



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**MONITOROWANIE  
JAKOŚCI**  
USŁUG PUBLICZNYCH

# OGÓLNE ZASADY MONITOROWANIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

I.G.

## OGÓLNE ZASADY MONITOROWANIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

Najważniejszym elementem misji JST jest dostarczanie potrzebnych (wymaganych przez system prawny, uzgodnionych we wspólnocie) usług publicznych o możliwie najlepszej jakości. Liczne przepisy prawne w postaci obostrzeń i nakazów ustawowych sprawiają, że element będący kluczowym w wypełnianiu tej misji (odpowiednie podejście i zapewnienie maksimum efektu dla klienta) bywa zaniedbywany na rzecz ograniczania ryzyk organizacji.

Planowanie zadań często opiera się na analizie zasobów i możliwości własnych z pominięciem szczegółowych badań wymagań klientów co do oferowanych usług i produktów.

Spełnienie wymagań ustawowych, a także wewnętrzne monitorowanie jakości wykonywania zadań są istotne, jednak nie powinny stanowić głównych kryteriów oceny usług publicznych.

Co najmniej równie ważne jest respektowanie potrzeb i ocen usług z punktu widzenia odbiorców będących klientami w relacji władza publiczna – sektor prywatny. Zorientowanie na efekty dla lokalnej społeczności, lokalnego biznesu oraz lokalnego środowiska i przestrzeni, powinno mieć pierwszeństwo w kształtowaniu usług publicznych.

Monitorowanie usług publicznych powinno:

- Dostarczyć możliwie obiektywnej informacji o aktualnym stanie jakości ich świadczenia, który umożliwia porównanie go z oczekiwaniami odbiorców.
- Zgromadzić dane i informacje umożliwiające skuteczny, rzeczowy dialog z klientami na temat kierunków i skali oczekiwanych zmian.
- Zapewnić dialog i uczestnictwo przedstawicieli klientów i interesariuszy w ocenach jakości usług i formułowaniu wniosków na ich podstawie.

System monitorowania jakości usług publicznych powinien określać następujące elementy:

- Określenie dziedzin zarządzania w JST** ..... 3
- Zdefiniowanie usług publicznych** ..... 3
- Diagnoza potrzeb i priorytety w zakresie monitorowania** ..... 4
- Zdefiniowanie wskaźników dla monitorowania jakości usług** ..... 5
- Określenie zakresu informacyjnego analiz i raportów** ..... 6
- Odpowiedzialność** ..... 6



## 1. OKREŚLENIE DZIEDZIN ZARZĄDZANIA W JST

Zwykle strategie jednostek samorządu terytorialnego (JST) przedstawiają cele i zamierzenia wspólnot przyporządkowując je do obszarów działalności (np. edukacja, transport). Wybór tych obszarów jest umowny i dokonywany zazwyczaj w związku z priorytetami JST oraz jej aktywnością. W projekcie MJUP obszary te nazwano dziedzinami zarządzania. Suma dziedzin ma charakter uniwersum, czyli obejmuje całość zagadnień będących w zainteresowaniu JST.

JST, która chce zastosować zaproponowany w projekcie model zarządzania i przy jego pomocy monitorować i poprawiać jakość dostarczanych przez nią usług, powinna zakres swojej działalności podzielić na dziedziny, określając zakres każdej z nich. W tym celu można przyjąć klasyfikację zaproponowaną w ramach testowania metodologii w Krakowie i Poznaniu, ale można też dokonać jej modyfikacji inaczej definiując dziedziny.

Wybór nazw oraz przyporządkowanie zakresów działalności do poszczególnych dziedzin ma charakter umowny i zazwyczaj służy jednostce do porządkowania celów strategicznych oraz wstępnej alokacji środków w ramach przygotowania planów rocznych i wieloletnich. W ramach dziedzin należy zdefiniować usługi publiczne. Określaniu usług w poszczególnych dziedzinach towarzyszyć powinno przyjęcie miar istotnych dla planowania, monitorowania oraz ocen działań.

W modelu testowanym w ramach projektu przyjęto, że uniwersum obejmuje 15 dziedzin oraz dziedzinę nr 16 – *Administracja i finanse*, która obejmuje działania wspomagające realizację usług publicznych. Wykaz dziedzin zarządzania wraz z przykładowym katalogiem usług publicznych znajduje się w Katalogach wskaźników dziedzinowych dla Krakowa i Poznania.

