

Ocena efektywności realizacji usług

Ewa Rościszewska


FISE➤

Ocena efektywności realizacji usług

FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych
www.fise.org.pl

Autor: Ewa Rościszewska

Korekta: Dąbrowka Mirońska

Opracowanie graficzne i skład: Agencja 

Druk: Chromapress

ISBN 978-83-61979-46-8

Warszawa 2015

Tekst publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL). Pewne prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie tekstu zgodnie z licencją pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów i FISE jako właścicieli praw do tekstu. Pełna treść licencji: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/legalcode>.

Publikacja z cyklu „Spółdzielczość socjalna w realizacji usług użyteczności publicznej. ABC spółdzielczości socjalnej” powstała w ramach projektu „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Publikacja bezpłatna.

Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym z certyfikatem FSC.

Spis treści

1. Wprowadzenie	2
2. Dlaczego ważne jest ocenianie realizacji usług?	5
3. Jak oceniać?	7
3.1 Po pierwsze – diagnoza	10
3.2 Po drugie – standardy i kryteria	10
3.3 Po trzecie – rozliczenia	11
3.4 Po czwarte, a właściwie po pierwsze – partycypacja	13
3.5 O czym jeszcze warto pamiętać?	15
3.6 Co zlecają samorządy i jak oceniają jakość?	16
4. Mierzenie korzyści społecznej	20
5. Podsumowanie	25

1. Wprowadzenie

Coraz więcej mówi się o tym, jak ważne jest uwzględnianie przez administrację podmiotów społecznych w zlecaniu zadań. Niektórzy nazywają to społecznie odpowiedzialnym zlecaniem zadań¹. Komisja Europejska wydała odpowiednie dyrektywy, do polskiego prawa wprowadzono klauzule społeczne pozwalające do realizacji zamówienia publicznego zatrudniać osoby, które mają utrudniony dostęp do rynku pracy². Wyliczajmy dalej: powstał Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, pod auspicjami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wypracowano Wytyczne dotyczące standardów współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej, coraz więcej samorządów uwzględnia podmioty społeczne w swoich strategiach rozwoju. Jednak, pomimo tak dużego wysiłku wkładanego w nadanie inercji temu trendowi, autorzy licznych publikacji na ten temat wskazują, że trzeba pokonać jeszcze wiele przeszkód, żeby spo-

łecznie odpowiedzialne zlecenie zadań było chętnie i często stosowane przez samorządy.

Podstawowe bariery są pochodną obecnego stanu prawnego. Jak sygnalizuje portal wartowiedziec.pl, „możliwość wprowadzenia preferencji dla spółdzielni socjalnych działających lokalnie lub zatrudniających osoby wykluczone społecznie z terenu danej jednostki na etapie konstruowania warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów oceny ofert budzi wątpliwości w kontekście zasady równego traktowania wykonawców. Zarówno art. 22, jak i art. 29 ustawy Prawo zamówień publicznych nie wiążą preferencji dla wykonawców z obszarem ich działania. (...) pomimo wielu apeli środowisk samorządowych, zamówienia *in house*³ dotychczas nie zostały wprost uregulowane w polskim

¹ T. Schimanek, *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych*, FISE, 2014.

² Art. 29 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

³ Możliwość powierzania spółdzielniom socjalnym zadań o charakterze użyteczności społecznej bez konieczności stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w sytuacji, gdy członkami spółdzielni socjalnej są wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego (a więc sprawują pełną kontrolę nad spółdzielnią), a spółdzielnia wykonuje działalność w zasadniczej części na rzecz tych jednostek.

prawie. Bez jednoznacznego uregulowania tej kwestii można spodziewać się, że jednostki samorządu terytorialnego z obawy przed zarzutami o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie będą korzystały z tej formy realizacji zadań. (...) Samorzady powinny jednak otrzymać przysłowiową marchewkę w postaci jasnych przepisów prawa, która pozwoli na planowanie i wdrażanie pewnych rozwiązań bez ryzyka, że w przyszłości ktoś zarzuci im łamanie przepisów prawa⁴.

Ujednoczenie powyższych kwestii jest bardzo ważne, przy czym trzeba powiedzieć, że nawet w obecnych warunkach prawnych jest już możliwe uwzględnianie takich preferencji. Coraz częściej można spotkać samorzady stosujące zarówno klauzule społeczne, jak i zamówienia *in house*. Można wysnuć więc wniosek, że podstawowa przeszkoda leży w sposobie myślenia zarówno urzędników, jak i instytucji kontrolujących gospodarowanie publicznymi środkami.

Wydaje się, że dla urzędów odpowiedzialnych za zlecenie zadań oraz dla organów kontroli ważnym argumentem za prospołecznym podejściem do zamówień publicznych byłoby uwzględnianie wszystkich jego korzyści. Poza dotychczas stosowaną, łatwo mierzalną oceną efektu realizacji zlecenia niezbędne byłoby również sprawdzanie

i szacowanie społecznych, zarówno krótko-, jak i długofalowych skutków dla gminy, dla powiatu, dla kraju. Ta niemożność oceny efektów realizacji usługi „czarno na białym”, wyliczenia ekonomicznych skutków wszystkich aspektów społecznie odpowiedzialnego zlecenia usług przez samorząd jest jedną z przyczyn braku popularności takiego rozwiązania. Samorzady skarżą się na niedosyt narzędzi pozwalających mierzyć całościową efektywność usług realizowanych przez podmioty społeczne: organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne czy spółki non-profit. Bardzo dobrą odpowiedzią na ten problem jest niedawno powstały portal **www.zleceniezadan.pl**, prezentujący model kontraktowania usług społecznych, stworzony w oparciu o doświadczenia siedemnastu samorządów, wspierany przez doradców, osoby posiadające doświadczenie we współpracy z samorządem oraz organizacjami pozarządowymi. To bardzo przydatne narzędzie umożliwiające:

- podejmowanie decyzji o zmianie sposobu realizacji usługi na podstawie obiektywnych kryteriów,
- przeprowadzenie zmiany w kontrolowanych warunkach, uwzględniając ryzyka, na podstawie czytelnej instrukcji zgodnej z literą prawa,
- wzmacnianie potencjału NGO, które mogą być realizatorami usług publicznych,

⁴ Zob. <http://wartowiedziec.org/index.php/polityka-spoleczna/prawo-i-zarzadzanie/24422-spodzielnie-socjalne-prawo-zamowie-publicznych-nie-nad>.

- skuteczny monitoring i ocenę jakości wykonywania usług publicznych w formie kontraktowania. publikacją, starałam się cały czas mieć w pamięci i brać pod uwagę optykę tego wójta i jego społeczności.

Model Kontraktowania Usług Społecznych (MKUS) jest narzędziem uniwersalnym możliwym do zastosowania w różnorodnych zadaniach publicznych.

Wydaje się oczywiste, że zlecenie zadań podmiotom społecznym stałoby się częstszą praktyką, gdyby urzędnicy, dysponując odpowiednimi narzędziami, byli w stanie policzyć wszystkie korzyści, mogli przedstawić je organom nadzorującym finanse publiczne, a te z kolei w swojej praktyce brałyby je pod uwagę.

Celem tej publikacji jest przybliżenie kwestii oceny realizacji zleczanych usług i pokazanie przykładów.

