polskich zapoczątkował prace nad budową Systemu Analiz Samorządowych⁸⁸. Celem było zbudowanie unikalnego powszechnie dostępnego systemu, dzięki któremu miasta mogłyby zbierać i w efekcie analizować przez Internet dane niedostępne dotychczas w żadnych innych systemach oraz w statystyce publicznej. W wyniku prac ZMP, jak i aktywnego uczestnictwa w badaniach miast członkowskich powstało narzędzie, które systematycznie do roku 1999 wspomaga jednostki samorządu terytorialnego w zarządzaniu usługami publicznymi i ich rozwojem. Opis zawartości⁸⁹, w tym procedur uczestnictwa znajdziemy pod adresem <https://www.systemanaliz.pl/>.

Korzystanie z SAS może mieć dwie formy: w zakresie standardowym, czyli przeglądanie wartości wskaźników, dla których dane pochodzą z systemu statystyki publicznej. Nie wymaga to żadnego zgłaszania i jest otwarte dla wszystkich jednostek samorządu oraz osób zainteresowanych danym zagadnieniem. W SAS dostępne są wskaźniki obliczone na podstawie danych pozyskanych z GUS; jest dostępne również ich graficzne zobrazowanie.

Można też mieć – jako jednostka samorządu terytorialnego – możliwość porównania się z innymi. To korzystanie z SAS w sposób rozszerzony – czyli umieszczanie w systemie informacji o kosztach i wynikach dostarczanych przez siebie usług w celu dokonywania owych porównań. Czyli mamy tu klasyczne podejście benchmarkingu usług publicznych. Istotną funkcjonalność SAS, czyli możliwość zobaczenia swojej sytuacji na tle innych, wymagała po stronie danej JST wysiłku organizacyjnego. SMUP zmienia tę sytuację – nie jest konieczne uprzednie wprowadzenie danych indywidualnie do systemu jako takiego. Możliwy jest dostęp do porównań na podstawie tego, co już popłynęło od JST jako

i naszakasa.org.pl zostały zamknięte w związku z brakiem funduszy na ich dalsze prowadzenie. Zdajemy sobie sprawę, że stracili Państwo użyteczne narzędzie analiz i łatwe w obsłudze źródło danych. Chcemy jednak podkreślić, że wszystkie dane, które udostępnialiśmy w mojanolis.pl i naszakasa.org.pl, były danymi publicznymi, a w przypadku większości dostęp do nich jest nadal możliwy on-line (dane GUS, Bank Danych Lokalnych: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>).

⁸⁸ Monitoring usług publicznych w miastach jest przedsięwzięciem ZMP realizowanym od roku 1999, początkowo ze wsparciem ekspercko-finansowym USAID, następnie przez wiele lat własnymi siłami i z własnych środków, a od połowy roku 2007 do 2010 roku ze wsparciem dotacji UKIE ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

⁸⁹ Monitoringiem objętych jest 7 sektorów usług w ramach w następującym podziale: Usługi społeczne: kultura (od 1999), pomoc społeczna (od 1999), oświata (w latach 1999–2004 w formie ankiet wypełnianych przez miasta, od 2005 w oparciu o dane Systemu Informacji Oświatowej MEN); Usługi techniczne: efektywność energetyczna (dane od 2006), transport (drogownictwo, transport publiczny) (od 1999), gospodarka komunalna (sektor wod-kan, odpady stałe) (dane od roku 2007), komunalna gospodarka mieszkaniowa (dane od roku 2007).

zestaw danych w różnych procesach sprawozdawczych (do GUS, do gestorów danych).

Podczas prac nad SMUP na etapie koncepcyjnym wykorzystano np. sprawdzoną w SAS formułę spotkań tzw. Grupy Wymiany Doświadczeń, potem na etapie opracowania realnych rozwiązań prezentacyjnych m.in. formułę przedstawiania usług poprzez wskaźniki czy stosowanie do porównań m.in. tzw. grup porównawczych⁹⁰ JST.

SAS stanowił też jedną z podstaw koncepcyjnych i praktycznych dla udostępnionego od 2021 r. przez Związek Miast Polskich Monitora Rozwoju Lokalnego (MRL) <https://monitorrozwoju.pl/index.html>.

Genezą powstania MRL była potrzeba zgromadzenia, analizy i udostępnienia w jednym miejscu danych niezbędnych dla zarządzania rozwojem lokalnym w Polsce. MRL to narzędzie pozwalające zarówno na syntetyczną ocenę potencjału społeczno-ekonomicznego gminy w czasie i w relacji do innych gmin o podobnej funkcji w strukturze osiedleńczej kraju. Inną funkcją MRL jest możliwość analizy pogłębionej w wybranej gminie w oparciu o szczegółowe dane pozyskane ze źródeł statystyki publicznej i źródeł administracyjnych (m.in. GUS, MF, MEN). Celem MRL jest udostępnienie informacji, które umożliwią władzom i lokalnym partnerom debatę publiczną i ocenę sytuacji gminy, miasta, obszaru oraz wypracowanie programu rozwoju w oparciu o rzeczywistą wiedzę o lokalnych potencjałach.

Benchmarking usług publicznych – przedsięwzięcie Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

Śląski Związek Gmin i Powiatów (ŚZGiP) istotnie wsparł prace nad koncepcją SMUP z uwagi na swoje doświadczenie w budowie rozwiązań służących opisowi i tworzeniu możliwości analizowania usług publicznych. Wynikało to z realizacji przez Związek działań benchmarkingowych, prowadzonych nieprzerwanie od 2011 r. Najpierw w formie projektu współfinansowanego ze środków unijnych „*Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych*”, a następnie jako przedsięwzięcie własne „*Benchmarking-Kontynuacja*”⁹¹. Na przestrzeni lat grupa benchmarkingowa ulegała zmianom – na obecnym etapie (rok 2022) przedsięwzięcie jest realizowane przy udziale **44 jednostek**: 18 urzędów miast na prawach powiatu, 20 urzędów gmin i 6 starostw powiatowych.

Od stycznia 2011 r. do lipca 2015 r. Śląski Związek Gmin i Powiatów realizował projekt innowacyjny – testujący „*Benchmarking – narzędzie efektywnej*

⁹⁰ Koncepcja grup porównawczych została opracowana w Biurze Związku Miast Polskich w 2008 roku i odtąd jest stosowana w Systemie Analiz Samorządowych ZMP. Celem wprowadzenia koncepcji Grup Porównawczych w SMUP jest ułatwienie użytkownikom systemu dokonywania racjonalnych porównań i analiz danych, dotyczących usług publicznych, świadczonych przez samorządy. Grupy Porównawcze, zostały utworzone na podstawie trzech kryteriów: administracyjno-rodzajowego, dochodowego i ludnościowego. Więcej o grupach porównawczych tu: https://smup.gov.pl/files/basic/GP_opis_20220608_bazawiedzy_docx

⁹¹ Więcej o tych działaniach tu: <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=389>

kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”. Przesłanką do uruchomienia projektu był zidentyfikowany brak standardów monitorowania kluczowych procesów w zakresie realizacji zadań publicznych oraz brak metodologii prowadzenia benchmarkingu. Ustawowy obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej I stopnia podkreślił znaczenie funkcjonujących w urzędach systemów monitorowania efektywności i konieczność ich dalszego rozwoju. Wypracowanie narzędzi wspierających kontrolę na poziomie indywidualnej jednostki, poprzez finansowanie usług eksperckich było nieuzasadnione kosztowo. W związku z tym część jednostek z obszaru województwa śląskiego, będących członkami Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, postanowiło wypracować koncepcję prowadzenia benchmarkingu, która następnie była sukcesywnie wdrażana.

Produkt finalny ww. przedsięwzięcia to narzędzie zarządzania pozwalające na skuteczne wdrażanie i upowszechnianie w jednostkach systemowego benchmarkingu wspierającego proces monitorowania i doskonalenia kluczowych procesów⁹².

„*Benchmarking – Kontynuacja*”, to przedsięwzięcie, które realizowane jest przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, jako kontynuacja ww. projektu. Do przedsięwzięcia, w maju 2015 roku przystąpiły 32 jednostki, z czego 30 jednostek uczestniczyło w benchmarkingu w latach poprzednich, a 2 przystąpiły po raz pierwszy. W ramach tych działań gromadzone są dane dotyczące 11 usług oraz informacje ogólne o urzędzie i jednostce terytorialnej, prowadzona jest również pogłębiona analiza oraz identyfikacja dobrych praktyk w kilku z obszarów. W 2021 roku, w cyklu dotyczącym 2020 roku, były to:

- Wydawanie decyzji pozwolenia na budowę.
- Ewidencja działalności gospodarczej (realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej).
- Rejestracja spraw stanu cywilnego (realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej).
- Gospodarka odpadami komunalnymi.
- Monitorowanie zobowiązań wynikających z tytułu podatku od nieruchomości.
- Rejestracja pojazdów i wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami (realizacja zadań własnych określonych dla powiatu).
- Sprawy obywatelskie – ewidencja ludności i dowody osobiste (realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej).
- Organizacja sieci szkół publicznych (kształcenie obowiązkowe) – w zakresie wyników nauczania oraz zasad i struktury finansowania.
- Realizacja usług społecznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie gminy, w tym w miastach na prawach powiatu oraz w starostwach powiatowych.
- Funkcjonowanie urzędu.

⁹² Więcej o tym tu: <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=255>

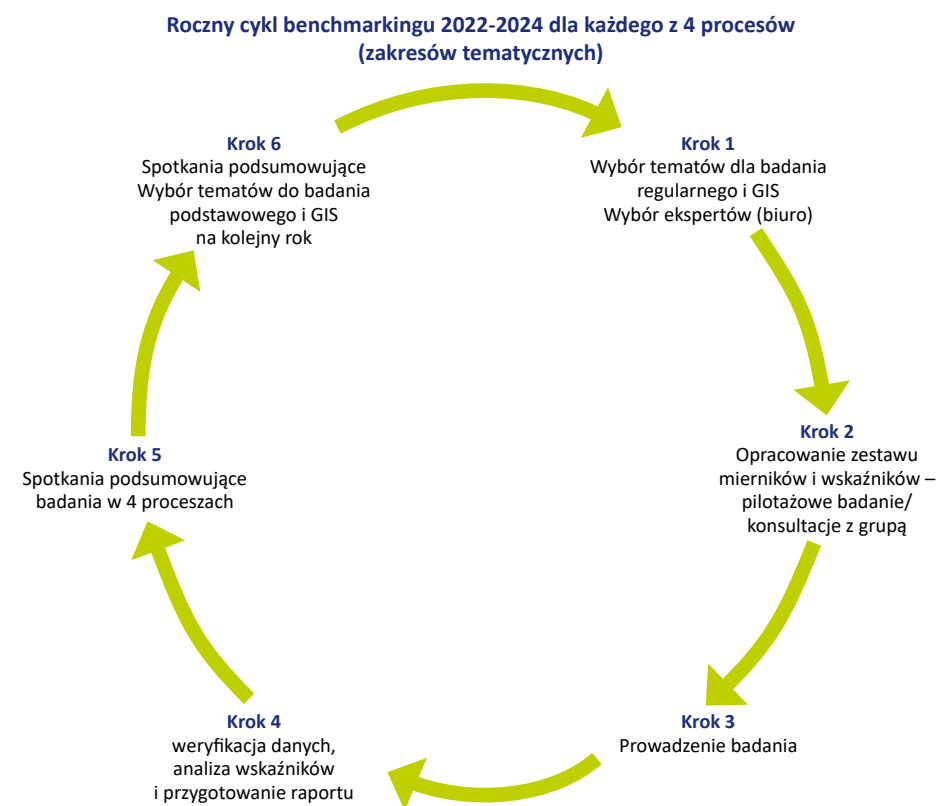
Ponadto organizowane są spotkania wymiany dobrych praktyk, podczas których eksperci prezentują wyniki swoich analiz oraz zidentyfikowane dobre praktyki. Na zakończenie każdego, rocznego cyklu organizowane są spotkania podsumowujące wraz z rekomendacją zmian na kolejny cykl benchmarkingowy oraz modułem dotyczącym podnoszenia kompetencji.

Wraz z początkiem roku 2022 Związek rozpoczął nowy 3-letni cykl przedsięwzięcia. W opisach (<https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=1&akt=477>) wskazano następujące tematy do objęcia benchmarkingiem w 2022 r.:

1. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: gromadzenie i aktualizacja Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK);
2. zadania ustawowo zlecone JST – ze szczególnym uwzględnieniem poziomu dofinansowania;
3. inwestycje: proces opiniowania dokumentacji projektowych, realizacja inwestycji miejskich, realizacja remontów i inwestycji;
4. funkcjonowanie urzędu: e-usługi i cyfryzacja i/lub dostępność.

Cykl prac benchmarkingowych przedstawia się tak:

Rysunek 2. Materiał z opisu Koncepcja realizacji przedsięwzięcia pn. „BENCHMARKING USŁUG PUBLICZNYCH” 2022-2024.



Doświadczenia Związku jako podmiotu koordynującego, a w szczególności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i zespołów pracujących w opisanych przedsięwzięciach posłużą do wypracowania – wspólnie z przedstawicielami Związku – metod analiz benchmarkingowych, które zostaną udostępnione na koniec 2023 r. do wykorzystania w SMUP.

Bazy Głównego Urzędu Statystycznego – Bank Danych Lokalnych (BDL) i system STRATEG

Wyżej wskazano inicjatywy samorządowe, które były testem dla wielu rozwiązań dot. monitorowania usług publicznych, dawały dobre praktyki oraz inspirację dla procesów koncepcyjnych i wdrożeniowych SMUP. Dla tych inicjatyw podstawą były i są dwie bazy, dwa systemy informacyjne Głównego Urzędu Statystycznego, które znacząco wpłynęły na kształt SMUP.

Systemem bazowym dla wielu dziś istniejących rozwiązań jest Baza Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>

To m.in. do niej odwołuje się w części swoich zasobów wspomniany Monitor Rozwoju Lokalnego.

BDL to największa w Polsce baza danych o gospodarce, społeczeństwie i środowisku. BDL oferuje ponad 40 tys. cech statystycznych pogrupowanych tematycznie. Pierwsze dane pochodzą z 1995 roku. Dane i wskaźniki opisują miejscowości statystyczne, gminy, powiaty, województwa i Polskę, a także jednostki zgodne z nomenklaturą NUTS: makroregiony, regiony i podregiony.

Baza zawiera szereg przydatnych poszczególnym JST opcji jak np. „portret terytorium”. To zestaw danych dotyczących danej jednostki samorządu. Znajdują się tam informacje z zakresu finansów publicznych, rynku pracy, pomocy społecznej, infrastruktury, bezpieczeństwa publicznego i gospodarki przestrzennej.

System STRATEG⁹³ nie jest *sensu stricto* systemem monitorowania usług, ale należy go tu wymienić gdyż miał wpływ na kształt systemu SMUP. STRATEG to publicznie dostępny, aktualizowany przynajmniej raz w kwartale, system wspierający proces monitorowania rozwoju oraz ewaluację efektów podejmowanych działań na rzecz wzmocnienia spójności społecznej. Baza zawiera obszerny zestaw mierników kluczowych dla monitorowania rozwoju (głównie o rocznej częstotliwości) na poziomie kraju, jak również na niższych szczeblach podziału terytorialnego. W celu zapewnienia możliwości porównań międzynarodowych baza gromadzi również podstawowe wskaźniki dla Unii Europejskiej, krajów członkowskich i regionów na poziomie NUTS 2.

System pełni również funkcję repozytorium wskaźników pochodzących z różnych strategii – poczynając od unijnej Strategii Europa 2020 oraz nadrzędnej krajowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, poprzez 9 zintegrowanych strategii dotyczących: innowacyjności i efektywności gospodarki, transportu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiska, rozwoju regionalnego, kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, zrównoważonego rozwoju wsi,

rolnictwa i rybactwa, sprawnego państwa, bezpieczeństwa narodowego RP. W systemie znajdują się ponadto wskaźniki z ponadregionalnych i wojewódzkich strategii, Umowy Partnerstwa, Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych, a także Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

System zawiera wskaźniki ze statystyki publicznej oraz z kilkudziesięciu innych źródeł, do których należą m.in. instytucje naukowe, centra, instytuty i urzędy o zasięgu krajowym i regionalnym, bazy danych instytucji i organizacji międzynarodowych.

Analizę i percepcję informacji ułatwiają narzędzia służące do wizualizacji danych w formie map i wykresów, jak również obszerny zbiór metadanych opisujących wskaźniki. Ponadto w zasobach systemu znaleźć można zestaw dodatkowych informacji, m.in. linków do najważniejszych dokumentów o charakterze strategicznym czy też Niezbędnika statystycznego.

Bezpośrednio ze strony STRATEG można przejść do strony Systemu Analiz Samorządowych oraz innego portalu informacyjnego GUS, czyli Banku Danych Lokalnych (BDL). <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start#>

To największa w Polsce baza danych o gospodarce, społeczeństwie i środowisku. BDL oferuje ponad 40 tys. cech statystycznych pogrupowanych tematycznie. Pierwsze dane pochodzą z 1995 roku.

Dane i wskaźniki opisują miejscowości statystyczne, gminy, powiaty, województwa i Polskę, a także jednostki zgodne z nomenklaturą NUTS: makroregiony, regiony i podregiony.

⁹³ Opis bezpośrednio ze strony <https://strateg.stat.gov.pl>

ROZDZIAŁ 3

ZAŁOŻENIA SYSTEMU MONITOROWANIA USŁUG PUBLICZNYCH

dr hab. Agnieszka Kopańska
Ewelina Kocemba
Rafał Rudka

3.1. METODOLOGIA SMUP⁹⁴

Rafał Rudka

Założenia (idea)

Powszechny i równy dostęp do świadczonych, na odpowiednim poziomie jakości, usług publicznych jest jednym z podstawowych obowiązków państwa wobec obywateli. Sfera realizacji tych usług jest od wielu lat w Polsce domeną przypisaną jednostkom samorządu terytorialnego (JST), które są największym publicznym usługodawcą i inwestorem w tym obszarze.

Świadczenie usług publicznych, choć powszechnie uznawane za kluczowe, było do tej pory trudne do monitorowania. Powodem był brak standardów odnoszących się do poszczególnych usług, a także brak dostępu do odpowiednich danych na ich temat. Dotychczas istniejące systemy agregacji danych publicznych nie zaspokajały potrzeb w tym zakresie. Problemy z nieporównywalnymi „surowymi” danymi, ich rozproszeniem, brakiem możliwości wzajemnej korelacji powodowały niemożność ich profesjonalnego wykorzystywania.

Wydobycie wartości z danych wymaga ich uprzedniej starannej obróbki, która spowoduje, że staną się one czytelne zarówno w formie, jak i przekazywanej treści. W konsekwencji staną się czynnikiem rozwojowym wykorzystanym przez współczesne instytucje publiczne działające w interesie ogółu społeczeństwa.

Już kilka lat temu dostrzeżono celowość budowy kompleksowego i powszechnego Systemu Monitorowania Usług Publicznych (SMUP). Potrzeba ta została potwierdzona w najważniejszych krajowych dokumentach strategicznych i programowych, w tym w przyjętej przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Idea stworzenia Systemu Monitorowania Usług Publicznych powstała w związku z potrzebą zapewnienia powszechnego dostępu do informacji w sferze usług publicznych. Podjęto działania prowadzące do zbudowania systemu funkcjonującego zgodnie z najwyższymi standardami i satysfakcjonującego odbiorców, tj. efektywnego, opartego o wysokiej jakości dane oraz niegenerującego nadmiernych kosztów i dodatkowych obciążeń sprawozdawczych po stronie respondentów.

W warunkach polskiej administracji stworzenie systemu monitorowania usług było także przedsięwzięciem innowacyjnym. Poza potrzebą uzgodnienia

⁹⁴ Na podstawie dokumentu: *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, pr. zb. członków zespołu projektowego, Warszawa 2019

jasnego systemu oceny każdej z usług, wymagało współdziałania szerokiego grona interesariuszy, w tym przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej.

Skala potencjalnych korzyści wynikających z optymalizacji procesu realizacji usług dostarczanych przez samorząd terytorialny była jednak na tyle istotna, że system ten powstał. Na etapie konceptualizacji przedstawiano, że poprawa tylko na poziomie 1-2% ogółu rocznych wydatków JST przekłada się na ok. 2-4 mld zł korzyści na poziomie kraju. Oznacza to wyższą jakość, dostępność, liczbę, czy też efektywność realizowanych zadań publicznych, tj. wartości istotnych dla odbiorców usług, które zarówno na poziomie lokalnym, jak i w skali kraju, mają wpływ na ocenę sprawności instytucji Państwa Polskiego jako takiego. Zatem, chociażby z tego powodu, budowa obecnego systemu musiała być realizowana.

Kluczem do osiągnięcia powyższych korzyści było zrealizowanie celu, jaki wyznaczono dla budowanego systemu, tj. zapewnienie zintegrowanych, wysokiej jakości danych, które pozwalają na optymalizację świadczenia usług publicznych.

W systemie zgromadzono dane dla:

- wskaźników monitorujących usługi – pozwalających ocenić usługę pod względem jej ilości, jakości, dostępności i efektywności kosztowej,
- wskaźników kontekstowych – tj. wielkości, które nie opisują bezpośrednio usługi, ale pozwalają na lepszą jej analizę, informując o kontekście, w jakim jest świadczona,
- zmiennych – tj. wielkości, z których zbudowane są wskaźniki monitorujące.

Najniższym poziomem prezentacji danych będzie poziom świadczenia usług publicznych (np. gmina). Na potrzeby analityczne dane są agregowane, tam gdzie jest to możliwe i celowe, do wyższych poziomów terytorialnych.

System zawiera materiały opisowe charakteryzujące usługi publiczne oraz mierniki statystyczne, wprowadzające użytkowników w zastosowane podejście metodologiczne oraz ułatwiające analizę usług na podstawie udostępnionych danych. W szczególności zamieszczone są w nim opisy metodologiczne: obszarów usług, usług, wskaźników monitorujących oraz wskaźników kontekstowych.

Strategicznym założeniem metodologicznym projektowanego systemu było dokonanie oceny każdej z objętych nim usług za pomocą czterech podstawowych wymiarów opisu:

- ilości,
- jakości,
- dostępności,
- efektywności.

Przyjęto, że tylko taki wielowymiarowy opis usługi pozwoli na dokonanie rzetelnej oceny na poziomie każdej jednostki samorządu terytorialnego właściwej dla jej dostarczania. Ponadto zapewni on oczekiwaną kompleksowość, równość dostępu, ale także kompletność zgromadzonych informacji dla wszystkich JST w kraju.

Zgodnie z przyjętymi założeniami stworzony system monitorowania pozwala na trwałe monitorowanie i ocenę świadczenia usługi przez JST w samorządzie terytorialnym. W konsekwencji wspiera proces wdrożenia działań naprawczych. SMUP zawiera zestaw wystandaryzowanych wskaźników ilościowych pozwalających na porównywanie głównych parametrów dostarczanej usługi w różnych JST o zbliżonej charakterystyce (benchmarking).

Informacja o faktach zawarta w systemie monitorowania pozwala na podejmowanie decyzji kluczowych dla zapewnienia coraz wyższej jakości i efektywności świadczonych usług publicznych. Analiza wyników generowanych z systemu umożliwia podejmowanie decyzji zgodnie z podejściem opartym na faktach – to wszystko dzięki monitoringowi realizacji zadań w zakresie organizacji i świadczenia usług publicznych. Pośrednio system ułatwia współdziałanie społeczny w procesie planowania i gospodarowania środkami publicznymi – poprzez udostępnienie informacji o efektach świadczenia usług i nakładach na ten cel. W ten sposób przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Przeprowadzenie, przy wykorzystaniu systemu, diagnozy sytuacji wyjściowej w JST dostarcza wiedzy na temat świadczenia usług. To właśnie ta informacja, o silnych i słabych stronach mechanizmu świadczenia usług, jest punktem wyjścia do wskazania obszarów problemowych. Ich analiza prowadzi do wyboru priorytetów, które będą przedmiotem działań naprawczych w danej JST. Po wdrożeniu tych działań można dokonać oceny zmian, jakie nastąpiły w systemie świadczenia usług publicznych. Wszystko to następuje w oparciu o fakty zawarte w SMUP, a prowadzi do identyfikacji kolejnych obszarów problemowych i zainicjowania dalszych usprawnień.

Zatem celem SMUP jest dostarczenie jednostkom samorządu terytorialnego, przedsiębiorcom oraz społeczeństwu informacji niezbędnych do kompleksowej oceny usług świadczonych na poziomie lokalnym.

Podstawę tych informacji stanowią nie tylko zasoby statystyki publicznej, ale również m.in. dane gromadzone obecnie w wielu rozproszonych źródłach. System SMUP je porządkuje i umożliwia przepływ danych na temat usług publicznych pomiędzy najniższym poziomem ich gromadzenia, a końcowym użytkownikiem zebranych łącznie informacji.

Aby zrealizować te założenia, SMUP oparty jest o kryteria o charakterze zasadniczym, stanowiące podstawę do określenia jego zasobów informacyjnych oraz funkcjonalności.

Wśród nich uwzględniono:

- **Powszechność i dostępność**

System gwarantuje wszystkim potencjalnym użytkownikom równy dostęp do swoich zasobów informacyjnych. Dane są udostępniane w formatach otwartych, bez ograniczeń licencyjnych, z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w sposób zapewniający ich dalsze przetwarzanie. Równocześnie SMUP spełnia wymogi konieczne do pozyskiwania danych przez systemy użytkowników w zautomatyzowany sposób, tj. poprzez aplikację. System jest dostosowany do urządzeń mobilnych.

- **Kompletność**

System obejmuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

- **Kompleksowość**

System pozwala na całościowe gromadzenie i udostępnianie wiedzy na potrzeby analizy usług publicznych – należy to rozumieć zarówno w kategoriach jego zasobów informacyjnych, jak i procesów, które są powiązane z tymi zasobami:

- Pod względem informacyjnym system zapewnia:
 - dobre obrazowanie danych statystycznych,
 - wyczerpujący zasób opisów dotyczących zarówno stosowanych mierników statystycznych, jak i odpowiednie scharakteryzowanie każdej z prezentowanych usług,
 - wszechstronną analizę problemową danej usługi,
- to wszystko ma na celu wsparcie użytkowników o różnym stopniu zaawansowania wiedzy statystycznej i znajomości zagadnienia usług publicznych.

Jako system wspomagający decyzje, SMUP gromadzi również wiedzę na temat dobrych praktyk stosowanych przez samorządy w zakresie zarządzania usługami publicznymi.

- Pod względem procesowym, SMUP umożliwia: optymalizację opracowania danych wynikowych m.in. poprzez automatyzację procesu – zwłaszcza na etapie pozyskiwania danych z rozproszonych źródeł.

- **Efektywność**

System zapewnia maksymalne wykorzystanie już zebranych informacji. Jego zasoby tworzone są w oparciu o dane pochodzące z systemu statystyki publicznej, uzupełnione o dane gromadzone w źródłach administracyjnych i zasobach informacyjnych szczebla rządowego i samorządowego oraz informacje znajdujące się w dyspozycji dostawców usług. Zasadą funkcjonowania SMUP jest optymalizacja obowiązków sprawozdawczych, a w szczególności unikanie dodatkowych obciążeń respondentów.

- **Oficjalny charakter udostępnianych danych statystycznych**

SMUP, jako system utrzymywany przez Główny Urząd Statystyczny, gwarantuje rzetelność i wysoką jakość prezentowanych danych. Dane są udostępniane z uwzględnieniem wymogów zachowania tajemnicy statystycznej. Źródła danych (administracyjne i statystyczne) przekazujące niezbędne informacje do systemu podlegają takim samym kryteriom jakościowym.

- **Współodpowiedzialność**

Koncepcja SMUP powstała w wyniku partnerskiej współpracy pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Głównym Urzędem Statystycznym, Związkiem Powiatów Polskich, Związkiem Miast Polskich, Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów oraz Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego. Spełnienie celów wyznaczonych SMUP wymaga dalszej kontynuacji współodpowiedzialności jednostek administracji rządowej i samorządowej za system, na etapach jego utrzymania i rozwoju.

Dla sprawnego funkcjonowania systemu monitorowania usług publicznych niezbędne jest zapewnienie ciągłego i nieprzerwanego dopływu informacji dotyczących świadczonych usług publicznych. W tym celu podejmowane są odpowiednie działania organizacyjne związane z zarządzaniem jego zasobami, utrzymaniem i rozwojem systemu, przeprowadzane są analizy obowiązujących regulacji prawnych w zakresie jego funkcjonowania (w tym zasilania) i przyjmowane stosowne rozwiązania. Dodatkowo istotnym jest stałe zapewnienie dobrego zaplecza informatycznego w celu jego utrzymania. Konieczne jest również zapewnienie odpowiednich środków finansowych niezbędnych do obsługi i rozwoju systemu.

Zakres danych pozyskiwanych, opracowanych i upowszechnianych przez statystykę publiczną ustalany jest corocznie w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej (PBSSP) przyjmowanego rozporządzeniem Rady Ministrów. Wyniki badań mają charakter oficjalnych danych statystycznych. Źródłami danych do badań mogą być:

- dane zbierane w formie sprawozdań,
- dane pochodzące z badań ankietowych,
- dane z systemów informacyjnych administracji publicznej,
- dane z poza administracyjnych systemów informacyjnych.

Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, inne instytucje rządowe, organy prowadzące urzędowe rejestry, nieodpłatnie przekazują służbom statystyki publicznej zgromadzone dane administracyjne w zakresie, formie i terminach określanych każdorazowo w PBSSP. Zgodnie z przyjętymi założeniami funkcjonalnymi Systemu, dane na potrzeby jego zasilania pochodzą również z rejestrów administracyjnych.

Na etapie tworzenia koncepcji ogólnej SMUP, zidentyfikowano dostępne rejestry, z których można pozyskać informacje dla wskaźników monitorujących usługi publiczne. W przypadku luk informacyjnych, które wskazują na brak dostępu, lub brak możliwości wykorzystania danych, określono działania, które należy podjąć, aby niezbędne informacje pozyskać.

W ramach utrzymania SMUP prowadzone są bieżące rozpoznania, analizy istniejących i tworzonych administracyjnych systemów informacyjnych, oraz możliwości ich wykorzystania przez statystykę publiczną na potrzeby monitorowania usług publicznych.

Jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak inne osoby prawne, mają szereg obowiązków sprawozdawczych wynikających z różnych regulacji prawnych, m.in. odnoszących się do zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Skarbowego czy Głównego Urzędu Statystycznego. Przekazywanie raportów i sprawozdań finansowych, czy informacji statystycznych do tych instytucji powoduje obciążenia administracyjne. Różna częstotliwość zbierania tych informacji oraz ich nieefektywne wykorzystanie może być spowodowane brakiem przepływu informacji pomiędzy instytucjami. Mnogość dysponentów danych, formatów, systemów sprawozdawczych aktualnie istniejących w polskiej administracji istotnie utrudnia ponowne wykorzystanie danych publicznych. W tym kontekście, działania integrujące dane, standaryzujące i ułatwiające do nich ponowny dostęp są szczególnie pożądane. Powyższe bariery

powodują, że dane sprawozdawane przez jednostki samorządu terytorialnego w bardzo ograniczonym zakresie „wracają do samorządu” w postaci informacji użytecznej do podejmowania codziennych decyzji zarządczych.

Sukcesem wypracowanego Systemu Monitorowania Usług Publicznych, jest nie tylko monitorowanie świadczenia usług publicznych, ale również zintegrowanie systemu obowiązków sprawozdawczych nałożonych na JST oraz podmioty im podległe.

Kierując się potrzebą dostarczenia podstaw do podejmowania decyzji, w SMUP zapewniony został możliwie najbardziej adekwatny poziom szczegółowości prezentowanych danych oraz dostęp do informacji opisujących te dane, pozwalających użytkownikom na właściwe ich wykorzystanie i interpretację. To podejście jest spójne z przyjętym w Programie Otwierania Danych Publicznych, gdzie dane publiczne określono jako liczby i pojedyncze wydarzenia lub obiekty na możliwie najniższym poziomie agregacji, które nie zostały poddane przez administrację publiczną przetworzeniu do postaci raportów, wykresów, itp. oraz nie został im nadany odpowiedni kontekst lub interpretacja. Zgodnie z zasadami wskazanymi w ww. programie, dane w SMUP publikowane są zgodnie z zasadami otwartości, które mówią o konieczności zapewnienia:

- dostępności – możliwość pobrania przez każdego bez żadnych ograniczeń i do dowolnych celów,
- upublicznienia w wersji źródłowej – tj. w maksymalnej szczegółowości, w oryginalnej i niezmienionej postaci,
- kompletności – udostępnienie w całości,
- aktualności – w możliwie najnowszej wersji i najkrótszym terminie po ich wytworzeniu,
- przetwarzania maszynowego – w formatach i postaci możliwej do odczytu komputerowego,
- upublicznienia w sposób niedyskryminujący – dostępność bez potrzeby rejestracji, weryfikacji tożsamości lub podpisywania umów,
- braku ograniczeń prawnych – możliwe do wykorzystywania do dowolnych celów, bez konieczności ubiegania się o jakąkolwiek zgodę (nie ma tu danych objętych prawami autorskimi, patentami, znakami towarowymi, tajemnicami),
- niezastrzegalności – w formie możliwym do powszechnego stosowania, bez kontroli i ograniczeń (licencyjnych) kreowanych przez określone podmioty.

Informacje zawarte w SMUP m.in. mają za zadanie wspieranie prowadzenia obecnych i przyszłych strategii oraz polityk, w tym m.in. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czy Krajowej Polityki Miejskiej. System jest dostępny dla każdego i uwzględnia nie tylko potrzeby odbiorców, ale również ich możliwości odczytu treści zamieszczanych w portalu (m.in. zgodnie z założeniem Programu Dostępność+). Przy opracowywaniu założeń dla prezentacji informacji w SMUP zostały uwzględniane m.in. rekomendacje wspierające dostęp i korzystanie z systemu przez szerokie grono użytkowników, w tym m.in. osoby z niepełnosprawnościami (np. w zakresie dysfunkcji wzroku i słuchu) wynikające z systemu wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG).

Konkluzja

Reasumując, jednym z podstawowych obowiązków administracji publicznej jest zapewnianie właściwego świadczenia usług publicznych. Realizacja tego obowiązku wymaga m.in. dostępu do informacji użytecznych w procesie zarządzania.

Zapewnienie zintegrowanych, wysokiej jakości danych, które pozwolą na optymalizację procesu świadczenia usług publicznych, było głównym celem budowy Systemu Monitorowania Usług Publicznych. Jego osiągnięcie było możliwe dzięki utworzeniu kompleksowego, publicznie dostępnego systemu, który staje się narzędziem dla JST w zakresie zarządzania usługami w oparciu o mechanizmy benchmarkingu, w tym twórcze adaptowanie najlepszych praktyk. Dla obywateli i przedsiębiorców staje się źródłem łatwo dostępnym informacji o usługach publicznych dostarczanych na terenie danej JST.

Grupę docelową (o czym szerzej będzie mowa w dalszej części publikacji) oparto na dwóch podstawowych filarach, z jednej strony są to dostawcy usług publicznych, z drugiej ich odbiorcy oraz osoby i instytucje, którym rzetelna wiedza o świadczonych usługach i ich poziomie potrzebna jest do realizacji celów gospodarczych bądź osobistych. Przy takim założeniu system SMUP stanowi bazę wiedzy dla różnorodnych podmiotów.

Wspominane już cele SMUP determinują potrzeby grup docelowych, do których należą: przedsiębiorcy, administracja publiczna, społeczeństwo oraz organizacje obywatelskie, środowiska naukowe i eksperckie.

Przewidywany wpływ SMUP na odbiorców, użytkowników tego systemu to:

- **Przedsiębiorcy**
Otrzymują dostęp do danych ważnych z punktu widzenia podejmowania decyzji związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ułatwia to podejmowanie decyzji lokalizacyjnych i określanie kosztów prowadzenia działalności.
- **Instytucje administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych lub nadzór nad tymi usługami**
Używają oni tego systemu do: monitorowania usług publicznych, prowadzenia analiz porównawczych (benchmarkingu), identyfikacji dobrych praktyk i podejmowania działań usprawniających, m.in. poprzez kierowanie pomocy publicznej.
- **Środowisko naukowe**
SMUP ułatwia prowadzenie prac badawczych na temat usług publicznych, co zaowocuje opracowaniem nowych rozwiązań i ich wdrażaniem m.in. w praktyce działalności samorządu terytorialnego i sektora przedsiębiorstw.
- **Instytucje zarządzające programami operacyjnymi i jednostki oceny interwencji publicznej**
Podobnie jak instytucje administracji mogą używać system do monitorowania wprowadzanych zmian ze szczególnym uwzględnieniem efektywności interwencji publicznej.

- **Społeczeństwo**

Uzyska dostęp do informacji statystycznych opisujących parametry usług publicznych świadczonych przez administrację samorządową na poziomie lokalnym i regionalnym, przez co może świadomie uczestniczyć w planowaniu gospodarczym poprzez kontrolę zamierzeń i rezultatów. Jednocześnie uzyska możliwość świadomego i pełniejszego uczestnictwa w debacie publicznej na temat kierunków rozwoju i poprawy jakości usług publicznych.

