



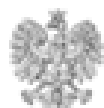
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Koncepcja Systemu Monitorowania Usług Publicznych - Stan prac i uwarunkowania

dr Tomasz Potkański, z-ca dyrektora Biura ZMP
Współlider Grupy Metodologii Badań Usług Publicznych
w imieniu zespołu SMUP



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji



Główny
Urząd Statystyczny



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW

Plan prezentacji:

- Diagnoza sytuacji wyjściowej i cele SMUP (kontekst SOR)
- Etapy realizacji projektu
- Metodologia analizy usług w SMUP
- Organizacja pracy w projekcie
- Dotychczasowe efekty projektu w 6 obszarach usług
- Wnioski wynikające z dotychczas zrealizowanych prac
- Planowane dalsze kroki

Co mierzy SMUP? Kluczowe pojęcia:

- **Usługa publiczna (UP) – działalność obejmująca dostarczanie dóbr materialnych i niematerialnych, za które odpowiedzialna jest władza publiczna;**
- Obszar usług (OU) – grupa usług publicznych wzajemnie powiązanych przedmiotowo;
- Przedmiot świadczenia usługi – dobro materialne lub niematerialne dostarczane w ramach świadczenia usługi – pojedynczy rezultat świadczenia usługi;
- Podmiot odpowiedzialny za zapewnienie usługi publicznej – organ władzy publicznej, na którym spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie usługi publicznej;
- Usługodawca – podmiot dostarczający usługi dla odbiorców;
- SMUP obejmie kluczowe samorządowe usługi publiczne, ale nie wszystkie!

Diagnoza sytuacji wyjściowej

- Nie dopracowaliśmy się systemu monitorowania usług publicznych. Funkcjonujące systemy, zbudowane do innych celów – tj. monitorowania stanu różnych zjawisk - nie pozwalają na całościową ocenę usług publicznych. Zróżnicowana użyteczność do celów zarządzania.
- Na mocy ustaw sektorowych, w kraju funkcjonują bazy i rejestry administracyjne, które nie są ze sobą wystarczająco zintegrowane. Efekt – częściowe nakładanie się zakresów i duplikacja zbierania danych, brak płynnej wymiany danych z GUS-em, luki informacyjne dla SMUP.
- Główną przyczyną był brak całościowej koncepcji zdefiniowania i mierzenia usług publicznych danych potrzebnych do ich pomiaru i oceny, metody oceny, brak integracji w pozyskiwaniu danych z różnych źródeł oraz brak wystarczającej współpracy interesariuszy i gestorów danych
- Konkluzja:
- Brak możliwości pozyskania pełnej i porównywalnej informacji na temat usług publicznych świadczonych lokalnie
- Niewielkie wykorzystanie zasobów informacyjnych dla celów zarządczych, przy kreowaniu polityk krajowych oraz w procesach decyzyjnych podmiotów gospodarczych i społecznych

Cele SMUP

Cel projektu:

- **Stworzenie kompleksowego, publicznie dostępnego systemu monitorowania usług publicznych, działającego w oparciu o zintegrowane, wysokiej jakości dane.**

Oczekiwane rezultaty:

- Optymalizacja świadczenia usług publicznych przez JST (lepsze zarządzanie usługami w oparciu o mechanizmy benchmarkingu oraz wykorzystanie dobrych praktyk)
- Łatwy dostęp obywateli i przedsiębiorców do informacji nt. parametrów usług publicznych dostarczanych na terenie danej JST
- Lepsze planowanie polityk krajowych, dzięki dostępowi do systemu informacji o usługach.

Miara sukcesu:

- Zdolność systemu do mierzenia istotnych aspektów zaspokajania potrzeby publicznej oraz pokazania parametrów usługi dla danej JST w czasie i na tle innych JST.