## 2. ZDEFINIOWANIE USŁUG PUBLICZNYCH

Termin usługi publiczne jest intuicyjny, jednak gdy mówimy o monitorowaniu jakości usług, warto go doprecyzować dla celów projektu. Przyjeliśmy, że usługa publiczna to **działanie lub zespół działań** wykonywanych na rzecz wspólnoty przez podmiot publiczny lub z udziałem środków publicznych.

Dla dostarczania usług JST używają rozmaitych sposobów, które często są opisane w systemach zarządzania w postaci procesów, procedur, czy instrukcji. Realizacja przeważającej większości działań samorządu lokalnego i jego administracji finansowana jest ze środków publicznych i odbywa się w ramach zadań budżetowych.

Skuteczne monitorowanie usług publicznych wymaga uwzględnienia perspektywy klienta tak przy ich definiowaniu, jak i przy kształtowaniu podaży lub lokalizacji. Klientem dla JST może być cała wspólnota, grupa jej członków lub pojedynczy obywatel czy inwestor.

Perspektywa klienta powoduje, że w zależności od specyfiki bywają usługi publiczne, które samorząd w całości wykonuje w ramach jednego zadania budżetowego (np. świadczenie usług transportowych), ale są też takie, na które składa się szereg działań wykonywanych w ramach różnych zadań budżetowych, a nawet przez różne jednostki organizacyjne.



## OGÓLNE ZASADY MONITOROWANIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

Biorąc powyższe pod uwagę widzimy, że na jakość pojedynczej usługi często wpływa jakość koordynacji różnych działań wielu podmiotów i jakość wykonywania rozmaitych zadań przez każdy z nich.

Dlatego system informacyjny służący do monitorowania jakości usług publicznych w celu ciągłego ich doskonalenia swoim zasięgiem obejmuje także skuteczność i jakość wykonywania zadań budżetowych.

Każdej ze zdefiniowanych w ramach modelu usług można przyporządkować przynajmniej jedno zadanie budżetowe, w ramach którego JST wykonuje działania związane z tą usługą, ale często na jedną usługę składa się wiele zadań realizowanych przez gminę. Są to zazwyczaj zadania ciągłe i kontynuowane rok rocznie. Wpływ na usługi publiczne wywierają także zadania jednorazowe, projektowe, a także programy wieloletnie powodujące skokowe zmiany w dostępności usług, jakości infrastruktury, postawach i zachowaniu mieszkańców.

Usługa publiczna w naszym modelu nie jest jednostką rozliczeniową, ale dzięki zdefiniowaniu jej poprzez sumę zadań i działań, a także ewentualnie przez sumę rezultatów projektów i programów realizowanych w ramach dziedziny związanej z usługą, dla każdej z usług możemy określić:

- wartości wskaźników kontekstowych diagnozujących istotne dla mieszkańców warunki życia, na które dana usługa ma wpływ,
- wartości wskaźników strategicznych, na których wartości oddziałują programy i zadania wchodzące w skład usługi,
- rodzaj i ilość produktów, jakie w jej ramach są dostarczane,
- wielkość środków, jakie JST przeznacza na tę usługę w całości oraz na poszczególne jej produkty,
- wartości mierników rejestrowanych w ramach zadań składających się na usługę oraz wskaźników, które na ich podstawie są obliczane.

Wykorzystanie mierników i wskaźników zadań budżetowych oraz wskaźników strategicznych w odniesieniu do usług publicznych, umożliwi monitorowanie nakładów i zaangażowania w procesie realizacji usług przy jednoczesnej ocenie standardów ilościowych i jakościowych.

Dla monitorowania jakości usług publicznych decydujące znaczenie będą miały wskaźniki kontekstowe i strategiczne powiązane z usługą oraz produkty i wskaźniki produktów zadań budżetowych o charakterze jakościowym, zdefiniowane w zadaniach powiązanych z usługą, w szczególności wskaźniki satysfakcji klientów.