Docelowo SMUP stanowić może oś organizującą przebieg cyklu doskonalenia jakości usług w poszczególnych JST, wspierając uczestników procesu obiektywnymi informacjami, wyjaśniając potencjalne przyczyny obserwowanych problemów i weryfikując skuteczność zastosowanych rozwiązań.

Dodatkowo, SMUP może pełnić ważną rolę jako czynnik stymulujący decydentów do podejmowania działań doskonalących mechanizmy świadczenia usług. Efekt ten wiązać się będzie z publicznym dostępem do danych nt. skuteczności i efektywności działań realizowanych w różnych jednostkach.

3.2. METADANE SMUP⁹⁵

Ewelina Kocemba

Rafał Rudka

Założeniem projektu SMUP było zbudowanie systemu, zapewniającego zintegrowane, wysokiej jakości dane, które pozwolą na optymalizację świadczenia usług publicznych.

Stworzony system zawiera materiały opisowe charakteryzujące usługi publiczne oraz mierniki statystyczne, które wprowadzają użytkowników w zastosowane podejście metodologiczne oraz ułatwiają analizę usług na postawie udostępnionych danych. Oparto to na opisach metodologicznych: obszarów usług; usług publicznych; wskaźników monitorujących oraz wskaźników kontekstowych.

Pierwszy etap budowy systemu obejmował zdefiniowanie grupy usług publicznych wzajemnie powiązanych przedmiotowo, czyli obszaru usług w oparciu o akty prawne określające zadania jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w zakresie świadczenia usług publicznych oraz określenie zasad i kryteriów wyodrębniania usług publicznych w danym obszarze tematycznym.

W konsekwencji, w cały proces monitorowania, włączono dziewięć obszarów usług, tj.:

- ochronę środowiska,
- gospodarowanie nieruchomościami,
- drogownictwo i transport,
- inwestycje i budownictwo,
- geodezję i kartografię,
- podatki i opłaty lokalne,
- edukację,
- lokalną politykę społeczną,
- kulturę i rekreację.

Uznano, że znaczenie ww. obszarów usług dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego można, co do zasady, ocenić przez ich udział w strukturze wydatków.

Do każdego obszaru usług opracowano opis metodologiczny, który w precyzyjny sposób określał dany obszar, czyli definiował pojęcia oraz określał usługi publiczne wyodrębnione w ramach danego obszaru. Ponadto określał charakterystykę i kontekst funkcjonowania obszaru usług. Każdy opis zawierał informacje wyłącznie dla jednego obszaru usług i był punktem wyjściowym do wyodrębnienia konkretnych usług publicznych.

⁹⁵ Na podstawie dokumentu: *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, pr. zb. członków zespołu projektowego, Warszawa 2019

W następnym etapie dokonano wyboru usług publicznych wchodzących w skład obszaru usług, a także zdefiniowano je w czterech przyjętych wymiarach opisu (ilości, jakości, dostępności i efektywności).

Usługa publiczna to działalność obejmująca dostarczanie dóbr materialnych i niematerialnych, za które odpowiedzialna jest władza publiczna.

Nazwa usługi publicznej, która jednoznacznie identyfikuje usługę została sformułowana w odniesieniu do zespołu zasadniczych czynności składających się na daną usługę publiczną, np. odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarowanie nieruchomościami JST, udostępnianie infrastruktury transportu drogowego zmotoryzowanego itp. Przyjęte cztery podstawowe wymiary oparte o: ilość, jakość, dostępność i efektywność – pozwoliły na całościowe scharakteryzowanie świadczonej usługi.

Wymiarom opisu usług publicznych przyporządkowano wskaźniki monitorujące, które umożliwiają pomiar, analizę i interpretację poszczególnych wielkości.

Każdy opis usług publicznych zawiera informacje wyłącznie dla jednej usługi.

Każdy ze wskaźników monitorujących, wraz ze zmiennymi stanowiącymi składowe do jego wyliczenia, został scharakteryzowany w informacji o wskaźniku.

Wskaźnik to miara ilościowa pochodząca z serii obserwacji, która ukazuje pozycję w czasie i przestrzeni oraz mierzona jest w ustalonych odstępach czasu. W kontekście analiz dotyczących polityk, wskaźniki służą do identyfikowania trendów i zwracania uwagi na poszczególne zagadnienia. Mogą być także pomocne w wyznaczaniu priorytetów polityk, monitorowaniu działań i dla dokonywania porównań. Wskaźnik może stanowić stosunek dwóch lub więcej zmiennych pozostających ze sobą w logicznym związku.

W zbudowanym systemie zostały zgromadzone dane dla:

- wskaźników monitorujących usługi – pozwalające ocenić usługę pod względem jej ilości, jakości, dostępności i efektywności finansowej,
- wskaźników kontekstowych – tj. wielkości, które nie opisują bezpośrednio usługi, ale pozwalają na lepszą jej analizę, informując o kontekście, w jakim jest świadczona,
- zmiennych – tj. wielkości, z których zbudowane są wskaźniki monitorujące.

Dobre wskaźniki i zmienne cechuje zróżnicowana dostępność pod względem:

- przekrojów (zarówno przedmiotowych, terytorialnych, jak i czasowych),
- różnych źródeł (wyniki badań statystyki publicznej, informacje od gestorów zewnętrznych zlokalizowane w centralnych źródłach administracyjnych, informacje znajdujące się w źródłach rozproszonych),
- odmiennych uwarunkowań związanych z obligatoryjnością gromadzenia danych przez poszczególne grupy jednostek/podmiotów sprawozdawczych (w tym prawne, organizacyjne, związane ze standardem zbierania i przetwarzania danych).

W celu zapewnienia właściwego doboru wskaźników kierowano się kryteriami jakości ujętymi w Europejskim Kodeksie Praktyk Statystycznych, tj.: przydatności, dokładności i rzetelności, dostępności i przejrzystości, terminowości i punktualności, porównywalności, spójności oraz minimalizacji kosztów i obciążenia respondentów.

Dzięki tym działaniom doprowadzono do sytuacji, w której wskaźniki dostarczają niezbędnych informacji do kompleksowej oceny usług świadczonych na poziomie lokalnym. Podstawę tych informacji stanowią zasoby statystyki publicznej, uzupełnione o dane gromadzone w źródłach administracyjnych i zasobach informacyjnych szczebla rządowego i samorządowego oraz informacje znajdujące się w dyspozycji dostawców usług.

Pełna informacja na temat konstrukcji wskaźników, w tym wykorzystanych do ich budowy zmiennych, wraz z objaśnieniami metodologicznymi oraz wskazówkami interpretacyjnymi została zawarta w poszczególnych opisach wskaźników oraz przeniesiona do utworzonego systemu informatycznego. Warto dodać, że każdy opis zawiera informację wyłącznie dla jednego wskaźnika.

Kluczowe elementy budowy opisu

Poniżej przedstawiono konstrukcję opisu obszaru usług, usługi publicznej oraz wskaźnika i po krótko opisano, jakie informacje zawiera dany element opisu.

Opis obszaru usług

Jak już wspomniano punktem wyjściowym do budowy systemu były opisy obszaru usług. Zatem konstrukcja budowy opisu obszaru usług przedstawia się następująco:

Tabela 6. Opis obszaru usług (OU).

Obszar usług	
Cel świadczenia usług w obszarze	
Charakterystyka i kontekst funkcjonowania obszaru	
Monitorowane usługi	

Poszczególne elementy powyżej przedstawionego opisu obszaru usług zostały uzupełnione określoną wartością merytoryczną. I tak:

- **Obszar usług** – zawiera krótką informację o tym, jaki obszar jest opisywany.

- **Cel świadczenia usług w obszarze** – w tym miejscu opisano podstawowy cel realizacji usługi. Chodziło o wskazanie celu w zakresie świadczenia usług publicznych zaliczonych do danego obszaru usług, a nie np. generalny cel funkcjonowania podmiotu tego rodzaju (np. gminy). Przykładowo celem podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie usług w obszarze usług podatki i opłaty lokalne jest: *uzyskanie przez gminy dochodów niezbędnych do realizacji zadań dotyczących zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (w tym m.in. przedsiębiorców), poprzez prowadzenie aktywnej polityki podatkowej.*
- **Charakterystyka i kontekst funkcjonowania obszaru** – w tym miejscu zwrócono uwagę na zakres charakteryzowanego obszaru usług oraz czynniki warunkujące kontekst funkcjonowania usług zaliczonych do opisywanego obszaru usług.
- **Monitorowane usługi** – wymieniono tu wszystkie monitorowane w SMUP usługi publiczne z danego obszaru usług, kolejno ponumerowane.

Opis usługi publicznej

Następnym krokiem było sporządzenie opisu usług publicznych wyodrębnionych w opisie obszaru usług. Konstrukcja opisu usługi przedstawia się następująco:

Tabela 7. Opis usługi publicznej (UP).

Usługa publiczna	
Obszar usług	
Cel świadczenia usługi	
Definicja usługi	
Akty prawne	
Produkt i rezultat świadczenia usługi	Produkt UP: Rezultat UP:
Charakterystyka usługi	Formy organizacyjno-prawne świadczenia UP: Szczegółowa charakterystyka UP: Uwagi i komentarze:

Główni interesariusze	Podmiot odpowiedzialny za zapewnienie UP:
	Usługodawcy: Odbiorcy UP:
Wskaźniki monitorujące	Ilość:
	Jakość:
	Dostępność:
	Efektywność:

Poszczególne elementy powyżej przedstawionego opisu usługi publicznej zostały uzupełnione określoną wartością merytoryczną. I tak:

- **Usługa publiczna** – zawiera krótką informację o tym jaka usługa będzie opisywana – nazwa usługi publicznej.
- **Obszar usług** – zawiera krótką informację o tym, w jakim obszarze znajduje się opisywana usługa publiczna.
- **Cel świadczenia usługi** – w tym miejscu słownie opisano cel główny świadczenia usługi lub zhierarchizowane cele – z krótkim rozwinięciem wyjaśniającym i wskazującym powiązania z innymi/szczegółowymi celami.
- **Definicja usługi** – zawarto definicję, która została oparta o akty prawne regulujące usługę.
- **Akty prawne** – ujęto najważniejsze akty prawne regulujące świadczenie usługi rozpoczynając od aktu, który nakłada obowiązek zapewnienia danej usługi publicznej (ustawa, akty wykonawcze).
- **Produkt i rezultat świadczenia usługi** – określono co ma być produktem, a co rezultatem świadczenia danej usługi publicznej, w tym:
 - **Produkt UP** – zawarto informację o policzalnych dobrach („jednostka usługi”), które powstają w wyniku świadczenia usługi (np.: uchwały rady gminy w sprawie określenia wysokości stawek podatku, wynajęte lokale mieszkalne, wykształcenie ucznia na poziomie podstawowym, przyznane świadczenia);
 - **Rezultat UP** – opisano bezpośrednią jednostkową korzyść, jaką usługobiorca odnosi w wyniku świadczenia usługi (np.: nowo powstałe podmioty gospodarcze, rozwój uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych i imprezach artystyczno-rozrywkowych, zapewnienie dowozu do szkoły dzieci, udzielenie rodzinom z dziećmi wsparcia o charakterze socjalnym).

- **Charakterystyka usługi** – w tej części scharakteryzowano usługę publiczną w następujących podkategoriach:
 - **Formy organizacyjno-prawne świadczenia UP** – określono, czy usługa może być świadczona w kilku wariantach organizacyjno-prawnych;
 - **Szczegółowa charakterystyka UP** – w tej części zawarto bardziej szczegółową, pełniejszą niż w definicji charakterystykę usługi – z uwzględnieniem etapów jej świadczenia, elementów składowych, wariantów itd.;
 - **Uwagi i komentarze** – dodano wszelkie uwagi i komentarze dotyczące opisywanej usługi, które były istotne dla interesariuszy SMUP, odnoszące się do kontekstu świadczenia usługi publicznej, otoczenia prawno-organizacyjnego, interpretacji danych itd.
- **Główni interesariusze** – w tej części określono głównych odbiorców usług charakteryzując ich w ramach następujących podkategorii:
 - **Podmiot odpowiedzialny za zapewnienie UP** – opisano podmiot odpowiedzialny za zapewnienie usługi – z uszczegółowieniem, jeśli dla różnych form/wariantów usługi publicznej są to różne podmioty. W miarę możliwości zastosowano pojęcia (nazwy podmiotów) określone w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim oraz o finansach publicznych, tj. gmina, powiat (art. 1 ust. 2 uosg i art. 1 ust. 2 uosp), jednostka organizacyjna gminy (art. 9 ust. 1 uosg), jednostka organizacyjna powiatu (art. 6 ust. 1 uosp), samorządowy zakład budżetowy (art. 9 ustawy o finansach publicznych), itp.;
 - **Usługodawcy** – scharakteryzowano podmioty, które bezpośrednio świadczą usługę dla odbiorców, np. przedsiębiorstwa komunikacyjne, określone komórki organizacyjne odpowiednich urzędów itd. Jednocześnie uszczegóławiając, że dla różnych form/wariantów usług publicznych są to różne podmioty;
 - **Odbiorcy UP** – w tym miejscu wskazano, kto jest końcowym odbiorcą usługi (np. przedsiębiorcy – planujący rozpoczęcie działalności gospodarczej, inwestorzy – planujący rozpoczęcie budowy, społeczność lokalna itp.). Możliwe było wskazanie odbiorców usług publicznych w podziale na dwie grupy odbiorców (bezpośredni i pośredni).
- **Wskaźniki monitorujące** – w tej pozycji wymieniono wszystkie wskaźniki monitorujące, przyporządkowane do danej usługi, w podziale na cztery podstawowe wymiary opisu: ilości, jakości, dostępności i efektywności. Przyjęto bowiem, że tylko wielowymiarowy opis usługi pozwala na dokonanie kompleksowej oceny na poziomie każdej jednostki samorządu terytorialnego właściwej dla jej dostarczania. Jednocześnie zapewnia to oczekiwaną kompleksowość, równość dostępu, ale także kompletność zgromadzonych informacji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju. W odniesieniu do wyżej przytoczonego podziału w poszczególnych podkategoriach ujęto:
 - **Ilość** – w tym fragmencie wymieniono, w formie listy numerowanej, najważniejsze wskaźniki pomiaru ilości dla opisywanej usługi publicznej;

- **Jakość** – tutaj wymienione zostały, w formie listy numerowanej, najważniejsze wskaźniki pomiaru jakości dla opisywanej usługi publicznej;
- **Dostępność** – opisano, w formie listy numerowanej, najważniejsze wskaźniki pomiaru dostępności dla opisywanej usługi publicznej;
- **Efektywność** – w tej części wymienione zostały, w formie listy numerowanej, najważniejsze wskaźniki pomiaru efektywności finansowej (tj. uwzględniające nakłady ponoszone na świadczenie usługi publicznej w relacji do wyników).

Opis wskaźnika

Następnym krokiem było sporządzenie opisu wskaźników. Konstrukcja opisu wskaźnika monitorującego przedstawia się następująco:

Tabela 8. Opis wskaźnika monitorującego.

Nazwa wskaźnika	
Jednostka prezentacji	
Obszar usług	
Usługa publiczna	
Wymiar opisu usługi	
Opis wskaźnika	
Wyjaśnienia metodologiczne	
Wskazówki interpretacyjne	
Źródła danych	
Poziomy dostępności terytorialnej	
Częstotliwość	
Dostępność szeregu czasowego w systemie	
Termin aktualizacji	

Poszczególne elementy powyżej przedstawionego opisu wskaźnika monitorującego zostały uzupełniane określoną wartością merytoryczną. I tak:

- **Nazwa wskaźnika** – zawierała krótką informację o tym jaki wskaźnik będzie opisywany.
- **Jednostka prezentacji** – w tym miejscu wpisano oznaczenie jednostki (w języku polskim).
- **Obszar usług** – zawiera krótką informację o tym, w jakim obszarze znajduje się opisywana usługa publiczna.
- **Usługa publiczna** – zawiera krótką informację o tym, do jakiej usługi przyporządkowany jest opisywany wskaźnik – nazwa usługi publicznej.

- **Wymiar opisu usługi** – opisano kategorie cech, które pozwalają na pomiar świadczenia usług publicznych pod kątem ich ilości, jakości, dostępności i efektywności finansowej. Wskaźnik mógł zostać przypisany do więcej niż jednego wymiaru (maksymalnie do 4), tj.: ilość, jakość, dostępność, efektywność:
 - Wskaźnik ilości – odnosi się do informacji o ilości/liczbie świadczonych usług/dostarczonych produktów przypadających na jednego mieszkańca JST wykonanych w ramach realizacji usług lub urządzeń/obiektów niezbędnych do ich dostarczenia przypadających na jednego mieszkańca JST lub użytkownika danej usługi. Informacja ta może być również traktowana jako wskaźnik osiągalności danej usługi/dobra i urządzeń do ich dostarczenia dla przeciętnego mieszkańca gminy. Innym sposobem oceny ilości jest analiza udziału usługi/produktu lub infrastruktury dostarczanej przez samorząd w całości analogicznych usług/produktów/infrastruktury dostępnej w gminie;
 - Wskaźniki jakości – jakość to kryterium opisujące parametry dostarczanej usługi (tzw. jakość techniczna). Kryterium jakości powinno odnosić się do celu usługi i dopełniać miary ilościowe informacją o standardzie dostarczanych produktów usługi. Wskaźniki jakościowe mogą się również odnosić do samego sposobu świadczenia usługi (jeśli kwestie te nie zostały ujęte bezpośrednio w technicznych parametrach usługi) i opisywać relację między dostawcą a odbiorcą usług;
 - Wskaźnik dostępności – obrazuje jaka jest relacja podaży do popytu lub potrzeb albo jaki jest koszt usługi dla odbiorcy. Dostępność odnosi się również do problemu obciążenia kosztem analizowanej usługi mieszkańca o najniższym lub przeciętnym dochodzie. Ponadto obrazuje jak daleko jest do miejsca świadczenia usługi lub jaki jest czas oczekiwania na realizację usługi. Stwierdza również czy obiekt, w którym realizowana jest usługa, pozwala na dostęp dla wszystkich uprawnionych. Dodatkowo obrazuje w jaki sposób jest zapewniana informacja o usłudze.
 - Wskaźnik efektywności:
 - Kosztowej – relacja nakładów bieżących poniesionych na świadczenie usługi (w tym nakładów na wynagrodzenia i innych kosztów osobowych) poniesionych przez samorząd i/lub inny podmiot realizujący usługę do liczby dostarczonych produktów – jednostkowy koszt realizacji usługi. Kluczem do wyliczenia wskaźnika jest prawidłowe zdefiniowanie produktu (wymierny, jednorodny, reprezentatywny dla danej usługi) oraz dostęp do informacji o kosztach w podziale na usługi.
 - Dochodowej – relacja dochodów osiągniętych w związku ze świadczeniem usługi przez samorząd i/lub inny podmiot realizujący usługi (np. dochody ze sprzedaży biletów, odbiór ścieków, dostarczoną wodę) do liczby dostarczonych produktów – jednostkowy dochód z realizacji usługi. Kluczem do wyliczenia wskaźnika jest prawidłowe zdefiniowanie produktu (wymierny, jednorodny,

reprezentatywny dla danej usługi) oraz dostęp do informacji o kosztach w podziale na usługi.

W przypadku braku odpowiednio precyzyjnej informacji o nakładach, możliwa jest analiza łącznych kosztów operacyjnych całej wiązki usług w zestawieniu z łączną liczbą produktów (jeśli mają zbliżoną charakterystykę) lub w przeliczeniu na wybrany, najbardziej reprezentatywny dla niej produkt.

- **Opis wskaźnika** – stanowi rozwinięcie nazwy wskaźnika oraz określenie, czego dotyczy i co pokazuje wskaźnik.
- **Wyjaśnienia metodologiczne** – ujęto tutaj bardziej szczegółowy opis oparty o następujące podkategorie:
 - *Wzór matematyczny* – pozwalający na obliczenia wskaźnika (zapis symbolami oraz legenda objaśniająca znaczenie użytych symboli). Symbole oznaczają poszczególne zmienne, których kombinację stanowi wskaźnik. Wzoru nie podano jedynie w przypadku, gdy wskaźnik miał charakter prostej miary bezwzględnej i jest tożsamy ze zmienną, tj. np. „liczba”, „długość”, „powierzchnia”) albo gdy wskaźnik został określony według metody zero-jedynkowej: tak(1)/nie(0).
 - *Definicje zmiennych*, których kombinację stanowi wskaźnik (lub – gdy wskaźnik ma charakter prostej miary bezwzględnej – zmiennej, z którą jest on tożsamy). Przy czym przyjęto, że zmienna to cecha statystyczna uwzględniająca różne przekroje, typologie, okresy, itp.
 - *Definicje pojęć* użytych w definicjach zmiennych (zmiennej). Uwzględniono fakt, że definicje te muszą być zgodne z definicjami już funkcjonującymi w statystyce publicznej lub w innych systemach informacyjnych, z których pochodzą dane będące podstawą wyliczenia wskaźnika (z podaniem źródła). Ponadto – jeżeli było to istotne dla wyjaśnienia pojęć lub interpretacji wskaźnika – przywołano odpowiednie przepisy prawne definiujące dane pojęcie.
 - *Uwagi metodologiczne* – ujęto wówczas, jeżeli istniała istotna potrzeba dla zrozumienia przez użytkownika, czego dotyczy i co pokazuje wskaźnik. Zawarto tutaj również informacje o istotnych zmianach metodologicznych (np. „dane za 2010-2018 r. dotyczą wyłącznie podmiotów leczniczych prowadzonych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej”, „do 2014 r. – pozwolenia na budowę; od 2015 r. – pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy z projektem budowlanym” itp.).

Jeżeli było to uzasadnione specyfiką wskaźnika – stosowano inną kolejność prezentacji wymienionych wyżej elementów (np. najpierw podano definicje pojęć i najistotniejsze uwagi metodologiczne, a dopiero potem wzór matematyczny i definicje zmiennych).
- **Wskazówki interpretacyjne** – w tym polu w szczególności podano:
 - zakres możliwych wartości wskaźnika – o ile był określony (np. „Wskaźnik może przyjmować wartości od... do...”, „Wskaźnik przyjmuje wartości z zakresu...” itp.),

- interpretację wartości i zmienności wskaźnika w kontekście wymiaru/wymiarów opisu usługi z pola „Wymiar/wymiary opisu usługi publicznej” (np. „im wyższa wartość wskaźnika tym...”, „wzrost wartości wskaźnika oznacza...” itp.),
- podano przedziały wartości wskaźnika ważne dla jego interpretacji – o ile takie istniały (np. „typowy zakres wartości wskaźnika to...”, „za niskie uznaje się wartości wskaźnika...”, „jeżeli wartość wskaźnika przekracza... to...” itp.),
- w niektórych przypadkach wskazano co może istotnie wpływać na poziom/zmiany wskaźnika, z czym (z jakimi czynnikami) przede wszystkim skorelowane są wartości wskaźnika (np. „wysokie wartości wskaźnika są typowe dla obszarów miejskich / wiejskich / turystycznych, a niskie...” itp.).
- **Źródła danych** – ujęto rejestry urzędowe i systemy informacyjne administracji publicznej oraz pozaadministracyjne systemy informacyjne, a także inne dostępne zbiory danych. Zaznaczono z jakiego źródła/jakich źródeł pochodzi wskaźnik (lub jego składowe).
- **Poziomy dostępności terytorialnej** – w tej pozycji wybrano jeden z poniższych zestawów:
 - Polska; Makroregion; Region; Podregion; Województwo; Powiat; Gmina.
 - Polska; Województwo; Powiat; Gmina.
 - Polska; Województwo; Powiat.
 - Polska; Województwo.
 - Polska; Powiat.
 - Polska; Gmina.
 - Polska.
 - Województwo; Powiat; Gmina.
 - Województwo; Powiat.
 - Województwo; Gmina.
 - Województwo.
 - Powiat; Gmina.
 - Powiat.
 - Gmina.
- **Częstotliwość** – opisano jak często będzie publikowany wskaźnik, np.: wskaźnik publikowany co 1 rok, co 2 lata, co 3 lata, co 4 lata, co 5 lat, wskaźnik publikowany nieregularnie.
- **Dostępność szeregu czasowego w systemie** – wskazano, od którego roku dane są dostępne w SMUP. W przypadku braku danych dla jakichś lat – podano, dla których lat występuje brak danych.
- **Termin aktualizacji** – opisano jak często są publikowane dane (np. dane za rok t publikowane do końca I kwartału roku t+1, dane za rok t publikowane do końca roku t+1, dane za rok t publikowane do końca III kwartału roku t+2, itp.).

3.3. CHARAKTERYSTYKA OBSZARÓW USŁUG Z PRZYKŁADAMI⁹⁶

Ewelina Kocemba

Rafał Rudka

Określeniem „obszar usług” opisuje się grupę usług publicznych wzajemnie powiązanych przedmiotowo, zdefiniowaną w oparciu o akty prawne określające zadania jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w zakresie świadczenia usług publicznych.

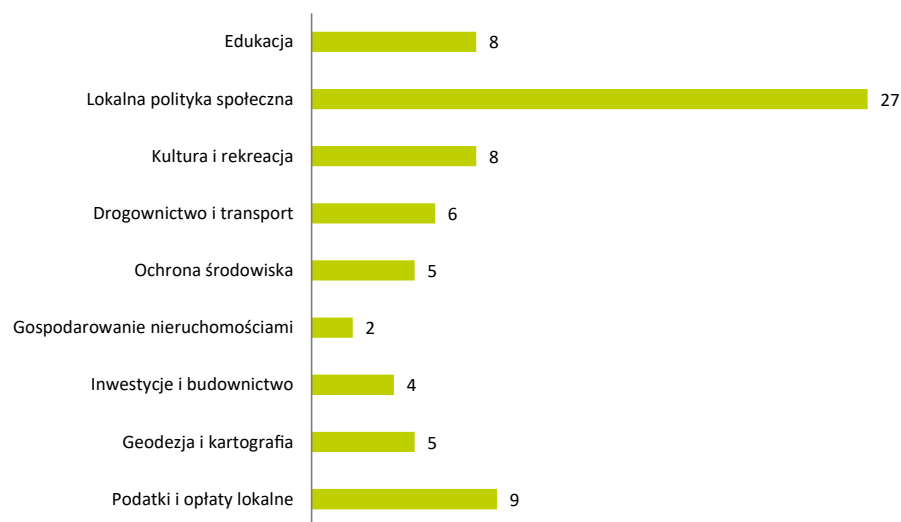
W system monitorowania usług publicznych włączono dziewięć następujących obszarów usług:

1. Edukacja.
2. Lokalna polityka społeczna.
3. Kultura i rekreacja.
4. Drogownictwo i transport.
5. Ochrona środowiska.
6. Gospodarowanie nieruchomościami.
7. Inwestycje i budownictwo.
8. Geodezja i kartografia.
9. Podatki i opłaty lokalne.

W ramach każdego obszaru dokonano analizy przedmiotowej wspartej przede wszystkim kryteriami prawnymi, organizacyjnymi, finansowymi oraz wyłoniono dla każdego z nich zestaw usług publicznych, które będą podlegały monitorowaniu w ramach SMUP.

Łącznie w dziewięciu inicjalnych obszarach usług zdefiniowano 74 usługi.

⁹⁶ Na podstawie dokumentu: *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, pr. zb. członków zespołu projektowego, Warszawa 2019 oraz na podstawie raportów końcowych poszczególnych TGR.

Wykres 1. Liczba inicjalnych usług publicznych według obszarów.

Do każdego obszaru usług opracowano opis metodologiczny, który w precyzyjny sposób określa dany obszar, definiuje pojęcia oraz określa usługi publiczne wyodrębnione w ramach danego obszaru. Określa również odpowiedzialność za świadczenie usług w obszarze oraz potrzeby informacyjne interesariuszy dotyczące obszaru usług. Konstrukcja opisu została omówiona w odrębnym rozdziale, natomiast tutaj została przedstawiona szczegółowa charakterystyka poszczególnych obszarów usług, które obejmuje System Monitorowania Usług Publicznych oraz w ramach każdego z nich zostały wskazane usługi wchodzące w jego skład.

Edukacja⁹⁷

Głównym celem usług z obszaru edukacji jest zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej ludności (dzieciom, młodzieży, dorosłym) w grupach właściwych dla typu jednostek samorządu terytorialnego.

Edukacja jest powszechną usługą świadczoną przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy świadczą ją prowadząc szkoły i placówki oświatowe lub dotując jednostki oświatowe prowadzone przez inne podmioty. Obszar usług jest niezwykle drobiazgowo uregulowany prawnie, a władztwo JST ogranicza się do organizacji ich świadczenia (sieć szkół, przedszkoli i innych publicznych placówek) oraz zapewnienia standardu ich świadczenia, zaspokajającego lub przekraczającego ustawowe minimum.

Podział zadań między rodzaje jednostek samorządu terytorialnego jest opisany w ustawie Prawo oświatowe, która definiuje typy szkół i placówek prowadzonych przez gminy, powiaty i samorządy wojewódzkie.

Edukacja jest obszarem niezwykle wrażliwym społecznie. Działania w tym zakresie wiążą się z dużym zainteresowaniem szerokich grup społecznych. Fakt ten dostrzegł ustawodawca, który zdecydował o publicznym charakterze kluczowych decyzji w zakresie funkcjonowania oświaty. I tak, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego corocznie składa organowi stanowiącemu informację o stanie realizacji zadań oświatowych. Również kluczową decyzję, jaką jest sieć szkół, pozostawiono w decyzji organu stanowiącego. W przypadku chęci likwidacji szkoły niezbędne jest podjęcie szerokich działań, w tym informacyjnych.

Edukacja jest zadaniem kosztownym. Wydatki z tego tytułu niejednokrotnie przekraczają połowę budżetów samorządów. Choć edukacja jest zadaniem własnym samorządu, otrzymuje on zasilenie z budżetu centralnego w związku z realizacją tego zadania. Zasilenie to ma złożony charakter. Składają się na nie: część oświatowa subwencji ogólnej oraz otrzymywane dotacje (np. na dzieci w wieku do 6 lat objęte edukacją przedszkolną). W przypadku niewystarczającej wysokości zasilenia samorząd zobowiązany jest wygospodarować ww. kwotę z dochodów własnych. Wybrane składniki usługi edukacyjnej (np. dowożenie uczniów, budowa i remont obiektów oświatowych) nie są objęte żadną systemową formą wsparcia z budżetu państwa.

Podstawową i najpowszechniejszą formą usługi publicznej w obszarze edukacji jest samodzielne prowadzenie szkół i placówek przez samorządy. Jednostka samorządu terytorialnego dotuje publiczne szkoły i placówki oświatowe prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, a także szkoły i placówki oświatowe niepubliczne. Minimalna wysokość dotacji wyliczana jest w sposób określony w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Dotacja co do zasady naliczana jest na każde dziecko i każdego ucznia/słuchacza objętego edukacją. Jednostka samorządu terytorialnego wydaje zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez inny podmiot, a także prowadzi ewidencję szkół i placówek niepublicznych.

Pomimo jednoznacznego wskazania, że zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki jest zadaniem własnym JST, samorząd nie odpowiada za efekty kształcenia, nie sprawuje nadzoru pedagogicznego, nie ma wpływu na treści kształcenia, zatrudnianie nauczycieli, minimalną liczbę godzin zajęć i wiele innych koszt- i efektotwórczych aspektów edukacji. Elementy te zostały albo jednolicie określone przepisami prawa albo podlegają nadzorowi dyrektora lub właściwego terytorialnie kuratora oświaty.

W Polsce istnieje wiarygodne i w znacznym stopniu kompletne administracyjne źródło danych o oświacie, tj. System Informacji Oświatowej, prowadzony przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Baza ta ma charakter administracyjny, a większość znajdujących się w niej informacji jest weryfikowana. Zawarte w niej dane od roku 2004 są podstawą naliczania części oświatowej subwencji ogólnej. Tym samym kontrola tych danych ma charakter kontroli finansowej.

⁹⁷ Na podstawie: *Raportu końcowego z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Edukacja”*, Sz. Więśław, M. Wiktor, Warszawa 2021.

System gromadzi szczegółowe dane o pojedynczych szkołach, oddziałach, nauczycielach i uczniach. Dzięki temu możliwe są zróżnicowane formy agregowania danych jednostkowych do poziomu informacji statystycznych.

Ze względu na przestrzenny (macierzowy/tensorowy) układ danych niezbędne było przyjęcie spójnego metodologicznie sposobu wydzielenia usług. Uznano, że podstawowym kryterium będzie ich bezpośredni odbiorca (beneficjent).

Świadomie ograniczono rozumienie edukacji do edukacji formalnej – pominięto edukację nieformalną i pozaformalną, a także usługi, które: nie mają charakteru powszechnego (np. prowadzenie domów wczasów dziecięcych, szkół przyszpitalnych, itd.); mają charakter nieregularnych wydatków (remonty i inwestycje); nie mają fundamentalnego znaczenia dla systemu i jednocześnie nie są obudowane wiarygodnymi danymi (np. wybrane grupy zajęć pozalekcyjnych, wypoczynek dzieci); mają dla systemu oświaty charakter usługi wewnętrznej (np. obsługa finansowo-księgową szkół).

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację usług publicznych w obszarze Edukacja są: jednostki samorządu terytorialnego, jednostki administracji rządowej, organy nadzoru pedagogicznego (kuratorzy oświaty) oraz inne podmioty prowadzące szkoły i placówki oświatowe.

Odbiorcami usług publicznych są: dzieci i młodzież, rodzice, przedsiębiorcy i pracodawcy, uczelnie oraz instytucje naukowe i badawcze.

Natomiast gestoraми danych w tym obszarze jest Ministerstwo Edukacji i Nauki i Główny Urząd Statystyczny.

Określenie ram obszaru *Edukacja* pozwoliło wyłonić następujące usługi do monitorowania:

1. Edukacja przedszkolna.
2. Edukacja dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych.
3. Edukacja młodzieży w liceach ogólnokształcących.
4. Edukacja młodzieży w technikumach.
5. Edukacja młodzieży w branżowych szkołach I stopnia.
6. Edukacja w szkołach dla dorosłych.
7. Edukacja specjalna.
8. Wsparcie przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Lokalna polityka społeczna⁹⁸

Celem jednostek samorządu terytorialnego w obszarze polityki społecznej, w najszerszym rozumieniu, jest poprawa jakości życia społecznego i socjalnego mieszkańców, w tym mieszkańców zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprzez działania ukierunkowane na:

- wsparcie rodziny, dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej poprzez zapewnienie im pieczy zastępczej rodzinnej lub instytucjonalnej, ze szczególnym uwzględnieniem procesu usamodzielniania, a także poprzez przygotowanie i kwalifikację tych dzieci i rodzin do adopcji;

⁹⁸ Na podstawie: *Raportu końcowego z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Lokalna Polityka Społeczna”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR8, Warszawa 2021.

- politykę senioralną;
- ochronę rodzicielstwa;
- aktywizację zawodową i rozwój zasobów ludzkich;
- wsparcie tworzenia miejsc pracy i przedsiębiorczości;
- zapewnienie lokalnej opieki zdrowotnej adekwatnej do potrzeb mieszkańców;
- wsparcie osób z niepełnosprawnościami;
- wsparcie integracji cudzoziemców;
- zapobieganie wykluczeniu społecznemu i rozwój działalności społecznej ukierunkowanej na wsparcie osób i rodzin dotkniętych problemami społecznymi, takimi jak ubóstwo, sieroctwo i półsieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc domowa, uzależnienia (w tym alkoholizm i narkomania, a także uzależnienia od hazardu, narzędzi elektronicznych, Internetu – stosunkowo nowe i wymagające nowoczesnych form pracy), bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w adaptacji społecznej po opuszczeniu zakładu karnego czy placówki opiekuńczej oraz w sytuacjach nadzwyczajnych;
- budowanie wspólnot lokalnych w celu integracji społecznej mieszkańców i umożliwienie rozwiązywania problemów na poziomie lokalnym;
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez zlecenie usług z zakresu polityki społecznej organizacjom pozarządowym.

Polityka społeczna to szeroko rozumiana działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludzi oraz stosunków społecznych, która ma na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zapewnienie ładu społecznego oraz zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu. Polityka społeczna to dziedzina działalności państwa, która może być realizowana przez różne polityki szczegółowe, tj. politykę zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, oświatową, ochrony pracy, zatrudnienia, rodzinną, kulturalną, mieszkaniową oraz walki z patologiami społecznymi.

System Monitorowania Usług Publicznych obejmuje swym zakresem w szerokim rozumieniu: pomoc społeczną, rynek pracy i ekonomię społeczną, wsparcie rodziny *sensu largo* i system pieczy zastępczej, a także lokalną opiekę zdrowotną. W obszarze zainteresowania pozostały również usługi publiczne na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

W związku z tak szeroko rozumianą definicją – na potrzeby realizacji projektu System Monitorowania Usług Publicznych – obszar usług „Lokalna polityka społeczna” został podzielony na cztery podobszary:

1. Wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej.
2. Pomoc społeczna.
3. Lokalna polityka zdrowotna.
4. Rynek pracy i ekonomia społeczna.

