



# „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania JST”

## Partnerstwo Miast Kraków i Poznań



**MONITOROWANIE  
JAKOŚCI**  
USŁUG PUBLICZNYCH

Piotr Wierzchosławski – kierownik projektu  
Krzysztof Pakoński – czł. Grupy Sterującej



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## **• Cel ogólny projektu**

można sformułować 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**
- 2. Gromadzić i wykorzystywać informacje dotyczące potrzeb, zarządzania strategicznego i działalności operacyjnej dla oceny, a także poprawy skuteczności i efektywności działań jst.**

Budżet projektu: 5 051 800 zł

Horyzont realizacji: lata 2011 - 2015

„Monitorowanie jakości usług publicznych” (MJUP)

## ❖ **GENEZA PROJEKTU (skąd wziął się pomysł)**

**Wola modernizacji działania administracji publicznej** dla poprawy skuteczności i efektywności w dostarczaniu usług została uwidoczniła w szeregu zmian o charakterze legislacyjnym wprowadzonych ostatnio do systemu prawnego sektora finansów publicznych.

Zaliczyć do nich należy **od roku 2003**:

- obowiązek wykonywania **audytu wewnętrznego** w dużych JST
- postulat dotyczący **celowości, oszczędności i efektywności** wydatków

W nowej ustawie ofp obowiązującej **od roku 2010** dodatkowo:

- podkreślono **odpowiedzialność kierujących** jednostkami za **jakość zarządzania ukierunkowanego na rezultaty** poprzez zdefiniowanie kontroli zarządczej
- ustalono **standardy kontroli** zbieżnie z międzynarodowym standardem **COSO**
- zobowiązano jednostki do **wdrożenia** udokumentowanego **zarządzania ryzykiem**
- wprowadzono dla jst **obowiązek planowania wieloletniego**

## ❖ GENEZA PROJEKTU (na czym polega pomysł)

Miasta **Kraków i Poznań** podobnie jak inne JST **modernizowały i nadal modernizują swój system zarządzania**. Teraz korzystając z możliwości jakie stworzył nam Program „Dobre rządzenie” postanowiliśmy wspólnie **opracować ogólny kompletny model**, będący obecnie wersją wstępną produktu. **Model ten zawiera** listę narzędzi, które naszym zdaniem składają się na pewną **oferę instrumentarium, pozwalającego** w złożonym (wielobranżowym, wielodziedzinowym) organizmie jakim jest miasto, województwo lub powiat **zbudować i wdrożyć racjonalny system zarządzania wykorzystujący narzędzia wymagane uofp oraz dostatecznie wrażliwy na zmiany otoczenia i oczekiwania klientów**. Model łączy w sobie stosowane do tej pory w naszych administracjach narzędzia oraz przedstawia wymagania wobec pozostałych, których brak obecnie odczuwamy.

## **• Cele szczegółowe projektu**

**Poprawa sposobu formułowania celów programów wieloletnich w JST,**

**Poprawa diagnozy potrzeb odbiorców w zakresie usług publicznych oraz jakości oceny rezultatów świadczonych usług,**

**Poprawa jakości informacji zarządczych gromadzonych w procesie monitorowania jakości usług świadczonych przez JST,**

**Zapewnienie rozliczalności usług publicznych świadczonych przez JST,**

**Zwiększenie partycypacji mieszkańców w zarządzaniu JST.**

## Planowane rezultaty projektu MJUP dla Krakowa i Poznania

- ✘ 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;

## Planowane rezultaty projektu MJUP dla Krakowa i Poznania c.d.

- ☒ 4. Każde z **zadań budżetowych** objęte w/w raportami posiada **zapisany w systemie** komplet zdefiniowanych i **odpowiednich do celu wskaźników i aktualizowany rejestr ryzyk.**
- ☒ 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).
- ☒ 6. Aplikacja BI zapewni **możliwość prezentacji bieżących (na dzień)** danych finansowych o zadaniach budżetowych zarówno **w układzie kasowym jak i memoriałowym.**