## 3. DIAGNOZA POTRZEB I PRIORYTETY W ZAKRESIE MONITOROWANIA

Monitorowanie, a ściślej gromadzenie i przetwarzanie informacji do postaci użytecznej dla monitorowania i podejmowania decyzji zarządczych, wymaga nakładu pracy oraz środków na budowę i utrzymanie systemu, a ilość działań (usług), będących prawnym obowiązkiem dużej JST jest znacząca.



## DZIEDZINY ZARZĄDZANIA

Dlatego JST, wprowadzając do swojego systemu kontroli zarządczej monitorowanie jakości świadczonych dla wspólnoty usług, na pierwszym etapie diagnozy powinna określić dziedziny i usługi, od których monitorowanie należy zacząć. Nie jest bowiem ani proste, ani ekonomicznie uzasadnione budowanie od zera sprawnego systemu obejmującego całość działalności JST i wszystkie usługi, które ona świadczy.

Kryteria wyboru powinny odzwierciedlać priorytety wspólnoty i zakres interwencji, czyli obszary, w których wysiłek (mierzony np. wielkością wydatków lub/i skalą usług) jest znaczny, a także uwzględniać stopień rozwoju systemu zarządzania JST. W tym miejscu istotne jest czy usługi publiczne monitorowane na poziomie strategicznym (bardziej ogólnym) mogą być powiązane z działaniami na poziomie operacyjnym dostarczającymi produkty w ramach zadań budżetowych.

Kluczową kwestią jest zapewnienie w tym procesie diagnozowania skutecznego udziału klientów. Pytanie „co jest istotne z perspektywy klienta?” (tj. pytanie o ocenę usługi z perspektywy klienta) będzie jednym z pierwszych, które należy zadać w celu wyboru wstępnego zestawu usług do monitorowania.

## 4. ZDEFINIOWANIE WSKAŹNIKÓW DLA MONITOROWANIA JAKOŚCI USŁUG

Zadaniem władz lokalnych jest obserwacja zmian zachodzących w otoczeniu oraz jednoczesna obserwacja efektów i rezultatów własnych działań. Jak wskazano wyżej, w celu skutecznego monitorowania jakości usług niezbędne jest zarówno:

- gromadzenie i analizowanie danych o charakterze obiektywnym (zmierzona ilość, parametry jakościowe itp.) oraz prezentacja tych informacji w przejrzystej, dogodnej do analiz formie

jak i

- badania klientów i interesariuszy oraz komunikacja i dialog w sprawie ocen i wniosków.

Pierwszym rezultatem dialogu między profesjonalistami – dostawcami usług, a klientami – odbiorcami, powinien być zestaw najważniejszych usług i wybranych dla nich wskaźników kontekstowych i strategicznych, które zostaną uznane za właściwe, aby wyznaczać kierunki i tempo zmian oraz monitorować i oceniać postęp w zakresie jakości dostarczanych usług.

W dialogu klientów i dostawców jako kryterium wyboru usług i miar warto w pierwszym rzędzie wziąć pod uwagę cele priorytetowe samorządu, a następnie obszary w których zakres interwencji (zaangażowane środki) jest największy.

Dla każdej z dziedzin zostaną więc wybrane wskaźniki kontekstowe oraz wskaźniki strategiczne, wśród których znajdują się wskaźniki jakości życia i wskaźniki jakości usług publicznych. Zbiory te – jeśli miałyby dotyczyć wszystkich obszarów, które poddane są obserwacji i interwencji samorządu – mogą obejmować co najmniej kilkaset wielkości. Dlatego inicjując budowę modelu należy dokonać rozsądnego wyboru, decydując się na początku na kilka – maksimum kilkanaście – wskaźników w każdej z dziedzin objętej reformą zarządzania.

Dla testowania modelu przyjęto wstępnie zestaw wskaźników kontekstowych i strategicznych dla poszczególnych dziedzin zawarty w Katalogu wskaźników dziedzinowych dla Krakowa i Poznania.



## OGÓLNE ZASADY MONITOROWANIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

W trakcie realizacji projektu wybór ten został zweryfikowany na podstawie badań opinii odbiorców usług, przedyskutowany z dostawcami usług oraz ekspertami zewnętrznymi. Ważnym czynnikiem mającym wpływ na uzupełnianie katalogu wskaźników jest parametryzacja celów programów strategicznych. Uzupełniając katalog o nowe wskaźniki konieczne jest przestrzeganie wymagań metodycznych związanych z definiowaniem wskaźników i analizą ich użyteczności.