SMUP w perspektywie celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

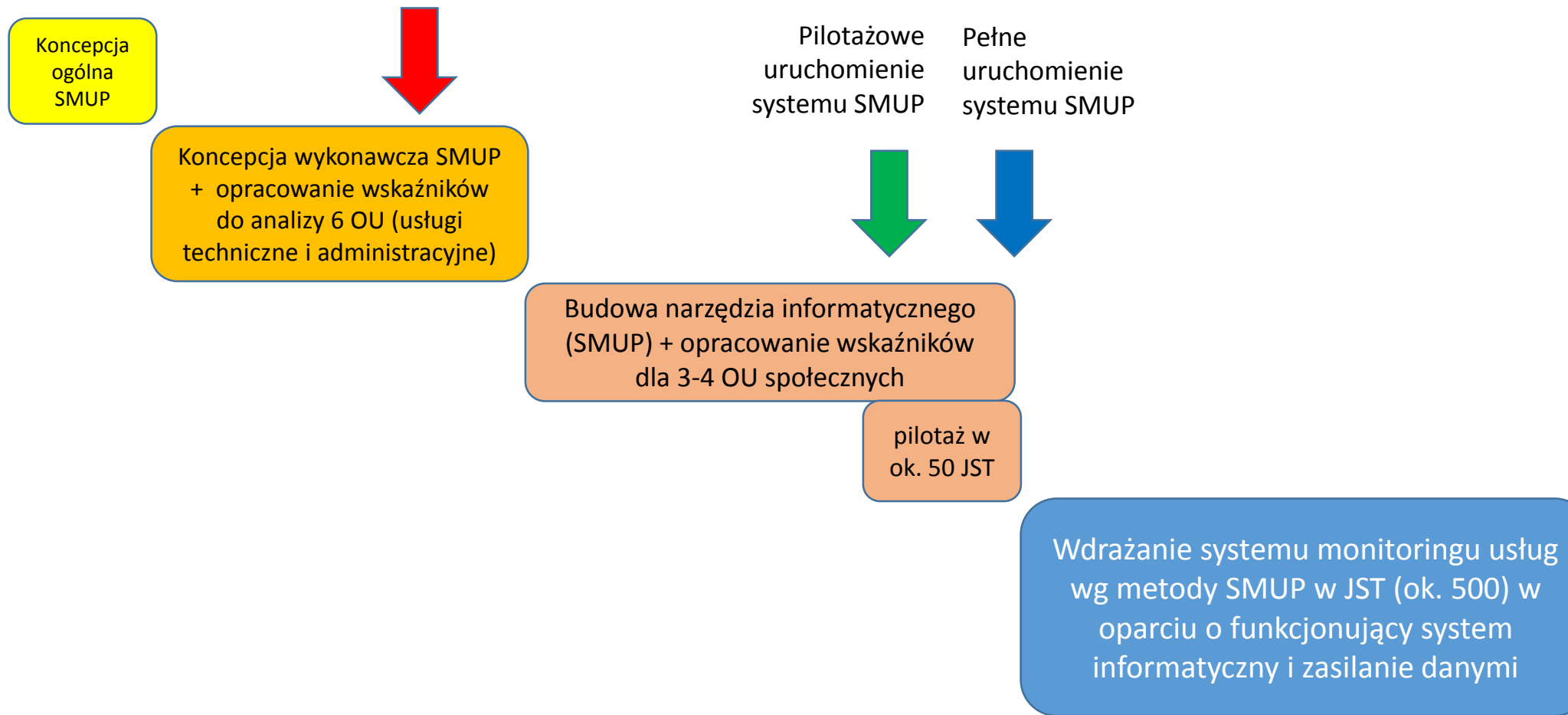
3 cel szczegółowy 3 SOR (Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony) wskazuje na konieczność **„rozwoju systemu monitoringu i ewaluacji, służącego zwiększeniu trafności, skuteczności i efektywności polityk publicznych”**

Planowane działania:

- „Zintegrowanie danych z monitorowania jakości usług publicznych na poziomie lokalnym w krajowej bazie statystyki publicznej służącej *benchmarkingowi* i standaryzacji usług”
- „Upowszechnienie wśród samorządów przetestowanych narzędzi monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia oraz zachęcenie JST do ich regularnego monitorowania w celu lepszego dostosowania usług do sytuacji lokalnej i oczekiwań obywateli”.

Harmonogram realizacji SMUP w 3 etapach (POWER 2.18)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
------	------	------	------	------	------	------



SMUP – zakres usług objętych monitoringiem

W I etapie (2017-2019):

