Załącznik do uchwały Nr
Rady Miasta Krakowa z dnia

PROGRAM PODNOSZENIA JAKOŚCI

USŁUG PUBLICZNYCH

PROGRAM PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

Spis treści

I. Wstęp
- I.1. Wprowadzenie do Programu
- I.2. Określenie usługi publicznej
  - I.2.1. Definiowanie usług publicznych
  - I.2.2. Typologia usług publicznych
- I.3. Istota Programu podnoszenia jakości usług publicznych

II. Proces doskonalenia usług publicznych

III. Diagnoza

IV. Cel, metody i główne instrumenty
- IV.1. Cel
- IV.2. Metody
- IV.3. Główne instrumenty

V. Wskaźniki monitoringu realizacji Programu

VI. Schemat organizacyjno-funkcjonalny i harmonogram wdrażania Programu

VII. Uwagi końcowe

I. Wstęp

I.1. Wprowadzenie do Programu

Przyjęta przez Radę Miasta Krakowa w dniu 13 kwietnia 2005 r. Strategia Rozwoju Krakowa (uchwała Nr LXXV/742/05) określa dalekosiężną wizję rozwoju Miasta oraz misję władz jego samorządu; wyznacza również cele strategiczne i operacyjne, a także katalog niezbędnych programów średniookresowych, tzw. sektorowych, mających realizować tę Strategię.

Wśród celów operacyjnych Strategia sformułowała cel I-8 pod nazwą „*Rozwój samorządności lokalnej i doskonalenie metod zarządzania, zwiększenie świadomości obywatelskiej i zainteresowania życiem miasta*", a jako sposób jego realizacji wskazała dwa powiązane ze sobą programy: „*Program podnoszenia jakości usług publicznych*" oraz „*Program rozwoju samorządności lokalnej i obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu miastem*".

Z założenia oba programy nie są typowymi programami sektorowymi, mającymi na poziomie planistycznym regulować działania w określonej, wycinkowej sferze funkcjonowania Miasta. Nie są nastawione na wskazywanie, jaka działalność merytoryczna ma być realizowana, lecz stanowią wspólny mianownik metodologiczny dla wszelkich pozostałych programów sektorowych służących realizacji Strategii Rozwoju Krakowa.

Program podnoszenia jakości usług publicznych wiąże się w oczywisty sposób z każdym innym programem sektorowym, ponieważ dostarczanie usług publicznych jest jedną z podstawowych funkcji samorządu. W zasadzie każdy program sektorowy regulujący merytoryczną działalność Miasta w poszczególnych branżach, dziedzinach życia miejskiego w większym lub mniejszym zakresie, bardziej bezpośrednio lub pośrednio dotyczy usług publicznych, albowiem działanie na rzecz społeczności lokalnej, w interesie publicznym, jest istotą samorządności i jednostek organizacyjnych samorządu. W konsekwencji Program podnoszenia jakości usług publicznych dotyczy pozostałych programów przewidzianych w Strategii Rozwoju Krakowa, wyznaczając s p o s ó b postępowania przy realizacji zapisów tych programów. Ma on zatem charakter **metodologiczny**; opisuje bowiem nie **co** należy zrobić, jakie działania realizować w danym sektorze, ale **w jaki sposób (jakimi metodami)**

działania te realizować. Stąd też program ten zawiera wskazanie metod działania, zapewniających podnoszenie jakości usług, a nie reguluje treści i zakresu tych usług. To ostatnie jest domeną i przedmiotem pozostałych programów, nazwanych w Strategii **sektorowymi**.

Dla porządku należy uściślić, że w tym ujęciu program podnoszenia jakości usług publicznych nie jest programem sektorowym (dotyczy całości działań samorządu), lecz metodologiczną podstawą dla realizacji programów sektorowych. Umiejscowienie go w opisanym w dokumencie Strategii katalogu programów sektorowych jest tylko uproszczeniem redakcyjnym.

Określenia koncepcji samorządu terytorialnego poprzez ustalenie prawa i rzeczywistej zdolności społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych dokonuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., a ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Zasadę tę podkreśla także art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), przyjmując zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego we wszystkich sprawach niezastrzeżonych przez ustawy dla innych organów władz publicznych.

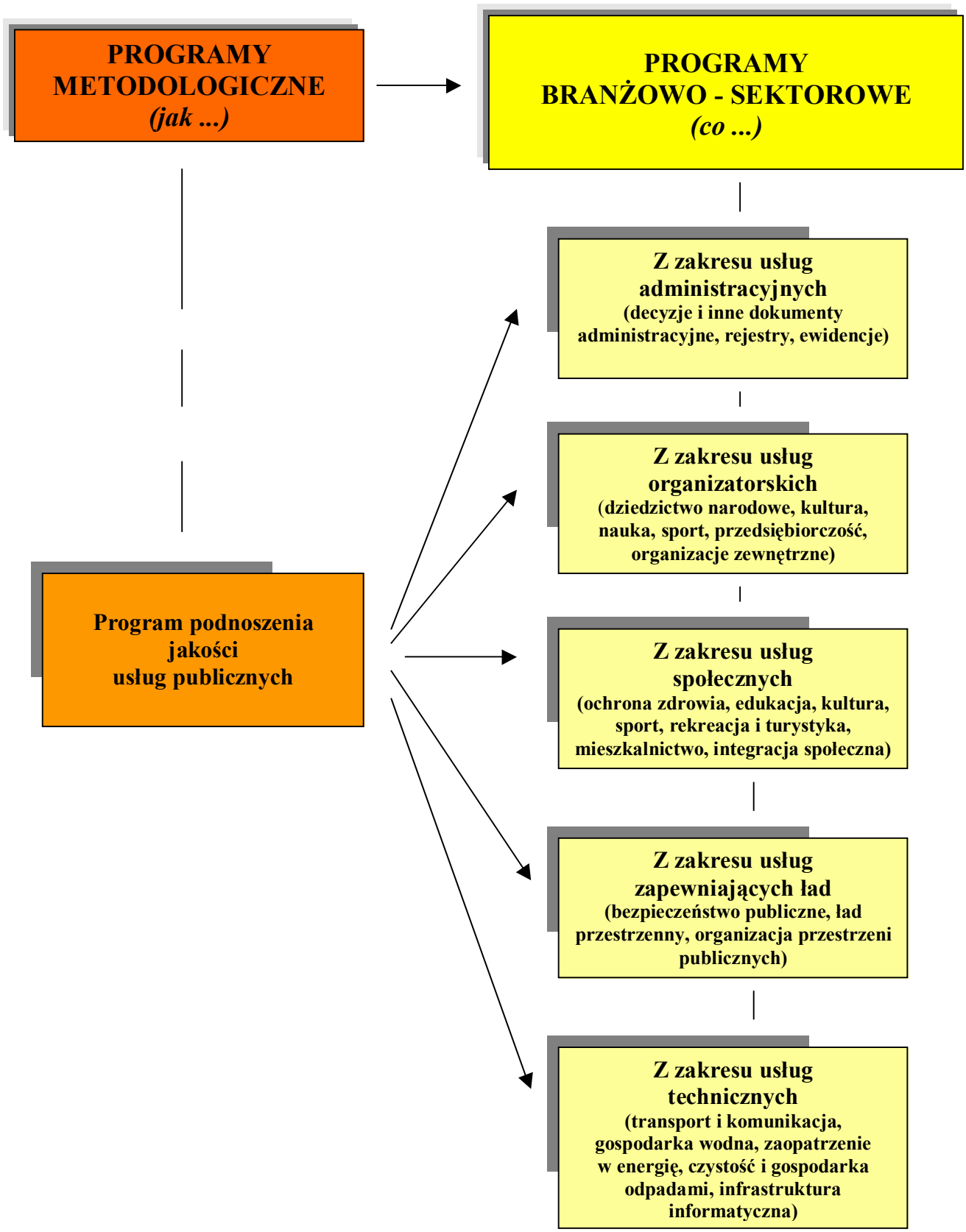
Istotnym zagadnieniem są relacje, jakie powstają między samorządem terytorialnym a społecznością lokalną oraz między nim a podmiotami gospodarczymi. Do niedawna relacje te były postrzegane w kategorii zależności między administracją a społecznością lokalną. Innymi słowy – relacje te były postrzegane jako ujęcie: władza – obywatel czy też urząd – petent. W świetle nowych tendencji, jakie obserwujemy w krajach zachodnich, związki te są widziane w kategoriach rynkowych. Samorząd terytorialny ma zapewnić dostarczenie usług publicznych, a mieszkaniec występuje tu w roli klienta (odbiorcy) usług. Należy jednak zaznaczyć, że jest on wyjątkowym klientem, który chce wpływać na procesy decyzyjne. Jest podatnikiem, wyborcą i wreszcie konsumentem usług. Ma zatem możliwość żądania od samorządu, aby usługi te były na jego rzecz świadczone, i prawo oczekiwania, że jakość ich świadczenia będzie wysoka.

Punktem odniesienia dla Programu podnoszenia jakości usług publicznych jest idea systemowego podejścia do dostarczania usług publicznych. Realizacja tej koncepcji organizowałaby partnerskie działania różnych środowisk i instytucji w Krakowie, służące

wypełnieniu Wizji Krakowa i Misji samorządu Miasta, zapisanych w Strategii Rozwoju Krakowa.

Umiejscowienie Programu podnoszenia jakości usług publicznych w strukturze programów realizujących Strategię Rozwoju Krakowa oraz relację między programami o charakterze metodologicznym a pozostałymi programami (branżowo–sektorowymi) obrazuje schemat zamieszczony poniżej:

PROGRAM PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH - UMIEJSCOWIENIE W STRUKTURZE PROGRAMÓW REALIZUJĄCYCH STRATEGIĘ ROZWOJU KRAKOWA



I.2. Określenie usługi publicznej

I.2.1. Definiowanie usług publicznych

Pojęcie „usługi publicznej" jest szerokie i bardzo ogólne, jednakże jej istotą jest to, iż usługa zawsze odpowiada na jakieś potrzeby wspólnoty lokalnej lub poszczególnych członków tej wspólnoty. W obecnym porządku prawnym usługa jest przede wszystkim wynikiem realizacji jakiegoś z a d a n i a publicznego. Katalog tych zadań dla jednostki administracyjnej, jaką jest gmina – określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), która w rozdziale 2 definiuje zakres działania i zadania gminy. W szczególności ustawa stwierdza, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów" (art. 6 ust. 1).