Niech zakończeniem wstępu będzie uwaga natury językowej. W prezentowanym tekście pojawia się wiele słów i pojęć używanych w publikacjach oraz w oficjalnych sytuacjach, np. podczas konferencji czy rozmów prowadzonych w urzędach. Diagnoza, ewaluacja, strategia, monitoring, standardy, kryteria – wyrazy te tworzą rodzaj zawodowego żargonu, którym posługują się specjaliści. Jak powiedział mi ostatnio pewien wójt: „Po co takie wielkie słowa? My jesteśmy małą wiejską gminą, my się tu wszyscy znamy i normalnie ze sobą rozmawiamy”. Pracując nad niniejszą

2. Dlaczego ważne jest ocenianie realizacji usług?

Świadczenie usług publicznych to jeden z głównych powodów powoływania samorządu terytorialnego, który należy rozumieć jako wspólnotę mieszkańców, a nie jedynie jako władzę lokalną. Usługi te wpływają na jakość życia mieszkańców (...). Ważnym zadaniem dla każdej jednostki samorządu terytorialnego powinno być zapewnienie ich jak najwyższej jakości. Osiągnięcie wysokiej jakości usług wymaga odpowiedniego nastawienia na zaspokajanie potrzeb klienta, dbałości o jego satysfakcję, ustalenia właściwego standardu wykonywanych usług, szybkiego reagowania na uwagi i opinie klientów⁵.

Konieczność dbałości o jakość usług świadczonych przez urząd jest coraz częściej dostrzegana. Na nią kierowane są środki unijne (POKL, Działanie 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, którego celem jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityki programów o zasięgu regionalnym i lokalnym). Nad jakością tych usług pochyla się Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, powołując Zespół do spraw Wzmocnienia Potencjału Administracji

Samorządowej, który zajmuje się monitorowaniem realizacji Działania 5.2. Na ten temat powstają także liczne publikacje i opracowania. W jednym z tekstów wydanych przez Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego czytamy: „Satysfakcja klienta i jej mierzenie są tematem dyskusji instytucji europejskich, takich jak EUPAN (European Union Public Administration Network), ale także są elementem wymagań normy ISO 9001:2008. Norma ISO 9001 należy do rodziny norm ISO serii 9000, które są uznawane na świecie za standardy wyznaczające sposób działania przedsiębiorstwa. Dotyczy ona obszaru zarządzania jakością i odnosi się do procesów decydujących o wytworzeniu produktu albo usługi, jakich

⁵ I. Markowicz, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 26, Uniwersytet Szczeciński. Zob. http://wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip26-2012/SiP-26-261.pdf.

dostarcza swoim klientom przedsiębiorstwo. Określa zasady systematycznego zarządzania poszczególnymi procesami w tym celu, aby uzyskać pewność, że potrzeby i oczekiwania klientów są spełnione. Standard ten odnosi się do każdego rodzaju produkcji bądź świadczenia usług powstających w wyniku jakichkolwiek procesów, w dowolnym miejscu na świecie”⁶. To, że pomiar i ocena jakości świadczeń są kluczowym elementem zarządzania przedsiębiorstwami, wiadomo od dłuższego czasu. Stosunkowo niedawno wszakże administracja publiczna zaczęła przejmować rozwiązania z dziedziny biznesu, np. wprowadzając normy ISO.

Truizmem jest stwierdzenie, że każdy usługodawca powinien dążyć do jak najwyższej jakości świadczonych usług. Samorząd różni się tu od innych tylko tym, że powinien brać pod uwagę znacznie szerszy kontekst realizacji usługi – mieć na względzie dobro całej społeczności, i to w dłuższej perspektywie, a nie tylko kwestie czysto ekonomiczne, czyli świadczenie usług za jak najniższą cenę, na co obecnie nastawione są prawo i organy kontroli.

W Polsce nieunikniony wydaje się trend dający się zaobserwować w krajach zachodnich. Kryzys ekonomiczny na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia wymusił cięcia budżetowe administracji publicznej. Zaczę-

to przyglądać się uważnie zarządzaniu, szukając możliwości zwiększenia efektywności działania. Równocześnie rosły oczekiwania społeczne co do jakości usług świadczonych przez władze rządowe i samorządowe.

W wielu krajach rozpoczęto reformowanie zarządzania instytucji publicznych w kierunku większej skuteczności i odpowiedzialności. Polskę na szczęście (a w tym kontekście może niestety?) kryzys ominął. Administracja nie została zmuszona do reformy zarządzania, jednak i u nas oczekiwania społeczne co do jakości usług są i będą coraz większe. Warto więc profesjonalizować usługi, przyglądać się bacznie ich jakości, wyznaczać standardy.

⁶ Ibidem.

3. Jak oceniać?

Jak zatem rozliczać usługodawców? Jak mierzyć realizację? Na czym się skupiać?

Wzajemne relacje

Na początek warto wspomnieć o czymś, o czym rzadko się mówi i pisze, a co często determinuje sposób realizacji usług. Otóż niezwykle istotne są wzajemne relacje administracji i podmiotu realizującego usługę, podejście urzędników do wykonawcy usług, otwartość na jego doświadczenie, know-how, traktowanie go jak partnera, a nie „najemnika”, elastyczność, chęć wspólnego reagowania w przypadkach kryzysowych – wszystkie te nieuchwytnie kwestie, które trudno wpisać w regulamin, a które powodują, że usługi ewoluują (lub nie) i nabierają jakości (lub nie).

Po otrzymaniu zlecenia wykonawca staje się partnerem we wspólnej pracy nad realizacją naszego zadania – mówi Katarzyna Stec z gdyńskiego MOPS-u ⁷.

⁷ Wszystkie wypowiedzi Katarzyny Stec pochodzą z wywiadu przeprowadzonego przez autorkę w sierpniu 2015 r.

Przykład gdyńskiego MOPS-u będzie w tym rozdziale często przywoływany, głównie ze względu na to, że proces standaryzacji usług opiekuńczych był prekursorskim przedsięwzięciem, został dość dobrze opisany⁸, a jego uczestnicy chętnie dzielą się doświadczeniem. Nie oznacza to wcale, że w Polsce nie można znaleźć innych bardzo pozytywnych przykładów. Jednak na tę skalę i z taką otwartością to właśnie w Gdyni standaryzacja została przeprowadzona w sposób do tej pory u nas niespotykany. Pozostaje mieć nadzieję, że szybko znajdą się naśladowcy.

Kryteria/wskaźniki

Trudno ustalić jeden zestaw kryteriów dla wszystkich zadań publicznych. Zdarzają się proste działania, dla których istnieje zero-

⁸ Opis procesu standaryzacji usług opiekuńczych przez MOPS w Gdyni znaleźć można m.in. w bazie dobrych praktyk partycypacji FISE (<http://partycypacja.fise.org.pl/x/828508>), na stronie <http://partycypacjaobywatelska.pl/przyklad/ustalanie-kryteriow-jakosci-uslug-opiekunczych-w-gdyni/> oraz w publikacji K. Cibora, *Standardy usług społecznych. Cele, korzyści, przykłady*, FISE, 2015.

jedynkowe kryterium: zadanie wykonane/zadanie niewykonane. Najczęściej jednak są to przedsięwzięcia dużo bardziej skomplikowane, rozłożone w czasie, dotyczące często subtelnych i delikatnych kwestii; żeby więc rzetelnie je ocenić, trzeba włożyć w to więcej pracy. W takim wypadku kryteria powinny zostać wypracowane dla każdej usługi lub zespołu zadań osobno. Niezwykle ważna i pomocna jest tu praca zespołowa (więcej na ten temat w rozdziale *Po czwarte, a właściwie po pierwsze – partycypacja*). Drugą istotną kwestią – w przypadku usług wykonywanych stale – jest ciągłość pomiaru jakości usługi, ponieważ często dopiero po latach można zobaczyć efekt działań. Kolejnym ważnym aspektem jest wypracowanie kryteriów skutkujące takim zestawem wskaźników, do których stosunkowo łatwo będzie zebrać dane. Chodzi o to, żeby nie stworzyć jakiegoś barokowego systemu oceny jakości, generującego koszty, czas i energię osób kontrolujących.

Na czym więc oprzeć wskaźniki jakości? W nowoczesnych systemach zarządzania przyjmuje się ocenianie zadania pod kątem trzech aspektów⁹:

1. Oszczędności, czyli optymalnego wykorzystania zasobów dla określonego działania. Istotne tu będą następujące kwestie:

⁹ J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mierzenie Ilości i Jakości Usług Publicznych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2004. Zob. http://www.dobrepraktyki.pl/zalaczniki/mierzenie_jakosci.pdf.

