

Usługi publiczne w Polsce - model aktualny i pożądane kierunki rozwoju

Robert Chrabąszcz

Przesłanki interwencjonizmu państwowego:

- niedoskonałości mechanizmów gospodarki rynkowej skutkujące cyklicznymi kryzysami gospodarczymi,
- nieakceptowane społecznie nierówności,
- przekonanie o możliwości rozwiązywania problemów społecznych poprzez aktywność państwa i jego struktur,
- pozytywne efekty prowadzonych przez państwo polityk interwencjonistycznych,
- wzrost oczekiwań społecznych względem państwa,
- zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa),
- wzrost kompleksowości, policentryczności i nieprzewidywalności rzeczywistości społecznej,

Zjawiska te posiadają co najmniej trzy cechy wspólne:

- odzwierciedlają społeczne przekonanie o narastającej złożoności problemów społecznych, których rozwiązanie wykracza poza zdolności jednostek i ich zbiorowości,
- zdają się wskazywać, że potencjał do ich rozwiązania czy też łagodzenia ich społecznych skutków przynależy do państwa (nawet jeśli wiążą się z tym negatywne efekty uboczne),
- są one wyrazem narastającego przekonania o moralnej odpowiedzialności władzy publicznej za losy jednostek i ich zbiorowości

Standardy usług - definicje

- Standardy usług - wzorce świadczenia usług publicznych posiadające określone cechy lub nieprzekraczalne parametry, które można opisać lub zmierzyć. Standardy usług mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę
- Monitorowanie przestrzegania standardów usług publicznych – porównywanie parametrów świadczonych usług z obowiązującymi dla nich standardami
- Doskonalenie standardów usług publicznych – podwyższanie standardów świadczonych usług względem standardów wcześniej obowiązujących

System standardów usług publicznych

- Definicja - obowiązujące na określonym obszarze (np. kraju, regionu) zinstytucjonalizowane zasady i procedury monitorowania parametrów świadczonych usług, względem ustalonych wartości tych parametrów (standardów) oraz zgodnie z jasno określonym celem utworzenia tego systemu
- Najważniejsze charakterystyki systemów standardów:
 - standardy są przygotowywane dla zamkniętego katalogu usług publicznych (na przykład enumeratywnie określonych usług komunalnych)
 - parametry świadczonych usług są monitorowane i porównywane pod względem obowiązujących dla nich standardów
 - standardy dotyczą takich parametrów usług publicznych, które nie są sankcjonowane prawem wysokiej rangi (standardy obligatoryjne, wdrażane w drodze ustaw lub rozporządzeń) lub są wyższe od standardów obligatoryjnych
 - funkcjonowanie systemów standaryzacji usług polega na ciągłym rozwoju parametrów ich świadczenia, proponowana w KSRR formuła „docelowych wartości standardów” nie jest praktykowana

Czy należy określać docelowe wartości standardów?

- Wartość docelowa standardu \neq wartość docelowa wskaźnika dla celów strategii (target)
- Wartość docelowa standardu a obszary o zróżnicowanych warunkach przyrodniczych, ekonomicznych, społecznych
- Rozwiązania zagraniczne – nie docelowe wartości standardów a stałe podnoszenie parametrów usług
- Ustalanie standardów \neq wartość docelowa standardów

System Best Value w Wielkiej Brytanii

Przykładem ewolucyjnego podejścia do nowoczesnych metod pomiaru usług publicznych jest polityka władz centralnych Wielkiej Brytanii wobec samorządu lokalnego.

Wielka Brytania stosunkowo wcześnie uznała konieczność zmiany podejścia do funkcji samorządu lokalnego i stworzyła ramy organizacyjno-funkcjonalne dla pomiaru jakości usług publicznych.

