

Jak doskonalą się samorządy?

Ewaluacja pn. „Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”

dla

Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

Grudzień 2012



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wstęp

Jednym ze strategicznych celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007-2013 jest podniesienie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityk, świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienia mechanizmów partnerstwa. Realizacja tego celu wymaga od administracji publicznej uruchomienia wysiłku modernizacyjnego w różnych obszarach funkcjonowania.

Niniejsza broszura prezentuje niewielki wycinek działań doskonalących podjętych w ostatnich latach przez jednostki administracji samorządowej (JST). Działania te dotyczą obszarów, w których JST doskonały się najintensywniej, aby poprawić jakość swojego funkcjonowania zgodnie z powszechnym oczekiwaniem mieszkańców, korzystających na co dzień z usług publicznych dostarczanych przez samorządy.

Począwszy od 2008 roku w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Priorytetu V Dobre rządzenie POKL, wsparciem modernizacyjnym objęto ponad 50% wszystkich jednostek administracji samorządowej (ponad 1400 urzędów). Zrealizowano ponad 400 różnorodnych projektów, których wartość przekracza 700 mln złotych. Badanie ewaluacyjne będące podstawą informacji zawartychw broszurze objęło 106 projektów o wartości 140 mln złotych, w których działania modernizacyjne zostały już zakończone w grupie blisko 650 urzędów JST.



Raport z wyników badania znajduje się na stronie www.ip.mac.gov.pl w dziale „Dokumenty”, w zakładce „Badania i raporty”.

Informacje o badaniu

Cele badania

Badanie dotyczyło projektów konkursowych Poddziałania 5.2.1, wchodzącego w skład V osi priorytetowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Dobre rządzenie. Celem Działania 5.2 jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Realizowane w ramach Poddziałania projekty dotyczą modernizacji procesów zarządzania w jednostkach administracji samorządowej, co docelowo ma się przekładać na wzrost efektywności funkcjonowania administracji szczebla lokalnego i regionalnego.

Badanie miało charakter ewaluacji on-going ukierunkowanej na:

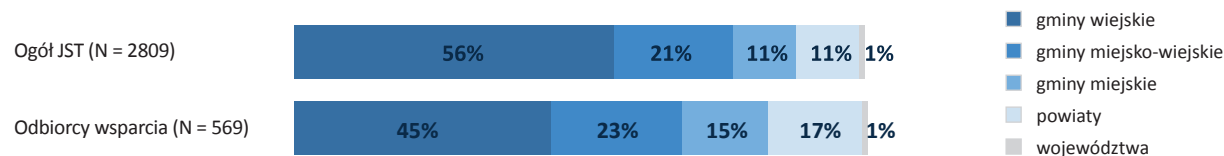
- ▶ pogłębienie wiedzy na temat zmian w obszarze zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego korzystających ze wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1 (projekty konkursowe z 2008 i 2009 roku),
- ▶ uzyskanie informacji na temat trwałości wprowadzonych zmian oraz czynników, które tę trwałość warunkują.

Zakres przedmiotowy badania

Ewaluacja dotyczyła pięciu rodzajów usprawnień zarządczych realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach projektów finansowanych z Poddziałania 5.2.1:

- 1) systemy rozwoju kompetencji kadr,
- 2) usprawnienia w zakresie obsługi klienta,
- 3) usprawnienia z zakresu e-administracji,
- 4) systemy jakości (System Zarządzania Jakością ISO 9001, Wspólna Metoda Oceny CAF),
- 5) systemy monitorowania poziomu satysfakcji klientów JST.

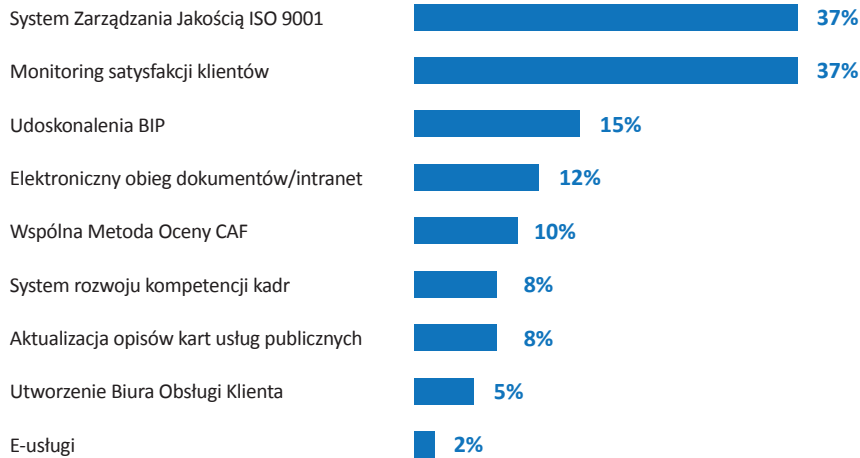
Rys. 1. Struktura próby odbiorców wsparcia objętych badaniem ilościowym ze względu na typ jednostki samorządu terytorialnego



Metodologia

- ▶ analiza danych zastanych,
- ▶ 5 wywiadów pogłębionych z ekspertami w zakresie usprawnień zarządczych wdrażanych w ramach Poddziałania 5.2.1,
- ▶ badania wśród JST – odbiorców wsparcia w ramach Poddziałania 5.2.1:
 - 7 wywiadów pogłębionych o charakterze eksploracyjnym,
 - badanie ilościowe, zrealizowane techniką ankiety internetowej na próbie N=614 urzędów (poziom realizacji próby 85%),
 - 15 studiów przypadku.