- W jakiej mierze środki niezbędne do wykonania określonego zadania są nabywane w najlepszej cenie i w jakiej mierze są to właściwe środki?
 - W jakim stosunku do budżetu pozostają rzeczywiste wydatki?
 - W jakiej mierze wszystkie środki są wykorzystywane?
 - Czy personel często pozostaje bez zajęcia, czy też jest w pełni wykorzystywany?
 - Czy wykorzystujemy optymalną mieszankę nakładów (np. czy nie należałoby zatrudnić mniej pracowników i wydać więcej pieniędzy na komputery?
2. Wydajności, czyli optymalnego sposobu osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. W tym przypadku należy odpowiedzieć sobie na pytania takie, jak te:
- Czy zakładane rezultaty były realistyczne i czy zostały sformułowane w taki sposób, aby można było na nich oprzeć działania?
 - Czy projekt można było zrealizować w inny sposób, który spowodowałby zmniejszenie kosztów?
 - Czy stosowane metody działania są najbardziej racjonalne?
 - Czy istnieją jakieś „wąskie gardła”, których należałoby uniknąć?
 - Czy występuje niepotrzebne nakładanie się zakresu obowiązków?

- Czy poszczególne podmioty dobrze współpracują w dążeniu do wspólnego celu?
 - Czy istnieją jakieś bodźce dla personelu, skłaniające do zmniejszania kosztów i do właściwego wykonania prac?
3. Skuteczności, czyli wartości nadanej związkowi pomiędzy działaniem a jego rezultatem (wynikiem). Tu pytamy o następujące kwestie:
- Czy osiągnęliśmy zakładany rezultat przy rozsądnych kosztach i w wyznaczonym terminie?
 - Czy poprawnie zdefiniowaliśmy grupę, do której skierowana jest usługa?
 - Czy obywatele korzystają z usługi?
 - Czy są z niej zadowoleni?
 - W jakim zakresie usługa zaspokaja potrzeby grupy, której dotyczy?

Te trzy grupy pytań mogą być przydatne przy pracy na szczegółowymi kryteriami dla wybranych usług. Pomocne mogą być też szczegółowe wskaźniki dla wybranych usług publicznych zaproponowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową¹⁰.

Jak traktować podmioty społeczne?

Zlecenie realizacji usług podmiotom społecznym jest na pewno trudniejsze dla urzędu niż

w przypadku kontraktu z klasycznym przedsiębiorstwem. Klauzule społeczne pozwalają na zatrudnianie podmiotów społecznych na preferencyjnych zasadach. Jednak w tym miejscu preferencje powinny się kończyć. Zlecenie usług np. spółdzielni socjalnej zatrudniającej osoby z upośledzeniem umysłowym nie może oznaczać, że realizowana przez nią usługa jest niepełnowartościowa.

Nie możemy stosować taryfy ulgowej w kwestii jakości. Tylko pozornie byłoby to korzystne dla podmiotu ekonomii społecznej. Przecież zawsze jest druga strona, która byłaby poszkodowana w wyniku ulgowego traktowania wykonawcy. Ponadto długofalowo musimy budować w przedsiębiorstwach społecznych przekonanie, że utrzymają się na rynku tylko wtedy, gdy będą oferowały wysoką jakość produktów i usług. Jeśli zdarzało się, że zleciliśmy jakiemuś podmiotowi społecznemu wykonanie usługi, a on źle wywiązał się z zamówienia, to tego błędu już nie powtarzamy. Owszem, spółdzielni trudniej jest wytworzyć pełnowartościowy produkt z powodu zatrudniania osób z problemami i dysfunkcjami, ale po to jest subwencjonowana i wspierana na różne sposoby, żeby te bariery likwidować wewnątrz. To, co wychodzi na zewnątrz, musi być pełnostandardowe. Inaczej taki podmiot nie utrzyma się na rynku¹¹.

– Michał Guć

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Na podstawie wywiadu przeprowadzonego przez autorkę w sierpniu 2015 r.

Osobną kwestią jest trudność oceny jakości usług wykonywanych przez spółdzielnię socjalną osób prawnych, w której jednym z członków jest urząd, czyli zlecający. W takim przypadku tym bardziej urząd powinien zadbać o jawność i partycypacyjne ustalenie kryteriów i monitorowanie realizacji usług. W przeciwnym razie może być narażony na pomówienia o brak obiektywizmu i stronniczość.

3.1 Po pierwsze – diagnoza

Jak już powszechnie (przynajmniej w teorii) wiadomo, na początku zawsze powinna być wypracowana diagnoza. Tak jest np. przy pracy nad strategiami – urzędy coraz częściej mają z nią do czynienia:

Diagnozowanie problemów społecznych jest podstawą każdego działania służącego rozwiązywaniu problemów ludzi, a co za tym idzie – lepszemu zaspokajaniu ich potrzeb i poprawie jakości ich życia¹².

W przypadku zlecenia usług diagnoza może być połączona z wypracowywaniem standardów, jednak nie można jej pominąć, jest warunkiem koniecznym. Żeby dobrze wywiązywać się z zadania świadczenia usług publicznych, trzeba sprawdzić, jak jest, zrobić

stopklatkę, zapytać wszystkich zainteresowanych, jak dana sytuacja czy dany problem wyglądają z ich punktu widzenia.

3.2 Po drugie – standardy i kryteria

Udzielając zamówienia, urząd musi zadbać o bardzo jasne kryteria i standardy. Standaryzacja usług jest ważnym krokiem do ich odpowiedzialnego zlecenia. Umożliwia stawianie wykonawcy szczegółowych wymagań, a także pozwala właściwie monitorować i ocenić realizację usługi. Wszystkie strony: i urząd jako zleceniodawca, i podmiot społeczny jako wykonawca, i odbiorcy usług mają pełną świadomość, czego mogą i powinni się spodziewać, w jaki sposób działać. W Polsce taka standaryzacja w praktyce odbywa się na etapie tworzenia specyfikacji zamówienia. Urzędnicy określają standard usług, zanim go zlecą. Na przykład MOPS w Gdyni do określania kryteriów jakości i standardów usług opiekuńczych zaprosił przedstawicieli wszystkich grup zainteresowanych i zaangażowanych w działanie: seniorów i członków ich rodzin jako odbiorców usług, opiekunki świadczące usługi i wolontariuszy, pracowników socjalnych i koordynatorów usług, a także osoby decyzyjne – przedstawicieli władz miasta i kierownictwa MOPS-u jako zlecających świadczenie usług oraz kierownictwo podmiotów realizujących usługi. Przyniosło to bardzo ciekawe efekty i pozwoliło na kompleksowe poznanie oczekiwań wszystkich stron.

¹² T. Schimanek, *Diagnozowanie problemów społecznych*, FISE, 2015. Zob. http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2015_4.pdf.

To nie było tak, że ktoś siadł i wszystko sam czy w zespole wymyślił. To ludzie, którzy na co dzień w różny sposób doświadczają funkcjonowania usług opiekuńczych, powiedzili nam, co jest dla nich ważne w tych usługach i co oznacza usługa dobrej jakości¹³.

Standaryzacja jest więc ważna i potrzebna, ale nawet jeśli nie ma możliwości przeprowadzenia całego procesu (który trwa długo, jest żmudny, wymaga zaangażowania urzędu ponad normę – i finansowego, i czasowego – oraz dużego wysiłku ze strony uczestników), warto pomyśleć przynajmniej o poszerzeniu grona podmiotów zajmujących się określaniem kryteriów oceny realizacji usługi.