Z kolei w art. 7 ust. 1 ustawa podaje, iż:

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,
4) lokalnego transportu zbiorowego,
5) ochrony zdrowia,
6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
8) edukacji publicznej,
9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
11) targowisk i hal targowych,
12) zieleni gminnej i zadrzewień,

13) cmentarzy gminnych,
14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
18) promocji gminy,
19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Z uwagi na fakt, iż Kraków ma status miasta na prawach powiatu, wykonuje również zadania o charakterze ponadgminnym, o czym mówi art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 cyt. ustawy są to zadania z zakresu:

1) edukacji publicznej,
2) promocji i ochrony zdrowia,
3) pomocy społecznej,
4) polityki prorodzinnej,
5) wspierania osób niepełnosprawnych,
6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
8) kultury fizycznej i turystyki,
9) geodezji, kartografii i katastru,
10) gospodarki nieruchomościami,
11) administracji architektoniczno-budowlanej,
12) gospodarki wodnej,
13) ochrony środowiska i przyrody,
14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,

17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
18) ochrony praw konsumenta,
19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
20) obronności,
21) promocji powiatu,
22) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przedstawiona wyżej lista uzupełnia niektóre zadania gminne (np. edukacja, ochrona zdrowia), rozszerzając ich zakres, ale również definiuje nowe (np. z dziedziny geodezji, gospodarki nieruchomościami czy przeciwdziałania bezrobociu).

Dla potrzeb niniejszego Programu przyjmuje się, że:

Usługi publiczne to zorganizowane działania, których skutkiem są konkretne dobra indywidualne lub wspólne, świadczone przez samorząd lokalny, dostępne dla ogółu społeczności.

I.2.2. Typologia usług publicznych

Przyjęto podział usług publicznych na pięć kategorii:

- usługi administracyjne, a w szczególności:
  - wydawanie dokumentów na wniosek mieszkańca, nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami czy koncesjami,
  - prowadzenie rejestrów danych (baz danych), uzyskiwanych od mieszkańców,
  - wydawanie zezwoleń i decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu postępowania administracyjnego,
  - wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo;
- usługi organizatorskie, a w szczególności związane z m.in.:
  - ochroną dziedzictwa narodowego,
  - rozwojem nauki,

- promocją wydarzeń kulturalnych,
- sportem wyczynowym,
- organizowaniem standardu usług komercyjnych w sąsiedztwie,
- organizowaniem współpracy z przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi itp.

▪ usługi społeczne, a w szczególności związane z m.in.:
- ochroną zdrowia,
- prowadzeniem placówek oświatowych,
- kulturą i ochroną zabytków,
- sportem, rekreacją i turystyką,
- integracją społeczną (pomoc osobom niepełnosprawnym) i aktywizacją zawodową,
- świadczeniem pomocy mieszkaniowej,
- cmentarnictwem;

▪ usługi zapewnienia ładu, a w szczególności:
- zapewnienie bezpieczeństwa publicznego,
- organizacja przestrzeni publicznych, w tym zieleni publicznej,
- zapewnienie ładu przestrzennego;

▪ usługi techniczne (infrastruktura miejska), a w szczególności:
- transport – usługi i zapewnienie jakości infrastruktury,
- gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja,
- gospodarka odpadami oraz utrzymywanie czystości i porządku,
- zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo),
- infrastruktura informatyczna – dostęp do szerokopasmowego Internetu.

Dzięki takiemu podziałowi istnieje możliwość, w ramach każdej z tych kategorii, budowania jednolitego systemu zarządzania usługami. Z kategoriami tymi związane są także w miarę jednorodne środowiska partnerskie – co ułatwia rozwój partycypacji, czyli aktywnego uczestniczenia zainteresowanych adresatów w kształtowaniu tych usług. Te dwie kwestie: systemu zarządzania usługami oraz katalogu partnerów zewnętrznych, są umiejscowione na poziomie podmiotu realizującego zadania samorządowe w danej branży, czyli podmiotu prowadzącego wdrażanie danego programu sektorowego (por. pkt I.1).

I.3. Istota Programu podnoszenia jakości usług publicznych

Z punktu widzenia samorządu miasta podnoszenie jakości usług publicznych dotyczy przede wszystkim zestawu odpowiednio wytyczonych działań merytorycznych w każdej dziedzinie właściwej samorządowi, a także zaplecza organizacyjno-infrastrukturalnego niezbędnego do ich realizacji. Działania związane z daną dziedziną funkcjonowania samorządu są zapisane w poszczególnych programach sektorowych, które mają charakter wykonawczy (realizacyjny) w stosunku do Strategii Rozwoju Krakowa.

Istotą niniejszego Programu jest wskazanie m e t o d postępowania, w tym zarządzania, które w konsekwencji powodują zwiększenie jakości usług realizowanych przez samorząd. Musi być to system spójny, gdyż tylko wspólne i skoordynowane podejmowanie wysiłków przyczynia się do realizacji danego przedsięwzięcia. W tym kontekście Rada Miasta Krakowa – zgodnie z obowiązującym prawem – pełni rolę organu stanowiącego i wyznaczającego kierunki działania, a Prezydent Miasta Krakowa – rolę organu wykonawczego i zarządzającego systemem usług publicznych. Zadanie to Prezydent wykonuje przy pomocy podległych mu jednostek (Urząd Miasta Krakowa, miejskie jednostki organizacyjne i komunalne osoby prawne).

Przyjmuje się zatem dla potrzeb niniejszego Programu, że:

Metoda podnoszenia jakości usługi publicznej to wskazanie kierunkowego sposobu postępowania oraz instrumentów realizujących to postępowanie, które mają prowadzić do ciągłego podnoszenia jakościowego poziomu świadczonej przez samorząd usługi, zarówno z punktu widzenia jakości jej wykonywania, jak i oceny końcowego efektu tej usługi.

Przyjmuje się także, że

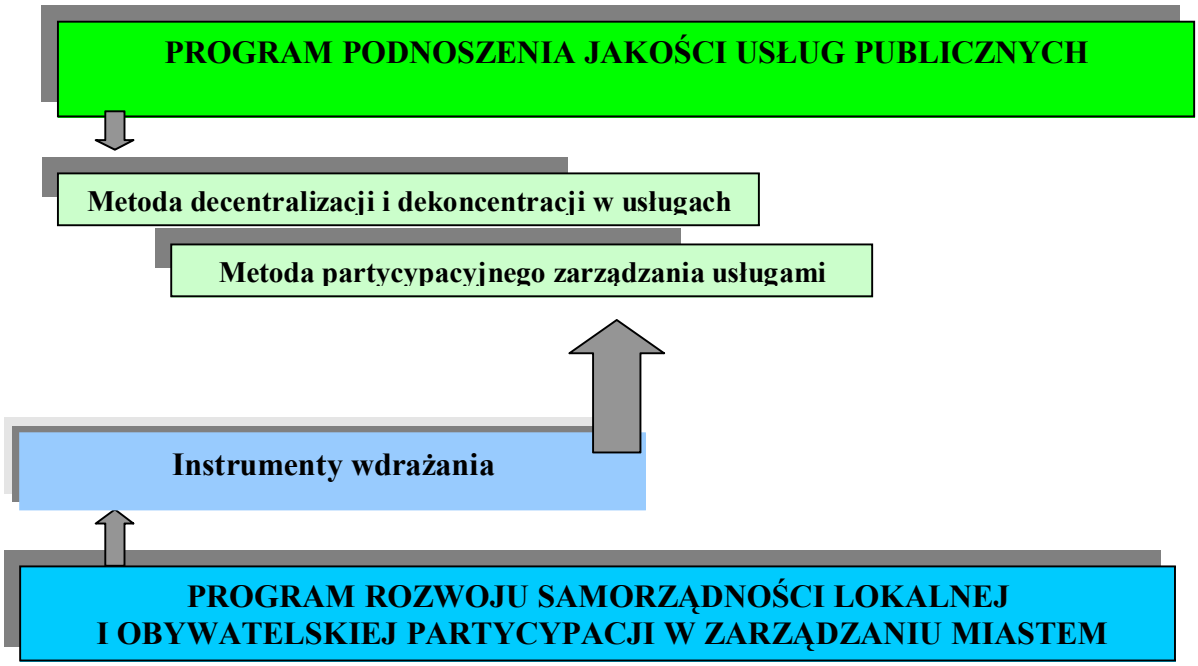
Program podnoszenia jakości usług publicznych to zbiór metod postępowania i głównych instrumentów wprowadzających je, dotyczących działań samorządu w zakresie świadczenia usług publicznych, a mających prowadzić do stałego podnoszenia jakości tych usług.

Ze względu na rytm pracy samorządu działania podejmowane w zakresie poprawy jakości usług publicznych winny mieć odpowiednio wyznaczone cele i zadania średnio- i krótkookresowe, dotyczące doskonalenia metod, struktur organizacyjnych, ram formalno-proceduralnych, komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, a także instrumentów nadzoru, monitorowania i weryfikacji tych działań. Cele i zadania merytoryczne są zawarte w poszczególnych programach sektorowych, realizujących Strategię Rozwoju Krakowa. Niniejszy program ma wskazywać kierunki metodologiczne działań, które winny być aktualne i przestrzegane w skali od funkcji decyzyjno-zarządzających do czynności bezpośrednio wykonawczych.

Sprawność administracji jest jednym z podstawowych wskaźników określających zarówno jakość życia mieszkańców, jak i warunki inwestowania. Tak więc jakość zarządzania zadaniami publicznymi ma kluczowe znaczenie dla jakości świadczonych usług. Ale w tym kontekście jakość zarządzania zadaniami publicznymi nie wyczerpuje się w samej sprawności administracyjnej. Punktem wyjścia jest świadomość służebnej roli jednostek organizacyjnych i pracowników samorządowych względem społeczności, na rzecz której działają, oraz takie ustawienie mechanizmów działania, które gwarantuje spełnianie potrzeb i oczekiwań odbiorców – mieszkańców miasta i ich organizacji, jak też powodujące satysfakcję z działania samorządu. Do tego dochodzi szereg kolejnych czynników, jak m.in. podnoszenie świadomości i profesjonalizmu kadry urzędniczej, czy też uzyskiwanie odpowiedniego wpływu na uwarunkowania zewnętrzne, w tym związanych z zapewnieniem odpowiednich instrumentów prawnych oraz środków finansowych.