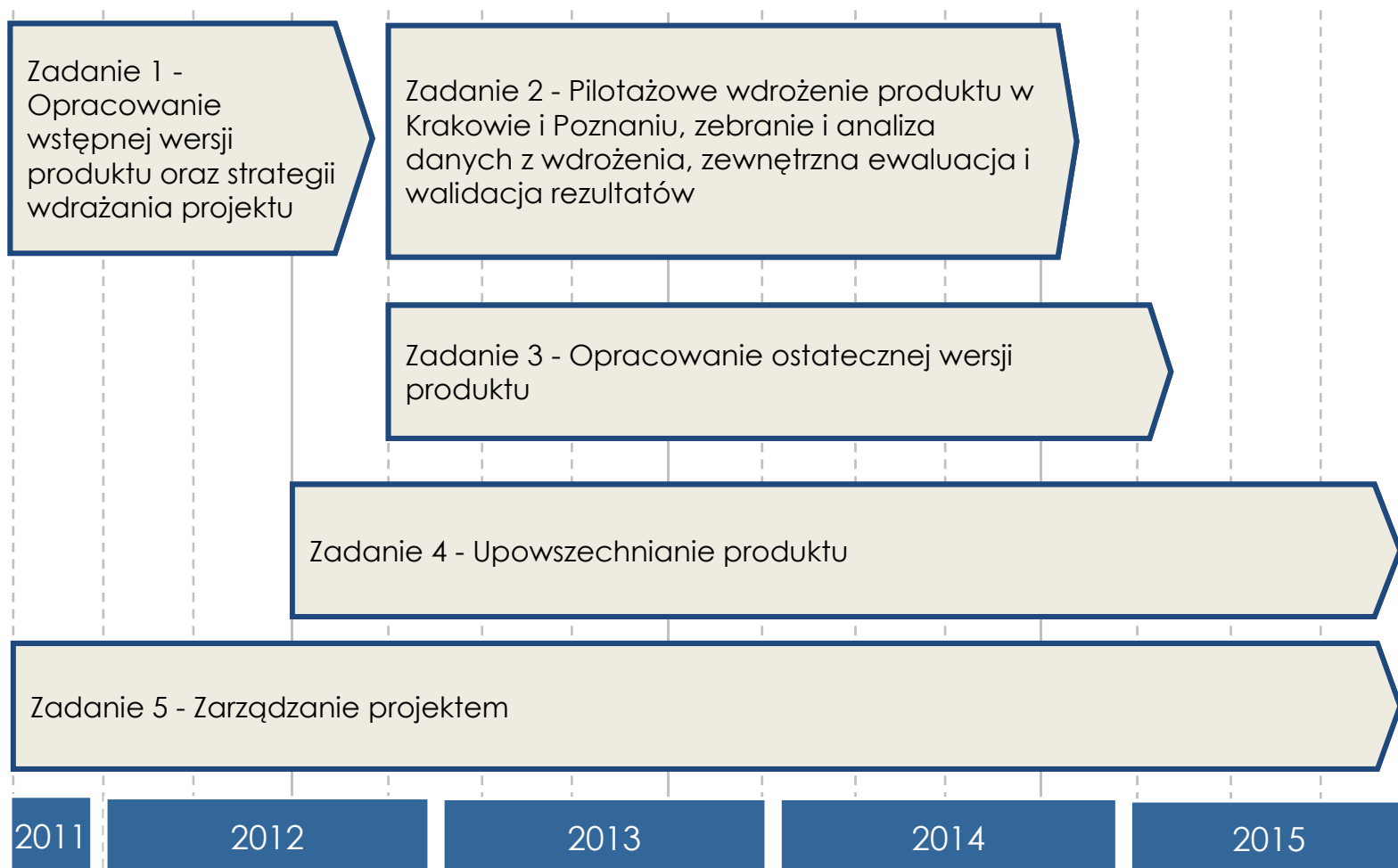
## Przy definiowaniu rezultatów uwzględniono następujące dziedziny zarządzania w Krakowie i Poznaniu:

1. Oświata i wychowanie,
2. Pomoc społeczna,
3. Zdrowie,
4. Bezpieczeństwo publiczne,
5. Zagospodarowanie przestrzenne / Poznań: Przestrzeń i architektura
6. Transport publiczny,
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 + technologie informacyjne.