W małych gminach w wielu przypadkach nie są konieczne bardzo rozbudowane działania, jednak niezbędne jest sprawdzenie oczekiwań zainteresowanych – jeśli to możliwe, zarówno tych świadczących usługę, jak i jej odbiorców – a potem zderzenie z możliwościami urzędu. Oczywiście urząd zawsze może powiedzieć: chcielibyśmy, ale nie mamy możliwości. Taka postawa jednak nie buduje społecznego zaufania i nie poprawia jakości działania, raczej „zwija”, niż rozwija. Zakładając więc otwartość urzędu, chęć zmiany na lepsze, o czym była mowa na początku tego rozdziału, można przewidywać, że wspólny namysł nad standardami da szansę na pojawienie się nowych możliwości.

¹³ Katarzyna Stec, MOPS, Gdynia.

Warto tu zaznaczyć, że ten wspólny namysł powinien mieć charakter co najmniej cykliczny, jeśli nie stały. W wielu JST (i nie tylko JST) jest tak, że usługi świadczone są od lat tak samo, ten sam podmiot realizuje świadczenia, w ten sam sposób, w ogłoszeniu konkursowym na realizację usługi zmieniają się tylko daty.

Usługi świadczone są ludziom, a ludzie się zmieniają, podobnie jak świat, oczekiwania, jakość życia, powinny więc zmieniać się także styl urzędowania i jakość usług.

3.3 Po trzecie – rozliczenia

Wraz z rosnącą liczbą JST zlecających podmiotom społecznym realizację zadań publicznych pojawia się problem ich rozliczania, najczęściej opartego na sztywnych procedurach. Zleceniobiorcy są zmuszeni do szczegółowego raportowania wydatków, a urzędnicy do drobiazgowej kontroli. Skutkuje to zwykle tym, że nad rzeczywistymi rezultatami realizacji danego zadania nikt się nie zastanawia. Taki stan rzeczy wynika z obecnie obowiązujących wzorów oferty i sprawozdania z realizacji zadań publicznych, zawartych w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁴. Zwraca na to uwagę m.in. Michał Guć:

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z dnia 10 stycznia 2011 r.).

„Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymaga od organu zlecającego zadanie publiczne (art. 17) kontroli i oceny realizacji zadania (...), na pierwszym planie jest zawsze zadanie. Brak jest w przepisach rangi ustawowej wymogów, które nakazywałyby tak restrykcyjne jak obecnie traktowanie organizacji pozarządowych. Organ musi oceniać «prawidłowość» wykorzystania środków publicznych, jednak twierdzenie, że jest to tożsame z żądaniem zwrotu każdej złotówki, która jest wydatkowana na realizację zadania, ale odbiega od pierwotnego kosztorysu, jest już tylko interpretacją, czy też raczej emanacją filozofii, w której władze traktują organizację nie jak partnera, tylko mało wiarygodnego podwykonawcę, którego należy kontrolować na każdym kroku. Z punktu widzenia organu administracji publicznej istotna jest (powinna być) realizacja konkretnego zadania – osiągnięcia założonego celu”¹⁵.

Problem rozliczeń opisuje także Marcin Dadel, przewodniczący Rady Miasta Słupsk: „(...) podstawą do rozliczenia takiego zadania nie jest próba określenia tego, po co i z jakim skutkiem wykonano zadanie, ale dokumenty potwierdzające, że w ogóle się ono odbyło (najczęściej lista obecności). Dokumenty finansowe stają się substytutem merytorycznego rozliczenia zadania, gdyż to na ich pod-

¹⁵ Zob. http://kolab.pl/uploads/media_pdf/961344243708.pdf.

stawie określa się fakt odbycia się działania dla danej liczby osób i w danym terminie”¹⁶.

Nad propozycją alternatywnego sposobu rozliczania zadań publicznych pracowała w maju 2012 r. grupa robocza składająca się z przedstawicieli Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, pełnomocników ds. organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych. Prace grupy zostały zainicjowane przez Zespół ds. Rozwiązań w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej działający przy Kancelarii Prezydenta RP oraz Radę Działalności Pożytku Publicznego. Realizacją i koordynacją przedsięwzięcia zajmowała się Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia¹⁷. Podstawą do pracy były teksty, których fragmenty zacytowano powyżej. W efekcie wypracowano nowe propozycje wzorów dokumentów, w tym formularz oferty w formie znacznie uproszczonej:

„Nowy formularz oferty byłby – po «nowelizacji» rozporządzenia – obowiązujący dla wszystkich typów konkursów (...). Najważniejsza zmiana dotyczy jednak sposobu opisu rezultatów zadania. Umożliwia on i poniekąd wymusza odpowiedź na najważniejsze pytanie, a zatem: co powstanie lub co zmieni się w wyniku działań finansowanych ze środków publicznych. For-

¹⁶ Zob. http://kolab.pl/uploads/media_pdf/971344240368.pdf.

¹⁷ Więcej na stronie: <http://kolab.pl/przyklady/przyklad/13>.

mularz proponuje trzy rodzaje opisów rezultatów (w istocie trzy rodzaje rezultatów):

- **produkty i usługi**, dostarczone w wyniku działania (np. liczba miejsc na turnusach rehabilitacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami),
- **rezultaty w postaci zmiany społecznej**, którą osiągnięto w wyniku działania (np. zwiększenie samodzielności 50 dzieci z niepełnosprawnościami),
- **korzyści społeczne**, do których osiągnięcia przyczynił się projekt (zwiększenie stopnia integracji społeczności lokalnej).

W tej części oferty organizacja opisywałaby także mierzalne wskaźniki rezultatów, których się spodziewa (w wybranych jednostkach miary, np. liczba usług, liczba miejsc, procent) oraz sposób, w jaki udowodni, że zostały osiągnięte¹⁸.

Obecnie (wrzesień 2015 r.) podjęcie dyskusji nad nowymi formularzami i praca nad ich wdrożeniem będzie jednym z zadań nowej Rady Działalności Pożytku Publicznego, która lada dzień ma zostać powołana.

Uproszczenie procedur aplikowania i rozliczania się jest palącym problemem także, a może przede wszystkim w małych gminach, gdzie niewielkie stowarzyszenia czy fundacje,

znające lokalne uwarunkowania jak własną kieszeń, często właśnie ze względu na rozbuchane zagadnienia formalno-proceduralne nie są w stanie wygrać w konkursach i/lub rozliczyć się z dotacji, mimo że kompetencje do świadczenia usługi mają zdecydowanie wyższe niż podmiot, który otrzymuje zlecenie. To absurd. Tak więc uproszczone dokumenty z jednej strony pozwoliłyby odważniej aplikować podmiotom nieposiadającym rozbudowanego działu księgowo-formalnego, z drugiej strony stanowiłyby wartościową i sensowną podstawę do oceny realizacji zleconego zadania.

3.4 Po czwarte, a właściwie po pierwsze – partycypacja

Partycypacja to kolejne wielkie słowo, które zwykle (choć już coraz rzadziej) trzeba przetłumaczyć „na nasze”. Oznacza włączenie obywateli, mieszkańców danej społeczności do tworzenia i realizowania polityk publicznych, do wszelkich spraw jej dotyczących: od strategii rozwoju gminy, miasta po wspólny namysł nad zagospodarowaniem okolic jeziora. Mówiąc najprościej, chodzi o to, żeby lokalna społeczność chciała i umiała ze sobą współpracować na różnych etapach i w różny sposób. Nie zwalnia to oczywiście władz z roli gospodarza wspólnoty i z odpowiedzialności za decyzje, jednak znacznie poszerza perspektywę. Cytując za portalem partycypacja.fise.org.pl:

¹⁸ Ibidem.