Podobnie jak przy wyborze wskaźników kontekstowych i strategicznych tak i przy definiowaniu usług publicznych, na początku wdrożenia nowego systemu zarządzania nie jest konieczne opisanie całej działalności jaką JST prowadzi w każdej z dziedzin w postaci usług publicznych. Z drugiej strony warto zadbać o to, by w dziedzinach, w których zdecydowaliśmy się je zdefiniować, były one niezbyt liczne, a zarazem miały charakter kompleksowy, tzn. obejmowały całe spektrum działań JST realizowanych w danej dziedzinie.

W celu zapewnienia skuteczności monitorowania, istotne jest skupienie się na doborze trafnych i rzetelnych wskaźników i określenie elementów zapewniających właściwe gromadzenie danych, obliczenie wartości oraz jasną jej interpretację. W tym celu wskaźniki kontekstowe i strategiczne opisane zostaną za pomocą tzw. Karty Wskaźników, opisanych w Koncepcji budowy Katalogu wskaźników dziedzinowych.

## 5. OKREŚLENIE ZAKRESU INFORMACYJNEGO ANALIZ I RAPORTÓW

W wyniku zdefiniowania każdej z usług nadano nazwę, przypisano wskaźniki strategiczne i kontekstowe, zaplanowano zakres rzeczowy w postaci zadań i działań, liczby produktów i ich wymagań jakościowych, określono wymiar finansowy w postaci kosztów, które daną usługę konstytuują po stronie JST.

W wyniku danych gromadzonych w źródłowych systemach ewidencyjnych i dostarczaniu ich do hurtowni oraz przy wykorzystaniu narzędzi do przygotowywania raportów JST może na bieżąco śledzić zarówno dane finansowe dotyczące wydatków w układzie kasowym jak i kosztów w układzie memoriałowym. Podobny bieżący dostęp mamy także do zmian wartości wskaźników ilościowych (zakres rzeczowy) oraz jakościowych (dotrzymanie standardów, terminowość).

Drugim nie mniej istotnym dla dobrego monitorowania jakości usług źródłem informacji muszą być badania opinii i dialog z klientami oraz interesariuszami. Dane z badań, wyniki konsultacji, a przede wszystkim pomysły i idee rozwiązań powinny być starannie opracowywane i przygotowywane w postaci analiz i raportów danych gromadzonych w hurtowni oraz raportów podsumowujących opinie i dialog.

Raporty i analizy prezentujące dane dla celów monitorowania i ocen jakości usług winny być przygotowane w formie zaproponowanej lub przynajmniej uzgodnionej zarówno z decydentami po stronie dostawców usług jak i z przedstawicielami odbiorców – klientami.

## 6. ODPOWIEDZIALNOŚĆ

JST zarządzająca swoją działalnością wg zaproponowanego w projekcie modelu dostarcza usługi publiczne w ramach programów wieloletnich i zadań budżetowych. Każda z tych jednostek rozliczeniowych ma

## DZIEDZINY ZARZĄDZANIA

swojego koordynatora bezpośrednio odpowiedzialnego za zaplanowanie i osiągnięcie rezultatów, w tym za zarządzanie ryzykiem. A zatem za poszczególne działania lub ich grupy odpowiadają wyznaczeni w strukturze organizacyjnej pracownicy oraz kierownicy jednostek, w których programy i zadania są realizowane i odpowiedzialność ta ma charakter zdecentralizowany.

Odpowiedzialność za jakość usług winna być ulokowana wyżej, bowiem zależy ona co najmniej w równym stopniu od pełnego wykonania zaplanowanych działań jak i od właściwego dostosowania celu i działań do potrzeb klientów. Dlatego warto przyjąć, że za jakość usług publicznych odpowiedzialność przyjmują osoby odpowiedzialne za zarządzanie strategiczne w JST, czyli najwyższe kierownictwo (np. prezydent, zastępcy, sekretarz, skarbnik), które decyduje o wyborze celów, ustaleniu miar oraz o przydziale zasobów, a także (zgodnie z ustawą o finansach publicznych) odpowiada za zorganizowanie skutecznej kontroli zarządczej nad wykonaniem zadań i osiąganiem celów.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