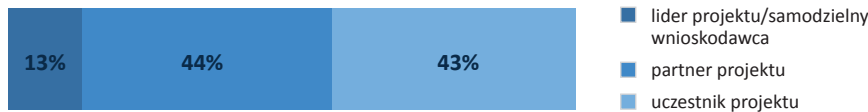
Rys. 2. Usprawnienia zarządcze wdrażane w ramach Poddziałania 5.2.1 przez odbiorców wsparcia objętych badaniem ilościowym (N=614)



Jakie były okoliczności udziału JST w projektach?

JST rzadko samodzielnie składały wnioski o dofinansowanie. Częściej były one zapraszane do uczestnictwa w projektach pozyskanych przez zewnętrznych wnioskodawców lub same zabiegały o włączenie do tych projektów. Wielu urzędów zaproponowano status partnerów. Nie zawsze miały one jednak wpływ na kształt i sposób realizacji projektów, w których uczestniczyły w tej roli. Aktywny charakter uczestnictwa JST w projektach w roli liderów lub samodzielnych wnioskodawców sprzyjał zaś udanym wdrożeniom i zwiększał ich skuteczność i trwałość.

Rys. 3. Rola JST w projektach finansowych w ramach Poddziałania 5.2.1 (N = 614)



Motywy, dla których JST brały udział w projektach, bywały różne. Najczęstszym była chęć „skorzystania z okazji”, „wykorzystania pomocowych pieniędzy”, przede wszystkim w celu przeszkolenia pracowników (centralnym komponentem projektów były szkolenia). Rzadko decyzjom o przystąpieniu do projektu towarzyszyła kompleksowa ocena adekwatności projektu do potrzeb urzędu i jego możliwości (w tym finansowych) oraz pełne wyobrażenie sposobu realizacji projektu i własnych zobowiązań wynikających z tego tytułu.

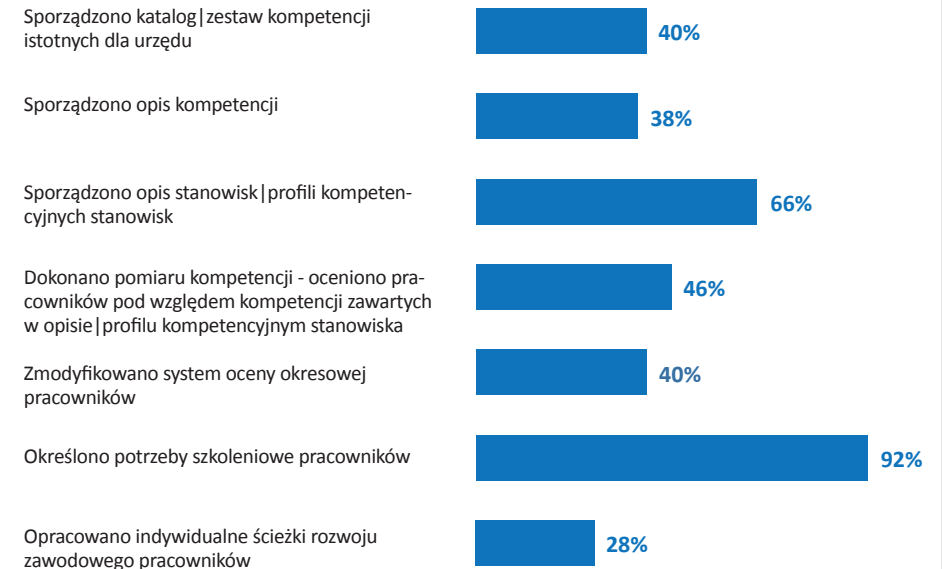
Na czym polegały realizowane usprawnienia zarządcze i jakie miały efekty?

a. system rozwoju kompetencji kadr

Jeśli jakość funkcjonowania urzędu zależy od jakości jego pracowników, to rozwój kompetencji kadr powinien być priorytetem dla JST uczestniczących w projektach konkursowych. System rozwoju kompetencji kadr wdrożyło jednak tylko 8% badanych urzędów. Wnioski zakładające realizację tego usprawnienia pojawiły się tylko w konkursie, w którym było ono premiowane. Wskazuje to na relatywnie niską jego rangę w hierarchii potrzeb modernizacyjnych urzędów.