Podnoszenie jakości zarządzania jest stałym procesem obejmującym nie tylko struktury organizacyjne samorządu i system podnoszenia kompetencji jego pracowników, ale także rozwój, jakość i profesjonalizm instytucji pośredniczących pomiędzy wszystkimi

środowiskami istotnymi dla rozwoju Miasta: biznesowymi, naukowymi, kulturowymi i obywatelskimi. Służyć temu procesowi powinno pogłębianie decentralizacji lub dekoncentracji zadań publicznych, systemowa współpraca z organizacjami społecznymi, a także umacnianie tożsamości obywatelskiej. Jest to przedmiotem odrębnego, przygotowywanego programu operacyjnego pod nazwą „*Program rozwoju samorządności lokalnej i obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu miastem*". Relacje między tymi programami obrazuje poniższy schemat:



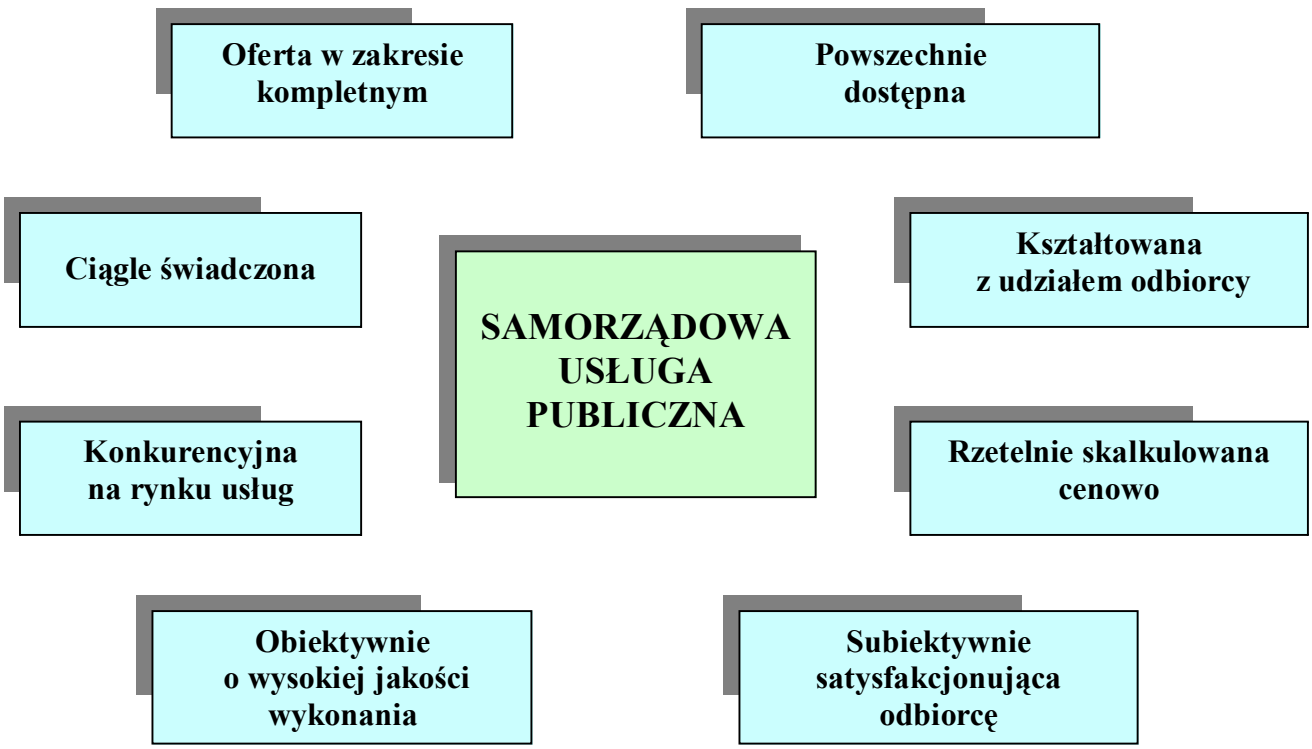
Partnerskie i skuteczne realizowanie systemu usług publicznych zakłada stałą profesjonalizację działań i umiejętności kadr we wszystkich elementach tego systemu. Jest to proces najbardziej żmudny i wymagający najwięcej czasu i konsekwencji. Istotnym jest jednakże fakt, iż koncepcja podnoszenia jakości usług publicznych powinna być realizowana systematycznie i konsekwentnie w perspektywie strategicznej, co ściśle się wiąże z ciągłym doskonaleniem.

II. Proces doskonalenia usług publicznych

Mając na uwadze przyjęte określenie „usług publicznych” można wskazać cztery podstawowe nurty odpowiedzialności samorządu lokalnego za ich dostarczanie:

- zapewnienie, w ramach kompetencji samorządu, kompletności dostępnych usług publicznych – zgodnej z poziomem rozwoju cywilizacyjnego i oczekiwaniami mieszkańców;
- zagwarantowanie powszechności dostępu mieszkańców do usług publicznych – materialnych i niematerialnych;
- zapewnienie odpowiedniego standardu i stałego doskonalenia jakości świadczonych usług publicznych;
- zapewnienie stałego zwiększania udziału samych mieszkańców oraz ich organizacji, instytucji i firm w kształtowaniu i realizowaniu usług publicznych.

Na tym tle można sformułować cechy charakteryzujące modelową usługę:



Są to cechy, które wszystkie jednostki organizacyjne samorządu winny mieć na uwadze, kształtując swoje zadania w obszarze usług publicznych i dokonując oceny realizacji tych zadań.

Specyficzny i kluczowy dla innych działań samorządu charakter Programu skłania do sformułowania wyraźnej **misji** w nim wyrażonej, potrzebnej jako stabilny punkt odniesienia dla wyboru celów i zadań oraz sposobów ich realizacji, adresowanej do samorządu krakowskiego, jego jednostek organizacyjnych oraz wszystkich partnerów.

Misją wyrażoną w Programie podnoszenia jakości usług publicznych jest wypracowanie i wdrożenie w Krakowie modelowego systemu dostarczania usług publicznych na najwyższym, jakościowym poziomie, wykorzystującego potencjał obywatelskiej partycypacji i elastycznie dostosowującego się do zmieniających się możliwości i potrzeb mieszkańców, gości i inwestorów.

Należy zaznaczyć, że Misja ta współgra z **Misją Urzędu Miasta Krakowa**, przyjętą zarządzeniem nr 654/2006 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2006 r.:

Służba mieszkańcom dla wspólnego dobra Miasta podstawowym celem pracy urzędników.

Wychodząc od tak przedstawionej Misji świadczenie usług publicznych winno realizować następujący **c e l n a d r z ę d n y** działań samorządu, ujęty z punktu widzenia usług publicznych:

Celem nadrzędnym o wymiarze strategicznym jest stałe podnoszenie jakości życia w Krakowie poprzez realizację potrzeb oraz zwiększanie satysfakcji zarówno poszczególnych mieszkańców, jak i całej społeczności miejskiej, będących odbiorcami świadczonych przez samorząd usług publicznych.

III. Diagnoza

Przeobrażenia polityczne, jakie zaistniały w naszym kraju w ciągu ostatnich kilkunastu lat, stały się przyczyną zmian w wielu różnych dziedzinach życia społeczności lokalnej. Jednym z wyzwań, jakie stanęło przed nowo powstałym samorządem lokalnym, była i jest w dalszym ciągu sprawna realizacja zadań związanych z zaspakajaniem potrzeb miejscowej społeczności.

W ciągu ostatnich lat nakłada się na samorząd lokalny kolejne, nowe zadania, przejmowane przede wszystkim z zakresu administracji rządowej. Muszą być one realizowane przy stałym podnoszeniu jakości ich wykonywania oraz przy zachowaniu możliwości finansowania wdrażanych przedsięwzięć.

Kwestia dostarczania usług publicznych jest przedmiotem praktycznie wszystkich prac krakowskiego samorządu. Uwzględnia się przy tym rosnące oczekiwania i wymagania mieszkańców Krakowa oraz turystów, spowodowane zwiększającą się możliwością porównywania stanu usług z ich poziomem w krajach rozwiniętych.

Usługi publiczne są realizowane nie tylko przez Urząd Miasta, ale także przez inne podmioty, a są nimi: miejskie jednostki organizacyjne, komunalne osoby prawne oraz inne instytucje, którym powierzono wykonywanie określonych prac związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej. Analizując działania podejmowane na rzecz poprawy szeroko rozumianej obsługi potrzeb mieszkańców Krakowa należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, iż władze Miasta zawsze starały się wychodzić naprzeciw potrzebom, jakie niosły za sobą przeobrażenia ustrojowe i związane z nimi zmiany oczekiwań mieszkańców. Trzeba przy tym jednak stwierdzić, że – mimo istnienia pewnego systemu świadczenia usług publicznych – działania podejmowane przy tej okazji mają charakter niejednorodny, bądź nie są podejmowane w sposób spójny i kompletny. W szczególności należy podkreślić, że w różnych obszarach funkcjonowania Miasta nie stosuje się (bądź stosuje w ograniczonym zakresie) metod pozwalających na zapewnienie sprawnego zarządzania całokształtem projektów związanych z rozwojem miasta i odpowiadaniem na rosnące potrzeby społeczności lokalnej. Stąd też próba doprowadzenia do spójności i jednorodności w zakresie metodologii podejmowanych działań jest głównym celem tego Programu.

Do głównych czynników wpływających niekorzystnie na jakość usług publicznych należy zaliczyć przede wszystkim:

- niewykorzystanie metod przekrojowego badania bieżących potrzeb odbiorców usług publicznych i w konsekwencji – niedostateczne dostosowanie działań usługodawców do odpowiedzi na te potrzeby,
- brak podejmowania działań zmierzających w kierunku zapewnienia współuczestnictwa odbiorców i reprezentantów odbiorców usług w kształtowaniu i realizacji ich dostarczania,
- brak odpowiedniej świadomości świadczenia usługi publicznej, tzn. brak świadomości roli usługodawcy realizującego publiczny obowiązek względem mieszkańców, ich grup czy organizacji i niedostateczna świadomość służebnej pozycji wobec odbiorcy usług,
- niestabilność obowiązującego prawa i brak jednoznacznych kierunków w zakresie rozwoju ustawodawstwa w Polsce, co wiąże się z niedostatecznym przygotowaniem do realizacji niektórych zadań,
- ograniczone możliwości finansowe w zakresie budowy systemu usług publicznych,
- niedostateczna komunikacja między dostarczycielami a odbiorcami usług.