Lokalna polityka społeczna nie może być realizowana bez uwzględnienia kontekstu, w którym funkcjonuje, a na który wpływ ma: struktura demograficzna; gęstość zaludnienia; wiek mieszkańców; lokalna sytuacja gospodarcza,

w tym funkcjonujące w lokalnej społeczności zakłady pracy; poziom bezrobocia i jego struktura, a także usługi oferowane przez obszar rynku pracy; poziom wykształcenia obywateli; ale także struktura ich wykształcenia w stosunku do potrzeb rynku pracy; dostępność podmiotów oferujących różne formy i poziomy wykształcenia; mobilność terytorialna; dostępność do wysokiej jakości kadr.

Inny ważny kontekst to dostępność transportu publicznego, poziom opieki zdrowotnej i dostęp do niej, a także poziom wsparcia rodziny, zarówno w formie świadczeń rodzinnych i innych oferowanych przez państwo, ale też w formie pracy socjalnej, czy poziomu wsparcia rodziny dysfunkcyjnej lub dzieci w pieczy zastępczej.

Przykładowo w podobszarze pomocy społecznej czy systemu pieczy zastępczej, szerszy kontekst jest brany pod uwagę w przypadku usługi zapewnienia miejsca w domu pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych, a nawet ośrodkach dla osób bezdomnych.

System wsparcia rodziny i pieczy zastępczej nie będzie funkcjonował w pełni prawidłowo bez kompatybilnej współpracy różnych podmiotów/ośrodków, na rzecz wzmocnienia pozytywnych przejawów działań rodziny oraz wczesnego wykrywania i usuwania nieprawidłowości w różnych obszarach funkcjonowania rodziny.

W odniesieniu do lokalnej polityki zdrowotnej dominującym zagadnieniem jest funkcjonowanie podmiotów leczniczych, dla których podmiotem tworzącym/udziałowcem/akcjonariuszem jest jednostka samorządu terytorialnego. Nie można jednak tracić z oczu innych usług publicznych w obszarze zdrowia, jakie powinny być kierowane do mieszkańców oraz ich powiązania z innymi podobszarami (np. pomocą społeczną czy wsparciem rodziny). Przykładem jest problem uzależnień, gdzie z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że zjawisko to będzie się zarówno pogłębiało jak i ewoluowało, czyli przejdzie w nowe formy uzależnień. Na wystąpienie negatywnych zjawisk w obszarze zdrowia mają wpływ m.in. takie czynniki jak: dostępność do alkoholu/narkotyków/używek, Internetu lub miejsc mogących wpłynąć na powstanie uzależnienia od hazardu, postępująca zachorowalność na pewne choroby lub grupy chorób, zmiany w otaczającym środowisku, rozwój danego obszaru w wymiarze ekonomicznym i społecznym. Na poziom oraz jakość świadczonych usług wpływać będzie dostęp samorządów do środków finansowych – własnych i zewnętrznych, stopień wykwalifikowania osób świadczących usługi oraz warunki ich realizacji.

W odniesieniu do rynku pracy uwzględniono rolę instytucji rynku pracy oraz ich zdolności do reagowania na zmiany. Należy zauważyć, że skala, zakres i charakter zadań urzędów pracy w dużej mierze uzależniony jest od koniunktury gospodarczej oraz sytuacji na lokalnym rynku pracy (np. w przypadku upadku dużego zakładu pracy). Można postawić również pytanie na ile instytucje rynku pracy oraz podmioty ekonomii społecznej są w stanie wpływać na realizację zadań publicznych w innych podobszarach (pomoc społeczna, aktywizacja zawodowa

i społeczna osób z niepełnosprawnościami czy system pieczy zastępczej w tym wspieranie procesu usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej).

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację usług w obszarze *Lokalna polityka społeczna* są: jednostki administracji rządowej i samorządowej; minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, minister właściwy do spraw rodziny, minister właściwy do spraw zdrowia; Narodowy Fundusz Zdrowia; Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; wojewoda; organy jednostek samorządu terytorialnego (uchwałodawcze i wykonawcze); jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego (w tym w szczególności Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, Powiatowe Urzędy Pracy, Wojewódzkie Urzędy Pracy, Domy Pomocy Społecznej, Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej, Zakłady Aktywizacji Zawodowej, izby wytrzeźwień, zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności); podmioty lecznicze.

W podobszarze *Wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej* wyodrębniono pięć usług publicznych:

Zapewnienie opieki nad dzieckiem do lat 3.

1. Wsparcie rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze.
2. Rodzinna piecza zastępcza.
3. Zapewnienie instytucjonalnej pieczy zastępczej.
4. Wsparcie osób usamodzielnianych.

W podobszarze *Pomoc społeczna* wyodrębniono trzynaście usług publicznych:

1. Obsługa świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin z dziećmi.
2. Obsługa świadczeń rodzinnych o charakterze opiekuńczym.
3. Pomoc osobom uprawnionym do alimentów.
4. Udzielanie świadczeń z pomocy społecznej.
5. Zapewnienie schronienia osobom bezdomnym.
6. Pomoc dla cudzoziemców.
7. Poradnictwo specjalistyczne i interwencja kryzysowa.
8. Praca socjalna.
9. Zapewnienie usług opiekuńczych.
10. Zapewnienie opieki w domach pomocy społecznej.
11. Mieszkania chronione.
12. Zapewnienie usług w ośrodkach wsparcia.
13. Rehabilitacja społeczna osób niepełnosprawnych.

W podobszarze *Lokalna polityka zdrowotna* wyodrębniono cztery usługi publiczne:

1. Obsługa procesu orzeczniczego w ramach zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności.
2. Działania z zakresu zdrowia publicznego.
3. Zabezpieczenie świadczeń opieki zdrowotnej w ramach samorządowych podmiotów leczniczych.
4. Regulacja lokalnego rynku sprzedaży alkoholu i profilaktyka uzależnień.

W podobszarze *Rynek pracy i ekonomia społeczna* wyodrębniono pięć usług publicznych:

1. Obsługa zabezpieczenia obywateli przez państwo w związku z bezrobociem.
2. Świadczenie usług w zakresie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego.
3. Wsparcie tworzenia miejsc pracy i rozwoju przedsiębiorczości.
4. Rozwój zawodowy oraz wsparcie kompetencji i kwalifikacji.
5. Reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Kultura i rekreacja⁹⁹

Obszar usług *Kultura i rekreacja* podzielono na dwa podobszary:

1. Kultura.
2. Rekreacja.

W podobszarze *Kultura* podstawowym celem realizacji usług przez administrację publiczną jest zaspokajanie potrzeb kulturalnych mieszkańców, a dzięki temu dbanie o wysoką jakość życia na danym obszarze. Cel ogólny wspierają cele cząstkowe, tj.: upowszechnianie i zapewnianie równego dostępu do kultury, wzmacnianie tożsamości kulturowej i pamięci zbiorowej, wspieranie i promocja twórczości, ekspresji i kreatywności, stwarzanie warunków do rozwoju osobistego, a także inicjatyw indywidualnych i obywatelskich w obszarze kultury, wspieranie relacji międzypokoleniowych i międzykulturowych oraz wzmacnianie kompetencji społeczno-kulturowych jednostek.

Realizacja usług publicznych w podobszarze *Kultura* polega na odpowiadaniu na potrzeby mieszkańców danej społeczności na poziomie lokalnym, regionalnym i narodowym. Przyjmuje się, że do podstawowych potrzeb związanych z kulturą należą m.in.: potrzeby poznawcze, estetyczne, duchowe, samorealizacji, poczucia wspólnoty, a także rozrywka.

Administracja publiczna różnego stopnia (na poziomie centralnym i samorządowym), a także instytucje kultury, dla których jest organizatorem, organizacje pozarządowe wspierane poprzez konkursy dotacyjne przez nie organizowane oraz inne podmioty korzystające z finansowych źródeł publicznych przygotowują ofertę działań dostępnych dla różnych grup odbiorców starając się w ten sposób sprostać potrzebom mieszkańców.

Na poziomie centralnym (realizowanym przede wszystkim przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego) usługi kulturalne skupiają się przede wszystkim na zapewnieniu opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem (opieka nad zabytkami, utrzymywanie muzeów narodowych, organizacja imprez upamiętniających istotne wydarzenia, itp.) oraz dostępu do kultury o charakterze wysokim (np. teatry narodowe, opera narodowa), dzięki czemu realizowane są potrzeby poznania i estetyczne, jak również potrzeby poczucia

tożsamości, ciągłości i bezpieczeństwa. Publiczne władze centralne zajmują się także kształceniem artystów (utrzymywaniem wyższych szkół artystycznych) i tworzeniem dóbr kulturalnych.

Usługi oferowane na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, odzwierciedlają zapisy ustawowe (prowadzenie edukacji kulturowej i artystycznej, realizowanie działań i inicjatyw kulturalnych, sprawowanie opieki nad zabytkami i ochrona dziedzictwa narodowego). Zakres oferty w obszarze kultury tworzonej w ramach danej JST może być zależny od wielu czynników na nią wpływających, np. profilu gospodarczego i społecznego jednostki samorządu terytorialnego, liczby turystów, priorytetów interwencji strategicznej, aktywności innych podmiotów publicznych i komercyjnych na terenie JST, zasobności JST, zasobów dziedzictwa kulturowego i zabytków wymagających opieki – jak również od ustanowionych lokalnie relacji pomiędzy kulturą a powiązanimi z nią innymi sektorami usług.

Zarówno administracja centralna jak i jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków delegują realizację usług kulturalnych do podległych im instytucji kultury. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, część zadań publicznych zleczanych jest organizacjom pozarządowym (poprzez powierzenie lub wsparcie, konkursy ofert). Umożliwia to bardziej adekwatną odpowiedź na potrzeby danej społeczności, dla dobra której działają organizacje pozarządowe (szczególnie te o statusie organizacji pożytku publicznego).

W podobszarze *Rekreacja* nadrzędnym celem realizacji usługi publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych oraz obiektów i urządzeń sportowych.

Na cele cząstkowe wspierające cel ogólny składają się m.in.: zapewnienie warunków umożliwiających uprawianie rekreacji; udostępnianie dla mieszkańców terenów rekreacyjnych oraz obiektów i urządzeń sportowych, ich wyposażenie oraz ich utrzymanie; tworzenie warunków umożliwiających korzystanie z zasobów infrastruktury rekreacyjno-sportowej; organizowanie różnorodnych imprez i wydarzeń rekreacyjno-sportowych; wspieranie inicjatyw i działań na rzecz rozwoju sportu dla wszystkich oraz propagowanie idei zdrowego stylu życia i korzystnego wpływu rekreacji na zdrowie fizyczne i psychiczne oraz kontakty międzyludzkie.

Podobszar usług *Rekreacja* charakteryzowany jest przez kategorie klasyfikacji statystycznych (Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług, Polska Klasyfikacja Działalności, itd.) co stanowi dalece niedoskonały, zawężony zakres aktywności. Zakreślenie granic podobszaru *Rekreacja* jest niezwykle trudne ze względu na obszerność i wieloznaczność samego pojęcia rekreacja, które jest elementem szeroko rozumianej Kultury Fizycznej. W kontekście działalności jednostek samorządu terytorialnego rekreacja występuje formalnie jako składowa obszar kultury fizycznej w podobszarach: sport dzieci i młodzieży, w tym wychowanie fizyczne i sport szkolny; sport amatorski, wyczynowy, „sport wszystkich”; turystyka oraz rekreacja.

⁹⁹ Na podstawie: *Raportu końcowego z prac Tematycznej Grupy Roboczej „Kultura i Rekreacja”, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR9, Warszawa 2021.*

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację usług publicznych w zakresie rekreacji, sportu i turystyki są jednostki samorządu terytorialnego, jednostki administracji rządowej, osoby fizyczne lub prawne realizujące usługi publiczne.

Katalog oferowanych w tym obszarze usług uzależniony jest od specyfiki jednostki samorządu terytorialnego, tj.: wielkości; zajmowanego obszaru; statusu; rodzaju JST, a co za tym idzie różnych oczekiwań społecznych; budżetu – możliwości finansowych oraz posiadanej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Usługi wyodrębnione w ramach podobszaru *Kultura* przedstawiają się następująco:

1. Wspieranie rozwoju czytelnictwa.
2. Organizowanie działań z zakresu animacji i edukacji kulturowej.
3. Wspieranie twórców i artystów oraz sektorów kreatywnych.
4. Organizowanie oferty wydarzeń kulturalnych.
5. Ochrona dziedzictwa kulturowego.
6. Udostępnianie materialnego dziedzictwa kulturowego.

Usługi wyodrębnione w ramach podobszaru *Rekreacja* to:

1. Udostępnianie infrastruktury rekreacyjno-sportowej.
2. Wspieranie aktywności rekreacyjno-sportowej mieszkańców.

Drogownictwo i transport¹⁰⁰

Transport z jednej strony stanowi ważny element funkcjonowania gospodarki, pozwalając przedsiębiorcom na zaopatrywanie prowadzonych przedsiębiorstw, dostęp do rynków zbytu oraz rynków pracy, zaś mieszkańcom – dojazd do szkół, miejsc pracy, edukacji oraz innych usług publicznych. Jednocześnie jednak funkcjonowanie systemu transportowego ma negatywne oddziaływanie społeczne, m.in. wynikające z zanieczyszczeń, emisji hałasu, wypadkowości, a także – obciążania budżetów prywatnych i publicznych, w tym wszystkich szczebli samorządu. W celu jego ograniczenia, unijne, krajowe i lokalne polityki transportowe przewidują zwiększanie udziału przyjaznych środowisku (w szczególności – innych niż transport drogowy) gałęzi transportu, w tym transportu niezmotoryzowanego.

Polski system transportowy charakteryzuje się m.in. znaczną dominacją transportu drogowego, dużym poziomem wypadkowości oraz względnie niskimi kosztami dla użytkowników. W ostatnich latach w dużym stopniu nadrobione zostały zaległości infrastrukturalne, zwłaszcza w transporcie drogowym. Modernizacji podlegają systemy komunikacji miejskiej, a także upowszechniają się nowe usługi w zakresie mobilności. Regresowi w wielu przypadkach podlega natomiast oferta transportu publicznego, co po części jest efektem zmian demograficznych oraz rosnącego wskaźnika motoryzacji. Ten ostatni powoduje również niedobory miejsc parkingowych i infrastruktury w miastach.

W obszarze drogowictwa podstawę prawną tworzy przede wszystkim Ustawa o drogach publicznych. W obszarze publicznego transportu

¹⁰⁰ Na podstawie: załącznika do *Raportu SMUP – koncepcja wykonawcza: Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Drogownictwo i transport”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR3, Warszawa 2019.

zbiorowego – Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, Ustawa o transporcie drogowym oraz Ustawa o systemie oświaty w zakresie obowiązku dowozu dzieci do szkół i przedszkoli.

Podmioty administracji publicznej mają na celu zapewnienie ciągłości dokonywania przewozów osób i towarów między innymi:

- dostępną siecią dróg o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, uwzględniającym ruch tranzytowy w korytarzach sieci transeuropejskich (władze rządowe) oraz regionalnym i lokalnym (władze samorządowe) – zarówno dla użytkowników zmotoryzowanych, jak i niezmotoryzowanych, wraz z zapewnieniem niezbędnych miejsc postojowych;
- w ramach publicznego transportu zbiorowego w ramach przewozów lokalnych, regionalnych i międzywojewódzkich w określonych odstępach czasu i po określonych liniach lub sieciach komunikacyjnych w gminach, powiatach, województwach, obszarach metropolitalnych oraz komunikacji miejskiej;
- w ramach przewozów szkolnych (zamkniętych lub otwartych), do których gminy są zobligowane w szczególnych przypadkach odległości między domem i miejscem edukacji;
- innymi środkami transportu, takimi jak rowery publiczne, taksówki, *car-sharing* – w przypadku których mogą pełnić w różnym zakresie funkcję regulatora rynku lub zamawiającego.

Głównymi interesariuszami Systemu Monitorowania Usług Publicznych w obszarze *Drogownictwo i transport* są jednostki administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych i sprawujące nadzór nad ich wypełnianiem; prywatni przedsiębiorcy; spółki i jednostki komunalne oraz mieszkańcy. Potrzeby informacyjne interesariuszy wynikają z funkcji jakie pełnią w obszarze usług, dlatego też zakres informacji potrzebny poszczególnym grupom interesariuszy jest inny, np. mogą to być informacje o długości dróg TEN-T na drogach międzynarodowych, liczbie przewiezionych pasażerów itd.

W obszarze *Drogownictwo i transport* opracowano zakres tematyczny związany z infrastrukturą drogową i publicznym transportem zbiorowym, a także ogół usług dotyczących dowozów szkolnych i przedszkolnych oraz systemu rowerów publicznych.

W ramach obszaru *Drogownictwo i transport* zdefiniowano następujące usługi:

1. Udostępnianie sieci drogowej.
2. Udostępnianie ciągów pieszych i rowerowych.
3. Udostępnianie dworców i przystanków.
4. Publiczny transport zbiorowy.
5. Dowozy szkolne i przedszkolne.
6. Udostępnianie rowerów publicznych.

Ochrona środowiska¹⁰¹

Celem ochrony środowiska jest zapewnienie najwyższej jakości warunków koniecznych do zaspokojenia podstawowych potrzeb, niezbędnych dla prawidłowego rozwoju fizycznego i psychicznego człowieka – osiągnięcie zrównoważonej jakości życia, przy zachowaniu trwałości zasobów naturalnych.

Usługi związane ze stanem środowiska dotyczą poszczególnych jego komponentów i polegają na zapewnieniu społeczeństwu ich wysokiej jakości, przy jednoczesnym prowadzeniu działań na rzecz ochrony tych komponentów. Wśród usług środowiskowych znajdują się: ochrona powietrza, dbałość o czystość wód, ochrona gruntów rolnych i leśnych, ochrona walorów przyrodniczych i krajobrazowych, racjonalna gospodarka odpadami i ściekami. Usługi o charakterze technicznym świadczą o poziomie presji wywieranej na środowisko przez czynniki zewnętrzne oraz skali wykorzystania obiektów o walorach estetycznych, rekreacyjnych, zdrowotnych lub ośłonowych. Usługi komunalne o charakterze technicznym stanowią ważne pole działań samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i świadczą o poziomie presji wywieranej na środowisko przez czynniki zewnętrzne. W zakres usług komunalnych wchodzi: zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarowanie odpadami komunalnymi, utrzymanie czystości i porządku terenów gminy oraz ochrona przyrody leżąca w gestii gminy.

Głównymi interesariuszami Systemu Monitorowania Usług Publicznych w tym obszarze są przedsiębiorstwa komunalne, jednoosobowe spółki skarbu państwa, podmioty prawa handlowego, organy administracji rządowej i samorządowej, społeczeństwo w zakresie jakościowych i ilościowych danych dotyczących stanu poszczególnych komponentów środowiska oraz informacji dotyczących przedsięwzięć podejmowanych na rzecz ochrony środowiska.

Celem ogólnym SMUP w zakresie ochrony środowiska jest zapewnienie wiarygodnych, wysokiej jakości, kompleksowych i porównywalnych informacji dotyczących środowiska, procesów i zjawisk wywierających wpływ na środowisko naturalne, a także najważniejszych działań podejmowanych na rzecz jego ochrony.

Cele szczegółowe usług wyodrębnionych w obszarze ochrony środowiska w ramach Systemu Monitorowania Usług Publicznych obejmują następujące działania:

- ciągła i niezawodna dostępność wody o wymaganej jakości dla nieruchomości przyłączonych do sieci gminnej poprzez zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości, jakości i pod odpowiednim ciśnieniem,
- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i jego nadzorowanie w celu zmniejszenia negatywnego wpływu odpadów komunalnych na środowisko,

¹⁰¹ Na podstawie: załącznika do *Raportu SMUP – Koncepcja wykonawcza: Raport z działalności Tematycznej Grupy Roboczej „Ochrona Środowiska”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR4, Warszawa 2019.

- zapewnienie czystości i porządku terenów gminy,
- zachowanie wartości (trwałości i jakości) istniejących zasobów przyrodniczych, jak również obejmowanie ochroną nowych obiektów przy jednoczesnym racjonalnym gospodarowaniu tymi zasobami, a także zapewnienie powszechnego dostępu do obszarów cennych przyrodniczo w celu stworzenia przyjaznych warunków życia lokalnym mieszkańcom.

W obszarze *Ochrona środowiska* przyjęto, że opis stanu komponentów środowiska stanowi o: skuteczności i kierunku lokalnego oddziaływania na środowisko, racjonalnym korzystaniu z jego zasobów oraz zrównoważonym rozwoju określonego obszaru. W ramach SMUP dokonano takiego doboru informacji, by odzwierciedlić złożone i wielostronne aspekty działalności człowieka w środowisku, a także przedstawić skalę, tendencję oraz dynamikę ilościowych i jakościowych zmian.

Zakres zbieranych danych finalnie objął następujące usługi:

1. Zaopatrzenie w wodę.
2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków.
3. Gospodarowanie odpadami komunalnymi.
4. Utrzymanie czystości i porządku terenów gminy.
5. Ochrona przyrody leżąca w gestii gminy.

Gospodarowanie nieruchomościami¹⁰²

Obszar *Gospodarowanie nieruchomościami* został zdefiniowany w Systemie Monitorowania Usług Publicznych w znaczeniu i rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obejmuje zatem ogół czynności związanych z kształtowaniem i realizacją polityki w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości (gruntowych, budynkowych i lokalowych) zarówno własnych, jak i będących własnością Skarbu Państwa, a administrowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Możliwości świadczenia usług publicznych w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości uzależnione są od praw przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w stosunku do nieruchomości pozostających w ich administrowaniu. Efektywność zarządzania nieruchomościami powiązana jest z możliwościami finansowymi jednostek oraz oczekiwaniami społeczności lokalnych. Realizacja usług uzależniona jest od kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i strategii jej rozwoju oraz programów rządowych.

Celem głównym usługi gospodarowanie nieruchomościami jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowo-bytowych ludności oraz sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstw w zakresie prowadzonych działalności gospodarczych lub świadczenie usług publicznych dla ludności.

Cele główne są realizowane przez określone cele szczegółowe tj.: zapewnienie świadczenia usług dla ludności, w tym zapewnienie lokalu mieszkalnego;

¹⁰² Na podstawie: załącznika do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza: Raportu końcowego z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Gospodarowanie nieruchomościami”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR2, Warszawa 2019.

poprawa standardów zamieszkania i podwyższenie jakości życia mieszkańców; wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności lokalnej; realizacja ładu przestrzennego zgodnego z obowiązującymi dokumentami planistycznymi; zapewnienie stałego dochodu z nieruchomości oraz zapewnienie warunków do sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstw w zakresie prowadzonych działalności gospodarczych.

Mając na uwadze cele gospodarowania, nieruchomości stanowiące własność publiczną można podzielić na:

- nieruchomości funkcjonalne, które służą świadczeniu usług dla mieszkańców (szkoły, biblioteki, parki, teatry),
- nieruchomości instrumentalnie wykorzystywane w celu rozwoju społeczno-gospodarczego (zabytki, inkubatory),
- nieruchomości instrumentalnie wykorzystywane w celu realizacji ładu przestrzennego zgodnie z przyjętymi dokumentami planistycznymi,
- nieruchomości inwestycyjne, zbywalne.

Nieruchomości o charakterze funkcjonalnym służą zaspokajaniu szeroko rozumianych potrzeb mieszkańców. Dynamika zmian w zakresie potrzeb mieszkańców wymaga odpowiedniego dostosowywania gruntów i budynków.

Nieruchomości instrumentalne stanowią instrumenty realizacji polityki społeczno-gospodarczej zdefiniowanej w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz instrumenty służące realizacji polityki przestrzennej, wyrażonej w strategii rozwoju przestrzennego.

Do nieruchomości zbywalnych należy zaliczyć dochodowe jak również nieprzydatne nieruchomości. Na nieruchomości dochodowe składają się nieruchomości, które generują dla jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, regularne względnie incydentalne korzyści finansowe, zasilające budżet w sposób krótko lub długoterminowy.

Jak z powyższego wynika, gospodarowanie nieruchomościami musi mieć charakter służebny wobec nadrzędnych strategii społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych.

Reasumując, nadrzędnym celem szeroko rozumianej usługi zarządzania nieruchomościami świadczonej przez JST i Skarb Państwa jest dysponowanie zasobami nieruchomości niezbędne do realizacji zadań JST i Skarbu Państwa oraz efektywne zarządzanie posiadanym majątkiem.

Celami usług gospodarowania nieruchomościami JST i Skarbu Państwa, wyodrębnionych w tym obszarze jest dostarczanie dóbr materialnych, jakimi są nieruchomości i ustanawianie do nich praw, dzięki którym osoby prawne lub osoby fizyczne mogą prowadzić działalność gospodarczą, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą realizować zadania publiczne oraz osoby fizyczne mogą zaspokajać indywidualne potrzeby mieszkaniowe. W efekcie realizacji tych usług, następuje zaspokojenie popytu na nieruchomości lub prawa do nieruchomości, wpływ środków do budżetu gminy, powiatu, województwa oraz realizacja strategicznych kierunków rozwoju jednostek samorządu terytorialnego osiąganych za pomocą gospodarowania zasobami nieruchomości, w sytuacji dynamicznie zmieniających się potrzeb i otoczenia.

Podkreślić jednak należy, że sektor publiczny występuje na rynku nieruchomości tylko w takim stopniu, w jakim, w określonym momencie, taka aktywność jest niezbędna z punktu widzenia potrzeb mieszkańców.

Natomiast celami usługi wynajmowania lokali do zamieszkania, wyodrębnionej w obszarze gospodarowania nieruchomościami jest zapewnienie mieszkańcom gminy warunków mieszkaniowych w sposób zgodny z ich preferencjami i możliwościami ekonomicznymi, w szczególności zapewnienie ubogim i słabszym oraz ustawowo uprawnionym członkom społeczeństwa miejsca zamieszkania w lokalu mieszkalnym lub zamiennym oraz w lokalu socjalnym, w tym również zapewnienie ustawowo uprawnionym członkom społeczeństwa miejsca zamieszkania w tymczasowych pomieszczeniach. Celem tej usługi jest również prowadzenie racjonalnej gospodarki posiadanym lub pozostającym w dyspozycji zasobem mieszkaniowym, w celu zapewnienia odpowiedniej podaży lokali z przeznaczeniem na lokale mieszkalne lub zamienne oraz podaży lokali socjalnych i tymczasowych pomieszczeń.

Zasoby nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego mogą i powinny być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych.

Interesariuszami SMUP w obszarze gospodarowania nieruchomościami są: przedsiębiorcy, w tym dostawcy towarów i usług dla nieruchomości (np. dostawcy mediów, urządzeń technicznych np. windy), zarządcy nieruchomości, społeczeństwo, użytkownicy nieruchomości, w tym wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, dysponenci publicznego zasobu mieszkaniowego – JST i jednostki organizacyjne gospodarujące zasobem nieruchomości, administracja rządowa odpowiedzialna za prowadzenie rejestrów ewidencyjnych (np. Główny Geodeta Kraju), administracja samorządowa – gminy i powiaty, środowiska naukowe oraz organizacje obywatelskie i pozarządowe.

W ramach obszaru *Gospodarowanie nieruchomościami* zdefiniowano następujące usługi:

1. Wynajmowanie mieszkań przez JST.
2. Gospodarowanie nieruchomościami JST.

Inwestycje i budownictwo¹⁰³

Obszar *Inwestycje i budownictwo* obejmuje całokształt usług publicznych niezbędnych do przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego przez inwestorów prywatnych i publicznych. Dotyczy to w szczególności: czynności związanych z efektywnym kształtowaniem i racjonalnym wykorzystaniem przestrzeni w związku z lokalizacją zabudowy (planowanie przestrzenne); ogółu działań w obszarze administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru

¹⁰³ Na podstawie: załącznika do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza: Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Inwestycje i budownictwo”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR5, Warszawa 2019.

budowlanego (administrowanie budowlanym procesem inwestycyjnym oraz nadzór budowlany); tworzenia odpowiednich warunków prawnych, administracyjnych, finansowych i środowiskowych dla rozwoju inwestycji budowlanych – na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (projektowanie oraz finansowanie polityki inwestycyjnej). Działania te przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju obszaru, zwiększania jego konkurencyjności, eliminacji negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, środowiskowych, technicznych czy przestrzenno-funkcjonalnych, służąc wzmocnieniu spójności terytorialnej danej jednostki, poprawie jakości życia mieszkańców i warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz umacnianiu świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

Kształtowanie i wykorzystywanie przestrzeni w związku z lokalizacją zabudowy oraz ogół działań związanych z administrowaniem procesem budowlanym odbywa się zgodnie z założeniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla których podstawą jest opracowywane obligatoryjnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Wpływ na proces planowania przestrzennego mają również programy rozwoju, strategie rozwoju oraz inne dokumenty o charakterze strategicznym, w tym dokumenty o charakterze ponadlokalnym, ogólnokrajowym, europejskim i branżowym. W przypadku braku planu miejscowego, budynki i budowle są lokalizowane na podstawie decyzji ustalających warunki zabudowy, decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego, a w szczególnych przypadkach na podstawie odrębnych regulacji prawnych.

Na kontekst funkcjonowania tych usług istotny wpływ mają przede wszystkim podjęte już postanowienia co do przeznaczenia poszczególnych terenów – zawarte w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, wydanych decyzjach o warunkach zabudowy, przyjętym planie urzędowania lasów itp. Ważny jest także m.in. stan już istniejącego zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz stan praw przysługujących JST i innym podmiotom w stosunku do nieruchomości. Ponadto, na kształt realizacji charakteryzowanych usług wpływa m.in. występowanie: obiektów i obszarów chronionych, obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, terenów górniczych, a także wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej.

Realizacja usług, w zakresie inwestycji, warunkowana jest przede wszystkim możliwościami finansowymi JST (środki własne, subwencje, dotacje ze środków publicznych, środki zwrotne, środki pomocowe) i innych podmiotów, zainteresowaniem inwestorów oraz poparciem społecznym (oczekiwaniami społeczności lokalnych). W związku z powyższym, proces realizacji inwestycji determinowany jest głównie polityką planistyczną oraz ekonomiczną.

Podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie usług publicznych w tym obszarze są organy jednostek samorządu terytorialnego i jednostki podległe JST, w tym organy administracji architektoniczno-budowlanej, organy nadzoru budowlanego oraz inne organy administracji rządowej, podmioty niepubliczne zapewniające usługi publiczne, instytucje otoczenia biznesu, korporacje

zawodowe i organizacje obywatelskie oraz inne podmioty dostarczające usługi publiczne.

Odbiorcami usług publicznych z obszaru *Inwestycje i budownictwo* są: inwestorzy, mieszkańcy, przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, środowiska naukowe i badawcze, jednostki samorządu terytorialnego, administracja rządowa.

Jeśli chodzi o potencjalnych gestorów danych to są nimi: organy i jednostki administracji rządowej, w tym m.in. Główny Urząd Statystyczny, ministerstwa właściwe ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, finansów publicznych, gospodarki, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego i terenowe organy nadzoru budowlanego, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, urzędy wojewódzkie oraz jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach obszaru *Inwestycje i budownictwo* wyodrębniono następujące usługi:

1. Opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
2. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
3. Wydanie decyzji dot. pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy.
4. Wydanie decyzji dot. pozwolenia na użytkowanie i zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Geodezja i kartografia¹⁰⁴

W obszarze *Geodezja i kartografia* zostały scharakteryzowane usługi związane z prowadzeniem i udostępnianiem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK), a także ewidencji miejscowości ulic i adresów.

W ramach obszaru *Geodezja i kartografia* usługi są świadczone przez służbę geodezyjną i kartograficzną, która prowadzi państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Przez prowadzenie zasobu należy rozumieć jego tworzenie, ewidencjonowanie i utrzymywanie oraz aktualizację i udostępnianie. PZGiK służy gospodarce narodowej, obronności państwa, ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli. Składa się on z centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Ponadto ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej wraz z aktami powiązаныmi określa także inne niż służba geodezyjna i kartograficzna organy administracji publicznej właściwe w zakresie prowadzenia zbiorów i usług danych przestrzennych.

Infrastruktura informacji przestrzennej jest podstawowym komponentem infrastruktury informacyjnej współczesnego Państwa, niezbędnym dla

¹⁰⁴ Na podstawie: załącznika do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza: Raport z działalności Tematycznej Grupy Roboczej „Geodezja i Kartografia”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR6, Warszawa 2019.

funkcjonowania administracji wszystkich szczebli, zrównoważonego rozwoju kraju oraz kształtowania społeczeństwa informacyjnego. Szczególna rola informacji przestrzennej wynika z powszechności jej stosowania, bogactwa treści, kosztów pozyskania i utrzymania oraz różnorodności celów, którym ona służy.

Podstawowym celem tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej jest optymalizacja kosztów pozyskiwania danych przestrzennych przez jednostki administracji publicznej, ułatwienie dostępu do informacji przestrzennej gromadzonej przez administrację na różnych szczeblach i w różnych sektorach gospodarki wszystkim zainteresowanym podmiotom, a także zapewnienie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych.

Prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz weryfikacja opracowań przyjmowanych do zasobu należy do Głównego Geodety Kraju (w zakresie centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego), marszałków województw (w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych), starostów/prezydentów miast (w zakresie powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych).

Materiały i zbiory danych gromadzone są w centralnej, wojewódzkiej i powiatowej części zasobu w postaci m.in.: baz danych oraz zintegrowanych kopii baz danych; operatów technicznych, map topograficznych, ogólnogeograficznych; kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych; map ewidencyjnych, zasadniczych.

Materiały zasobu przechowywane są oraz udostępnia w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Udostępnianie materiałów zasobu odbywa się na wniosek lub w związku ze zgłoszeniem prac, o ile przepisy nie stanowią inaczej. Udostępnia się kopie materiałów zasobu. Udostępnianie materiałów zasobu w postaci dokumentów elektronicznych (e-usług) odbywa się za pomocą portalu internetowego organu prowadzącego zasób lub na informatycznych nośnikach danych.

Organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny udostępniają materiały zasobu odpłatnie. Wyjątki określa art. 40a ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym nie pobiera się opłat za:

- udostępnianie zbiorów danych: państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju; państwowego rejestru nazw geograficznych; zawartych w bazie danych obiektów ogólnogeograficznych; dotyczących numerycznego modelu terenu o interwale siatki co najmniej 100 m;
- udostępnianie – w postaci elektronicznej – zbiorów danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w celu edukacyjnym; prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych oraz realizacji ustawowych zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego – służbom specjalnym;
- udostępnianie wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych materiałów zasobu – w przypadku prac geodezyjnych lub prac kartograficznych wykonywanych w celu realizacji określonych w ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zadań organów administracji geodezyjnej i kartograficznej lub Głównego Geodety Kraju, po podpisaniu

umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego obejmującego takie prace;

- udostępnianie danych na podstawie art. 12 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o Infrastrukturze Informacji Przestrzennej (IIP); art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570);
- pierwsze udostępnienie, podmiotowi władającemu siecią uzbrojenia terenu, zbiorów danych powiatowej bazy GESUT, dotyczących sieci uzbrojenia terenu znajdującej się we władaniu tego podmiotu, po otrzymaniu przez starostę od tego podmiotu opinii, o której mowa w art. 28e ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Natomiast zgodnie z Ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory danych przestrzennych, tworzą i obsługują, w zakresie swojej właściwości, sieć usług dotyczących zbiorów i usług danych przestrzennych, do których zalicza się usługi:

- wyszukiwania, umożliwiające wyszukiwanie zbiorów oraz usług danych przestrzennych na podstawie zawartości odpowiadających im metadanych oraz umożliwiające wyświetlanie zawartości metadanych;
- przeglądania, umożliwiające co najmniej: wyświetlanie, nawigowanie, powiększanie i pomniejszanie, przesuwanie lub nakładanie na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych;
- pobierania, umożliwiające pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów;
- przekształcania, umożliwiające przekształcenie zbiorów w celu osiągnięcia interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych;
- umożliwiające uruchamianie usług danych przestrzennych.

Dostęp do usług wyszukiwania i przeglądania jest powszechny i nieodpłatny. Udostępnianie zbiorów za pośrednictwem pozostałych usług tj. pobierania, przekształcania i umożliwiającej uruchamianie usług danych przestrzennych, odbywa się z zachowaniem przepisów dotyczących rejestrów publicznych zawierających te zbiory (wyjątkiem jest konieczność udostępniania zbiorów i usług danych przestrzennych na potrzeby zadań publicznych, które mogą oddziaływać na środowisko, z zachowaniem przepisów dotyczących rejestrów publicznych, do których odnoszą się te zbiory i usługi). Przy udostępnianiu zbiorów organom administracji stosuje się odpowiednio przepisy art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Odbiorcami usług w obszarze geodezji i kartografii są: przedsiębiorcy, inne organy administracji publicznej, społeczeństwo oraz organizacje obywatelskie oraz środowiska naukowe i eksperckie.