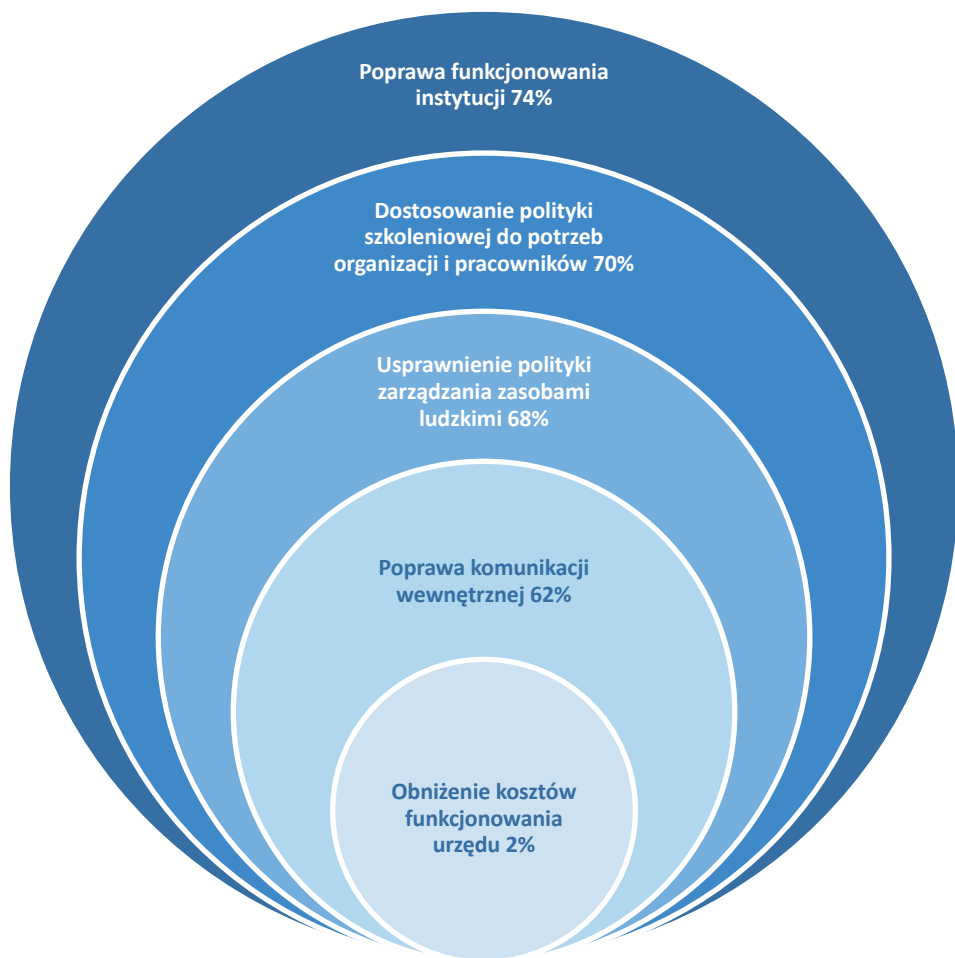
Prowadzone działania najczęściej polegały na określeniu potrzeb szkoleniowych pracowników (92%), co częściowo wynikało z konieczności sformułowania preferencji urzędów pod adresem działań szkoleniowych prowadzonych w ramach projektów. Stosunkowo często (66%) opracowywano opisy profili kompetencyjnych stanowisk. Rzadziej miała miejsce pełna analiza luk kompetencyjnych (dokonanie oceny pracowników pod kątem kompetencji wchodzących w skład opracowanych profili - 46%). Najmniejszym zainteresowaniem cieszyło się opracowanie indywidualnych ścieżek rozwoju (28%).

Rys. 4. Działania zrealizowane w ramach opracowania systemu rozwoju kompetencji kadr



Ocena wpływu wdrożonych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi na działanie organizacji była zasadniczo pozytywna, zwłaszcza w obszarze ogólnego funkcjonowania instytucji, dostosowania polityki szkoleniowej do jej potrzeb (istnieje jednak ryzyko, że działanie to mogło mieć charakter incydentalny, ściśle związany z realizowanym projektem), polityki zarządzania zasobami ludzkimi i komunikacji wewnętrznej. Od 18% do 30% urzędów nie odnotowało jednak żadnych zmian.

Schemat 1. Jakie pozytywne efekty przyniosło wprowadzenie systemu rozwoju kompetencji kadr? – opinie odbiorców wsparcia (N = 50)




b. usprawnienia w zakresie obsługi klienta

W ramach Poddziałania 5.2.1 możliwe było wdrożenie trzech rodzajów usprawnień z zakresu obsługi klienta, które cieszyły się zróżnicowaną popularnością: udoskonalenie Biuletynu Informacji Publicznej (15%), aktualizacja kart usług publicznych (8%) i uruchomienie Biura Obsługi Klienta (5%).