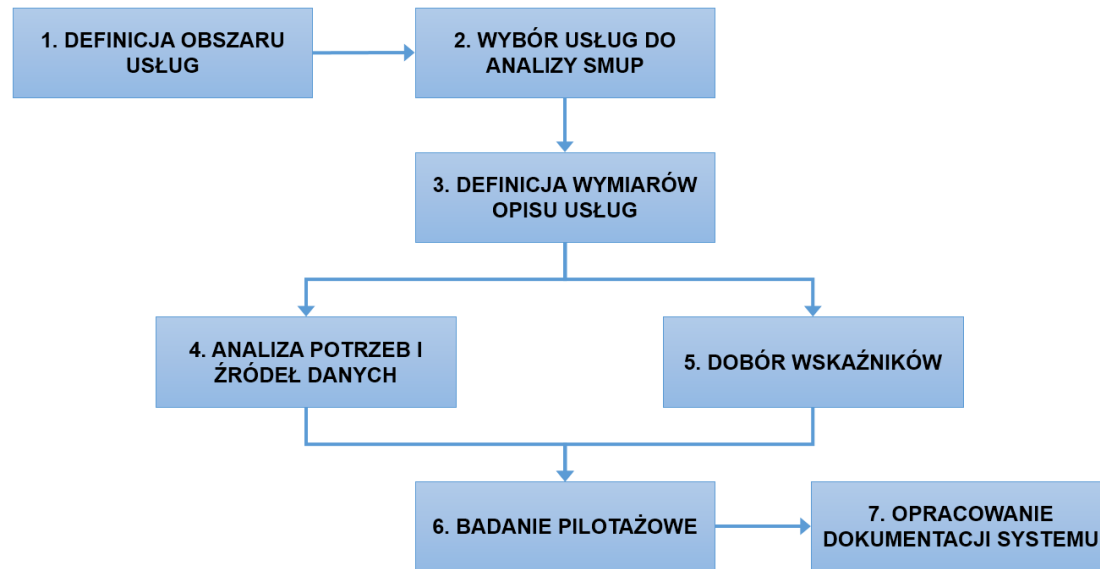
- 1) ochrona środowiska (gospodarka komunalna);
- 2) inwestycje i budownictwo;
- 3) geodezja i kartografia
- 4) drogownictwo i transport;
- 5) gospodarowanie nieruchomościami;
- 6) podatki i opłaty lokalne.

W II etapie (2019 – 2021) rozszerzenie systemu o wybrane usługi społeczne:

- 7) edukacja;
- 8) pomoc społeczna i wspieranie rodziny;
- 9) kultura oraz sport i rekreacja;

Metodologia analizy usług w SMUP

SMUP – Proces budowy systemu w Obszarze Usług



Wspólne elementy we wszystkich obszarach

1. Wyodrębnienie kluczowych usług publicznych w badanym obszarze;
2. Kompleksowy opis każdej usługi w 4 wymiarach (fiszki usług);
3. Badanie źródeł danych i dobór wskaźników;
4. Analiza i interpretacja zebranych danych / Ocena użyteczności.

Metodologia SMUP – 1. Wyodrębnienie usług

- Brak „katalogu usług publicznych” (czyli „co administracja winna jest obywatelom)” - Konieczność analizy obowiązujących aktów prawnych i definiowania usług;
- Nakładanie się obszarów i wzajemne zależności – Konieczność wyznaczenia granic między obszarami usług;
- Kryteria doboru usług do badania w ramach SMUP:
 - Istotność z punktu widzenia potrzeb odbiorcy (cel obszaru usług), różni odbiorcy;
 - Waga, w sensie skali podejmowanych działań i ponoszonych nakładów;
 - Znaczenie usługi dla aktualnych polityk publicznych (poziom lokalny, regionalny, krajowy);
 - Reprezentatywność usługi dla danego obszaru (czy nie jest to usługa niszowa – nie kluczowa);
- Uwarunkowania związane z dostępnością danych rzeczowych i finansowych.

Metodologia SMUP – 2. Wymiary opisu usług

SMUP – Wymiary opisu UP



Każda usługa opisywana jest w 4 wymiarach:

- Ilość dostarczonych usług
- Jakość dostarczonych usług
- Dostępność usług dla odbiorcy (fizyczna, finansowa, itp.)
- Efektywność kosztowa usługi

Dopiero kompleksowa analiza w 4 wymiarach pokazuje sytuację JST w zakresie badanej usługi (optymalizacja pod kątem realizowanej strategii);

Osią opisu jest precyzyjnie określony produkt usługi, wynikający z przyjętej definicji celu UP.

Metodologia SMUP – 3. Fiszka usługi – formalny opis usługi

- Nazwa UP
- Cel świadczenia UP
- Definicja UP
- Produkt i rezultat świadczenia UP
- Charakterystyka UP
- Główni interesariusze UP
- Wymiary opisu UP (z przyporządkowaniem wskaźników)
- Powiązane UP z innymi usługami
- Główne akty prawne regulujące świadczenie UP
- **Odrębnie: fiszki wskaźników oraz fiszka obszaru usług**