W ramach omawianego obszaru występują usługi świadczone na różnych szczeblach administracji w zależności od organu prowadzącego państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. System Monitorowania Usług Publicznych

skupia się na usługach bezpośrednio powiązanych z obszarem *Geodezja i kartografia*, udostępnionych na poziomie lokalnym.

W ramach obszaru *Geodezja i kartografia* zdefiniowano następujące usługi:

1. Prowadzenie i udostępnianie danych z ewidencji gruntów i budynków.
2. Prowadzenie i udostępnianie danych z ewidencji miejscowości, ulic i adresów.
3. Prowadzenie i udostępnianie danych z rejestru cen nieruchomości.
4. Prowadzenie i udostępnianie standardowych opracowań kartograficznych: map ewidencyjnych oraz map zasadniczych.
5. Obsługa zgłoszonych prac geodezyjnych.

Podatki i opłaty lokalne¹⁰⁵

Pojęcie podatków i opłat lokalnych nie jest jednoznacznie określone w prawie polskim. Żadne przepisy prawa nie definiują pojęcia podatków i opłat lokalnych. W art. 168 Konstytucji RP, określono, że *Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie*. W grupie dochodów JST z tytułu podatków i opłat lokalnych znajdują się podatki i opłaty, w odniesieniu do których władze samorządowe mają władztwo podatkowe oraz te, które stanowią dochód lokalnych budżetów, ale brak jest w stosunku do nich lokalnego władztwa podatkowego (tzw. udziały w podatkach państwowych – tj. udział w podatkach dochodowych czy wpływach z podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn, czy podatku dochodowym od osób fizycznych opłacanym w formie karty podatkowej). W przypadku tych podatków władze lokalne nie decydują o żadnym elemencie konstrukcji (stawka, ulga, termin i sposób zapłaty), ponieważ są one ustalane centralnie, przez państwo. Drugą grupę stanowią opłaty lokalne mające charakter odpłatny i uzupełniające dochody podatkowe gmin. W odniesieniu do tych opłat gminy uprawnione są do ustalania stawek w ramach limitów określanych przez ustawodawcę, mogą one stosować inne niż przewidziane w ustawie zwolnienia przedmiotowe, a także decydować o wprowadzeniu opłaty.

W ramach SMUP przedmiotem zainteresowania obszaru *Podatki i opłaty lokalne* są te, w których władztwo podatkowe (prawo do kształtowania wymiaru podatków) leży w kompetencjach JST. Obejmuje ono prawo organów jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania lokalnej polityki podatkowej, tj. wymiaru tych podatków, w granicach określonych prawem, głównie poprzez możliwość ustalania stawek podatkowych (uwzględniając maksymalne stawki ustawowe, stawki minimalne w zakresie podatku od środków transportowych) oraz wprowadzania preferencji podatkowych (np. ulg, zwolnień). Należą do nich podatki i opłaty wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatku leśnym. Mając na względzie to, że powiaty i województwa nie mają opisanego władztwa w zakresie

podatków i opłat, w obszarze zainteresowania SMUP pozostały wyłącznie gminy (łącznie z miastami na prawach powiatu).

Obszar *Podatki i opłaty lokalne* ma odmienną specyfikę od pozostałych obszarów usług publicznych objętych Systemem Monitorowania Usług Publicznych, ponieważ wyodrębnione w jego ramach usługi bardziej współtworzą zasób finansowy JST przeznaczany na realizację innych usług, niż są usługami publicznymi *sensu stricto*. Natomiast celem podatków i opłat jest uzyskanie przez gminy dochodów niezbędnych do realizacji zadań dotyczących zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty poprzez prowadzenie aktywnej polityki podatkowej.

Interesariuszami Systemu Monitorowania Usług Publicznych w obszarze podatków i opłat lokalnych są: przedsiębiorcy, administracja publiczna (w tym organy wykonawcze gminy – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), organy stanowiące i kontrolne gminy (rady gminy), społeczeństwo, organizacje społeczne oraz środowiska naukowe i eksperckie.

Przy wyborze usług wchodzących w skład przedmiotowego obszaru wzięto pod uwagę ich finansowy i społeczny wymiar. Skupiono się oczywiście na tych podatkach i opłatach lokalnych, na których ustalanie wysokości ma wpływ gmina.

W ramach obszaru *Podatki i opłaty lokalne* zdefiniowano następujące usługi:

1. Wymiar i pobór podatku od nieruchomości.
2. Wymiar i pobór podatku rolnego.
3. Wymiar i pobór podatku leśnego.
4. Wymiar i pobór podatku od środków transportowych.
5. Wymiar i pobór opłaty od posiadania psów.
6. Wymiar i pobór opłaty targowej.
7. Wymiar i pobór opłaty reklamowej.
8. Wymiar i pobór opłaty uzdrowiskowej.
9. Wymiar i pobór opłaty miejscowej.

¹⁰⁵ Na podstawie: załącznika do *Raportu SMUP – Koncepcja wykonawcza: Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Podatki i opłaty lokalne”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR1, Warszawa 2019.

3.4. DANE WYKORZYSTYWANE W SMUP

dr hab. Agnieszka Kopańska

Źródła danych wykorzystywanych w SMUP

Jednym z zasadniczych czynników sukcesu procesu monitorowania usług publicznych jest wykorzystywanie w nim wiarygodnych, spójnych, porównywalnych danych. Większość wskaźników, które zostały zaprojektowane w SMUP jest składową dwu lub więcej zmiennych. O tym, jakie to są konkretnie zmienne można dowiedzieć się każdorazowo z udostępnionych na stronie SMUP informacji o wskaźniku¹⁰⁶. Zmienne te opisują rzeczowy, finansowy i osobowy wymiar usług publicznych, analizowanych w SMUP. Dostęp do tak zróżnicowanych informacji zapewnia statystyka publiczna, która zgodnie z ustawą z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U.2020.443 t.j.) zbiera, gromadzi i opracowuje dane statystyczne dotyczące zjawisk, zdarzeń, obiektów i działalności podmiotów gospodarki narodowej oraz życia i sytuacji osób fizycznych. (Art. 5) Dane te zbierane są zgodnie z corocznie ustalonym Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej (PBSSP)¹⁰⁷. Plan ten powinien uwzględniać celowość, niezbędność oraz społeczną użyteczność projektowanych badań (art. 4). Zapisany jest w nim szereg szczegółowych informacji o każdym badaniu prowadzonym przez statystykę publiczną, na przykład pokazywane są informacje o źródle danych.

W przypadku SMUP istotnym źródłem danych statystycznych są dane administracyjne pozyskiwane z rejestrów urzędowych i systemów informacyjnych administracji publicznej. Możliwość korzystania z tych rejestrów i systemów przez statystykę publiczną wynika z zapisów art. 5a ustawy o statystyce publicznej. Przykładem danych administracyjnych wykorzystywanych w SMUP są:

- dane dotyczące dochodów i wydatków samorządów pochodzące ze sprawozdań budżetowych gromadzonych w systemie BESTI@ przez Ministerstwo Finansów,
- dane o szkołach i uczniach pochodzące z Systemu Informacji Oświatowej, których gestorem jest Ministerstwo Edukacji i Nauki,
- dane dotyczące różnych aspektów pomocy społecznej zbierane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

W przypadku danych administracyjnych statystyka publiczna nie jest ich gestorem. Zakres, sposób czy częstotliwość zbierania danych administracyjnych nie jest projektowany przez służby statystyki publicznej, choć zwykle jest z nimi konsultowany. Funkcjonowanie rejestrów urzędowych i systemów informacyjnych administracji publicznej, jak również szczegółowe wytyczne dotyczące zbieranych tam danych administracyjnych wynikają często z odrębnych aktów prawnych (np. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. 2011 nr 139 poz. 814, Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U.2020.1564 t.j.) Jednocześnie statystyka publiczna jedynie pozyskuje ze wspomnianych rejestrów i systemów dane zgodnie z PBSSP. Art. 13 ustawy o statystyce publicznej wyraźnie mówi, że dane administracyjne są przekazywane „w szczegółowym zakresie, postaci i terminach, określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej”.

Kolejnym ważnym źródłem danych, które są wykorzystywane przy budowaniu wskaźników SMUP są dane pozyskiwane bezpośrednio przez służby statystyki publicznej. Podobnie jak w przypadku danych administracyjnych, fakt zbierania danych przez służby statystyki publicznej powinien zostać wskazany w PBSSP. Ustawa o statystyce publicznej w art. 21 dopuszcza możliwość realizowania przez służby statystyki publicznej badań poza PBSSP, jednak w takim przypadku badanie jest realizowane wyłącznie na zasadzie udziału dobrowolnego. Przykładem źródeł danych pozyskiwanych bezpośrednio przez służby statystyki publicznej, które są wykorzystane przy budowie wskaźników SMUP są dane z zestawów:

- SG-01 – statystyka gminy: samorząd i transport,
- M-06 – wodociągi i kanalizacja,
- K-03 – sprawozdanie biblioteki.

Opisane powyżej dane zarówno administracyjne, jak i z badań własnych statystyki pozyskiwane są od podmiotów prowadzących analizowaną działalność. W wielu przypadkach dane pozyskiwane są od jednostek samorządu terytorialnego (JST), ale są również badania, gdzie dane pozyskiwane są od innych podmiotów (np. w przypadku wspomnianego powyżej sprawozdania K-03 obowiązek sprawozdawczy spoczywa bezpośrednio na bibliotekach, a w przypadku zestawów danych zbieranych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej na podmiotach prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej). Na potrzeby SMUP, gdzie podstawową jednostką obserwacji jest JST odpowiedzialna ustawowo za dane zadanie publiczne, dane pozyskiwane od podmiotów działających na terenie danego samorządu są grupowane i prezentowane jako dane odnoszące się do danej JST.

Przygotowanie danych do publikacji

Pozyskanie danych (ich zarejestrowanie) to dopiero początek procesu, na końcu którego dane zostaną opublikowane, a w przypadku SMUP wykorzystane również do wyliczenia wskaźników. Zarejestrowane dane, muszą być sprawdzone, tak aby wyeliminować błędy. Istnieją dwa podstawowe typy błędów.

¹⁰⁶ Informacje te w interfejsie podstawowym można znaleźć na dole strony, pod wykresami. W interfejsie zaawansowanym są one wyświetlane po wskazaniu litery i przy nazwie wskaźnika.

¹⁰⁷ Informacje o PBSSP są podawane corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów, ale obok tego prezentowane są w formie interaktywnej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Głównego Urzędu Statystycznego.

Po pierwsze są to tzw. błędy losowe (błędy próby) pojawiające się w przypadku badań, gdzie nie jest badana cała populacja a jedynie wybrana próba. Druga kategoria to tzw. błędy nielosowe, do której należą błędy pokrycia (np. gdy w badaniu nie wzięły udziału wszystkie podmioty z populacji), błędy pomiaru (wynikające np. z pomyłki przy wpisywaniu danych) i braki danych. W momencie, gdy dane wynikowe wymagają wyliczenia na podstawie kilku kategorii, wtedy mogą pojawiać się również błędy przetwarzania¹⁰⁸. Służby statystyki publicznej, które odpowiedzialne są za dane badanie¹⁰⁹ analizują dane pod kątem pojawienia się błędów, a następnie dokonują korygowania danych. Zasady tej korekty są ściśle określone w dokumentacji badania, do wykrycia błędów i ich eliminacji wykorzystuje się analizy logiczno-rachunkowe, sprawdza się spójność danych z danymi pozyskiwanymi w innych badaniach.

Zarejestrowane dane, poddane procesowi wstępnego redagowania, tworzą tzw. zbiór krajowy. Jednak nie jest to jeszcze ostateczna wersja danych gotowych do dalszych prac w tym do udostępniania. Zbiór ten podlega dalszej kontroli i analizie, co dokonuje się najczęściej w oparciu o tzw. tablice kontrolne, a także wykorzystując analizy statystyczne tego wstępnego zbioru danych. Na przykład sprawdzane są wielkości skrajne – dużo niższe lub dużo wyższe niż reszta wskazań – które często okazują się błędami. Tablice kontrolne oceniają kompletność i logikę danych w powiązaniu z wynikami np. badań z poprzedniego okresu lub badań odnoszących się do podobnej tematyki. Dopiero po dokonaniu tych wszystkich analiz zbiór krajowy może być zatwierdzony do udostępniania. Decyzję o zatwierdzeniu zbioru krajowego podejmuje dyrektor urzędu statystycznego odpowiedzialnego za realizację badania¹¹⁰.

Dopiero zatwierdzenie zbioru krajowego oznacza, że jest on kompletny i poprawny oraz, że można go wykorzystać do opracowywania wynikowych informacji statystycznych. Termin zatwierdzenia udostępniania danych jest określony w planie opracowań statystycznych. Należy mieć świadomość, że opisany proces przygotowania danych wymaga czasu, zwykle jest to kilka miesięcy. Dodatkowo trzeba uwzględnić fakt, że wykorzystywane w SMUP dane mają dotyczyć konkretnego roku kalendarzowego. W przypadku części analizowanych zjawisk będzie to oznaczało informację o stanie na koniec tego roku (jak na przykład o długości sieci wodociągowej, drogowej czy powierzchni lasów), a w innych informację o sumie pewnych zjawisk w mijającym roku (np. o ilości strat wody, liczbie wypadków samochodowych czy wydatkach budżetowych). Zatem dopiero po zakończeniu roku dane te są możliwe do pozyskania.

¹⁰⁸ *Kompendium wiedzy z jakości w statystyce publicznej* opracowane przez Urząd Statystyczny w Łodzi Ośrodek Statystyki Matematycznej przy współpracy z Departamentem Metodologii, Standardów i Rejestrów GUS, str. 10.

¹⁰⁹ PBSP obejmuje ponad 250 badań, dotyczących zróżnicowanych obszarów, dla realizacji tych badań zbierane są dane z prawie tysiąca zestawów danych, w celu właściwego obsłużenia tak ogromnego materiału poszczególne badania są rozdzielone między szesnaście urzędów statystycznych, szczegółowe informacje o specjalizacji poszczególnych urzędów można znaleźć na stronie: <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/urzeddy-statystyczne/specjalizacje-urzedow-statystycznych/> (dostęp 20/10/2020).

¹¹⁰ Zarządzenie wewnętrzne Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie prowadzenia Polityki postępowania z danymi statystycznymi z dnia 4 grudnia 2020 r.

Na przykład bazy danych z zasobów Ministerstwa Finansów o budżetach samorządów za dany rok trafiają do statystyki publicznej w kwietniu roku następnego, informacje z Systemu Informacji Oświatowej do końca maja, a z badania M-06 do lutego. Dlatego też faktyczne pojawienie się danych gotowych do analiz następuje w przypadku wielu usług analizowanych w SMUP dopiero w drugim półroczu kolejnego roku kalendarzowego. Jednocześnie statystyka publiczna dąży do maksymalnego skrócenia czasu, jaki upływa od momentu przeprowadzenia badania do momentu udostępnienia jego wyników, jednak co oczywiste nie może to zaszkodzić dokładności informacji, a zatem właściwemu przygotowaniu danych do publikacji.

Dane wykorzystywane do analiz SMUP, a również prezentowane wskaźniki monitorowania usług, odnoszą się do bardzo zróżnicowanych i złożonych zjawisk. Właściwe skorzystanie ze zgromadzonych na potrzeby SMUP danych wymaga nie tylko ich udostępnienia, ale również wprowadzenia opisów, które wyjaśnią użytkownikowi, co kryje się pod kolejnymi wielkościami, jak są one liczone, jak mogą być interpretowane etc. Opisane we wcześniejszym rozdziale opisy/informacje dotyczące obszarów, usług i wskaźników, które są dostępne na stronie SMUP, zawierają najważniejsze informacje. Między innymi można tam znaleźć informacje, które odnoszą się do porównywalności danych. Problemy z porównywalnością danych statystycznych mogą być związane z porównywalnością czasową, przestrzenną i dziedzinową¹¹¹.

Porównywalność czasowa odnosi się do sytuacji, gdy pomiędzy kolejnymi latami nastąpiła zmiana utrudniająca porównanie tych okresów. W przypadku danych wykorzystywanych w SMUP może być to związane np. ze zmianami w regulacjach dotyczących analizowanego zjawiska (np. zmiany w klasyfikacji budżetowej, czy zmiany w organizacji szkół) lub zmianami typów gminy (np. z gminy wiejskiej na miejsko-wiejską).

Porównywalność przestrzenna jest szczególnie problematyczna w przypadku analiz międzynarodowych, gdyż wymaga ujednoczenia definicji różnych zjawisk, a również porównywania podmiotów działających w różnych reżimach prawnych i organizacyjnych. W przypadku analiz SMUP ten problem nie istnieje. Jednak w kontekście porównywalności przestrzennej w SMUP należy zwrócić uwagę na to, jakie jednostki są odpowiedzialne za daną usługę, a porównywanie powinno dotyczyć jednostek tego typu. Jednocześnie należy uwzględnić odrębność miast na prawach powiatu, które wprawdzie realizują zadania zarówno gminne, jak i powiatowe, ale ze względu na połączenie tych dwóch typów samorządów, ich zadań i dochodów, są *de facto* innymi jednostkami organizacyjnymi niż gminy i powiaty. Warto również zwrócić uwagę na grupy porównawcze, jakie są proponowane systemowo w SMUP (co jest szerzej omówione w kolejnym rozdziale).

Porównywalność dziedzinowa odnosi się do porównywania różnych badań o podobnych cechach w różnych dziedzinach statystycznych. W przypadku SMUP ta kwestia może odnosić się do problemu porównywania różnych obszarów usług, a nawet usług między sobą w odniesieniu np. do jednego wymiaru

¹¹¹ *Kompendium wiedzy...* op. cit., str. 13.

opisu usługi. Na przykład wydaje się potencjalnie sensownym porównanie efektywności wydatkowej różnych usług, a więc informacji o wydatku ponoszonym przez JST na jednostkę produktu danej usługi. W przypadku wszystkich usług wskaźnik ten jest wyrażany w złotych, a więc jednostki są porównywalne, jednak w praktyce nie możemy porównywać tych wielkości, gdyż produkty kolejnych usług są drastycznie różne (nie można np. porównać wydatku na ucznia do wydatku na m³ wody).

Ostatnia kwestia, która brana jest pod uwagę przy kształtowaniu danych publikowanych przez statystykę publiczną, odnosi się do spójności danych, czyli możliwości łączenia danych z różnych badań. „U podstaw braku spójności statystyk powstałych na bazie różnych źródeł, zwłaszcza na podstawie badań statystycznych o odmiennym charakterze i/lub częstotliwości, mogą leżeć różne podejścia, klasyfikacje i normy metodologiczne. Stąd też podobna jest zawartość raportu jakości dla obu tych komponentów. Analiza spójności obejmuje zbadanie związków integracyjnych badania z innymi badaniami”¹¹². W SMUP łączenie danych z różnych badań jest podstawą tworzenia wielu wskaźników. Na etapie projektowania wskaźników o tę spójność dbały w projekcie SMUP poszczególne grupy robocze pracujące nad opracowaniem wskaźników dla kolejnych obszarów, a dodatkowo grupa metodologii, która była odpowiedzialna za zapewnienie spójności między poszczególnymi obszarami.

Opisane powyżej działania, jakie podejmowane są w ramach zbierania i udostępniania danych przez statystykę publiczną są wyrazem realizacji wymagań dotyczących jakości danych statystycznych. Jakość w statystyce publicznej oparta jest na definicji jakości Europejskiego Systemu Statystycznego i określona jest na podstawie sześciu kryteriów.

Tabela 10. Kryteria jakości w statystyce publicznej.

Nazwa kryterium jakości	Opis kryterium jakości
Użyteczność	Dostosowanie zakresu udostępnianych informacji do rzeczywistych potrzeb użytkowników
Dokładność	Zapewnienie dokładności informacji wyrażającej się maksymalnym zbliżeniem prezentowanych wyników badań do faktycznego stanu badanych zjawisk
Terminowość i punktualność	Rozumiana zarówno jako maksymalne skrócenie czasu, jaki upływa od momentu przeprowadzenia badania do momentu udostępnienia jego wyników, jak i ścisłe przestrzeganie przyjętych terminów udostępniania danych
Dostępność i przejrzystość	Zapewnienie łatwego dostępu do informacji oraz zapewnienie użytkownikom niezbędnych wyjaśnień i komentarzy ułatwiających zrozumienie treści prezentowanych informacji

¹¹² *Ibidem*, str. 14.

Nazwa kryterium jakości	Opis kryterium jakości
Porównywalność	Konsekwentne przestrzeganie ustalonych, zarówno w ramach krajów, jak i w skali międzynarodowej definicji pojęć i klasyfikacji
Spójność	Zdolność statystyki do zastosowania wtórnego tj. wiarygodnej zmiany jej konfiguracji na różne sposoby i dla różnych zastosowań

Źródło: opracowanie na podstawie T. Walczak; *Podstawowe standardy jakości statystyki publicznej*; https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/667/1/1/poz_podstaw_stand_jakosci_statyst_publicz.pdf (dostęp 11.11.2020).

ROZDZIAŁ 4

ANALIZA STATYSTYCZNA WSKAŹNIKÓW SMUP

dr hab. Agnieszka Kopańska



WPROWADZENIE

System SMUP prezentuje wskaźniki pozwalające ocenić różne usługi publiczne w każdej jednostce samorządu terytorialnego (JST) szczebla gminnego lub powiatowego – w zależności od tego, który szczebel samorządu jest odpowiedzialny za dostarczenie tych usług. Istotną częścią analizowanych w SMUP usług dotyczy gmin. Innymi słowy, możemy w SMUP znaleźć informacje dla każdej gminy w Polsce oraz miasta na prawach powiatu, a więc dla niemal 2,5 tysiąca jednostek. W przypadku usług realizowanych przez samorządy powiatu dane odnoszą się do niemal 400 powiatów ziemskich wraz z miastami na prawach powiatu. Dla każdego wskaźnika wyznaczonego na potrzeby SMUP można znaleźć wskazówki interpretacyjne, które mówią, w jaki sposób odczytywać np. wzrost jego wartości. Jednak, aby można było w pełni ocenić konkretną wartość wskaźnika dla danego samorządu, potrzebne jest zestawienie go z wartościami tego wskaźnika z innych samorządów lub porównanie zmian wartości tego wskaźnika w czasie. Takie porównywanie jest podstawą benchmarkingu, który jak zostało pokazane we wcześniejszej części podręcznika, jest jedną z metod wspierających zarządzanie usługami publicznymi, która przyświecała powstaniu SMUP. Poprawne przeprowadzenie porównania wymaga zastosowania we właściwy sposób i właściwie dobranych metod statystycznych. Niniejsza część podręcznika ma na celu wyjaśnienie zasad odczytywania i wnioskowania z miar statystycznych prezentowanych na stronie SMUP. Z założenia nie jest to kompendium wiedzy o analizach statystycznych, a jedynie krótki przewodnik po tych analizach, które są dostępne domyślnie na stronach internetowych SMUP.

4.1. WSKAŹNIKI – DLA JAKICH JEDNOSTEK PORÓWNYWAĆ

Jak zostało powiedziane prezentowane wskaźniki SMUP odnoszą się do każdej gminy lub powiatu w Polsce. Teoretycznie zatem możemy porównać wartość wskaźnika dla wybranej jednostki samorządu danego szczebla z wszystkimi pozostałymi jednostkami tego szczebla w Polsce. Zgodnie z językiem statystyki w przypadku SMUP wszystkie jednostki samorządu terytorialnego stanowią populację statystyczną, a każda z JST jest jednostką statystyczną. Na stronie SMUP znaleźć możemy podstawowe miary statystyczne (średnią, medianę, kwartyle, minimum i maksimum¹¹³) pokazujące wskaźnik dla wybranej JST na tle samorządów w całym kraju.

Jednak należy mieć świadomość z ogromnego zróżnicowania wewnątrz tak zdefiniowanej populacji. Może to w praktyce utrudniać porównywanie jednostek dla celów zarządczych. Można tu posłużyć się prostym przykładem z innej dziedziny. Wyobraźmy sobie, że chcemy porównać wzrost mieszkańców danej miejscowości. Każdy mieszkaniec jest jednostką statystyczną, a wszyscy stanowią populację statystyczną. Jednak w takiej populacji mamy zarówno dzieci (w tym te najmłodsze), jak i dorosłe osoby. Jest oczywiste, że dzieci są niższe niż dorośli, zatem wspólne analizowanie całej populacji wprawdzie nie jest błędne, ale może utrudniać wnioskowanie o tym, czy osoba o danym wzroście jest tak naprawdę niska, czy wysoka. W przypadku analizy wzrostu powinniśmy porównywać osoby dorosłe z dorosłymi, a dzieci w podobnym wieku między sobą. Zatem dobór populacji, która będzie stanowić przedmiot naszych analiz, powinien być oparty na pewnych kryteriach, które zapewnią, że analizujemy podobne jednostki statystyczne (w statystyce tym kryterium są tzw. cechy stałe, zgodnie z nazwą są to cechy, które są takie same/podobne między jednostkami w populacji). W zależności od doboru tych kryteriów możemy wyróżniać różne populacje (w przykładzie odnoszącym się do wzrostu mieszkańców obok wieku jako kryterium doboru populacji może być płeć). Wiedza jakie są kryteria doboru populacji, jest ważna dla właściwego wyciągania wniosków z analizy. Pomaga ona zrozumieć czy na wysokość analizowanego wskaźnika w danym samorządzie, na tle innych JST w wybranej populacji, wpływają czynniki o charakterze obiektywnym, niezależnym od władz lokalnych czy też takie, na które decydenci mają wpływ¹¹⁴. Jednocześnie warto jest prowadzić analizy w różnych populacjach dobieranych na podstawie różnych kryteriów (cech stałych) co pozwala na wielostronną analizę i lepsze zrozumienie badanego zjawiska.

¹¹³ Wyjaśnienie jak należy rozumieć te pojęcia zostanie zaprezentowane w dalszej części tego rozdziału.

¹¹⁴ Por. również rozważania o wskaźnikach kontekstowych.

Na stronie SMUP obok prezentacji JST na tle całego kraju możliwa jest domyślnie prezentacja:

- JST na tle JST tego samego rodzaju administracyjnego w całej Polsce.
- Gminy na tle innych gmin z danego powiatu.
- Powiatu na tle innych powiatów z danego województwa.
- Miasta na prawach powiatu na tle miast na prawach powiatu z danego makroregionu.
- Gminy i miasta na prawach powiatu na tle JST z grup porównawczych ustalonych według metodologii ekspertów Związku Miast Polskich (ZMP).

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego o podobieństwie może decydować po pierwsze rodzaj JST. W szczególności należy osobno analizować gminy oraz miasta na prawach powiatu (lub w przypadku usług powiatowych powiaty ziemskie i miasta na prawach powiatu). Miasta na prawach powiatu to jednostki, które zgodnie z przepisami prawa są gminami mającymi status miast na prawach powiatu, co oznacza, że realizują jednocześnie zadania gminne, jak i powiatowe. Dysponują one gminnymi, jak i powiatowymi źródłami finansowania tych zadań. Nie istnieją odrębne przepisy regulujące funkcjonowanie miast na prawach powiatu¹¹⁵. Zatem z punktu widzenia prawa – miasta na prawach powiatu są gminami (o rozszerzonym zakresie zadań). Jednak połączenie zadań i dochodów gminnych oraz powiatowych, a także fakt, że mamy do czynienia z największymi miastami w kraju, sprawia, że ekonomika usług publicznych jest w tych miastach inna niż w pozostałych gminach.

Po pierwsze mamy do czynienia z efektami skali i zakresu związanymi z tym, że usługi i produkty docierają do większej liczby odbiorców. Na przykład średnia liczba uczniów szkół podstawowych uczęszczających do szkół w miastach na prawach powiatu wynosi ponad 14 tys., podczas gdy w pozostałych gminach jest to średnio zaledwie 857 uczniów¹¹⁶. Analizując liczbę odbiorców usług edukacyjnych w miastach na prawach powiatu, trzeba doliczyć również uczniów szkół ponadpodstawowych czy szkół specjalnych. Większa liczba odbiorców będzie wpływać na wskaźniki efektywności finansowej – będą one w miastach na prawach powiatu niższe. Jest to związane np. z faktem, że koszty stałe (jak administracyjne, czy infrastrukturalne) rozkładają się na większą liczbę produktów, a również następuje specjalizacja.

Z drugiej strony w największych ośrodkach miejskich pojawiają się problemy niewystępujące lub mające mniejszą skalę w przypadku mniejszych gmin – jak na przykład konieczność koordynacji złożonych sieci komunikacji miejskiej czy większa skala zapotrzebowania na mieszkania socjalne i komunalne. Zatem niektóre usługi w miastach na prawach powiatu mają inny wymiar ilościowy ze względu na większe zapotrzebowanie na nie. Oznacza to, że porównywanie

¹¹⁵ Wyjątkiem jest Warszawa, której ustrój opisuje Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361). Jednak również w tej ustawie Warszawa jest określana jako gmina mająca status miasta na prawach powiatu, a szczegółowe regulacje odnoszą się do stołecznego charakteru miasta i wynikających z tego zobowiązań, a również do organizacji i podziału administracyjnego Warszawy.

¹¹⁶ Wyliczenia dla roku 2018.

miast na prawach powiatu z pozostałymi gminami lub powiatami może utrudniać wyciąganie wniosków o tym, czy analizowany wskaźnik dla danej jednostki jest właściwej wielkości.

Wśród pozostałych gmin rozróżnia się gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Jest to podział formalny, oparty na kryterium administracyjnym odnoszącym się do administracyjnej definicji miasta – a więc miejscowości posiadającej prawa miejskie, bądź status miasta nadany w trybie określonym odpowiednimi przepisami:

- gminy miejskie, których granice pokrywają się z granicą miasta tworzącego gminę;
- gminy miejsko-wiejskie, w których skład wchodzi zarówno miasta w granicach administracyjnych, jak i obszary poza granicami miast;
- gminy wiejskie, które na swoim obszarze nie posiadają miast.

Jednak również w tym podziale można wskazać decydujące o ekonomice usług publicznych wewnętrzne podobieństwa między jednostkami samorządu danego rodzaju oraz różnice w stosunku do pozostałych grup. Pierwszym jest ponownie liczba odbiorców usług. Nawiązując do przykładu z edukacji – w gminach miejskich średnio kształciło się w szkołach podstawowych ponad 2 tys. uczniów, w miejsko-wiejskich około 1,14 tys. a w wiejskich 560. Inne różnice to np. charakter zabudowy, gęstość zaludnienia czy rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej na terenie JST.

Jednocześnie należy mieć świadomość, że wewnątrz wskazanych rodzajów administracyjnych gmin, w tym miast na prawach powiatu, istnieją istotne różnice mogące wpływać w sposób obiektywny na analizowane wymiary usług publicznych. Stąd w SMUP zaproponowano podział JST na populacje wyznaczone w sposób nieco bardziej skomplikowany.

SMUP daje również domyślną możliwość porównania wartości wskaźników w analizowanej JST z jednostkami tego samego szczebla w najbliższym sąsiedztwie – w przypadku gmin – w powiecie, w przypadku powiatów – w województwie, a w przypadku miast na prawach powiatu z miastami z tego samego makroregionu. Tak dobrane populacje z jednej strony są intuicyjne i rzeczywiście charakteryzują się wieloma jednorodnymi cechami związanymi ze specyfiką społeczno-gospodarczą czy środowiskową danego obszaru. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że tak zdefiniowana populacja „sąsiednich jednostek” jest niewielka, a zatem porównanie powinno uwzględniać nie tyle średnie czy mediany w takiej populacji (co zostanie dokładniej wyjaśnione w dalszej części tego rozdziału), co wielkości dla każdej sąsiedniej jednostki. W analizie powinno się również uwzględnić wskaźniki kontekstowe, które pozwolą lepiej zrozumieć czy widoczne różnice wartości wskaźników monitorujących dla każdej z jednostek są wynikiem obiektywnych przyczyn (np. wynikających ze zróżnicowania liczby ludności lub gęstości zaludnienia) czy wynikają z decyzji zarządczych lokalnych władz, a więc można na ich wielkość wpływać poprzez te decyzje.

4.2. PODSTAWOWE MIARY STATYSTYCZNE – JAK JE INTERPRETOWAĆ

Pokazanie wskaźnika usługi na tle wartości wskaźników w innych jednostkach wybranych jako populacja oznacza, że otrzymujemy od kilku do kilkuset liczb (dla każdej jednostki z populacji). Pomocnymi narzędziami dla oceny czy w interesującej nas gminie wybrany wskaźnik jest na podobnym/różnym poziomie w porównaniu z pozostałymi jednostkami są miary statystyczne. W SMUP domyślnie wyświetlanych jest kilka podstawowych miar – średnia, mediana, kwartyl.

Jedną z najbardziej popularnych miar statystycznych jest średnia (a dokładniej średnia arytmetyczna). Wyliczana jest ona stosunkowo prosto jako iloraz sumy wartości dla wszystkich badanych jednostek (w naszym przypadku sumowane są wskaźniki) oraz liczby obserwacji (liczby jednostek w populacji), można to zapisać przy pomocy następującego wzoru:

Wzór 1. Wzór na średnią arytmetyczną.

$$\bar{x} = \frac{x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n}{n}$$

gdzie

\bar{x} – średnia arytmetyczna

x_1, x_n – wartości pojedynczych obserwacji (wskaźników)

n – liczba obserwacji

Poniższa tabela pokazuje przykładowe wyliczenie średniej arytmetycznej dla jednego ze wskaźników SMUP.

Tabela 11. Przykład obliczenia średniej arytmetycznej – „dochody gmin z podatku od nieruchomości per capita” w gminach powiatu bełchatowskiego w roku 2018.

	Nazwa gminy	Dochody z podatku od nieruchomości <i>per capita</i>
1	Bełchatów (1)	434.38
2	Bełchatów (2)	679.37
3	Drużbice (2)	288.19
4	Kleszczów (2)	22 853.70
5	Kluki (2)	543.72
6	Rusiec (2)	865.03

	Nazwa gminy	Dochody z podatku od nieruchomości <i>per capita</i>
7	Szczerców (2)	2 369.49
8	Zelów (3)	350.89
	SUMA	28 384.77
	średnia	28 384.77 /8=3 548.10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Tak wyliczone wartości średniej znajdziemy np. w interfejsie podstawowym SMUP na wykresach pokazujących wskaźnik gminy na tle innych gmin w powiecie, czy na wykresie zbierającym informacje dla całej Polski.

Łatwość wyliczenia, a również fakt, że miara ta wydaje się intuicyjnie mówić o wartości przeciętnej (ani za wysokiej, ani za niskiej) jest niewątpliwie przyczyną wspomnianej powyżej popularności. Jednak w praktyce informacja, jaką daje tak wyliczona średnia może być myląca.

Pierwszą wadą średniej jest fakt, że na jej wysokość bardzo silnie wpływają wartości krańcowe. Innymi słowy, jeśli w naszej populacji jedna lub kilka obserwacji przyjmuje nietypową wartość – bardzo wysoką lub bardzo niską – ta odstająca wartość silnie oddziałuje na średnią arytmetyczną. Podany powyżej przykład dla gmin z powiatu bełchatowskiego dobrze obrazuje ten problem. Wyliczona zgodnie ze wzorem średnia ma wartość wyższą niż wartości wskaźnika dla wszystkich gmin w naszej populacji poza Kleszczowem. Nie jest tymczasem prawdziwe stwierdzenie, że dochody tych pozostałych gmin są szczególnie niskie (choć są poniżej średniej) to raczej dochody Kleszczowa są wyjątkowo wysokie. Ten problem będzie nieco mniej dotkliwy, gdy populacja jest większa. Na przykład średni dochód z podatku od nieruchomości per capita dla wszystkich (174) gmin województwa łódzkiego wynosi 620,46 zł i 35 gmin ma większe dochody per capita niż średnia, a w powiecie bełchatowskim obok Kleszczowa wyższe dochody mają kolejne dwie gminy. Jednak nadal większość gmin (zarówno w całym województwie, jak i w powiecie) ma mniejszą wartość wskaźnika niż tak wyliczona średnia. Gdyby w obu przypadkach nie brać Kleszczowa pod uwagę, średnia wyniesie 790,15 zł dla powiatu bełchatowskiego i 491,94 zł dla województwa łódzkiego, a więc będą to zdecydowanie niższe wartości niż wtedy gdy Kleszczów jest uwzględniany w wyliczeniach.

Kolejną wadą średniej arytmetycznej jest fakt, że najczęściej przyjmuje ona wartości ułamkowe. W przypadku większości prezentowanych w SMUP wskaźników nie jest to problem, gdyż z założenia ułamki są tu dopuszczalne. Jednak np. fakt, że w gminach powiatu bełchatowskiego mieszka średnio 14122,625 mieszkańca nie oznacza przecież, że w rzeczywistości ten kawałek mieszkańca (0,625) występuje.