Schemat 2. Charakterystyka wdrażanych usprawnień w zakresie obsługi klienta

Udoskonalenia BIP	<ul style="list-style-type: none"> • najczęściej modyfikowano istniejące portale BIP (82%) • zwiększono zakres publikowanych informacji (90%) oraz częstotliwość aktualizacji BIP (67%) • często typowano pracowników do opieki nad portalem (68%) oraz określano zakres ich odpowiedzialności (57%)
Biuro Obsługi Klienta	<ul style="list-style-type: none"> • najczęściej pełniło funkcję ogólnej informacji "przewodnika" po urzędzie • w strukturze większości BOK (96%) nie wyróżniono stanowisk dedykowanych różnym rodzajom sprawy • formuła działania BOK zwykle daje klientowi możliwość kompleksowego załatwienia tylko niektórych spraw (64%)
Aktualizacja opisów kart usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • w 62% urzędów udostępniono opracowane karty usług w BIP • po zakończeniu realizacji projektu co czwarty urząd posiadał opracowane karty dla wszystkich świadczonych usług, a 43% - dla co najmniej 75% świadczonych usług



Usprawnienia związane z obsługą klienta w opinii badanych należą do rozwiązań o największym pozytywnym wpływie na różne aspekty funkcjonowania urzędu, w tym zwłaszcza na dostęp klientów do informacji, satysfakcję klientów i czas ich obsługi.

c. e-administracja – wykorzystanie technologii informacyjnych w urzędzie

Odsetek urzędów wdrażających rozwiązania z zakresu wewnętrznej informatyzacji (najczęściej był to elektroniczny obieg dokumentów) wyniósł 12%. E-usługi wdrożyło tylko 2% urzędów, a szczegółowa ich analiza pokazuje, że nie były to usługi w pełni zautomatyzowane.

Implementacja zmian związanych z wprowadzeniem technologii informacyjnych najczęściej wiązała się z koniecznością modyfikacji zakresu pracy niektórych pracowników (51%) oraz zakupu sprzętu IT (40%) i oprogramowania (32%). W około jednej piątej urzędów doszło do zmian zakresu zadań niektórych komórek organizacyjnych. Rzadko natomiast dochodziło do zmian w regulaminach pracy badanych urzędów (15%) i do zwiększenia liczby zatrudnionych (7%).

Wprowadzenie rozwiązań z zakresu e-administracji napotykało na wiele problemów, z których najważniejszym było przywiązywanie pracowników do świadczenia usług w sposób tradycyjny.

Rys. 5. Problemy we wdrażaniu rozwiązań z zakresu wewnętrznej informatyzacji urzędu (możliwość kilku odpowiedzi, N = 73)



Wprowadzone zmiany nie miały bezpośredniego wpływu na jakość świadczonych usług: terminowość załatwiania spraw, liczbę skarg na pracę urzędu czy czas obsługi klienta. Umiarkowanie pozytywna była także ocena wpływu wprowadzenia elektronicznych rozwiązań na wewnętrzny przepływ informacji (62% opinii pozytywnych) i ogólne usprawnienie funkcjonowania instytucji (53%). Zdarzały się również głosy negatywne. 25% beneficjentów przypisywało elektronicznemu obiegowi dokumentów pogorszenie terminowości załatwiania spraw. Według 11% badanych wewnętrzna informatyzacja skutkowała wzrostem niezadowolenia pracowników. Wydaje się jednak, że problem akceptacji pracowników dla elektronicznych systemów będzie stopniowo zanikał, podobnie jak w przypadku większości innowacyjnych zmian organizacyjnych.

Schemat 3. Jakie pozytywne efekty przyniosło wdrożenie rozwiązań z zakresu wewnętrznej informatyzacji urzędu? – opinie odbiorców wsparcia (N = 73)



d. Wykorzystanie systemów jakości ISO 9001 i CAF

Norma ISO 9001 zawiera wymagania dla systemu zarządzania jakością mającego zastosowanie w organizacji, której celem jest dostarczanie usług o gwarantowanej, niezmiennej jakości, zgodnie z oczekiwaniami kierowanymi przez klientów. Jednym z ważniejszych wymagań normy jest obowiązek regularnej oceny zdolności organizacji do spełniania wymagań klientów przez niezależne jednostki certyfikujące.

System Zarządzania Jakością ISO 9001 w ramach projektów finansowanych z Poddziałania 5.2.1 wdrożyło 37% beneficjentów. Najczęściej działania projektowe zakładały przygotowanie jednostki do wdrożenia systemu i przeprowadzenie auditu certyfikującego (74%). W pozostałych przypadkach zazwyczaj przygotowywano urzędy do wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością (22%). Nieliczne urzędy (3%) finansowały w ramach projektów przeprowadzenie auditu odnowieniowego (3%).

