



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**POZnań\***  
\*Miasto know-how

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**MONITOROWANIE  
JAKOŚCI**  
USŁUG PUBLICZNYCH

**STRATEGIA WDRAŻANIA PROJEKTU  
INNOWACYJNEGO**

**„MONITOROWANIE JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH  
JAKO ELEMENT ZINTEGROWANEGO  
SYSTEMU ZARZĄDZANIA  
JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO”**

**Opracowanie:**

Piotr Wierchosławski

z wykorzystaniem materiałów opracowanych w ramach Projektu MJUP

**Współpraca:**

Iwona Matuszczak Szulc

Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej  
Priorytet V Dobre rządzenie, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013

Kraków – Poznań lipiec 2012 r.

Wersja 2 - styczeń 2015 r.



## Spis treści

I. Uzasadnienie .....	3
1.1 Opis problemów .....	3
1.2 Przyczyny występowania opisanych problemów .....	5
1.3 Skala występowania opisanych problemów .....	9
1.4 Konsekwencje istnienia zidentyfikowanych problemów .....	11
II. Cel wprowadzenia innowacji.....	11
2.1 Opis celu innowacji .....	11
2.2 Pożądany stan docelowy po wprowadzeniu innowacji .....	12
2.3 Sposoby weryfikacji stopnia osiągnięcia celu.....	13
III. Opis innowacji, w tym produktu finalnego .....	15
3.1 Na czym polega innowacja.....	15
3.2 Grupy docelowe, którym służy innowacja .....	16
3.3 Warunki jakie muszą być spełnione, by innowacja działała właściwie .....	17
3.4 Efekty wdrożenia innowacji.....	17
3.5 Elementy innowacji.....	18
IV. Plan działań w procesie testowania produktu finalnego .....	19
4.1 Podejście do doboru grup użytkowników i odbiorców .....	19
4.2 Opis przebiegu testowania.....	20
4.2.1 Testowanie zmian w zakresie modelu rachunkowości dostosowanej do BZ i WPF .....	21
4.2.2 Testowanie implementacji systemu informatycznego .....	22
4.2.3 Testowanie w zakresie opracowania katalogu wskaźników i przeprowadzenia badań JŻ i JUP.....	24
4.3 Planowany sposób monitorowania przebiegu testowania .....	27
V. Sposób sprawdzenia, czy innowacja działa.....	27
5.1 Ocena wyników testowania.....	27
5.2 Sposób przeprowadzenia zewnętrznej ewaluacji produktu finalnego .....	29
VI. Strategia upowszechniania .....	30
6.1 Cel działań upowszechniających.....	30



6.2 Grupy do których kierowane będą działania upowszechniające .....	31
6.3. Plan działań w zakresie upowszechniania .....	32
VII. Strategia włączania do głównego nurtu polityki.....	36
7.1 Cel działań włączających .....	36
7.2 Grupy, do których skierowane będą działania.....	36
7.3 Plan działań i ich charakterystyka .....	36
VIII. Kamienie milowe II etapu projektu .....	38
IX. Analiza ryzyka .....	39
X. Załączniki – do strategii należy załączyć wstępną wersję produktu finalnego .....	40

## I. Uzasadnienie

### 1.1 Opis problemów

Pogłębiona analiza zagadnień merytorycznych objętych projektem wskazuje, że jednym z kluczowych problemów polskich JST, jest **sposób wdrażania zmian legislacyjnych**. Wprowadzenie nowego przepisu nie prowadzi automatycznie do powstania zmian w funkcjonowaniu jednostek, ale często ogranicza się do tworzenia dokumentacji, podczas gdy rzeczywiste działania jednostek niewiele się różnią od okresu poprzedniego. Prowadzi to do powstania swoistych „luk kompetencyjnych” między celami i wymaganiami prawa a praktyką jednostek. W ciągu ostatniej dekady ustawodawca wprowadził szereg przepisów mających poprawić skuteczność i efektywność działania administracji publicznej, jak np.:

- obowiązek wykonywania **audytu wewnętrznego** w dużych JST,
- zdefiniowanie **kontroli zarządczej** w powiązaniu z postulatem dotyczącym **celowości, oszczędności i efektywności** wydatków, podkreślającej **odpowiedzialność kierujących** jednostkami za **jakość zarządzania ukierunkowanego na rezultaty**,
- ustalenie **standardów kontroli** zbieżnych z międzynarodowym standardem **COSO**
- zobowiązanie jednostki do **wdrożenia** udokumentowanego **zarządzania ryzykiem**,
- wprowadzenie dla JST **obowiązku planowania wieloletniego (opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej - WPF)**.

Wprowadzane zmiany legislacyjne nie przyczyniają się (albo nie dość skutecznie) do ukształtowania nowego paradygmatu JST jako dostarczyciela usług, który podobnie jak sektor komercyjny musi być silnie zorientowany na klienta. W raportach i opracowaniach dotyczących JST coraz częściej zwraca się uwagę na ścisłą zależność między „jakością zarządzania” a „jakością życia”. Zdaniem autorów głośnego raportu z marca 2012 r. „Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski. Perspektywa 2035” dalszy rozwój dużych miast w Polsce zależeć będzie m.in. od przyjęcia odpowiednich strategii rozwoju



akcentujących w sposób szczególny poprawę warunków życia i zwiększenie konkurencyjności gospodarczej, a także „wypracowania nowego modelu dostarczania usług publicznych, innowacyjnego podejścia do reformy kadr, standaryzacji, usprawnienia i dzielenia usług wspierających oraz poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania”, a także zapewnienia, „że publiczne pieniądze będą wydawane bardziej efektywnie, tak aby osiągnąć najwyższy możliwy poziom usług w ramach istniejących budżetów”.<sup>1</sup>

Drugim problemem, jest **brak lub niedostateczny rozwój narzędzi zarządzania** zwłaszcza narzędzi istotnych dla poprawy jakości usług publicznych w jednostkach samorządu. **Bywa, że narzędzia i metody zarządzania są wdrażane bez wystarczającej integracji z innymi narzędziami. Często bywa, że wdrażane są selektywnie lub powierzchownie, nie wspierając wystarczająco procesu podejmowania decyzji.** W ramach pogłębionej analizy problemu w polskich JST, w tym w Krakowie i Poznaniu, oraz prac nad wstępną wersją produktu finalnego w obu miastach dokonano weryfikacji narzędzi zarządzania wskazanych we wniosku projektu, jako kluczowe dla kształtowania poziomu jakości usług publicznych oraz jakości życia. Analiza dotyczyła zasad ogólnych jakie powinny spełniać poszczególne metody i narzędzia zarządzania, aby zapewnić odpowiednią jakość informacji zarządczej na poziomie operacyjnym i strategicznym w zakresie usług publicznych pod względem wymagań jakościowych, jak i efektywności kosztowej. W ramach projektu przygotowano w postaci opisowej ogólne zasady w zakresie następujących metod i narzędzi zarządzania:

- konsultacji społecznych wspomagających proces podejmowania decyzji,
- planowania wieloletniego, w tym WPF powiązanej z budżetem zadaniowym i strategią,
- programami strategicznymi / sektorowymi,
- budżetowaniem zadaniowym,
- zarządzaniem ryzykiem,
- systemem ewidencji finansowo – księgowej spójnej z budżetem zadaniowym,
- monitorowania jakości usług publicznych,
- wspomagania informatycznego procesu podejmowania decyzji opartego na technologii hurtowni danych.

Równoległe do ogólnych zasad zdefiniowany został wstępny zakres danych, informacji i raportów jakie system informatyczny mógłby oferować przy wykorzystaniu hurtowni danych. Zostały one przedstawione w formie wzorów raportów i analiz i są ujęte we wstępnej wersji produktu projektu jako załączniki do zbioru zasad ogólnych w zakresie metod i narzędzi zarządzania. Oprócz opracowania ogólnych zasad dla narzędzi zarządzania, zakresu danych i informacji potrzebnych do kształtowania jakości i efektywności usług w ramach projektu opracowano także:

- techniczne i funkcjonalne założenia dla systemu informatycznego klasy BI współdziałającego z hurtownią danych oraz
- opis koncepcji, metod i narzędzi badania wskaźników jakości życia i jakości usług w Gminie Miejskiej Kraków (GMK) i Gminie Miejskiej Poznań (GMP) wraz ze wstępnym katalogiem wskaźników strategicznych i kontekstowych (w tym wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych) i wstępnym katalogiem usług publicznych dla obu miast.

<sup>1</sup> PWC: „Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski. Perspektywa 2035”, str 12, 33 .



Zdefiniowanie odpowiednich danych, począwszy od wskaźników kontekstowych i strategicznych, poprzez dane i informacje o programach, zadaniach, usługach i produktach oraz związanych z nimi wskaźnikach, ryzykach czy kosztach i ich rodzajach ma decydujący wpływ na to, czym zapełniona zostanie hurtownia danych i jakie informacje zarządcze zawierać będą raporty i analizy generowane przez aplikację klasy BI dla kadry zarządzającej w danej JST. Opisanie powyżej zmiany w zakresie budowy, dostosowania i integracji narzędzi zarządzania oraz definicji danych i informacji niezbędnych dla poprawy jakości usług publicznych są odpowiedzią projektu MJUP na zdiagnozowaną sytuację problemową wśród polskich jednostek samorządu terytorialnego. Produkt opracowany w ramach projektu MJUP wypełni luki w systemach zarządzania JST stanowiąc propozycję zbioru przetestowanych i sprawdzonych metod i narzędzi zarządzania istotnych dla poprawy jakości usług publicznych.

## 1.2 Przyczyny występowania opisanych problemów

Przyczyn opisanej powyżej sytuacji problemowej może być wiele i mogą mieć one różnorodny charakter. Badane w ramach projektu MJUP jednostki samorządu terytorialnego jako najważniejsze bariery w rozwoju systemów zarządzania i monitorowania wymieniły następujące przyczyny, przypisując im wagi w skali od 1 do 3, gdzie 3 oznaczało dużą istotność:

- a) dużą pracochłonność przygotowania budżetu w układzie zadaniowym (waga 2,5),
- b) dużą pracochłonność przygotowania, analizowania i aktualizacji prognoz i planów długoterminowych (waga 2,44),
- c) dużą zwłokę czasową w dostępie do informacji, nieaktualność danych (waga 2,43),
- d) brak pełnej i regularnej ewidencji i analizy efektów zadań budżetowych (waga 2,41),
- e) brak pełnej i rzetelnej informacji nt kosztów zadań budżetowych (waga 2,38).

Wyniki badań w ramach projektu MJUP pokrywają się w dużym stopniu z wnioskami autorów opracowań i analiz powstałych ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)<sup>2</sup>, którzy do przyczyn słabego rozwoju metod zarządzania przez cele w JST w Polsce zaliczyli:

- „relatywnie małą popularność budżetowania zadaniowego” i związaną z tym
- „relatywnie niską zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług” oraz
- niską skłonność do planowania usług publicznych zarówno w układzie rocznym, jak i wieloletnim”.

Przyczyną braku wdrożenia lub braku integracji narzędzi zarządzania istotnych z punktu widzenia jakości usług publicznych może być brak odpowiednich zapisów legislacyjnych zobowiązujących i zachęcających JST do wdrażania nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania. Obowiązkowi opracowania WPF w JST wprowadzony zmianami do ustawy o finansach publicznych w 2009 r. nie towarzyszyło wprowadzenie obowiązku wdrożenia budżetu zadaniowego. Nawet tam, gdzie ustawodawca wprowadza obowiązek stosowania budżetu zadaniowego, jego sposób wdrożenia, a co za tym idzie także sposób wykorzystania

<sup>2</sup> „Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki”, praca zbiorowa pod redakcją Marcina Zawickiego, Stanisława Mazura i Jarosława Bobera. Program Rozwoju Instytucjonalnego, Kraków 2004. s. 18.



w procesie zarządzania finansami publicznymi wykazuje wiele nieprawidłowości i niedoskonałości m.in. w zakresie planowania zdań, sposobu prowadzenia ewidencji księgowej, sposobu formułowania mierników i wskaźników, o czym świadczą raporty z kontroli NIK z kontroli przeprowadzonej w 2011 r.<sup>3</sup>

W obu miastach od połowy lat 90. Wdrażano metody i narzędzia zarządzania, które nie były wtedy wymagane przepisami prawa. Jednak rozwój i modernizacja systemu zarządzania jest procesem wymagającym konsekwencji, zaangażowania oraz otwarcia na nowe kompetencje ze strony zarówno kierownictwa JST, jak i pracowników. Kalendarium reformy zarządzania w Krakowie i Poznaniu, ze szczególnym uwzględnieniem procesu budżetowania oraz wynikających z niego zmian w systemie zarządzania, że był to proces trudny i złożony, wymagający konsekwencji, ale stanowiący dobre przygotowanie do wdrożenia innowacji w ramach projektu MJUP:

**1994** - Administracja Krakowa przystosowuje do warunków polskich ideę **budżetowania programowego** na podstawie doświadczeń miasta siostrzanego – **Rochester NY**.

**1996** - **Nowy specjalnie opracowany system finansowy** został wdrożony. System umożliwiał rozliczanie bezpośrednich kosztów każdego z zadań. Niestety Biuro Budżetu w dalszym ciągu zajmowało się głównie danymi finansowymi nie poświęcając dość uwagi zapisanym w planach przewidywanym rezultatom. Pierwszy **Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI)** (1996-2000) został przygotowany i zatwierdzony przez Radę Miasta.

**1997** - Nowa **Instrukcja Budżetowa** obejmuje teraz także większość jednostek miejskich, ale wciąż nie dość uwagi administracja poświęca mierzeniu rezultatów i ocenom. **WPI** został **zaktualizowany** na okres 1997-2001.

**1999** – Miasto Poznań decyduje się na rozpoczęcie **reformy budżetowania** w ramach Programu Partnerstwa dla Samorządu (LGPP), na początek - w dwóch obszarach - wieloletniego planowania inwestycyjnego i finansowego oraz planowania operacyjnego przy zastosowaniu metodyki budżetowania zadaniowego.