Z drugiej strony szerszego wykorzystania wymagają czynniki korzystne dla rozwoju procesu zarządzania usługami publicznymi w Krakowie, a są nimi niewątpliwie:

- posiadany potencjał intelektualny krakowskiej społeczności,
- stosunkowo łatwy dostęp do technologii wspomagających zarządzanie administracją publiczną,
- możliwość czerpania doświadczeń z porównywania podejmowanych działań z innymi samorządami w Polsce i za granicą,
- możliwość korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji poprawiających poziom świadczonych usług publicznych (np. kredyty, środki unijne, fundusze pomocowe itp.).

Na przestrzeni ostatnich lat Urząd Miasta Krakowa zawsze starał się elastycznie reagować na wszystkie wyzwania, jakie niesie za sobą podniesienie jakości życia mieszkańców, a co za tym idzie – konieczność umiejętności odpowiedzi na rosnące potrzeby klientów (mieszkańców, organizacji, różnych środowisk miejskich). Biorąc jednakże pod uwagę, że to właśnie Urząd Miasta Krakowa – jako bezpośrednia jednostka, przy pomocy

której Prezydent Miasta Krakowa zarządza usługami publicznymi – winien być podmiotem pobudzającym integrację działań związanych z budową spójnego systemu dostarczania usług publicznych, konieczne są przeobrażenia dostosowujące jego strukturę i potencjał do realizacji tego przedsięwzięcia. Ta część Programu została zawarta w stosownym **zarządzeniu Prezydenta Miasta Krakowa**, określającym wewnętrzne działania Urzędu Miasta Krakowa służące doskonaleniu metod zarządzania usługami publicznymi, a przez to podniesieniu ich jakości.

Jest rzeczą oczywistą, że zagadnienie stałego podnoszenia jakości działań krakowskiego samorządu, w tym kwestie związane z jakością spełniania obowiązków względem mieszkańców i Miasta w zakresie świadczonych na zewnątrz usług publicznych, nie jest nowym, stawianym dopiero teraz. Jest trwałym elementem uwzględnianym w każdym procesie zarządzania. Jednak na aktualnym etapie rozwoju lokalnej samorządności, czy szerzej – na aktualnym etapie potrzeb i możliwości ogólnocywilizacyjnych, kwestie j a k o ś c i wysuwają się na czoło i wymagają ujęć kompleksowo zorganizowanych. Jest to tendencja, a ściślej konieczność o charakterze powszechnym. Zgodnie z tym problematyka jakości działań podejmowanych przez krakowski samorząd winna być postawiona w centralnym punkcie.

Szczególnym wyrazem tego są następujące, podjęte już działania:

1. *Wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO 9001:2000 w krakowskim Magistracie.*

   Decyzją Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 października 2005 r. w Urzędzie Miasta Krakowa przystąpiono do prac mających na celu wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością zgodnego z normą ISO 9001:2000, przyjętą przez Europejski Komitet Normalizacyjny w dniu 15 grudnia 2000 r. i zatwierdzoną przez Polski Komitet Normalizacyjny dnia 11 września 2001 r. Norma ta zawiera zbiór dobrych praktyk zarządczych wypracowanych przez szereg lat przez menadżerów zajmujących się zarządzaniem w różnych organizacjach.

   Decyzja o wdrożeniu Systemu Zarządzania Jakością jest drogą do optymalnego zarządzania nastawionego na jakość przy jednoczesnym spełnieniu wymagań określonych w międzynarodowej normie, gdyż celem każdego zarządzania nie jest

stabilizacja, lecz zmiana i innowacja. Urząd Miasta Krakowa jest postrzegany przez inne jednostki samorządu terytorialnego i partnerów jako prekursor w zakresie podejmowania działań związanych z rozwojem instytucjonalnym oraz podnoszenia jakości swoich usług. Wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością oznacza wprowadzenie standardów zarządczych stosowanych w administracji europejskiej, ciągłe doskonalenie i monitorowanie usług realizowanych na rzecz klientów, racjonalizację kosztów poprzez system monitorowania, wzrost wiarygodności jako instytucji zarządzającej środkami publicznymi oraz wzrost satysfakcji pracowników z pracy w dobrze zarządzanej firmie.
W wyniku audytu certyfikującego, dokonanego na przełomie lipca i sierpnia 2006 r. potwierdzono, że wprowadzony w Urzędzie Miasta Krakowa System Zarządzania Jakością spełnia wymagania normy ISO 9001:2000.

2. *Udział w projekcie „Benchmarking – badania porównawcze z zakresu efektywności zarządzania organizacją"*

W ramach możliwości pozyskiwania informacji mogących stanowić źródło innowacji, decyzją Prezydenta Miasta Krakowa Gmina Miejska Kraków przystąpiła do projektu „Benchmarking z innymi organizacjami". Celem projektu, w którym bierze udział kilkanaście urzędów miejskich z terenu całej Polski, jest wymiana doświadczeń w zakresie różnych obszarów działalności, tak aby umożliwić wdrażanie nowych rozwiązań, funkcjonujących z powodzeniem w innych organizacjach, oraz stanowić źródło dobrych praktyk dla innych uczestników badań.

W badaniach tych nie są stosowane zaawansowane metody statystyczne, ponieważ celem nie jest uzyskanie szczegółowych danych porównawczych, lecz identyfikacja indywidualnych rozwiązań organizacyjnych, które uczestnicy projektu mogą wykorzystać do doskonalenia własnych działań.

Prowadzenie badań porównawczych w ramach projektu „Benchmarking z innymi organizacjami" pozwala na:

- dokonanie oceny Urzędu Miasta Krakowa względem innych urzędów,
- określenie silnych i słabych dziedzin funkcjonowania Magistratu,
- uzyskanie informacji o kierunkach możliwych modyfikacji (rozwiązań usprawniających funkcjonowanie administracji samorządowej.

3. Udział w konkursie „Małopolska Nagroda Jakości”

Chcąc promować jakość wśród polskiego społeczeństwa, Krajowa Izba Gospodarcza powołała Komitet Jakości, który adaptował do warunków polskich koncepcję Kompleksowego Systemu Zarządzania Jakością, nazwaną Zarządzaniem przez Jakość (ZPJ). Jest to polska odmiana koncepcji Total Quality Management (TQM). Jednym z elementów tych systemowych programów są Regionalne Nagrody Jakości, a wśród nich Małopolska Nagroda Jakości.

Urząd Miasta Krakowa, dążąc do promowania jakości w krakowskiej administracji samorządowej, przystąpił do konkursu „Małopolska Nagroda Jakości”. W ramach tego konkursu nastąpiła identyfikacja wszystkich działań z zakresu jakości oraz opisanie przedsięwzięć i inicjatyw podejmowanych na rzecz społeczności miejskiej i pracowników Urzędu Miasta Krakowa. Ciągłe doskonalenie, oparte na dziewięciu filarach modelu uwzględniającego z jednej strony potencjał organizacji, a z drugiej jej efekty, stanowi podstawę do stworzenia kompleksowego Systemu Zarządzania Jakością.

4. Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa odnośnie kierunków działań wewnętrznych mających na celu poprawę usług publicznych

Zarządzenie to w swojej konstrukcji określa pięć podstawowych celów służących budowie modelu sprawnego zarządzania usługami publicznymi, a są to:

1) Poprawa efektywności świadczenia usług publicznych przez integrację zarządzania finansami z realizacją celów Strategii Rozwoju Krakowa i Systemem Zarządzania Jakością (Cykl Poprawy Efektywności);
2) Wprowadzenie Systemu Zarządzania Jakością w Urzędzie Miasta Krakowa;
3) Przygotowanie kadr Urzędu do zarządzania systemem usług publicznych przez rozwijanie postaw etycznych oraz stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji związanych ze świadczeniem usług;
4) Przygotowanie instytucjonalne i logistyczne dla systemu usług publicznych;
5) Zwiększenie dostępności do usług publicznych, zwiększenie komfortu obsługi klienta oraz wypracowywanie nastawionych na klienta procedur świadczenia usług publicznych.

W wachlarz omówionych wyżej działań wpisuje się niniejszy Program, mający z kolei stanowić metodologiczną podbudowę dla realizacji programów sektorowych zapisanych w Strategii Rozwoju Krakowa.

IV. Cel, metody i główne instrumenty

IV.1. Cel

Cel rangi nadrzędnej, strategicznej sformułowano w rozdziale II – „Proces doskonalenia usług publicznych”:

Celem nadrzędnym o wymiarze strategicznym jest stałe podnoszenie jakości życia w Krakowie poprzez realizację potrzeb oraz zwiększanie satysfakcji zarówno poszczególnych mieszkańców, jak i całej społeczności miejskiej, będących odbiorcami świadczonych przez samorząd usług publicznych.

Sprowadzając rzecz do wymiaru określonego ramami Programu cel działań opisywanych w nim można sformułować następująco:

Celem działań podejmowanych w oparciu o niniejszy Program jest tytułowe dla niego podnoszenie jakości usług publicznych świadczonych przez krakowski samorząd, jego jednostki organizacyjne i podmioty powiązane z nim.

Chodzi o usługi w pełnym ich wymiarze przedmiotowym oraz o wdrożenie stałych, ciągłych działań mających podnosić ich jakość. Zatem celem działań samorządu jest zapewnianie wysokiego poziomu jakościowego świadczonych usług publicznych w każdym

ich obszarze oraz działanie na rzecz dalszego podnoszenia tego poziomu, zgodnie z diagnozowanymi i przewidywanymi możliwościami.

Tak sformułowany cel jest klarowny i jednoznaczny. Nie wymaga konkretyzacji przez formułowanie celów szczegółowych.