U podstaw partycypacji leży współpraca różnych grup interesów, pozwalająca trafniej diagnozować potrzeby społeczności, projektować zaspokajające je działania i efektywniej korzystać z dostępnych zasobów i kapitałów (nie tylko finansowych, ale również społecznych czy naturalnych). Głos i aktywność „zwykłych” ludzi pozwala także na uwzględnienie perspektywy grup zwykle wykluczanych z tego procesu. Z kolei zmniejszenie przestrzeni między twórcami polityk a ich odbiorcami służy większej integracji i wzajemnemu rozpoznaniu możliwości oraz ograniczeń. Co ważne, nie chodzi wyłącznie o jednorazowe zasięgnięcie rady u przedstawicieli społeczności (lokalnej lub ponadlokalnej, zależnie od poziomu działania). Pełna partycypacja zakłada ich udział na różnych etapach procesu: planowania projektów, diagnozy potrzeb, formułowania jej wyników, realizacji działań i ich ewaluacji. Jeśli uczestnicy czują, że chodzi o realne współdziałanie i wymianę doświadczeń, a poświęcone przez nich czas i energia rzeczywiście są przydatne – ich zaangażowanie rośnie. A to zwiększa poparcie dla podejmowanych w przyszłości działań.

W przypadku świadczenia usług wspólne przeprowadzenie diagnozy, wspólne ustalenie standardów i kryteriów oceny jakości, wspólna ewaluacja popychają w górę wskaźniki jakości świadczonych usług.

Dobrym przykładem wspólnego działania dającego fantastyczne efekty może być m.in. praca nad strategią edukacji elementarnej w wiejskiej gminie Głuchów w województwie łódzkim, gdzie dzięki środkom zdobytym przez Fundację Komeńskiego powstało pięć ośrodków przedszkolnych. Wszyscy byli nimi zachwyceni: i władze, i rodzice, i nauczycielki, nie wspominając o samych dzieciach. W końcu jednak środki z dotacji zaczęły się wyczerpywać. Wówczas, żeby nie zrealizować czarnego scenariusza upadku ośrodków, postanowiono ich istnienie zapisać w strategii tworzonej z udziałem rodziców, nauczycieli i po części – dzieci.

Z kolei w Niemczech (Weyarn) urzędnicy wspólnie z seniorami stworzyli grupę roboczą, której działanie przyniosło bardzo dużo widocznych efektów poprawiających jakość życia starszych mieszkańców gminy, nadających mu nowy bieg i sens. Powstał przewodnik po gminie, rosnącą popularność zyskały wycieczki, stworzono Centrum Pomocy Seniorom, rada gminy podjęła decyzję o realizacji projektu domu wielopokoleniowego. Włączenie seniorów we wspólne decydowanie miało jeszcze jeden skutek: zaczęli oni inaczej myśleć o sobie samych i o swoim potencjale. W grupie roboczej działają bardzo zaangażowane osoby starsze, a fakt, że mogą świadczyć usługi dla innych seniorów w ramach Centrum czy organizować wycieczki, również zwiększa poczucie ich sprawczości, kompetencji i własnej wartości.

Bardziej szczegółowy opis tych i wielu innych przykładów można znaleźć w „Bazie dobrych praktyk partycypacji” stworzonej i prowadzonej przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (www.partycypacja.fise.org.pl).

3.5 O czym jeszcze warto pamiętać?

Ocenianie usług to – jak widać – złożone zadanie. Warto więc nie sprowadzać go do rozliczenia przekazanych środków, ponieważ to tylko jeden z elementów oceny. W gdyńskim MOPS-ie ogląd realizacji usług opiekuńczych odbywa się trzytorowo:

- 1) Kontrola**, która ma na celu porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym (określonym w umowie o świadczenie usług i Gdyńskim standardzie usług opiekuńczych) oraz podjęcie ewentualnych działań korygujących. Podczas kontroli sprawdzane są twarde kryteria, np. spełnienie wymogu zatrudnienia określonej liczby osób z kwalifikacjami do wykonywania zawodu opiekuna, wykonanie usług zgodnie ze zleceniem.
- 2) Monitoring** – systematyczne zbieranie i analizowanie ilościowych oraz jakościowych informacji na temat realizacji usług opiekuńczych, w aspekcie merytorycznym i finansowym, po to, żeby zapewnić zgodność z przyjętymi założeniami i celami.
- 3) Ewaluacja** – proces zbierania i analizowania danych, którego celem jest dokonanie

oceny, w jakim stopniu założone cele są rzeczywiście realizowane.

Za monitoring i ewaluację realizacji usług opiekuńczych odpowiedzialny jest zarówno MOPS, jak i podmiot wykonujący usługi, zaś działania prowadzone są na podstawie wspólnie ustalonego planu. Sytuacja podopiecznego w kontekście świadczonych usług monitorowana jest przez pracowników socjalnych, a ponadto przez konsultanta ds. usług opiekuńczych (osoba z uprawnieniami pielęgniarскими), zatrudnionego w MOPS-ie. Wszelkie czynności, które wykonywane są na rzecz podopiecznego, wizyty, a także istotne zdarzenia notowane są w „Dzienniku czynności opiekuńczych” – dokument ten przechowywany jest w miejscu świadczenia usług. Monitorowanie sytuacji podopiecznego oraz regularne pozyskiwanie informacji od opiekunek dają możliwość elastycznego reagowania i szybkiego wprowadzania zmian, np. zmiany liczby godzin usług, pór dnia, w których te usługi są świadczone, a czasem wprowadzenia dodatkowego opiekuna wspomagającego.

Te trzy rodzaje relacji z kontrahentem są starannie oddzielane. Zwraca się uwagę np. na to, żeby w trakcie wspólnego spotkania ewaluacyjnego, podczas opowiadania o problemach nikomu nie włączał się guzik „kontrola”. Chodzi o to, żeby wszyscy mogli szczerze i otwarcie rozmawiać o swoich trudnościach, barierach, bez obawy o narażenie się na krytykę i wyciąganie konsekwencji służbowych.

Dodatkowymi czynnikami podnoszącymi jakość usług opiekuńczych w Gdyni było wprowadzenie uregulowań dotyczących warunków zatrudnienia opiekunek. Po pierwsze ograniczono czas ich pracy – opiekunka nie może pracować więcej, niż to wynika z zapisów *Kodeksu pracy*, niezależnie od rodzaju umowy. Urzędnicy uznali, że większa liczba godzin odbije się na jakości usług. Po drugie wprowadzono minimalne godzinowe stawki wynagrodzenia (nie niższe niż godzinowa stawka wynikająca z ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku), przy czym premiowane jest posiadanie pełnych kwalifikacji zawodowych – osoby z dyplomem zawodowym uprawniającym do świadczenia usług opiekuńczych uzyskują podwyższoną stawkę godzinową wynagrodzenia. To sprawiło, że opiekunki przywiązują większą wagę do podnoszenia swoich kompetencji.

3.6 Co zlecają samorządy i jak oceniają jakość?

Poniżej prezentujemy kilka przykładów zamówień zrealizowanych przez wybrane urzędy gmin/miast z wykorzystaniem kompetencji przedsiębiorstw społecznych, jak również sposoby oceniania tych zadań¹⁹.

¹⁹ Na podstawie wywiadów telefonicznych przeprowadzonych przez autorkę w sierpniu i wrześniu 2015 r.

Gdynia

Przykładowe zlecenia:

- Spółdzielnia socjalna, która świadczy usługi cateringowe, otrzymała duży kilkuletni kontrakt. Wygrała konkurs w trybie ustawy o pożytku i o wolontariacie dzięki temu, że ustawa dopuszcza możliwość, żeby spółdzielnie socjalne na równych prawach z NGO startowały w konkursach. Dożywianie klientów pomocy społecznej, w tym w ośrodkach wsparcia, to w całości obowiązek spółdzielni socjalnej. Ponadto ta sama spółdzielnia wygrała przetargi (z klauzulami społecznymi) na zapewnienie wyżywienia w Domu Pomocy Społecznej.
- Inna spółdzielnia socjalna, „50+” założona przez Amazonki, od lat dostaje bez przetargu zlecenie na dystrybucję materiałów promocyjnych miasta do hoteli, pensjonatów, punktów informacyjnych. Zamówienie jest niewielkie, w związku z tym nie podlega procedurom PZP. Jest udzielane zgodnie z regulaminem zamówień publicznych Urzędu Miasta.
- Od kilkunastu lat kartki świąteczne dla Urzędu Miasta wykonuje Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, koło w Gdyni. Kartki zamawiane są na podstawie

regulaminu zamówień publicznych Urzędu Miasta Gdyni.