**2001** - Miasto Poznań inicjuje badania jakości życia we współpracy z Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza. Opracowana wtedy metodologia będzie podstawą dla 9 badań (łącznie z badaniami tematycznymi, będącymi pogłębieniem wybranego obszaru, np. pomocy społecznej, bezpieczeństwa). Zachowanie identycznej metodyki, oraz tej samej wielkości próby badawczej zapewnia możliwość porównywania wyników na przestrzeni lat.

**2004** - Zespół Audytu Wewnętrznego w UMK (utworzony w 2003 roku) w wyniku jednego z pierwszych zadań audytowych zalecił zorganizowanie komórki monitorowania zadań

<sup>3</sup> Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym - ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości (link: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,9566.html>);



budżetowych i **został utworzony Referat Monitorowania Zadań**, podległy bezpośrednio Dyrektorowi Magistratu,

**2005** - Pod koniec roku 2005 Zespół Audytu przedstawił prezydentowi argumenty na rzecz odnowienia **WPI** przynajmniej na okres programowania finansowego w UE tj. na lata 2007-2013.

**2006** - **Referat Monitorowania Zadań** opracował pierwszy raport oceny zadań i zaproponował we współpracy z ZAW istotną **modyfikację Instrukcji Budżetowej** zawierającą: obowiązkową deklarację wyniku dla każdego zadania, obowiązkowe definicje mierników i wskaźników, wymaganie, aby plany finansowe przewidywały pracochłonność dla głównych produktów.

**2006** - W Magistracie został wprowadzony **System Zarządzania Jakością** zgodny z normą ISO 9001 2000. W ten sposób nowe wymagania instrukcji budżetowej uzyskały dodatkowe narzędzia nadzoru w postaci wskaźników procesów monitorowanych w ramach zadań budżetowych. Dla rozliczania kosztów zadań wykonywanych siłami własnymi zostały wprowadzone **Karty Pracy**. Teraz każdy pracownik ma obowiązek określić jak dużo czasu pracy poświęcił na wytworzenie danego typu produkty (usługi – rejestracja odbywa się w szczególności działań). Pracownicy codziennie umieszczają te dane w SI za pośrednictwem przeglądarki www w Intranecie<sup>4</sup>.

**2007** - Od początku roku wszystkie zadania budżetowe posiadają (lepsze lub gorsze) deklaracje wyniku **zapisane deklaracje wyniku**. Pierwsze wartości **zdefiniowanych mierników i wskaźników** zostały zgromadzone za 2006 r. Proces planowania i monitorowania zadań budżetowych prowadzony jest ręcznie w Excelu.

Wdrożono prosty **system informatyczny**<sup>5</sup> dla zbierania i nadzorowania planów, danych, mierników i wskaźników. W ten sposób definicje mierników i wskaźników oraz ich historyczne i aktualne wartości są gromadzone i nadzorowane. Dane jednak nadal gromadzone są w Excelu. W systemie SWBZ tworzone są pierwsze systemowe powiązania zadań budżetowych z programami strategicznymi (oraz procesami SZJ), ale mamy świadomość, że narzędzie to jest niewystarczające w stosunku do rosnących potrzeb informacyjnych.

**2009** – przygotowanie wdrożenia systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w UMK i MJO, obowiązującego od 2010 r. System obejmuje zarządzanie ryzykiem na poziomie strategicznym (programy sektorowe) oraz na poziomie operacyjnym (zadania budżetowe). Ryzyka operacyjne definiowane są w odniesieniu do produktów zadań, w tym ich wymagań jakościowych.

<sup>4</sup> SZKZ – System Zarządzania Kosztami Zadań;

<sup>5</sup> SWBZ - System Wspomagania Budżetowania Zadaniowego;



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**POZNAŃ\***  
\*Miasto know-how

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**2010 – Kraków:** Na podstawie analizy dotychczasowych doświadczeń i potrzeb zostaje przygotowany projekt w ramach konkursu nr 3/POKL/5.2.1/2009/IN zorganizowany przez MSWiA na projekty innowacyjne. Tytuł projektu „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego” (MJUP). Wybór partnera projektu pada na miasto Poznań, drugie w kolejności w Polsce pod względem wdrożenia budżetu zadaniowego oraz pierwsze, które regularnie prowadzi badania jakości życia (JŻ) i jakości usług publicznych (JUP).

Referat Monitorowania Zadań opracowuje nowe formularze planistyczne zadań bieżących umożliwiające identyfikację i półautomatyczne tworzenie planów przedsięwzięć wieloletnich, prezentowanych obowiązkowo od tego roku w WPF. Aktualizacja Instrukcji planowania zadań budżetowych wspólnie z Wydziałem Budżetu Miasta oraz Biurem Skarbnika Miasta.

**2010 – Poznań:** Miasto przystępuje do projektu w ramach konkursu nr 3/POKL/5.2.1/2009/IN w roli partnera, w nadziei lepszego przełożenia wyników badań JŻ i JUP na wprowadzany aktualnie autorski system zarządzania strategicznego w korelacji z WPF i budżetem zadaniowym. Po uchwaleniu Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, rozpoczyna się tworzenie dodatkowej, macierzowej struktury organizacyjnej Urzędu, której zadaniem jest lepsza operacjonalizacja celów wyznaczonych w dokumencie strategicznym. Zarządzeniem Prezydenta wprowadzono autorski system doskonalący integrację systemów strategicznego i finansowego<sup>6</sup>. Przyjęty zarządzeniem system oparty jest na metodyce zarządzania projektami, a w przypadku procesów na metodyce Deminga. W praktyce tworzenie WPF i budżetu rocznego wiąże się ze współpracą Wydziału Budżetu i Analiz (budżet zadaniowy, WPF), Wydziału Rozwoju Miasta (Strategia Rozwoju) i Biura Koordynacji Projektów (metodyka zarządzania projektami) wg jasno określonego schematu postępowania. Dodatkowo, biorąc pod uwagę chęć podniesienia efektywności i racjonalności wydatkowanych środków, wprowadzono metodykę zarządzania projektami (główne założenia: analiza kosztów, kamieni milowych, nastawienie na cele i rezultaty).

**2011 –** Podpisanie umowy partnerskiej z miastem Poznań oraz umowy o dofinansowanie projektu MJUP z MSWiA. W grudniu 2011 rozpoczęcie realizacji projektu.

Reformy budżetowania w Krakowie i Poznaniu wynikały z ambicji opracowania metodologii i narzędzi, które pozwolą mieszkańcom i całym wspólnotom odnieść realne korzyści z działań lokalnych administracji. Podkreślenia wymaga pozytywna rola jaką w tym procesie odegrały zmiany legislacyjne wprowadzone przez ustawodawcę (np. audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem, planowanie wieloletnie – WPF). Widoczna jest prawidłowość, że im bardziej zaawansowany jest proces reformy zarządzania, tym szerszy, głębszy i bardziej kompleksowy ma charakter, łącząc ze sobą coraz większą liczbę narzędzi).

<sup>6</sup> Zarządzenie Prezydenta Nr 359/2011/P w sprawie strategicznego zarządzania rozwojem miasta Poznania oraz wieloletniego planowania budżetowego.





### 1.3 Skala występowania opisanych problemów

W Krakowie i Poznaniu dokonano analizy potrzeb rozwojowych własnych systemów zarządzania z punktu widzenia celów projektu. Na jej podstawie m.in. opracowano zbiór wymagań przedstawionych w formie ogólnych zasad będących częścią wstępnej wersji produktu finalnego. W każdym z miast dokonano następnie analizy pod kątem stopnia spełnienia wymagań. Na ogólną liczbę 57 wymagań dla 8 narzędzi zarządzania, w Krakowie dostosowania wymaga 21 aktów, a opracowania i wdrożenia 12. W Poznaniu dostosowania wymaga 14 aktów kierowania, a opracowania i wdrożenia 27.

Kraków:

Obszar wymagań	WPF	PS	BZ	ZR	R	HD	UP	KS	Razem
Łączna ilość zapisanych wymagań	8	8	7	7	8	8	8	3	57
Spełniamy obecnie lub zmiany minimalne	2	2	5	7	4	1	3	0	24
Obecne regulacje wymagają dostosowania	4	3	2	0	2	3	4	3	21
Trzeba przygotować i wdrożyć nowe regulacje	2	3	0	0	2	4	1	0	12

Poznań:

Obszar wymagań	WPF	PS	BZ	ZR	R	HD	UP	KS	Razem
Łączna ilość zapisanych wymagań	8	8	7	7	8	8	8	3	57
Spełniamy obecnie lub zmiany minimalne	5	0	3	3	2	1	2	0	16
Obecne regulacje wymagają dostosowania	1	1	4	3	1	0	4	0	14
Trzeba przygotować i wdrożyć nowe regulacje	2	7	0	1	5	7	2	3	27

W odniesieniu do innych JST w ramach projektu MJUP przeprowadzono badanie ankietowe, którym objęto 100 JST w Polsce, w celu rozpoznania stanu zaawansowania systemów



zarządzania JST w Polsce oraz rozpoznania rodzaju i skali potrzeb związanych z ich dalszym rozwojem – z uwzględnieniem wsparcia jakie jednostki te będą mogły otrzymać ze strony produktu projektu MJUP. Próbę objętą badaniem wyłoniono poprzez analizę grupy docelowej projektu, jaką są duże i średnie jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki mniejsze, które wykazały zainteresowanie rozwojem swoich systemów zarządzania. Z populacji JST w Polsce wybrano 63 (nie licząc Krakowa i Poznania) miasta na prawach powiatu, 16 województw samorządowych, a także 8 powiatów i 15 gmin (liczących od ok. 20 do 50 tys. mieszkańców), które w 2011 roku uczestniczyły w badaniach przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów i zadeklarowały wdrożenie lub wyraziły zainteresowanie wdrożeniem budżetu zadaniowego.<sup>7</sup>

Ankieta opracowana w ramach projektu MJUP składała się z dwóch części głównych – podstawowej diagnostycznej charakteryzującej stan rozwoju systemów zarządzania w badanych JST (o wypełnienie której prosiliśmy wszystkie jednostki) oraz z części drugiej - zaawansowanej (o wypełnienie której prosiliśmy jednostki zainteresowane otrzymaniem produktu projektu i uczestnictwem w jego upowszechnianiu), dotyczącej preferencji, potrzeb oraz barier rozwoju systemów zarządzania JST. Część pierwszą, podstawową wypełniło 55 jednostek, część drugą, zaawansowaną – 35 jednostek, wyrażając tym samym wolę kontynuacji współpracy w ramach projektu MJUP, w szczególności udziałem w upowszechnianiu produktu projektu.

Wyniki badań pozwalają na zobrazowanie skali problemów przedstawionych szerzej w pkt 1.1 dotyczących rozwoju systemów zarządzania w JST

Zarówno w odniesieniu do budżetu zadaniowego jak i programów strategicznych / sektorowych widoczny jest rozdźwięk między odsetkiem jednostek posiadających dane narzędzie zarządzania a odsetkiem jednostek deklarujących możliwość wykorzystania tego narzędzia do monitorowania usług publicznych. I tak przy 32% badanych jednostek deklarujących stosowanie budżetu zadaniowego, tylko 11,32 % spośród nich deklaruje, że posiada system do monitorowania zadań umożliwiający obliczanie liczby produktów / usług, ich kosztów oraz wskaźników jakościowych. Podobnie przy 94,55% jednostek deklarujących posiadanie dokumentu określającego cele długofalowe, tylko ok. 30% deklaruje posiadanie systemu umożliwiającego analizę i pomiar rezultatów za pomocą wskaźników. Oznacza to, że zaledwie co trzecia jednostka deklarująca stosowanie budżetu zadaniowego lub programów wieloletnich potwierdza, że posiada systemy do monitorowania ich efektów i rezultatów.

Należy podkreślić, że prawie wszystkie z 35 JST zainteresowanych upowszechnianiem produktu projektu MJUP widzi potrzebę wdrożenia u siebie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania. Ankietowane jednostki poproszone o wskazanie najważniejszych obszarów zmian dla poprawy i rozwoju swoich systemów informacyjnych za najważniejsze priorytety uznały (w skali 1 - 3, gdzie 3 oznacza priorytet najwyższy):

- „zmniejszenie pracochłonności przygotowania budżetu zadaniowego przez wsparcie informatyczne” (średnia ocen 2,59),
- „wdrożenie pełnej i regularnej ewidencji efektów zadań (produktów, usług) i programów” (średnia ocen 2,56) oraz

<sup>7</sup> Raport z badań Departamentu JST MF nt stopnia wdrożenia budżetu zadaniowego (materiały powielane).



- „stworzenie systemu informacyjnego zapewniającego wieloaspektową i wielowymiarową ocenę jakości usług” (średnia ocen 2,56).

## 1.4 Konsekwencje istnienia zidentyfikowanych problemów

Brak rozwoju zintegrowanych systemów zarządzania w JST odpowiadających potrzebom informacyjnym kierownictwa oraz potrzebom klienta, skutkuje brakiem lub ograniczeniem możliwości poprawy jakości i standardów usług publicznych, a tym samym kształtowania jakości życia mieszkańców. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu MJUP pokazują, że prawie 70% badanych JST określa limity wydatków w perspektywie wieloletniej bez uwzględniania potrzeb i priorytetów w zakresie jakości usług dla poszczególnych dziedzin zarządzania. Wymienione problemy dotyczą także administracji w Krakowie i Poznaniu. Np. prowadzone w Poznaniu badania jakości usług i jakości życia nie znajdowały do tej pory wystarczającego zastosowania w zarządzaniu miastem ze względu na brak na brak określenia ich roli w zakresie monitorowania realizacji Strategii i jego niedostateczne powiązanie z budżetem zadaniowym. Działający od 6 lat w Krakowie system monitorowania zadań budżetowych przyczynia się do poprawy skuteczności i efektywności zadań na poziomie operacyjnym, ale nie był w wystarczającym stopniu powiązany z monitorowaniem strategii i programów strategicznych, które do tej pory objęte były tradycyjnym systemem sprawozdawczości.

## II. Cel wprowadzenia innowacji

### 2.1 Opis celu innowacji

Cel wprowadzenia innowacji określono we wniosku projektu jako: poprawę skuteczności i efektywności monitorowania jakości usług publicznych świadczonych przez JST w Polsce poprzez opracowanie, przetestowanie i upowszechnienie modelu modułowego systemu monitorowania jakości usług publicznych działającego jako system wspomagania decyzji oraz zarządzania ryzykiem na poziomie operacyjnym i strategicznym.