IV.2. Metody

Jak już kilkakrotnie wskazywano, Program nie określa konkretnych działań w zakresie usług publicznych w danej dziedzinie. Te bowiem są zawarte w poszczególnych programach sektorowych. **Program wskazuje natomiast m e t o d y realizacji zadań, mające podnieść sprawność i efektywność realizacji zadań, a przez to służyć podnoszeniu ich j a k o ś c i, w szczególności ocenianej z punktu widzenia kształtu końcowego produktu, jakim jest dostarczona usługa publiczna.**

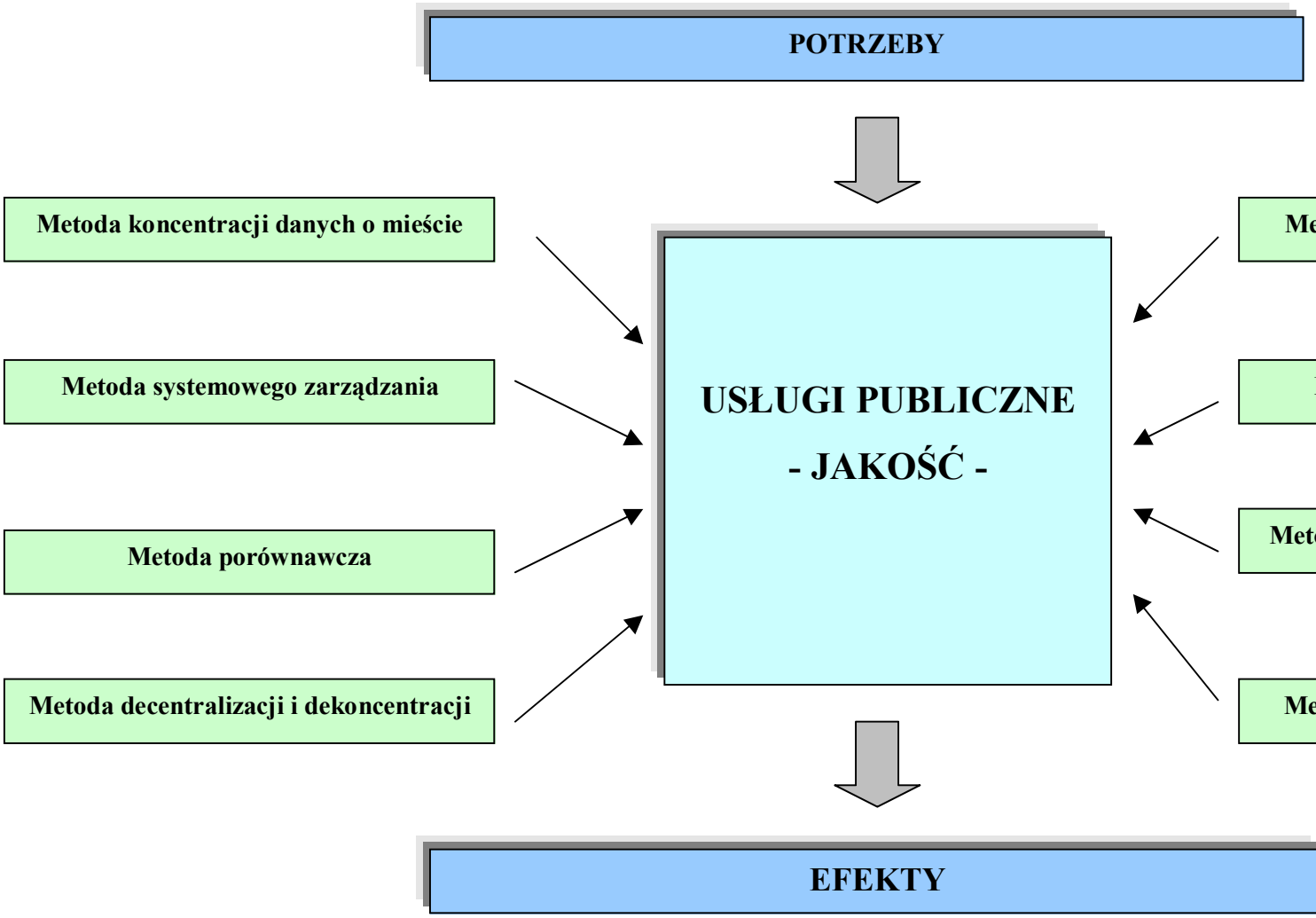
Program określa zatem następujące metody:

1) **Metoda koncentracji danych o mieście;**
2) **Metoda sondowania potrzeb i opinii odbiorców usług publicznych;**
3) **Metoda systemowego zarządzania jakością usług publicznych;**
4) **Metoda synchronizacji działań w obszarze usług publicznych;**
5) **Metoda porównawcza w zarządzaniu usługami publicznymi;**
6) **Metoda partnersko - partycypacyjnego zarządzania usługami publicznymi;**
7) **Metoda decentralizacji i dekoncentracji świadczenia usług publicznych;**
8) **Metoda systemowego monitorowania jakości życia mieszkańców miasta.**

W ujęciu graficznym katalog ten przedstawiono na następnej stronie:

PROGRAM PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

METODY



Ad. 1. Metoda koncentracji danych o mieście

Jednym z głównych postulatów skutecznego zarządzania jest podejmowanie racjonalnych decyzji, tzn. takich, które m.in. mają określone odpowiednie dane będące przedmiotem wcześniejszej diagnozy. Nie dysponując odpowiednią wiedzą, żaden decydent nie może określić skutecznego rozwiązania danego problemu. Aby przeciwdziałać takiemu stanowi konieczny jest odpowiedni system informacji o mieście, zawierający różnorakie dane pozyskane na wielu płaszczyznach jego funkcjonowania. Systematyczna rozbudowa takiej „bazy danych" pozwala na generowanie informacji służących do podejmowania optymalnych decyzji w zakresie rozwoju i poprawy jakości zadań publicznych i świadczenia usług przez samorząd terytorialny. Ponadto ze względów pragmatycznych tego rodzaju baza danych o Mieście powinna być prowadzona w sposób skoncentrowany, tak aby informacje potrzebne podmiotom realizującym usługi publiczne były wielopłaszczyznowe, o odpowiednim stopniu szczegółowości oraz łatwo dostępne.

Mając na uwadze powyższe, rozbudowania wymaga **Bank Informacji o Mieście** funkcjonujący w oparciu o zarządzenie nr 2367/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie zasad prowadzenia Banku Informacji o Mieście. Rozbudowa ta winna mieć charakter przedmiotowy co do zakresu pozyskiwanych i udostępnianych informacji oraz stopnia ich szczegółowości. Wiąże się to z koniecznym wzbogaceniem bazy źródłowej.

Bank Informacji o Mieście powinien stać się skoncentrowanym centrum źródłowym danych gromadzonych i przygotowywanych zgodnie z potrzebami podmiotów realizujących usługi publiczne oraz udostępnianych tym podmiotom w sposób zapewniający drożność przepływu informacji.

Dodatkową kwestią jest tu także konieczne skorelowanie działań Banku Informacji o Mieście z funkcjonowaniem Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa.

Ad. 2. Metoda sondowania potrzeb i opinii odbiorców usług publicznych

Służebny charakter samorządu terytorialnego zawiera w sobie konieczność utrzymywania i rozwijania systemu komunikacji z odbiorcami usług przez niego realizowanych. W tym celu jednostki świadczące usługi publiczne winny nieustannie **badać potrzeby i opinie** swoich klientów – odbiorców tych usług, tak aby stanowiły one podstawę do analizy planowania działalności w perspektywie krótko- i długookresowej. Techniki badania tych potrzeb są różne, tak jak różny jest charakter świadczonych usług publicznych. Niemniej najistotniejszą kwestią we wdrażaniu tej metody jest jej cykliczne, a nie jednorazowe stosowanie. Dopiero bowiem kompleksowy system badań pozwala wyróżnić wyraźne trendy i kierunki w zaspokajaniu potrzeb obywateli, a w konsekwencji – planować działania długookresowe.

Usługi publiczne świadczone przez samorząd lokalny są odpowiedzią na zapotrzebowanie odbiorców, ich kształt powinien być modelowany zgodnie z ich opiniami, a kryterium oceny jakości dostarczanych usług winna być aprobata i satysfakcja ze strony tych odbiorców. W tym ujęciu stałe i wszechstronne sondowanie opinii lokalnej społeczności (indywidualnej i zbiorowej) jest konieczną metodą działania, bez której zapewnienie pożądanego zakresu i odpowiedniego standardu usług publicznych nie jest możliwe.

Ad. 3. Metoda systemowego zarządzania jakością usług publicznych

Budowa i wdrażanie **systemów zarządzania jakością** w jednostkach świadczących usługi publiczne stanowi duży krok w celu poprawy jakości tych usług. Dzięki realizacji celu, jakim jest podkreślenie kwestii jakości w zarządzaniu daną jednostką, można skutecznie podnieść efektywność i wiarygodność organizacji. Jest to droga zarządzania na wszystkich poziomach, od szczebla zarządzającego do merytorycznych pracowników, w celu osiągnięcia satysfakcji klienta poprzez zaangażowanie wszystkich uczestników organizacji i ciągłe poprawianie procesów pracy wewnątrz instytucji publicznej. Budowanie systemów zarządzania jakością powoduje, że organizacja zaczyna lepiej rozumieć procesy zachodzące wewnątrz niej oraz lepiej rozumieć otoczenie. Po wdrożeniu systemu wzrasta świadomość

potrzeb klientów oraz przejrzystość organizacji, co korzystnie wpływa na podejmowane przez nią działania. Dla odbiorców bardziej widoczne staje się, na co wydawane są pieniądze pochodzące z ich podatków oraz co jest najpotrzebniejsze i jakie standardy musi spełniać instytucja realizująca usługi publiczne. Wreszcie kolejną potencjalną korzyścią z wdrażania systemu zarządzania jakością może być wprowadzanie innowacji w systemie usług publicznych. Sprzyja temu kultura organizacyjna, która stymuluje wyzwalanie kreatywności pracowników i umożliwia lepszą, tzn. w większym stopniu odpowiadającą zapotrzebowaniu klientów wewnętrznych i zewnętrznych alokację posiadanych zasobów.

Jak wcześniej (patrz rozdział III) wskazano, w Urzędzie Miasta Krakowa wdrożono **System Zarządzania Jakością zgodny z normą ISO 9001:2000**. W oparciu o ten model, o jego kanony i reguły, powinny zostać wypracowane w poszczególnych podmiotach prowadzących określone grupy usług publicznych „lokalne", sektorowe systemy zarządzania jakością w zakresie usług publicznych, właściwe i dostosowane do charakteru i specyfiki danej grupy tych usług. Powszechne zastosowanie w krakowskim samorządzie metody systemowego zarządzania jakością usług publicznych zagwarantuje postulowany ich zasięg i poziom.