Oprócz bezpośrednich zamówień samorząd ma możliwość zapewnienia przedsiębiorstwom społecznym dobrej pozycji rynkowej, np.:

- Miasto udostępniło lokalizację barowi mlecznemu prowadzonemu przez przedsiębiorstwo ekonomii społecznej przy Akademii Morskiej, największej uczelni w mieście. Dzięki temu bar doskonale prosperuje, nie narzekając na brak klientów.
- W Urzędzie Miasta wyodrębniono niewielką przestrzeń, kilka metrów kwadratowych, urząd pozyskał też od sponsorów kserokopiarki. W tym miejscu działa punkt usług kserograficznych prowadzony przez stowarzyszenie działające na rzecz osób z niepełnosprawnością intelektualną. Punkt prowadzony jest jako działalność gospodarcza stowarzyszenia, a zatrudnienie w nim znaleźli podopieczni Warsztatów Terapii Zajęciowej.

Ocena jakości:

W przypadku prostych zleceń jest to przede wszystkim weryfikacja ilościowa, np. czy materiały promocyjne zostały dostarczone na czas i w odpowiedniej ilości, czy punkty dystrybucji

nie skarżą się na braki. W przypadku kartek świątecznych mamy do czynienia z oceną jakości, a więc przede wszystkim weryfikacji, czy kartki są estetyczne i porządnie wykonane. W tym konkretnym przypadku jest to o tyle łatwe, że po wykonaniu cały nakład przechodzi przez ręce prezydenta i jego zastępców, którzy je podpisują. Przy większych i bardziej złożonych zleceniach również ocena jest bardziej skomplikowana.

W przypadku usług cateringowych analizujemy następujące aspekty:

- **Wątek jakościowy** – w trakcie pierwszego kontraktu (współpraca trwa od około pięciu lat) MOPS badał wyrywkowo kaloryczność i różnicowanie posiłków, czyli kryteria wpisane do wymogów konkursowych.
- **Wątek ekonomiczny** – analiza przepływów finansowych związanych z wykonywaniem tej usługi wykazała oszczędności (mimo że miasto tego nie planowało). W wyniku zmiany formuły dożywiania część osób zrezygnowała z przychodzenia po posiłki w momencie, w którym urząd, zatrudniając spółdzielnię, przestał dawać talony stanowiące dla niektórych walutę wymienianą najczęściej na alkohol.
- Nie bez znaczenia jest tu również **wątek strategiczny**, badany nie tyle

na poziomie jakości świadczonych usług, ile znaczenia danej usługi dla całego systemu. Zlecając dożywianie podopiecznych spółdzielni socjalnej, uzyskujemy następujący rezultat: strumień pieniędzy, dawniej płynący do prywatnej firmy, teraz trafia do przedsiębiorstwa społecznego, które stworzyło kilkanaście miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych i wykluczonych. Oznacza to, że wydatkując te same pieniądze, uzyskujemy podwójny efekt.

Godziesze Wielkie

To mała gmina wiejska, licząca 10 tys. mieszkańców. Tu wszyscy się znają. „Mamy jedną spółdzielnię socjalną, która przejęła obowiązki dawnego zakładu komunalnego. Dbą o kanalizację i drogi, wykonuje naprawy, odśnieża. Wszystkie wykonywane przez nią prace (oczywiście te zlecane przez urząd) sprawdza gminny inspektor nadzoru, powstaje protokół odbioru. Jeśli są jakieś usterki, spółdzielnia je poprawia. Także mieszkańcy mogą zgłaszać swoje uwagi, na zebraniach wiejskich czy przy okazji wizyty w urzędzie”.

Gostyń – MOPS

Gmina miejsko-wiejska. MOPS od dwóch lat zleca usługi opiekuńcze spółdzielni socjalnej, wcześniej w trybie przetargu nieograniczonego, ostatnio w konkursie na podstawie ustawy o pożytku i o wolontariacie. I przetarg, i konkurs mają zapisane standardy usług, pracownicy zaś monitorują ich realizację.

Głuchów – edukacja

Gmina wiejska w województwie łódzkim. Parafrazując tytuł filmu, można powiedzieć: mała wielka gmina. Od kilku lat ośrodki przedszkolne, które powstały we współpracy z Fundacją Komeńskiego²⁰, są prowadzone przez stowarzyszenia. Nadzór nad jakością usług edukacyjnych prowadzony jest na kilka sposobów:

- Gmina zatrudnia doradcę metodycznego, który raz w miesiącu wizytuje wszystkie ośrodki, uczestnicząc przez pięć godzin w zajęciach z dziećmi i spotkaniach z rodzicami. Doradca metodyczny jest długoletnim współpracownikiem Fundacji Komeńskie-

²⁰ Więcej na ten temat na stronie: <http://partycypacja.fise.org.pl/x/657949>.

go, kładącej duży nacisk na jakość edukacji i zajęć z dziećmi. Jest więc swoistym gwarantem wysokiego poziomu działania ośrodków.

- Raz na dwa miesiące w urzędzie gminy spotykają się inspektor oświaty z ramienia gminy, doradca metodyczny, przedstawiciele stowarzyszeń, nauczycielki.
- Zewnętrzny nadzór nad jakością ośrodków sprawuje też kuratorium, które podczas kontroli rozmawia ze wszystkimi, szczególnie z nauczycielami, rodzicami, inspektorem oświaty i sprawdza, czy jest realizowana podstawa programowa, czy punkty przedszkolne są dostosowane do potrzeb dzieci niepełnosprawnych itd. Do tej pory wyniki tej kontroli zewnętrznej wypadają bardzo pozytywnie.

4. Mierzenie korzyści społecznej²¹

Jak już wcześniej zostało powiedziane, przy ocenie realizacji zleconych usług warto brać pod uwagę wszystkie aspekty. W literaturze przedmiotu, np. w ewaluacji projektów społecznych, wyróżnia się trzy poziomy końcowego efektu:

- produkt (*output*) – to wszystko, co zostało wytworzone i dostarczone,
- wynik (*outcome*) – to bezpośrednia korzyść, którą odnoszą adresaci przedsięwzięcia, a także działania podjęte przez tych adresatów dzięki dostarczonym im produktom, np. zdobycie nowych umiejętności lub znalezienie pracy przez uczestnika szkolenia.
- wpływ (*impact*) – to trwała zmiana dla grupy docelowej, społeczności lokalnej lub całego społeczeństwa, np. poprawa bezpieczeństwa mieszkańców osiedla.

²¹ Na podstawie B. Juraszek-Kopacz, J. Tyrowicz, *Zmierzyc niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2008.

O ile dwa pierwsze poziomy stosunkowo łatwo zmierzyć, zbadać, sprawdzić, czy zostały osiągnięte, o tyle znacznie trudniej jest oszacować wpływ.

Umiejętność precyzyjnego wykazania wartości dodanej (zysków społecznych) produktów i usług, np. spółdzielni socjalnej, fundacji prowadzącej szkołę albo szkolenia dla bezrobotnych lub stowarzyszenia zajmującego się segregacją odpadów czy też usługami transportowymi dla niepełnosprawnych, jest ważna i może okazać się przełomowa w zderzeniu z ofertą tradycyjnych przedsiębiorstw, opierającą się na cenie i jakości.

Niektóre rezultaty przy pewnym wysiłku dadzą się policzyć. Na przykład w sferze integracji społecznej przywrócenie osoby wykluczonej na rynek pracy nie tylko może prowadzić bezpośrednio do obniżenia obciążeń dla osób pracujących (nie trzeba będzie pokrywać kosztów świadczeń społecznych), lecz także stwarza szansę na zwiększenie wartości usług społecznych dla wszystkich

obywateli (jeden obywatel więcej zatrudniony to jeden obywatel więcej opodatkowany).