Cel projektu można także sformułować prościej w postaci dwóch przedstawionych niżej postulatów:

1. Ukształtować usługi publiczne w komunikacji z ich adresatami-klientami i monitorować wspólnie z nimi jakość ich dostarczania, dokonując w razie potrzeby zmian w zakresie ich standardów,
2. Gromadzić i wykorzystywać informacje dotyczące potrzeb, zarządzania strategicznego i działalności operacyjnej dla oceny, a także poprawy skuteczności i efektywności działań JST.

Założeniem projektu jest zaprezentowanie idei - koncepcji, opracowanie metodologii oraz zbudowanie narzędzi, wspomagających działania związane z zarządzaniem usługami



publicznymi, przez dostarczanie kierownictwu JST oraz realizatorom zadań informacji zarządczych dla monitorowania oraz ocen skuteczności i efektywności działań.

Opracowane i wdrożone metodologie i narzędzia pomogą nam skuteczniej wpływać na jakość usług publicznych, a tym samym kształtować jakość życia mieszkańców. Nasz cel chcemy osiągnąć poprzez wdrożenie i przetestowanie szeregu powiązanych ze sobą zmian zgodnych z **celami szczegółowymi projektu:**

- poprawą sposobu formułowania celów programów wieloletnich w JST,
- poprawą diagnozy potrzeb odbiorców w zakresie usług publicznych oraz jakości oceny rezultatów świadczonych usług,
- poprawą jakości informacji zarządczych gromadzonych w procesie monitorowania jakości usług świadczonych przez JST,
- zapewnieniem rozliczalności usług publicznych świadczonych przez JST, zwiększeniem partycypacji mieszkańców w zarządzaniu JST.

## 2.2 Pożądany stan docelowy po wprowadzeniu innowacji

Stan docelowy systemu zarządzania administracji Krakowa i Poznania po wdrożeniu i przetestowaniu produktu projektu oznaczać będzie wyposażenie tych jednostek w zbiór metod i narzędzi zarządzania, które, dzięki wzajemnej integracji oraz zastosowaniu najnowszych technik informatycznych, zapewnią kadrze zarządzającej - zgodnie z zasadą synergii - dostęp do aktualnej i wielowymiarowej informacji, wspomagającej podejmowanie decyzji w obszarach świadczenia usług publicznych.

**Produkt finalny** projektu MJUP, który zostanie wdrożony i przetestowany w Krakowie i Poznaniu składa się z następujących elementów (produktów częściowych):

1. Zestawu wymagań dla poszczególnych metod i narzędzi przedstawionych w formie ogólnych zasad dla JST, w tym:
  - 1) Ogólnych zasad prowadzenia konsultacji społecznych wspomagających proces podejmowania decyzji w JST
  - 2) Ogólnych zasad opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej
  - 3) Ogólnych zasad sporządzania programów wieloletnich i strategicznych
  - 4) Ogólnych zasad opracowania zadań budżetowych
  - 5) Ogólnych zasad dotyczących procesu zarządzania ryzykiem
  - 6) Ogólnych zasad ewidencji finansowo – księgowej dostosowanej do modelu budżetu zadaniowego
  - 7) Ogólnych zasad monitorowania jakości usług
  - 8) Ogólnych zasad budowy hurtowni danych wraz z jej zasilaniem oraz modułem analiz i raportowania
  - 9) Przykładowego zestawu raportów i analiz
  - 10) Aktów kierowania wdrażających ogólne zasady (projektów zarządzeń, opisów procesów, wzorów procedur) w administracjach Lidera i Partnera,
  - 11) Przykładowego katalogu usług publicznych.
2. Opisu koncepcji, metodyki i narzędzi badań wskaźników jakości usług publicznych oraz wskaźników jakości życia (produkt dostarczony w wyniku zakupu usługi), w tym



- katalogu wskaźników kontekstowych i strategicznych dla dziedzin zarządzania, z uwzględnieniem wskaźników JŻ i JUP,
3. Opisu warunków funkcjonalnych i technicznych wdrożenia aplikacji klasy BI w GMK i GMP,
  4. Narzędzia informatycznego – systemu BI, złożonego z:
    - Modelu hurtowni danych – tj. „pustej”, ale „gotowej” do zasilenia danymi hurtowni, wraz z opracowanymi przez Dostawcę systemu interfejsami zasilającymi,
    - Opracowanych w GMK i GMP arkuszy kalkulacyjnych dotyczących Wieloletniej Prognozy Finansowej
    - Modułów systemu pozwalających na gromadzenie danych dla zestawień i analiz dotyczących:
      - Dziedzin zarządzania oraz usług
      - Planowania i monitorowania programów strategicznych
      - Planowania i monitorowania zadań budżetowych
      - Zarządzania ryzykiem w zakresie zasobów informacyjnych, programów strategicznych, zadań budżetowych, projektów oraz celów długoterminowych
    - Opracowanych wzorcowych raportów, które jednostka będzie mogła wykonać dla swoich danych (tj. w przypadku gdy JST zastosuje analogiczną strukturę danych),
    - Instrukcji instalacji, administracji oraz użytkowania systemu.
  5. Podręcznika wdrożenia modelu zarządzania, w tym systemu monitorowania, w wersji papierowej i elektronicznej.

### 2.3 Sposoby weryfikacji stopnia osiągnięcia celu

Podstawowym sposobem weryfikacji wdrożenia innowacji będzie poprawne działanie modelu, co zostanie potwierdzone osiągnięciem wartości **wskaźników rezultatów** projektu zdefiniowanych we wniosku projektu. Pierwsze trzy wskaźniki określają minimalny wymagany dla sukcesu zakres stosowania przygotowanych w ramach projektu narzędzi – są to:

1. Liczba dziedzin zarządzania, które **objęto monitorowaniem wskaźników JŻ i JUP** (dziedzina zarządzania – np. zdrowie, bezpieczeństwo, edukacja, mieszkalnictwo...) – minimum 12 z 15.

2. Liczba dziedzin zarządzania, w których **wdrożono system konsultacji z mieszkańcami** (interesariuszami) w zakresie potrzeb, celów (priorytetów) i rezultatów – minimum 10 z 15;

3. Liczba dziedzin zarządzania, dla **których tworzone są raporty i sprawozdania w aplikacji BI** (z uwzględnieniem zadań budżetowych związanych z realizacją programów wieloletnich oraz towarzyszących im ryzyk) – minimum 12 z 15;

**Pomiar zakresu polegać będzie na stwierdzeniu:**



- dla ilu dziedzin zdefiniowano przy użyciu opracowanej „Karty wskaźników” (załącznik nr 3 do „Ogólnych zasad monitorowania jakości usług publicznych”) wskaźniki JŻ i JUP (wstępna lista dla wszystkich 15 dziedzin w załączniku do wstępnego opisu produktu obejmuje dla Krakowa ok. 80, a dla Poznania ok. 50 wskaźników) – WYNIK POZYTYWNY  $\geq 12$ ,
- ile wskaźników dla każdej z dziedzin jest systematycznie (np. raz na kwartał lub na rok) mierzona i analizowana. – WYNIK POZYTYWNY  $\geq 50\%$  WSKAŹNIKÓW ZDEFINIOWANYCH,
- ile konsultacji z mieszkańcami przeprowadzono zgodnie z wymaganiami ustalonymi w projekcie w każdej z dziedzin zarządzania – WYNIK POZYTYWNY  $\geq 1$  DLA CO NAJMNIEJ 10 DZIEDZIN,
- ile rodzajów raportów jest dostępnych w narzędziu BI przygotowanym i testowanym w ramach projektu dla każdej z dziedzin zarządzania. – WYNIK POZYTYWNY  $\geq 1$  DLA CO NAJMNIEJ 12 DZIEDZIN.

Następne trzy dotyczą jakości i określają wybrane warunki jakie spełniać muszą przygotowane wg nowych zasad programy, zadania oraz narzędzia do raportowania i monitorowania – są to:

4. Każde z **zadań budżetowych** objęte w/w raportami posiada **zapisany w systemie** komplet zdefiniowanych i **odpowiednich do celu wskaźników i aktualizowany rejestr ryzyk** – wartość wskaźnika – 95%;

5. Każdy z **programów przygotowywanych lub aktualizowanych** po przyjęciu w projekcie nowych zasad formułowania celów i programów wieloletnich **spełnia ustalone w projekcie wymagania** (z uwzględnieniem art. 226 ufp) – 95%;

6. Aplikacja BI zapewni **możliwość prezentacji bieżących (na dzień)** danych finansowych o zadaniach budżetowych zarówno **w układzie kasowym jak i memoriałowym** – 100%.

#### **Pomiar spełnienia wymagań jakościowych można przeprowadzić następująco:**

- Spośród zdefiniowanych w danej administracji zadań budżetowych w obszarze 12 dziedzin objętych monitorowaniem ewaluator dokonuje wyboru próbki (np. 5 lub 10% losowo wybranych zadań) ustala ilość zadań w próbce, dla których:
  - a) istnieje zapis celu w formie deklaracji wyniku,
  - b) zdefiniowano wskaźniki pozwalające zmierzyć realizację głównych rezultatów zawartych w deklaracji,
  - c) istnieje rejestr ryzyk i jest aktualizowany co najmniej w cyklu półrocznym,WYNIK POZYTYWNY GDY ILOŚĆ ZADAŃ NIE SPEŁNIAJĄCYCH WARUNKU a), b) lub c)  $\leq 1$ ,
- Po wylosowaniu próbki Programów Sektorowych/Strategicznnych analogicznie jak wyżej, należy sporządzić listę kontrolną i przy jej pomocy zweryfikować każde z 8 wymagań zawartych w „Ogólnych zasadach sporządzania programów wieloletnich



i strategicznych”. WYNIK POZYTYWNY GDY UDZIAŁ ODPOWIEDZI „TAK”  $\geq$  95%,

- Następnie dla każdego zadania z próbki należy sporządzić raport bieżący o planie wydatków, zaangażowaniu, zobowiązaniach, wydatkach i kosztach.

WYNIK POZYTYWNY GDY ILOŚĆ POPRAWNYCH RAPORTÓW = ILOŚĆ ZADAŃ W PRÓBCE.

### III. Opis innowacji, w tym produktu finalnego

#### 3.1 Na czym polega innowacja

**Innowacja z punktu widzenia grupy docelowej:** Innowacją będzie stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania, w tym monitorowania usług publicznych, który uwzględniać będzie potrzeby informacyjne zarówno użytkowników produktu projektu, w tym dostawców usług publicznych jak i odbiorców tych usług, mieszkańców.

Użytkownicy produktu projektu otrzymają po raz pierwszy zintegrowany, kompleksowy zestaw narzędzi i metod umożliwiających planowanie i monitorowanie realizacji usług publicznych z uwzględnieniem celów strategicznych oraz cech jakościowych i wymagań dla produktów i usług na poziomie operacyjnym.

Odbiorcy usług otrzymają dostęp do regularnej informacji na temat jakości i kosztów usług dostarczanych przez samorząd i będą mogli włączać się w proces zarządzania miastem za pośrednictwem udziału w badaniach jakości usług publicznych oraz udziału w konsultacjach społecznych np. na etapie planowania budżetowego/aktualizacji strategii lub / i na etapie realizacji zadań budżetowych/ programów strategicznych lub / i na etapie prezentacji wyników i osiągnięć z wykonanych zadań budżetowych/programów strategicznych.

**Innowacja na poziomie problemu:** Innowacją będzie stworzenie zintegrowanego modelu zarządzania poprzez uzupełnienie lub dostosowanie metod i narzędzi zarządzania istotnych dla poprawy jakości usług, których do tej pory brakowało lub które wymagały dostosowania względnie wzajemnej integracji w celu uzyskania efektu synergii na poziomie informacji zarządczej. Zakres i sposób wdrożenia innowacji podobny może być inny w każdej JST, w zależności od potrzeb i kultury organizacyjnej każdej jednostki. Miasto Poznań dokona integracji budżetu zadaniowego z programami strategicznymi, usługami i dziedzinami na poziomie zadań związanych z usługami ujętymi w katalogu usług publicznych. Kraków dokona integracji dla wszystkich zadań z uwzględnieniem najniższego poziomu powstawania kosztów, czyli działań. Model zarządzania będzie miał budowę modułową, który – jak wskazują na to nasze doświadczenia – pozwala zacząć reformę od dowolnego elementu systemu, ale zawsze wymagać będzie przeanalizowania i dopasowania do idei całego obszaru, zgodnie z aktualnymi uwarunkowaniami i możliwościami JST.

**Innowacja na poziomie formy wsparcia:** Innowacją będzie opracowanie, wdrożenie i przetestowanie w JST systemu informatycznego najnowszej generacji, stosowanego do tej pory w sektorze biznesowym. Aplikacja klasy BI wykorzystująca technologię hurtowni danych pozwoli na zcentralizowanie i ujednoczenie danych gromadzonych z rozmaitych systemów i baz danych (finansowych i dziedzinowych) potrzebnych i używanych



w organizacji. Dzięki hurtowni danych uporządkowaniu ulegną dane rozproszone dotąd w różnych systemach i ewidencjach, które zestawiane, przetwarzane i analizowane były dotąd fragmentarycznie lub sporadycznie ze względu na bardzo dużą pracochłonność i długi czas potrzebny na opracowanie raportów. Wdrożenie narzędzia informatycznego w projekcie MJUP pozwoli na zgromadzenie potrzebnych danych w jednej bazie oraz na bieżącą prezentację wielowymiarowych raportów i analiz z ich użyciem. Innowacja znacząco ułatwi dostęp do informacji zarządczych, co jest warunkiem skutecznego monitorowania postępu i identyfikowania miejsc wymagających reakcji. Raporty potrzebne do monitorowania usług publicznych tworzone będą automatycznie w aplikacji BI. Każdą usługę analizować będzie można z perspektywy związanych z nią programów, zadań i działań, a także produktów, które na nią oddziałują oraz związanych z nią kosztów i wydatków.