Ad. 4. Metoda synchronizacji działań w obszarze usług publicznych

Ważnym elementem operatywnego i skutecznego działania decyzyjnego i wykonawczego jest zagwarantowanie drożnego i efektywnego systemu **koordynowania** poczynań jednostek zaangażowanych w to działanie. W pełni odnosi się to do także do całego obszaru zaangażowania samorządu w świadczenie usług publicznych. Zarówno procesy planistyczne, następnie procesy decyzyjne, a na koniec czynności bezpośrednio wykonawcze powinny być prowadzone w oparciu o metodę **synchronizacji** działań.

Jasno określone kompetencje i zadania każdego z uczestników danego projektu jednostkowego z zakresu usług publicznych, czy też ciągu stałych, powtarzalnych czynności z tego obszaru oraz pełna współpraca zaangażowanych podmiotów skutkują nie tylko w wymiarze bieżącej sprawności w działaniu, ale mają decydujący wpływ na efektywną realizację założonego celu, w tym na jakość tych działań, czyli w skali ogólnej – na jakość świadczonych usług publicznych. To z kolei kształtuje zewnętrzne oceny o samorządzie i wzmacnia jego pozycję, w tym m. in. wiarygodność menedżerów w zarządzaniu

projektami publicznymi (ważną np. dla starania się o dofinansowania z szeroko pojętych źródeł zewnętrznych).

Dla zapewnienia stałej koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w zakresie podnoszenia jakości usług publicznych celowym jest rozważenie powołania odpowiedniego zespołu koordynacyjnego, np. przy Dyrektorze Magistratu, jak też nałożenia obowiązków w tym zakresie istniejącym oraz powoływanym w przyszłości zespołom zadaniowym i zespołom roboczym – stałym i *ad hoc* – dla poszczególnych przedsięwzięć programowych. Ważna jest tu, na szczeblu bezpośrednio realizacyjnym, koordynacja prowadzona przez kierowników jednostek wyznaczonych jako wiodące dla określonych przedsięwzięć, jak też – na koniec – wewnętrzna koordynacja kierownicza w obrębie wykonawczej jednostki organizacyjnej.

Ad. 5. Metoda porównawcza w zarządzaniu usługami publicznymi

Z reguły każda organizacja woli się uczyć na cudzych błędach, a nie na swoich. Ponadto nieekonomicznym jest własne dochodzenie do zasad i reguł, które inne podmioty wcześniej już ustaliły i praktycznie zweryfikowały. Dlatego też twórczym i efektywnym sposobem działania jest oparcie się o metody **porównawcze**, z których najbardziej znaną jest benchmarking. Polega on na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez własny podmiot ze stosowanymi w jednostkach uważanych za najlepsze w analizowanej dziedzinie. Wynik takiej analizy służy jako podstawa doskonalenia własnej działalności. Benchmarking nie jest zwykłym naśladownictwem, nie polega na podpatrzeniu sposobu pracy innych, aby tak samo postępować u siebie; to wykrywanie czynników, które sprawiają, że analizowany proces jest wykonywany efektywnie, a następnie wskazanie podobnych możliwości we własnej organizacji. To także uczenie się i twórcze adaptowanie **najlepszych praktyk** (*the best practices*). Działania prowadzone przez krakowski samorząd w zakresie benchmarkingu zasygnalizowano już wcześniej (w rozdziale III).

Metody porównawcze nie mogą zastąpić własnej inwencji i inicjatywności; nie mogą ograniczać działań tylko do adaptowania cudzych wzorów, jednakże ich walor kreatywny, a w szczególności element już zweryfikowanej skuteczności modelu danych przedsięwzięć w innym miejscu powoduje, iż są one bardzo ważnym czynnikiem wspierającym własne decyzje i działania wykonawcze. Wykorzystywanie metod porównawczych w działaniach

związanych ze świadczeniem usług publicznych powinno zatem stać się stałą i powszechnie stosowaną zasadą. Ułatwia to fakt, iż obszar usług publicznych realizowanych przez samorządy lokalne w dużych miastach jest – przy uwzględnieniu miejscowej specyfiki – w znacznym stopniu tożsamy, a reguły i instrumenty wykonawcze – podobne. Różnice tkwią zwykle w szczegółowych rozwiązaniach, które mogą decydować o końcowym kształcie, w tym jakościowym, świadczonej usługi. I tu jest szczególne pole do prowadzenia analiz porównawczych.

Ad. 6. Metoda partnersko - partycypacyjnego zarządzania usługami publicznymi

Z ideą partycypacji społecznej i obywatelskiej w kontekście usług publicznych wiąże się nie tylko prawnie umocowany fakt, iż klient (odbiorca) tych usług może skutecznie domagać się swego wpływu na ich dostarczanie, a w określonym wymiarze także kształtowanie. Stałe zwiększanie współpracy dostarczycieli i odbiorców usług publicznych jest realizacją generalnej zasady służebności jednostek samorządowych względem członków wspólnoty samorządowej (co implikuje określone relacje między usługodawcą a usługobiorcą) oraz pogłębiania demokratyzacji w funkcjonowaniu samorządu. Obie te zasady znalazły bezpośredni wyraz w Strategii Rozwoju Krakowa w odniesieniu do całokształtu działań podmiotów samorządowych.

W obszarze usług publicznych stale i powszechnie realizowaną metodą postępowania winno być zatem **partnerstwo** w symbolicznie określanej relacji „urząd - mieszkaniec", przy jednoczesnym angażowaniu i wkomponowywaniu indywidualnych i zbiorowych odbiorców świadczonych usług w procesy decyzyjno-wykonawcze związane z tymi usługami, co wyraża ideę **partycypacji społecznej i obywatelskiej** w działaniach samorządowych. Modele partycypacyjnego zarządzania usługami publicznymi kładą szczególny nacisk na włączanie odbiorców usług w proces planowania ich kształtu oraz badania ich efektywności i jakości. Tu leży punkt ciężkości opisywanej metody.

Ad. 7. Metoda decentralizacji i dekoncentracji świadczenia usług publicznych

Decentralizacja świadczenia usług publicznych oznacza przeniesienie kompetencji na niższy szczebel zarządzania. W ten sposób urzeczywistnia się zasada „władzy bliżej obywateli" oraz wzrasta poczucie identyfikacji mieszkańców z działaniami decydentów. Z kolei **dekoncentracja** powoduje cedowanie zadań w dół hierarchicznej struktury samorządu, jednakże bez przekazywania kompetencji decyzyjnych, ale ze skutkami w sferze organizacyjnego racjonalizowania bezpośrednich czynności kierowniczo - wykonawczych.

O ile decentralizacja w strukturach samorządowych jest usytuowana w płaszczyźnie prawno - ustrojowej i jej zmiany wymagają stosownych aktów normatywnych (powszechnie obowiązujących dla kompetencji organów samorządu miasta i rangi lokalnej dla umocowania organów w jednostkach pomocniczych samorządu, tj. dzielnicach), to dekoncentracja plasuje się w obszarze optymalizacji zarządzania i administrowania i jej realizacja przebiegać może w zasadzie w drodze aktów wewnętrznego kierownictwa.

W każdym przypadku w kontekście świadczenia przez krakowski samorząd usług publicznych przyjąć należy metodę skracania strukturalnej „odległości" między jednostką świadczącą usługę w danym obszarze branżowym, a odbiorcą tej usługi – mieszkańcem miasta czy organizacją mieszkańców. Harmonizuje to z innymi, wskazanymi wyżej kwestiami, w tym związanymi z demokratyzacją funkcjonowania samorządu i partycypacją społeczno-obywatelską w zarządzaniu miastem.

Pierwszym krokiem do realizacji ww. metody jest przegląd struktur krakowskiego samorządu i jednostek z nim bezpośrednio powiązanych, z punktu widzenia ich umiejscowienia kompetencyjnego i zadaniowego w procesach świadczenia usług publicznych w poszczególnych dziedzinach branżowych funkcjonowania miasta. Wyniki tego przeglądu, ujęte w formę stosownego raportu, powinny stać się przedmiotem możliwie szerokiej, uspołecznionej debaty nad potrzebą oraz możliwym, racjonalnym zakresem ewentualnych zmian ustrojowo - strukturalnych, prowadzących do usprawnienia systemu świadczenia usług publicznych i – w efekcie – podniesienia ich jakości.

Ad. 8. Metoda systemowego monitorowania jakości życia mieszkańców miasta

Zgodnie z pierwszym z zapisanych w Strategii Rozwoju Krakowa celów strategicznych jakość życia mieszkańców Krakowa jest pierwszoplanową kwestią w działaniach samorządu Miasta. Na tę jakość życia istotny wpływ ma jakość świadczonych przez samorząd usług publicznych. Jest więc sprawą zasadniczej wagi wprowadzenie systemu stałego monitorowania jakości życia mieszkańców Krakowa, czego efekty miałyby istotne znaczenie dla kształtowania tych usług.

Celowym jest skonsolidowanie działań w tym zakresie prowadzonych dotąd przez różne podmioty na własny użytek i nadanie im kompleksowego oraz instytucjonalnego charakteru. Stąd idea powołania **Centrum Monitorowania Jakości Życia Mieszkańców.**

Od trzydziestu lat jest rozwijana zasadniczo nowa technika diagnozowania społeczności miejskich: *program cyklicznego pomiaru (systematycznego monitorowania) wskaźników jakości życia mieszkańców miasta.* W jego ramach określa się zazwyczaj: wskaźniki jakości życia (Quality of Life Indicators), indeksy jakości życia (Quality of Life Index), wzorce jakości życia (Quality of Life Benchmarking) lub punkty (Scorecards). Według tych koncepcji aspekty życia wybrane do stałego pomiaru muszą spełniać dwa kryteria: powinny być szczególnie ważne dla mieszkańców oraz powinny się znajdować w zakresie wpływu władz lokalnych.

