

koncepcja realizacji przedsięwzięcia pn.

„BENCHMARKING USŁUG PUBLICZNYCH” 2022 - 2024

I. HISTORIA BENCHMARKINGU w SAMORZĄDACH

W 2011 r. Śląski Związek Gmin i Powiatów rozpoczął realizację projektu innowacyjnego zakładającego prowadzenie badań benchmarkingowych w samorządach. Celem, który przyświecał podejmowanym przez kolejne 10 lat działań było **podnoszenie jakości usług publicznych poprzez optymalizację funkcjonujących w jednostkach systemów zarządzania z uwzględnieniem benchmarkingu**. Zarówno badania porównawcze, jak i identyfikacja dobrych rozwiązań zmierzały przede wszystkim do usprawniania (poprawy jakości, skuteczności, efektywności i terminowości) realizowanych przez jednostki zadań publicznych. Benchmarking prowadzony w tej formule doskonale wpisał się w realizację obowiązku ustawowego – prowadzenia kontroli zarządczej, gdzie najważniejszym elementem jest system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowanie stopnia ich realizacji.

10-letni okres prowadzenia przedsięwzięcia pn. „**Benchmarking-Kontynuacja**” (wcześniej w postaci projektu współfinansowanego ze środków UE) przyniósł wymierne i wysoko oceniane efekty działań wśród samorządów biorących w nim udział, w postaci m.in.:

- 1) **dostępu** dla osób zarządzających procesami i usługami publicznymi w poszczególnych urzędach (kierownictwo wyższego szczebla) **do kompleksowych informacji** (w postaci raportów i danych zgromadzonych w narzędziu benchmarkingowym), prezentujących ich jednostki na tle innych, podobnych jednostek w ramach 3 grup porównawczych (miast na prawach powiatu, gmin i powiatów), które mogły być również wykorzystane dla celów udokumentowania spełnienia części standardów kontroli zarządczej;
- 2) możliwości inicjowania i dostępu do **badania ad hoc**, których formuła pozwala na relatywnie szybkie zebranie danych dot. zagadnień, które nie są objęte regularnym badaniem benchmarkingowym, a które okazują się w danym momencie istotne dla wnioskującego urzędu (np. poziom wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach, jakimi siłami jest realizowane dane zadanie). Dane zbierane w formule ad hoc – podobnie jak te z regularnego benchmarkingu – niejednokrotnie stanowiły tło dla podejmowanych decyzji (w oparciu o fakty zebrane w grupie zainteresowanych jednostek);
- 3) dostępu do **bazy ok. 50 dobrych praktyk** – rozwiązań zidentyfikowanych w urzędach – stosowanych w procesach poddanych analizie benchmarkingowej, z których istotną część udało się wdrożyć w całości lub części w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Dobre praktyki mają różny wymiar, zarówno organizacyjny (np. szybsze wydawanie dowodów rejestracyjnych),

finansowy (np. wdrożenie kompleksowego planu analizy kosztów funkcjonowania urzędu), jak i promocyjny (np. organizowanie jubileuszy pożycia małżeńskiego);

- 4) funkcjonowania **grupy** gminnych i powiatowych **koordynatorów benchmarkingu, ekspertów wspierających benchmarking oraz Grupy Innowacji Samorządowych** – gremiów gromadzących przedstawicieli kadry kierowniczej urzędów, ekspertów o wysokich kwalifikacjach, rozumiejących potrzebę prowadzenia badań i analiz oraz podejmowania decyzji w oparciu o konkretne dane i potrafiących wykorzystywać benchmarking zarówno dla celów kontroli zarządczej czy audytu, jak i bieżącej realizacji zadań w urzędach. Część z ww. osób bardzo aktywnie angażuje się w ciągłe poszukiwanie innowacji w skomplikowanym obszarze zarządzania jakością usług publicznych w ramach Grupy Innowacji Samorządowych, która stanowi platformę stwarzającą warunki dla poszukiwań nowych rozwiązań lub dostarczania gotowych narzędzi (dokumentów) do wykorzystania w jst.