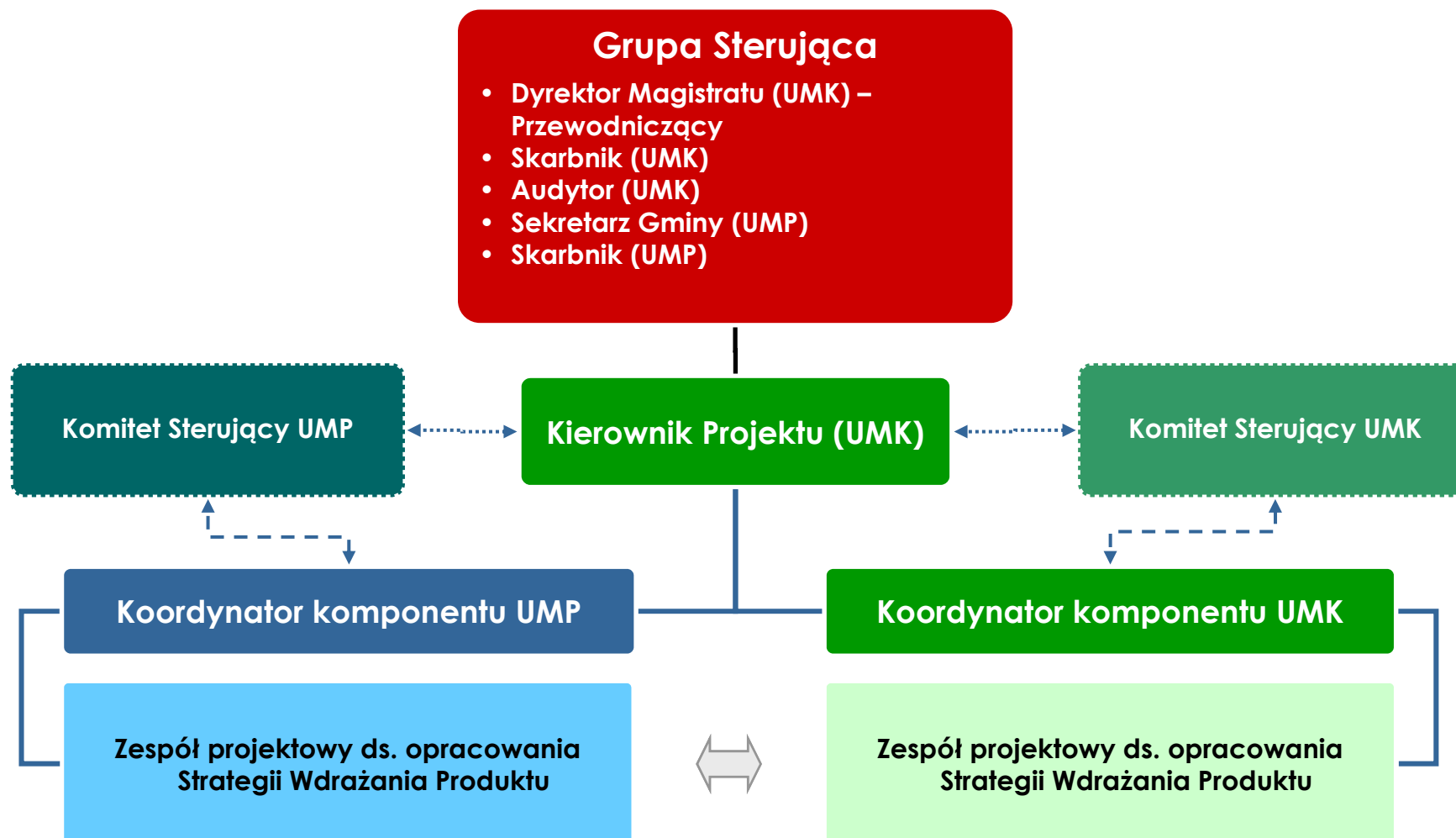




## Ramowy harmonogram - wniosek\_v 2



## 2 Struktura organizacyjna projektu





## ➤ Produkt projektu

- ☒ Produktem projektu będzie **metodologia i narzędzia** służące racjonalizacji zarządzania dużym miastem tworzące model modułowego, zintegrowanego i opartego na partycypacji społecznej systemu zarządzania, w którym monitorowanie jakości usług publicznych oraz zarządzanie ryzykiem wspomaga podejmowanie decyzji na poziomie strategicznym i operacyjnym.