### 3.2 Grupy docelowe, którym służy innowacja

Grupą docelową projektu w wymiarze użytkowników są wszystkie JST w Polsce, w szczególności miasta duże i średnie, w tym miasta na prawach powiatów. Badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu wykazały, że produkt projektu wzbudził duże zainteresowanie samorządów wojewódzkich. W ramach wymienionych grup jednostek samorządu grupami docelowymi projektu są grupy użytkowników korzystających, bezpośrednio lub pośrednio, z opracowanych narzędzi – kadra kierownicza urzędów i miejskich jednostek organizacyjnych (MJO) oraz wyspecjalizowane kadry wspomagające zarządzanie, w szczególności, w tym:

1. najwyższe kierownictwo – Burmistrz, Prezydent (Starosta, Marszałek) jego zastępcy, Sekretarz Gminy, Skarbnik,
2. kierujący komórkami organizacyjnymi urzędów i jednostkami organizacyjnymi, koordynatorzy dziedzin i programów strategicznych / sektorowych,
3. pracownicy średniego szczebla zarządzania, koordynatorzy zadań, specjaliści od IT, analitycy budżetowi, pracownicy pionu finansowego,
4. audytorzy i kontrolerzy.

Liczba użytkowników w Krakowie i Poznaniu na etapie testowania szacowana jest na ok. 700 osób w Krakowie i 300 w Poznaniu. Grupy użytkowników zostaną objęte szkoleniami lub / i warsztatami na etapie wdrażania produktu, w tym:

- dla narzędzia informatycznego klasy BI liczba użytkowników wyniesie 530 osób w Krakowie i 270 osób w Poznaniu (forma wsparcia – szkolenia i warsztaty),
- w zakresie zmian w budżecie zadaniowym liczba użytkowników wyniesie 300 osób w Krakowie i 230 osób w Poznaniu (kierownicy zadań) oraz 52 osoby w Krakowie i 40 w Poznaniu (analitycy budżetowi),
- w zakresie zmian w ewidencji finansowo – księgowej liczba użytkowników wyniesie 110 osób w Krakowie i 90 w Poznaniu (służby księgowo – finansowe),
- w zakresie wykorzystania wskaźników do zarządzania szkoleniami objęte zostanie 300 osób w Krakowie i 230 w Poznaniu (kierownicy zadań) a szkoleniami i warsztatami pogłębionymi – od 60 do 80 koordynatorów dziedzin zarządzania i programów wieloletnich z obu miast.





W wymiarze upowszechniania bazową grupę docelową użytkowników stanowi 35 JST zainteresowanych uczestnictwem w upowszechnianiu produktu projektu wyłonionych w wyniku badań ankietowych (w tym 8 województw samorządowych, 1 powiat, 22 miasta na prawach powiatu i 4 mniejsze gminy). Wraz z postępowaniem we wdrażaniu produktu, wielkość tej grupy docelowej będzie ulegała zwiększeniu.

Grupą docelową w wymiarze użytkowników mogą być także zainteresowane produktem projektu jednostki administracji rządowej, dążące do poprawy efektywności i skuteczności swoich systemów zarządzania.

W wymiarze odbiorców grupą docelową projektu są mieszkańcy Krakowa i Poznania oraz mieszkańcy JST, w których produkt projektu będzie upowszechniany oraz wszystkie osoby będące odbiorcami usług publicznych, w tym: interesariusze (inwestorzy, organizatorzy działań społecznych i kulturalnych, eksperci) traktowani jako klienci lub /i partnerzy administracji lokalnej. Na etapie opracowania strategii wdrożenia projektu przeprowadzono pilotażowe badania standaryzacyjne na próbie 400 mieszkańców Krakowa i Poznania (po 200 osób z każdego miasta) za pomocą wywiadów telefonicznych (CATI) na temat oceny wpływu każdej z 15 dziedzin zarządzania objętych projektem na życie społeczne i rozwój miasta oraz wskazanie priorytetowych zagadnień (usług) w zakresie każdej z dziedzin.

Na etapie wdrażania produktu, w latach 2013 i 2014, przeprowadzone zostaną dwie serie badań końcowych na próbie 900 mieszkańców w każdym z miast w zakresie badania jakości usług publicznych i oceny jakości życia. Każde z tych badań poprzedzone zostanie badaniami standaryzacyjnymi obejmującymi grupy ekspertów z poszczególnych dziedzin (autorytety naukowe, liderzy społeczni, przedstawiciele administracji publicznej) – wywiady pogłębione IDI oraz pogłębionymi konsultacjami z mieszkańcami.

### 3.3 Warunki jakie muszą być spełnione, by innowacja działała właściwie

Wdrożenie innowacji w formie produktu finalnego wymaga spełnienia kilku podstawowych warunków:

- Przekonanie kierownictwa JST, że obecny tradycyjny (intuicyjny) model zarządzania w sektorze publicznym nie odpowiada obecnym wymaganiom,
- Przygotowanie / dostosowanie oraz wdrożenie w/w narzędzi organizacyjnych i informatycznych.
- W proces przygotowania / dostosowania oraz wdrożenia ww. narzędzi musi być zaangażowany najbardziej kompetentny personel JST.
- W proces wprowadzania zmian musi osobiście zaangażować się najwyższe kierownictwo JST oraz pracownicy wszystkich szczebli zarządzania.

### 3.4 Efekty wdrożenia innowacji

Efektem wdrożenia innowacji będzie dostarczenie władzom samorządowym zestawu metod i narzędzi:

- organizacyjnych i informatycznych także
- badawczych (jakość usług, wskaźniki jakości życia),
- monitorowania i oceny działań władz lokalnych,



Dzięki produktowi projektu kierownictwo oraz kadra zarządzająca GMK i GMP uzyskują dostęp do danych umożliwiających monitorowanie stopnia realizacji celów strategicznych, kluczowych usług publicznych zdefiniowanych w ramach co najmniej 12 z 15 dziedzin zarządzania<sup>8</sup>, i realizowanych poprzez programy strategiczne oraz zadania budżetowe, z uwzględnieniem zarządzania ryzykiem na poziomie operacyjnym i strategicznym. Cele programów strategicznych i zadań budżetowych będą formułowane w postaci deklaracji wyniku używanej przez administrację Sunnyvale CA<sup>9</sup>. Każda deklaracja wyników powiązana będzie z adekwatnymi wskaźnikami gromadzonymi i aktualizowanymi w Hurtowni Danych, skąd pobierane będą w formie odpowiednich raportów. Pracochłonność planowania i monitorowania zadań budżetowych oraz programów strategicznych ulegnie wyraźnemu zmniejszeniu, dzięki czemu więcej czasu będzie można przeznaczyć na analizę potrzeb i planowanie działań z uwzględnieniem ich wpływu na wskaźniki strategiczne - w tym wskaźniki jakości usług publicznych oraz jakości życia. Mieszkańcy uzyskają stały dostęp do informacji na temat jakości i efektywności usług publicznych, a dzięki cyklicznie prowadzonym badaniom wskaźników jakości życia i jakości usług oraz dzięki konsultacjom społecznych mieszkańcy uzyskają możliwość oddziaływania na proces podejmowania decyzji kierownictwa JST.

### 3.5 Elementy innowacji

Kluczowe elementy innowacji to:

- **Zestaw wymagań** dla poszczególnych narzędzi przedstawionych w formie ogólnych zasad dla JST,
- **Akty kierowania** (zarządzenia, procesy, procedury, instrukcje) wdrażających w/w zasady w dwóch administracjach (Kraków i Poznań),
- **Katalog wskaźników** jakości życia i jakości usług publicznych wraz z koncepcją, metodyką i narzędziami badań tych wskaźników.
- **Opis kluczowych elementów produktu i podręcznik wdrożenia modelu zarządzania**, zawierający m.in. **zbiór dobrych praktyk**, w tym rozwiązań z Krakowa i Poznania,
- **System informatyczny STRADOM<sup>10</sup>** obejmujący :
  - Bazę danych i aplikacje wspomagające:
    - Planowanie programów wieloletnich i budżetowanie zadaniowe
    - Zarządzanie ryzykiem w obszarze programów, zadań oraz bezpieczeństwa informacji
  - Hurtownię danych,

<sup>8</sup> Projekt obejmuje następujące dziedziny zarządzania zdefiniowane na etapie negocjacji wniosku projektu z MSWiA: 1) oświata i wychowanie, 2) pomoc społeczna, 3) zdrowie, 4) bezpieczeństwo publiczne, 5) planowanie przestrzenne i architektura / przestrzeń i architektura, 6) transport i komunikacja, 7) gospodarka komunalna, 8) turystyka i promocja, 9) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 10) sport i rekreacja, 11) mieszkalnictwo, 12) ochrona środowiska, 13) przedsiębiorczość, 14) społeczeństwo obywatelskie, 15) nauka i technologie informatyczne;

<sup>9</sup> *Za pomocą zdania złożonego z trzech elementów: „celem jest..., poprzez....., tak aby.....”*

<sup>10</sup> **STRADOM** - STRAtegia Dużego Obszaru Miasta.



- o Narzędzia do sporządzania analiz i raportów na podstawie danych gromadzonych w hurtowni.

## IV. Plan działań w procesie testowania produktu finalnego

### 4.1 Podejście do doboru grup użytkowników i odbiorców

Testowanie produktu projektu będzie się odbywało w dwóch gminach na prawach powiatu – Krakowie i Poznaniu. Na etapie testowania, nie planuje się poszerzania grupy odbiorców projektu spośród innych JST. Ze względu na specyfikę projektu grupą docelową projektu jest kadra zarządzająca w GMK i GMP oraz kadra wspomagająca zarządzanie, w tym analitycy budżetowi, służby finansowo – księgowo oraz informatycy, którzy wewnątrz naszych administracji, korzystać będą z opracowanych narzędzi zarządzania - 500 osób w Krakowie i 300 w Poznaniu. Dla realizacji celów projektu kluczowe jest zaangażowanie ww. użytkowników na wszystkich poziomach zarządzania –

- najwyższego kierownictwa: np. Dyrektor Magistratu / Sekretarz Gminy, Skarbnik, jako członków Grupy Sterującej,
- kadry dyrektorskiej np. jako grupy docelowej opiniującej produktu w ramach Lokalnych Komitetów Sterujących,
- kadry kierowniczej na poziomie dziedzin zarządzania, programów związanych ze Strategią, zadań budżetowych,
- kadry wspomagającej proces zarządzania – analityków budżetowych i pracowników pionu finansowego,
- ekspertów wewnętrznych poprzez włączanie ich do grona członków lub współpracowników Zespołu Projektowego, np. Zastępca Skarbnika, główni księgowi Urzędu i MJO, koordynatorzy dziedzin i programów sektorowych, pracowników średniego szczebla zarządzania, koordynatorzy zadań, specjaliści ds. IT, analitycy budżetowi, pracownicy pionu finansowego, audytorzy, kontrolerzy.

Głównymi kryteriami doboru są zatem rola i zajmowane stanowisko w GMK i GMP oraz posiadane kompetencje. Wspólnym mianownikiem łączącym wszystkich użytkowników jest informacja zarządcza, której zakres informacyjny przedstawiają wzory raportów i analiz ujęte w załączniku 1.9 oraz w załączniku nr 3 do wstępnej wersji produktu projektu. W zakresie narzędzia BI z najbardziej kompetentnych pracowników utworzona zostanie grupa tzw. liderów wdrożenia, czyli kluczowych użytkowników narzędzi BI w obszarze poszczególnych narzędzi zarządzania, którzy zostaną przeszkoleni przez dostawcę narzędzia i będą wspomagać proces wdrażania i testowania narzędzia.

Użytkownicy wezmą udział w następujących działaniach:

- szkoleniach, warsztatach i seminariach (pozyskanie wiedzy, know how),
- udział we wdrażaniu i testowaniu produktu – współpraca z Zespołami Projektowymi i dostawcami zewnętrznymi (liderzy wdrożenia),
- udział w opiniowaniu produktu projektu (dyrektorzy, liderzy wdrożenia).

W ramach szkoleń stosowana będzie zasada włączania przedstawicieli użytkowników w proces wdrażania i testowania produktu poprzez m.in. włączanie ich w przygotowanie i prowadzenie szkoleń (szkolenia z rachunkowości, zmian w procesie budżetowania, wdrażania narzędzia klasy BI). W zakresie szkoleń informatycznych będziemy dążyć do



maksymalnego transferu wiedzy i umiejętności w zakresie administrowania, rozbudowy oraz obsługi narzędzia klasy BI od dostawcy do użytkowników (administratorów, gospodarzy systemu, liderów wdrożenia).

Szkolenia w projekcie będą, w miarę możliwości adresowane do zakresu kompetencji i specyficznych potrzeb poszczególnych grup użytkowników. Na przykład w projekcie przewidziano 500 osobodni szkoleń z zakresu wykorzystania wskaźników do zarządzania, ale w IV kw. 2012 planuje się przeszkolić ok. 60 koordynatorów dziedzin zarządzania i ich pracowników merytorycznych z Krakowa i Poznania w zakresie metodologii analizy wskaźnikowej, co pozwoli im bardziej świadomie i kompetentnie uczestniczyć w pracach nad tworzeniem katalogu wskaźników kontekstowych i strategicznych potrzebnych do zarządzania dziedzinami. Kolejne szkolenia dotyczące zarządzania z wykorzystaniem wskaźników będą dostosowywane do potrzeb kierowników pionów, koordynatorów programów strategicznych czy kierowników zadań budżetowych.

Mieszkańcy będą uczestniczyć w projekcie jako odbiorcy usług, klienci, ale także interesariusze i partnerzy poprzez udział w badaniach wskaźników JZ i JUP oraz otwartych konsultacjach społecznych. Będą mieli oni też możliwość uczestnictwa jako interesariusze i partnerzy, uczestnicząc np. w konsultacjach pogłębionych. Identyfikacja i dobór interesariuszy odbywać się będzie na etapie testowania w ramach opracowania lub aktualizacji programów strategicznych / sektorowych oraz w ramach konsultacji społecznych. Dobór mieszkańców jako odbiorców projektu prowadzony będzie za pomocą kryteriów doboru związanymi z następującymi metodami:

- metodą statystyczną na poziomie badań,
- metodą celową na poziomie konsultacji społecznych,

W zakresie metody statystycznej, w celu zapewnienia reprezentatywności wyników badań z wykorzystaniem, stosowana będzie metoda losowa z nałożonymi kwotami, przy użyciu danych z GUS mówiących o generalnej populacji Polski, z uwzględnieniem zmiennych płci i wieku.