Powyższe korzyści, jak i wielokrotnie podnoszone przez uczestników stanowisko chęci i potrzeby kontynuacji działań benchmarkingowych, doprowadziły do wypracowania przez Śląski Związek Gmin i Powiatów kolejnej, już czwartej, oferty udziału w przedsięwzięciu dot. benchmarkingu usług publicznych, skierowanej zarówno do dotychczasowych uczestników¹ jak i innych nowych zainteresowanych samorządów.

II. ZAŁOŻENIA PRZEDSIĘWZIĘCIA „BENCHMARKING USŁUG PUBLICZNYCH” NA LATA 2022-2024

Śląski Związek Gmin i Powiatów proponuje pozostawić w niezmienionej formie: cel (pkt 1), grupę docelową przedsięwzięcia (pkt 2), zasady realizacji badań ad hoc oraz współpracy grupy innowacji samorządowych (GIS) (pkt IV) oraz zasady finansowania przedsięwzięcia (pkt III).

Proponowane zmiany dotyczą zakresu i zasad prowadzenia regularnego benchmarkingu (pkt 4).

1. **Cel przedsięwzięcia:** podnoszenie jakości usług publicznych poprzez optymalizację funkcjonujących w jednostkach systemów zarządzania w wyniku wykorzystania benchmarkingu.
2. **Grupa docelowa:** urzędy gmin, urzędy miast na prawach powiatu oraz starostwa powiatowe.
3. **Okres na jaki zostanie zawarte porozumienie benchmarkingowe:** lata 2022-2024.
4. **Zakres i zasady prowadzenia regularnego benchmarkingu**

¹ Uczestnicy przedsięwzięcia pn. „Benchmarking-Kontynuacja 2019-2021”: miasta na prawach powiatu: Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Krosno, Lublin, Mysłowice, Ruda Śląska, Rzeszów, Tarnów, Tychy, Zabrze, Żory, gminy: Bieruń, Cieszyn, Czechowice-Dziedzice, Czeladź, Kochanowice, Konopiska, Miasteczko Śląskie, Miedźno, Nowy Targ, Pyskowice, Radlin, Wodzisław Śląski, Zbrostawice, powiaty: Opoczno, Piotrków Trybunalski, Radomsko, Sieradz, Wieruszów, Zduńska Wola. W sumie 35 jst.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom zgłaszanym przez koordynatorów benchmarkingu podczas cyklicznych spotkań podsumowujących, Śląski Związek Gmin i Powiatów przygotował propozycję obejmującą:

- 1) coroczny udział w minimum **4 badaniach tematycznych** w grupie benchmarkingowej (tzw. grupa regularnego benchmarkingu – działanie obligatoryjne dla wszystkich uczestników).

Ograniczenie zakresów tematycznych jest podyktowane świadomością, że liczba projektów i programów kierowanych do samorządów z roku na rok rośnie i należy zadbać, by projekt benchmarkingowy postrzegany był głównie jako korzyść, a nie obciążenie dla jego uczestników; takie podejście pozwoli skupić się na najbardziej „palących” problemach jst. Wybór procesów (zakresów tematycznych) do badania dokonywany będzie w ścisłej współpracy i porozumieniu z koordynatorami benchmarkingu, co stanowić będzie gwarancję trafności doboru. Ponadto niesłabnącym zainteresowaniem uczestników cieszą się badania ad hoc (opisane w pkt IV), które są prowadzone w roku dla ok. 10 zagadnień, więc faktyczne zaangażowanie urzędników w przedsięwzięcie istotnie wykracza poza obszary tematyczne zakontraktowane do obowiązkowych badań benchmarkingowych.