Trzecia wada średniej arytmetycznej związana jest z tym, że przy jej wyliczeniu każda obserwacja jest tak samo ważna. Nie możemy w szczególności traktować średniej arytmetycznej jako przeciętnej jakości czy ilości usługi publicznej,

jaka trafia do mieszkańców wielu gmin np. w powiecie, czy w województwie. Abyśmy w ten sposób mogli interpretować, średnią większą wagę należałoby przypisać gminom, gdzie mieszkańców jest więcej. Rozwiązaniem tego problemu jest tzw. średnia ważona. W przypadku SMUP uwzględniana jest szczególna odmiana średniej ważonej, gdzie znaczenie (waga) poszczególnych jednostek (w naszym przypadku wskaźników wyliczonych dla pojedynczych gmin) jest zgodna z proporcją wartości, które są w mianowniku wskaźnika. Czyli w przykładzie dochodów z podatku od nieruchomości per capita – a więc wskaźniku, który ma w mianowniku liczbę mieszkańców, wagą jest proporcja mieszkańców danej gminy w stosunku do liczby mieszkańców całej populacji. Ten typ średniej ważonej dla wskaźników będących ułamekami można policzyć jako iloraz sumy liczników i sumy mianowników wskaźników dla każdej gminy:

Wzór 2. Wzór na średnią ważoną mianownikiem wskaźnika liczonego jako iloraz zmiennych a i b.

$$\frac{\bar{a}}{\bar{b}} = \frac{a_1 + a_2 + a_3 + \dots + a_n}{b_1 + b_2 + b_3 + \dots + b_n}$$

gdzie:

$\frac{\bar{a}}{\bar{b}}$ – średnia ważona wskaźnika wyliczonego jako ułamek zmiennych a/b

a_1, a_n – wartości liczników wskaźnika

b_1, b_n – wartości mianowników wskaźnika

Poniższa tabela pokazuje przykład wyliczonej przy użyciu tego wzoru średniej.

Tabela 12. Przykład wyliczenie średniej ważonej mianownikiem dla wskaźnika „dochody gmin z podatku od nieruchomości per capita” w gminach powiatu bełchatowskiego w roku 2018.

Nazwa gminy	Dochody z podatku od nieruchomości	Liczba mieszkańców	Dochody z podatku od nieruchomości <i>per capita</i>
Bełchatów (1)	25 060 924.09	57 694	434.38
Bełchatów (2)	7 717 618.83	11 360	679.37
Drużbice (2)	1 498 301.34	5 199	288.19
Kleszczów (2)	138 676 234.41	6 068	22 853.70
Kluki (2)	2 362 467.86	4 345	543.72
Rusiec (2)	4 433 295.64	5 125	865.03
Szczerców (2)	19 344 518.03	8 164	2 369.49

Nazwa gminy	Dochody z podatku od nieruchomości	Liczba mieszkańców	Dochody z podatku od nieruchomości <i>per capita</i>
Zelów (3)	5 272 514.89	15 026	350.89
SUMA	204 365 875.09	112 981	
Średnia ważona			204 365 875.09/112 981=1 808.85

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Warto zauważyć, że tak wyliczona średnia nadal jest nieco zawyżona przez wartość wskaźnika dla Kleszczowa, jednak ze względu na mniejszą liczbę mieszkańców Kleszczowa niż kilku innych gmin waga obserwacji dla Kleszczowa jest nieco mniejsza. W SMUP w ten sposób są wyliczane wartości wskaźników gminnych dla poziomu powiatowego. Innymi słowy, kiedy dla wskaźnika wyznaczonego dla gmin wpisujemy powiat, województwo czy całą Polskę otrzymamy tak wyliczoną wartość wskaźnika.

Kolejnymi miarami statystycznymi, które można znaleźć na stronie SMUP są mediana i kwartyle. Mediana nazywana jest inaczej wartością środkową – zgodnie z nazwą jest to wartość reprezentująca środek wartości w populacji. Połowa populacji przyjmuje wartości niższe niż mediana, a druga połowa wyższe. Aby obliczyć medianę należy uporządkować obserwacje od najmniejszych do największych. Jeśli nasza populacja składa się z nieparzystej liczby jednostek – ta obserwacja, która jest w połowie tak ułożonej populacji, jest właśnie medianą, w przypadku parzystej liczby jednostek w populacji – mediana jest średnią dwu środkowych jednostek. Sposób wyznaczenia mediany pokazuje poniższy przykład.

Tabela 13. Przykład wyznaczenia mediany dla wskaźnika „dochody gmin z podatku od nieruchomości *per capita*” w gminach powiatu bełchatowskiego w roku 2018.

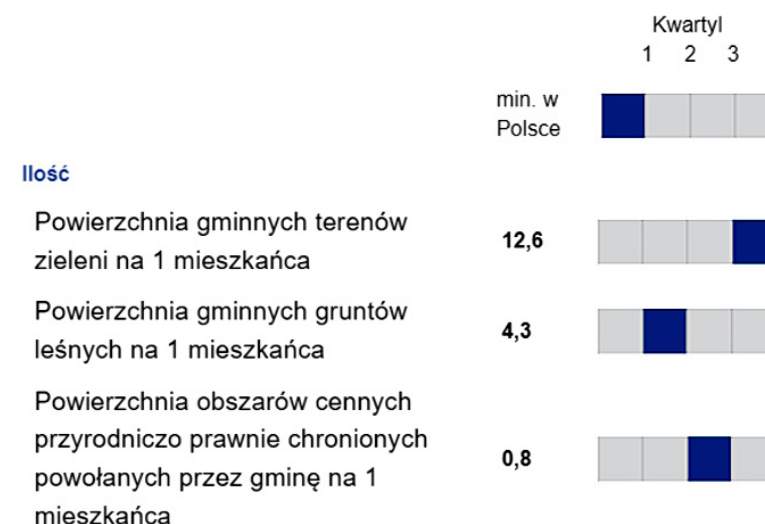
	Nazwa gminy	Dochody z podatku od nieruchomości <i>per capita</i>
1	Drużbice (2)	288.19
2	Zelów (3)	350.89
3	Bełchatów (1)	434.38
4	Kluki (2)	543.72
5	Bełchatów (2)	679.37
6	Rusiec (2)	865.03
7	Szczerców (2)	2 369.49
8	Kleszczów (2)	22 853.70
	MEDIANA	(543,72+679,37)/2=611,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Mediana pokazuje zatem popularnie rozumianą „przeciętną”, a więc wartość ani wysoką, ani niską w danej populacji. W przeciwieństwie do średniej arytmetycznej mediana jest odporna na wartości skrajne. Warto zauważyć, że niezależnie od tego, jakie konkretnie wartości przyjmowałyby największe lub najmniejsze wskaźniki w naszym przykładzie wynik wyznaczenia mediany będzie taki sam. Jednocześnie warto zestawiać tę miarę ze średnią arytmetyczną, po pierwsze można dzięki temu zorientować się z jakimi typami skrajności mamy do czynienia w rozkładzie wartości w populacji. W przypadku gdy mediana jest większa niż średnia – mamy do czynienia z silnymi skrajnościami po stronie najmniejszych wartości w populacji, gdy mediana jest mniejsza od średniej – mamy do czynienia z silnymi skrajnościami wśród najwyższych wartości w populacji. Z tą sytuacją mamy do czynienia w przykładzie dotyczącym dochodów z podatku od nieruchomości *per capita* w powiecie bełchatowskim. Mediana tego wskaźnika wynosi 611,54 zł jest niższa niż średnia arytmetyczna wynosząca 3 548.10 zł, a przyczyną „zawyżonej” wartości średniej jest fakt wyjątkowo wysokiej wartości wskaźnika dochodów w Kleszczowie.

W SMUP można znaleźć informacje zestawiające wartość wskaźnika dla danej jednostki z medianą dla całej populacji gmin wraz z miastami na prawach powiatu w Polsce, a również z wartością pierwszego i trzeciego kwartyla.

Rysunek 3. Prezentacja kwartyli i mediany dla wskaźników usługi w interfejsie podstawowym SMUP.



Źródło: Raport Usługi Publicznej wygenerowany w interfejsie podstawowym SMUP.

Kwartyle są wyznaczone w podobny sposób jak mediana (mediana jest drugim kwartylem – oznaczona jest na powyższym rysunku cyfrą 2) – a więc po uporządkowaniu populacji od najmniejszej do największej wartości wskaźnika. Pierwszy kwartył (oznaczony cyfrą 1 na rysunku) to wartość, w przypadku

której 25% obserwacji ma niższą wartość wskaźnika (a odpowiednio 75% wyższą), natomiast trzeci kwartyl (oznaczony na rysunku cyfrą 3) oznacza, że 75% jednostek w populacji ma niższą wartość wskaźnika a 25% wyższą. Podobnie jak mediana, kwartyle pozwalają nam zrozumieć wartość wskaźnika w analizowanej jednostce na tle populacji. Warto zwrócić uwagę na fakt, że między pierwszym a trzecim kwartylem znajduje się połowa analizowanej populacji. Zatem wartość wskaźnika dla danego samorządu poniżej pierwszego lub powyżej trzeciego kwartyla, jest sygnałem o tym, że jesteśmy w grupie odstającej (pozytywnie lub negatywnie) od pozostałych jednostek. W pokazanym powyżej przykładzie wskaźniki ilości dla analizowanej jednostki są powyżej 3 kwartyla w odniesieniu do pierwszego wskaźnika, między pierwszym kwartylem a medianą w odniesieniu do drugiego wskaźnika oraz między medianą a trzecim kwartyłem w odniesieniu do trzeciego wskaźnika. Oznacza to, że na terenie tej konkretnej gminy jest więcej terenów zieleni gminnej niż w większości pozostałych gmin w Polsce. Gmina ta oferuje jednak nieco mniej gminnych terenów leśnych niż połowa innych polskich gmin. W przypadku gminnych terenów prawnie chronionych na terenie analizowanej gminy ich ilość jest większa niż w ponad połowie innych gmin.

Jednocześnie należy pamiętać, aby informację o wielkości wskaźnika w analizowanej gminie zestawzić z danymi o medianie, średniej, a również o minimum i maksimum tego wskaźnika. Na przykład wskaźnik „Udział powierzchni gminnych terenów zieleni w powierzchni danej jednostki samorządu terytorialnego” przyjmuje wartość zero w minimum, pierwszym kwartylu, a również w medianie (por. kolejny rysunek).

Rysunek 4. Udział powierzchni gminnych terenów zieleni w powierzchni danej jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r. – prezentacja podstawowych statystyk dla wskaźnika w SMUP (interfejs podstawowy).



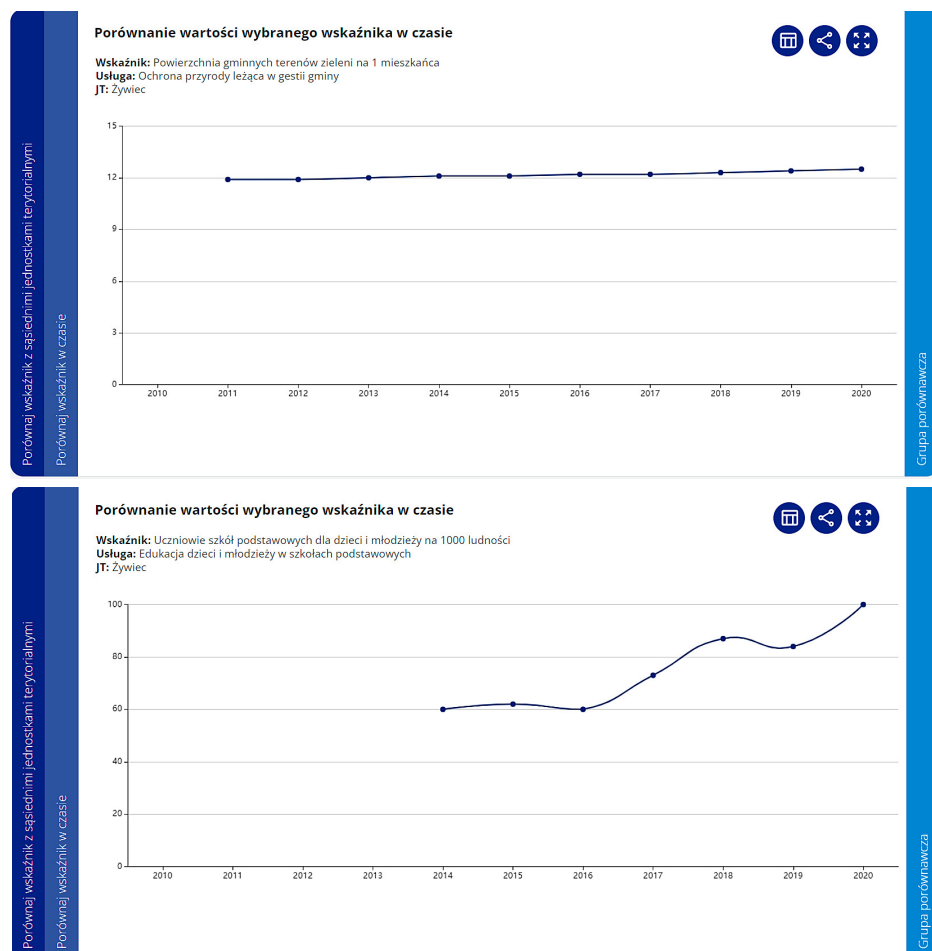
Źródło: Strona interfejsu podstawowego SMUP.

Oznacza to, że w co najmniej połowie gmin w Polsce nie ma żadnych gminnych terenów zieleni, zatem fakt, że dla jakiejś gminy wskaźnik przyjmuje wartość zerową – nie oznacza wcale, że jest to wyjątkowo niska wartość.

4.3. ANALIZA DYNAMIKI – PORÓWNYWANIE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW W CZASIE

Obok porównań wartości wskaźników w wybranej populacji JST na stronie SMUP pokazywane jest również porównywanie wartości wskaźnika dla wybranej JST w przyjętym okresie czasu. Takie zestawienie i porównywanie wartości w czasie określane jest jako analiza dynamiki.

Rysunek 5. Analiza dynamiki – prezentacja zmian w czasie wartości wybranych wskaźników w SMUP (interfejs podstawowy).



Źródło: Strona interfejsu podstawowego SMUP.

Zmiany, jakie w kolejnych latach występują w danym zjawisku (wskaźniku), mogą być wynikiem zmian w zarządzaniu daną usługą, ale mogą również wynikać z przyczyn niezależnych od działań JST. Należy pamiętać, że wartości wskaźników zmieniają się wraz ze zmianami jego składowych i analiza dynamiki wskaźnika powinna być uzupełniona analizą dynamiki jego składowych. Wśród tych składowych są takie, które wynikają z tego, co i jak robi samorząd (jak np. liczba mieszkań komunalnych, ilość dostarczonych m³ wody), ale również takie, na które samorząd ma relatywnie niewielki wpływ. Wśród tych niezależnych od działań JST kwestii należy zwrócić uwagę na zmiany w regulacjach prawnych. Przykładem może być, zmiana organizacji edukacji. Do roku szkolnego 2016/2017 szkoły podstawowe miały uczniów do szóstej klasy, w roku szkolnym 2017/2018 do siódmej, a od roku szkolnego 2018/2019 do ósmej. Zwiększa się zatem liczba, uczniów co oznacza, że np. wskaźnik „Uczniowie szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży na 1000 ludności” po reformie wzrósł (co widać na wcześniejszym rysunku), jednak co jest oczywiste w niewielkim stopniu wynikało to z polityki JST. Te reformy wpływają również na inne wskaźniki, gdzie uwzględniana jest liczba uczniów.

Obok wspomnianych powyżej kwestii regulacji do zjawisk, na które wpływ JST jest niewielki, można zaliczyć zjawiska demograficzne (jak liczba ludności). Na przykład widoczny na pierwszym z wykresów niewielki wzrost gminnych obszarów zieleni na jednego mieszkańca w gminie Żywiec nie wynika wcale z tego, że powierzchnia ta się zmieniła, a z faktu spadającej liczby mieszkańców w gminie (por. poniższa tabela).

Tabela 14. Analiza dynamiki – przykład zmian w czasie wskaźnika „powierzchnia gminnych terenów zieleni na 1 mieszkańca” w gminie miejskiej Żywiec.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba ludności	32508	32449	32363	32169	31967	31875	31770	31575	31496	31194
Powierzchnia gminnych terenów zieleni (ha)	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5
wskaźnik	11.84	11.86	11.90	11.97	12.04	12.08	12.12	12.19	12.22	12.34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Analiza dynamiki w przypadku wartości pieniężnych powinna z kolei uwzględniać fakt utraty wartości pieniądza – jego siły nabywczej – wynikającej z inflacji. Należy rozróżnić zmiany nominalne i realne. Te pierwsze odnoszą się do ilości pieniądza taka, jaka jest (nominalnie) w kolejnych latach – i to one są prezentowane na stronie SMUP, te drugie wymagają uwzględnienia zmian inflacyjnych. Inflacja powoduje, że siła nabywcza pieniądza w kolejnych latach

spada. W warunkach inflacji, gdy np. w pierwszym roku mamy 10 zł, a w drugim znów 10 zł to tak naprawdę (realnie) mamy mniej pieniędzy, bo za te same 10 zł możemy nabyć mniej dóbr i usług. Jeśli np. inflacja wynosi 3%, to w drugim roku powinniśmy mieć 10,03 zł, aby siła nabywcza naszych pieniędzy była taka sama.

$$10\text{zł} + 10\text{zł} \cdot 3\% = 10\text{zł} (1 + 3\%) = 10,03\text{zł} \text{ (obliczenie 1)}$$

Przy niskiej inflacji nie wydaje się to duży problem, ale nawet przy niskiej inflacji problem ten narasta, gdy analizujemy dłuższe przedziały czasu. Przy stałej inflacji na poziomie 3%, aby trzeci rok porównać z pierwszym, powinniśmy złożyć zmiany wartości pieniądza z dwóch lat, czyli wartość dla trzeciego roku musi uwzględniać 3% inflację z roku drugiego. Aby pieniądze miały tę samą siłę nabywczą w trzecim roku analizy, jak w pierwszym, powinniśmy mieć 10,61 zł.

$$10,03 + 3\% \cdot 10,03 = 10,03(1 + 3\%) = 10,61\text{zł} \text{ (obliczenie 2)}$$

Skoro wartość dla drugiego roku (10,03zł) uzyskaliśmy zgodnie z (obliczeniem 1) to (obliczenie 2) możemy zapisać:

$$10(1 + 3\%)(1 + 3\%) = 10(1 + 3\%)^2 = 10,61\text{zł} \text{ (obliczenie 2)}$$

Jeśli analizowany okres wynosi 10 lat (jak widać to na wykresach z SMUP) to oznacza, że w roku dziesiątym analizy przy stałej 3% inflacji, aby mieć kwotę o wartości 10 zł z roku pierwszego analizy będziemy musieli mieć:

$$10 \cdot (1 + 3\%)^9 = 13,05\text{zł} \text{ (obliczenie 3)}$$

Ogólny wzór na przeliczanie wartości pieniądza w czasie, a więc uzyskanie porównywalnych wartości realnych pieniądza można zapisać następująco:

Wzór 3. Obliczenie wartości realnej – pierwszy rok jako rok bazowy.

$$x_n = x_1(1 + r_2)(1 + r_3) \dots (1 + r_n)$$

gdzie

x_n – oznacza wartość pieniądza na koniec roku n

x_1 – wartość pieniądza na koniec pierwszego roku

r_2, r_n – to roczny wskaźnik inflacji odpowiednio w roku drugim, trzecim... roku n

Jeśli chcemy dowiedzieć się ile trzeba było mieć pieniędzy w poprzednich latach, aby ich wartość była porównywalna z tą z roku aktualnego, powyższy wzór możemy przekształcić:

Wzór 4. Obliczenie wartości realnej – ostatni rok jako rok bazowy.

$$x_1 = x_n / (1 + r_2)(1 + r_3) \dots (1 + r_n)$$

Najpopularniejszym wskaźnikiem inflacji jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (dostępny na stronie GUS). Można dyskutować, czy dla porównywania zmian środków będących w dyspozycji JST jest to najlepszy wskaźnik zmian wartości pieniądza w czasie. Niemniej przyjmując, że samorządy podobnie jak inne podmioty w gospodarce muszą kupować różne dobra i usługi, a jednocześnie istotna część samorządowych wydatków związana jest z wynagrodzeniami i świadczeniami społecznymi, jest to dobre przybliżenie zmian siły nabywczej samorządowych budżetów. Poniższa tabela pokazuje, jak będzie różnić się zmiana wartości wskaźnika „dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca” w zależności od tego, czy bierzemy pod uwagę zmianę nominalną, czy realną.

Tabela 15. Analiza dynamiki – przykład zmian nominalnych i realnych wskaźnika „dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca” w gminie miejskiej Żywiec w latach 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wartości nominalne	599.81	694.96	720.96	837.43	787.33	730.34	858.72	903.78	909.91	949
Wartości realne	683.59	759.38	759.68	874.54	822.22	769.63	910.37	939.36	930.84	949

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDL oraz wskaźników inflacji dostępnych na stronie <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja/> jako rok bazowy przyjęto rok 2019.

Analizę dynamiki można pokazywać na wykresach lub tabelach, na których jak powyżej pokazane są wartości dla kolejnych lat. Jednak często chcemy porównać wartości wskaźników między bazowym (pierwszym) rokiem analizy a ostatnim lub zmiany rok do roku. W tym celu można wyliczyć wartość zmiany, a więc różnicę wartości wskaźnika w danym roku i w roku poprzednim (lub roku bazowym). Tak obliczona zmiana określana jest jako zmiana bezwzględna. Obok tego często prezentowane są zmiany względne – zmianę bezwzględną dzielimy przez wartość wskaźnika w roku poprzednim (lub bazowym). Posługiwanie się zmianami względnymi jest dość popularne, pozwala na analizowanie procentowych zmian danego zjawiska (po przemnożeniu przez 100%). Kolejna tabela pokazuje przykład wyliczenia wskaźników dynamiki względnych i bezwzględnych.

Tabela 16. Analiza dynamiki – przykład zmian bezwzględnych i zmiennych wskaźnika „dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca” w gminie miejskiej Żywiec w latach 2010-2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zmiany wartości nominalnych									
Zmiana bezwzględna rok do roku	95.15	26	116.47	-50.1	-56.99	128.38	45.06	6.13	39.4
Zmiana względna rok do roku	16%	4%	16%	-6%	-7%	18%	5%	1%	4%
Zmiana bezwzględna wobec roku bazowego (2010)	95.15	121.15	237.62	187.52	130.53	258.91	303.97	310.1	350
Zmiana względna wobec roku bazowego (2010)	16%	20%	40%	31%	22%	43%	51%	52%	58%
Zmiany wartości realnych									
Zmiana bezwzględna rok do roku	75.79	0.3	114.86	-52.32	-52.59	140.74	28.99	-8.52	18.5
Zmiana względna rok do roku	11%	0%	15%	-6%	-6%	18%	3%	-1%	2%
Zmiana bezwzględna wobec roku bazowego (2010)	75.79	76.09	190.95	138.63	86.04	226.78	255.77	247.25	266
Zmiana względna wobec roku bazowego (2010)	11%	11%	28%	20%	13%	33%	37%	36%	39%

Zestawione w tabeli informacje pozwalają na dość szczegółową analizę dynamiki analizowanego wskaźnika. W tych zestawieniach widać również, jak różnić się będą szczegółowe wnioski, gdy w przypadku wartości pieniężnych patrzemy na zmiany nominalne i realne. Na przykład, powyższa tabela pokazuje, że rok do roku największa zmiana nastąpiła w 2016 r., kiedy to dochody z podatku od nieruchomości per capita wzrosły o 128,38 zł w wymiarze nominalnym i 140,74 zł w wymiarze realnym, w obu przypadkach oznacza to wzrost o 18%. W 2019 r. dochody te były nominalnie o 350 zł wyższe niż w 2010 r., realnie była to różnica 266 zł (w złotych na rok 2019). Oznacza to zmianę o odpowiednio 58% w wielkościach nominalnych i 39% realnie.

Zastosowanie i opisywanie w porównaniach zmian względnych lub bezwzględnych powinno uwzględniać jednostki w jakich wyrażony jest wskaźnik. Jeśli analizujemy wskaźnik, który sam ma wymiar procentowy, w przypadku zmian bezwzględnych powinniśmy mówić o zmianie o określoną liczbę punktów procentowych – co się oznacza pp. (np. wzrost udziału gminnych terenów zielonych w powierzchni gminy z 2% do 3% oznacza, że nastąpił wzrost o 1pp). Natomiast w wymiarze bezwzględnym nastąpił wzrost o 50% (1/2).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDL oraz wskaźników inflacji dostępnych na stronie <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja/> jako rok bazowy przyjęto rok 2019.

4.4. KORELACJA A RELACJA PRZYCZYNOWO-SKUTKOWA

Analiza wskaźników proponowanych w SMUP jak pokazano wymaga dobrego zrozumienia, od czego wartość tych wskaźników oraz tworzących je zmiennych zależy. Powyżej była mowa o tym, że wartość tych wskaźników może być związana ze zjawiskami zależnymi bądź niezależnymi od samego samorządu. Fakt, że analizowany przez nas wskaźnik rośnie (bądź spada) razem z rosnącą wartością jakiejś innej zmiennej oznacza, że mamy do czynienia z korelacją (dodatnią bądź ujemną) wskaźnika i tej zmiennej. Jednak fakt istnienia takiej relacji nie musi oznaczać, że zmienna ta wpływa na analizowany wskaźnik – czyli, że istnieje relacja przyczynowo-skutkowa, a więc sytuacja, gdy w wyniku wzrostu zmiennej następuje wzrost (lub spadek) wskaźnika. Istnienie korelacji między analizowanym wskaźnikiem (y) a zmienną (x) niekoniecznie oznacza, że y zmienia się w związku ze zmianą x, a może oznaczać, że:

1. Istnieje jakaś inna zmienna (z), która wpływa zarówno na wskaźnik y, jak i na zmienną x, co ostatecznie prowadzi do istniejącej korelacji między y i x, ale nie oznacza bezpośredniej zależności wartości y od x.
2. Istnieje zależność przyczynowo-skutkowa – ale to y wpływa na x, a nie odwrotnie.
3. Widoczna korelacja jest przypadkowa.

Powyższe sytuacje zostaną zobrazowane na kilku przykładach.

Do oceny istnienia siły, a również kierunku korelacji służą współczynniki korelacji, np. współczynniki korelacji r Pearsona¹¹⁷. Przyjmuje on wartości od -1 do 1, gdzie -1 oznacza pełną korelację, wartość zero oznacza brak korelacji. Wartość ujemna współczynnika korelacji oznacza, że wraz ze wzrostem jednej wartości druga spada, a dodatnia wartość oznacza, że obie jednocześnie rosną bądź spadają. Siłę korelacji przyjmuje się następująco (gdzie |r| to wartość bezwzględna z r):

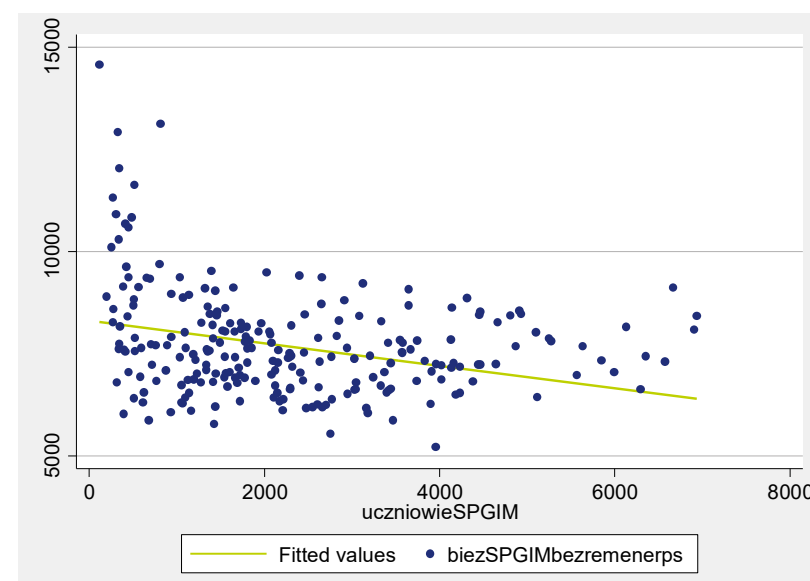
- 0,0 < |r| ≤ 0,1 – bardzo słaba korelacja (w zasadzie brak korelacji),
- 0,1 < |r| ≤ 0,3 – korelacja słaba,
- 0,3 < |r| ≤ 0,5 – korelacja przeciętna,
- 0,5 < |r| ≤ 0,7 – korelacja wysoka,
- 0,7 < |r| ≤ 0,9 – korelacja bardzo wysoka,
- 0,9 < |r| < 1,0 – korelacja niemal pełna.

Podawany był powyżej kilkakrotnie przykład rosnących korzyści skali – prawidłowość, że wydatki na jednostkę produktu maleją wraz ze wzrostem liczby

¹¹⁷ Szczegółowa analiza sposobu obliczania tych współczynników i rodzajów współczynników korelacji wybiega poza zakres tego opracowania

wyprodukowanych produktów¹¹⁸. Istnienie tej prawidłowości wynika z ugruntowanych w ekonomii analiz całkowitych kosztów przeciętnych, zatem zależność ta ma charakter relacji przyczynowo-skutkowej. Matematycznie możemy to opisać przy pomocy funkcji $y=f(x)=ax+b$ – co oznacza, że wartość y zależy w sposób liniowy od wartości x (jest funkcją x). Korzyści skali i malejące przeciętne koszty całkowite wskazują na to, że współczynnik a powinien przyjmować wartości ujemne. Analiza dokładnego kształtu tej zależności (a więc wyznaczenie a oraz b) w statystyce dokonuje się przy użyciu analizy regresji liniowej. Należy podkreślić, że w analizie realnych zjawisk wyznaczona w ten sposób funkcja jest tylko przybliżeniem rzeczywistości, a prawdziwe obserwacje „układają się wokół” tak wyznaczonej funkcji. Pokazuje to poniższy rysunek, na którym wskaźnik wydatków bieżących na ucznia szkół podstawowych i gimnazjów w gminach miejskich został pokazany jako funkcja liczby uczniów. Korelacja tych dwóch zmiennych pokazanych na rysunku wynosi -0,34, zatem siła tej korelacji jest dość słaba.

Rysunek 6. Analiza zależności – przykład wpływu na wydatki bieżące na szkoły podstawowe i gimnazja per uczeń od liczby uczniów w szkołach. Dane dla gmin miejskich w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z sprawozdania RB28 (o wydatkach gmin) oraz danych o liczbie uczniów – z BDL GUS.

¹¹⁸ Ta prawidłowość wynika z ekonomicznej analizy całkowitych kosztów przeciętnych i działa w odniesieniu do wielu samorządowych usług. Jednak szczegółowe analizy pokazują, że po przekroczeniu pewnej liczby jednostek produkcji mogą pojawić się negatywne efekty skali i koszty całkowite na jednostkę produkcji zaczynają rosnąć, a funkcja całkowitych kosztów przeciętnych ma kształt litery U. To z jakim szczegółowym kształtem funkcji całkowitych kosztów przeciętnych mamy do czynienia wynika z specyfiki tej konkretnej usługi.

W miastach gdzie mieszka więcej ludzi jest też więcej uczniów, ale wyższe są również np. wydatki na dodatki mieszkaniowe. Korelacja między wysokością tych wydatków, a wskaźnikiem wydatków na ucznia wynosi $-0,22$. Jednak na pewno nie możemy oczekiwać, że na wysokość wydatków na dodatki mieszkaniowe wpływa analizowany wskaźnik wydatków na ucznia. Istnienie korelacji jest związane z tym, że wydatki na dodatki, podobnie jak liczba uczniów, zależą od liczby mieszkańców. Jest to zobrazowanie pierwszej z wymienionych wcześniej sytuacji, gdy fakt istnienia korelacji niekoniecznie oznacza istnienie relacji przyczynowo-skutkowej.

Jak powiedziano, korelacja mówi o tym, że analizowane zmienne (y , x) wspólnie rosną lub wraz ze wzrostem jednej zmiennej druga maleje. Korelacja, nie mówi nic o tym, czy i która zmienna wpływa na którą. W podanym przykładzie korelacji wydatków per uczeń (y) i liczby uczniów (x) fakt zależności y od x jest poparty wiedzą i szeregiem analiz. Błędem byłoby odczytanie ujemnej korelacji jako faktu, że im większe wydatki na ucznia tym mniej jest uczniów w gminie.

Istnienie korelacji może być wreszcie zupełnie przypadkowe. W warunkach, gdy opisujemy rzeczywistość liczbami, zaskakująco wiele takich przypadkowych korelacji można znaleźć. Należy jednak z dużą ostrożnością podchodzić do wyciągania wniosków o istnieniu zależności przyczynowo-skutkowej, gdy obserwujemy korelację. Istnienie takiej zależności powinno być poparte wiedzą i znajomością ekonomiki danej usługi publicznej.

ROZDZIAŁ 5

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA SYSTEMU PRZEZ POSZCZEGÓLNYCH INTERESARIUSZY

Grzegorz P. Kubalski

Rafał Rudka

Katarzyna Sekuła

Sławomir Wysocki

5.1. WPROWADZENIE DO KORZYSTANIA ZE SMUP (INTERFEJSY, RAPORTY, GRUPY PORÓWNAWCZE, ITP.)

Katarzyna Sekuła
Rafał Rudka

Jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej jest świadczenie usług publicznych. W ramach tej funkcji organy zaspokajają potrzeby społeczne. Potrzeba poprawy standardu świadczeń usług w Polsce jest cały czas dostrzegalna pomimo długoletniego członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej. Do tej pory brak było narzędzia dedykowanego tylko i wyłącznie w celu analizy oraz poprawy jakości usług publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Europejski Fundusz Społeczny oraz państwo Polskie przeznaczyło środki ze swoich budżetów, aby powstało narzędzie informatyczne zapewniające zintegrowane, wysokiej jakości dane, pozwalające zoptymalizować proces świadczenia usług publicznych. Projekt ten jest realizowany pn. System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP), a czas przeznaczony na jego rozwój i wdrożenie jest zaplanowany od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2023 r.

System Monitorowania Usług Publicznych ma za zadanie dostarczać jednostkom samorządu terytorialnego, przedsiębiorcom oraz społeczeństwu informacje niezbędne do kompleksowej oceny usług świadczonych na poziomie lokalnym. Podstawę tych informacji stanowią zasoby statystyki publicznej oraz dane gromadzone przez administrację w ewidencjach, rejestrach i rozproszonych źródłach. System zawiera wskaźniki prezentowane na poziomie świadczenia usługi (np. na poziomie gminy) oraz wartości agregowane na wyższych poziomach (np. województw). Długofalowym celem budowy SMUP jest optymalizacja świadczenia usług, za których dostarczenie odpowiada administracja publiczna, w oparciu o zintegrowane, wysokiej jakości dane¹¹⁹.

Poniższy rozdział poświęcony jest szczegółowej instrukcji, jak poruszać się i korzystać z narzędzia jakim jest SMUP.

Podstawą do zdefiniowania funkcjonalności oferowanych przez SMUP była identyfikacja potencjalnych sposobów korzystania z systemu przez użytkownika zewnętrznego. Założono, że użytkownicy będą wykorzystywać system m.in. poprzez:

- przeglądanie danych o usługach publicznych i informacji objaśniających zagadnienie (opisy),
- wizualizację danych (wskaźników i zmiennych) na wykresach i mapach,

¹¹⁹ <https://smup.gov.pl/ProjektSmup/Smup#> (20.06.2022)

- pobieranie danych i informacji objaśniających, w tym w celu dalszego ich przetwarzania na własnym urządzeniu,
- dokonywanie operacji na danych w ramach systemu (sortowanie, filtrowanie, sumowanie itp.),
- dokonywanie analiz porównawczych z wykorzystaniem benchmarkingu (tj. dla wybranych jednostek terytorialnych o podobnych charakterystykach lub dobranych według indywidualnych ustawień).

SMUP jest przeznaczony zarówno dla osób korzystających z niego w celu pogłębionej analizy usług publicznych (profesjonalistów), jak i tych, które poszukują ogólnej wiedzy na temat tego zagadnienia (opinia publiczna). W celu sprostania odmiennym potrzebom wprowadzono dwa poziomy interfejsy. Interfejs podstawowy jest ukierunkowany na prezentację najważniejszych informacji pozwalających na ogólną ocenę usług publicznych, podczas gdy interfejs zaawansowany umożliwia dokonywanie wszechstronnych analiz z wykorzystaniem wszystkich funkcjonalności systemu.

Pierwsze kroki ze SMUP

System jest dostępny bezpłatnie dla każdego użytkownika, całodobowo – siedem (7) dni w tygodniu, przez szyfrowane połączenie pod adresem <https://smup.gov.pl>. Użytkownik nie potrzebuje mieć hasła i loginu, aby korzystać ze SMUP. Istnieje jednak możliwość rejestracji, która pozwala na zapisywanie efektów swoich analiz i powracania do nich w razie potrzeby. Do korzystania z systemu niezbędne są: połączenie z siecią internetową oraz urządzenie elektroniczne z dostępem do Internetu.