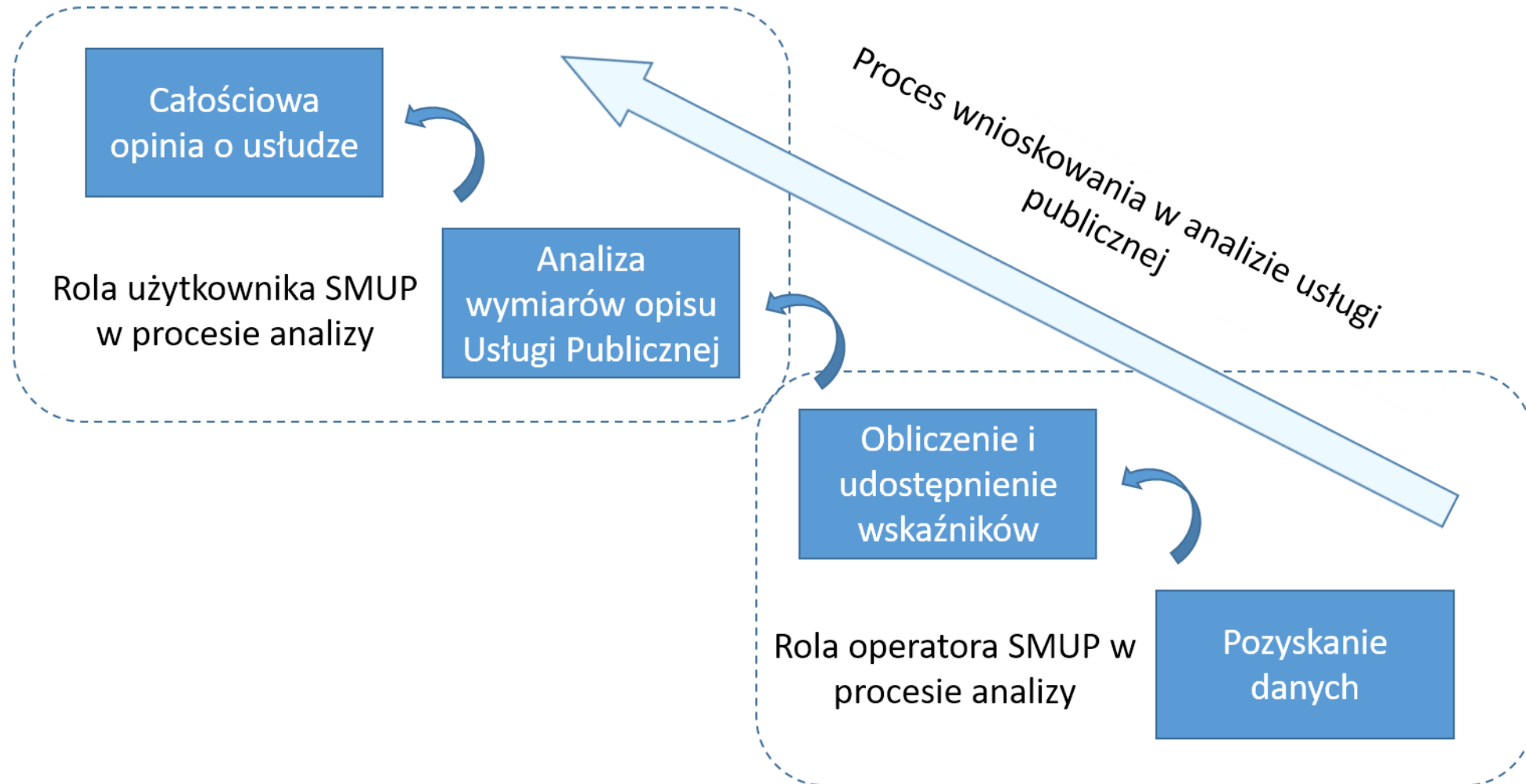
Metodologia SMUP – 4. Analiza źródeł danych i dobór wskaźników

- Wskaźniki dobierane w sposób celowy do wymiarów usługi;
- Kierunkowe zalecenie: po 10-12 wskaźników na usługę;
- Przedmiotem wskaźnika powinien być produkt UP – widziany w 4 wymiarach;
- Dobór wskaźników uwarunkowany jest dostępnością danych (pożądane vs. dostępne) – podejście iteracyjne;
- Źródła danych: Zasoby GUS, źródła administracyjne, zasoby JST, pozostałe
- Analiza luk informacyjnych:
 - Dane niedostępne w zasobach GUS, ale dostępne w źródłach administracyjnych
 - Dane niedostępne w źródłach administracyjnych, ale dostępne w JST
 - Dane niedostępne również w zasobach JST (trzeba je dopiero zbierać)