W Polsce istnieje niewiele doświadczeń w tworzeniu kompleksowego systemu pomiaru jakości życia i potrzeba jeszcze zinwentaryzowania istniejących instrumentów i narzędzi oraz wypracowania nowych. Niemniej doświadczenia zdobyte w związku ze zrealizowanymi już projektami pomiaru wskaźników jakości życia pozwalają stwierdzić, że ich wyniki spełniają kilka istotnych funkcji. Służą bowiem mieszkańcom, ponieważ:

- pozwalają formułować opinie i oceny,
- dają poczucie wpływu na sprawy publiczne,
- umożliwiają kształtowanie niezależnego poglądu o stanie miasta,

jak też i władzom, ponieważ:

- umożliwiają uzyskanie kompleksowego obrazu sytuacji w mieście,
- umożliwiają zintegrowanie danych niezbędnych do podejmowania decyzji,

- umożliwiają uzyskanie syntetycznego obrazu oczekiwań mieszkańców dotyczących kierunku bieżących działań,
- umożliwiają konstruowanie spójnej koncepcji komunikacji społecznej oraz programów z zakresu public relations.

Centrum Monitorowania Jakości Życia Mieszkańców Krakowa pomyślane jest jako partnerska forma współdziałania Urzędu Miasta Krakowa i wyspecjalizowanych instytucji badawczych, które, aby wypełnić standardy pomiaru kompleksowego, muszą realizować cztery priorytety:

- zapewnienie ciągłości i dostępności badań;
- stałe pogłębianie i doskonalenie badań;
- zwiększanie doświadczenia samych badaczy;
- stworzenie możliwości systematycznej współpracy wszystkich partnerów.

Realizacja tej idei wymagałaby określenia jednostki w ramach Urzędu Miasta Krakowa prowadzącej na bieżąco organizacyjnie Centrum oraz wyspecjalizowanego, eksperckiego partnera zewnętrznego prowadzącego działania merytoryczne Centrum. Wynikiem stałych prac prowadzonych w ramach Centrum byłyby opracowania dotyczące diagnozy stanu oraz potrzeb w dziedzinach wpływających na jakość życia mieszkańców, przede wszystkim związanych z obszarami usług publicznych. Opracowania te byłyby transmitowane do podmiotów bezpośrednio programujących i realizujących świadczenie usług w określonych dziedzinach funkcjonowania miasta. Centrum realizowałoby swoje zadania podejmując inicjatywy własne lub na zlecenie jednostek prowadzących prace w określonej dziedzinie. Dalsze uwagi odnośnie projektu Centrum zamieszczono w rozdziale V.

IV.3. Główne instrumenty

W przedstawionych wyżej opisach metod zawarto jednocześnie wskazanie podstawowych instrumentów ich wdrażania i dalszej, ciągłej realizacji. Ich graficzne zobrazowanie w ujęciu przedmiotowym i metodologicznym można przedstawić następująco:

PROGRAM PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH
GŁÓWNE INSTRUMENTY WDRAŻANIA METOD (I)

INSTRUMENTY DIAGNOSTYCZNE

- BANK INFORMACJI O MIEŚCIE
- BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ
- CENTRUM MONITOROWANIA JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW
- BENCHMARKING
- PRZEGLĄD STRUKTUR SAMORZĄDOWYCH DLA DECYCJI DECENTRALIZACYJNYCH I DEKONCENTRACYJNYCH
- RAPORT O OBYWATELSKIM UDZIALE W ZARZĄDZANIU

JAKOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH

- S
  J
  9
- S
  Z
  W
- Z
  D
- Z
  I
- U
  K
  P
  W
  D
  I

REALIZACJA PROGRAMU PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLI
GŁÓWNE INSTRUMENTY WDRAŻANIA METOD (II)

METODA	I
Metoda koncentracji danych o mieście	• Bank • Biuletyn
Metoda sondowania potrzeb i opinii odbiorców usług publicznych	• Centrum Życi
Metoda systemowego zarządzania jakością usług publicznych	• System Zarzą • Sektorowe systemy
Metoda synchronizacji działań w obszarze usług publicznych	• Zespół Koor • Zespoły zadaniowe
Metoda porównawcza w zarządzaniu usługami publicznymi	• Benchmarki
Metoda partnersko - partycypacyjnego zarządzania usługami publicznymi	• Instrumenty wpr samorządności loka
Metoda decentralizacji i dekoncentracji świadczenia usług publicznych	• Przegląd • Uchwały
Metoda systemowego monitorowania jakości życia mieszkańców miasta	• Centrum Życi

V. Wskaźniki monitoringu realizacji Programu

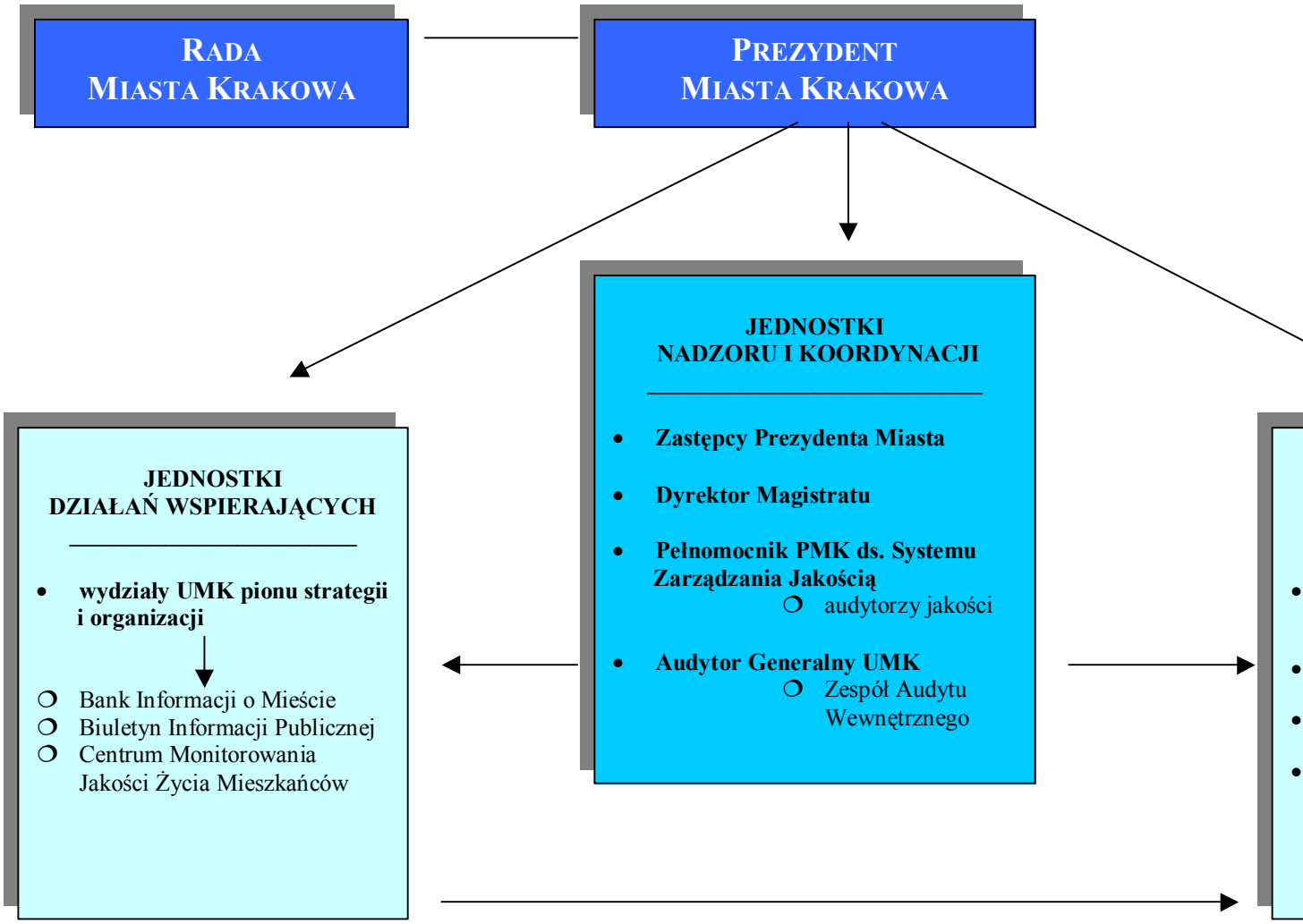
Przyjmuje się niniejszym Programem następujące wskaźniki monitoringu jego wdrażania, a ściślej – wprowadzania i stałego realizowania metod podnoszenia jakości usług publicznych oraz wykonawczych instrumentów objętych tymi metodami.

Lp.	Metoda	Wskaźniki monitoringu
1	Metoda koncentracji danych o mieście	▪ Rosnąca ilość informacji o mieście, stopień ograniczania obszarów funkcjonowania miasta nieobjętych systemem gromadzenia informacji
2	Metoda sondowania potrzeb i opinii odbiorców usług publicznych	▪ Liczba przeprowadzonych badań ▪ Liczba usług, w ramach których wprowadzono usprawnienia ▪ Liczba usprawnień będących odpowiedzią na zgłoszone potrzeby klientów ▪ Liczba usług, których ocena uległa poprawie w stosunku do wszystkich usług objętych badaniami ▪ Liczba zadań, przy planowaniu których wykorzystywane są wyniki badań
3	Metoda systemowego zarządzania jakością usług publicznych	▪ Liczba jednostek, w których buduje się system zarządzania jakością ▪ Liczba jednostek posiadających certyfikowane systemy zarządzania jakością
4	Metoda synchronizacji działań w obszarze usług publicznych	▪ Rosnący trend wskaźników procesów, w których realizacji bierze udział większa ilość uczestników, np. „Obsługa procesu inwestycyjnego”
5	Metoda porównawcza w zarządzaniu usługami publicznymi	▪ Liczba usług objętych benchmarkingiem ▪ Liczba usług objętych metodami porównawczymi ▪ Liczba tzw. dobrych praktyk, wdrożonych w Krakowie
6	Metoda partnersko - partycypacyjnego zarządzania usługami publicznymi	▪ Liczba usług publicznych poddawana konsultacji społecznej
7	Metoda decentralizacji i dekoncentracji świadczenia usług publicznych	▪ Ilość zadań publicznych realizowanych bądź współrealizowanych przez podmioty zewnętrzne
8	Metoda systemowego monitorowania jakości życia mieszkańców miasta	▪ Rosnący trend w zakresie dostępności, wiarygodności i ilości informacji o życiu Miasta i potrzebach jego społeczności ▪ Rosnący trend oceny jakości sytuacji życiowej mieszkańców Krakowa

VI. Schemat organizacyjno-funkcjonalny i harmonogram wdrażania Programu

Kolejne karty niniejszego dokumentu obrazują proponowany schemat powiązań organizacyjno - funkcjonalnych dla wdrożenia, a następnie stosowania zasad zawartych w Programie, jak też harmonogram jego wdrażania.