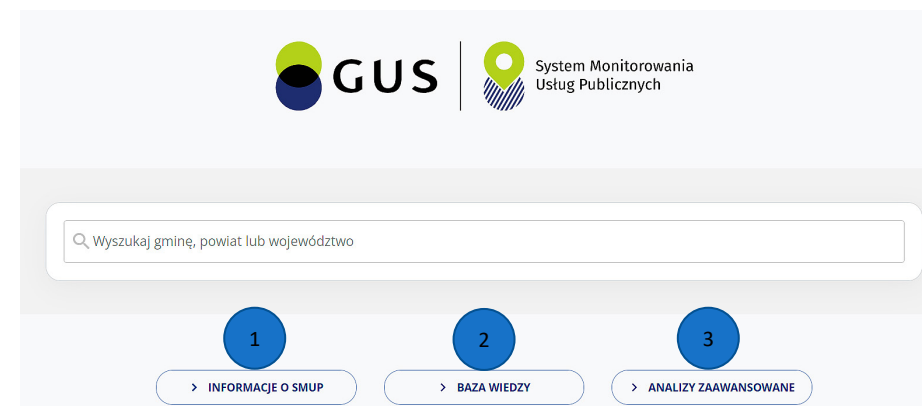
Po przejściu na stronę <https://smup.gov.pl> użytkownik może rozpocząć poznawanie i korzystanie z innowacyjnego Systemu Monitorowania Usług Publicznych. Portal ten umożliwia pracę różnym grupom użytkowników, w zależności od ich potrzeb oraz zaawansowania, więc to Ty decydujesz, czy chcesz skorzystać z podstawowego lub też rozszerzonego interfejsu. Przeglądanie danych o usługach jest intuicyjne. Wskaźniki pozwalają na dokonywanie porównań pomiędzy JST-ami oraz analizowanie zmienności w czasie. Ponadto wskaźniki zostały uzupełnione zestawem wskaźników kontekstowych ukazujących obiektywne uwarunkowania lokalne.

Dane w SMUP pochodzą z baz danych GUS, ministerstw, urzędów centralnych – prowadzonych w ramach sprawozdawczości JST.

Strona startowa SMUP

Podczas pierwszych kroków użytkownik ma możliwość wyboru konkretnej gminy, powiatu lub województwa, dla którego chce przeprowadzić analizę usług – może sprawdzić, jak poszczególne usługi wyglądają np. w Jego gminie/powiecie/województwie lub też jak prezentują się inne JST (Jego sąsiedzi, JST podobne wielkością).

Rysunek 7. Strona główna systemu SMUP.



Poza możliwością wyszukania interesującej JST do analizy, pod tym adresem istnieje również możliwość przejścia do jednej z trzech zakładek:

1. „Informacje o SMUP” – gdzie zamieszczono informacje jaki jest cel projektu, aktualności oraz obszary monitorowane w ramach systemu;
2. „Baza wiedzy” – tutaj znajdują się filmy promocyjno-informacyjne SMUP, informacja o szkoleniach JST z systemu, raport SMUP wraz z załącznikami, zestawy wskaźników dla obszarów takich jak np. edukacja, lokalna polityka społeczna czy kultura i rekreacja oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące systemu;
3. „Analizy zaawansowane” – zakładka ta przenosi odwiedzających do witryny internetowej dla użytkowników – jak sama nazwa wskazuje – zaawansowanych, a więc zainteresowanych dokonaniem pogłębionej analizy usług publicznych.

Skupiając się już tylko i wyłącznie na udostępnianych danych portalu, SMUP jest zbudowany modułowo co oznacza, że mamy do wyboru dwa interfejsy:

1. Podstawowy – zapewniający szybki dostęp z poziomu strony startowej. Jego funkcjonalność skierowana jest do użytkowników poszukujących syntetycznej informacji na temat sytuacji w wybranej jednostce terytorialnej.
2. Rozszerzony – pozwalający na uzyskanie pogłębionej analizy m.in. w układzie analizy wielowskaźnikowej, przestrzennej czy wielookresowej, rozszerzonych o moduł analityczny umożliwiający dokonywanie operacji logiczno-arytmetycznych na zestawie danych.

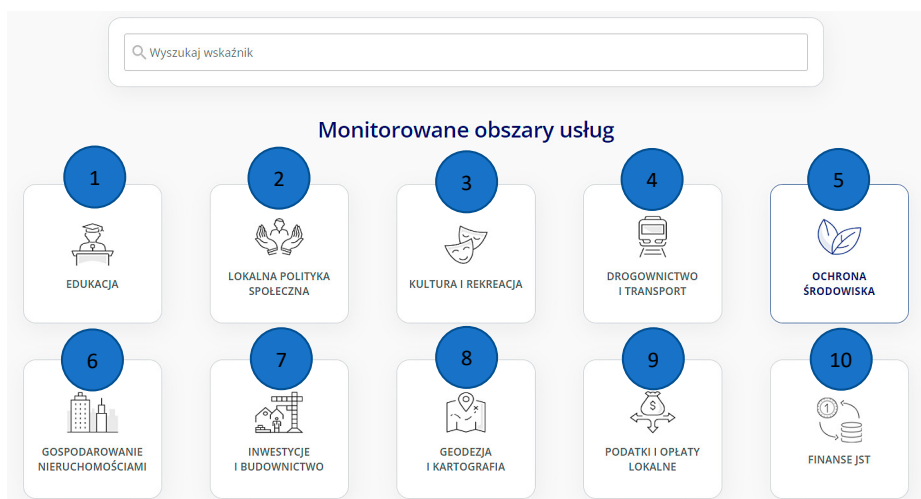
Interfejs podstawowy

Interfejs podstawowy jest aktywowany samoistnie po wprowadzeniu przez użytkownika nazwy interesującej go jednostki terytorialnej, dla której będą wyświetlane dane. Dodatkowym ułatwieniem są podpowiedzi nazw JST ze strony systemu – po wpisaniu pierwszych kilku liter odpowiadających naszemu wyszukiwaniu. Strona umożliwia prezentację danych dla wskaźników

monitorujących realizację usług publicznych przede wszystkim poprzez różne typy wykresów, a także tablice oraz mapy.

Po wyszukaniu konkretnej jednostki w interfejsie podstawowym, użytkownik ma możliwość wyboru obszaru usług, który chce zbadać (jednego z dziesięciu kluczowych obszarów z punktu widzenia przedsiębiorców i mieszkańców, a także działalności JST). Przy wyborze obszarów twórcy systemu kierowali się usługami znaczącymi i świadczonymi na poziomie lokalnym.

Rysunek 8. Monitorowane obszary usług w SMUP.



W systemie dostępne są następujące monitorowane obszary usług (do wyboru):

1. Edukacja.
2. Lokalna polityka społeczna.
3. Kultura i rekreacja.
4. Drogownictwo i transport.
5. Ochrona środowiska.
6. Gospodarowanie nieruchomościami.
7. Inwestycje i budownictwo.
8. Geodezja i kartografia.
9. Podatki i opłaty lokalne.
10. Finanse JST.

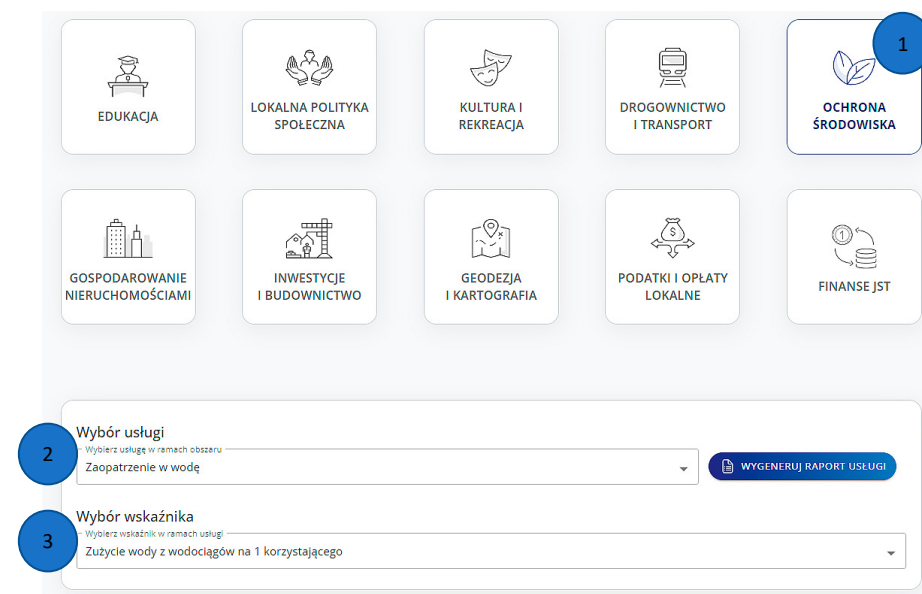
W ramach wyszczególnionych obszarów w SMUP będzie można znaleźć 74 usługi publiczne oraz blisko 1000 wskaźników monitoringowych. Usługi te odpowiadają za ok. 85% środków ponoszonych corocznie przez polskie gminy i powiaty.

Po ustaleniu obszaru usługi, jaka interesuje użytkownika, następuje wybór samej usługi oraz jednego z wielu wskaźników, jakie są do niej przypisane.

System SMUP pozwala na kompleksowe scharakteryzowanie każdej z usług publicznych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Wskaźniki przygotowane zostały przez ekspertów ZPP, ZMP, GUS i urzędy statystyczne oraz

wyliczone są dla wszystkich gmin i powiatów w Polsce. Wyczenia te oparto o jednolite, precyzyjne algorytmy przy wykorzystaniu oficjalnych danych administracyjnych i statystycznych.

Rysunek 9. Pola wyboru obszaru usług, usługi i wskaźnika w SMUP.



Przykładowo dla wyszukanej jednostki (miasto Warszawa) wybrano:

1. Monitorowany obszar usług – „Ochrona środowiska”.
2. Wybrana usługa – „Zaopatrzenie w wodę”.
3. Wybrany wskaźnik w ramach usługi zaopatrzenia w wodę – „Zużycie wody z wodociągów na jednego korzystającego”.

Każda z usług prezentowanych w SMUP została opisana w oparciu o 4 kryteria:

1. Ilości – określa skalę zaangażowania samorządu w świadczenie danej usługi.
2. Jakości – miary dotyczące standardów danej usługi.
3. Dostępności – kwestia osiągalności danej usługi dla obywateli kraju.
4. Efektywności finansowej – tzn. jakie wydatki ponosi budżet danej JST w przeliczeniu na cenę jednostkową danej usługi.

Rysunek 10. Podstawowe informacje o JST oraz informacje o wybranym wskaźniku i usłudze.

Podstawowe informacje (2020 r.)	
Powierzchnia ogółem (w km ²)	517
Ludność [tys.]	1 794,17
Ludność na 1 km ² (gęstość zaludnienia)	3 469
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	75,8
Urodzenia żywe na 1000 ludności	11,52
Zgony na 1000 ludności	12,37
Przyrost naturalny na 1000 ludności	-0,84
Dochody ogółem budżetu miasta na prawach powiatu na 1 mieszkańca [zł]	10 346,74
Wydatki ogółem budżetu miasta na prawach powiatu na 1 mieszkańca [zł]	11 276,98
Stopa bezrobocia rejestrowanego [%]	1,8
Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	4 658,3

Informacje o wskaźniku	
Zużycie wody z wodociągów na 1 korzystającego	
Wskaźnik obrazuje średnie zużycie wody w gospodarstwach domowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy korzystającego z wodociągu	
> CZYTAJ WIĘCEJ	

Informacje o usłudze	
Zaopatrzenie w wodę	
Działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.	
> CZYTAJ WIĘCEJ	

W celu upewnienia się, że wybrana usługa i wskaźnik odpowiada potrzebom użytkownika, istnieje możliwość zapoznania się z jej/jego podstawowymi informacjami oraz opisami:

1. Podstawowe informacje dla wybranej jednostki m.in. powierzchnia, liczba ludności, dochody i wydatki ogółem na 1 mieszkańca.
2. Opis wskaźnika informuje o sposobie budowy tego wskaźnika, co tak naprawdę sobą reprezentuje, w jaki sposób jest obliczony i jak należy go interpretować. Aby zapoznać się z tymi informacjami należy przejść do kafelka zatytułowanego „Informacje o wskaźniku”, gdzie znajdziemy m.in. opis wskaźnika, wyjaśnienia metodologiczne, wskazówki interpretacyjne oraz źródło danych.
3. Opis usługi dostępny pod kafelkiem „Informacje o usłudze” zawiera m.in. cel świadczenia usługi, zestawienie aktów prawnych powiązanych z tą usługą, charakterystykę usługi, a także wyszczególnienie dostępnych wskaźników monitorujących prezentowanych w SMUP.

Dalej zamieszczono przykładowy opis dla wybranego wskaźnika, który – w razie potrzeby – użytkownik może eksportować do jednego z dwóch formatów i zapisać na dysku swojego komputera. Eksport możliwy jest do pliku Excel(1) oraz do PDF(2).

Rysunek 11. Aktywne grafiki do eksportu wskaźnika do Excela i PDF.

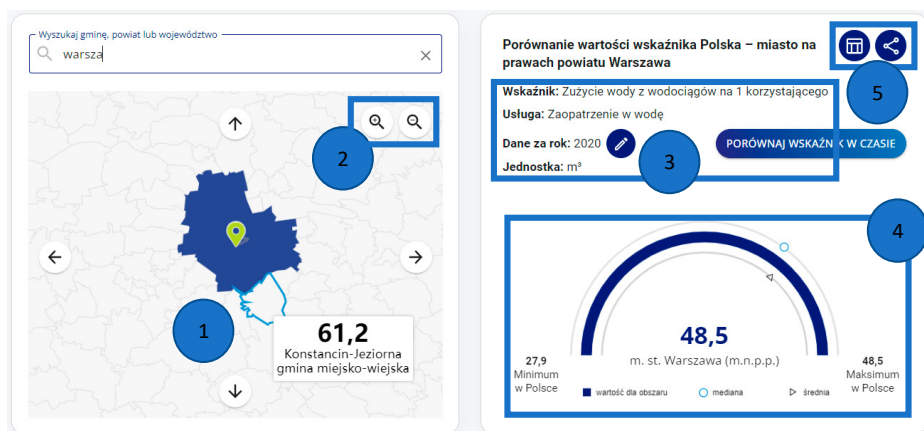
Nazwa wskaźnika	Zużycie wody z wodociągów na 1 korzystającego
Jednostka prezentacji	m ³
Obszar usług	Ochrona Środowiska
Usługa publiczna	Zaopatrzenie w wodę
Wymiar opisu usługi	Ilość
Opis wskaźnika	Wskaźnik obrazuje średnie zużycie wody w gospodarstwach domowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy korzystającego z wodociągu
Wyjaśnienia metodologiczne	Zużycie wody w gospodarstwach domowych - woda dostarczona – gosp. domowym i ind. gosp. rolnym. Zużycie wody z wodociągów w gospodarstwach domowych i w gospodarstwach zbiorowego zamieszkania, odpłatnie i nieodpłatnie, niezależnie od wysokości opłaty za tę wodę i siedziby gospodarstwa (miasto, wieś). Liczba mieszkańców gminy korzystających z wodociągu – liczba ludności w gospodarstwach domowych korzystających z wodociągów.
Wskazówki interpretacyjne	Wyznaczony dla gminy wskaźnik może być odnoszony do analogicznych przeciętnych wskaźników wyliczonych na poziomie województwa lub grupy gmin o podobnej charakterystyce. Poziomy wskaźnika znacząco odbiegającej od poziomów przeciętnych powinny być analizowane w pierwszej kolejności w relacji do wskaźników dostępności.
Źródła danych	Główny Urząd Statystyczny
Poziomy dostępności terytorialnej	Polska; Makroregion; Województwo; Region; Podregion; Powiat; Gmina

System Monitorowania Usług Publicznych zapewnia poziom wizualizacji danych na różnego typu wykresach i mapach.

Po wyborze wszystkich potrzebnych kryteriów użytkownik może w łatwy sposób odczytać wartość wskaźnika w wybranej JST, a także sprawdzić jak kształtuje się on w jednostkach sąsiadujących – najездząc kursorem na wybrany obszar mapy (kolejny rysunek).

1. Dla wybranej, przykładowej jednostki (miasto Warszawa) na mapie obszar ten jest podświetlony na kolor granatowy, a po najechaniu kursorem na obszar sąsiadujący z Warszawą pokaże się jego nazwa wraz z wartością wybranego wskaźnika (w zobrazowanym przykładzie gmina miejsko-wiejska Konstancin-Jeziorna i wartość wskaźnika zużycia wody z wodociągów na 1 korzystającego o wartości 61,2 m³).
2. Możliwe jest również powiększenie/zmniejszenie mapy co prowadzi do zmiany obserwowanego typu JST (np. z gminy na powiat/województwo).

Rysunek 12. Mapy – efekty podświetlenia, zmiany wielkości, wyświetlanie wartości wskaźnika, prezentacja tabelaryczna i zapis danych.



Obok prezentowanej mapy znajduje się wykres zegarowy dla wybranego samorządu wraz z opisem najważniejszych informacji statystycznych o wybranym wskaźniku. Ponadto tutaj użytkownik może zmienić rok, dla którego wyświetlane są naliczane dane, co pozwala na analizę historycznej wartości tego wskaźnika. Z wykresu można również odczytać minimum, maksimum, medianę i średnią wartość danego wskaźnika na poziomie wybranej JST (w tym przypadku we wszystkich miastach na prawach powiatu w Polsce) oraz wartość dla samorządu wybranego przez użytkownika (rysunek powyżej).

3. Z informacji wynika, że wybrany, przykładowy wskaźnik posiada jednostkę m^3 i jest prezentowany za 2020 rok.
4. Wartości wybranego, przykładowego wskaźnika:
 - a) minimum wśród miast na prawach powiatu w Polsce $27,9 m^3$ (po najechaniu kursorem na wartość wyświetli się informacja z jednostką, w której występuje ta wartość – w prezentowanym przykładzie „Powiat m. Nowy Sącz, małopolskie”);
 - b) maksimum wśród miast na prawach powiatu $48,5 m^3$ (po najechaniu kursorem na wartość wyświetli się jednostka, w której występuje ta wartość – w prezentowanym przykładzie „Powiat m. st. Warszawa, mazowieckie”);
 - c) mediana wśród miast na prawach powiatu (po najechaniu kursorem na odpowiedni wskaźnik) $34,0 m^3$;
 - d) średnia wśród miast na prawach powiatu (po najechaniu kursorem na odpowiedni wskaźnik) $35,0 m^3$;
 - e) wartość wskaźnika dla wybranej JST $48,5 m^3$.
5. Obszar ten pozwala również na:
 - a) wyświetlenie za pomocą tabeli wartości prezentowanych na wykresie zegarowym (dane te mogą być również zapisane w formacie csv w celu dalszego korzystania z tych danych);
 - b) skopiowanie linku w celu przesłania do innego odbiorcy, bądź wklejenia do innego dokumentu.

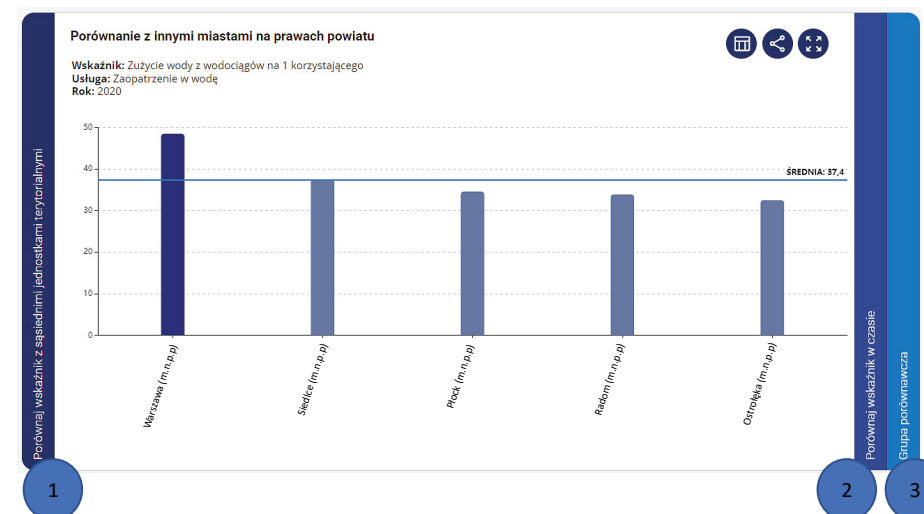
Poza wyżej wymienionymi formami prezentacji, system pozwala również na porównanie danych na wykresach słupkowych, liniowych i punktowych.

Dane porównywane są w trzech wariantach (patrz rysunek poniżej):

1. Porównanie wskaźnika dla wybranej jednostki terytorialnej z jej sąsiadami (wykres słupkowy).
2. Porównanie wskaźnika dla wybranej jednostki terytorialnej na przestrzeni lat (wykres liniowy).
3. Porównanie wskaźnika dla wybranej jednostki terytorialnej z wykorzystaniem benchmarkingu (tj. dla wybranych jednostek terytorialnych o podobnych charakterystykach).

Wybrany wariant można zobaczyć klikając na pionowy pasek, na którym znajduje się opis porównania, które użytkownik chce zobaczyć.

Rysunek 13. Przykładowe porównanie z innymi miastami na prawach powiatu.

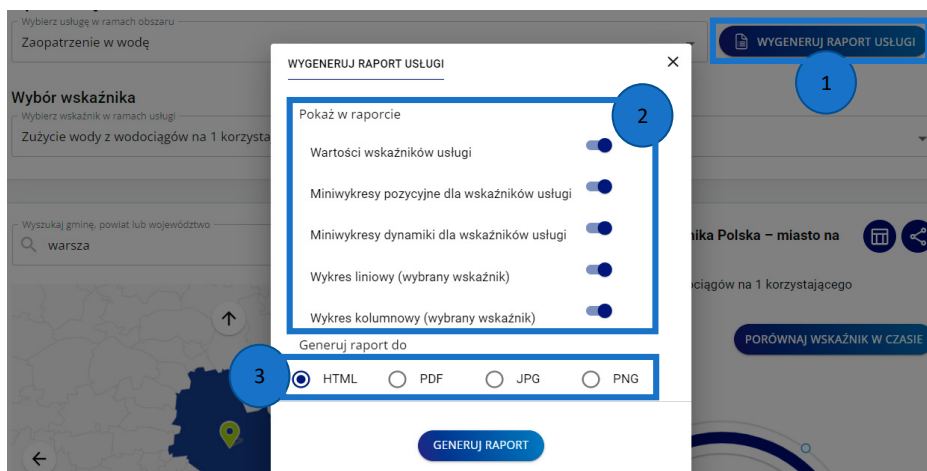


System pozwala także na generowanie raportu uwzględniającego formy prezentacji danych m.in. wykresy, mapy, tablice, jak i również pola tekstowe w ramach jednego widoku. Pola tekstowe służą użytkownikowi w celu wpisania własnych spostrzeżeń i wniosków odnośnie raportu/analizy. Generowane dane mają możliwość eksportu do różnego rodzaju formatów np. PDF, html.

Aby wygenerować raport należy:

1. Kliknąć w przycisk „wygeneruj raport usługi” (dostępny na początku strony, obok wyboru usługi i wskaźnika).
2. Wybrać odpowiednie punkty, które chcemy uwzględnić w swoim raporcie.
3. Pobrać raport do jednego z czterech możliwych formatów do wyboru.

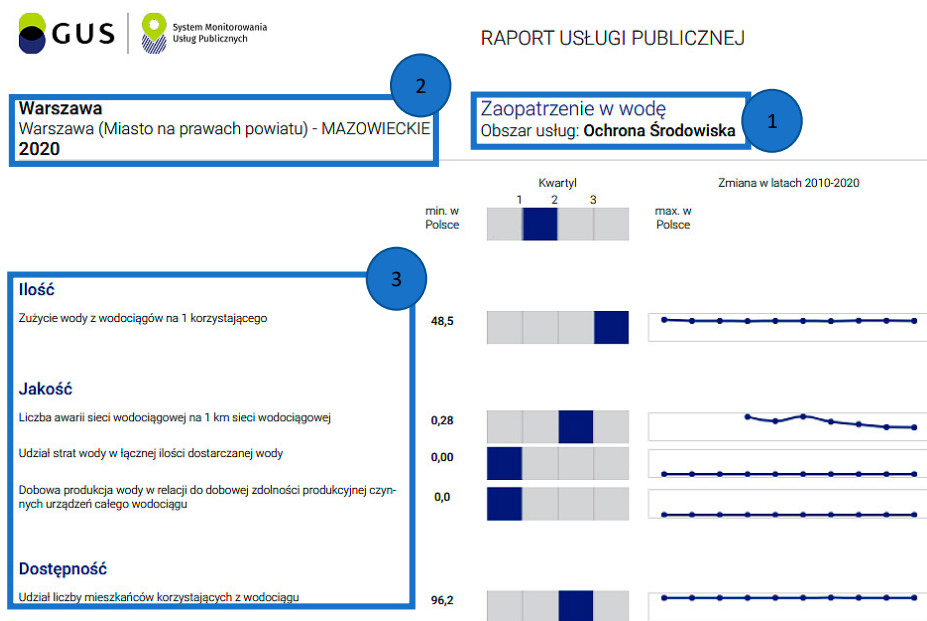
Rysunek 14. Przykład sposobu generowania raportu wybranej usługi.



Poniżej zaprezentowano przykładowy raport usługi publicznej, który zawiera podstawowe dane takie jak:

1. Rodzaj monitorowanej usługi i wybranego wskaźnika.
2. Nazwa wybranej JST wraz z rokiem za jaki są obrazowane dane.
3. Kryteria w jakich usługa może być prezentowana – wraz ze wskaźnikami do nich przypisanymi.

Rysunek 15. Wizualizacja przykładowego, wygenerowanego raportu usługi publicznej.

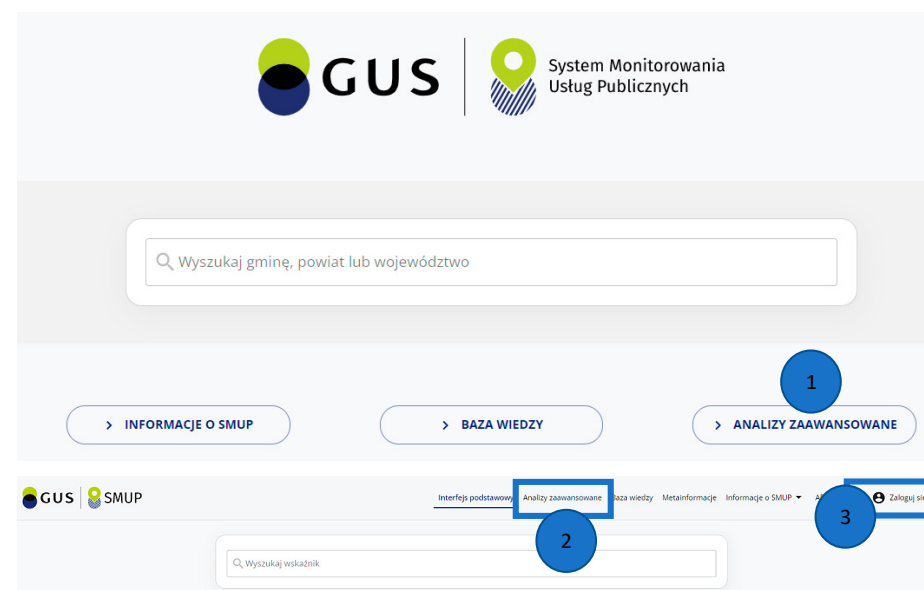


Analizy zaawansowane

Skorzystanie z możliwości interfejsu rozszerzonego jest możliwe na dwa sposoby:

1. Po wybraniu przycisku „Analizy zaawansowane” ze strony startowej SMUP.
2. Poprzez wybór przycisku „Analizy zaawansowane”, dostępnego na górnym pasku strony, jeśli chcemy do nich przejść z poziomu interfejsu podstawowego.
3. Warto pamiętać również o możliwości zalogowania się do systemu, dzięki czemu użytkownik będzie mógł zapisać postępy swojej pracy, aby korzystać z nich później.

Rysunek 16. Interfejs zaawansowany – przyciski pozwalające na wejście do niego.





Po wejściu w tryb interfejsu zaawansowanego użytkownik rozpoczyna swoją analizę od trzech koniecznych kroków, które polegają na wyborze:

1. Jednostek terytorialnych.
2. Usługi i wskaźnika/ów.
3. Szeregu czasowego.

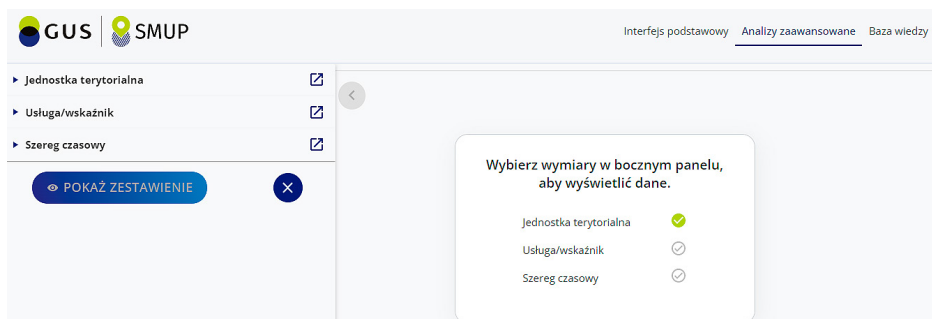
Rysunek 17. Pola wyboru w interfejsie zaawansowanym.




Zestawienie nie będzie możliwe do wygenerowania, jeśli wszystkie z trzech punktów nie zostaną wybrane. Po wyborze określonych parametrów panel pomocniczy, jaki widnieje po prawej stronie (rysunek poniżej), odznaczy punkty – w których użytkownik ma wybrane przykładowe dane – na zielono. Jeżeli użytkownik chce wyczyścić wszystkie wybrane filtry, może to zrobić za pomocą jednego kliknięcia tzn. wybierając  znajdujący się obok przycisku „pokaż zestawienie”, dostępnego pod polami wyboru.

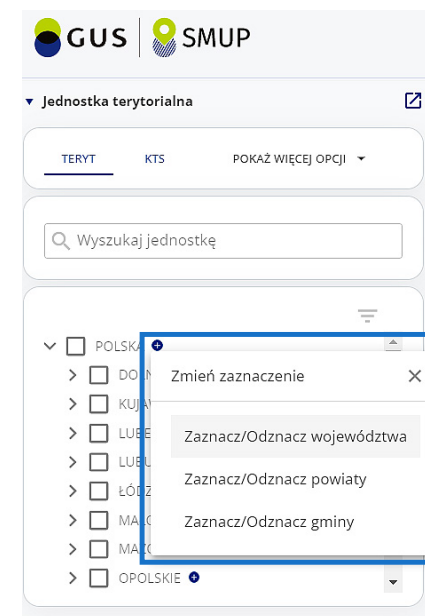
W celu ułatwienia wyboru parametrów system posiada również możliwość powiększenia/rozszerzenia, możliwych do wybrania danych na pełny ekran. Jest to możliwe po kliknięciu przycisku  znajdującego się przy każdym z trzech kroków do wybrania danych.

Rysunek 18. Powiększanie/rozszerzanie ekranu w interfejsie zaawansowanym.



W przypadku jednostek terytorialnych i usług/wskaźników poszczególne parametry użytkownik może „wyklikiwać” pojedynczo, lub w celu zaznaczenia/odznaczenia wszystkich podobszarów naraz (całości województw, powiatów, gmin, wskaźników), wówczas należy kliknąć znacznik  znajdujący się przy poszczególnych obszarach, a następnie wybrać interesujące użytkownika zaznaczenie/odznaczenie (przykładowy kolejny rysunek).

Rysunek 19. Zaznaczanie i odznaczenia danych w interfejsie zaawansowanym.



Wyboru jednostki terytorialnej użytkownik może dokonać na różne sposoby:

1. Zgodnie z podziałem terytorialnym.
2. Zgodnie z podziałem KTS (System Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych).
3. Poprzez wyszukanie jednostki po nazwie, za pomocą tzw. „lupki”.
4. Dodatkową, przydatną funkcjonalnością systemu przy wyborze JST jest stworzenie własnej grupy porównawczej. Szczególnie przydatne może to być w sytuacji, jeśli użytkownik często korzysta z systemu i chce cały czas bazować na tej samej grupie JST przy prowadzonych analizach, ale wykorzystując np. inne wskaźniki, inny szereg czasowy. Możliwość stworzenia własnej grupy porównawczej jest dostępna za pomocą opcji „pokaż więcej opcji --> wybierz grupę porównawczą”. Grupa porównawcza będzie obejmować JST, które zostały wybrane przez użytkownika.

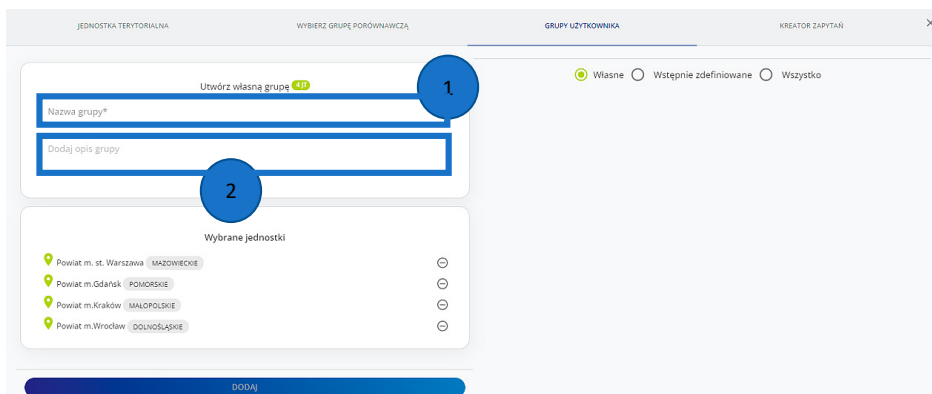
Rysunek 20. Miejsca wyboru jednostki terytorialnej oraz grupy porównawczej w interfejsie zaawansowanym.



Utworzonej, własnej grupie porównawczej (przykładowy rysunek poniżej) użytkownik może:

1. Nadać unikatową nazwę.
2. Opisać wg własnych potrzeb.

Rysunek 21. Pola nazwy i opisu grupy porównawczej w interfejsie zaawansowanym.



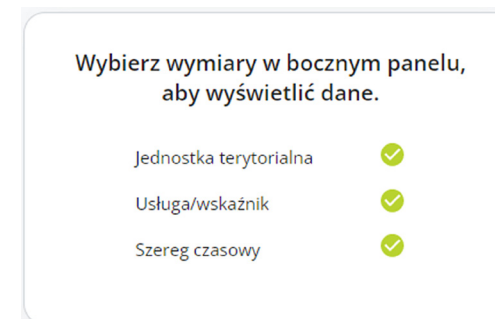
W przypadku korzystania z szeregu czasowego użytkownik może:

1. Zaznaczyć wszystko jednym kliknięciem.
2. Zaznaczać pojedynczo lata za pomocą „checkboxa”.
3. Wybrać opcję „ostatnie ... lat(a)”, gdzie musi podać liczbę lat wstecz, za jakie chce uzyskać dane, a system sam zaznaczy ten szereg czasowy (przykładowy rysunek dalej).

Rysunek 22. Szereg czasowy w interfejsie zaawansowanym.



Rysunek 23. Panel pomocniczy w interfejsie zaawansowanym.



Po wyborze wszystkich trzech kryteriów, jakie były wcześniej wspomniane jako konieczne do wykonania, panel pomocniczy wyświetli wszystkie kontrolki check na zielono. Jeśli wszystkie z nich „mają zielone światło” można stworzyć zestawienie za pomocą przycisku: **POKAŻ ZESTAWIENIE**

Analizy zaawansowane pozwalają na edycje i wyświetlenie zdefiniowanych danych za pomocą:

1. Tablic.
2. Wykresów.
3. Map.
4. Raportu.

Rysunek 24. Miejsca wyboru sposobu wyświetlania danych (jako: tablice, wykresy, mapy, raporty) w interfejsie zaawansowanym.



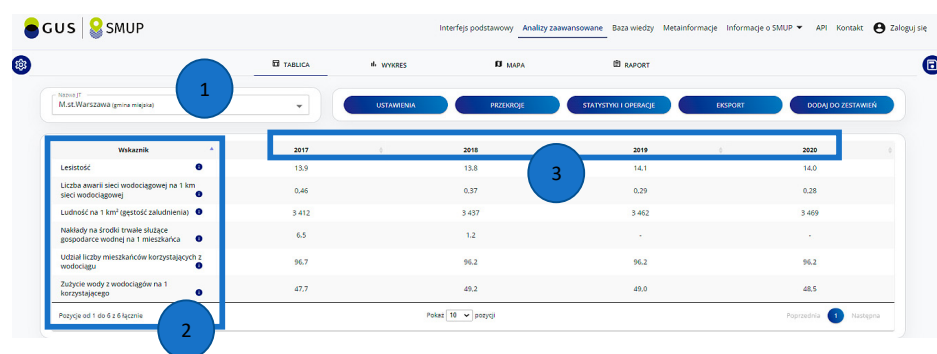
Tablica

Jedną z podstawowych form prezentacji wybranych danych są tablice.