Metodologia SMUP – 5. Analiza i interpretacja danych

- SMUP udostępnia dane i wskaźniki dobrane pod kątem przyjętego modelu analitycznego (4 wymiary). Jednak interpretacja danych jest zadaniem użytkownika;
- Użyteczność zarządcza SMUP zależy będzie od porównywalności danych:
 - Wskaźniki SMUP prezentują zmienne w przeliczeniu na mieszkańca, km² powierzchni itp.
 - Wskaźniki kontekstowe pomagają w interpretacji, opisując czynniki zewn. wpływające na warunki dostarczania usługi (np. gęstość zaludnienia, ukształtowanie terenu, skala potrzeb)
 - Planuje się wykorzystanie wsk. kontekstowych do tworzenia grup porównawczych. Możliwość tworzenia własnych grup porównawczych, obok predefiniowanych w systemie.
- System zostanie wyposażony w poradniki zawierające wskazówki interpretacyjne;
- Powstanie baza dobrych praktyk, demonstrująca sposób praktycznego wykorzystania SMUP do analizy wybranych usług.

Metodologia SMUP – 5. Schemat wnioskowania w analizie usług



Organizacja pracy w projekcie

Grupa Metodologii Badań Usług Publicznych (GMBUP)

Opracowanie koncepcji ogólnej oraz koordynacja pracy pozostałych grup i zespołów;

6 Tematycznych Grup Roboczych (TGR)

Przygotowanie koncepcji monitorowania usług w poszczególnych obszarach tematycznych (dobór i analiza usług, opracowanie wskaźników, identyfikacja luk informacyjnych)

10 Grup Wymiany Doświadczeń (GWD)

Wspieranie TGR-ów poprzez konsultacje z praktykami z 30 samorządów – identyfikacja potrzeb, badanie dostępnych danych, testowanie wskaźników

Inne grupy i zespoły w GUS wspierające realizację projektu

Grupa ds. Funkcjonalności Systemu i Informatyki, Grupa ds. Integracji Źródeł, Grupa Zakresu Tematycznego

Kryteria doboru usług – w praktyce. Przykład OU „Transport i drogownictwo”

- Kryteria doboru usług do badania w ramach SMUP:
 - Istotność z punktu widzenia potrzeb odbiorcy (cel obszaru usług), różni odbiorcy;
 - Waga, w sensie skali podejmowanych działań i ponoszonych nakładów;
 - Znaczenie usługi dla aktualnych polityk publicznych (poziom lokalny, regionalny, krajowy);
 - Reprezentatywność usługi dla danego obszaru (czy to usługa kluczowa, czy niszowa);
- Uwarunkowania związane z dostępnością danych – rzeczowych i finansowych

Obszar usług - Transport i drogownictwo – stan w trakcie pracy TGR i GWD:

1. *Drogownictwo*

- 1.1. Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego zmotoryzowanego
- 1.2. Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego niezmotoryzowanego
- 1.3. Udostępnianie kanalizacji teletechnicznej

2. *Transport publiczny*

- 2.1. Udostępnianie infrastruktury publicznego transportu zbiorowego
- 2.2. Publiczny transport zbiorowy
- 2.3. Dowozy szkolne i przedszkolne
- 2.4. Dowozy pracownicze
- 2.4. Taksówki
- 2.5. Wypożyczalnie rowerów
- 2.6. Car sharing

Obszar usług - Transport i drogownictwo – pod koniec pracy TGR i GWD:

1. *Drogownictwo*

- 1.1. Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego zmotoryzowanego
- 1.2. Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego niezmotoryzowanego
- 1.3. ~~Udostępnianie kanalizacji teletechnicznej~~

2. *Transport publiczny*

- 2.1. Udostępnianie infrastruktury publicznego transportu zbiorowego
- 2.2. Publiczny transport zbiorowy
- 2.3. Dowozy szkolne i przedszkolne
- 2.4. ~~Dowozy pracownicze~~
- 2.4. Taksówki
- 2.5. Wypożyczalnie rowerów
- 2.6. ~~Car sharing~~

Obszar usług - Transport i drogownictwo – **wynik dyskusji, rekomendacja:**

1. Drogownictwo

- 1.1. Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego zmotoryzowanego
- 1.2. Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego niezmotoryzowanego

2. Transport publiczny

- 2.1. Udostępnianie infrastruktury publicznego transportu zbiorowego
- 2.2. Publiczny transport zbiorowy
- 2.3. Dowozy szkolne i przedszkolne
- 2.4. Taksówki
- 2.5. Wypożyczalnie rowerów