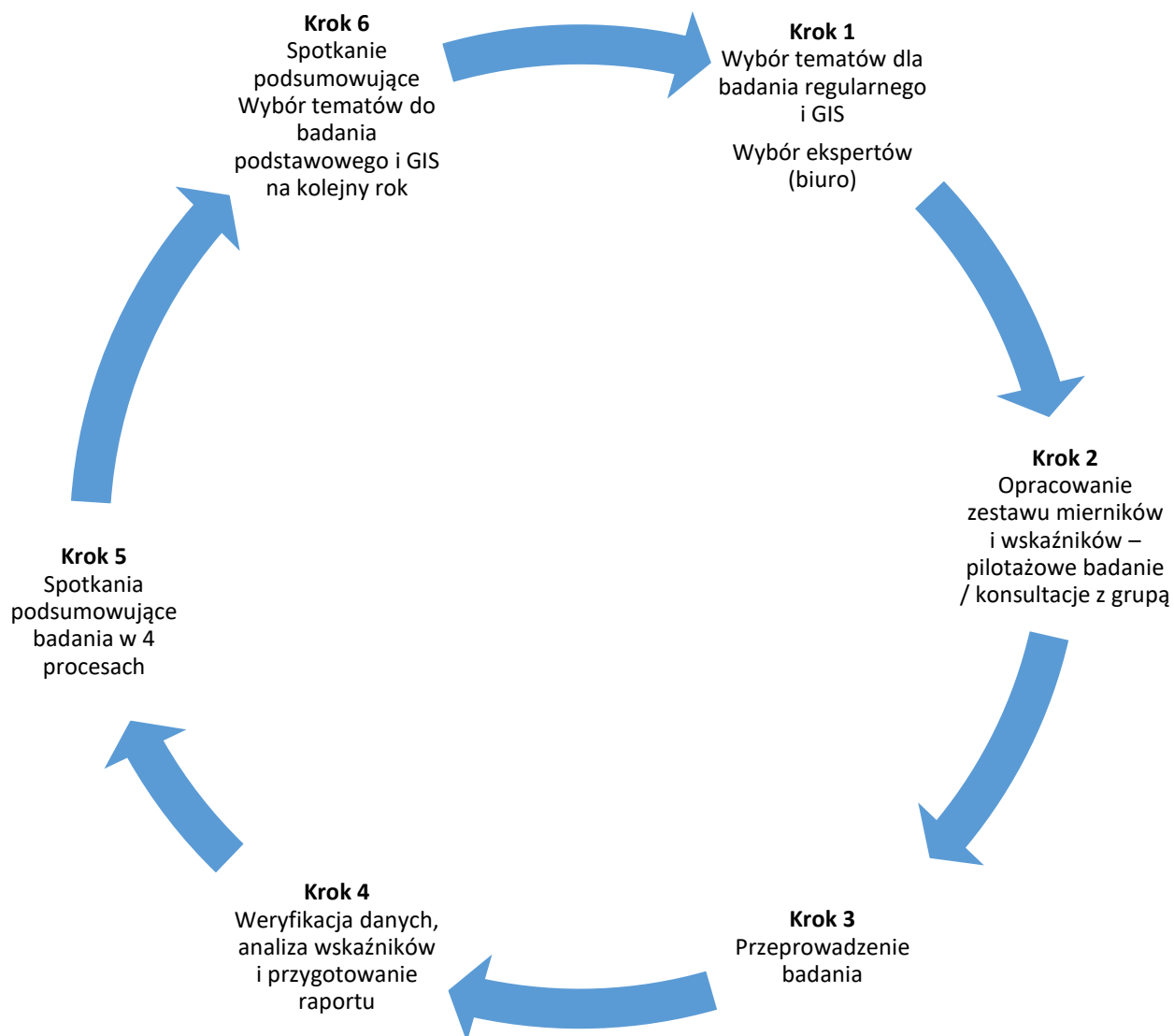
Opcja ta zakłada wzrost efektywności projektowania realizacji nowych zadań w samorządach poprzez wykorzystanie wiedzy ekspertów i współpracę z uczestnikami benchmarkingu. Przyjęto roczny cykl benchmarkingowy, w tym: każdorazowe wytypowanie 4 procesów, które zostaną objęte badaniem (przy wsparciu i ścisłej współpracy z koordynatorami benchmarkingu). Następnie wypracowanie zestawu wskaźników dla każdego z procesów, opcjonalne przeprowadzenie pilotażowego badania w gronie kilku jst wyrażających chęć udziału w pilotażu, doskonalenie podejścia, badanie docelowe i porównanie wyników.