Większość JST deklaruje, że wdrożone w ramach projektów systemy spełniają formalne wymagania normy ISO. Istnieje jednak kilkuprocentowe grono JST, które nie dopełniły podstawowych obowiązków związanych z utrzymaniem systemu (powołanie pełnomocnika ISO, audytorów wewnętrznych, dokonanie auditu wewnętrznego, pomiaru zadowolenia klientów). W urzędach, w których certyfikat uzyskano ponad rok temu, około 20% nie przeprowadziło przeglądu kierownictwa ani auditu nadzoru.

Ocena wpływu systemu na funkcjonowanie urzędu jest zasadniczo pozytywna, najbardziej zaś w takich wymiarach jak: wizerunek urzędu, ogólne funkcjonowanie urzędu, komunikacja wewnętrzna. W pozostałych obszarach, związanych z jakością obsługi klienta, poprawa już nie jest tak oczywista. W ok. 30% urzędów wdrożenie ISO spowodowało wzrost kosztów funkcjonowania urzędu.

Schemat 4. Jakie pozytywne efekty przyniosło wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001? – opinie odbiorców wsparcia (N = 228)



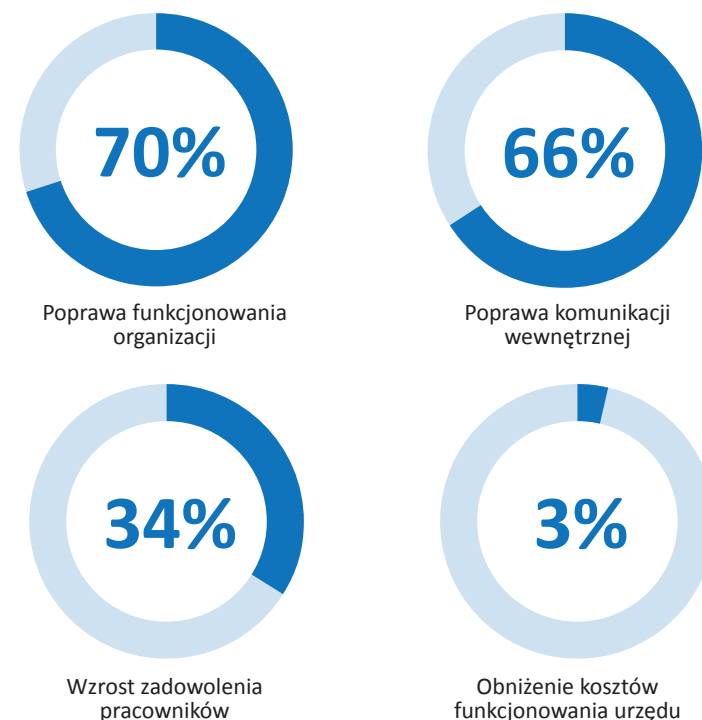
W co dziesiątym urzędzie pojawiały się skargi na czasochłonność utrzymania systemu – liczba audytorów wewnętrznych jest oceniana jako zbyt mała w stosunku do obowiązków. Często - w co piątym urzędzie - ISO nie cieszy się akceptacją pracowników. Także w badaniu jakościowym często wskazywano na niechęć pracowników do tego typu zmiany z powodu dodatkowych obowiązków związanych z utrzymaniem Systemu Zarządzania Jakością i respektowaniem jego procedur.

Wspólna Metoda Oceny (Common Assessment Framework – CAF) jest narzędziem zarządzania jakością, zainspirowanym przez Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), dedykowanym sektorowi administracji publicznej. Metoda jest narzędziem wszechstronnej diagnozy organizacji w różnych obszarach jej funkcjonowania odnoszących się do jej potencjału i uzyskiwanych wyników. Diagnoza stanu funkcjonowania organizacji dokonywana jest metodą samooceny, której wyniki służą identyfikacji obszarów doskonalenia oraz wprowadzaniu wymaganych usprawnień zarządczych.

Wspólna Metoda Oceny CAF wdrażana była w 10% urzędów. Większość urzędów potwierdziła wypracowanie w wyniku metody CAF formalnych rezultatów tego procesu - w 93% JST opracowano raport samooceny, a w 92% przygotowano listę priorytetów. Nieco rzadziej (84%) opracowywano plan doskonalenia.

Często dostrzegano wpływ CAF na poprawę ogólnego funkcjonowania organizacji (70%) oraz komunikacji wewnętrznej (66%). Relatywnie rzadko przekładało się to jednak na wzrost zadowolenia pracowników (34%) i sporadycznie na obniżenie kosztów funkcjonowania urzędu (3%). W 11% urzędów CAF nie spotkał się z akceptacją pracowników.