## ➤ Produkt zostanie opracowany w formie:

1. **Zestawu wymagań** dla poszczególnych narzędzi przedstawionych w formie ogólnych zasad
2. **Aktów kierowania** (zarządzenia, procesy, procedury) wdrażających w/w zasady w dwóch administracjach (Kraków i Poznań)
3. **Systemu informatycznego** obejmującego:
  - Bazę danych i aplikacje wspomagające:
    - a) Planowanie programów wieloletnich i budżetowanie zadaniowe
    - b) Zarządzanie ryzykiem w obszarze programów, zadań oraz bezpieczeństwa informacji
  - Hurtownię danych
  - Narzędzia do sporządzania analiz i raportów na podstawie danych gromadzonych w hurtowni

## **Metodologia, dla której przygotowano zestaw narzędzi (1):**

1. Sformułowanie strategii w postaci zapisu wizji i misji w dalekosiężnej perspektywie w powiązaniu z oszacowaniem potencjału zasobów i środków jakie dla jej realizacji mogą zostać użyte. (**PROGNOZOWANIE I WIELOLETNIE PLANOWANIE FINANSOWE , BADANIA OPINII, KONSULTACJE** itp.)
2. Na podstawie w/w dokumentów zaproponowanie do osiągnięcia w pewnej skali czasowej uzgodnionych z partnerami zmian, które zbliżają społeczność i jej terytorium do obrazu zarysowanego w wizji – zmiany te winny zostać wyrażone ostatecznie w postaci wielkości, które można obiektywnie zmierzyć i porównać. (**WIELOLETNIE PROGRAMY STRATEGICZNE, SEKTOROWE**)
3. Obmyślanie i weryfikowanie rozmaitych działań i sposobów, które winny najskuteczniej ( i najekonomiczniej) oddziaływać na oczekiwane zmiany i w efekcie zaplanowanie wybranych działań w postaci analogicznej do zasad obowiązujących w projektach, tj. określając ilościowo i jakościowo zakres działań, koszt i czasokres (ew. harmonogram), a także **identyfikując i szacując ryzyka** nieosiągnięcia rezultatów. (**ZADANIA BUDŻETOWE**)



## ➤ **Metodologia, dla której przygotowano zestaw narzędzi (2):**

4. Wykonywanie planowanych działań i rejestrowanie wartości wszystkich wielkości, które zostały w planie określone oraz potrzebne są do monitorowania procesów i projektów, a także zarządzanie ryzykiem (reagowanie na informacje płynące z gromadzonych danych).  
**(ODPOWIEDNI SYSTEM EWIDENCJI KSIĘGOWEJ I WSPOMAGAJACEJ)**
5. Bieżące przetwarzanie zbieranych informacji o postępie, ryzykach, zasobach i produktach do formatu informacji zarządczej i prezentowanie raportów w formie wybranej przez kierownictwo tak, aby najlepiej wspomagać proces zarządzania operacyjnego. **(HURTOWNIA DANYCH, MONITOROWANIE)**
6. Okresowe przetwarzanie gromadzonych systematycznie danych i informacji istotnych dla zarządzania strategicznego i ryzyk w tym obszarze w układzie dostosowanym do wymagań zarządzania strategicznego i pozwalającym na skuteczne monitorowanie jakości usług publicznych. **(ANALIZY I RAPORTY DLA KIEROWNICTWA).**

## **Narzędzia**, dla wspomagania w/w metodyki

### **A. Ogólne zasady:**

1. Prowadzenia konsultacji społecznych i komunikacji z mieszkańcami
2. Przygotowania WPF z listą programów i przedsięwzięć kilkuletnich
3. Przygotowania wieloletnich programów strategicznych/sektorowych
4. Przygotowania budżetu w układzie zadań
5. Dotyczące procesu zarządzania ryzykiem w jst
6. Dotyczące prowadzenia rachunkowości
7. Budowy hurtowni danych i jej zasilania
8. Monitorowania jakości usług