Przykład zestawu wskaźników dla usług – Publiczny transport zbiorowy

Wymiar usługi	Nazwa wskaźnika
Ilość	Liczba wykonywanych wozokilometrów na mieszkańca [km / osoba]
	Liczba podróży na mieszkańca [km / osoba]
Jakość	Średnia prędkość komunikacyjna [km/h]
	Średni wieku pojazdu [lat]
Dostępność	Cena biletu jednorazowego w odniesieniu do średniego wynagrodzenia brutto [zł]
	Cena biletu miesięcznego w odniesieniu do średniego wynagrodzenia brutto [zł]
Efektywność kosztowa	Przychody ze sprzedaży biletów na mieszkańca [zł/osobę]
	Koszty usług przewozowych na mieszkańca [zł/osobę]
	Dopłata samorządowa do kosztów usług przewozowych na mieszkańca [zł/osobę]
	Inne (niż usługi przewozowe) koszty realizacji publicznego transportu zbiorowego na mieszkańca [zł/osobę]
	Średnia prędkość eksploatacyjna [km/h] (<i>miara efektywności wykorzystania czasu kierowców i pojazdów, pozwala też pośrednio na monitorowanie efektywności wdrażania Inteligentnych Systemów Transportowych</i>)

Przykład zestawu wskaźników dla usług – Przewozy szkolne i przedszkolne

Wymiar usługi	Nazwa wskaźnika
Ilość	Liczba wykonywanych wozokilometrów dowozów szkolnych i przedszkolnych na mieszkańca [km / osoba]
Jakość	Średni wiek pojazdów [lat]
Dostępność	Liczba przewożonych osób w ramach dowozów szkolnych i przedszkolnych na mieszkańca [osoba]
	Liczba osób uprawnionych do przewozu w ramach dowozów szkolnych i przedszkolnych na mieszkańca [osoba]
Efektywność kosztowa	Wydatki na dowozy szkolne i przedszkolne na przewożoną osobę [zł/osoba]

Przykład zestawu wskaźników dla usługi – Udostępnianie infrastruktury transportu drogowego niezmotoryzowanego

Wymiar usługi	Nazwa wskaźnika
Ilość	Odsetek dróg publicznych wyposażonych w elementy infrastruktury dla rowerów [%]
	Odsetek dróg publicznych wyposażonych w elementy infrastruktury pieszej [%]
	Odsetek dróg publicznych z wyłączonym ruchem samochodów [%]
	Odsetek dróg publicznych w ramach stref zamieszkania [%]
Jakość	Liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów na 1000 mieszkańców [szt. / 1000 osób]
	Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, będących pieszymi i rowerzystami na 1000 mieszkańców [jw.]
Dostępność	Odsetek dróg publicznych w ramach stref ruchu uspokozonego [%]
Efektywność kosztowa	-----

Wnioski i obserwacje (1)

- Przyjęte podejście pomogło w organizacji prac; dla wszystkich usług opracowano zestaw wskaźników. Część z nich ma już docelowe zasilanie w systemie statystyki publicznej, nad innymi nadal pracujemy. Dla części usług już teraz większość wskaźników ma stałe zasilanie co pozwala na ich kompleksową analizę.
- Dobre efekty współpracy statystyki publicznej, praktyków samorządowych i ekspertów – identyfikacja słabości obecnego systemu, rozpoznanie dostępnych danych, doprecyzowanie pojęć stosowanych w badaniach statystycznych
- Wartościowe analizy na poziomie obszarów tematycznych – definiowanie, dobór i charakterystyka usług publicznych. W sytuacji braku katalogu usług wykonaliśmy ważną pracę porządkującą i aktualizującą nasze myślenie o najważniejszych usługach świadczonych przez jednostki samorządu wobec obywateli.
- Duże nadzieje wiążemy z zainicjowaną współpracą z Ministerstwem Finansów oraz agend odpowiedzialnych za szeroko rozumianą ochronę środowiska