Rys. 6. Jakie pozytywne efekty przyniosło zastosowanie Wspólnej Metody Oceny CAF? – opinie odbiorców wsparcia (N = 61)

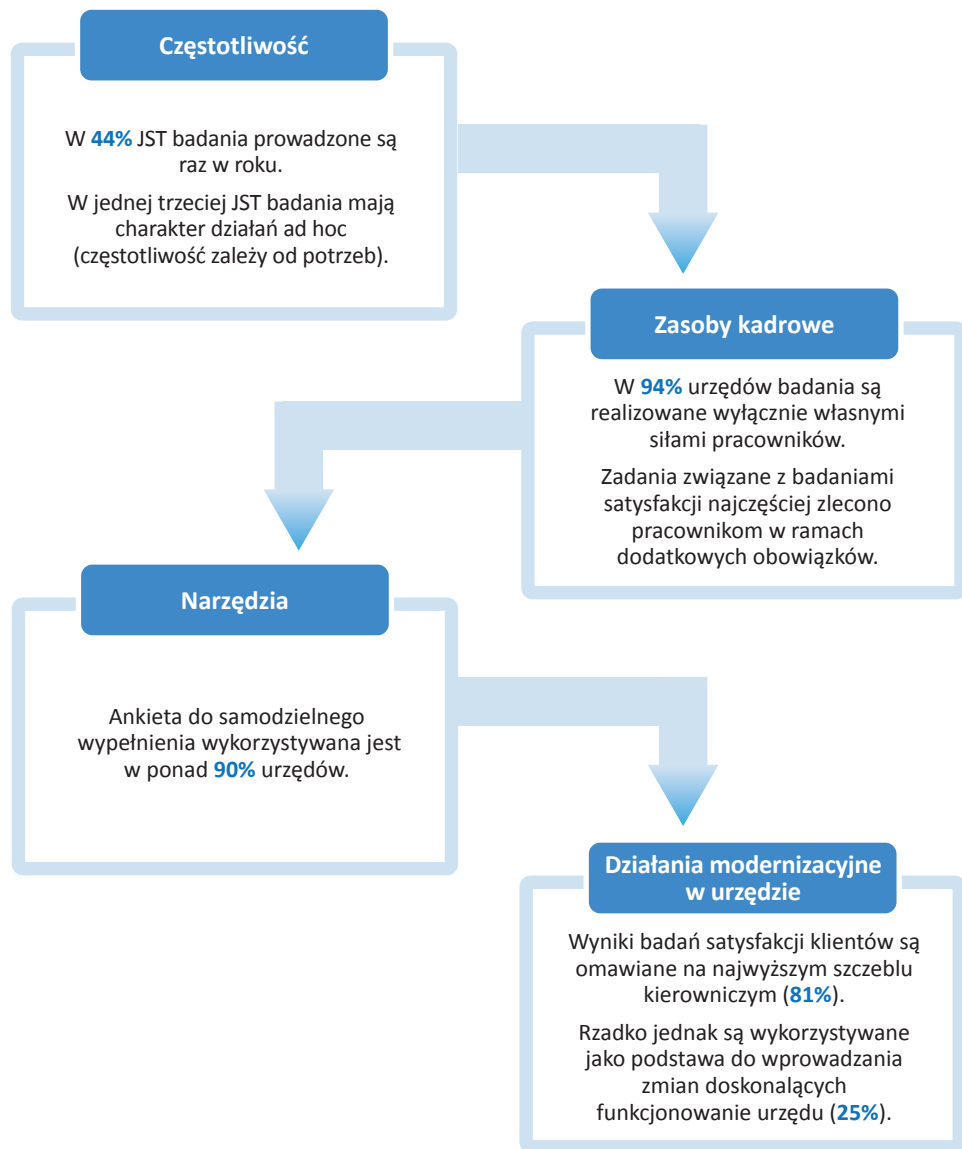


e. systemy monitorowania satysfakcji klientów

Badania satysfakcji klientów (mimo swej oczywistości w jednostkach usługowych) nie stanowią normy funkcjonowania JST. Może więc cieszyć, że na wdrożenie tego rodzaju usprawnienia organizacyjnego zdecydowało się aż 37% urzędów.