Poniżej zamieszczono przykładowe zestawienie tablicowe dla parametrów:

- Wybrana jednostka terytorialna: miasto stołeczne Warszawa (w tym miejscu użytkownik może również zmienić JST dla której wyświetlane są dane na inną JST wybraną przez niego do grupy porównawczej, w kroku pierwszym).
- Usługa „zaopatrzenie w wodę” z wybranymi wskaźnikami:
 - Ilościowym: zużycie wody z wodociągów na 1 korzystającego;
 - Jakościowym: liczba awarii sieci wodociągowej na 1 km sieci wodociągowej;
 - Dostępnościowym: udział liczby mieszkańców korzystających z wodociągu;
 - Kontekstowymi: lesistość, ludność na 1 km² (gęstość zaludnienia), nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej na 1 mieszkańca.
- Szereg czasowy: „ostatnie 4 lat(a)”.

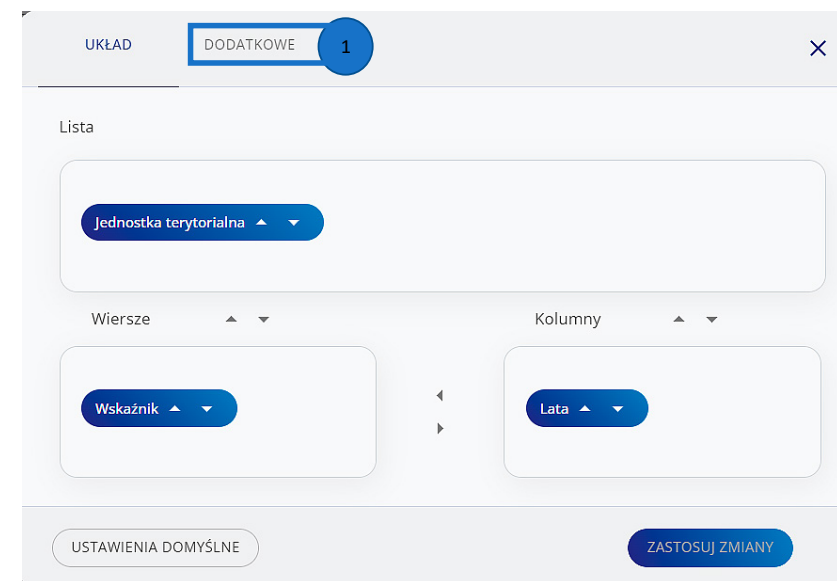
Rysunek 25. Przykładowa prezentacja danych w formie tablicy (interfejs zaawansowany).



Jeśli taki układ prezentowanych danych nie odpowiada użytkownikowi – np. preferuje on mieć wybrane nazwy JST w wierszach (w miejsce wskaźników z rysunku powyżej), a wybrane wskaźniki wraz z latami w kolumnach – zamiast wyświetlania danych jest możliwa dzięki przyciskowi „Ustawienia – układ”.

Użytkownik może dopasować wygląd danych pod własne preferencje – przeciągając wybrane nagłówki (jednostka terytorialna, wskaźnik, lata) do odpowiedniego pola, w którym mają być wyświetlane (lista, wiersze, kolumny) [rysunek poniżej].

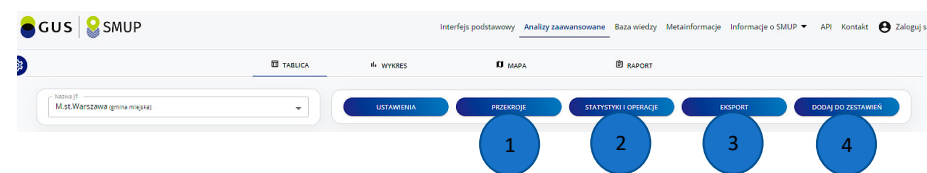
Rysunek 26. Tabela przestawna w interfejsie zaawansowanym.



Poza zmianą układu prezentacji danych użytkownik może także w zakładce „dodatkowe” (1) zdecydować o: ukryciu pustych wierszy/kolumn, pokazaniu kodów TERYT/KTS, pokazaniu hierarchii JST lub usług/wskaźników.

Interfejs zaawansowany SMUP ma również wbudowane funkcje takie jak: przekroje, statystyki i operacje, eksport, dodaj do zestawień.

Rysunek 27. Dodatkowe funkcje (przekroje, statystyki i operacje, eksport, dodaj do zestawień) interfejsu zaawansowanego.



- Przekroje – zgodnie z założeniem wskaźniki systemu SMUP są prezentowane nie tylko dla pozycji ogółem, ale także według różnego rodzaju typologii, systematyk, grupowań itp., które wprowadzane są na potrzeby prezentacji danych, tak aby spełnić potrzeby użytkowników. Przykładem

na zastosowanie tego podejścia może być informacja o ludności, udostępniana dla wszystkich: jednostek terytorialnych, grup wiekowych, według wykształcenia itp.

2. Statystyki i operacje – zakładka ta pozwala na:

a) filtrowanie:

- według wartości użytkownika – filtrowanie danych wybranego roku, poprzez ustalenie wartości i pokazanie danych powyżej/poniżej określonego poziomu,
- „N” elementów z największymi/najmniejszymi wartościami – pozwala na pokazanie wybranej liczby (określonej przez użytkownika), najmniejszych/największych rekordów,
- „%” elementów z największymi/najmniejszymi wartościami – filtrowanie danych wybranego roku, poprzez ustalenie i wyświetlenie „%” wartości najmniejszych/największych rekordów;

b) statystyki i operacje arytmetyczne – dzięki tej zakładce system pozwala na dodanie do tablicy wartości takich jak średnia, mediana, dynamika.

3. Eksport – możliwość zapisania pobranych danych w formatach: CSV, XLSX, XLS, ODS, XML.

4. Dodaj do zestawień – pozwala na zapisanie tablicy zbudowanej z określonych przez użytkownika parametrów, a także nadanie mu własnego tytułu i opisu (nadanie tytułu to krok konieczny, aby wygenerować później raport).

Wykres

Obok tablic kolejną formą prezentacji zdefiniowanych danych w SMUP są wykresy, które pozwalają na wizualizowanie wartości wskaźników w różnych jednostkach terytorialnych dla danego roku, a także reprezentowanie zmienności danego wskaźnika w czasie.

System pozwala na:

1. Zmiany wyświetlanego wskaźnika na inny.
2. Zmiany roku, za który są wyświetlane dane.
3. Zmiany uszeregowania/kolejności wybranych samorządów np. alfabetycznie „od A do Z” lub „od Z do A”.

Rysunek 28. Przykładowa prezentacja danych w formie wykresu (interfejs zaawansowany).



Podobnie jak w przypadku tablic, system posiada tutaj kilka opcji, tj.:

1. Ustawienia – pozwalają na: zmianę kolorów wyświetlanych słupków, a także na włączenie/wyłączenie etykiety danych lub legendy.
2. Przekroje.
3. Eksport – prezentowane dane na wykresie mogą zostać eksportowane do formatu: JPG, PNG, SVG, PDF.
4. Dodaj do zestawień – tak jak przy wykresach, pozwala na zapisanie otrzymanego wykresu, a także nadanie mu własnego tytułu i opisu.

W tym widoku SMUP umożliwia także (za pomocą ikonek znajdujących się w prawym, górnym rogu wykresu):



1. Wyświetlenie danych za pomocą tabeli i pobranie ich w pliku z formatem CSV.
2. Wyświetlenie wykresu kolumnowego.
3. Wyświetlenie wykresu liniowego.


Rysunek 29. Interfejs zaawansowany – prezentacja w formie wykresu/tabeli – ikony dodatkowych funkcjonalności.




Mapa

Wybrane przez użytkownika dane, oprócz prezentacji na tablicach i wykresach, mogą być również prezentowane na mapie za pomocą kartogramu i kartodiagramu.

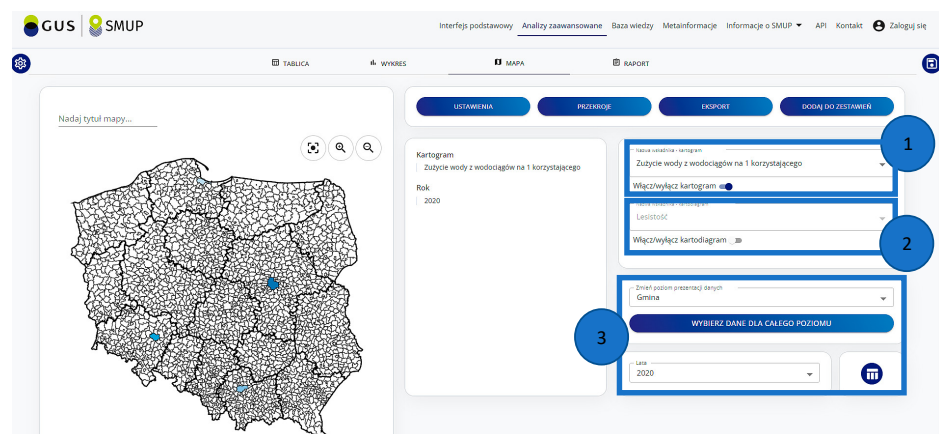
Za pomocą ikonek   znajdujących się w prawym górnym rogu wyświetlonej mapy można ją przeskalować, ograniczając tym samym wyświetlanie do zakresu jaki interesuje użytkownika.

Chcąc powrócić do wyświetlania całej mapy Polski wystarczy kliknąć przycisk  znajdujący się obok ikonki powiększenia/pomniejszenia mapy.

W prawym, bocznym panelu obok mapy istnieje możliwość:

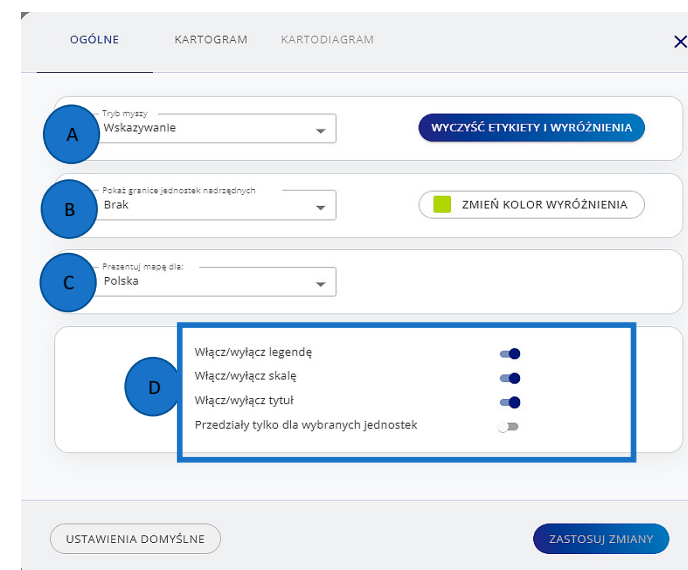
1. Włączenia/wyłączenia kartogramu, a także zmiany wyświetlanego na nim wskaźnika.
2. Włączenia/wyłączenia kartodiagramu, a także zmiany wyświetlanego na nim wskaźnika.
3. Zmiany poziomu prezentacji wybranych przez użytkownika danych na województwo, powiat, gminę oraz zmianę roku, za jaki są wyświetlane dane. Wybrane parametry wraz z wartościami można wyświetlić również jako tabela – ikonka , którą później można pobrać w pliku CSV.

Rysunek 30. Dodatkowe funkcje (kartogram, kartodiagram, zmiana poziomu prezentacji) interfejsu zaawansowanego.



Podobnie jak w przypadku ww. opcji w mapach również system posiada dodatkowe ustawienia – co umożliwi zmiany ogólne (kolejny rysunek) pozwalające na włączanie/wyłączanie legendy, skali oraz tytułu, a także przedziałów (tylko dla wybranych jednostek).

Rysunek 31. Dodatkowe funkcje (tryb myszy, granice jednostek nadrzędnych, miejsce prezentacji, legenda, skala, tytuł, przedziały) interfejsu zaawansowanego.



Ponadto system pozwala na korzystanie z następujących funkcji:

A. Tryb myszy, gdzie do wyboru są trzy opcje:

- Wskazywanie – polega na nawigowaniu przez użytkownika myszą po mapie i wyświetlaniu nazwy obszarów, na którym znajduje się obecnie strzałka dla JST, które nie zostały wybrane, a w przypadku wybranych przez użytkownika JST wyświetlaniu również (poza nazwą) wartości wskaźnika.
- Wyróżnianie – polega na zaznaczeniu/podsświetleniu granic wybranej jednostki poprzez kliknięcie przez użytkownika jej na mapie.
- Etykiety-nazwy – funkcja ta pozwala na wyświetlenie nazw jednostek, na które kliknie użytkownik.

B. Pokaż granice jednostek nadrzędnych – pozwalające na trzy opcje wyświetlania:

- Brak – mapa będzie wyświetlana bez granic jednostek nadrzędnych.
- Województwa – obrysowanie/wyszczególnienie granic województw.
- Powiaty – obrysowanie/wyszczególnienie granic powiatów.

W tej sekcji system pozwala również na dokonanie zmiany domyślnego koloru wyróżnienia na inny, wybrany przez użytkownika.

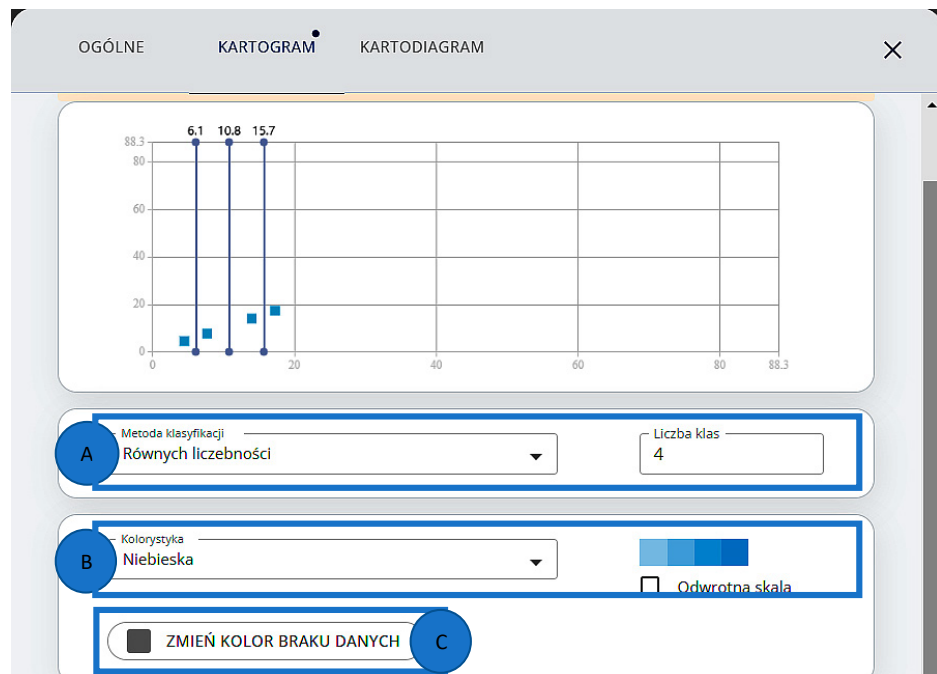
C. Prezentuj mapę dla – opcja ta pozwala na zmianę wyświetlanej mapy dla całej Polski, województw lub/i powiatów.

D. Ustawienie takich funkcji mapy jak:

- włączenie/wyłączenie legendy,
- włączenie/wyłączenie skali mapy,
- włączenie/wyłączenie tytułu mapy,
- włączenie/wyłączenie możliwości wyświetlenia przedziałów tylko dla wybranych jednostek.

System pozwala również na dokonywanie przez użytkownika zmian dotyczących kartogramu (rysunek poniżej).

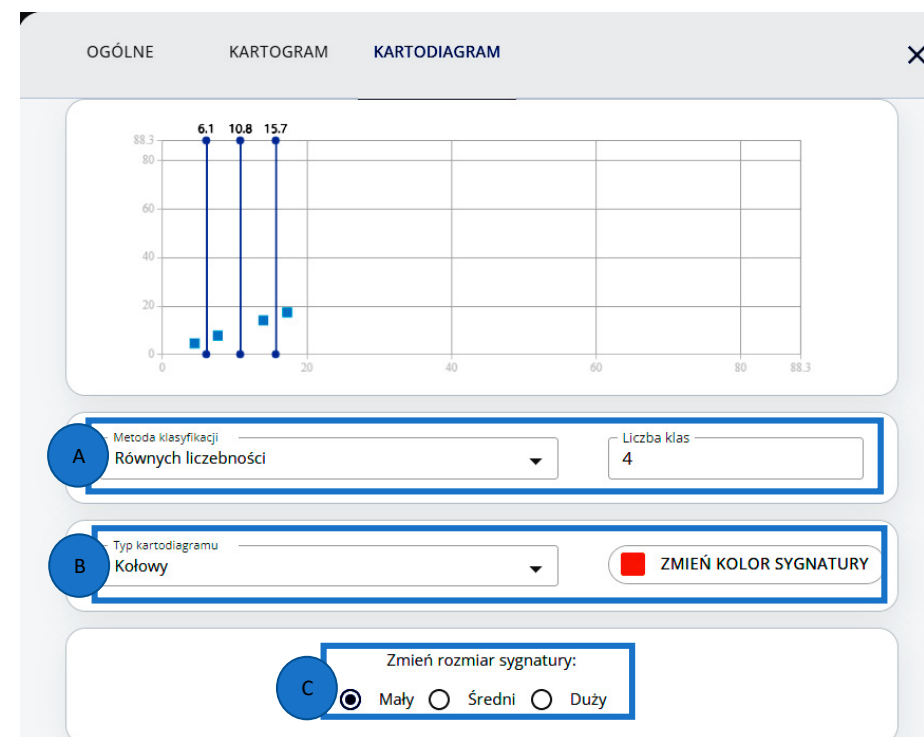
Rysunek 32. Dodatkowe funkcje (zmiany kartogramu) interfejsu zaawansowanego.



- A. Metoda klasyfikacji – pozwalająca na dokonanie przez użytkownika wyboru pomiędzy opcjami:
- równych liczebności,
 - równych rozpiętości,
 - percentyli (5,25,50,75,95),
 - percentyli (10,50,90),
 - użytkownika – możliwość zdefiniowania własnej klasyfikacji;
- B. Kolorystyka – zmiana koloru wyświetlanych danych na:
- niebieski,
 - zielony,
 - użytkownika – opcja zmiany koloru na wybrany przez użytkownika jest możliwa po kliknięciu na wyświetlaną skalę kolorów (znajdącą się obok możliwych wybieranych opcji kolorystyki).
- C. Zmiana koloru braku danych na wybrany przez użytkownika.

System pozwala również na dokonywanie przez użytkownika zmian dotyczących kartodiagramu (kolejny rysunek).

Rysunek 33. Dodatkowe funkcje (zmiany kartodiagramu) interfejsu zaawansowanego.



- A. Metoda klasyfikacji – pozwalająca na dokonanie przez użytkownika wyboru pomiędzy opcjami:
- równych liczebności,
 - równych rozpiętości,
 - percentyli (5,25,50,75,95),
 - percentyli (10,50,90),
 - użytkownika – możliwość zdefiniowania własnej klasyfikacji.
- B. Typ kartodiagramu – wybór pomiędzy typami:
- kołowy,
 - kwadratowy,
 - kolumnowy,
 - sferyczny.
- W tej sekcji system pozwala również na zmiany domyślnego koloru sygnatury na inny, wybrany przez użytkownika.
- C. Zmiana rozmiaru sygnatury wyświetlanej na mapie na:
- mały,
 - średni,
 - duży.

Podobnie jak w przypadku tablic i wykresów, system posiada tutaj kilka opcji, tj.:




- Przekroje.
- Eksport – prezentowane dane na wykresie mogą zostać eksportowane do formatu: JPG, PNG, SVG, PDF.
- Dodaj do zestawień – pozwala na zapisanie otrzymanej mapy, a także nadanie jej własnego tytułu i opisu (nadanie tytułu to krok konieczny, aby wygenerować później raport).

Raport

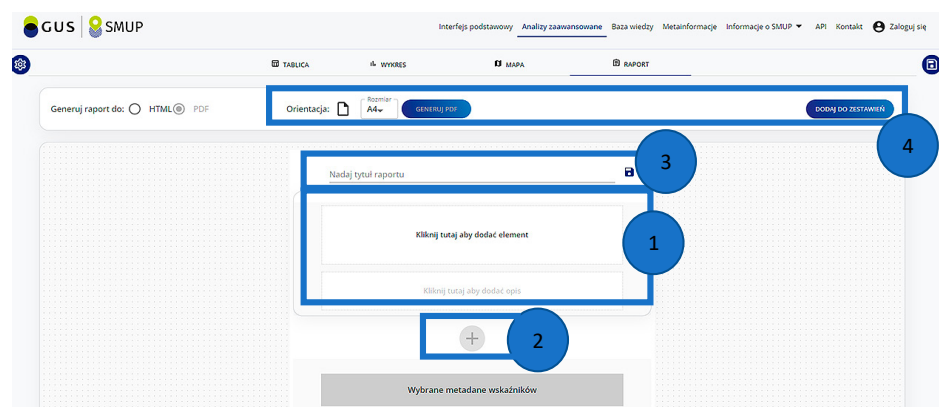
Ostatnim etapem jest zwięźczenie pracy wykonanej przez użytkownika i wygenerowanie raportu.

Możliwość wygenerowania raportu istnieje, jeśli mamy zapisane jakieś tablice, mapy lub/i wykresy do zestawień. Raport generowany jest w HTML lub w PDF, w zależności od preferencji użytkownika.

Aby stworzyć raport z analizowanych przez użytkownika danych należy:

1. Dodać elementy takie jak tablice, wykresy, mapy i fakultatywnie opis, własne spostrzeżenia/uwagi/wnioski.
2. Chcąc dodawać kolejne elementy należy kliknąć „plus” , a następnie postępować tak jak w kroku nr 1.
3. SMUP pozwala na zatytułowanie raportu – tytuł należy wpisać w wyznaczone miejsce, a następnie kliknąć dyskietkę  i zapisać.
4. Po wykonaniu wszystkich poprzednich kroków użytkownik może ustawić orientację kartek w raporcie (pionowa/pozioma) poprzez kliknięcie ikonki , a także zmienić rozmiar strony dokumentu. Po zakończonej pracy należy kliknąć „generuj HTML/PDF” lub zapisać dotychczasową pracę i korzystać z niej w późniejszym terminie, poprzez kliknięcie przycisku „dodaj do zestawień”.

Rysunek 34. Generowanie raportu w interfejsie zaawansowanym.



5.2. INTERESARIUSZE INSTYTUCJONALNI

Grzegorz P. Kubalski

Udostępniony publicznie System Monitorowania Usług Publicznych może służyć wielu interesariuszom do zaspokojenia ich potrzeb w zakresie dostępu do wiarygodnych danych dotyczących funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady interesariuszy możemy podzielić na dwie grupy: interesariusze instytucjonalni – korzystający z systemu w celu realizacji i doskonalenia swoich działań oraz interesariusze indywidualni – obywateli. W kolejnym rozdziale zajmiemy się tymi ostatnimi, koncentrując swoją uwagę obecnie na interesariuszach instytucjonalnych. W tej grupie najistotniejsi są przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz placówki szkolnictwa wyższego i nauki.

Działanie samorządu lokalnego ma istotny wpływ na lokalną przedsiębiorczość. Wpływ ten wynika z czterech co najmniej powodów:

- samorząd lokalny (przede wszystkim gminy, ale również częściowo powiaty) są odpowiedzialne za świadczenie usług technicznych istotnych dla funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, zwłaszcza przedsiębiorstw produkcyjnych. W zakresie tych usług wymienić przede wszystkim należy sieci wodociągowe i kanalizacyjne, ale również sieć dróg publicznych;
- to samorząd lokalny realizuje usługi administracyjne niezbędne do zrealizowania planowanych inwestycji. Należy tutaj wymienić w pierwszej kolejności usługi z zakresu geodezji i administracji architektoniczno-budowlanej;
- gminy kształtują lokalną politykę podatkową – zarówno poprzez ustalenie stawek podatku od nieruchomości, jak również zwolnień przedmiotowych w tym podatku;
- powiaty (i miasta na prawach powiatu) realizują zadania z zakresu promocji zatrudnienia i wspierania rynku pracy – wpływając tym samym na możliwości pozyskiwania pracowników i na kształt rynku pracy.

Przed utworzeniem Systemu Monitorowania Usług Publicznych dane o sposobie świadczenia wymienionych usług były oczywiście dostępne, jednakże bardzo rozproszone. SMUP umożliwiła przedsiębiorcom praktycznie natychmiastowe pozyskanie danych niezbędnych do podejmowania przez nich samych decyzji zarządczych, w szczególności decyzji odnośnie miejsca zlokalizowania nowych inwestycji. Warto w tym miejscu zauważyć, że oprócz parametrów związanych z samą inwestycją jako taką o lokalizacji dużych podmiotów gospodarczych przesądzają nie tylko warunki dotyczące uzbrojenia technicznego miejsca inwestycji, czy sprawność przeprowadzania procedur administracyjnych przez właściwą gminę, czy powiat – ale również oferta kierowana

do przyszłych pracowników (np. dostępność i jakość szkół, oferta kulturalna, itd.). Te czynniki również mogą być zweryfikowane w oparciu o dane zebrane w SMUP.

Możliwość porównania sposobu realizacji danej usługi w gminie, w której znajduje się siedziba przedsiębiorcy z innymi gminami ma z kolei znaczenie przy formułowaniu postulatów wobec aktualnych władz samorządowych.

Ten ostatni mechanizm – porównywania się z innymi jednostkami samorządu terytorialnego – ma szczególne znaczenie dla władz samorządowych. Z oczywistych względów już obecnie dysponowały one pełnymi (choć czasami nieuporządkowanymi) danymi dotyczącymi sposobu realizacji usług publicznych w swojej jednostce samorządu terytorialnego. Dane te miały jednak umiarkowaną wartość bez możliwości ich porównania z sytuacją w analogicznych jednostkach samorządu terytorialnego. Dopiero porównanie (benchmarking) pozwalało na ustalenie czy w oparciu o określone kryteria usługi samorządowe są świadczone lepiej czy gorzej niż w innych jednostkach. Główna wartość nie tkwi jednak w samym porównaniu jako takim, ale w możliwości zadania sobie pytania dlaczego w innym miejscu jest lepiej. To z kolei umożliwia doskonalenie zarządzania w oparciu o identyfikację i replikację dobrych praktyk w samorządzie.

Jednocześnie dostęp do ustrukturyzowanych danych dotyczących własnej jednostki umożliwia w pełniejszym stopniu realizację zarządzania opartego na dowodach (evidence-based management), jak również ułatwia prezentację wyników działania członkom danej lokalnej wspólnoty samorządowej).

Dostęp do przekrojowych danych odnośnie realizacji poszczególnych usług publicznych w poszczególnych jednostkach samorządu lokalnego w kolejnych latach ma jednocześnie nieocenioną wartość dla przedstawicieli nauki, zwłaszcza zajmujących się problematyką funkcjonowania administracji publicznej i samorządu terytorialnego.

5.3. MIESZKAŃCY

Sławomir Wysocki

Poniżej zaprezentowano skrótowo możliwe sposoby i obszary wykorzystania SMUP przez mieszkańców w ich dwóch podstawowych rolach: aktywnego, zainteresowanego, działającego w pojedynkę obywatela oraz obywatela członka (pracownika) organizacji obywatelskiej, która podejmuje w różnych formach dialog z władzą lokalną.

SMUP dla mieszkańców w ich różnych rolach: aktywnych obywateli, członków organizacji obywatelskich

Koncepcja wykonawcza SMUP¹²⁰ zakładała, że „poprzez udostępnienie zgromadzonych danych, SMUP umożliwi dokonywanie porównań między poszczególnymi JST i w ten sposób obywatele pozyskają merytoryczne argumenty, które będą mogli wykorzystać w debacie publicznej oraz w celu sprawowania kontroli społecznej nad jakością i sposobem realizacji zadań publicznych”. Tym samym założono trzy zasadnicze obszary korzystania przez mieszkańców z zawartości systemu:

- dla porównań „mojej gminy/mojego powiatu” z innymi;
- w celu użycia informacji z systemu do debaty publicznej (np. w procesie konsultacji społecznych, publikowania opinii, postulatów, itp.);
- dla sprawowania kontroli społecznej (czyli w pewnym zakresie korzystanie z funkcji „porównaj”) w oparciu o zobjektywizowane dane, do których obie strony – władze lokalne i mieszkańcy – mają równy dostęp. To tradycyjny obszar aktywności tzw. organizacji strażniczych.

Przyjrzyjmy się tym obszarom, akcentując jakie narzędzia, sposoby i działania mogli mieszkańcy używać przed uruchomieniem SMUP i co w tym zakresie zmienia – raczej zmienić może – możliwość wykorzystania systemu.

Zarządzanie – partycypacja mieszkańców – jak to jest z tym obecnie

Cel postawiony przed instytucjami budującymi SMUP zakładający *zapewnienie zintegrowanych, wysokiej jakości danych, które pozwolą na optymalizację procesu świadczenia usług publicznych*, w sposób naturalny wpisał się w paradygmat zarządzania publicznego. Napisano o tym szerzej we wcześniejszych rozdziałach.

¹²⁰ System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza, s. 10. Patrz tu: https://smup.gov.pl/files/about/RAPORT-SMUP_koncepcja_wykon OST_.pdf, s. 10.

W klasycznym podejściu NPM (New Public Management) mało było akcentowania roli partycypacji w proponowanych mechanizmach zarządzania. W kolejnych modelach – czy lepiej by powiedzieć koncepcjach – takich jak *Governance*, *Good Governance* czy *Multilevel Governance*, a szczególnie w coraz „głośniejszym” *Neoweberyzmie*¹²¹ – partycypacja jest osią, centralnym elementem tych koncepcji. Trochę to paradoksalne, bo najwięksi popularyzatorzy podejścia NPM w praktyce czyli David Osborne i Ted Gaebler w swojej ikonicznej książce¹²² akcentują znaczenie dialogu, przytaczając m.in. wypowiedź burmistrza Indianapolis Billa Hudnuta: „*Zarządzając miastem, trzeba zrozumieć, że ważniejszy niż poszczególne sprawy czy harmonogram zajęć jest dialog, nakłanianie ludzi do rozmowy, pracy i zastanowienia się nad tym, kim jesteśmy i dokąd zmierzamy*”¹²³.

Skoro mamy już zgrubnie opisaną rolę mieszkańców (obywateli) w różnych podejściach do zarządzania to skupmy się na tym, jakie są możliwe obszary, narzędzia i praktyki, w których SMUP mógłby być wykorzystywany przez obywateli. I to zarówno, gdy owi mieszkańcy działają w *pojedynek* lub są aktywizowani przez organizacje obywatelskie czy poprzez te organizacje (stowarzyszenia, fundacje) jako ich członkowie.

Zacznijmy od przeglądu narzędzi, po które mieszkańcy mogą sięgnąć lub skorzystać samodzielnie, gdy im to zostanie zaproponowane, udostępnione przez władze lokalne.

Ciekawe zestawienie takich narzędzi zawiera opracowanie pt. *Jak zwiększyć udział obywateli w zarządzaniu gminą? Formy partycypacji i dobre praktyki* autorstwa Dawida Sześciło¹²⁴. Opublikowano je w 2015 r., ale z małymi wyjątkami opisywane narzędzia są do teraz (2022 r.) w niezmiennym stanie prawnym. Analiza to wybór praktyk i metod partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu gminą. Pomija ona narzędzia najczęściej znane i opisane (np. budżet obywatelski, lokalna inicjatywa uchwałodawcza czy tradycyjne konsultacje społeczne). Opis narzędzi uzupełniony jest rekomendacjami dotyczącymi postulowanych zmian ustawowych wzmacniających udział obywateli.

¹²¹ Koncepcja *neo-Weberian state*, czyli państwa neoweberowskiego, budowana jest w oparciu o klasyczną koncepcję idealnej biurokracji Webera, czerpie jednak zarówno z dorobku NPM, jak i *governance*. Podejście to charakteryzuje się unowocześnieniem modelu Webera m.in. poprzez dwa elementy akcentujące rolę obywateli we współzrządzeniu czyli kreśląc potrzebę partycypacji obywatelskiej w rządzeniu:

- zmiany z orientacji na biurokrację i przepisy ku skupieniu się na obywatelach z ich potrzebami i aspiracjami,
- wykorzystywanie mechanizmów partycypacji obywateli wykraczającej poza mechanizmy demokracji przedstawicielskiej.

¹²² Osborne, D., Gaebler, T. (2005). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994.

¹²³ *Ibidem*, s. 54.

¹²⁴ Ekspertyza dostępna w sieci w bazie wiedzy na stronie Masz Głos (akcja – projekt Fundacji Batorego). Data publikacji 2015. Link do opracowania: <https://www.maszglos.pl/materialy-edukacyjne/jak-zwiekszyc-udzial-obywateli-w-zarzadzaniu-gmina-formy-partycypacji-i-dobre-praktyki/>. [dostęp: 6.04.2022].

Mieszkańcy mają między innymi możliwość:

- występowania z wnioskami: do budżetu gminy, o dostęp do informacji publicznej, o realizację inicjatywy lokalnej;
- składania petycji;
- udziału w konsultacjach społecznych.

I zanim przyjrzymy się praktykom i narzędziom partycypacji obywatelskiej, dowiedzmy się na podstawie wyników badań jak to jest z udostępnianiem poszczególnych narzędzi partycypacji przez same JST. Niektóre z nich jak np. konsultacje społeczne dotyczące określonych ustawowo spraw czy – w miastach na prawach powiatu – współdecydowanie o części wydatków gminnych w formie budżetu partycypacyjnego, są obowiązkiem dla władz lokalnych. Inne są narzędziem, które ma swe prawne umocowanie, ale to po stronie JST spoczywa decyzja o jego udostępnieniu w określonej procedurze. Jak np. w sprawie inicjatywy lokalnej, która jest mechanizmem opisanym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zestawienie wyników badań¹²⁵ dot. trzech narzędzi: konsultacji społecznych, inicjatywy lokalnej i inicjatywy uchwałodawczej pokazuje, co następuje:

- 43% gmin w Polsce przewiduje ścieżkę proceduralną dla wniosków o rozpoczęcie konsultacji społecznych składanych przez mieszkańców – jest to najlepszy wynik z trzech badanych narzędzi partycypacji.
- 23% rad gmin w Polsce podjęło uchwały o inicjatywie lokalnej, mimo że obowiązuje je do tego ustawa o działalności pożytku publicznego.
- 19% gmin zawarło w swoim statucie regulacje dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.
- 44% gmin nie gwarantuje swoim mieszkańcom i mieszkankom dostępu do żadnego z badanych narzędzi partycypacji.
- Wszystkie trzy narzędzia obecne są w 4% gmin.
- 63% gmin ma regulamin konsultacji społecznych, tylko w 43% gmin regulamin przewiduje inicjowanie tego procesu przez mieszkańców i mieszkanki.
- Miasta na prawach powiatu zasadniczo różnią się od pozostałych gmin w każdym z badanych punktów – w tego typu miejscowościach zdecydowanie większy jest nie tylko dostęp do narzędzi partycypacji, ale i wykorzystanie ich przez mieszkańców.

¹²⁵ E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014-2017*, Warszawa 2019. Dostęp w bazie wiedzy na stronie Masz Głos (akcja – projekt Fundacji Batorego): <https://www.maszglos.pl/materialy-edukacyjne/raport-narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017/>. [dostęp 6.04.2022].

Badanie dotyczyło kadencji władz samorządowych w latach 2014-2018 (bez roku 2018, w którym prowadzono badanie). W badaniu korzystano z dwóch źródeł danych:

– Reprezentatywna próba gmin – 221 jednostek terytorialnych, które zostały wylosowane w taki sposób, aby zachować reprezentatywność ze względu na ich podstawowe charakterystyki, czyli typ (gmina wiejska, gmina miejska, gmina miejsko-wiejska i miasto na prawach powiatu) oraz województwo.

– Kwerenda dokumentów – w badaniu uwzględniono także dokumenty (uchwały o inicjatywie lokalnej, statuty gmin oraz regulaminy konsultacji).

- Prawie ¼ gmin w Polsce ma uchwały pozwalające na realizację inicjatywy lokalnej. Choć miało to być narzędzie szczególnie przydatne małym miejscowościom – gminy wiejskie i miejsko-wiejskie rzadziej niż inne mają stosowne przepisy. Uchwały częściej można znaleźć w miastach na prawach powiatu – 80% z nich ma odpowiednie regulacje.

Ten zestaw danych ma posłużyć do pokazania, że proces *obywatelskiego* korzystania ze SMUP odbywać się będzie w określonych warunkach. To znaczy po pierwsze, że realizowana samodzielnie aktywność mieszkańców w postaci np. posługiwania się informacjami z systemu dla własnej wiedzy będzie zależać od tego czy dotrze do nich informacja o SMUP. Po drugie, gdy będą mieli taką informację i zechcą *oglądać* SMUP nie tylko dla zaspokojenia własnych potrzeb informacyjnych, ale np. by wejść w dialog z władzami lokalnymi, to nie zawsze te władze są proceduralnie (tzn. stworzyły takie możliwości) gotowe do takiego dialogu.