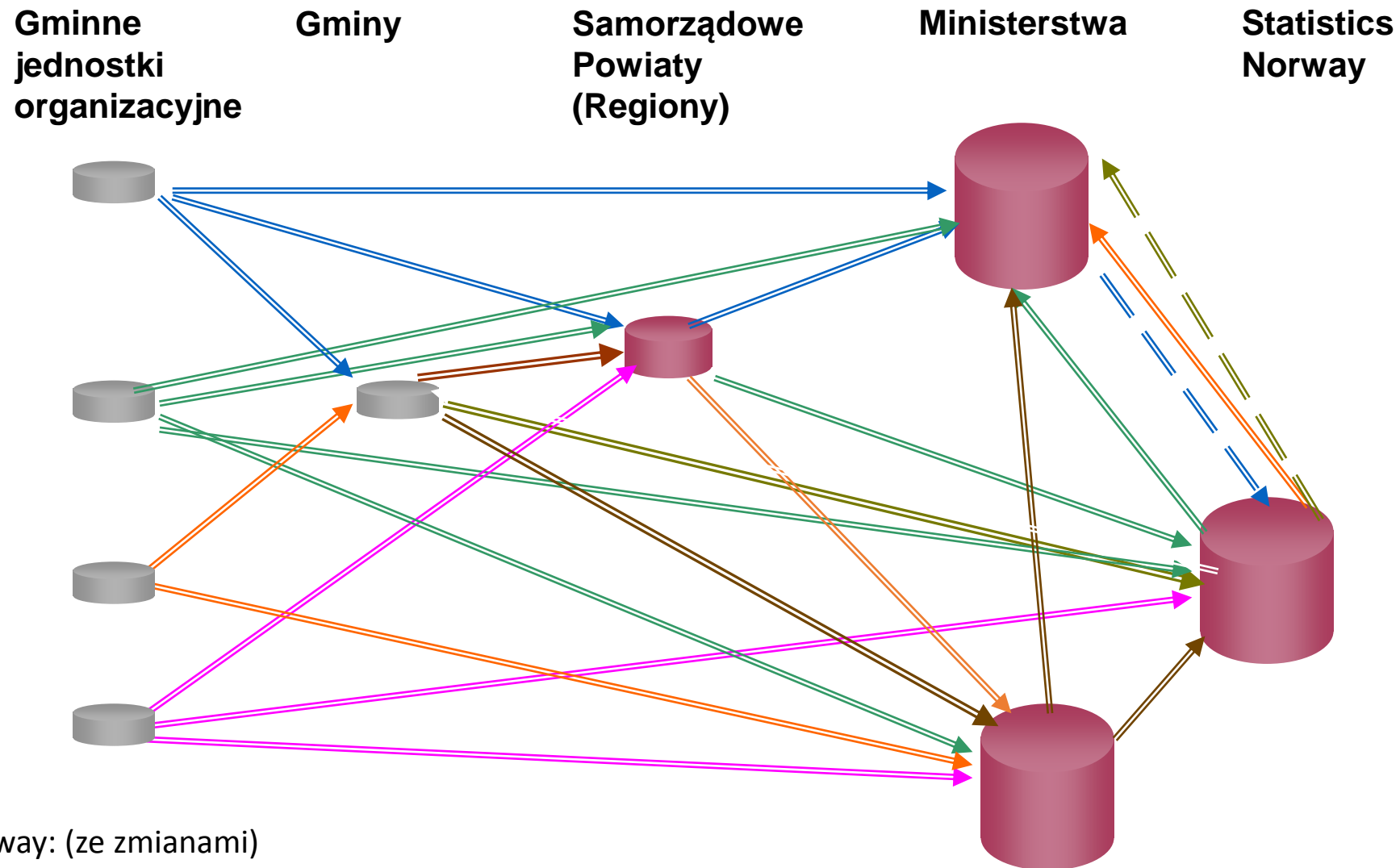
Wnioski i obserwacje (2)

- Luki informacyjne - różne typy luk, w większość przypadków mamy konkretne pomysły jak je wypełnić w perspektywie 2-3 lat, ale potrzebna jest dobra współpraca z gestorami danych i zrozumienie wagi tego zadania
- Wyzwaniem jest dostęp do danych nt. wydatków JST na świadczenie usług. Obecny kształt sprawozdawczości budżetowej utrudnia, a czasem uniemożliwia obliczenie jednostkowych kosztów świadczenia usług, w tym elementu kosztów pracy.
- Różnorodność form organizacyjnych w jakich świadczone są usługi - konieczność integrowania danych zbieranych w różnych systemach sprawozdawczości.
- Deficyty współpracy między gestorami danych. Przeszkodą są także problemy techniczne (brak interoperacyjności systemów IT). Ważniejsza jest jednak wola i gotowość do dzielenia się informacjami oraz koordynacja podejmowanych badań.