System *Best Value* – polityka publiczna w prowadzoną wobec samorządów lokalnych przez brytyjski rząd Partii Pracy, w odpowiedzi na poprzednie działania Partii Konserwatywnej

- ❑ Wdrożenie zasady obowiązkowych przetargów konkurencyjnych, jako podstawy świadczenia usług publicznych przez samorząd lokalny, często wbrew jego woli.
- ❑ Preregulowanie systemu samorządowych przetargów konkurencyjnych, rozszerzając jego obowiązywanie na skalę przewyższającą nawet sytuację w sektorze prywatnym.
- ❑ Cele i wymagania rządu konserwatystów wobec samorządów lokalnych były dość proste: ogłoszenie przetargu, przyjęcie ofert i wybór wykonawcy.

Przymus kontraktacji usług publicznych rodził antagonizmy między władzami samorządowymi a sektorem prywatnym i prowadził do sytuacji, w której żaden z nich nie dostrzegał korzyści płynących z partnerstwa opartego na tych zasadach.

Procedura konkurencyjnych przetargów stawiała się celem samym w sobie, odwracając uwagę od samych usług dostarczanych społeczności lokalnej. System obowiązkowych przetargów konkurencyjnych został całkowicie zlikwidowany.

Władze samorządowe wypracowały responsywną i lokalnie zdeterminowaną metodę dostarczania usług w ramach centralnie zdefiniowanych ram systemowych.

System *Best Value* odróżniał od poprzednich obowiązkowych przetargów konkurencyjnych trzy elementy: wyniki organizacji, procesy w organizacji oraz relacja między wynikami a procesami.

- zasada 3E, zobowiązanie do stałego świadczenia usług w sposób ekonomiczny, wydajny i efektywny (economic, efficient, effective)
- zasada oceny świadczonych usług – władze lokalne muszą uzasadnić, że
 - ❑dokonały porównania jakości swoich usług z innymi dostawcami prywatnymi i publicznymi,
 - ❑skonsultowano je ze społecznością lokalną i biznesem,
 - ❑rozważyły możliwość konkurencji innych podmiotów w ich świadczeniu i odpowiednio uzasadniły, konstruując metodologię dostarczania (zasada 4C – compare, consult, consider, challenge)
 - ❑zasada audytu i pomiaru usług, wyrażająca ogólne przekonanie, że corocznie następować będzie redukcja kosztów i podnoszenie jakości świadczonych usług.

zasada interwencji rządu centralnego w przypadku nieosiągnięcia wskaźników *Best Value*, nagradzanie za sukcesy

Wskaźniki *Best Value* odnosiły się do czterech wymiarów rezultatów:

- cele strategiczne – dlaczego usługa istnieje i co dzięki niej jest osiągnięte
- rezultaty dostarczanych usług – czy świadczona usługa przyczynia się do osiągnięcia celów strategicznych
- jakość – jakość usług w aspekcie oczekiwań ich użytkowników
- sprawiedliwy dostęp – łatwość i równość dostępu do usług publicznych

Wskaźniki *Best Value* były corocznie ewaluowane przez ministerstwa i w razie konieczności zestaw był uzupełniany lub modyfikowany – jego okres obowiązywania pokrywał się z danym rokiem budżetowym (od kwietnia do marca kolejnego roku)

System *Best Value* przetrwał do 2008 r.

Zastąpiono go Krajowym Systemem wskaźników (*National Indicator Set*).
początkowo 198 wskaźników, głównie o charakterze jakościowym,
badających stopień zadowolenie odbiorców usług z ich jakości.

Corocznie część wskaźników (zwykle kilanaście) poddana jest
ogólnokrajowemu sondażowi (*Place Survey*), realizowanemu przez
samorząd lokalny.

W 2010 r. lista *National Indicator Set* obejmowała 170 pozycji. Każdy
samorząd lokalny zobowiązany jest do wyboru 35 wskaźników w ramach
Porozumień Lokalnych (*Local Area Agreement*)

Jakościowe dylematy pomiaru usług publicznych – system realizacji usług publicznych w Nowej Zelandii po 2008 r.