### **B. Narzędzie informatyczne obejmujące:**

1. Aplikację wspomagającą planowanie programów i budżetowanie zadaniowe
2. Aplikację wspomagającą zarządzanie ryzykiem i gromadzącą wyniki badań audytowych
3. Hurtownię danych potrzebnych do monitorowania, analiz i raportów
4. System tworzenia raportów i analiz z wykorzystaniem w/w hurtowni

### **C. Odpowiednie zestawy aktów kierowania wprowadzających w/w zasady do „systemów zarządzania” Krakowa i Poznania**



## **Jaki jest udział grup docelowych w realizacji projektu? W jaki sposób beneficjent zapewnia realizację zasady empowerment na obecnym etapie oraz jak zapewni ją na kolejnych etapach projektu?**

Pierwszymi beneficjentami projektu będzie kierownictwo i pracownicy administracji samorządowej Krakowa i Poznania. **Od samego początku** przedstawiciele użytkowników „pierwszej linii” (osoby w obu administracjach odpowiedzialne za działania, których dotyczyć będą zmiany w wyniku wdrożenia) zaangażowani są w projekt - tj. należą do zespołów projektowych i kształtują wymagania stawiane poszczególnym elementom produktu. Praca toczy się równolegle w obu administracjach, jedne dokumenty przygotowywane są przez instytucję lidera, drugie u partnera, a następnie uzgadniane wspólnie są ich kolejne wersje. Po uzgodnieniach każda z administracji pracuje nad swoimi wewnętrznymi aktami kierowania, które albo tworzone są „od zera”, albo zmieniane, tak, aby uzyskać zgodność z „modelowymi” - uzgodnionymi wcześniej „podręcznikami ogólnymi”.





KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



***Jak przebiega upowszechnianie i włączanie wstępnej wersji produktu/produktu finalnego do głównego nurtu polityki? Jakie działania wskazane w strategii podjęt beneficjent? Jakie problemy zostały zidentyfikowane w tym obszarze?***

Mimo, że produkt jeszcze nie ma ukończonego kształtu wstępnego przygotowaliśmy informację o nim: jaki ma cel i czego będzie dotyczył, z jakich elementów będzie się składał. **Informacja** ta została **rozesłana do ponad 100** potencjalnych zainteresowanych **JST** wraz z ankietą dotyczącą zaawansowania obecnych systemów zarządzania oraz **badającą ich zainteresowanie produktem**, który zamierzamy przygotować.

## Na jakim etapie w chwili obecnej znajduje się realizacja projektu innowacyjnego?

1. Na podstawie doświadczeń Krakowa i Poznania zostały **przygotowane ogólne zasady i wymagania** wobec poszczególnych narzędzi przewidzianych w budowanym modelu zarządzania.
2. Obecnie są one **gotowe we wstępnej uzgodnionej między zespołami projektowymi** w obu administracjach wersjach i trwa praca w każdej z administracji nad projektami dostosowania aktów kierowania do wymagań zapisanych w ogólnych zasadach.
3. Równolegle przygotowana została **pierwsza wstępna wersja opisu wspomaganie informatycznego** dla budowanego modelu.
4. **Rozpoczęto pracę** nad identyfikacją **zestawów wskaźników strategicznych i kontekstowych oraz wskaźników jakości życia**. Prace te w obecnej fazie wykonywane są metodą analiz i wywiadów z kadrą kierowniczą obu urzędów.
5. Równocześnie **trwają prace** nad **formułowaniem strategii wdrażania projektu**



## ***Jakie ryzyka wystąpiły do tej pory w trakcie realizacji projektu? Jakie działania zaradcze podjął beneficjent? Czy w związku z tym istnieje ryzyko opóźnienia w realizacji projektu?***