W zakresie metody celowej wybierane będą grupy mieszkańców w obrębie poszczególnych dziedzin zarządzania, w których prowadzone będą konsultacje społeczne, w tym przedstawiciele grup klientów (np. rodzice dzieci w wieku szkolnym, liderzy organizacji pozarządowych, autorytety w zakresie nauki, przedsiębiorcy).

Dla wszystkich mieszkańców dostępna będzie strona internetowa MJUP oraz strony BIP, GMK i GMP z informacjami o projekcie, produktem projektu, raportami z realizacji usług publicznych, wynikami badań i konsultacji społecznych.

## 4.2 Opis przebiegu testowania

Produkt projektu zostanie przetestowany jednocześnie w Krakowie i Poznaniu. Głównym sprawdzianem poprawności wdrożenia produktu będzie ocena stopnia osiągniętych rezultatów, które obejmują wszystkie elementy modelu zarządzania. Opracowanie eksperckie opisujące przedmiot zamówienia narzędzia informatycznego klasy BI wykazało, że konieczne było zmniejszenie ilości cykli planowania objętych testowaniem z dwóch (2013 i 2014) do jednego (2014). Wynika to z faktu, braku możliwości zakupu gotowego narzędzia BI (Systemu STARDOM) dostosowanego do potrzeb GMK i GMP i konieczności opracowania go w 2013 r. (Odpowiedni wniosek o przesunięcie wydatków planowanych na zakup licencji



i serwera z IV kwartału 2012 na rok 2013 został zaakceptowany przez MAiC). Proces realizacji II fazy realizacji projektu można podzielić na trzy etapy:

1. Prace dostosowawcze i opracowanie Projektu techniczno – organizacyjnego
2. Etap implementacji zmian i budowy systemu informatycznego z HD
3. Etap weryfikacji i odbioru produktu finalnego.

Poniżej przedstawiono sposób testowania zmian w obszarze trzech najtrudniejszych narzędzi zarządzania:

#### *4.2.1 Testowanie zmian w zakresie modelu rachunkowości dostosowanej do budżetu zadaniowego i WPF*

Działania w tym zakresie wykazać mają możliwość wdrożenia innowacji w jednostkach posiadających dwa podstawowe rodzaje systemów ewidencji finansowo – księgowej w układzie zadaniowym, zidentyfikowane w UMK, UMP i MJO:

- o systemy oparte wyłącznie na planie kont oraz
- o systemy obiektowe.

Każda jednostka przygotowuje plan wdrożenia zmian stosownie do swoich uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i informatycznych. Plan wdrożenia w każdej jednostce ramowo obejmie następujące etapy:

Etap I - dostosowanie słowników i planów kont i wdrożenie ich do użytku;

1. opracowanie / aktualizacja aktów kierowania dotyczących Polityki Rachunkowości – najlepiej wspólnej dla Urzędu i MJO,
2. dostosowanie systemów informatycznych finansowo – księgowych wymaganych zmian,

Etap II – przejście z planowaniem zadań na aplikację „budżetowanie” i przystosowanie systemu FK do współpracy z hurtownią , gdy ona już będzie do tego przygotowana

Rozpoczęcie etapu II, a tym samym rozpoczęcie współpracy systemu FK z hurtownią danych będzie wymagało spełnienia m.in. następujących wymagań:

1. Słowniki zapewniają jednolite nazewnictwo i symbolikę dziedzin zarządzania, programów sektorowych, zadań budżetowych i działań w zadaniach (dla tzw. wersji pełnej) oraz kosztów rodzajowych. Odpowiedzialność za koordynację słowników jest określona.
2. Plany kont jednostek posiadają jednolity zestaw obowiązkowych kont (identycznie opisane dla każdej z jednostek),
3. We wszystkich jednostkach obowiązują jednolite zasady zapisów na kontach rejestrujących zaangażowanie .
4. Istnieją zapisane wymagania, które zapewniają, że system FK w danej jednostce jest przygotowany do eksportu danych w zakresie niezbędnym dla spełnienia wszystkich wymagań przewidzianych prawem, w zakresie niezbędnym dla skutecznego zarządzania i w układzie, który pozwoli na przejęcie tych danych przez budowaną hurtownię.



Monitoring na etapie I obejmie m.in. szczegółową weryfikację aktów kierowania oraz analizę zgodności zakresów informacyjnych przygotowanych słowników z zakresem informacyjnym danych z planów, raportów i ewidencji, które mają być przedmiotem wymiany między systemami FK i hurtownią.

Monitoring na etapie II prowadzony będzie przez cały okres wdrażania zmiany. W celu zapewnienia bezpieczeństwa danych w systemie finansowo – księgowym i prawidłowego działania hurtowni prowadzone będą testy polegające na :

- Weryfikacji planu w układzie klasyfikacji budżetowej i zwiększonej szczegółowości klasyfikacji zadaniowej z zaangażowaniem i wykonaniem w systemie FK. Weryfikacji podlegać będzie zgodność ujęcia wg klasyfikacji budżetowej z klasyfikacją zadaniową w zwiększonej szczegółowości;
- Weryfikacji poprawności księgowania w zwiększonej szczegółowości poprzez zestawienia obrotów i sald.
- Weryfikacji zgodności wykonania w ujęciu memoriałowym i kasowym wg klasyfikacji budżetowej i zadaniowej.

W celu wsparcia procesu wdrażania zmian w ramach projektu przeprowadzone zostaną dedykowane szkolenia dla kadry kierowniczej, księgowych, pracowników pionu FK, administratorów technicznych systemów informatycznych FK, kierowników zadań budżetowych i analityków budżetowych na temat zmian w ewidencji finansowo – księgowej oraz w sposobie planowania zadań (przejście z arkusza Excel na moduł aplikacji do budżetowania).

#### *4.2.2 Testowanie implementacji systemu informatycznego*

Podstawą opracowania i wdrożenia Systemu BI (STRADOM) w GMK i GMP jest szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia (zwanym dalej OPZ), stanowiący załącznik do Umowy z Wykonawcą i przygotowany na podstawie „Opisu wymagań technicznych i funkcjonalnych narzędzia informatycznego typu BI” przygotowanego w ramach wstępnej wersji produktu projektu przez eksperta zewnętrznego we współpracy z zespołem projektowym.

Przy opracowaniu i wdrażaniu Systemu STARDOM postanowiono stosować metodę SCRUM (Agile), planowaną pierwotnie do zastosowania w przypadku wystąpienia trudności w realizacji projektu (Strategia wdrażania - analiza ryzyka). Metoda ta polega na przyrostowym budowaniu narzędzia informatycznego w etapach – co do zasady - nie dłuższych niż miesięczne. W ramach każdego etapu Wykonawca dostarcza Zamawiającemu fragment funkcjonalności gotowy do użycia i testowania. Podczas spotkań etapowych Wykonawca prezentuje i testuje uzgodniony wcześniej zakres funkcjonalności oraz uzgadnia z Zamawiającym zakres kolejnych funkcjonalności, które powinny zostać opracowane i zaakceptowane na następnym etapie. Jeśli wyniki testu określone w scenariuszach testowych są pozytywne, następuje akceptacja etapu.



Równocześnie, co kilka miesięcy, zgodnie z ramowym harmonogramem Umowy odbywać się będą odbiory Produktów Umowy, do których zaliczono:

- 1) Obszar funkcjonalny Planowanie (definiowanie dziedzin, planowanie zadań budżetowych i programów, zapisywanie WPF),
- 2) Obszar funkcjonalny Zarządzanie ryzykiem,
- 3) Obszar funkcjonalny Monitorowanie i raporty (zestawienia i raporty, monitorowanie zadań budżetowych i programów oraz administrowanie modelem danych i Systemem BI - STRADOM),
- 4) Hurtownia danych zasilona danymi z systemów finansowo księgowych w Jednostkach GMK i GMP,
- 5) Hurtownia danych zasilona wszystkimi danymi w Jednostkach GMK i GMP odpowiednio i zgodnie z OPZ,
- 6) Wdrożony w Jednostkach GMK i GMP System STARDOM.

Proces wdrażania i testowania Systemu STARDOM jest objęty monitoringiem i ewaluacją (Etapy, odbiory produktów pośrednich, odbiór produktu końcowego). W Krakowie do Systemu STRADOM zostały wprowadzone wszystkie zadania budżetowe, a w Poznaniu wszystkie zadania typu P (projektowe) związane z realizacją Strategii Rozwoju. Na przełomie 2014 i 2015 r. System STARDOM będzie testowany przez użytkowników w zakresie zmian planu wydatków oraz monitorowania zadań, programów, usług publicznych, gromadzenia danych dla dziedzin zarządzania.

Od strony organizacyjnej przebieg procesu testowania przedstawiony został szczegółowo w pierwszym produkcie formalnym Umowy – w Projekcie Organizacyjnym - opracowanym przez Wykonawcę w ciągu pierwszych 30 dni od dnia podpisania Umowy.

Odbiór każdego z Produktów poprzedzony jest testami odbiorowymi wykonanymi przez Wykonawcę i powtórzonymi następnie przez Zamawiającego. Wersja testowa Systemu STARDOM jest dostępna dla Zamawiającego i Partnera Zamawiającego przez cały okres jego wdrażania dzięki czemu mogą oni testować na bieżąco funkcjonalności zaakceptowane podczas kolejnych etapów oraz podczas odbiorów Produktów.

Zgodnie z umową do czasu ostatecznego odbioru produktu Zamawiający i Partner Zamawiającego mogą zgłaszać swoje uwagi wynikające z testowania Systemu oraz proponować zmiany, o ile mieszczą się one w ramach Opisu Przedmiotu Zamówienia.

W trakcie procesu testowania okazało się, że konieczne było wprowadzenie zmian w koncepcji i modelu kilku funkcjonalności dla definiowania wskaźników i mierników zadaniowych i dziedzinowych, zmiana i doprecyzowanie zakresu informacyjnego raportów (część raportów ujętych w załączniku nr 3 do Umowy została przeformułowana przez Zamawiającego w porozumieniu z Wykonawcą, w związku ze zmianą potrzeb informacyjnych ze strony kadry kierowniczej), a także niektóre funkcjonalności związane z planowaniem zadań budżetowych



oraz przedsięwzięć wieloletnich. Zmiany te wpłynęły na przesunięcie terminu odbioru produktu, ale konieczne z punktu widzenia jakości produktu.

Kluczowym elementem testowania jest weryfikacja raportów opracowanych przez Wykonawcę. W ramach Umowy, Wykonawca przeszkolił pracowników GMK i GMP w zakresie tworzenia tzw. raportów „olapowych”, które Zamawiający i Partner Zamawiającego mogą budować w sposób elastyczny, korzystając z elementów kostek OLAP.

W wyniku rozeznania potrzeb kadry kierowniczej w Poznaniu w lipcu 2014 udzielono zamówienia dodatkowego na opracowanie i wdrożenie Obszaru funkcjonalnego „Tworzenie scenariuszy WPF”. Funkcjonalność ta okazała się niezbędna dla Partnera Zamawiającego dla prawidłowego procesu zaplanowania zadań na 2015 r. W najbliższym czasie funkcjonalność zostanie a także przedstawiona Kierownictwu w Krakowie.

Aktualnie trwa rozeznanie potrzeb w zakresie udzielenia drugiego zamówienia uzupełniającego na opracowanie i wdrożenie funkcjonalności związanych z obsługą zmian w budżecie i WPF z wykorzystaniem Systemu STARDOM.

Efektem etapu testowania będzie przetestowany, działający System STRADOM obejmujący zestaw standardowych raportów oraz narzędzia do samodzielnej analizy i budowy raportów przez pracowników Zamawiającego i Partnera na bazie hurtowni danych oraz aplikacji wspomagających planowanie i zarządzania ryzykiem.

Po odbiorze końcowym Produktu Wykonawca przeprowadzi szkolenia administratorów oraz zespołu wspomagającego wdrożenie w GMK (30 osób) i GMP (30 osób).

#### *4.2.3 Testowanie w zakresie opracowania katalogu wskaźników i przeprowadzenia badań wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych*

Przebieg procesu testowania obejmuje także opracowanie i doskonalenie katalogu wskaźników JŻ i JUP w ramach kolejnych działań w projekcie oraz testowanie możliwości ich praktycznego stosowania w zarządzaniu miastem, z zastosowaniem wskaźników kontekstowych (diagnoza, charakterystyka stanu) i strategicznych (cel, odpowiedzialność).

W związku z dużą ilością proponowanych wskaźników na etapie opracowania Strategii i wstępnej wersji produktu sformułowano wytyczne dotyczące zasad selekcji wskaźników, dzięki czemu powstał zestaw kryteriów ułatwiających ocenę wskaźników:

1. **Istotność** – to kryterium może mieć subiektywny charakter, ale w katalogu wskaźników należy starać się uwzględnić wskaźniki najlepiej opisujące dane zjawiska.
2. **Określona funkcja preferencji** - spośród wskaźników należy wybierać te, które mają określoną funkcję preferencji, tzn. można wskazać jakie zmiany wartości wskaźnika będą oceniane pozytywnie.
3. **Zmienność wartości wskaźnika w czasie** – należy preferować wskaźniki, co do których można zakładać, że ich będzie wartość będzie się zmieniała z roku na rok.





4. **Porównywalność w czasie i przestrzeni** – wartości wskaźników powinny być porównywalne zarówno w czasie jak i przestrzeni, dlatego należy preferować wskaźniki względne.
5. **Dostępność danych** – należy wybierać wskaźniki, których wartości mogą być obliczone. Dla każdego wskaźnika muszą być podane źródła danych, preferując te, dla których łatwo znaleźć dane oraz można uzyskać dane aktualne.

Proces budowy katalogu wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych w założeniu obejmował dwa cykle aktualizacji „Koncepcji i metodyki badań wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych”, w tym dwukrotną weryfikację wstępnej wersji katalogu wskaźników. Każdy z etapów obejmował Etap I – Weryfikacja wstępnej wersji katalogów wskaźników opracowanych przez zespoły projektowe we współpracy z koordynatorami dziedzin w Krakowie i Poznaniu oraz ekspertem zewnętrznym. Uzupełnienie i aktualizacja badań standaryzacyjnych, w tym:

- rozpoznanie potrzeb informacyjnych kadry kierowniczej, opinii ekspertów dziedzinowych, liderów społecznych, mieszkańców (wywiady IDI, badania CATI),
- szkolenia i warsztaty dla kadry zarządzającej pod kątem wykorzystania wskaźników do zarządzania,
- seminarium kalibrujące - przyjęcie ewentualnych zmian w metodzie i/lub katalogu wskaźników,
- pierwsza seria badań końcowych, obliczenie wartości wskaźników „twardych”,
- Zatwierdzenie katalogu wskaźników i metodyki badań.