Oczywiście ww. dane o formach partycypacji dotyczą poprzedniej kadencji (2014-2017) samorządu. Nawet gdyby założyć znaczącą zmianę po roku 2018 to i tak pozostanie spory obszar, w którym wskazane narzędzia partycypacji nie są stosowane lub nie są tworzone przez samorządy warunki do korzystania z nich.

Korzystanie ze SMUP w aktywności obywatelskiej – możliwe zastosowania

Wspieranie udziału w posiedzeniach rady gminy/powiatu i innych ciał konsultacyjnych

Wróćmy do różnych praktykowanych form partycypacji i możliwej roli informacji pochodzących ze SMUP. Ciekawym i wartym zagospodarowania obszarem nade wszystko wydaje się udział mieszkańców – tych *pojedynczych* i tych reprezentujących organizacje obywatelskie – w posiedzeniach rad gmin czy powiatów. To konstytucyjne prawo „wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów” (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP) pozwala na taki scenariusz:

Punkt obrad pt. wnioski i zapytania mieszkańców zaczyna być realizowany nie tylko poprzez zapytania typu „kiedy zostanie wymieniona nawierzchnia ul. Miejskiej”, ale także poprzez wypowiedzi typu „Panie Burmistrzu/Szanowna Rado z danych Systemu Monitorowania Usług Publicznych wynika, że liczba awarii sieci wodociągowej na 1 km sieci wodociągowej w naszej gminie jest najwyższa w powiecie i jedna z najwyższych w województwie. Proszę o informacje ...”.

Przygotowaniem do takich postulatycznych wypowiedzi z wykorzystaniem danych SMUP mogą być debaty podczas Młodzieżowych czy Senioralnych rad gmin, które funkcjonują w niektórych gminach. Takim polem debaty mogą być też gminne lub powiatowe rady działalności pożytku publicznego.

Wsparcie argumentacji w procesach konsultacji społecznych, debat publicznych, inicjatyw obywatelskich

Po stronie obywateli, którzy podejmują wysiłek by uczestniczyć z „porcją argumentów” w procesach konsultacji społecznych jest znaczący deficyt posiadanych informacji. Czasami nie wystarcza nawet wysoce specjalistyczna wiedza, doświadczenie zawodowe w danej dziedzinie. Potrzebne są dane, które pozwalają podjąć debatę, wyrazić opinię opartą o fakty.

Te dane są najczęściej po stronie danej władzy lokalnej, czasami w gestii różnych podmiotów rządowych (np. informacje z zakresu stanu środowiska, informacje o natężeniu ruchu na danej drodze, liczbie osób korzystających na danym obszarze z dowolnych form udziału w kulturze, itp.).

Tylko w wyjątkowych sytuacjach, np. gdy opiniowana jest wyjątkowo kontrowersyjna sprawa (usytuowanie jakiejś drogi, inwestycji, itp.) znajdują się *pasjonaci* z wiedzą i odpowiednią sprawnością analityczną zdolni do pozyskania, przetworzenia i prezentowania opinii o tej sprawie w oparciu o dane. Dane z danego terenu, w miarę aktualne i w sposób naturalny poprawne od strony metodycznej. SMUP wyrównuje szanse na tym polu. A precyzyjnie mówiąc, w ogromnym stopniu otwiera dla obywateli swobodny dostęp do danych, które jeszcze rok temu możliwe były do pozyskania od danego urzędu np. tylko w drodze dostępu do informacji publicznej lub były upubliczniane jako element opracowań, raportów, itp. ze znaczącym opóźnieniem, zagregowane, wybrane na użytek owych opracowań.

Zyskują też poszczególne samorządy, które obecnie przekazując całe pakiety danych w ramach różnego typu badań statystyki publicznej czy też na rzecz różnych gestorów danych (np. cały pakiet informacji dot. odpadów komunalnych) nie mogły w prosty sposób zobaczyć, jaka jest ich sytuacja na tle innych. Nie mogły – bez własnego wysiłku organizacyjnego – także przyrzeć się trendom, zależnościom. Na przykład wiedząc o spadku czy też wzroście liczby ludności na terenie gminy powiązać to z jakimiś innymi danymi i tym samym podejmować decyzje w oparciu o zobiektywizowane fakty. SMUP poprzez zastosowaną formułę pokazywania (wskaźniki) stopnia realizacji opisanych usług otwiera nowe możliwości dialogu z mieszkańcami. Można np. obrazować określone decyzje lokalizacyjne, finansowe, organizacyjne (likwidacji/tworzenia) informacjami ze SMUP.

Tym bardziej mogą to robić obywatele, np. pokazując nie tylko *opisowo* jak niekorzystny jest dla nich dostęp do określonych usług.

Do wyobrażenia są pojawiające się ze strony JST komunikaty, których treść oparta będzie na np. takiej konstrukcji: *gromadzimy Państwa (mieszkańców) głosy dotyczące problemów z miejscami w przedszkolach w naszej gminie. Rozumiemy te potrzeby, ale też proszę przyrzeć się bliżej jak wygląda sytuacja naszej gminy pośród innych gmin naszego powiatu. Według danych z Systemu Monitorowania Usług Publicznych...*

Oczywiście do wyobrażenia jest też sytuacja, w której mieszkaniec gminy lub grupa mieszkańców (np. rodziców dzieci w wieku szkolnym) składa na ręce burmistrza lub na forum rady gminy taki oto „dezyderat”:

obywatelskich – są w tych procesach z góry skazani na „nierówny” pojedynek na argumenty. A to dlatego, że nawet te przygotowywane *ad hoc*, *niesystemowe* analizy oceniające skutki proponowanych regulacji czerpią z zasobów danych (często wewnętrznych, niedostępnych) oraz procedur ich przetwarzania (różnego typu zespoły analiz w ministerstwach i urzędach centralnych), których nie ma po stronie obywatelskiej.

Ta konstatacja była jakiś czas temu powodem do zaproponowania przez zespół dwóch organizacji obywatelskich¹³³ pewnego szczególnego podejścia. Otóż zaproponowano, by po stronie organizacji obywatelskich było dostępne narzędzie, które w jakimś stopniu równoważyłoby ten nierówny „pojedynek na argumenty”. Zaproponowano przygotowanie obywatelskiego modelu analizy *ex-post*. Czyli narzędzia, które pozwala – korzystając z tego co jest „na wejściu” (model OSR będący częścią propozycji rządowych projektów legislacyjnych) – patrzeć na działanie danej regulacji (której możliwe skutki opisano w owym dokumencie OSR) i proponować korekty, zmiany. Ale proponować jako wynik analiz stanu w oparciu o fakty.

Założono, że model obywatelskiej analizy prawa ma charakter otwarty i po jego opublikowaniu na zakończenie projektu staje się dobrem publicznym, po które sięga się wg potrzeb. Założono, że wykorzysta się istniejące źródła danych do zasilania modelu treściami analitycznymi.

I właśnie dlatego wydaje się, że warto – gdy mamy nowe źródło informacji, jakim jest SMUP – pokazać ów model. Bo jest gotowym narzędziem, które po zasileniu informacjami może być użyteczne w dialogu mieszkańcy (raczej reprezentowani przez organizacje) – władze lokalne.

Jak? Otóż jako narzędzie, które w uporządkowany sposób pomoże przedstawić uzasadnienie dla lokalnych inicjatyw uchwałodawczych, w debatach toczonych w ramach konsultacji społecznych.

HISTORIA POWSTANIA SMUP

Łukasz Kozłowski

¹³³ W 2018 roku INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, prawniczy think tank wraz z Fundacją ePaństwo rozpoczął realizację projektu „Obywatelska analiza prawa” finansowanego z Programu Operacyjnego Wiedza-Edukacja-Rozwój. Opis można znaleźć w publikacji „Obywatelska Analiza Prawa – monitoring, narzędzia, model obywatelskiej oceny skutków regulacji” <https://docplayer.pl/189430994-Obywatelska-analiza-prawa-monitoring-narzedzia-model-obywatelskiej-oceny-skutkow-regulacji.html>

DIAGNOZA SYTUACJI

Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości to jedno z podstawowych zadań, które stoi przed jednostkami samorządu terytorialnego, jako największego publicznego usługodawcy w Polsce. Obecnie wartość świadczonych przez nie usług przekracza ćwierć biliona złotych i stale rośnie. Aby prawidłowo zarządzać świadczeniem usług o takiej skali, niezbędne jest podejmowanie decyzji przez władze samorządowych w oparciu o rzetelne dane płynące z prawidłowo realizowanego procesu monitoringowego, nie zaś intuicyjnie – w oparciu o czynniki bieżące.

Dotychczas, pomimo 30 lat funkcjonowania niezależnego samorządu terytorialnego w Polsce, nie wypracowano kompleksowego systemu monitorowania usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego, co wynikało z różnorodnych przyczyn – od braku spójnego sposobu opisu usług, aż po niekompletny zasób danych w systemach informacyjnych państwa. Podmioty odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych nie mają dostępu do narzędzia, które udostępniałoby informacje niezbędne do podejmowania decyzji i pomiaru ich efektów, a także prowadzenia badań porównawczych służących poprawie jakości usług. Ogólnokrajowe bazy danych: Bank Danych Lokalnych¹³⁴, Strateg¹³⁵ (opracowane i prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny), System Analiz Samorządowych¹³⁶ (prowadzony przez Związek Miast Polskich przy współpracy Związku Powiatów Polskich oraz Związku Gmin Wiejskich RP), systematyczne badania porównawcze *Benchmarking* (koordynowane przez Śląski Związek Gmin i Powiatów¹³⁷) oraz serwisy Moja Polis oraz Nasza Kasa (udostępniane do 2018 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor) zawierają (lub zawierały) ograniczony zestaw informacji oraz wskaźników monitorujących usługi publiczne. Część z tych baz nie obejmuje wszystkich JST, część była lub jest z różną regularnością zasilana danymi.

Mając na uwadze ww. uwarunkowania Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (ówczesnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) podjęło w 2014 r. dialog ze stowarzyszeniami reprezentującymi JST w Polsce, Głównym Urzędem Statystycznym (GUS) oraz Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (ówczesnie Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju), którego efektem finalnym stało się wprowadzenie do Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój wieloetapowego projektu zakładającego budowę systemu monitorowania usług publicznych w Polsce. W ramach przedsięwzięcia wyodrębniono

¹³⁴ bdl.stat.gov.pl

¹³⁵ strateg.stat.gov.pl

¹³⁶ www.systemanaliz.pl

¹³⁷ benchmarking.silesia.org.pl

trzy zasadnicze etapy, z których każdy przybrać miał postać osobnego projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego:

- a) Etap koncepcyjny (lata 2017 – 2019).
- b) Etap wdrożeniowy (lata 2019 – 2021).
- c) Etap upowszechniania (lata 2022 – 2023).

Ostatecznie realizacja działań projektowych zamyka się w ramach dwóch projektów UE, których charakterystyka została przedstawiona w kolejnych częściach niniejszego rozdziału.

Powszechny System Monitorowania Usług Publicznych w dokumentach strategicznych państwa oraz Unii Europejskiej

Pojęcie powszechnego systemu monitorowania jakości usług publicznych w dokumentach strategicznych państwa pojawia się po raz pierwszy – jako samodzielne zadanie – w przyjętej 12 lutego 2013 r. uchwale Rady Ministrów Strategii Sprawne Państwo 2020. Strategia, jako podstawowe zadanie, stawia przygotowanie standardów świadczenia usług publicznych, natomiast w dalszej kolejności – budowę powszechnego systemu monitoringowego uwzględniającego doświadczenia i osiągnięcia stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego na tym polu.

Powyższe zadania uległy skonkretyzowaniu w 2015 roku w efekcie rozmów prowadzonych przez ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Główny Urząd Statystyczny oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i stały się elementem Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój pn. Budowa powszechnego systemu monitorowania usług publicznych planowanego do realizacji w ramach Działania 2.18 ww. Programu.

Następnie, w wyniku wejścia w życie 14 lutego 2017 r. rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przedsięwzięcie uzyskało status projektu strategicznego i stało się jednym z kluczowych projektów pozostających do realizacji w perspektywie kolejnych kilku lat.

Opracowanie koncepcji SMUP

Realizacja działań projektowych rozpoczęła się z początkiem stycznia 2017 roku i przyjęła postać ponad dwuletniego projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pn. System Monitorowania Usług Publicznych – koncepcja SMUP.

Prace w ramach projektu podzielono na dwie fazy:

- a) Przygotowanie koncepcji ogólnej SMUP (styczeń – maj 2017 r.).
- b) Przygotowanie koncepcji wykonawczej SMUP (maj 2017 r. – marzec 2019 r.).

Koncepcja ogólna SMUP to dokument, w którym opisane zostały merytoryczne ramy systemu, (określono obszary usług publicznych, źródła zasilania i metody badania ich jakości oraz przeprowadzono wstępną identyfikację luk

informacyjnych). Określono także szczegółowo założenia realizacyjne drugiej fazy projektu oraz nakreślono harmonogram ich realizacji. Dokument w wersji finalnej uzyskał – 24 maja 2017 roku – pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Z Koncepcją ogólną SMUP można zapoznać się klikając lub wpisując do wyszukiwarki internetowej poniższy link: https://smup.gov.pl/files/about/Koncepcja_ogolna_Systemu_monitorowania_uslug_publicznych.pdf

Koncepcja wykonawcza SMUP to dokument, który zawiera szczegółowe informacje na temat merytorycznego zakresu systemu SMUP oraz rozwiązań informatycznych, które zaplanowano do wykorzystania w trakcie budowy systemu. Szczegółowo opisano także sposób organizacji pracy zespołu projektowego oraz współpracy z zewnętrznymi konsultantami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego z terenu całej Polski. W wyniku zrealizowanych prac – poza dokumentem głównym – przygotowane zostały szczegółowe opisy obszarów usług, opisy usług oraz opisy wskaźników je opisujących dla 6 obszarów usług administracyjnych i technicznych:

1. Podatki i opłaty lokalne.
2. Gospodarowanie nieruchomościami.
3. Drogownictwo i transport.
4. Ochrona środowiska.
5. Inwestycje i budownictwo.
6. Geodezja i kartografia.

Dodatkowo uzgodniono i zapisano w Koncepcji wykonawczej SMUP, że zakres merytoryczny systemu zostanie dodatkowo poszerzony o zestaw analogicznych dokumentów dla trzech obszarów usług społecznych: Edukacji, Lokalnej polityki społecznej oraz Kultury i rekreacji. Realizację prac merytorycznych w tym zakresie zaplanowano w trakcie kolejnego – wdrożeniowego – etapu prac projektowych.

Dokument w wersji finalnej uzyskał – 24 lutego 2019 roku – pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Z Koncepcją wykonawczą SMUP można zapoznać się klikając lub wpisując do wyszukiwarki internetowej poniższy link: https://smup.gov.pl/files/about/RAPORT-SMUP_koncepcja_wykon OST_.pdf, gdzie Czytelnik znajdzie m.in. szczegółowe informacje dot. zagadnień metodologicznych, jak i organizacyjnych (np. w zakresie struktury organizacyjnej zespołów projektowych).

Natomiast komplet załączników dostępny jest do pobrania pod adresem: https://smup.gov.pl/files/about/zal_do_raportu_-_System_SMUP.zip

Projekt został zrealizowany przy udziale kilkuset ekspertów reprezentujących 5 instytucji partnerskich:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Lider projektu),
- Główny Urząd Statystyczny,
- Związek Miast Polskich,
- Związek Powiatów Polskich oraz
- Śląski Związek Gmin i Powiatów.

Ponadto w pracach projektowych udział wzięli przedstawiciele ponad 30 gmin i powiatów z całej Polski, których zadaniem było konsultowanie

oraz – w razie konieczności – korygowanie propozycji zestawów usług i wskaźników opracowywanych przez ekspertów reprezentujących partnerów projektu.

Budowa SMUP

Bezpośrednio po zakończeniu realizacji koncepcyjnego etapu przedsięwzięcia eksperci reprezentujący instytucje partnerskie w pomniejszonym składzie (uszczuplonym o przedstawicieli Śląskiego Związku Gmin i Powiatów) rozpoczęli realizację II etapu pn. *System Monitorowania Usług Publicznych – wdrożenie SMUP*, w ramach którego zaplanowano:

- Budowę i udostępnienie w domenie gov.pl Systemu Monitorowania Usług Publicznych.
- Opracowanie fiszek obszarów usług, fiszek usług oraz fiszek wskaźników dla 3 obszarów usług społecznych – Edukacji, Lokalnej polityki społecznej oraz Kultury i rekreacji.
- Pozyskanie, naliczenie i udostępnienie w SMUP zestawów danych dla wszystkich 9 obszarów usług objętych SMUP.
- Przeprowadzenie pilotażu Systemu w postaci szkoleń on-line oraz stacjonarnych prezentujących sposoby obsługi systemu oraz metody analizy danych dostępnych w SMUP dla przedstawicieli 40 jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Ponadto partnerzy projektu prowadzili intensywne prace zmierzające do zminimalizowania zakresu luk informacyjnych tj. informacji, które nie były dotychczas gromadzone w systemach informacyjnych państwa lub które – z przyczyn metodologicznych – nie mogły być udostępniane przez statystykę publiczną. Szczególnie intensywny charakter miała współpraca z ekspertami reprezentującymi Ministerstwo Finansów (w zakresie dostosowania zapisów klasyfikacji budżetowej do potrzeb SMUP) oraz Regionalne Izby Obrachunkowe (w zakresie udostępnienia ogólnych informacji finansowych przedstawianych przez JST w ramach sprawozdań budżetowych). Opracowano także algorytm wyliczania Kosztu Całkowitego Usługi (KCU) – szczegółowe informacje w tym zakresie znajdują się w rozdziale 1.4. niniejszego Podręcznika.

Opisane wyżej prace projektowe toczyły się bez zakłóceń do wiosny 2020 roku, czyli do początków pandemii COVID-19. Wymusiła ona na zespole projektowym daleko idące zmiany w formule realizacji projektu. Całość prac, które dotychczas opierały się na bezpośrednich spotkaniach ekspertów, została przeniesiona do świata on-line (a ściślej rzecz ujmując na platformę MS Teams). Pozwoliło to na utrzymanie, a w niektórych obszarach nawet na intensyfikację prac projektowych. Pierwotne zagrożenie dla sukcesu projektu ostatecznie okazało się wykorzystaną szansą.

Ostatecznie System Monitorowania Usług Publicznych został udostępniony on-line w dwóch terminach:

- Interfejs podstawowy – mający charakter prezentacyjny – jest dostępny od 30 czerwca 2021 r.
- Interfejs zaawansowany – pozwalający na prowadzenie własnych analiz – jest dostępny od 1 grudnia 2021 r.

Przeprowadzono także – w okresie wrzesień-grudzień 2021 r. – pilotaż Systemu. W szkoleniach wzięli udział przedstawiciele 40 JST z terenu całej Polski.

Jednocześnie, w związku z wydłużeniem okresu realizacji projektu *System Monitorowania Usług Publicznych – wdrożenie SMUP* do 30 września 2023 r. zespół projektowy planuje w latach 2022-2023 prowadzenie prac rozwojowych w zakresie udoskonalania funkcjonalności systemu SMUP zarówno w zakresie technologicznym (m.in. w zakresie poprawy responsywności Systemu) jak i merytorycznym (m.in. udostępnienie angielskiej wersji językowej, wdrożenie 10 obszaru tematycznego dot. podstawowych informacji finansowych JST, pozyskanie dodatkowych źródeł danych do obliczenia wartości wskaźników stanowiących luki informacyjne Systemu).

Upowszechnianie SMUP

Pierwotne zapisy dokumentów programowych (zarówno strategicznych jak i wdrożeniowych) zakładały realizację III etapu przedsięwzięcia – w postaci upowszechnienia wiedzy o SMUP wśród co najmniej 617 jednostek samorządu terytorialnego – w formie odrębnego projektu lub wiązki projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednakże w trakcie budowy Systemu partnerzy projektu doszli do wniosku, że warunkiem koniecznym prawidłowego przekazania wiedzy o SMUP przedstawicielom JST jest przeprowadzenie tego procesu przez ekspertów, którzy byli odpowiedzialni za opracowanie zestawu wskaźników monitoringowych dla każdego z obszarów usług publicznych objętych SMUP.

W związku z tym, po uzyskaniu stosownej zgody Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, podjęto decyzję o wydłużeniu okresu realizacji projektu do 30 września 2023 r. i włączeniu w jego zakres komponentu upowszechniającego w postaci szkoleń dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

Szkolenia przeprowadzone zostały w okresie luty 2022 r. – czerwiec 2023 r. w dwóch formach:

1. Jednodniowych szkoleń on-line, przeprowadzonych za pośrednictwem platformy MS Teams, w trakcie których uczestnicy otrzymają podstawowe informacje w zakresie obsługi systemu SMUP oraz metod analizy danych dostępnych w ramach Systemu.
2. Szkoleń stacjonarnych w postaci trzech dwudniowych sesji Grup Wymiany Doświadczeń, w trakcie których uczestnicy – poza zapoznaniem się z zakresem informacyjnym i możliwościami analitycznymi SMUP – otrzymają możliwość przygotowania i omówienia szeregu własnych analiz oraz wymiany doświadczeń zarządczych z pozostałymi uczestnikami szkoleń.

Organizacja szkoleń zaplanowana była w trzech turach – wiosennej 2022, jesiennej 2022 oraz wiosennej 2023. Za stronę organizacyjną odpowiedzialni byli partnerzy projektu reprezentujący stowarzyszenia samorządowe – Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich, natomiast trenerami prowadzącymi szkolenia byli eksperci zaangażowani w opracowanie zestawu

wskaźników monitoringowych dla poszczególnych obszarów SMUP. W szkoleniach brali udział przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego oraz powiatowego. W ramach szkoleń SMUP zostało przeszkolonych 745 jednostek samorządu terytorialnego, w których łącznie uczestniczyło blisko 1300 pracowników. Poza tym zespół projektowy zrealizował również dedykowane konferencje i webinaria dla wszystkich interesariuszy Systemu (nie tylko jednostek samorządu terytorialnego), w których udział wzięło około 1 tys. osób.

SPIS TABEL

Tabela 1. Klasyfikacja dóbr.	14
Tabela 2. Czynniki jakości usługi w świetle teorii Herzberga na przykładzie wybranych aspektów pracy JST.	19
Tabela 3. Przykłady wskaźników kontekstowych.	21
Tabela 4. Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM) a tradycyjne formy zarządzania w sektorze publicznym.	36
Tabela 5. Pytania diagnostyczne – „bilans otwarcia”.	63
Tabela 6. Opis obszaru usług (OU).	89
Tabela 7. Opis usługi publicznej (UP).	90
Tabela 8. Opis wskaźnika monitorującego.	93
Tabela 10. Kryteria jakości w statystyce publicznej.	122
Tabela 11. Przykład obliczenia średniej arytmetycznej – „dochody gmin z podatku od nieruchomości per capita” w gminach powiatu bełchatowskiego w roku 2018.	131
Tabela 12. Przykład wyliczenia średniej ważonej mianownikiem dla wskaźnika „dochody gmin z podatku od nieruchomości per capita” w gminach powiatu bełchatowskiego w roku 2018.	133
Tabela 13. Przykład wyznaczenia mediany dla wskaźnika „dochody gmin z podatku od nieruchomości per capita” w gminach powiatu bełchatowskiego w roku 2018.	134
Tabela 14. Analiza dynamiki – przykład zmian w czasie wskaźnika „powierzchnia gminnych terenów zieleni na 1 mieszkańca” w gminie miejskiej Żywiec.	139
Tabela 15. Analiza dynamiki – przykład zmian nominalnych i realnych wskaźnika „dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca” w gminie miejskiej Żywiec w latach 2010-2019.	141
Tabela 16. Analiza dynamiki – przykład zmian bezwzględnych i zmiennych wskaźnika „dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca” w gminie miejskiej Żywiec w latach 2010-2019.	142

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Model jakości Servqual.	18	Rysunek 20. Miejsca wyboru jednostki terytorialnej oraz grupy porównawczej w interfejsie zaawansowanym.	162
Rysunek 2. Materiał z opisu Koncepcja realizacji przedsięwzięcia pn. „BENCHMARKING USŁUG PUBLICZNYCH” 2022-2024.	73	Rysunek 21. Pola nazwy i opisu grupy porównawczej w interfejsie zaawansowanym.	162
Rysunek 3. Prezentacja kwartyli i mediany dla wskaźników usługi w interfejsie podstawowym SMUP.	135	Rysunek 22. Szereg czasowy w interfejsie zaawansowanym.	163
Rysunek 4. Udział powierzchni gminnych terenów zieleni w powierzchni danej jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r. – prezentacja podstawowych statystyk dla wskaźnika w SMUP (interfejs podstawowy).	137	Rysunek 23. Panel pomocniczy w interfejsie zaawansowanym.	163
Rysunek 5. Analiza dynamiki – prezentacja zmian w czasie wartości wybranych wskaźników w SMUP (interfejs podstawowy).	138	Rysunek 24. Miejsca wyboru sposobu wyświetlania danych (jako: tablice, wykresy, mapy, raporty) w interfejsie zaawansowanym.	164
Rysunek 6. Analiza zależności – przykład wpływu na wydatki bieżące na szkoły podstawowe i gimnazja per uczeń od liczby uczniów w szkołach. Dane dla gmin miejskich w 2016 r.	145	Rysunek 25. Przykładowa prezentacja danych w formie tablicy (interfejs zaawansowany).	164
Rysunek 7. Strona główna systemu SMUP.	151	Rysunek 26. Tabela przestawna w interfejsie zaawansowanym.	165
Rysunek 8. Monitorowane obszary usług w SMUP.	152	Rysunek 27. Dodatkowe funkcje (przekroje, statystyki i operacje, eksport, dodaj do zestawień) interfejsu zaawansowanego.	165
Rysunek 9. Pola wyboru obszaru usług, usługi i wskaźnika w SMUP.	153	Rysunek 28. Przykładowa prezentacja danych w formie wykresu (interfejs zaawansowany).	167
Rysunek 10. Podstawowe informacje o JST oraz informacje o wybranym wskaźniku i usłudze.	154	Rysunek 29. Interfejs zaawansowany – prezentacja w formie wykresu/tabeli – ikony dodatkowych funkcjonalności.	167
Rysunek 11. Aktywne grafiki do eksportu wskaźnika do Excela i PDF.	155	Rysunek 30. Dodatkowe funkcje (kartogram, kartodiagram, zmiana poziomu prezentacji) interfejsu zaawansowanego.	168
Rysunek 12. Mapy – efekty podświetlenia, zmiany wielkości, wyświetlanie wartości wskaźnika, prezentacja tabelaryczna i zapis danych.	156	Rysunek 31. Dodatkowe funkcje (tryb myszy, granice jednostek nadrzędnych, miejsce prezentacji, legenda, skala, tytuł, przedziały) interfejsu zaawansowanego.	169
Rysunek 13. Przykładowe porównanie z innymi miastami na prawach powiatu.	157	Rysunek 32. Dodatkowe funkcje (zmiany kartogramu) interfejsu zaawansowanego.	170
Rysunek 14. Przykład sposobu generowania raportu wybranej usługi.	158	Rysunek 33. Dodatkowe funkcje (zmiany kartodiagramu) interfejsu zaawansowanego.	171
Rysunek 15. Wizualizacja przykładowego, wygenerowanego raportu usługi publicznej.	158	Rysunek 34. Generowanie raportu w interfejsie zaawansowanym.	172
Rysunek 16. Interfejs zaawansowany – przyciski pozwalające na wejście do niego.	159		
Rysunek 17. Pola wyboru w interfejsie zaawansowanym.	160		
Rysunek 18. Powiększanie/rozszerzanie ekranu w interfejsie zaawansowanym.	160		
Rysunek 19. Zaznaczanie i odznaczenia danych w interfejsie zaawansowanym.	161		

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Liczba inicjalnych usług publicznych według obszarów. 98

SPIS RAMEK

Ramka 1. Istota niematerialnych usług. 12

SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1. Istota benchmarking. 60

SPIS WZORÓW

Wzór 1. Wzór na średnią arytmetyczną. 131

Wzór 2. Wzór na średnią ważoną mianownikiem wskaźnika
liczonego jako iloraz zmiennych a i b. 133

Wzór 3. Obliczenie wartości realnej – pierwszy rok jako rok bazowy. 140

Wzór 4. Obliczenie wartości realnej – ostatni rok jako rok bazowy. 140

BIBLIOGRAFIA

Publikacje

- Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem kroków skutecznego rozwiązywania problemów*, MSAP UE, Kraków 2007.
- Bralczyk J. (pr. zb. p. red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Brodzicki T., Kuczevska J., *Klasy i polityka klastrowa w Polsce. Konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, 2011.
- Ciołek A., *Oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach*, *Gospodarka Narodowa*, 3 (289) Rok LXXXVII/XXVIII, maj-czerwiec 2017.
- Cleveland H., *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper&Row, 1972.
- Czaputowicz J. (red. naukowy), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008.
- Fazlagić J., *Zarządzanie wiedzą. Szansa na sukces w biznesie*, WSHM Milenium, Gniezno 2006.
- Fazlagić J., *Intellectual Capital and Benchmarking*, Rys Studio, Poznań 2006.
- Fazlagić J., *Poradnik innowacyjnego samorządowca*, POLTEXT, Warszawa 2017.
- Fazlagić J., *Kapitał intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2018.
- George R. W., Berry L.L., *Guidelines for the Advertising of Services*. *Business Horizons*, 24, 7-8, 1981.
- Guy Peters B., *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, 2004.
- Herbst J., Rozenbaum J., Wygnański J.J., *Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzeczniczych?*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2013.
- Hertz N., *Oczy szeroko otwarte*, MUZA S.A., Warszawa 2014.
- Hood Ch., *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, No. 69, 1991.
- Hughes O.E., *Public management and Administration. An Introduction*, Londyn 1994.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance. Zarządzanie Publiczne*, Nr 1, 2007.

- Jakubowski M., *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] *Teoria wyboru publicznego: Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Ledzion B., Olejniczak K., Pander W., *Ewaluacja trafności zakresu interwencji działania 5.1 PO KL*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.
- Michalos A. C. (pr. zb. p. red.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, Springer Nature, 2014.
- Modzelewski P., Opolski K., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Nav Heiden J.G., *Is Financial Stres san Incentive for the Adaption of Businesslike Planing and Control in Local Governmemt?*, Financial Accountability & Management, February 2000.
- Noll H., *Towards a European system of social indicators: Theoretical framework and system architecture. Social Indicators Research*, 58, 2002.
- Olejniczak K., Kozak M., Lenzion B., *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- ONZ, *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs United Nations, New York, 2006.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, w polskiej wersji językowej: *Rzządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Paluchowski J., *Niematerialność usług i jej psychologiczne implikacje*, Materiały konferencyjne, Marketing Usług Profesjonalnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- Płoskonka J., *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań administracji publicznej w: Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020.
- Rada Ministrów, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) 2015*, Załącznik.
- Rada Ministrów, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Warszawa 2017.
- Rogowski W., Wekiera M., *Ocena skutków regulacji w Polsce – analiza przypadku*, Prace Kolegium Zarządzania i Finansów / Szkoła Główna Handlowa 2013.

- Spicker P., *The Nature of a public service. International Journal of Public Administration*, 32 (11), 2009.
- Sześciło D., *Jak zwiększyć udział obywateli w zarządzaniu gminą? Formy partycypacji i dobre praktyki*, Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2015.
- Sztompka P., Kucia M., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003.
- Szymańska W., *Współpraca Samorządu I Biznesu Na Poziomie Lokalnym w Obszarze Turystyki*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica 28, 2007.
- US Department of The Navy, *Metrics Guide For Knowledge Management Initiatives*, 2001.
- Walczak T., *Podstawowe standardy jakości statystyki publicznej* (https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/667/1/1/poz_podstaw_stand_jakosci_statyst_publicz.pdf – dostęp 11.11.2020)
- Wilkin J., *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008.
- Wilkin J. (pr. zb. p. red.), *Jakość rządu w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2013.
- Wojnowski J. (pr. zb. p. red.), *Wielka encyklopedia PWN. Tom 28*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, Służba Cywilna, nr 2/2001
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.
- Zielińska E., Kraszewski D., *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014-2017*, Akcja Masz Głos / Fundacja Im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
- Ziethaml V. A., Parasuraman A., Berry L.L., *Delivering Quality Service*, The Free Press, New York.
- Zybała A., *Polityki publiczne*, KSAP, Warszawa 2012.
- Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1962.
- Zarządzanie Satisfakcją Klienta. Europejski poradnik praktyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
- European Governance – A White Paper. (2001). *Official Journal of the European Communities*, COM 428
- Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Raport z badania dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, grudzień 2013.
- Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2008, 2009.
- Kompendium wiedzy z jakości w statystyce publicznej* opracowane przez Urząd Statystyczny w Łodzi Ośrodek Statystyki Matematycznej przy współpracy z Departamentem Metodologii, Standardów i Rejestrów GUS.
- Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Ministerstwo Finansów 2012.
- Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*. Raport podsumowujący działania realizowane w ramach projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.


- Skuteczny urząd samorządowy. Raport z badań*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, FRDL, Warszawa 2016.
- Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., MSWiA, Warszawa 2009.
- Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Edukacja”*, Sz. Więśław, M. Wiktor, Warszawa 2021.
- Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Lokalna Polityka Społeczna”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR8, Warszawa 2021.
- Raport końcowy z prac Tematycznej Grupy Roboczej „Kultura i Rekreacja”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR9, Warszawa 2021.
- Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Drogownictwo i transport”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR3, załącznik do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, Warszawa 2019.
- Raport z działalności Tematycznej Grupy Roboczej „Ochrona Środowiska”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR4, załącznik do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, Warszawa 2019.
- Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Gospodarowanie nieruchomościami”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR2, załącznik do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, Warszawa 2019.
- Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Inwestycje i budownictwo”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR5, załącznik do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, Warszawa 2019.
- Raport z działalności Tematycznej Grupy Roboczej „Geodezja i Kartografia”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR6, załącznik do *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, Warszawa 2019.
- Raport końcowy z realizacji prac Tematycznej Grupy Roboczej „Podatki i opłaty lokalne”*, pr. zb. członków zespołu projektowego TGR1, załącznik do *Raportu SMUP – Koncepcja wykonawcza*, Warszawa 2019.
- System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja wykonawcza*, pr. zb. członków zespołu projektowego, Warszawa 2019.
- Zarządzenie Wewnętrzne nr 12 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 2 kwietnia 2014 r.

Akty prawne

- Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. 2020 poz. 443.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. 2011 nr 139 poz. 814.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U.2020 nr 1564 t.j.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) 2015

Strony internetowe

- <https://www.gov.pl/>
- <https://dsc.kprm.gov.pl/>
- <http://administracja.mac.gov.pl/>
- <https://www.ewaluacja.gov.pl/>
- <https://badania.parp.gov.pl/>
- <https://smup.gov.pl/>
- <https://ksap.gov.pl/>
- <https://bdl.stat.gov.pl/>
- <https://strateg.stat.gov.pl/>
- <https://efs.kprm.gov.pl/>
- <https://bip.stat.gov.pl/>
- <https://www.systemanaliz.pl/>
- <https://monitorrozwoju.pl/index.html>
- <https://benchmarking.silesia.org.pl/>
- <https://pl.wikipedia.org/>
- <http://www.mojapolis.pl/>
- <https://www.maszglos.pl/>
- <https://frdl.org.pl/>
- <https://stocznia.org.pl/>
- <https://siecobywatelska.pl/>
- <https://www.obserwatorfinansowy.pl/>
- <https://scotland.mylocalcouncil.info/>
- <https://knowyourcouncil.vic.gov.au/home>
- <https://www.improvementservice.org.uk/benchmarking/reports>
- <https://portal-vnitro.hub.arcgis.com/>
- <https://www.ssb.no/>
- <https://slovak.statistics.sk>
- <https://ogdcockpit.bonn.de/index.php?title=Anwendungen>
- <https://opendata.bonn.de>



Przeważająca część usług publicznych, determinujących jakość życia obywateli, jest realizowana przez jednostki samorządu lokalnego. Skoro tak, to rzeczą kluczową dla kształtowania polityk publicznych, doskonalenia sposobu świadczenia i poprawy efektywności usług, a wreszcie i możliwości porównywania sytuacji w poszczególnych gminach i powiatach jest dostępność danych charakteryzujących kluczowe usługi publiczne. Wychodząc naprzeciw tej potrzebie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym oraz organizacjami samorządowymi stworzyło System Monitorowania Usług Publicznych – dostępny dla wszystkich zainteresowanych system bazodanowy prowadzony przez statystykę publiczną.

Niniejsza publikacja ma na celu nie tylko zaprezentowanie podstawowych koncepcji teoretycznych tworzących fundament SMUP czy opisanie jego konstrukcji, ale również wskazanie w jaki sposób zgromadzone w systemie dane mogą posłużyć z jednej strony do scharakteryzowania sytuacji danej gminy czy powiatu, a z drugiej – do doskonalenia zarządzania. Jako taka może stać się realną pomocą zarówno dla wszystkich zainteresowanych codziennym działaniem samorządu lokalnego na rzecz swoich mieszkańców, jak i dla osób zarządzających poszczególnymi gminami i powiatami.