W listopadzie 2021 r. grupa koordynatorów benchmarkingu w drodze dyskusji podczas spotkania podsumowującego cykl benchmarkingowy dokonała wyboru tematów do objęcia benchmarkingiem w 2022 r.:

1. zadania zleczone z zakresu administracji rządowej: gromadzenie i aktualizacja Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK);
2. zadania ustawowo zleczone jst – ze szczególnym uwzględnieniem poziomu dofinansowania;
3. inwestycje: proces opiniowania dokumentacji projektowych, realizacja inwestycji miejskich, realizacja remontów i inwestycji;
4. funkcjonowanie urzędu: e-usługi i cyfryzacja i/lub dostępność.

Dodatkowo grupie benchmarkingowej udostępnione zostaną materiały z przeprowadzonej analizy w obszarze finansów (w tym: analiza wskaźników budżetowych, struktura wydatków majątkowych i źródła ich finansowania, dofinansowanie zadań subwencjonowanych środkami własnymi).

Roczny cykl benchmarkingu 2022-2024 dla każdego z 4 procesów (zakresów tematycznych)



W końcówce roku poprzedzającego cykl badawczy, w porozumieniu z koordynatorami, określone zostaną zakresy tematyczne badań. Główny nacisk położony zostanie na nowe zadania samorządów oraz zakresy tematyczne dot. sfery finansowania usług publicznych lub w których

następuje istotna zmiana przepisów prawa. Następnie eksperci na bazie swoich doświadczeń (w tym np. we współpracy z przedstawicielami grupy benchmarkingowej lub w oparciu o doświadczenia innych samorządów) opracują dla wybranych tematów rekomendowany przebieg procesu (z wzorami dokumentów jeżeli to uzasadnione) oraz zestaw mierników i wskaźników. W I półroczu przeprowadzone zostaną badania pilotażowe i ewentualnie spotkania z pracownikami odpowiedzialnymi za zarządzanie i realizację zadań. Eksperti zaprezentują rekomendowane podejście i zbiorą informację zwrotną od pracowników samorządowych. Na początku II półroczu przeprowadzone zostanie właściwe badanie zwieńczone spotkaniem podsumowującym (przełom III i IV kwartału). Jeśli analiza danego procesu stworzy taką możliwość, spotkanie wzbogacone zostanie o prezentację ciekawych rozwiązań stosowanych w samorządach w analizowanym temacie. Z założenia dany proces zostanie poddany badaniu tylko jeden raz (badania nie będą mieć charakteru cyklicznego), za wyjątkiem sytuacji gdy zestaw wskaźników będzie wymagał znaczącej korekty, która mogłaby mieć wpływ na etap wnioskowania na podstawie zebranych danych i uzyskanych wskaźników lub na wniosek uczestników przedsięwzięcia.

- 2) udział w badaniach ad hoc oraz w Grupie Innowacji Samorządowych (fakultatywny udział uczestników). Działania te skupiać będą jednostki zainteresowane szybkim pozyskiwaniem danych dot. wybranych zagadnień w ramach jednostek uczestniczących w benchmarkingu (badania ad hoc) oraz osoby zainteresowane dalszym poszukiwaniem innowacji w obszarze zarządzania jakością usług publicznych, kontroli zarządczej, w tym analizy ryzyka, próby zidentyfikowania i opisanie ryzyk związanych z realizacją zadań własnych gminy, powiatu i zleconych z zakresu administracji rządowej lub na podstawie zawartych porozumień, itp.
- 3) udział koordynatorów i zastępców koordynatorów w spotkaniu podsumowującym roczny cykl benchmarkingowy, podczas którego omówione zostaną efekty działań przeprowadzonych w danym roku oraz podjęte będą decyzje dot. działań przyszłorocznych. Spotkanie to wzbogacone zostanie o komponent szkoleniowo – warsztatowy, który ma na celu rozwój niezbędnych do wykonywania zadań koordynatora kompetencji miękkich.