Wykonawca pierwszej wersji „Opracowania” stworzonego na etapie prac nad wstępną wersją Produktu Projektu w lipcu 2012 r., nie wywiązał się ze swoich zobowiązań na dalszych etapach realizacji Umowy, w tym z działań naprawczych podjętych w 2013 roku,

W związku z brakiem skutecznej współpracy z Wykonawcą, Kierownik Projektu - pod koniec 2013 r. - opracował wstępną Koncepcję budowy Katalogu wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych, a następnie, w ciągu kolejnych miesięcy wspólnie z Przewodniczącym Lokalnego Komitetu Sterującego, Zespołem Projektowym, (w tym z Koordynatorami dziedzin - kadrami dyrektorską powołaną do tej roli zarządzeniem prezydenta) opracowany został wstępny Katalog wskaźników dziedzinowych.

W kwietniu 2014 roku udało się zawrzeć z ww. Wykonawcą porozumienie o odstąpieniu od umowy za porozumieniem stron w niewykonanej części i odkupić produkty wytworzone do tej pory, które były niezbędne Partnerowi dla kontynuacji prac na Katalogiem wskaźników. Zgodnie z ustaleniami Grupy Sterującej projektu MJUP, każde miasto miało działać osobno na dalszym etapie prac nad Katalogiem wskaźników dziedzinowych, dzieląc się wzajemnie swoimi doświadczeniami.



W drugim kwartale 2014 r., dzięki decyzji MAiC o przedłużeniu terminu oddania produktu końcowego do walidacji, w Krakowie i Poznaniu kontynuowane były prace nad opracowaniem katalogu wskaźników dziedzinowych oraz zleceniem I serii badań wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych. Ze względu na to, że obie serie badań musiały odbyć się w 2014 roku I seria badań miała charakter pilotażowy w Krakowie (próba N 200 osób) a w Poznaniu ograniczona była do badań w dzielnicach znajdujących się w centrum Miasta (próba N 300 osób). Druga seria badań w obu będzie miastach charakter badań końcowych realizowanych na próbie N 1000 osób w Krakowie i N 800 osób w Poznaniu.

Przygotowanie kwestionariusza badawczego w obu miastach poprzedzało przeprowadzenie konsultacji z kadrą kierowniczą w celu zbadania potrzeb informacyjnych w obszarze każdej z dziedzin (lub programów strategicznych – w Poznaniu).

W Krakowie II seria badań poprzedzona jest badaniami jakościowymi z najwyższą kadrą kierowniczą (wywiady pogłębione – IDI z Prezydentem, Zastępcami Prezydenta, Sekretarzem Miasta, Dyrektorem Magistratu, Pełnomocnikiem ds. Polityki Społecznej), Koordynatorami dziedzin (cztery warsztaty połączone ze szkoleniami i wywiadami pogłębionymi), wywiady pogłębione z ekspertami zewnętrznymi będącymi autorytetami naukowymi w poszczególnych dziedzinach zarządzania. Podstawą wywiadów jest Raport z I serii badań wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych.

W ramach każdego wywiadu przedstawiciele Kadry kierowniczej GMK proszeni są o omówienie następujących kwestii:

- a) Określenie wymagań wobec katalogu wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych w dziedzinach zarządzania objętych nadzorem każdego Kierownika Pionu,
- b) Wskazanie wskaźników najistotniejszych z Pani/Pana perspektywy,
- c) Określenie sposobu wykorzystania wskaźników w procesie planowania i realizacji Strategii Miasta Krakowa,
- d) Ocenę zaprezentowanego katalogu wskaźników
- e) Ocenę sposobu prezentacji wskaźników w Raporcie wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych (I seria badań z lipca 2014)
- f) Wyrażenie sugestii zmian w zakresie opisanym w punktach od a) do e).

Wyniki badań zostaną opracowane w formie Raportu z badań jakościowych i posłużą do aktualizacji Katalogu wskaźników oraz narzędzi badawczych przed II – końcową – serią badań, które odbyły się w Krakowie listopadzie i na początku grudnia 2014 r. W Poznaniu II seria badań odbyła się w październiku 2014 r. Uzupełnienie wskaźników w Katalogu wskaźników dziedzinowych oraz opracowanie kwestionariusza badawczego poprzedzone były opracowaniem Tabeli planu analizy dla wskaźników dziedzinowych w odniesieniu do każdej usług publicznej. Kryterium decydującym o dodaniu wskaźnika do Katalogu lub kwestionariusza była korzyść informacyjna opisana w Tabeli planie analizy.

Raporty z II serii badań w Poznaniu i Krakowie zostaną udostępnione Kadrze kierowniczej i mieszkańcom. W Krakowie będą one podstawą dla przeprowadzenia konsultacji



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**POZnań\***  
\*Miasto know-how

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



społecznych w celu operacjonalizacji wyników badań na poziomie programów i zadań budżetowych.

Katalog wskaźników JŻ i JUP opracowany w ramach projektu będzie zawierał wskaźniki obiektywne uznane za najważniejsze z punktu widzenia zarządzania miastem (szacunkowo ok. 15 – 20 dla każdej dziedziny) oraz wskaźniki subiektywne pochodzące z kwestionariusza badawczego. Dzięki opracowanej i zatwierdzonej metodyce badań i gromadzenia wskaźników będzie on następnie rozbudowywany przez każde z miast, zgodnie z przyjętymi procedurami).

### 4.3 Planowany sposób monitorowania przebiegu testowania

Monitoring testowania odbywać się będzie zgodnie z zasadami zarządzania w projekcie i przyjętymi procedurami. Okresowa ewaluacja wewnętrzna oraz monitorowanie i ocena postępów prowadzona będzie przy wykorzystaniu kamieni milowych (pkt. VIII Strategii).

Pierwszym stanem, który winien być osiągnięty na etapie testowania to zapewnienie, że nowe zasady znalazły swoje odzwierciedlenie w przygotowanych aktach kierowania (zarządzenia, procedury, procesy itp.). Następnym będzie przyjęcie/odbiór gotowych narzędzi (instrukcje, formularze, aplikacje SI, hurtownia, moduł raportów) i przekazanie ich do eksploatacji próbnej.

Kolejnym przedmiotem weryfikacji będzie to, czy wszyscy, którzy powinni zostali zapoznani z nowymi zasadami i narzędziami oraz przeszkoleni w zakresie ich stosowania.

Osobnym etapem będzie zakończenie prac nad podsumowaniem badań mieszkańców oraz ekspertów dziedzinowych oraz przyjęcie ostatecznej listy wskaźników JŻ i JUP.

Kolejnym etapem będzie zakończenie konsultacji społecznych, obejmujących m.in. interesariuszy, w poszczególnych dziedzinach zarządzania oraz opracowanie wniosków dla kierownictwa GMK i GMP.

Ostatnia ocena przejściowa obejmie testy wykonania przez działający system zaprojektowanych raportów oraz weryfikację, czy spełniają one założone wymagania informacyjne.

Szczegółowe „kamienie milowe” – czyli odbiory zarysowano w harmonogramie projektu, który zapewne będzie wymagał aktualizacji po przetargu na system informatyczny.

W przypadku odbiorów kluczowych produktów dostarczanych przez wykonawców zewnętrznych w odbiorach uczestniczą także wybrani przedstawiciele grup docelowych użytkowników, np. Lokalnych Komitetów Sterujących - Lidera i Partnera oraz Grupy Sterującej, którzy przedstawiają swoją opinię. Odbiory produktów potwierdzane są w formie protokołu odbioru, podpisywanego przez Kierownika Projektu, albo osobę upoważnioną.

## V. Sposób sprawdzenia, czy innowacja działa

### 5.1 Ocena wyników testowania

W ramach projektu przeprowadzone zostaną dwa cykle ewaluacji wewnętrznej oraz jedna ewaluacja zewnętrzna.

Pierwsza ewaluacja wewnętrzna została przeprowadzona w styczniu 2014 roku na spotkaniu Grupy Sterującej projektu MJUP. Miała ona charakter ewaluacji „mid – term” tj.

27

„Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego”

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



ewaluacji prowadzonej mniej więcej w połowie realizacji projektu. Jej przedmiotem była weryfikacja osiągnięcia kamieni milowych właściwych dla realizacji harmonogramu w tym terminie oraz ocena stanu gotowości do rozpoczęcia procesu planowania zadań budżetowych na rok 2014 z wykorzystaniem nowej aplikacji BI i hurtowni danych w Krakowie i Poznaniu. Ewaluacja zostanie przeprowadzona przez ekspertów wewnętrznych z wykorzystaniem wsparcia zatrudnionego w projekcie konsultanta ds. IT.

Innowacja działać będzie prawidłowo, jeżeli każde z miast:

- o dostosowało akty kierowania dotyczące narzędzi zarządzania do zasad ogólnych zgodne z celami MJUP, (w tym dotyczące polityki rachunkowości, planowania i monitorowania zadań budżetowych, opracowania programów strategicznych, zarządzania ryzykiem, komunikacji społecznej). Obie organizacje są gotowe do wdrożenia polityki rachunkowości w swoich systemach FK od 1 stycznia 2014 r.,
- o opracowano Projekt Organizacyjny aplikacji klasy BI (kamień milowy osiągnięty)
- o przygotowano dane i mechanizmy je aktualizujące do integracji systemów FK z aplikacją BI (kamień milowy osiągnięty, konieczne poszerzenie mechanizmów w Krakowie i Poznaniu umożliwiających obsługę zmian),
- o zakupiono serwery i zaawansowano proces budowy hurtowni danych oraz aplikacji do planowania zadań budżetowych. Realizacja kamieni milowych przebiega zgodnie z harmonogramem tak, aby planowanie zadań budżetowych na rok 2014 z wykorzystaniem nowej aplikacji i hurtowni danych rozpoczął się w końcu 2013 lub na początku 2014, (kamień milowy osiągnięty)
- o zaktualizowano koncepcję, metodykę i narzędzia badania wskaźników jakości życia i wskaźników jakości usług publicznych oraz opracowano raport z pierwszych badań końcowych w roku 2013 oraz zaktualizowano katalogi wskaźników JŻ i JUP, (opracowano koncepcję we własnym zakresie, jest ona aktualizowana i będzie częścią Opisu produktu projektu oraz podręcznika jego wdrażania),
- o przeprowadzono szkolenia dla kadry kierowniczej, służb finansowych i analityków budżetowych w celu zapoznania ich z zakresem wdrażanych zmian oraz zapewnienia ich aktywnego udziału w procesie wdrażania i testowania (W Krakowie kadra kierownicza, służby finansowe uczestniczyły w pilotażu zwiększonej szczegółowości ewidencji wydatków, w Poznaniu służby finansowe pracowały nad jednolitym planem kont dla GMP).

## **Ewaluacja on – going i ewaluacja końcowa w zakresie wskaźników JŻ i JUP**

Ze względu na poważne trudności we współpracy z pierwszym Wykonawcą umowy na opracowanie produktu w zakresie wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych w maju 2013 r. podpisano umowę z ekspertem ds. ewaluacji zewnętrznej wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych, który opracował Raport otwarcia zawierający diagnozę wstępnej i zaktualizowanej wersji „Koncepcji badań i budowy Katalogu wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych”. Raport potwierdził liczne niedociągnięcia Wykonawcy, słuszność działań i wymagań Zamawiającego, a jednocześnie wskazał szereg rekomendacji,



w tym wniosek o wydłużenie czasu potrzebnego na zrozumienia przez Wykonawcę wymagań i potrzeb Zamawiającego i Partnera Zamawiającego.

Ewaluacja on-going w zakresie wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych obejmuje każdy produkt umowy z Wykonawcą badań tych wskaźników, łącznie z Raportem z badań końcowych.

Niezależnie od ewaluacji zewnętrznej on-going w zakresie wskaźników dziedzinowych, przeprowadzona zostanie druga ewaluacja wewnętrzna, która będzie miała charakter ewaluacji „on – going” tj. ewaluacji uzupełniającej. Zostanie ona przeprowadzona w IV kwartale 2014 w końcowej fazie trwania II etapu projektu. Jej przedmiotem będzie pogłębiona ocena wybranych problemów zdiagnozowanych w trakcie monitorowania wdrażania produktu (istotnych z punktu widzenia celów projektu), a jej celem będzie potwierdzenie gotowości do ostatecznej implementacji systemu w każdym z miast.

Przed rozpoczęciem każdej z ewaluacji wewnętrznych zostanie przygotowany jej szczegółowy plan.

Innowacja działać będzie prawidłowo, jeżeli w każdym z miast:

- realizacja budowy hurtowni danych wg etapu II oraz pozostałych aplikacji przebiega zgodnie z harmonogramem;
- plany zadań na 2014 r. wprowadzone do nowej aplikacji spełniają wymagania określone w ogólnych zasadach opracowania zadań budżetowych i zarządzania ryzykiem;
- prowadzone są konsultacje społeczne w ramach dziedzin zarządzania,
- wszystkie aktualizowane programy strategiczne są dostosowywane do zasad ogólnych,
- ewidencja finansowo – księgową prowadzona jest zgodnie z wymaganiami nowej polityki rachunkowości,
- zaktualizowano koncepcję, metodykę i narzędzia badania wskaźników jakości życia i wskaźników jakości usług publicznych oraz opracowano raport z drugich badań końcowych w roku 2014 oraz zaktualizowano katalogi wskaźników JŻ i JUP dla co najmniej 12 z 15 dziedzin zarządzania;

## 5.2 Sposób przeprowadzenia zewnętrznej ewaluacji produktu finalnego

Ostatnim etapem ewaluacji będzie ewaluacja zewnętrzna przeprowadzona przez ekspertów. Jej celem będzie :

- potwierdzenie osiągnięcia rezultatów projektu określonych we wniosku projektu (obserwacja, testy, studia przypadków, wywiady pogłębione z użytkownikami),
- potwierdzenia trwałości wdrożonych zmian i innowacji (potwierdzenie poprawności wdrożenia innowacji, zgodności z obowiązującymi w obu organizacjach systemami zarządzania i politykami bezpieczeństwa informacji),
- ocena merytoryczna – ocena przydatności innowacji dla zarządzania JST oraz wskazanie zalecanych kierunków dalszego rozwoju i doskonalenia produktu finalnego (ocena ekspercka);



Mierniki i kryteria osiągnięcia celów wg których przeprowadzona winna być ewaluacja zewnętrzna przedstawiono wyżej w rozdziale 2.3 „Sposób weryfikacji stopnia osiągnięcia celu”.