Przykład

Pewna organizacja udostępniła samorządowi nieodpłatnie swoje zasoby (przede wszystkim przy organizacji bardzo ważnego dla tego samorządu wydarzenia o charakterze międzynarodowym – zasobem byli wolontariusze), co przyniosło oszczędności pięciokrotnie wyższe niż przyznawana im każdego roku przez samorząd dotacja celowa. Zatem nawet bez zastosowania złożonych narzędzi pomiaru wpływu można byłoby pokusić się o wykazanie ekonomicznej racji bytu tej instytucji.

Nawet gdy uda się oszacować rezultaty poszczególnych działań, zdarza się, że władze samorządowe (rządowe zresztą też) stają przed trudnymi wyborami: czy lepiej zająć się chorującymi dziećmi, czy chorującymi dorosłymi lub też: którą z grup osób bezrobotnych wspierać bardziej? Są to wybory na poziomie wartości – z natury rzeczy nieobiektywne, podyktowane trudno poddającym się racjonalizacji kryteriami moralno-etycznymi. Jednak idące za nimi decyzje finansowe mają już charakter mierzalny.

W jaki zatem sposób obiektywnie porównywać ze sobą różnorodne przedsięwzięcia, a także wynikające z nich korzyści społeczne?

Wskaźniki

Żeby dobrze ocenić zlecane zadanie, niezbędne są kryteria i wskaźniki. Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale, przy większych zleceniach warto zdefiniować je partycypacyjnie, najlepiej po kilka dla każdego poziomu (osobno dla produktu, wyniku i wpływu). Dobrze zdefiniowany wskaźnik jest:

- niezależny – ten sam wskaźnik nie może być stosowany na różnych poziomach oddziaływania,
- oparty na faktach, a nie na subiektywnych wrażeniach (wyjątkiem są wskaźniki subiektywne, bazujące np. na opinii o jakości danej usługi jej odbiorców, które warto jednak uzupełnić obiektywnymi),
- wiarygodny – mierzona zmiana powinna być wywołana przez działanie organizacji, a nie przez inne czynniki,
- oparty na dostępnych danych – jeśli informacje o wskaźnikach są trudno dostępne lub ich zbieranie jest kosztowne, wówczas monitoring i ewaluacja staną się zbyt trudne i drogie,
- obiektywnie weryfikowalny (*objectively verifiable*, OV) – partnerzy organizacji, wszystkie osoby zewnętrzne i sceptycy powinni być w stanie zweryfikować, czy zmiana naprawdę zaszła – nawet subiektywny wskaźnik może być obiektywnie weryfikowalny na podstawie ankiet lub zapisów wywiadów z respondentami.

Wskaźniki pokazują, czy pożądana zmiana zachodzi, mówią też, jak będziemy ją mierzyć. Istnieje wiele krzyżujących się ze sobą rodzajów wskaźników, przedstawiamy je poniżej w tabeli:

Metody

Proces mierzenia efektów społecznych można przeprowadzić na wiele różnych sposobów, za pomocą kilkunastu zróżnicowanych

Typy wskaźników

Bezpośrednie i pośrednie	Cel szczegółowy	Wskaźnik bezpośredni	Wskaźnik pośredni
	wzrost dochodów drobnych rolników.	Ilość sprzedanych płodów rolnych.	Wzrost zamówień na dobra konsumenckie Wzrost liczby anten satelitarnych na domach.
Ilościowe (wyrażają dane zjawisko w liczbach) oraz jakościowe (pomagają opisać i wykazać cechy danego zjawiska).	Cel szczegółowy	Wskaźnik ilościowy	Wskaźnik jakościowy
	Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w gminie X w ciągu roku od zakończenia projektu.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ciągu ostatniego roku w gminie X.	Zadowolenie niepełnosprawnych z wykonywanej pracy. Rodzaj rehabilitacji dostępnej dla niepełnosprawnych pracowników w czasie i miejscu pracy.
Obiektywne i subiektywne (wskazujące zmiany w opiniach, ideach i postawach).	Cel szczegółowy	Wskaźnik obiektywny	Wskaźnik subiektywny
	Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w gminie X w ciągu roku od zakończenia projektu.	Procent uczestników, którzy utrzymali pracę w sześć miesięcy po zakończeniu projektu; liczba uczestników przyjmujących nowe role i zadania w pracy.	Procent uczestników, którzy deklarują, że ich życie się poprawiło.
Określane przez całkowity poziom osiągnięcia lub jego zmianę (ewentualnie zmianę skali problemu), a także stworzenie lub dostarczenie czegoś nowego.	Całkowity poziom osiągnięcia – np. 7000 miejsc pracy stworzonych do końca 2008 r.	Zmiana poziomu osiągnięcia – np. zwiększenie zbiorów pszenicy z hektara o 10% do IX 2008 – lub skali problemu – np. procent skanalizowanych gospodarstw domowych wzrasta w 2008 r. do 70%.	Stworzenie lub dostarczenie czegoś nowego – 10 nowych autobusów jeździ w taborze miejskim.

narzędzi i technik. Niektóre z nich dają się zastosować samodzielnie (np. Eco Mapping²² lub Prove it!²³), inne wymagają wsparcia zewnętrznego konsultanta czy wręcz muszą pozostać badaniem zewnętrznym (np. audyt społeczny).

W ciągu ostatnich lat powstało wiele metod i narzędzi stanowiących próbę dobrej odpowiedzi na to pytanie.

- > **SROI** (*social return on investment*, społeczna stopa zwrotu z inwestycji)²⁴

To próba stworzenia wymiernego i łatwo porównywalnego algorytmu, umożliwiającego wyliczenie łącznej wartości (zysków i kosztów) społecznej, ekonomicznej i ekologicznej różnych przedsięwzięć. SROI pozwala przeliczyć wartość społeczną na język finansowy. Powstał jako analogia do funkcjonującego w świecie biznesu pojęcia ROI (*return on investment*, stopa zwrotu z inwestycji). ROI umożliwia proste wyliczenie, a w konsekwencji także porównywanie opłacalności

zainwestowanych pieniędzy w różnorodne projekty, dokonane na podstawie oszacowanego poziomu ryzyka porażki przy realizacji danego przedsięwzięcia.

Organizacje prowadzące działalność społeczną, obok wartości ekonomicznej (zysk finansowy, mierzony np. przez ROI), mają na celu wytworzenie wartości społecznej (poprawienie standardu życia poszczególnych grup społecznych lub całego społeczeństwa). Większość przedsięwzięć prowadzonych przez organizacje można jednak zaklasyfikować jako zmierzające do wytworzenia wartości społeczno-ekonomicznej, tj. zakładającej cele społeczne, ale dającej się także zmierzyć np. przez obniżenie wydatków z budżetu państwa w postaci oszczędności w transferach socjalnych. Przy określaniu SROI szacuje się wartość ekonomiczną przedsięwzięcia oraz jego wartość społeczną (dla grupy beneficjentów lub szerszej społeczności), a także ryzyko związane z osiągnięciem planowanych rezultatów.

²² Zob. <http://www.ecomapping.com/en/tools-methods/ecomapping.html>.

²³ Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zaadaptowała Prove it! do polskich warunków. Więcej na stronie: <http://frso.pl/projekty/prove-it-pl-2014>.

²⁴ K. Jezierska, *Ocena projektów na podstawie rezultatów. Przegląd rozwiązań zagranicznych i krajowych. Materiał roboczy*, Fundacja Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 2012. Zob. http://kolab.pl/uploads/media_pdf/981344240462.pdf.

SROI poprzez język, którym się posługuje, przedstawia rezultaty w zrozumiałym dla biznesu sposób, pozwala na traktowanie przekazywanych funduszy w kategoriach inwestycji, a nie dotacji. Uczy alternatywnego, szerszego myślenia o tym, czym są wartość i rezultat, uwzględniając nie tylko wymiar czysto finansowy, też lecz także wpływ społeczny i ekologiczny danych przedsięwzięć.