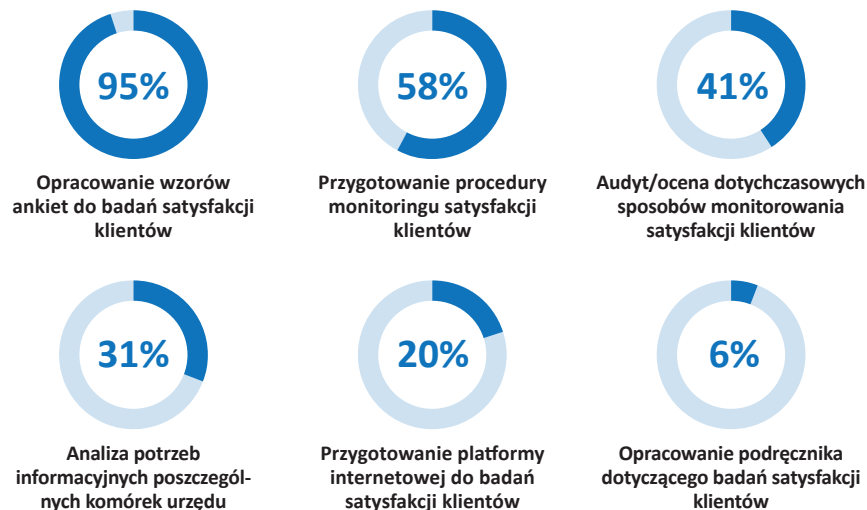
Przewidziane w projektach rozwiązania powszechnie zakładały opracowanie wzorów narzędzi do badania satysfakcji klientów (95%). Stosunkowo rzadko – biorąc pod uwagę zasadniczy brak doświadczeń JST w obszarze badań satysfakcji – urzędy wyposażano w procedurę monitoringu (58%), sporadycznie – w podręcznik dotyczący badań satysfakcji (6%).

Schemat 5. Dominujący wzorzec realizacji badań satysfakcji klientów w JST



Urzędy pozytywnie oceniały wpływ monitoringu satysfakcji na różne aspekty funkcjonowania organizacji. Przede wszystkim dostrzegano pozytywny wpływ wdrożenia na wzrost jakości obsługi klienta (67%), poprawę wizerunku urzędu (64%) i wzrost satysfakcji klientów (58%). Znaczny odsetek urzędów nie dostrzegał jednak zmian w tym zakresie. Stosunkowo często wyrażano też opinie o braku wpływu monitoringu na funkcjonowanie urzędu (40%).

Rys. 7. Działania zrealizowane w ramach opracowania systemu monitoringu satysfakcji klientów (N = 227)