Planuje się zatrudnienie ekspertów z co najmniej dwóch następujących dziedzin:

- monitorowania polityk publicznych, w tym badań jakości życia i jakości usług,
- rachunkowości zarządczej i budżetu zadaniowego.

Eksperti zostaną wyłonieni w trybie zamówienia poniżej wartości 30 000 Euro, z zachowaniem zasad konkurencyjności. Na obecnym etapie można określić, że wśród kryteriów wyboru brane będą pod uwagę umiejętności m.in. w zakresie stosowania danej metodologii, doświadczenie w przeprowadzaniu ewaluacji, znajomość samorządu. Przy wyborze, oprócz spełnienia wymagań formalnych, istotna będzie bezpośrednia rozmowa z kandydatem. Oferta ewaluacji zewnętrznej dla ekspertów w zakresie modelu budżetu zadaniowego i związanego z nim modelu rachunkowości zadaniowej skierowana będzie do przedstawicieli uczelni wyższych oraz do praktyków – skarbników lub dyrektorów wydziałów finansowych i budżetowych z JST, w których funkcjonuje budżet zadaniowy.

Każdy ekspert przedstawi pisemną opinię na temat wdrożonej innowacji i stopnia spełnienia przez nią założonych rezultatów i wymagań. Wartością dodaną ewaluacji zewnętrznej będzie sformułowanie zaleceń dotyczących dalszych kierunków rozwoju i doskonalenia produktu finalnego projektu.

## VI. Strategia upowszechniania

### 6.1 Cel działań upowszechniających

Celem ogólnym upowszechniania produktu projektu MJUP jest poprawa jakości usług świadczonych przez JST poprzez uporządkowanie i rozwój systemu zarządzania oraz poprawę wewnętrznej koordynacji działań tych jednostek. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez

- dostarczenie JST w Polsce produktu finalnego projektu wraz z podręcznikiem jego wdrażania opracowanym na podstawie doświadczeń Krakowa i Poznania z wdrażania produktu oraz z uwzględnieniem uwag i potrzeb zgłaszanych przez JST oraz instytucje rządowe uczestniczące w upowszechnianiu produktu, a także wersją DEMO Systemu STRADOM. Podręcznik będzie dostępny na stronie www projektu MJUP, a w formie papierowej oraz na płytach CD będzie rozprowadzany podczas konferencji i spotkań upowszechniających.
- rozpoczęcie wdrażania produktu projektu w 4 JST. i opracowanie dla nich planów rozwoju i wdrażania zmian

We wniosku zakładano, że upowszechnianie produktu projektu MJUP obejmie 4 JST do 150 tys. mieszkańców. Po opracowaniu i wdrożeniu znacznej części produktu oraz po dotychczasowych prezentacjach produktu innym JST w Polsce, widać, że produkt budzi zainteresowanie głównie dużych i średnich JST, a nawet samorządów wojewódzkich i jednostek administracji rządowej. Dlatego ograniczanie 4 JST do grupy 150 tys. mieszkańców może nie odpowiadać rzeczywistym potrzebom samorządów. Z



dotychczasowych działań upowszechniających wynika, że najbardziej zainteresowane produktem były miasta duże i średnie ok. 300 tys. mieszkańców i więcej. Ostateczna decyzja o wyborze miast, w których rozpocznie się wdrażanie produktu zapaść może dopiero po prezentacji końcowej wersji produktu, która odbędzie się w grudniu 2014 r. dla grupy 35 samorządów zainteresowanych produktem projektu podczas badań prowadzonych w ramach projektu w 2012 r. oraz na konferencji upowszechniającej dla 120 uczestników w lutym 2015 r.

Mając powyższe na uwadze Lider projektu prosi MAiC o zgodę na zmianę kryterium doboru JST tak, aby wśród jednostek samorządu, w których rozpocznie się wdrażanie produktu mogły znaleźć się także jednostki samorządu liczące więcej niż 150 tys. mieszkańców. Dołożymy starań, by wśród jednostek, w których upowszechniany będzie produkt znalazła się przynajmniej jedna jednostka samorządu do 150. tys. mieszkańców. Byłoby dobrze, by wśród jednostek objętych upowszechnianiem mogła znaleźć się także – jeśli potwierdzi się taka potrzeba – jednostka na poziomie samorządu wojewódzkiego. W przypadku, jeśli zainteresowanie produktem okazało by się duże, chcielibyśmy mieć możliwość zwiększenia liczby jednostek, które otrzymałyby wsparcie. Powyższa prośba zgodna jest z charakterystyką grupy docelowej wynikającą z badań przeprowadzonych wśród JST na etapie opracowania Strategii projektu MJUP (o których mowa w punkcie 6.2).

## 6.2 Grupy, do których kierowane będą działania upowszechniające

Badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu MJUP wśród 100 JST w Polsce pozwalają określić rodzaj jednostek zainteresowanych uczestnictwem w upowszechnianiu produktu projektu. Jednostki zaproszono do wypełnienia części III i IV ankiety (co oznaczało wyrażenie woli udziału w upowszechnianiu produktu). Najbardziej zainteresowane udziałem w upowszechnianiu były miasta na prawach powiatu - 22 miasta (63% zainteresowanych i 34% całej populacji) oraz Urzędy Marszałkowskie reprezentujące samorząd wojewódzki (23% zainteresowanych, 50% populacji). W populacji 35 JST zainteresowanych udziałem w upowszechnianiu 97% jednostek widzi potrzebę regularnego gromadzenia, aktualizowania i zapewnienia stałego dostępu do następujących rodzajów danych:

- Dane określające długofalowe zamierzenia samorządu (wskaźniki strategiczne), na które JST chce oddziaływać,
- Historyczne dane i prognozy w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz nadwyżki operacyjnej,
- Lista programów wieloletnich (strategicznym / sektorowym), historyczne i planowane ich zakresy oraz związane z nimi środki finansowe,
- Dane bieżące o zaangażowaniu, wydatkach i kosztach dla poszczególnych zadań budżetowych lub dostarczanych usług/produktów.

Równocześnie 95% JST zainteresowanych udziałem w upowszechnianiu widzi potrzebę regularnego gromadzenia, aktualizowania i zapewnienia stałego dostępu do następujących rodzajów danych:

- Dane określające długofalowe zamierzenia samorządu (wskaźniki strategiczne), na które JST chce oddziaływać (wskaźniki kontekstowe),
- Wyniki okresowego monitorowania rezultatów i kosztów programów wieloletnich (strategicznym / sektorowym),



- Lista zadań budżetowych, dane historyczne i planowane określające zakresy rzeczowe (wyrażone w liczbach) oraz koszty,
- Wyniki monitorowania rezultatów, wskaźników i kosztów zadań budżetowych lub usług/produktów.

Jednocześnie 97% JST zainteresowanych udziałem w upowszechnianiu odczuwa brak odpowiedniego wsparcia informatycznego widząc w tym braku istotną barierę w rozwoju swojego systemu zarządzania. Z punktu widzenia upowszechniania i włączania produktu do głównego nurtu polityki istotne jest podkreślenie, że realizacja ww. priorytetów w zakresie potrzeb JST wymaga wdrożenia zasad ogólnych dotyczących kilku narzędzi z całego produktu – w tym zasad opracowania programów strategicznych, opracowania WPF, budżetu zadaniowego, polityki rachunkowości, nie mówiąc o wdrożeniu narzędzi klasy BI... W tym celu konieczne jest dokładne poznanie zarówno całego produktu projektu (w tym jego poszczególnych elementów i relacji między nimi), jak również dokładne rozpoznanie potrzeb i priorytetów każdej JST.

W ramach badania przeprowadzonego w ramach projektu MJUP badane JST wskazały także najbardziej preferowane formy wsparcia, oceniając je w skali od 1 do 3 (gdzie 3 oznacza ocenę najwyższą):

- szkolenia i warsztaty dla kadry zarządzającej (2,69),
- konsultacje ekspertów zewnętrznych (2,54),
- szkolenia dla działu IT pod kątem przygotowania wdrożenia (2,45),
- określenie warunków funkcjonalnych i technicznych dla wdrożenia systemu BI (2,41).

### 6.3. Plan działań w zakresie upowszechniania

Plan działań związanych z upowszechnianiem produktu projektu MJUP można przedstawić w formie następującej tabeli:

Etap / Faza realizacji projektu	Działanie	Efekty	Do kogo adresowane jest działanie
Etap I			
Diagnoza potrzeb oraz opracowanie wstępnej wersji produktu i Strategii wdrażania projektu	Badania ankietowe wśród 100 JST w Polsce	Raport z badań nt. diagnozy stanu rozwoju systemów zarządzania, potrzeb i priorytetów dot. rozwoju systemów zarządzania, zapotrzebowania na produkt MJUP. Deklaracja zainteresowania produktem ze strony 35 JST. Doprecyzowanie grup docelowych w zakresie upowszechniania.	JST w Polsce, w szczególności duże i średnie miasta, w tym 100% miast na prawach powiatu (65), województwa samorządowe (16), powiaty i mniejsze JST zainteresowane wdrożeniem budżetu zadaniowego (15).
	Nawiązanie współpracy z instytucjami administracji	Plan współpracy z Departamentem JST Ministerstwa Finansów; Plan / deklaracja	Dyrektor Zdzisława Wasążnik MF,





	publicznej i organizacjami JST	współpracy ze Związkiem Miast Polskich oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.	Andrzej Porawski, Dyrektor Biura ZMP oraz sekretarz KWRZiST
Etap II			
Wdrażanie i testowanie produktu	Stworzenie strony WWW projektu i publikacja wstępnej wersji produktu	Wstępna wersja produktu udostępniona dla JST, MF i innych partnerów oraz mieszkańców.	35 JST z ankiety MJUP, Inne JST pozyskane przez MF, ZMP, UMP, FRDL
	Wymiana informacji i opinii nt produktu z użytkownikami i odbiorcami	Zapewnienie interaktywnej wymiany informacji z użytkownikami projektu nt wstępnej wersji produktu. Gromadzenie uwag i opinii przyszłych użytkowników i odbiorców. Prezentacja produktu końcowego na seminarium dla JST z grupy 35 najbardziej zainteresowanych w grudniu 2014 w Krakowie.	35 JST z ankiety MJUP, Inne JST pozyskane przez MF i ZMP; Mieszkańcy i interesariusze z Krakowa i Poznania
	Cykliczne informowanie o postępach prac nad projektem	Cykliczne informowanie o postępie prac nad produktem i jego wdrożeniem KST, IP 2, MF oraz wszystkie JST zainteresowane produktem.	KST, MAiC, MF, 35 JST z ankiety MJUP, Inne JST pozyskane przez MF i ZMP, UMP, FRDL
	Prezentacja produktu projektu podczas dwóch konferencji MF	Prezentacja wstępnej wersji produktu w roku 2013 podczas konferencji dla JST zainteresowanych budżetem zadaniowym, i decydentów z MF. Konferencje: MF – maj 2013 nt BZ w JST, Poznań; 2014 – Dąbrowa Górnicza, Poznań, Kraków – Miasta w Internecie, Katowice – Forum Skarbników UMP i spotkanie w MF – październik.	35 JST z ankiety MJUP, Inne JST pozyskane przez MF, głównie duże i średnie miasta.
	Organizacja konferencji prasowych nt produktu projektu	Konferencja prasowa w lutym 2015 r. - po publikacji raportu z drugiej serii badań końcowych - informacja o	Konferencja adresowana do użytkowników produktu (innych JST) oraz odbiorców usług (mieszkańców) za



		wynikach badań i aktualnym stanie wdrożenia projektu	pośrednictwem mediów lokalnych i ogólnopolskich współpracujących z UMK i UMP.
	Publikacja artykułów omawiających produkt projektu w mediach samorządowych	Publikacja opisu wstępnej wersji produktu:  2015 - po zakończeniu walidacji zewnętrznej i opracowaniu ostatecznej wersji produktu - przed rozpoczęciem działań upowszechniających i włączających do głównego nurtu polityki;	Wspólnota i Portal Samorządowy, Biuletyn Ministerstwa Finansów
	Wybór 4 JST do upowszechniania	Wybór 4 JST na podstawie kryteriów zaangażowania, stopnia zaawansowania systemu zarządzania oraz kryterium geograficznego – I / II kw. 2015 r.	35 JST z ankiety MJUP, Inne JST pozyskane przez MF, ZMP, UMP, FRDL,
	Opracowanie i publikacja ostatecznej wersji produktu finalnego	Opracowanie i publikacja elektronicznej wersji produktu finalnego i Podręcznika wdrażania (także wersja papierowa).	Wszystkie JST w Polsce, MF, MAiC, ZMP, UMP, FRDL
<b>Etap III</b>			
	Konferencje upowszechniające	Prezentacja doświadczeń GMK i GMP w zakresie wdrażania i testowania produktu podczas trzech konferencji upowszechniających dla dużych i średnich miast oraz JST zainteresowanych produktem (2 konferencje w Krakowie i 1 w Poznaniu).	63 miasta na prawach powiatu, 8 – 16 województw samorządowych, mniejsze JST zainteresowane produktem – minimum 100 JST z całej Polski
	Przekazanie MAiC praw autorskich i majątkowych do aplikacji BI	Przekazanie MAiC praw autorskich do produktu, w tym narzędzia informatycznego klasy BI.	MAiC, pośrednio wszystkie zainteresowane JST
	Rozpoczęcie wdrażania produktu w 4 JST (Marzec 2015 – Październik 2015)		



	Warsztaty i szkolenia dla kadry zarządzającej w 4 JST	Prezentacja produktu finalnego oraz doświadczeń GMK i GMP w zakresie wdrażania i testowania produktu.	4 JST
	Opracowanie i wdrożenie strony www z wersją DEMO Systemu BI	Wykorzystanie wersji DEMO w procesie konsultacji i szkoleń i udostępnienie jej innym JST	4 JST, inne jednostki w Polsce
	Konsultacje ekspertów UMK i UMP oraz ekspertów zewnętrznych	Analiza potrzeb i priorytetów rozwoju JST w zakresie produktu projektu MJUP – wybór modułów, które będą wdrażane w JST.	4 JST
	Opracowanie planów wdrażania produktu dla 4 JST	Opracowanie przez ekspertów i pracowników 4 JST planów wdrożenia zasad ogólnych dla wskazanych narzędzi zarządzania.	4 JST
	Prezentacja efektów upowszechniania produktu w 4 JST na konferencji końcowej w Krakowie (trzecia konferencja upowszechniająca).	Prezentacja efektów wdrożenia produktu MJUP na konferencji z udziałem IP 2, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.	MAiC, MF, 35 JST z ankiety MJUP, Inne JST pozyskane na etapie II i III, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego;

Efektom upowszechniania w jednostkach będą opracowane wspólnie plany wdrożenia zasad ogólnych w 4 JST objętych upowszechnianiem. Plany rozwoju i wdrożenia zmian we wszystkich 4 jednostkach obowiązkowo uwzględniać będą obszar monitorowania jakości usług publicznych. W każdej jednostce przeprowadzone zostaną badania standaryzacyjne oraz szkolenia dla kadry zarządzającej na temat wykorzystania wskaźników do zarządzania JST. Działania te pozwolą na dostosowanie opracowanej w ramach MJUP koncepcji, metodyki i narzędzi badań do potrzeb tych jednostek. Przyjmujemy, że **miarą sukcesu działań upowszechniających** będzie **deklaracja zainteresowania wdrożeniem produktu przez co najmniej 35% JST** uczestniczących w konferencjach upowszechniających oraz pozytywna opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu dotycząca produktu projektu i możliwości jego dalszego upowszechnienia.