Trzeba jednak pamiętać, że nie wszystkie rezultaty da się zmonetaryzować, dlatego analiza SROI powinna być uzupełniona o inne sposoby mierzenia społecznego wpływu danego przedsięwzięcia.

> **Prove it! (Udowodnij!)**

To metoda w pełni partycypacyjna. Pracownicy organizacji, uczestnicy projektu oraz mieszkańcy objęci jego oddziaływaniem uczestniczą w procesie definiowania problemu, obszaru pomiaru oraz określaniu wskaźników. Partycypacyjny jest również proces zbierania informacji o wskaźnikach, oparty w dużej mierze na ankietach i wskaźnikach subiektywnych. Uwzględnia się także wskaźniki obiektywne, przede wszystkim na poziomie produktu i wyniku, ale ostateczną weryfikację projektu stanowi samopoczucie ludzi po jego realizacji i ich postrzeganie sytuacji własnej oraz otoczenia, zmiana ich postaw i zachowania (to już czynnik obiektywny).

Proces wspólnego z beneficjentami określania wskaźników odbywa się przed rozpoczęciem projektu, w fazie jego planowania. Staje się przez to jedną z jego integralnych części, pozwalającą ponownie zdefiniować założenia projektu i przyczynia się do budowania zaufania między uczestnikami.

Metoda Prove it! została opracowana z myślą o projektach na małą i średnią skalę, w związku z tym jej stosowanie nie wiąże się

z dużymi kosztami ani nie wymaga obecności zewnętrznego badacza. Jest to możliwe dzięki temu, że sposób postępowania został rozpisany krok po kroku i wystarczy do tego zastosować kilka konkretnych narzędzi.

Za pomocą prostych i tanich narzędzi, takich jak plansze obrazkowe (*storyboard*), ankiety i plakaty ewaluacyjne (*poster evaluation*), uczestnicy projektu i jego beneficjenci mogą współtworzyć mapę społecznych rezultatów projektu.

Na czym polega przewaga podmiotów społecznych, np. spółdzielni socjalnych czy organizacji pozarządowych? Częstym impulsem do ich założenia jest paląca potrzeba społeczna. Działania w tym obszarze czynią więc z takiej organizacji bezcenny zasób złożony z wiedzy i doświadczenia.

5. Podsumowanie

Ocena realizacji zleczanych usług to problem złożony. Nie ma jednego algorytmu, który zadziała przy wszystkich usługach, nie da się stworzyć jednego systemu oceny dla wszystkich JST, nie ma sensu korzystanie z jednego kwestionariusza. Istnieją liczne opracowania i sposoby podejścia do tej kwestii. Można bardzo skrupulatnie i z pietyzmem opracować wszystkie możliwe wskaźniki, ale czasem dana usługa jest na tyle prostym zadaniem, że wystarczy po prostu sprawdzić, czy została wykonana.

Na pewno jednak w myśleniu o rzetelnej, całościowej ocenie rezultatów zlecanego zadania niezbędnych jest kilka kryteriów:

- **Partycypacyjność** – nie do wszystkich usług i nie zawsze jest potrzebna, ale im bardziej skomplikowane zlecenie, tym lepsze kryteria oceny wypracowane wspólnie („co dwie głowy, to nie jedna”). W wielu wypadkach, w których zagadnienie jest nadmiernie złożone, ratunkiem jest zaproszenie wszystkich zainteresowanych do wspólnego ustalania standardów.
- **Elastyczność** – różne podejście do usług, inne do tych raczej nieskomplikowanych pod względem oceny (naprawa dróg, odśnieżanie), inne do tych bardziej złożonych (usługi opiekuńcze, edukacja).
- **Różnorodność** – warto wykorzystywać różne formy zlecenia: przetarg, przetarg z klauzulami, zamówienie do 30 tys. euro, konkurs na podstawie ustawy o pożytku i o wolontariacie.
- **Chęć stałego polepszania** – czyli niestanie w miejscu: zlecamy tym, co zawsze, za tyle, co zawsze, oni robią to, co zawsze, wszyscy są zadowoleni, a nawet jak nie są, to my nie mamy środków, żeby coś zmieniać. Oczywiście nie ma sensu ulepszać na siłę czegoś, co działa dobrze, może jednak warto sprawdzić, czy rzeczywiście wszystko funkcjonuje jak należy (patrz rozdziały: Po pierwsze diagnoza, s. 10; Po czwarte, a właściwie po pierwsze partycypacja, s. 13).

Czasem niewiele trzeba, by zaszyły zmiany. Oto przykład drobnej modyfikacji, która generuje duże konsekwencje – przede wszystkim

STAN OBECNY	STAN PO ZMIANIE
PRZYKŁAD 1	
W gminie działa Punkt Informacji Turystycznej, którego siedziba znajduje się w ratuszu. Punkt ten czynny jest zgodnie z godzinami pracy urzędu, co ogranicza dostęp tego miejsca dla potencjalnego turysty.	Gmina zleca zadanie prowadzenia usług wsparcia turystycznego w formie otwartego konkursu lub w formie zamówienia publicznego, określając jednocześnie skonsultowany wcześniej oczekiwany standard wykonywanej usługi.
PRZYKŁAD 2	
Powiatowy Urząd Pracy zleca prowadzenie usług szkoleniowych z zakresu przedsiębiorczości firmom w drodze przetargów. Jednym z podstawowych kryteriów oceny złożonych ofert jest cena. Satisfakcja z tych usług nie jest zadowalająca.	Powiatowy Urząd Pracy zleca zadanie prowadzenia usług szkoleniowych dla osób chcących wnioskować o dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Konkurs odbywa się w formie otwartego konkursu ofert, z wytycznymi umożliwiającymi większą elastyczność w kształtowaniu usługi niż przy przetargu, z możliwością zaproponowania przez organizację pozarządową składającą ofertę dodatkowych rozwiązań wykorzystywanych przy innowacyjnych programach wspierania przedsiębiorczości, którymi dysponują NGO.

kim znacząco podnosi jakość realizowanych usług²⁵.

Niezależnie od wszystkiego nie uciekniemy w Polsce od konieczności doskonalenia usług świadczonych przez administrację. Nieuniknione jest więc doskonalenie narzędzi ich oceny. Dobrze jest, jeśli przykład i determinacja idą z góry – rząd w kwestii zlecania usług podmiotom społecznym ma jeszcze dużo do zrobienia. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. administracja rządowa podpisała 14 razy mniej umów na realizację zadań publicznych z podmiotami społecznymi niż samorządy. Może

więc w tym wypadku przykład i więcej dobrych praktyk dostarczą lokalne samorządy i to one będą ambasadorami zmian?

²⁵ Zob. <http://www.zlecaniezadan.pl/informacje/usluga>.

Ocena efektywności usług publicznych jest tym trudniejsza, im bardziej złożone jest zleczone zadanie. Wiążą się z nią różne zagadnienia – standaryzacja, czyli wyznaczanie pożądanego poziomu jakości usługi, kryteria oceny tej jakości, wreszcie rozwiązania prawne ułatwiające bądź utrudniające wybór świadczeniodawców. Ważny jest też sposób ustalania tych standardów i kryteriów – czy będą one efektem pracy urzędnika, czy skutkiem wspólnego namysłu przedstawicieli różnych środowisk.

Tych wszystkich zagadnień dotyczy niniejsza publikacja. Dodatkowo przedstawiamy w niej kilka przykładów oceny jakości poszczególnych usług, wychodząc z założenia, że często dla poprawy sytuacji wiele dobrego robią ci, którzy mimo różnych przeszkód walczą o lepszą jakość życia własnych społeczności. To forpoczta i inspiracja dla innych.

Ewa Rościszewska



w sieci
dobrych połączeń

Sfinansowano z projektu „System wzmocnienia potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” (nr umowy UDA-POKL.01.02.00-00-047/13-00). Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.2. Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