Kolejne kroki

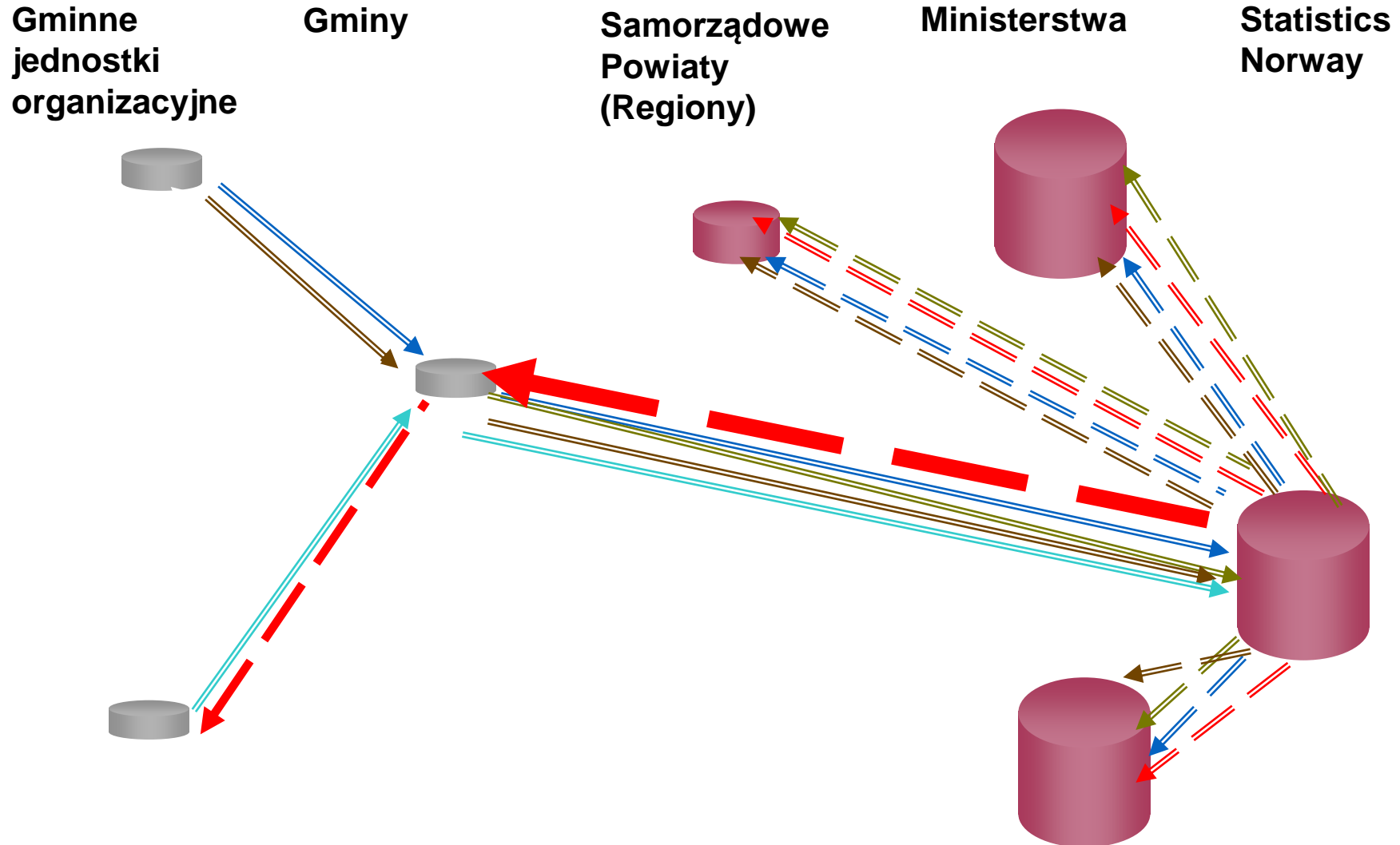
- Rozszerzenie zakresu usług objętych SMUP o usługi społeczne, przy jednoczesnym doskonaleniu narzędzi monitorowania w opracowanych już 6 obszarach
- Stworzenie formuły instytucjonalnej, umożliwiającej efektywną współpracę kluczowych interesariuszy SMUP w wybranych obszarach usług (koordynacja badań, wymiana danych, likwidacja luk informacyjnych, doskonalenie SMUP).
- Kontynuacja współpracy z Ministerstwem Finansów, prowadząca do zintegrowania danych nt. rzeczowych i finansowych aspektów świadczenia usług
- Rozwój narzędzi informatycznych ułatwiających realizację zobowiązań sprawozdawczych po stronie samorządów i usługodawców
- Przetestowanie opracowanych już wskaźników na większej grupie samorządów. Ocena użyteczności informacji generowanych przez SMUP

Doświadczenia norweskie:
System sprawozdawczości przed powstaniem systemu KOSTRA



za Statistics Norway: (ze zmianami)

Doświadczenia norweskie: System sprawozdawczości po wprowadzeniu systemu KOSTRA



za Statistics Norway: (ze zmianami)