W upowszechnianie produktu projektu zaangażowani będą eksperci wewnętrzni i zewnętrzni zaangażowani w realizację projektu MJUP (samorządowcy, naukowcy, menadżerowie, specjaliści od wdrożeń rozwiązań informatycznych). Umowy z dostawcami kluczowych usług



w ramach projektu przewidują lub będą przewidywać ich udział w upowszechnianiu produktu.

## VII. Strategia włączania do głównego nurtu polityki

### 7.1 Cel działań włączających

Celem działań w zakresie włączenia produktu projektu do głównego nurtu polityki jest zapewnienie spójności narzędzi zarządzania (w tym budżetu zadaniowego, WPF, zarządzania ryzykiem) w jednostkach samorządu terytorialnego oraz zapewnienie możliwości ich rozwoju w celu poprawy jakości i efektywności realizacji usług publicznych.

### 7.2 Grupy, do których skierowane będą działania

Działania w zakresie włączenia produktu projektu do głównego nurtu polityki skierowane będą do

- instytucji rządowych mających największy wpływ na tworzenie przepisów prawa w zakresie samorządu terytorialnego – Ministerstwa Finansów, Wiceminister Finansów Pani Hanny Majczyk, Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego - Dyrektor Zdzisława Wasążnik oraz Departamentu Polityki Wydatkowej – Dyrektor Katarzyna Szarkowska (działania wertykalne).
- Krajowej Sieci Tematycznej w obszarze „Dobre rządzenie” POKL, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (IP 2) i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (IZ)
- Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – Andrzej Porawski, sekretarz KWRiST
- Środowiska samorządowe reprezentujące duże i średnie miasta w Polsce – Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

### 7.3 Plan działań i ich charakterystyka

Etap / Faza realizacji projektu	Działanie	Efekty	Do kogo adresowane jest działanie
Etap I	Nawiązanie kontaktów i uzgodnienie planów działań	Deklaracje współpracy ze strony MF, Departamentu Samorządu Terytorialnego, Związku Miast Polskich oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego	Władze Ministerstwa, Władze JST zrzeszone w ZMP, Członkowie Komisji, Parlamentarzyści, przedstawiciele Rządu RP.
Etap II	Stała wymiana informacji i opinii między ekspertami projektu MJUP i MF	Opiniowanie przez ekspertów projektu MJUP zmian legislacyjnych dotyczących narzędzi zarządzania objętych projektem oraz przekazywanie do MF	Władze Ministerstwa,



		informacji o postępach we wdrażaniu projektu oraz opinii i wniosków nt pożądaných zmian w prawie.	
	Wymiana informacji i opinii między ekspertami projektu MJUP i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu	Opiniowanie przez ekspertów projektu MJUP zmian legislacyjnych dotyczących narzędzi zarządzania objętych projektem oraz przekazywanie do KWRiST informacji o postępach we wdrażaniu projektu oraz opinii i wniosków nt pożądaných zmian w prawie.	Rząd i Parlament za pośrednictwem KWRiST
Etap III			
	Przekazanie MF wniosków legislacyjnych (dotyczących BZ, WPF i rachunkowości) oraz doświadczeń w zakresie wdrażania produktu w Krakowie i Poznaniu		Władze Ministerstwa,
	Przekazanie KWRiST wniosków legislacyjnych i doświadczeń w zakresie jakości usług publicznych	Przekazanie wniosków, postulatów oraz doświadczeń w zakresie jakości usług publicznych	Rząd i Parlament za pośrednictwem KWRiST
	Przekazanie KST, MAiC oraz MRR wniosków i postulatów w zakresie celów programów wspomagających rozwój zarządzania w JST w perspektywie 2013 – 2020.	Przekazanie wniosków i postulatów w zakresie ukierunkowania celów i priorytetów konkursów organizowanych w ramach odpowiednich programów, działań i poddziałań funduszy europejskich na wsparcie finansowe włączania do polityki rozwiązań sprawdzonych w ramach projektu MJUP, zwłaszcza w zakresie IT.	Władze IP 2 i IZ określające cele programów współfinansowanych ze środków UE
	Przekazanie KST, MAiC oraz MRR wniosków i postulatów w	Przedstawienie propozycji w zakresie dalszego włączania aplikacji klasy BI do głównego nurtu polityki w	Władze IP 2 i IZ określające cele programów współfinansowanych



	zakresie udostępniania i optymalnego utrzymania aplikacji klasy BI w JST	aspekcie prawnym, organizacyjnym, z punktu widzenia infrastruktury serwerowej, wsparcia użytkowników oraz asysty technicznej i konserwacji.	ze środków UE
--	--	---	---------------

Działania włączające prowadzone będą głównie w kierunkach:

1. Wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych sprzyjających integralnemu rozwojowi systemów zarządzania dostosowanemu do warunków i charakteru JST, a zarazem sprzyjających ukierunkowaniu i uwrażliwieniu ich działań na potrzeby klientów i odbiorców usług oraz poprawie ich efektywności (np. wprowadzenie obowiązku budżetu zadaniowego lub odpowiedniego mechanizmu motywacyjnego do poprawy systemu zarządzania).
2. Stworzeniu sprzyjających warunków dla upowszechnienia produktu finalnego projektu MJUP (lub innych podobnych rozwiązań) oraz upowszechnienie wdrożeń narzędzia informatycznego – systemu bussines intelligence w JST (i innych jednostkach) w ramach okresu programowania 2014 – 2020.
3. Prezentacji dobrych praktyk zrealizowanych w ramach projektu, uzasadniających kierunek i sposób wprowadzanych zmian,
4. Poszukiwania rozwiązań zapewniających likwidację lub ograniczenie barier we włączeniu produktu finalnego do głównego nurtu polityki.

## VIII. Kamienie milowe II etapu projektu

<b>Etap / działanie</b>	<b>Orientacyjny termin</b>
<b>1. Etap Prac dostosowawczych i projektu techniczno – organizacyjnego.</b>	VI 2013
1.1 Dostosowanie aktów kierowania do wymagań zasad ogólnych	III 2013
1.2 Pilotaż w zakresie zmiany szczegółowości ewidencji finansowo – księgowej w Krakowie	XII 2013
1.3 Przygotowania danych i mechanizmów je aktualizujących do integracji systemów FK z aplikacją BI w Krakowie i Poznaniu,	V 2013
1.4 Opracowanie Projektu Techniczno – Organizacyjnego (PTO) aplikacji BI	VI 2013
1.5 Aktualizacja koncepcji, metodyki oraz narzędzi badania wskaźników JŻ i JUP, badania w KR i PŃ, szkolenia kadry kierowniczej dot. wskaźników	XII 2013 – XII 2014
Ewaluacja wewnętrzna - 1	I 2014
<b>2. Etap implementacji zmian i budowy systemu informatycznego z HD</b>	IX 2014
2.1 Prace związane z budową i zasileniem HD, budową modułów oraz implementacją systemu dla wszystkich obszarów funkcjonalnych	IX 2014
2.2 Badania końcowe wskaźników JŻ i JUP, aktualizacja	XI - XII 2014



koncepcji i metodyki	
2.3 Kalibracja i aktualizacji wskaźników programów strategicznych i zadań	XII 2014 – II 2015
2.4 Prowadzenie szkoleń z zakresu zmian w systemie ewidencji finansowo - księgowej	IX 2013 – V 2014
(...)	
Ewaluacja wewnętrzna - 2	XI 2014 – II 2015
<b>3. Weryfikacja i odbioru produktu</b>	
3.1 Ewaluacja zewnętrzna - 2	XII 2014 – II 2015
(...)	

## IX. Analiza ryzyka

W tabeli poniżej przedstawiono ważniejsze ryzyka zidentyfikowane w trakcie prac nad projektem.

Lp	Nazwa ryzyka	Prawdopodobieństwo	Wpływ ryzyka na projekt	Oszacowanie potencjalnego zagrożenia	Sposób ograniczenia najważniejszych zagrożeń
1.	Niedoszacowanie parametrów serwera dla HD.	2	3	6	Warto rozważyć realizację wdrożenia systemu na serwerze tymczasowym lub w środowisku wirtualnym oraz przeprowadzić testy. Jest to możliwe w UMK. Zakup serwerów po opracowaniu Projektu Technicznego
2.	Konieczność dostosowania ewidencji finansowej w MJO (zadanie i działanie) może wpłynąć na niekompletne zasilanie hurtowni danych. Proces pozyskiwania danych jest pracochłonny	2	3	6	Dostawca systemu IT powinien opracować standardowy sposób zasilania Hurtowni Danych z systemów finansowych (standardowy interfejs dla MJO). Tj. taki interfejs do których MJO będą wprowadzały dane ręcznie lub zapewnią automatyczne zasilanie we własnym zakresie.
3.	Naruszenie integralności danych (wg BS 7799 / ISO/IEC 17799). Np. Hurtownia danych umożliwi przeliczanie danych np. wskaźnika wg wzoru $W = A+B$ . Jeśli nie	2	2	4	Należy zapewnić mechanizmy kontrolne weryfikujące kompletność wprowadzanych do hurtowni danych. Powinno to być jednym z warunków umownych z dostawcą systemu.



	zostanie wprowadzony jeden z parametrów to wskaźnik przyjmie nieprawidłową wartość.				
4.	Przewidywane w projekcie korzyści nie zostaną w pełni osiągnięte	2	3	6	Dla każdego etapu opracowywane są KM i właściwe dla nich plany jakości i warunki odbioru, uwzględniające cele projektu.
5.	Kadra kierownicza nie będzie zainteresowana produktami projektu	2	2	4	Kadra dyrektorska została włączona w skład LKS opiniujących produkty projektu, zapewnia to komunikację i dialog w organizacji
6.	Brak zainteresowania innych JST wdrożeniem produktu projektu	2	2	4	zapewnienie wysokiej jakości produktu; zaangażowanie innych JST na etapie projektowania systemu (w tym strona WWW), podjęcie działań kierunkowanych na uwzględnienie w obowiązujących przepisach prawa wniosków z wdrożenia produktu
7.	Opóźnienie we wdrażaniu narzędzia BI, w tym w przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego	3	2	6	Precyzyjny opis przedmiotu zamówienia w SIWZ, zatrudnienie biegłego dla zamówienia publicznego, dopuszczenie stosowania metodyki Agile przez dostawcę w zakresie ewentualnych trudności na etapie wdrażania.

## X. Załączniki

### 10.1 Wstępna wersja produktu finalnego

1. Zestaw wymagań dla poszczególnych metod i narzędzi przedstawiony w formie ogólnych zasad dla JST, w tym:
  - a. Ogólnych zasad prowadzenia konsultacji społecznych wspomagających proces podejmowania decyzji w JST
  - b. Ogólnych zasad opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej
  - c. Ogólnych zasad sporządzania programów wieloletnich i strategicznych
  - d. Ogólnych zasad opracowania zadań budżetowych





- e. Ogólnych zasad dotyczących procesu zarządzania ryzykiem
  - f. Ogólnych zasad ewidencji finansowo – księgowej dostosowanej do modelu budżetu zadaniowego
  - g. Ogólnych zasad monitorowania jakości usług
  - h. Ogólnych zasad budowy hurtowni danych wraz z jej zasilaniem oraz modułem analiz i raportowania
  - i. Przykładowy zestaw raportów i analiz
  - j. Przykładowe plany wdrożenia ogólnych zasad
  - k. Wstępny katalog usług publicznych (dla GMK i GMP)
2. Opis koncepcji, metodyki i narzędzi badań wskaźników jakości usług publicznych oraz wskaźników jakości życia (produkt dostarczony w wyniku zakupu usługi), w tym katalogu wskaźników kontekstowych i strategicznych dla dziedzin zarządzania, z uwzględnieniem wskaźników JŻ i JUP,
  3. Opis warunków funkcjonalnych i technicznych wdrożenia aplikacji klasy BI w GMK i GMP,
  4. Raport z badań ankietowych przeprowadzony na próbie 100 JST w Polsce na temat stopnia rozwoju metod i narzędzi zarządzania oraz potrzeb , priorytetów i barier dotyczących tego rozwoju.

**Gmina Miejska Kraków / Urząd Miasta Krakowa:**

.....

.....

**Gmina Miejska Poznań / Urząd Miasta Poznania:**

.....

.....