Głównymi czynnikami wpływającymi na poprawę jakości usług publicznych są:

- „obywatelski popyt” na daną usługę,
- cele władz samorządowych
- istniejące ramy prawno-regulacyjne.

Towarzyszy temu **potrzeba regularnej ewaluacji istniejących usług w aspekcie oczekiwań obywateli.**

Na poziomie operacyjnym oraz w aspekcie rozliczalności władze samorządowe dokonują pomiaru jakości kluczowych usług oraz raportują o ich stopniu realizacji.

Władze lokalne są odpowiedzialne za opracowanie odpowiednich mierników (wskaźników) realizacji usług.

Audytor Generalny ocenia ogólną przydatność proponowanych wskaźników pod kątem ich odzwierciedlenia realnego stanu jakości usług publicznych w poszczególnych obszarach,

Ustawa o samorządzie lokalnym postuluje, aby informacje wykorzystane w procesie przygotowywania długoterminowego planu świadczenia usług była adekwatne do oczekiwań, realistycznie odzwierciedlała możliwości samorządu i była zrozumiała dla tzw. nie-ekspertów.

Wszelkie dane dotyczące audytowania samorządowych usług publicznych są upubliczniane i poddawane debacie społecznej.

W Ogólnych Standardach Audytu stwierdza się, że ewidencjonowanie jakości usług publicznych dokonują się dwutorowo:

- 1) poprzez to jaką cieszą się opinią (okiem obywatela)
- 2) jaka jest ich jakość techniczna (okiem eksperta).

Wytyczne dla określania jakości usług publicznych akcentują, że prawidłowy pomiar usług zawiera zintegrowane podejście uwzględniające oba wspomniane wymiary i żaden z nich nie może być odrębnie traktowany, jako podstawa przyszłych działań.

Service Performance Index

Przyjęta w Nowej Zelandii metodologia wspierająca procesy decyzyjne władz lokalnych oraz ilustrująca i komunikująca nie-ekspertom informacje o poziomie świadczonych usług,

SPI jest ilorazem jakości oraz istotności danej usługi dla społeczności lokalnej – im jest on niższy, tym bardziej zasługujący na uwagę władz samorządowych. usługa postrzegana jako źle świadczona i równocześnie bardzo ważna, jest priorytetową dla przygotowywanego przez władze lokalne długookresowego planu realizacji usług.

Końcowy raport podsumowujący wszystkie fazy badania zostaje następnie przedstawiony radnym lokalnym, którzy wyposażają zarząd lokalny w kompetencje umożliwiające im przygotowanie i realizację długookresowego planu świadczenia usług publicznych, skonsultowanego z Audytorem Generalnym i zgodnego z zapisami ustawy o samorządzie lokalnym. SPI

Kategorie wspieranych usług

- Usługi edukacyjne i szkoleniowe
- Usługi medyczne
- Usługi komunikacyjne
- Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska
- Usługi kulturalne

Powiązanie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego

Cel główny: przedstawienie operacyjnej koncepcji systemu wdrażanego w związku z realizacją **krajowego systemu standaryzacji usług publicznych (KSSUP)**

Cele szczegółowe:

- określenie celów projektowanego systemu oraz identyfikacja oczekiwań względem niego
- opracowanie wstępnego katalogu usług publicznych oraz propozycji wskaźników ich pomiaru dla usług należących do każdej z pięciu kategorii usług
- określenie mechanizmów zarządzania krajowym systemem standaryzacji usług publicznych

Wyrównywanie a polaryzacja i dyfuzja

Cel polityki wyrównawczej w dziedzinie usług publicznych - ograniczanie dysproporcji w poziomie ich świadczenia w układach terytorialnych

punkt wyjścia - usługi strategiczne dla rozwoju

kryteria identyfikacji usług strategicznych:

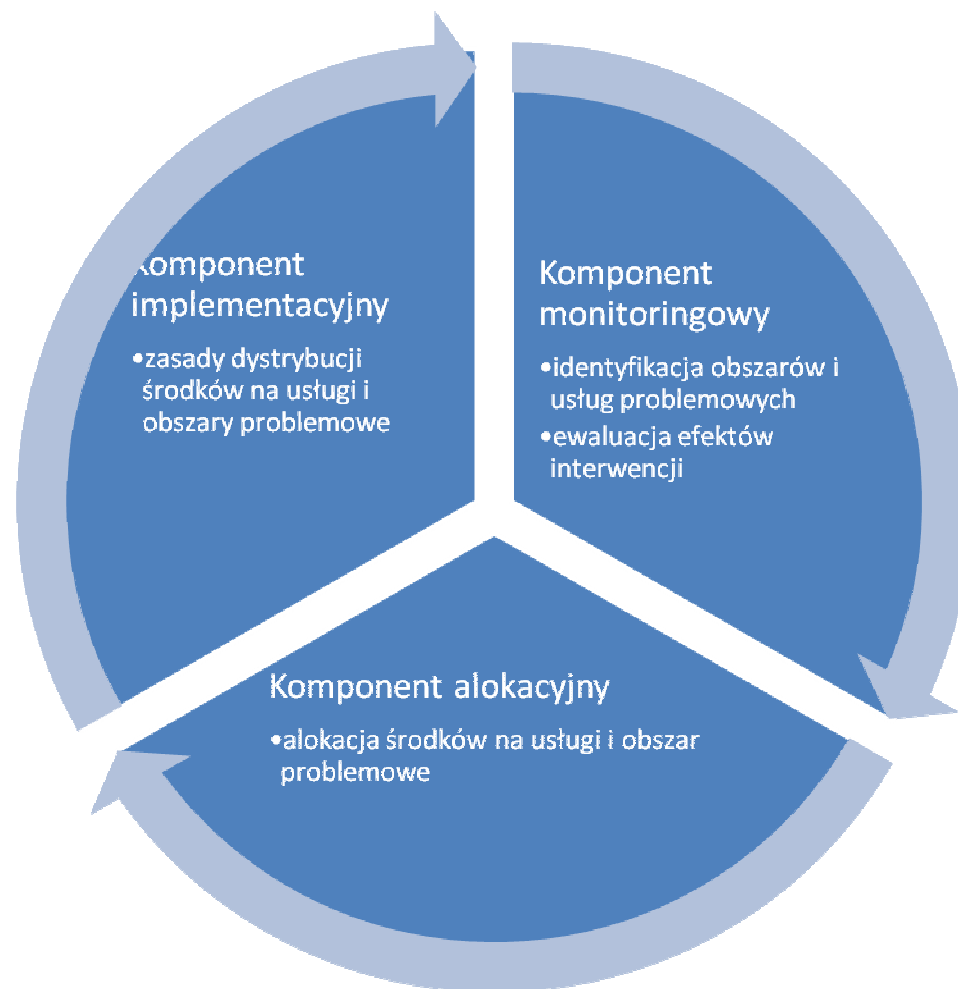
- mają znaczenie kluczowe dla rozwoju całego kraju (nie poszczególnych województw)
- są monitorowalne, tj. istnieje możliwość pomiaru ich parametrów w układach terytorialnych oraz są monitorowane tj. dostępne są wartości parametrów tych usług w układach terytorialnych
- istnieją dowody (wartości parametrów usług), potwierdzające, znaczne zróżnicowanie w poziomie świadczenia tych usług na obszarze całego kraju

Cel główny: Zwiększenie spójności wewnętrznej kraju, poprzez ograniczenie terytorialnych różnicowań w poziomie świadczenia usług publicznych warunkujących możliwości rozwojowe.

Cele uzupełniające:

- utworzenie systemu monitorowania usług publicznych, wykorzystywanego dla prowadzenia polityki spójności wewnętrznej kraju, w aspekcie świadczenia usług publicznych,
- zbudowanie obiektywnych zasad i kryteriów identyfikacji obszarów terytorialnych o najniższych wartościach parametrów świadczenia usług publicznych oraz uprawnionych do otrzymywania wsparcia w ramach KSRR
- stworzenie warunków dla implementacji polityki spójności, w aspekcie świadczenia usług publicznych, w sposób godzący postulaty subsydiarności, polityki opartej na dowodach i terytorialnego ukierunkowania interwencji.