III. FINANSOWANIE PRZEDSIĘWZIĘCIA „BENCHMARKING USŁUG PUBLICZNYCH” NA LATA 2022-2024

Proponuje się, aby przedsięwzięcie było finansowane na dotychczasowych zasadach, tj. zasadnicza część kosztów (m.in. zatrudnienie moderatora benchmarkingu i ekspertów tematycznych) byłaby pokrywana przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, natomiast do kosztów obciążających urzędy należałyby jedynie koszty:

- 1) dojazdu na spotkania odbywające się na terenie woj. śląskiego (przy założeniu formuły spotkań stacjonarnych),
- 2) noclegów i wyżywienia podczas corocznych 3-dniowych spotkań podsumowujących roczny cykl benchmarkingowy i podnoszących kompetencje koordynatorów,

- 3) w przypadku urzędów – gospodarzy poszczególnych spotkań, tj. spotkań wymiany dobrych praktyk, spotkań Grupy Innowacji Samorządowych – koszty udostępnienia sali oraz drobnego poczęstunku dla uczestników (przy założeniu formuły spotkań stacjonarnych).

IV. BADANIA AD HOC I GRUPA INNOWACJI SAMORZĄDOWYCH

Formuła badań **ad hoc** różni się od tej stosowanej w regularnych badaniach benchmarkingowych. Podstawową cechą badań ad hoc jest dobrowolność udziału zainteresowanych jednostek w ramach grupy benchmarkingowej (w odróżnieniu od regularnych badań, gdzie udostępnienie danych jest obligatoryjne), a także możliwość zebrania danych, w stosunkowo krótkim czasie. Do zadań inicjatora przeprowadzenia badania ad hoc należy określenie celu, zakresu, mierników i ewentualnie wskaźników, sporządzenie zbiorczego zestawiania danych, a także opracowanie raportu końcowego z wnioskami z badania (według ustalonego wzoru). Związek z kolei zajmuje się zbieraniem danych od zainteresowanych jednostek, weryfikacją raportu końcowego i jego udostępnieniem jednostkom, które wzięły udział w badaniu.

Podczas spotkań **Grupy Innowacji Samorządowych** omawiane i analizowane będą tematy istotne z punktu widzenia podnoszenia jakości usług publicznych zapewnianych przez samorząd lokalny, a także dodatkowe zagadnienia zgłaszane przez uczestników przedsięwzięcia. W tym nurcie będą mogły być również realizowane dalsze prace nad rozwojem innowacji lub inne, np. związane z podejmowanymi dotychczas, a nieukończonymi działaniami. Wśród przykładowych efektów dotychczasowych prac Grupy Innowacji Samorządowych można wymienić: Narzędzie Oceny Systemu Efektywnej Kontroli (NOSEK), zestaw wskaźników do monitorowania smart city, wzorcową Procedurę zgłaszania przypadków nieprawidłowości oraz ochrony osób dokonujących zgłoszeń (sygnalistów).

W 2022 r. przedmiotem prac Grupy Innowacji Samorządowych będzie m.in. wypracowanie metodologii analizy i wykorzystania danych zawartych w Systemie Monitorowania Usług Publicznych (SMUP) w obszarze oświaty.

Opracowanie: biuro ŚZGiP

Kontakt: Katarzyna Kamieniobrodzka-Bartosik, adres e-mail: kkamieniobrodzka@silesia.org.pl,
tel. 32 609 03 55