1. obawa, że nie uda się nam pozyskać ekspertów z doświadczeniem, którego poszukujemy w tak napiętych terminach jakie wyznacza projekt – **więcej prac wykonujemy korzystając z kadr naszych administracji**
2. opóźnienia w wyniku przetargów, brak zgłoszeń - **powtórzenia, łagodzenie kryteriów**
3. Zainteresowanie produktem wśród dużych i średnich JST będzie niewielkie – **badanie zainteresowania i promocja**
4. Uwarunkowania wewnętrzne w Urzędach Krakowa i Poznania przeszkodzą w testowaniu przygotowanych narzędzi – **angażowanie w projekt osób decyzyjnych i uwzględnianie ich opinii na etapie planowania produktu**
5. Opóźnienia, wdrożone narzędzia mimo zakończenia projektu nie będą jeszcze w pełni wykorzystywane i nie wystąpią oczekiwane korzyści – **sprawne zarządzanie projektem**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



***Jak oceniacie Państwo realizację projektu w partnerstwie? (jeśli dotyczy).  
W jaki sposób partnerstwo przyczynia się do sprawniejszej realizacji  
projektu? W jakie działania na etapie realizacji projektu zaangażowany  
był partner?***

Partnerstwo jest trudne, bo wszystko musimy wspólnie uzgadniać, co w tak dużych organizacjach jak nasze trwa, więc jest to większy wysiłek (zwiększający zagrożenia wynikające z niedotrzymania terminów), ale mamy nadzieję, że

zakończymy fakt, że jak wspólnie uzgodnione zasady (wraz z wariantami) zostaną ostatecznie zatwierdzone, to te dwa jednak różne wdrożenia tych zasad (Kraków i Poznań) będą lepszym polem testowania i doświadczenia, którymi będziemy się mogli dzielić w fazie upowszechniania będą bogatsze.

## ***Jakie są zaplanowane kolejne działania w ramach projektu?***

- Obecnie pracujemy nad nadaniem końcowego kształtu wstępnej wersji produktu finalnego oraz **opracowaniem Strategii Wdrażania Projektu**.
- Każda z administracji opracowuje **plan wdrożenia ogólnych zasad**, które określiliśmy dla JST w Polsce w zakresie opracowania WPF, planowania zadań budżetowych, opracowania programów strategicznych, zarządzania ryzykiem, komunikacji z mieszkańcami, czy budowy hurtowni danych wraz z jej zasilaniem i narzędziami raportującymi.
- Każde z miast pracować będzie też nad **katalogiem usług publicznych** oraz **zbiorem danych do zarządzania** dziedzinami, w tym nad **zbiorem wskaźników** jakości życia i jakości usług publicznych.
- Razem z zatrudnionym ekspertem pracujemy też nad **zamówieniem dotyczącym systemu informatycznego**.

## Jaka jest dotychczasowa ocena przebiegu realizacji projektu innowacyjnego przez beneficjenta?

- To nie jest łatwy projekt. Ale cieszymy się, że podjęliśmy się jego realizacji. Dostrzegamy **pozytywne zmiany w podejściu do celów projektu** ze strony otoczenia w Urzędzie Miasta Krakowa.
- Dobrze także, że projekt jest realizowany w partnerstwie.** Dało nam to okazję do wymiany doświadczeń, zrozumienia sposobu działania i potrzeb innej dużej administracji w Polsce. **Doświadczenie to będzie bardzo cenne na etapie wdrażania i upowszechniania produktu.**
- Dotychczasowa realizacja projektu pomogła nam doprecyzować wizję i koncepcję, **zrozumieć, co w tym projekcie ma kluczowe, a co drugorzędne znaczenie dla osiągnięcia planowanych rezultatów.** Ważne, że wiemy w którym kierunku chcemy iść.
- Z drugiej strony **nie udało nam się uniknąć trudności** i ryzyk związanych z realizacją niektórych produktów – jak choćby **niepowodzenia w zakresie zlecenia opracowania koncepcji i metodyki badań** wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych – i to pomimo dużego wysiłku i staranności w przygotowaniu postępowań.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**MONITOROWANIE  
JAKOŚCI**  
USŁUG PUBLICZNYCH

**Dziękuję za uwagę**

[krzysztof.pakonski@um.krakow.pl](mailto:krzysztof.pakonski@um.krakow.pl)  
[piotr.wierzchoslawski@um.krakow.pl](mailto:piotr.wierzchoslawski@um.krakow.pl)