Komponenty KSSUP



Komponent monitoringowy

Usługi publiczne (podstawowe) będą monitorowane na dwóch poziomach terytorialnych:

- poziom gminy (NTS 5)
- poziom powiatu (NTS 4)

Objęte pomiarem usługi publiczne będą charakteryzować następujące elementy opisu:

- nazwa usługi
- uzasadnienie wyboru usługi z punktu widzenia jej prorozwojowego znaczenia
- poziom terytorialny świadczenia usługi
- wskaźnik (lub wskaźniki) realizacji usługi
- poziom terytorialny mierzenia usługi
- źródło danych o wartości wskaźnika realizacji usługi
- termin i częstotliwość ogłaszania wartości wskaźnika realizacji usługi

Komponent implementacyjny

- Implementacja - na poziomie regionów, ale zgodnie z określonymi na poziomie centralnym zasadami realizacji interwencji
- Implementacja oparta o postulat trafności interwencji i subsydiarności decyzyjnej
- Wdrożenie mechanizmu orientacji na rezultaty (finansowania osiągniętych rezultatów)
- Warunkami funkcjonowania systemu zorientowanego na rezultaty są:
 - zamknięta i ograniczona liczba rodzajów rezultatów - celów interwencji
 - obiektywny i tani system monitorowania osiągnięcia rezultatów
- Subsydiarność w koncepcji orientacji na rezultaty - swoboda regionów i władz lokalnych w wyborze sposobów działania i produktów, które najlepiej posłużą zakładanym rezultatom, a nie jako dowolność w definiowaniu rezultatów interwencji i kierunków wydatkowania środków (usługi, jednostki terytorialne), które powinny być określane na poziomie centralnym

Przykładowe uzasadnienia dla usług edukacyjnych i szkoleniowych

- Strategia Rozwoju Kraju określa wartość docelową we wskaźniku „Odsetek dzieci zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym” na poziomie 35%
- Zgodnie z Raportem Polska 2030, w obszarze solidarności i spójności regionalnej należy upowszechnić opiekę przedszkolną na obszarach wiejskich i objąć nią w skali kraju 100% dzieci w wieku od 3 do 5 lat (obecnie 20% na wsi i 60% w miastach)

Przykładowe uzasadnienia dla usług edukacyjnych i szkoleniowych

- Sugeruje się prowadzenie działań wyrównawczych prowadzących do niwelowania różnic, szczególnie w matematyczno-przyrodniczej części egzaminów w szkołach podstawowych i gimnazjalnych, zgodnie z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy i deficytów, które w tym obszarze posiada Polska
- Postulat mówiący o poprawie wyników w dziedzinie nauk przyrodniczych i matematyki, tak aby Polska znalazła się pod tym względem wśród 10 najlepszych krajów OECD (według programu PISA)
- W wiejskich szkołach liczba uczniów przypadająca na jeden komputer jest dwukrotnie wyższa niż w szkołach w miastach

Przykładowe uzasadnienia dla usług komunikacyjnych

- Zgodnie ze „Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015” odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu na wsi zwiększył się z 19% w 2005 r. do 70% w 2015 r.
- Strategia Społeczeństwa Informacyjnego określa odsetek 20 podstawowych usług administracji publicznej dostępnych on-line w Polsce na 25% w porównaniu do średniej trzech najlepszych pod tym względem państw UE wynoszącej 95%
- Założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa postulują utworzenie systemu regularnych, szybkich regionalnych połączeń komunikacyjnych, łączących mniejsze miasta i obszary wiejskie z centrami rozwoju, umożliwiającymi dotarcie do tych centrów w czasie do 90 minut