REALIZACJA PROGRAMU PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLI
SCHEMAT POWIĄZAŃ ORGANIZACYJNO - FUNKCJONALNY



REALIZACJA PROGRAMU PODNOSZENIA JAKOŚCI USŁUG PUBLI
TERMINARZ WDRAŻANIA POSZCZEGÓLNYCH METOD I GŁÓWNYCH IN

METODA (instrument) **- TERMIN**	**XI 2006**	**XII 2006**	**I 2007**	**II 2007**	**III 2007**	**IV 2007**	**V 2007**	**VI 2007**
Metoda koncentracji danych o mieście (rozbudowa Banku Informacji o Mieście)								
Metoda sondowania potrzeb i opinii odbiorców usług publicznych (zapotrzebowania na analizy sondażowe)								
Metoda systemowego zarządzania jakością usług publicznych (systemy zarządzania jakością)								
Metoda synchronizacji działań w obszarze usług publicznych (zespół koordynacyjny, zespoły zad. i rob.)								
Metoda porównawcza w zarządzaniu usługami publicznymi (system badań benchmarkingowych)								
Metoda partnersko - partycypacyjnego zarządzania usługami publicznymi (program partycypacji w zarządzaniu)								
Metoda decentralizacji i dekoncentracji świadczenia usług (przegląd struktur - raport - decyzje)								
Metoda systemowego monitorowania jakości życia mieszkańców miasta (Centrum Monitorowania Jakości Życia)								

VII. Uwagi końcowe

Podstawowym przesłaniem zawartym w Programie podnoszenia jakości usług publicznych jest ideowa deklaracja takiego działania krakowskiego samorządu, które będzie wypełniać treść sformułowanej w nim **misji:**

Misją wyrażoną w Programie doskonalenia usług publicznych jest wypracowanie i wdrożenie w Krakowie modelowego systemu dostarczania usług publicznych, wykorzystującego potencjał obywatelskiej partycypacji i elastycznie dostosowującego się do zmieniających się możliwości i potrzeb mieszkańców, gości i inwestorów.

Podstawową treścią Programu jest określenie katalogu **metod działania**, których przyjęcie i stosowanie w stałej, bieżącej pracy jednostek samorządowych świadczących usługi publiczne, służyć będzie podnoszeniu jakości tych usług.

Kwestia jakości pracy przejawia się w każdym aspekcie jej wykonywania, *de facto* w każdej czynności. Nie jest sprawą wycinkowych regulacji dla jednostkowych działań, lecz tkwi w przyjętej „filozofii" pracy, w sposób bezpośredni wiąże się ze świadomością i profesjonalizmem („chcieć i umieć") jednostek wykonujących ją oraz z przyjętymi w danej strukturze metodami postępowania i oceny efektów. W całości odnosi się to także do obszaru usług publicznych. Stąd Program uznaje przyjęcie określonego katalogu metod postępowania w świadczeniu usług publicznych za kwestię węzłową. **Dla metod tych Program zakłada**:

- **Powszechność przedmiotową**, tj. odniesienie katalogu metod do całokształtu usług publicznych świadczonych przez samorząd, bez pomijania jakiegokolwiek obszaru czy rodzaju tych usług oraz bez hierarchizowania ich „ważności" czy określania preferencyjnej pozycji.

- **Powszechność podmiotową**, tj. stosowanie przyjętych w programie metod przez wszystkie jednostki organizacyjne zaangażowane w świadczenie usług publicznych: czy to bezpośrednio („jednostki liniowe"), czy też pośrednio („jednostki wspomagające"). Chodzi więc o całość samorządu krakowskiego wraz z jednostkami na różnej podstawie zależnymi – jednostkami miejskimi, spółkami miejskimi oraz

podmiotami zewnętrznymi świadczącymi usługi publiczne w oparciu o zlecenia udzielane przez samorząd.

- **Odniesienie do programów sektorowych**, tj. przyjęcie, że metody określone w niniejszym Programie mają rolę instrumentalną względem programów sektorowych wyznaczających działania samorządu w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Miasta; ich sens i użycie pozostawać winno zawsze w ścisłym związku z treścią działań programowych, merytorycznych, opisanych w Strategii Rozwoju Krakowa i wykonawczych programach sektorowych.

- **Brak cezury czasowej**, tj. przyjęcie założenia, iż podnoszenie jakości usług publicznych nie ma charakteru akcyjnego, kończącego się uzyskaniem w określonym czasie określonego efektu. Przeciwnie, ukierunkowanie na wzrost jakości usług publicznych musi być procesem stałym i ciągłym, będącym trwałą zasadą działania krakowskiego samorządu. Harmonogramowe terminy dotyczą czasokresu wdrażania poszczególnych metod działania, ale ich stosowanie bariery czasowej nie ma.

- **Kompleksowość stosowania:**
    - **w obrębie katalogu**, tj. jednostki organizacyjne powinny stosować równolegle metody objęte katalogiem wprowadzonym w niniejszym Programie,
    - **w korelacji z innymi metodami**, tj. uwzględnianie i harmonizowanie w działaniu wszelkich metod doskonalenia jakości pracy wprowadzanych w krakowskim samorządzie, nie odnoszących się bezpośrednio do usług publicznych, lecz do całokształtu działalności (np. metody określone przez System Zarządzania Jakością wg normy ISO 9001:2000, czy też przez badania benchmarkingowe).

- **Adaptację do konkretnych potrzeb**, tj. uwzględnianie przy stosowaniu opisanych w Programie metod specyfiki działu programowego (zadań), którym określona jednostka organizacyjna się zajmuje, oraz elastyczne dostosowywanie tych metod do indywidualnego charakteru danej grupy usług publicznych. Istotnym jest, aby przy tej adaptacji zachowany został sens i przewodnia zasada wyrażone przez każdą z tych metod.

- **Otwartość katalogu instrumentów**, tj. narzędzi służących wdrożeniu i stałemu stosowaniu metod przewidzianych w Programie. Dla wdrożenia poszczególnych metod Program przewiduje szereg instrumentów (wśród nich: nowe ukształtowanie Banku Informacji o Mieście, wprowadzenie systemu badania opinii publicznej oraz badań porównawczych, przegląd struktur, kompetencji i zadań w zakresie usług publicznych w obrębie krakowskiego samorządu, utworzenie Centrum Monitorowania Jakości Życia Mieszkańców). Tym samym instrumenty te program uznaje za ważne i konieczne do zastosowania w skali całego mechanizmu świadczenia usług publicznych, jednak ich katalog jest otwarty i poszczególne jednostki organizacyjne, działające w odniesieniu do danych grup usług, powinny wypracowywać i wdrażać instrumenty własne, zgodne ze specyfiką swojej struktury oraz charakterem grupy usług.

Należy także zwrócić uwagę na szczególną rolę, jaką może odegrać w procesie podnoszenia jakości usług publicznych **Centrum Monitorowania Jakości Życia Mieszkańców**. Jest to jednostka pomyślana nie jako nowa instytucja przy samorządzie miasta, lecz jako komórka wyodrębniona w ramach istniejącej struktury Urzędu Miasta Krakowa, prowadząca stałą współpracę organizacyjną i programową z placówkami zewnętrznymi.

Z punktu widzenia jakości usług publicznych Centrum to winno przynieść dwa podstawowe efekty będące wynikiem profesjonalnych, systemowych i zobiektywizowanych badań i analiz warunków i jakości życia mieszkańców:

- wiedzę o bieżącym stanie z a s p a k a j a n i a popytu na usługi (a z innego punktu widzenia – skali wypełniania obowiązków w tym zakresie ciążących na samorządzie), jak też wiedzę o bieżących i dalszych p o t r z e b a c h w tej sferze;
- wiedzę o s k u t k a c h działań samorządu w sferze usług publicznych, ich efektywności i poziomu j a k o ś c i.

Pierwszy efekt będzie miał szczególne znaczenie dla programowania działań w obrębie usług publicznych, natomiast drugi stanie się elementem monitorowania i jedną z podstaw oceny efektów tych działań usługowych prowadzonych przez samorząd.

Założeniem jest, aby Centrum prowadziło badania i analizy z jednej strony na podstawie stałego programu prac, przekazując cykliczne raporty zarówno decydentom, jak też jednostkom organizacyjnym wykonawczym („liniowym"), z drugiej natomiast strony prowadziło prace zlecone *ad hoc* przez te podmioty.

Proponowane w konstrukcji Centrum spojrzenie na realizowane przez samorząd miasta zadania z punktu widzenia jakości życia mieszkańców Krakowa oddaje najistotniejsze kryterium dla planowania i oceny działań samorządowych, w tym świadczenia usług publicznych. Jest w pełni wpisane w przewodnią ideę i treść Strategii Rozwoju Krakowa. Znaczenie prac Centrum dla programowych działań krakowskiego samorządu może zatem wykraczać poza ramy zakreślone tematyką usług publicznych.

Wprowadzenie Programu w życie – jego wdrożenie i późniejsza, stała realizacja – w miarę możliwości przebiegać powinno w ramach istniejących struktur, co pozostaje w zgodzie z metodologicznym charakterem tego Programu, nie polegającym na organizowaniu szczególnych przedsięwzięć, np. typu inwestycyjnego. Oznacza to, że jego wprowadzenie w zasadniczej części nie powinno pociągać za sobą dodatkowych kosztów finansowych. Nakładów będą wymagały przede wszystkim sondażowe badania opinii oraz działania w ramach Centrum Monitorowania Jakości Życia Mieszkańców zlecane wyspecjalizowanym placówkom. Wielkość tych nakładów będzie zależna od potrzeb formułowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne na kolejnych etapach wdrażania, a następnie ciągłego realizowania Programu. Nakłady te powinny być preliminowane i uwzględniane w budżetach tych jednostek organizacyjnych. Ponieważ jednak zapewnienie odpowiedniego poziomu standardu usług publicznych i podnoszenie ich jakości jest ściśle związane ze stroną przedmiotową tych usług, koszty, o których tu mowa, powinny stawać się elementem składowym kosztorysów danych przedsięwzięć usługowych.

Program zawiera zapisy o charakterze organizacyjno – wdrożeniowym, które są kierunkowymi wytycznymi. Szczegółowe zasady wdrażania Programu określa Prezydent Miasta Krakowa w drodze zarządzeń wykonawczych.