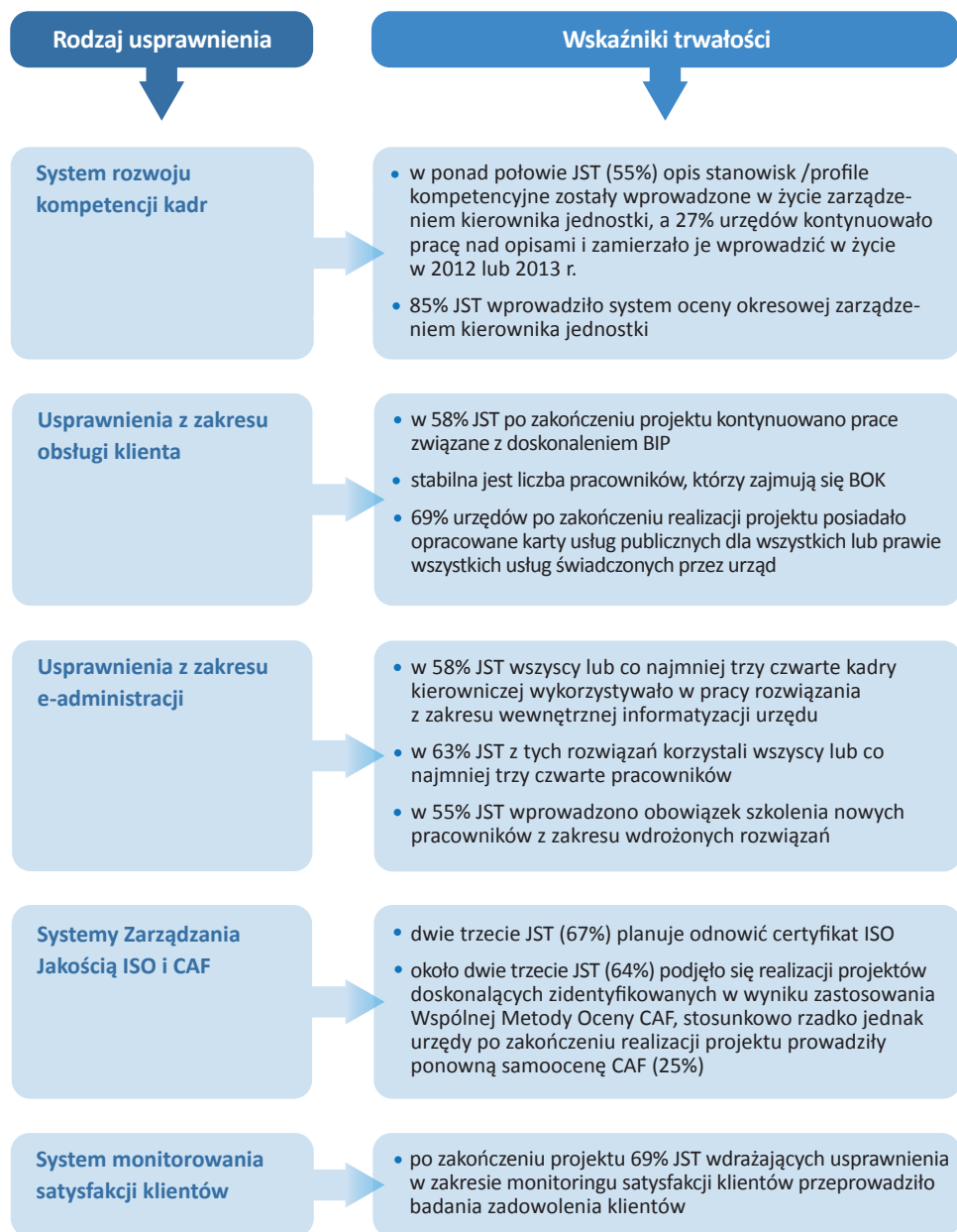


Czy wdrożone usprawnienia zarządcze są trwałe i jakie są uwarunkowania ich trwałości?

Trwałość wprowadzonych rozwiązań była zróżnicowana, ale częściej – przynajmniej na podstawie wyników badania ilościowego - można mówić o wykorzystywaniu ich w codziennej pracy JST niż o wygaśnięciu ich trwałości wraz z końcem realizacji projektów.

Najważniejszym czynnikiem wpływającym na trwałość wdrożonych usprawnień było nastawienie kierownictwa urzędu, zaś na kolejnych miejscach - aprobatą pracowników oraz możliwości finansowe (szczególnie istotne w przypadku ISO i elektronicznego obiegu dokumentów). Jeżeli decydenci widzieli potrzebę wprowadzenia usprawnień i ich utrzymania, to prowadzili działania je upowszechniające i sami brali w nich aktywny udział. Akceptacja ze strony pracowników była z kolei pochodną z jednej strony postaw decydentów (jeżeli byli oni niechętni wdrożeniu, to również niechętni byli pracownicy), z drugiej zaś strony dużą rolę odgrywało poczucie pracowników, że dane rozwiązania są użyteczne.

Schemat 6. Trwałość wdrożonych usprawnień zarządczych



Główne wnioski

- 1) Wyniki badania ilościowego pokazują, że projekty realizowane w ramach Poddziałania 5.2.1 POKL w większości urzędów oceniane są pozytywnie: przyniosły one zakładane efekty, a wdrożone usprawnienia zarządcze z reguły cieszą się akceptacją kierownictwa i pracowników i są wykorzystywane w pracy JST. Wyniki badań jakościowych pozwoliły bliżej przyjrzeć się realizowanym projektom i ujawniły istnienie czynników ograniczających trwałość i skuteczność wdrożonych rozwiązań.
- 2) Podstawowym problemem był fakt, że beneficjenci projektów realizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 często nie mieli wpływu na zawartość merytoryczną prowadzonych działań. Najczęściej przystępowali do gotowych koncepcyjnie projektów, które nie zawsze i nie w całości odpowiadały ich potrzebom i możliwościom.
- 3) Badanie jakościowe ujawniło duże znaczenie „bodźca finansowego” (wśród urzędów bardzo silne jest przekonanie, że jeżeli są oferowane środki finansowe, to należy z nich skorzystać). Wykazało także, że usprawnienia zarządcze możliwe do realizacji w ramach Poddziałania 5.2.1 postrzegane były jako drugorzędne w stosunku do bogatego i pozytywnie ocenianego komponentu szkoleniowego projektów.
- 4) Wdrożone usprawnienia nie zmieniały zasadniczo jakości świadczonych usług (terminowości załatwiania spraw, liczby skarg, satysfakcji klientów czy kosztów funkcjonowania urzędów). Jednak na ogół pozytywnie wpływały na funkcjonowanie urzędów, często wywołując niezamierzone, korzystne efekty. Często zwracano uwagę na pozytywną mobilizację pracowników, zmianę ich świadomości, na wprowadzenie do urzędu efektu „świeżości”. Poddziałanie 5.2.1 było silnym impulsem w kierunku zmiany kultury organizacyjnej wielu urzędów na bardziej „prokliencką” i „projakościową”.
- 5) Negatywne niezamierzone efekty były pochodną niewystarczającej wiedzy dotyczącej przedmiotu wdrożenia, np. zdarzało się, że nie zdawano sobie sprawy z kosztów utrzymania ISO (bariera trwałości), nie zawsze też wiedziano od kosztach związanych z utrzymaniem elektronicznego obiegu dokumentów.
- 6) Potrzebna jest zatem generalna „zmiana nastawienia” JST do oferowanych instrumentów wsparcia – z „wymuszanych” form doskonalenia na samodoskonalenie. Towarzyszyć temu powinno odchodzenie od myślenia w kategoriach „korzystania z okazji do uzyskania dofinansowania” do myślenia „jak wykorzystać dostępne środki publiczne w celu wzrostu jakości świadczenia usług publicznych”.

Opracowanie: