



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW
ul. Kościuszki 43/5
40-048 Katowice
Tel. +4832/ 25 11 021 25 11 241
Fax. +4832/ 25 10 985

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ZAŁĄCZNIK NR 6

do opisu produktu finalnego



RAPORT z EWALUACJI ZEWNĘTRZNEJ PRODUKTU FINALNEGO

Opracowanie:

LOGOS CENTRUM EDUKACYJNE Jan Romańczuk, Tomasz Wysocki s.c.

Katowice, październik 2014 r.

BIURO PROJEKTU: „BENCHMARKING – NARZĘDZIE EFEKTYWNEJ KONTROLI ZARZĄDCZEJ W URZĘDACH MIAST NA PRAWACH POWIATU, URZĘDACH GMIN I STAROSTWACH POWIATOWYCH”.

Budynek INFOSYSTEM – Pokój 502
ul. Kopernika 26
40-064 Katowice



tel. +4832/ 77 60 160; 77 60 161
e-mail: benchmarking@silesia.org.pl



Zawartość

Słownik wyrażeń i skrótów	2
Wprowadzenie	3
Kryteria oceny oraz pytania badawcze.....	4
Opis zastosowanych metod badawczych	5
Kryterium: Trafność.....	8
Kryterium: Efektywność	15
Kryterium: Skuteczność	18
Kryterium: Użyteczność.....	21
Kryterium: Trwałość	28
Analiza SWOT	31
Wnioski i rekomendacje	34
Załączniki	36



Słownik wyrażeń i skrótów

Produkt Finalny – narzędzie zarządzania zaprojektowane i testowane w ramach projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych” mające umożliwić skuteczne wdrażanie i upowszechnianie w samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych benchmarkingu wspierającego proces monitorowania i doskonalenia kluczowych procesów obejmujące: modelowy zestaw wskaźników monitorowania efektywności realizacji kluczowych procesów, metodologię prowadzenia benchmarkingu, schemat kompetencyjny, narzędzie informatyczne służące do gromadzenia i przetwarzania danych, wyniki badań porównawczych i bazę dobrych praktyk.

Użytkownicy – urzędy samorządowe, względnie ich pracownicy stosujący Produkt Finalny

Odbiorcy – mieszkańcy i przedsiębiorcy korzystający z usług urzędu stosującego Produkt Finalny

ISO – normy opracowane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną.

CAF – Wspólna Metoda Oceny - narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, zainspirowane Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) oraz modelem opracowanym na Uniwersytecie Speyer. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądanych rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy, od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy. Zgodnie z tą metodą, organizację poddaje się jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia, w ramach kompleksowego procesu analizy wyników jej działalności.”¹

PRI –Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego – metoda doskonalenia, jakości działania administracji publicznej oparta na mechanizmach socjalizacji. Instytucjonalizacji i internacjonalizacji.²

SAS – System Analiz Samorządowych - narzędzie wspomagające zarządzanie strategiczne w samorządach terytorialnych Związku Miast Polskich, wykorzystujące zestaw wskaźników dotyczących nakładów na usługi realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i zawierające m.in. bazę dobrych praktyk.

Benchmarking – „polega na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez własną organizację ze stosowanymi w organizacjach uważanych za najlepsze w analizowanej dziedzinie. Wynik takiej analizy służy, jako podstawa doskonalenia procesów biznesowych.”³

¹ Wspólna metoda oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę. KPRM, Warszawa 2008.

² J. Bober (red.), Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych, Kraków 2011.

³ <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=41>



Wprowadzenie

Celem zewnętrznej ewaluacji produktu finalnego była analiza i ocena rzeczywistych efektów testowania produktu oraz efektywności wypracowanych rozwiązań w odniesieniu do grup docelowych (Użytkowników i Odbiorców). Ewaluacja skupiała się także na ocenie potencjału wdrożeniowego produktu i wypracowaniu rekomendacji dotyczących ewentualnej modyfikacji produktu finalnego.

Ewaluacja zewnętrzna produktu miała z jednej strony charakter podsumowujący – oceniający efekty procesu testowania, a z drugiej strony usprawniający i wskazujący kierunki ewentualnych zmian i modyfikacji testowanego produktu finalnego.

Przedmiotem ewaluacji był Produkt Finalny, na który składają się następujące testowane elementy innowacji:

- Modelowy zestaw wskaźników monitorowania efektywności realizacji kluczowych procesów;
- Metodologia prowadzenia benchmarkingu;
- Schemat kompetencyjny zapewniający wdrożenie wypracowanego modelu w jednostkach;
- Narzędzie informatyczne służące do gromadzenia i przetwarzania danych, wyniki badań porównawczych-wyniki uśrednione upowszechnione na portalu pozwalające kierownikowi każdej jednostki dokonać samooceny urzędu w odniesieniu do procesu objętego benchmarkingiem;
- Baza dobrych praktyk ilustrującą szczegółowy przebieg procesów w urzędach osiągających najlepsze rezultaty;
- Portal internetowy

Poszczególne elementy produktu finalnego zostały poddane ewaluacji pod kątem:

- I. Korzyści z testowania – stopnia osiągnięcia zakładanych celów i wskaźników Projektu na etapie testowania oraz rzeczywistych efektów dla grup docelowych Projektu. Oceniona została adekwatność, trafność, skuteczność i użyteczność testowanego produktu w stosunku do potrzeb Użytkowników i Odbiorców,
- II. Efektywności i potencjału wdrożeniowego produktu oznaczająca ocenę stopnia zdolności kadry urzędów do zarządzania i doskonalenia procesów na poziomie operacyjnym w wyniku zastosowania innowacji oraz ocena możliwości wdrożenia produktu finalnego do głównego nurtu praktyki zarządczej w urzędach.

Niniejsze badanie ewaluacyjne zostało przeprowadzone zgodnie z *Wytycznymi nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013)* Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz *Rozporządzeniem nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.*





Ze względu na innowacyjny charakter projektu, sposób realizacji ewaluacji oparty był na wytycznych zawartych w *Miniprzewodniku po ewaluacji projektów innowacyjnych PO KL. Zalecenia Krajowej Instytucji Wspomagającej (Warszawa 2012)*.

Kryteria oceny oraz pytania badawcze

KRYTERIUM	PYTANIA BADAWCZE
TRAFNOŚĆ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy i w jakim stopniu Produkt odpowiada na realne potrzeby użytkowników? 2. Czy w okresie przygotowania innowacji pojawiło się inne narzędzie wspierające zarządzanie operacyjne w jednostkach sektora finansów publicznych w zakresie objętym innowacją? Jeżeli tak, czy narzędzia są kompatybilne, czy też konkurencyjne? Jeżeli konkurencyjne, które z narzędzi należy rekomendować do włączenia do polityki przez pryzmat efektywności zastosowania? 3. Czy powiodło się rozszerzenie grupy reprezentantów użytkowników? Co stanowiło o sukcesie/porażce działań włączających?
EFEKTYWNOŚĆ	<ol style="list-style-type: none"> 4. Czy wypracowany Produkt jest bardziej efektywny niż podejścia/systemy stosowane dotychczas? 5. Czy wypracowany Produkt przynosi zakładane efekty w odniesieniu do poniesionych nakładów (finansowych, czasowych, ludzkich)?
SKUTECZNOŚĆ	<ol style="list-style-type: none"> 6. Czy oraz w jakim zakresie produkt przynosi zakładane korzyści dla grup docelowych (jednostek ŚGIZP, mieszkańców i przedsiębiorców w gminach i powiatach)? 7. Czy produkt jest skuteczny - czy zastosowanie produktu/ (a w tym benchmarkingu) jest skuteczne w ocenie stanu istniejącego i przyczyniło się do podniesienia i doskonalenia jakości usług i procesów w jednostkach publicznych? Co wpływa na jego skuteczność – czy są to metody pracy, dobór grup docelowych, organizacja procesu wsparcia czy inne czynniki? 8. Czy możliwe jest zwiększenie skuteczności proponowanych metod i pod jakimi warunkami?
UŻYTECZNOŚĆ	<ol style="list-style-type: none"> 9. Czy wypracowany Produkt jest zgodny z potrzebami grup docelowych: użytkowników / odbiorców? 10. Czy wszystkie elementy produktu finalnego są użyteczne w takim samym stopniu? 11. Czy zastosowanie innowacji wpływa na wzmocnienie zdolności pracowników organizacji w zakresie zarządzania i doskonalenia zarządzanymi procesami?





TRWAŁOŚĆ	<p>12. Czy grupa docelowa innowacji, (co najmniej 40 urzędów) jest zainteresowana jej zastosowaniem i włączeniem do systemu zarządzania w jednostce? Czy i jakim stopniu prawdopodobne jest funkcjonowanie produktu po zakończeniu finansowania projektu?</p> <p>13. Jaki jest potencjał produktu w dłuższej perspektywie czasowej?</p> <p>14. Jakie są słabe i moce strony wdrażanego Produktu?</p> <p>15. Czy zasadne podejmowanie jest działań upowszechniających i wdrażających - Jakie działania rekomenduje się w celu upowszechnienie produktu?</p>
----------	---

Opis zastosowanych metod badawczych

W trakcie badania zastosowano następujące metody badawcze:

I. Analiza treści (Desk research)

Została przeprowadzona na podstawie; dokumentów projektu, analizy mechanizmów zarządczych udostępnionych dla jednostek sektora finansów publicznych administracji samorządowej w latach 2012-2014 w powszechnie dostępnych publikacjach, oraz innych dokumentów istotnych punktu widzenia ewaluacji. Na podstawie tej pogłębionej analizy opracowane zostały narzędzia badawcze dostosowane do obszaru działań projektu. Po ich akceptacji przez Zamawiającego zostały przeprowadzone badania. Ponadto analiza treści służyła pogłębieniu wiedzy ewaluatorów na temat przebiegu testowania i wdrażania produktu finalnego oraz opracowaniu wniosków i rekomendacji.

Ważniejsze źródła wykorzystane w analizie treści:

- Wniosek o dofinansowanie projektu
- Strategia wdrażania projektu innowacyjnego testującego „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”, Katowice, maj 2013
- Wstępna wersja produktu dla projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych” , Katowice, maj 2013
- Ocena wstępnej wersji produktu: Lista sprawdzająca strategii wdrażania wraz z uwagami Beneficjenta do oceny
- M. Sakowicz, Raport z pogłębionej analizy i diagnozy zidentyfikowanych problemów na podstawie przeprowadzonych indywidualnych wywiadów pogłębionych w jednostkach wskazanych przez kierownika projektu
- K. Topolska-Ciuruś, Raport z pogłębionej diagnozy i analizy problemów, Katowice 2011
- M. Sakowicz, Zestaw wskaźników II cyklu testowego Stan na dzień: 31.01.2014 r.
- Raporty z ewaluacji wewnętrznej
- M. Wójcik (red.), System Analiz Samorządowych. Poradnik Użytkownika, Warszawa 2012
- CAF w samorządzie terytorialnym, MSWiA, Warszawa 2010





- M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki, Karków 2004
- J. Bober (red.), Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych, Kraków 2011
- Strona internetowa <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=1>

II. Indywidualne Wywiady indywidualne (IDI)

Wywiady przeprowadzone zostały podczas spotkań/szkoleń odbywających się w ramach projektu. W ich trakcie dokonano eksploracji opinii i doświadczeń związanych z wdrażaniem i użytkowaniem poszczególnych elementów Produktu. Wywiady z koordynatorami projektu służyły pogłębieniu informacji uzyskanych w toku desk research, zaś rozmowy z ekspertami dotyczyły kwestii metodologicznych i horyzontalnych.

Badanie IDI polegało na rozmowie z respondentem według wcześniej przygotowanego scenariusza wywiadu (w załączeniu). Scenariusz wywiadu pełnił rolę pomocniczą, zadaniem badacza było uzyskanie wszystkich informacji opisanych w scenariuszu. Dzięki swobodnej atmosferze rozmowy badacz miał możliwość pogłębienia wypowiedzianych przez respondenta treści i dotarcia do informacji, które nie pojawiłyby się w obecności osób trzecich (np. w trakcie zogniskowanych wywiadów grupowych).

Badania techniką IDI (indywidualnych wywiadów pogłębionych) zostały przeprowadzone z:

- koordynatorami benchmarkingu i zastępcami koordynatorów benchmarkingu – przedstawicielami jednostek administracyjnych (11 wywiadów),
- przedstawicielem beneficjenta projektu (1 wywiad),
- ekspertami (4 wywiady).

16 czerwca 2014r.

- Wywiad z Mariuszem Śpiewokiem –Kierownikiem projektu
- Wywiad z Marcinem Parysem – UM Kalety
- Wywiad z Katarzyną Hartowicz– UM Gliwice
- Wywiad z Dorotą Bąk – UM Czeladź
- Wywiad z Sylwią Uchnast-Garą – UM Tychy
- Wywiad z Małgorzatą Okrutą –UM Bielsko –Biała
- Wywiad z Haliną Pawliczek – UM Żory
- Wywiad z Małgorzatą Kuźnik – UM Żory
- Wywiad z Ewą Bujak – UM Piotrków Trybunalski,
- Wywiad z Agnieszką Przybyszewską – UM Dąbrowa Górnicza,
- Wywiad z Angeliką Naczyńską-Lyp – UM Rybnik
- Wywiad z Barbarą Bielską – UG Pawłowice

18 czerwca 2014 r.

- Wywiad z Marcinem Smalą – ekspertem

22 czerwca 2014 r.

- Wywiad z Sylwią Uchnast –Garą – ekspertem

27 czerwca 2014 r.

- Wywiad z Tomaszem Skalskim – ekspertem



18 września 2014 r.

- Wywiad z Marcinem Sakowiczem – ekspertem

III. Dyskusja grupowa FGI

(Focus Group Interview) - polegała na wspólnej dyskusji grupy respondentów na temat doświadczeń związanych z użytkowaniem produktu oraz poszczególnych jego elementów, zasadności jego stosowania oraz najskuteczniejszych metod jego upowszechnienia. W trakcie wywiadu grupowego zadawane były pytania badawcze o charakterze eksploracyjnym. Ich celem była próba wyjaśniania i zrozumienia zjawisk, motywacji, postaw związanych z wdrożeniem i wykorzystywaniem Produktu. Uczestnicy dyskusji stymulowali się wzajemnie, inspirowali, prowokowali do wyrażania opinii i konstruowania pomysłów.

Ewaluatorzy przeprowadzili 2 dyskusje grupowe: jedną z osobami z poziomu zarządczego i jedną z osobami z poziomu wykonawczego. Każda z grup liczyła 7 osób.

Realizacja obu dyskusji grupowych miała miejsce 3 września 2014 r.

- Wywiad grupowy 1 (poziom zarządczy):

I.p.	Reprezentowana JST	Uczestnik badania	Funkcja
1.	CZELADŹ	Dorota Bąk	Sekretarz Miasta
2.	PILCHOWICE	Joanna Kołoczek-Wybierek	Wójt Gminy
3.	RADZIONKÓW	Rudolf Sobczyk	Sekretarz Miasta
4.	RUDA ŚLĄSKA	Michał Pierończyk	Z-ca Prezydenta Miasta
5.	TARNOBRZEG	Marta Kamysz - Turbak	Sekretarz Miasta
6.	TARNOBRZEG	Tomasz Borowski	Inspektor

- Wywiad grupowy 2 (poziom wykonawczy):

I.p.	Reprezentowana JST	Uczestnik badania	Funkcja
1.	BYDGOSZCZ	Bartosz Błaszczuk	Samodzielne stanowisko ds. kontroli zarządczej
2.	CZELADŹ	Agnieszka Pokorny	Inspektor
3.	PILCHOWICE	Marcin Piątek	Kierownik Referatu Kontroli
4.	RADZIONKÓW	Halina Chmielewska-Ludwig	Naczelnik Wydziału
5.	RADZIONKÓW	Alicja Szlęk	Inspektor
6.	RUDA ŚLĄSKA	Aleksandra Kruszewska	Naczelnik Wydziału
7.	LĘDZINY	Marzanna Fabian	Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich i Administracji

Kryteria doboru próby badawczej przedstawicieli jednostek administracyjnych w ramach prowadzenia wywiadów i dyskusji grupowych:

Dobór próby do badania (IDI oraz FGI): celowy



Zgodnie z ustaleniami organizacyjnymi z Zamawiającym w badaniu udział wzięli koordynatorzy, którzy uczestniczyli w warsztatach zorganizowanych przez Zamawiającego 16 czerwca 2014 r.

Wśród badanych jednostek tych znalazły się zarówno te uczestniczące w projekcie od 2011 r., jak i te, które rozpoczęły korzystanie z Produktu w 2014 r.

Wielkość próby badawczej:

łącznie za pomocą IDI oraz FGI przebadanych zostało 30 osób: koordynator projektu, 4 ekspertów oraz 25 osób z 17 jednostek administracyjnych czyli 42,5% wszystkich urzędów biorących korzystających z benchmarkingu.

VI. SWOT

W fazie analitycznej niniejszej ewaluacji zastosowana została metoda SWOT. Analizując dane tą metodą ewaluatorzy opierali się na; danych zastanych w tym; danych pochodzących z monitoringu, wynikach wcześniejszych badań i ewaluacji wewnętrznej, wiedzy członków zespołu projektowego oraz ekspertów a także danych pochodzących z niniejszej ewaluacji zewnętrznej. Analiza SWOT posłużyła udzieleniu odpowiedzi na pytania badawcze. Ponadto jej celem było zbadanie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń mających wpływ na wdrożenie i upowszechnienie produktu finalnego.

Prace ewaluacyjne powadzone były od czerwca do września 2014 r. W związku z ograniczeniami terminowymi na przeprowadzanie wywiadów z koordynatorami benchmarkingu badania prowadzone były równolegle przez trzech ewaluatorów.

Kryterium: Trafność

Czy i w jakim stopniu Produkt odpowiada na realne potrzeby użytkowników?

Ustawa o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej. Na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej w jednostkach stowarzyszonych w Śląskim Związku Gmin i Powiatów,⁴ wskazującej niski odsetek gmin dysponujących mechanizmami niezbędnymi do prowadzenia kontroli zarządczej założono, że urzędy potrzebują narzędzi, które mogłyby wykorzystać w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 68 i 69 tej ustawy:

„Art. 68. 1. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

2. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

⁴ Wyniki ankiety dostępne na: <https://benchmarking.silesia.org.pl/pub/pliki/file/Pog%C5%82%C4%99biona%20diagnoza%20i%20analiza/Wyniki%20badania%20ankietowego%20w%20jednostkach%20%C5%9AZGiP.pdf>



- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Art. 69. 1. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, zwanego dalej „ministrem kierującym działem”, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 2) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kierownika jednostki.”⁵

Informacje zebrane w toku wywiadów z koordynatorami i ekspertami oraz dyskusje grupowe pozwoliły ustalić, iż Produkt Finalny stanowi adekwatną odpowiedź na zapotrzebowanie użytkowników na narzędzie kontroli zarządczej wynikających z przepisów prawnych. Produkt dla Burmistrzów, Wójtów i Prezydentów stanowi gotowe narzędzie, które mogą wdrożyć w celu monitorowania efektywności urzędu bez konieczności czasochłonnego projektowania własnego kosztownego narzędzia.

„Przepisy zmuszają nas do kontroli zarządczej.(...) Jeżeli my wykorzystamy proste narzędzie do tego, to urząd dostaje coś gotowego, za co płacić nie musi (...)”. (Reprezentant Użytkowników).

Przytoczony powyżej cytat odzwierciedla motywację użytkowników po Produkt – jest nim potrzeba spełnienia wymogów ustawowych odnośnie do kontroli zarządczej w sposób prosty i niskonakładowy.

Oprócz spełnienia wymogów prawnych, Produkt, w opinii użytkowników, pozwala prowadzić kontrolę zarządczą w celu monitorowania i udoskonalania pracy urzędu. Przedstawiciele użytkowników w trakcie wywiadów deklarowali, że dzięki Produktowi mogą sprawdzić, jak podlegający im urzędnicy wykonują powierzone im obowiązki oraz usprawnić ich pracę – na przykład poprzez reorganizację metody przydziału zadań dla poszczególnych pracowników lub bardziej równomiernego przydziału zadań. Tym samym Produkt pozwala zrealizować zapotrzebowanie Użytkowników w zakresie podejmowania działań i rozwijania kultury organizacyjnej w sposób proefektywnościowy w miejscu ich pracy. Powyższe wnioski są zgodne z wynikami badań przeprowadzonych w ramach ewaluacji wewnętrznej omawianego projektu.⁶

⁵Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 czerwca 2013 r.

⁶ A. Naczyńska – Lyp, Raport z weryfikacji skuteczności wypracowanej koncepcji prowadzenia benchmarkingu w kontekście minimalizacji zagrożeń zidentyfikowanych na etapie pogłębionej analizy i diagnozy problemu odnoszących się do problemów kompetencyjnych dla wybranych faz cyklu benchmarkingowego, Gliwice grudzień 2013, s. 4 oraz A. Naczyńska –



W świetle uzyskanych informacji trzecią potrzebą użytkowników, którą Produkt zaspakaja, jest chęć porównania swoich wyników z innymi podmiotami, zwłaszcza analogicznej wielkości oraz "zobaczenia się" na tle innych. Potwierdzają to nie tylko wypowiedzi rozmówców, ale także fakt, iż część urzędów zdecydowała się przystąpić do projektu i wdrożyć benchmarking mimo tego, że już wcześniej dysponowała certyfikowanymi narzędziami kontroli zarządczej.

Z wypowiedzi koordynatorów wynika, że Produkt w obecnym kształcie pozwala także spełnić potrzebę współpracy z urzędnikami samorządowymi z innej jednostki, którzy zajmują się podobnymi kwestiami, mają podobne doświadczenia, problemy i mogą być partnerami dla wymiany know-how.

Warto dodać, że nie tylko samo narzędzie stanowi adekwatną odpowiedź na potrzeby Użytkowników, ale także sposób jego wdrożenia. Zdaniem badanych partnerski i partycypacyjny model pracy nad Produktem był czynnikiem mającym duży wpływ na sukces całego przedsięwzięcia. Doskonałą ilustracją tej opinii stanowi wypowiedź jednego z rozmówców.

„Produkt dla specyfiki urzędów - Nie tylko szyty na miarę, ale szyty z urzędem – to, że tworzony przez pracowników urzędów i w środowisku urzędów świadczy o tym, że jest w pełni dostosowany do urzędów”.

Czy w okresie przygotowania innowacji pojawiło się inne narzędzie wspierające zarządzanie operacyjne w jednostkach sektora finansów publicznych w zakresie objętym innowacją? Jeżeli tak, czy narzędzia są kompatybilne, czy też konkurencyjne? Jeżeli konkurencyjne, które z narzędzi należy rekomendować do włączenia do polityki przez pryzmat efektywności zastosowania?

Przegląd publikacji poświęconych zarządzaniu w samorządzie oraz wywiady z ekspertami i koordynatorami uprawnia do stwierdzenia, iż istnieje wiele narzędzi wspomagających zarządzanie, które są wykorzystywane w realiach samorządowych. Należą do nich przede wszystkim kontrola, audyt, ISO, PRI, CAF oraz SAS. Wziąwszy pod uwagę charakter tych narzędzi, opinie pracowników i ekspertów wyrażone podczas badania oraz wnioski zawarte w raporcie z pogłębionej diagnozy i analizy problemów autorstwa Katarzyny Topolskiej-Ciuruś tylko ostatnie z wymienionych narzędzi może być tłem porównawczym dla Benchmarkingu. Dodatkowo w 2011 r. „Stowarzyszenie KLON-JAWOR uruchomiło bazę (www.mojapolis.pl) prezentującą dane społeczno-ekonomiczne dotyczące polskich gmin i powiatów pozyskane ze statystyki publicznej i źródeł administracyjnych.”⁷ Jego odbiorcami są jednak przede wszystkim podmioty pozarządowe i osoby indywidualne, w związku, z czym nie stanowi punktu odniesienia dla benchmarkingu.

Lyp, Raport z weryfikacji skuteczności wypracowanej koncepcji prowadzenia benchmarkingu w kontekście minimalizacji zagrożeń zidentyfikowanych na etapie pogłębionej analizy i diagnozy problemu odnoszących się do problemów kompetencyjnych dla wybranych faz cyklu benchmarkingowego, Gliwice czerwiec 2013, s. 5.

⁷ T. Potkański, Systemy benchmarkingu usług i monitoringu rozwoju – doświadczenia międzynarodowe i polskie [w:] M. Wójcik (red.), System Analiz Samorządowych. Poradnik Użytkownika, Warszawa 2012, s. 19.



Jak wynika z rozmów z ekspertami oraz przeglądu publikacji poświęconych SAS i dokumentów poświęconych Produktowi, benchmarking koncentruje się na efektywności działania, a SAS na długofalowych efektach. Jest to istotna różnica, która uniemożliwia zweryfikowania osiągnięcia celów stawianych Produktowi za pomocą SAS. Pomimo pozornych podobieństw, jak mechanizm porównawczy, baza dobrych praktyk czy grupy konsultacyjne, SAS i benchmarking nie stanowią dla siebie wzajemnie konkurencji. Jak określił to jeden z ekspertów SAS skupia się na porównywaniu, jakie działania przynoszą pozytywne skutki dla mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego a ocenie poddany jest element końcowy procesu. Natomiast tego, czego brakuje SAS a co jest rdzeniem idei benchmarkingu – to spojrzenia na elementy wewnątrz urzędu, monitorowania efektywności administracyjnej⁸ określającej ile dany proces zużywa zasobów.

SAS, podobnie jak benchmarking, prowadzi do refleksji, spotkań, wymiany doświadczeń, ale akcent jest położony inaczej – benchmarking bada środek (proces), a nie rezultaty końcowe. SAS właściwy jest, zatem dla JST i porównywania rezultatów działań dla wspólnoty mieszkańców a benchmarking dla jednostek sektora finansów publicznych i porównywania efektywności prowadzonych przez nie działań. W związku z tym należy uznać, iż SAS i Benchmarking są komplementarne wobec siebie i razem dają idealny samorządowy zestaw oceny jednostek samorządowych, przy czym dla kontroli zarządczej bardziej istotna jest; efektywność, dystrybucja zasobów, a nie długofalowe modelowanie poszczególnych polityk. Stąd też, przy ograniczonych możliwościach czasowych i finansowych, preferowanym rozwiązaniem w zakresie realizacji kontroli zarządczej powinien pozostać Benchmarking.

⁸ K. Topolska-Ciuruś, Raport z pogłębionej diagnozy i analizy problemów, Katowice 2011 r.



Czy powiodło się rozszerzenie grupy reprezentantów użytkowników? Co stanowiło o sukcesie/porażce działań włączających?

Z informacji zamieszczonych na stronie projektu wynika, iż grupa użytkowników osiągnęła w założonym czasie przewidzianą wnioskiem o dofinansowanie liczebność 40 podmiotów.⁹

**kolorem czerwonym zaznaczono urzędy, które uczestniczą w projekcie od początku jego realizacji, a kolorem niebieskim urzędy, które przystąpiły do grupy w roku 2014.*



BIELSKO-BIAŁA
BYDGOSZCZ
BYTOM
CHORZÓW
CZĘSTOCHOWA
DĄBROWA GÓRNICZA
GLIWICE
JAWORZNO
KALISZ
KROSNO
LUBLIN
MYSŁOWICE
PIOTRKÓW TRYBNAJSKI
RUDA ŚLĄSKA
RYBNIK
SOSNOWIEC
TARNOBZEG
TARNÓW
TYCHY
ZABRZE
ŻORY

⁹ Lista jednostek oraz koordynatorów biorących udział w projekcie,
<https://benchmarking.silesia.org.pl/pub/pliki/file/Grupa%20benchmarkingowa-wykaz%20koordynator%C3%>



CZECHOWICE-DZIEDZICE
CZELADŹ
JAWORZE
KALETY
KOCHANOWICE
KONOPISKA
ŁĘDZINY
LUBLINIEC
ORNONTOWICE
PAWŁOWICE
PILCHOWICE
RADLIN
RADZIONKÓW
SKOCZÓW
WODZISŁAW ŚLĄSKI
ZBROSŁAWICE



POWIAT BIERUŃSKO-ŁĘDZIŃSKI
POWIAT PIOTRKOWSKI
POWIAT ZAWIERCIAŃSKI



Wartym odnotowania jest fakt, iż w sytuacji rezygnacji jednego z uczestników, kolejny został pozyskany do projektu w przeciągu 1 dnia, co, w opinii informującej o tym rozmówczynie, jak na decyzję w samorządzie jest imponującym tempem. Świadczy to o atrakcyjności projektu i oferowanych rozwiązań benchmarkingowych dla reprezentantów grupy docelowej – użytkowników Produktu Finalnego. W toku badania, na podstawie rozmów z przedstawicielami użytkowników i wywiadów grupowych, zdiagnozowano następujące przyczyny sukcesu działań włączających:

1. Marketing szeptany – wiele nowych urzędów uzyskało informację o projekcie i produkcie od zaprzyjaźnionych gmin sąsiednich.
2. Atrakcyjna oferta: bezpłatnego narzędzia spełniającego wymóg prawny oraz oferta bezpłatnych i – dla niektórych gmin – bezprecedensowo rozbudowanych badań satysfakcji klientów urzędu. Podobnym "magnesem" były dofinansowane w ramach projektu szkolenia (podnoszenie/wyrównywanie kompetencji).
3. Dotychczasowe doświadczenia niektórych gmin z benchmarkingiem i poszukiwanie środków, by kontynuować (rozbudować jego stosowanie w urzędzie).
4. Dobra marka (prestż) instytucji firmującej produkt: Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.
5. Bardzo dobrze przygotowane prezentacje, dotyczące idei projektu, prowadzone we wstępnie zainteresowanych urzędach.
6. Położenie nacisku w trakcie działań promocyjnych na możliwość wymiany doświadczeń, najlepszych praktyk.





Kryterium: Efektywność

Czy wypracowany Produkt jest bardziej efektywny niż podejścia/systemy stosowane dotychczas?

Analiza dokumentacji projektowej oraz wywiady i dyskusje grupowe prowadzą do wniosku, że efektywność Produktu Finalnego jest wyższa niż w przypadku dotychczasowych rozwiązań. Wynika ona przede wszystkim z możliwości dokonywania porównań z innymi podmiotami oraz konstrukcji narzędzia i wskaźników – szczegółowo zaprojektowanych stosownie do potrzeb urzędów. ISO, CAF oraz inne rozwiązania pozwalają; mierzyć aktualny stan jednostki i przyrost operatywności jednostki, identyfikacją słabe i moce strony oraz zbadać stopień osiągania założonych celów, ale nie dostarczają zewnętrznego punktu odniesienia dla oceny efektywności procesów wewnątrz jednostki. W związku z tym jednostka może być przekonana o swojej skuteczności na podstawie realizacji przez nią założonych celów własnych lub zgodności z procedurami, ale nie może wiedzieć, czy inne jednostki w podobnych warunkach i przy podobnych zasobach efektywniej realizują takie same zadania oraz w jaki sposób, (jakimi metodami) tego dokonują. Z kolei model benchmarkingu wdrażany w ramach projektu pokazuje wyniki jednostki w sposób, który umożliwia takie porównania. Oznacza to, że użytkowanie Produktu Finalnego podnosi na wyższy poziom samoświadomość urzędu i poszerza skalę, na której urząd może wyznaczać sobie cele efektywnościowe. Jak wynika z wywiadu z koordynatorem projektu, alternatywne narzędzia kontroli zarządczej CAF i PRI w najwyższym modelu dojrzałości procesowej (CMMI) postulują porównania z innymi podmiotami, dzięki czemu wdrażająca je jednostka otrzymuje obraz swojego funkcjonowania w najszerszej perspektywie.

W świetle wypowiedzi uczestników drugą przewagą Produktu nad innymi podejściami jest transfer know – how między podobnymi instytucjami oraz zwiększenie energii i motywacji właściwych dla wysiłku grupowego, a nie tylko indywidualnego. Możliwość identyfikacji nie własnych, ale także cudzych dobrych praktyk, nawet, jeśli nie znajdują one bezpośredniego zastosowania na gruncie rozważanej jednostki, stanowią przyrost wiedzy, która łatwo może zamienić się w inspirację do pro jakościowych zmian w jej funkcjonowaniu. Wywiady z ekspertami pokazały, że w stosunku do innych metod o charakterze porównawczym Produkt dodatkowo wyróżnia się – dzięki szczegółowym wskaźnikom – wielowymiarowym obrazowaniem efektywności, co z kolei pozwala na eliminację różnic między analizowanymi podmiotami w procesie porównywania danych. Znacznie wyższy jest, zatem poziom standaryzacji danych niż ma to miejsce w innych porównawczych metodach/podejściach. Ponadto fakt, iż Produkt budowany wspólnie - "dla urzędów i razem z urzędami" sprawił, że w porównaniu z innymi rozwiązaniami wskaźniki cechuje znacznie wyższy stopień dopasowania do konkretnych potrzeb i realiów działania jednostek sektora finansów publicznych oraz wysoka mierzalność oraz możliwość dokonywania porównań między nimi. Dowodzą tego następujące wypowiedzi.

„Wskaźniki nie są tu wydumane, (...) pozwalają zmierzyć proces, dają porównywalną informację kadrze zarządzającej nt. sposobu i możliwości realizowania zadania”. (Ekspert)





„Inne metody porównawcze oparte są na twardych matematycznych kwantyfikowanych wskaźnikach, i to rozbija się o wielkość urzędu, różnice między nimi.” (Ekspert)

Zaletą wypracowanego modelu jest także możliwość wspólnego opracowania i dopracowania wskaźników przez ekspertów i praktyków z urzędów. Podczas spotkań wyjaśniane są wszelkie wątpliwości i niuanse prawno – sytuacyjne, co pozwala na wspólną weryfikację wprowadzonych danych, w związku, z czym zminimalizowane zostaje ryzyko błędnej interpretacji wyników. Spotkania te służą także bezpośredniemu transferowi know – how.

Kolejnym wyróżnikiem dla Produktu jest unikatowe odnoszenie zasobów do rezultatu. Ważny jest rezultat (np. liczba wydanych decyzji w okresie czasu), ale także to, jakie działania/zasoby (np. liczba etatów, które urząd poświęca na ich wydanie) zostały użyte do jego osiągnięcia. Dzięki temu zestawy wskaźników dla poszczególnych procesów pozwalają na holistyczne ujęcie aspektów efektywnościowych.

Podsumowując: Zważywszy, że każde alternatywne narzędzie kontroli zarządczej generuje porównywalne koszty finansowe, osobowe, czasowe oraz fakt, że benchmarking łatwiej wdrożyć instytucjom obeznanym z innymi narzędziami kontroli zarządczej należy stwierdzić, iż przy wymienionych wyżej wyróżnikach funkcjonalnych benchmarkingu jest to podejście dające szerszą perspektywę i większe możliwości przy porównywalnych kosztach użytkownika i jest bardziej efektywne.

Czy wypracowany Produkt przynosi zakładane efekty w odniesieniu do poniesionych nakładów (finansowych, czasowych, ludzkich)?

Korzystanie z produktu wiąże się z ponoszeniem nakładów czasowo ludzkich, zwłaszcza na początkowym etapie wdrażania benchmarkingu. Koszty finansowe korzystania z produktu nie są znaczące – żaden z rozmówców nie zadeklarował, iż w związku z wprowadzeniem benchmarkingu do jego urzędu konieczna była reorganizacja organizacyjna, znaczący zakup czy stworzenie dodatkowego etatu. Jednakże większość respondentów zwróciła uwagę, iż konieczne było rozdzielanie dodatkowych obowiązków dotyczących: zebrania i pozyskania precyzyjnych, rzetelnych danych a następnie przekazaniem ich dotychczasowemu personelowi. Działania te wiązały się z rozszerzeniem zakresu obowiązków osób zatrudnionych w urzędach, a tym samym nieco większym obciążeniem zasobów ludzkich. Niektórzy respondenci ocenili metodę benchmarkingu jako czasochłonną i pracochłonną np. wymagającej dodatkowej pracy z dokumentami takimi jak np. budżet miasta lub poświęcenia większej ilości czasu na zebranie precyzyjnych danych. Jednak jednocześnie przyznawali, że zwiększenie pracy jest normalną i typową sytuacją występującą w momencie wdrażania jakiegokolwiek narzędzia a początkowy, dodatkowy nakład pracy (po etapie wdrożeniowym) przynosi pozytywne efekty procentując jej zmniejszeniem i usprawnieniem (np. krótsze i mniej skomplikowane procedury załatwiania spraw w urzędzie). Respondenci wskazywali, że inne metody kontroli zarządczej są ich zdaniem jeszcze bardziej pracochłonne niż benchmarking.



W trakcie wywiadów pojawiły się także odmienne opinie; iż wprowadzenie benchmarkingu nie wymaga od pracowników urzędu podejmowania dodatkowych czynności, ponieważ "pracownik i tak pewne rzecz robi", więc potrzebne dane można uzyskać z systemu bez dużego, dodatkowego nakładu pracy. Z kolei reprezentanci instytucji, w których wcześniej wdrażane było ISO twierdzili, że zbieranie danych do benchmarkingu nie wiązało się z świadczeniem dodatkowej pracy przez pracowników. Jako narzędzie ułatwiające wdrożenie metody respondentów wskazali elektroniczny obieg dokumentów dodając, że proces pozyskiwania danych ułatwia: prowadzenie statystyk, działanie na podstawie instrukcji kancelaryjnej oraz prowadzenie metryczek.

Rozmówcy różnili się między sobą w odpowiedzi na pytania ile osób z urzędu powinno być zaznajomionych z metodą benchmarkingu. Wśród odpowiedzi można wyróżnić trzy wiodące:

1. Wszyscy pracownicy,
2. Grupa benchmarkingowa: koordynator, zastępca i pracownicy merytoryczni z obszarów poddanych benchmarkingowi,
3. Pracownicy odpowiadający merytorycznie za obszary poddane benchmarkingowi oraz wyższe kierownictwo.
4. Odmianą kwestią jest prowadzenie benchmarkingu ze strony organizatora (podmiotu koordynującego). Niewątpliwie dużym wysiłkiem, który będzie rósł proporcjonalnie do zwiększającej się liczby podmiotów uczestniczących w benchmarkingu, będzie organizacja ścieżki kompetencyjnej dla nowych urzędów oraz centralne zapewnienie porównywalności i poprawności wprowadzonych danych. Osobne zagadnienie stanowią będą koszty spotkań, które z perspektywy wywiadów z uczestnikami projektu są immanentnym elementem budowy atmosfery zaufania, otwartości procesu jak i walidacji danych stanowiących warunek sine qua non efektywnego wdrażania metody. Przejęcie tego ciężaru – na zasadzie rotacji – przez kolejne partycypujące w benchmarkingu podmioty lub wybór urzędów wiodących nie wydaje się możliwe, a z pewnością nie będzie gwarantowało tak wysokich standardów, jak dotychczasowa – bardzo ceniona przez wszystkich rozmówców - koordynacja przez Biuro Projektu.

Podsumowując: zebrane w toku ewaluacji zewnętrznej informacje uprawniają do stwierdzenia, że korzyści z wdrażania i użytkowania benchmarkingu zdecydowanie przeważają nad kosztami, co świadczy o jego efektywności. Urzędy mają, bowiem ustawowy obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej, a dzięki metodzie benchmarkingu mogą nie tylko wypełnić ten obowiązek, ale także uzyskać praktyczne i realne efekty jej stosowania w postaci porównań, dobrych praktyk i networkingu.



Kryterium: Skuteczność

Czy oraz w jakim zakresie produkt przynosi zakładane korzyści dla grup docelowych (jednostek ŚZGiP, mieszkańców i przedsiębiorców w gminach i powiatach)?

Na podstawie przeprowadzonych badań zdiagnozowano następujące korzyści związane z testowanym produktem finalnym:

- **W odniesieniu do podmiotów samorządowych;**

1. Umożliwia realizację ustawowego obowiązku prowadzenia kontroli zarządczej
2. Dostarcza narzędzia zarządcze pozwalające u efektywnie zarówno samo zarządzanie jak i realizację zadań stojących przed urzędem
3. Orientuje projakościowo kadrę urzędu poprzez dążenie do doskonalenia procesów i usług, eliminowaniu luk w świadczonej obsłudze oraz orientację na klienta, która jest kluczowym elementem kompleksowego podejścia do jakości.
4. Pozwala na prowadzenie wiarygodnych porównań z innymi podmiotami
5. Prowadzi do rozbudowy networkingu (sieci kontaktów) urzędów JST i użytecznej wymiany doświadczeń, co zdaniem pracowników urzędów jest o wiele bardziej efektywne niż szkolenia.
6. Zwiększa kwalifikacje oraz motywację (dyscyplinę) i skłonność do refleksji nad swoją pracą. Pracownicy wiedzą, że ich praca moźny być weryfikowana, więc w swoim podejściu kierują się optymalizacją efektów w wypełnianiu swoich obowiązków a nie np. trybem wyznaczonym przez ustawy.

„Pracownicy wiedzą, że w tym roku sprawdzany był czas, w jakim ich kolega wydawał decyzje, więc w przyszłym roku to ich może dotyczyć badanie, w związku z czym wolą nie zwlekać z wydawaniem decyzji dłużej, niż to naprawdę konieczne (Sekretarz).

„Nie chodzi o sugestie, że przed benchmarkingiem urzędnik się lenił, on tylko pracował w swoim trybie wyznaczonym przez ustawy. Teraz też tak może, ale musi się liczyć, że przez ranking ktoś może zapytać go o przyczyny wolniejszego niż inni załatwiania spraw (mimo, że wciąż w granicach terminów ustawowych)”(Ekspert).

7. Sprzyja równiejszemu podziałowi zadań między pracownikami urzędów (reorganizacja pracy)
 8. Zwiększa wiedzę najwyższej kadry kierowniczej na temat procesów i efektywności wykorzystania zasobów w urzędzie
 9. Prowadzi do zmniejszenia kosztów funkcjonowania urzędu
 10. Pozwala gromadzić wiedzę i porównywać się w ujęciu rok do roku
 11. Wskazuje najskuteczniejsze rozwiązania funkcjonalne w realizacji obszarów objętych benchmarkingiem
- **W odniesieniu do klientów (mieszkańców, przedsiębiorców):**
 - 1. Wyższy poziom obsługi przez zmotywowanych pracowników
 - 2. Łatwiejsze procedury załatwiania spraw oraz krótszy termin oczekiwania na wydanie decyzji wskutek zmian organizacyjnych. np. jeden z naczelników po refleksji spowodowanej wynikami benchmarkingu przeorganizował system przydziału pracownikom spraw - nie według dzielnic, a według kolejności.





Czy produkt jest skuteczny - czy zastosowanie produktu/ (a w tym benchmarkingu) jest skuteczne w ocenie stanu istniejącego i przyczyniło się do podniesienia i doskonalenia jakości usług i procesów w jednostkach publicznych? Co wpływa na jego skuteczność – czy są to metody pracy, dobór grup docelowych, organizacja procesu wsparcia czy inne czynniki?

Zdaniem badanych pracowników urzędów i ekspertów benchmarking spełnia swoją rolę w odniesieniu zarówno do oceny stanu bieżącego jak wyciągania wniosków a więc doskonalenia procesów, o których wyborze zdecydowali przedstawiciele urzędów. Poniżej znajduje się wykaz obszarów (procesów), które zdaniem badanych są z powodzeniem mierzone i porównywane za pomocą testowanego Produktu finalnego:

1. Postępowanie administracyjne (w tym):
 - a. wydawanie decyzji pozwolenia na budowę w rozumieniu zgodnym z Prawem budowlanym (powiaty)
 - b. wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
 - c. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
 - d. uzyskanie decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów (zadanie gminy, w tym miast na prawach powiatu oraz powiatów)
2. Utrzymanie infrastruktury miejskiej na przykładzie oświetlenia¹⁰ (z perspektywą pomiaru zarządzania energią) (gminy)
3. Monitorowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości
4. Egzekwowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości
5. Organizacja sieci szkół publicznych w zakresie dotyczącym kształcenia obowiązkowego
6. Realizacja usług społecznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
7. Opieka nad dziećmi do lat 3 (żłobki, kluby dziecięce, dzienny opiekun)
8. Zarządzanie zasobami ludzkimi (gminy i powiaty)
9. Organizacja pracy urzędu (gminy, w tym miasta na prawach powiatu oraz powiaty).

Problemy w poszczególnych obszarach zgłaszane przez rozmówców dotyczyły zazwyczaj jednego ze wskaźników w obszarze, co przy wielowymiarowym owskaźnikowaniu każdego z nich oraz przyjętej metodologii nie miało wpływu na możliwość rzetelnego porównania, identyfikacji dobrych praktyk i podnoszenie jakości usług w tym obszarze.

Ważnym elementem wskaźników jest powiązanie ich z celami operacyjnymi – choć taki wskaźnik czasem budzi kontrowersje (bo np. wydaje się zbyt niski) to jednocześnie stanowi mobilizację do poprawy procesu przez wszystkich użytkowników (np. zmniejszenie zużycie energii o 5%).

¹⁰ Obszar ten był określany przez badanych jako jeden z najtrudniejszych do owskaźnikowania.



Zdaniem badanych stosowanie produktu pozytywnie oddziałuje na podnoszenie poziomu usług w odniesieniu do prawie wszystkich obszarów poprzez skrócenie czasu wydawanych decyzji (np. na budowę), lub np. obniżenie kosztów administracyjnych (zmiana systemu dozoru budynku zamiast etatu zlecono usługę firmie zewnętrznej). Wysoką skuteczność omawianego produktu finalnego dobrze ilustruje poniższy cytat.

„Za 2011 mieliśmy przeciętne oceny. Czytałam wszystkie raporty i okazało się, że wszyscy już wiedzą, co jest nie tak i zaczęli poprawiać swoje wyniki. (...) W kolejnym roku byliśmy w połowie, a w 2014 w czotówce.”(Koordynator)

Zdaniem badanych tylko w jednym z analizowanych obszarów – gospodarowanie odpadami problematyczne wydaje się zastosowanie Produktu. W opinii respondentów „brakuje w nim wspólnego mianownika” dla różnych podmiotów, zaś wskaźniki nie są wystarczająco dopracowane i obiektywne. Opinie te mogą wynikać z faktu, że obszar ten jest najnowszym procesem włączonym do benchmarkingu i być może wymaga dopracowania, ponieważ jak wynika z przeprowadzonych wywiadów wskaźniki we wszystkich obszarach, zwłaszcza na początku ich stosowania, wymagały licznych prac dostosowawczych i doprecyzowujących. W związku z tym na obecnym poziomie analizy nie można jednoznacznie ocenić skuteczności produktu w stosunku do omawianego obszaru.

Na skuteczność wdrażania Produktu pozytywny wpływ miały następujące elementy:

- Metody pracy – czyli podejście partycypacyjne oraz wysoki poziom szkoleń oraz profesjonalizm osób prowadzących zajęcia, a także ich forma – warsztaty.
- Dobór grup docelowych – dobrowolny udział podmiotów w projekcie, z zastrzeżeniem, że w szkoleniach powinno brać udział więcej przedstawicieli kadry zarządzającej.
- Organizacja procesu wsparcia – zadaniem badanych cała formuła projektu czyli układ i logika elementów składowych była przemyślana i kompleksowa, dzięki czemu osiągnięto cele związane z wdrożeniem testowanego Produktu. Podkreślano też rolę ekspertów, którzy na bieżąco odpowiadali na zapytania i wątpliwości Użytkowników.

Czy możliwe jest zwiększenie skuteczności proponowanych metod i pod jakimi warunkami?

W toku badania zidentyfikowano następujące potencjalne możliwości zwiększenia skuteczności testowanego Produktu finalnego:

1. Rozszerzenie grupy użytkowników służyć będzie zwiększeniu skuteczności poprzez udostępnienie większej liczby danych do porównania oraz zwiększeniu liczby dobrych praktyk, które potencjalnie mogą zostać zidentyfikowane. Rozszerzenie benchmarkingu poza Polskę i porównania w skali europejskiej zdecydowanie zwiększyłyby zakres oddziaływania Produktu i jego potencjał.
2. Większy udział najwyższego kierownictwa urzędów na początkowym etapie wdrażania produktu oraz zwiększenie ilości dedykowanych temu kierownictwu szkoleń może przyspieszyć zmianę mentalnościową i kompetencyjną w urzędach.





3. Niektórzy rozmówcy wskazywali na potrzebę większego uznania dla pracy włożonej we wdrożenie benchmarkingu ze strony przełożonych, ale także ze strony kierownictwa projektu argumentując, że takie docenienie wzmocniłoby motywację do dalszej pracy.

Kryterium: Użyteczność

Czy wypracowany Produkt jest zgodny z potrzebami grup docelowych: użytkowników / odbiorców?

Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami należy stwierdzić, że analizowany Produkt odpowiada na potrzeby grupy użytkowników zidentyfikowane we wniosku o dofinansowanie. Stanowi skuteczne i wysoce użyteczne, innowacyjne narzędzie kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych. Pozwala spełnić ich zapotrzebowanie na model wskaźników monitorowania efektywności kluczowych procesów i metodologiczną standaryzację danych zarządczych oraz umożliwia wiarygodne porównania z innymi jednostkami, wyposażając je w mechanizmy wymiany dobrych praktyk, które są na bieżąco wdrażane – np. wprowadzenie bonów oświatowych, outsourcingu części etatów przez urząd, zmiany organizacji pracy w niektórych działach, wprowadzenie ortofotomap oraz systemu powiadomień.

Trudno odnieść się do kwestii spełnienia przez produkt potrzeb odbiorców (klientów urzędów), gdyż narzędzie samo w sobie nie odpowiada bezpośrednio za ich spełnianie. Dopiero wykorzystanie narzędzia przez ludzi: zarządzających urzędem oraz pracowników może prowadzić do spełnienia tych potrzeb. Tym niemniej, jak wykazały badania, że wdrożenie Produktu sprzyja podnoszeniu efektywności urzędu oraz jakości świadczonych usług publicznych, motywuje pracowników do szybszego wydawania decyzji co w efekcie przekłada się na wzrost satysfakcji i zadowolenia klientów (końcowych odbiorców Produktu) korzystających z usług urzędu. Zdaniem urzędników wdrożenie i zastosowanie Produktu zaowocowało tym, że klient otrzymuje usługę na wyższym poziomie w porównaniu do usług świadczonych przed wdrożeniem metody benchmarkingu.

Czy wszystkie elementy produktu finalnego są użyteczne w takim samym stopniu?

Ewaluowany Produkt Finalny składa się z następujących elementów:

- Modelowy zestaw wskaźników monitorowania efektywności realizacji kluczowych procesów;
- Metodologia prowadzenia benchmarkingu;
- Schemat kompetencyjny zapewniający wdrożenie wypracowanego modelu w jednostkach;
- Narzędzie informatyczne służące do gromadzenia i przetwarzania danych, na którym dostępne są wyniki badań porównawczych-wyniki uśrednione upowszechnione na portalu pozwalające kierownikowi każdej jednostki dokonać samooceny urzędu w odniesieniu do procesu objętego benchmarkingiem;
- Baza dobrych praktyk ilustrującą szczegółowy przebieg procesów w urzędach osiągających najlepsze rezultaty;
- Portal internetowy.





Modelowy zestaw wskaźników monitorowania efektywności realizacji kluczowych procesów został opracowany przez ekspertów z udziałem zainteresowanych użytkowników, co jest stanowi mocną stroną opisywanego modelu i tym samym przekłada się na praktyczną użyteczność zestawu. Wskaźniki są dobrane odpowiednio do poszczególnych procesów, a ich zastosowanie nie pojedynczo, a w zestawie, umożliwia porównanie między podobnymi, a nawet różnymi jednostkami oraz użyteczne konkluzje na podstawie pozyskanych danych. Modelowy zestaw wskaźników zawiera wskaźniki różnego rodzaju, co w przyszłości umożliwi rozszerzenie benchmarkingu na inne procesy lub dostosowanie go do potencjalnych zmian prawnych, gdyż na zestawu jego podstawie można podjąć próbę stworzenia wskaźników do monitorowania nowych procesów. Zgodni są, co do tego zarówno eksperci jak i użytkownicy Produktu. Nie wszyscy jednak są przekonani, iż w konstruowaniu wskaźników dla nowych procesów urzędy – zwłaszcza te nowe – będą sobie mogły poradzić bez wsparcia ekspertów zapewnianego dotychczas przez instytucję koordynującą benchmarking. Ponadto część wskaźników niezmiennie wywołuje trudności interpretacyjne dla nowych urzędów, co implikuje konieczność szkoleń wraz z każdym rozszerzeniem benchmarkingu oraz analitycznej walidacji wprowadzanych danych.

Zastrzeżenia zgłaszane do poszczególnych wskaźników nie były częste i odnosiły się głównie do wskaźników osiągnięcia procentowego celu operacyjnego np.:

1. Wskaźnik fluktuacji kadr – przy dzisiejszym rynku pracy trudnym dla pracownika wskaźnik rotacji kadr poniżej 5% nie daje praktycznie żadnej informacji, tym bardziej, że pracownikom zależy na utrzymaniu, a nie zmianie pracy w urzędzie,
2. Zmniejszenie kosztów bieżącego utrzymania 1 punktu oświetleniowego co najmniej o 5 % w stosunku do roku poprzedniego – jeżeli wyniki są bardzo dobre przed przystąpieniem do benchmarkingu może się zdarzyć, że nie będzie już możliwe dalsze obniżanie kosztów nawet przez najlepszy urząd stosujący najlepsze praktyki.
3. Wskaźnik Dodatkowo za największą trudność jeden z rozmówców uznał policzenie „etatów przeliczeniowych”. Do czasu gdy w urzędach nie będzie indywidualnych kart czasu pracy i budżetów zadaniowych będzie to wskaźnik nieporównywalny. Kolejnym problemem dla wskaźników etatowych jest np. zróżnicowanie gmin wyrażające się np. w posiadaniu straży gminnej bądź outsourcingu etatów w obsłudze edukacji.

W świetle wypowiedzi rozmówców modelowy zestaw wskaźników jako całość dobrze służy porównaniu efektywności pracy urzędów w określonych zakresach, jest praktyczny w kontekście identyfikowania dobrych praktyk i posiada potencjał do ekspansji na nowe obszary. Z drugiej strony wymaga:

- gruntownego objaśnienia nowym podmiotom ponieważ zdaniem badanych terminologia wskaźników nie zawsze jest do końca ścisła,
- systematycznej pracy dostosowawczej, by zachować wysoki poziom użyteczności: zmieniane, wskaźniki oraz niektóre obszary wyczerpują swój potencjał (rozmówcy podawali przykłady urbanistyki / architektury) i powinny być zastępowane innymi lub być doprecyzowane w zależności od potrzeb (np. zmian procesów poddawanych benchmarkingowi lub przepisów





prawnych). W takich wypadkach nieodzowna wydaje się praca z ekspertem/institucją koordynującą,

- uświadomienia, że wskaźniki w czasie mogą się wyczerpać. W takim wypadku sugeruje się modyfikację celów.

„Niektóre cele operacyjne są nie do zrealizowania np. panel zmniejszenie kosztów obsługi urzędu w żłobkach czy opp/ngo. Wskaźnik – koszty obsługi mają się zmniejszyć o 5%, a już wszystko zrobiliśmy – to co teraz zwalniamy obsługę? Powinien być poziom do osiągnięcia a nie procenty, bo u najlepszych nie ma już czego ścinać”. (Cyt. z dyskusji grupowej, Użytkownicy).

Metodologia prowadzenia benchmarkingu spełnia swoje zadania i nie budzi wątpliwości. Została opracowana stosownie do potrzeb samego procesu jak też specyfiki samorządu. Przez najwyższą kadrę zarządzającą metodologia została oceniona tak samo wysoko jak możliwości prowadzenia porównań. Kadra niższego szczebla zaproponowała wydzielenie a priori w ramach metodologii benchmarkingu dwóch grup: podmiotów małych i dużych. Ich zdaniem następnie spotkania powinny odbywać się właśnie w takim podziale. Drugą i ostatnią była uwaga techniczna dotycząca dopracowania zakresu zbierania informacji i usunięcia z zestawu ankiet pytań, które nie dotyczą danego urzędu (np. pytania o pozwolenie na budowę zadawane gminie). Podsumowując: wyniki ewaluacji wskazują, że przyjęta metodologia umożliwi osiągnięcie założonych celów benchmarkingu.

Na podstawie wywiadów z koordynatorami oraz ekspertami, należy stwierdzić, że **schemat kompetencyjny** określony w dokumencie „Wstępna wersja produktu dla projektu” dobrze spełnia swoje zadanie w zakresie przygotowania do udziału w projekcie, należyście wyjaśnia ideę benchmarkingu” oraz poszerza świadomość pro jakościową osób biorących udział w szkoleniach. Prawie wszyscy rozmówcy deklarowali, że szkolenia miały bardzo starannie dobrany zakres merytoryczny, który był wysoce dostosowany do ich potrzeb. W efekcie ich odbycia podniosła się u uczestników świadomość celów projektu oraz nastąpiły pozytywne zmiany w poziomie wiedzy, podejściu do zmian oraz komunikacji. W odczuciu badanych szkolenia pozwoliły większości uczestnikom projektu odejść od rywalizacyjnego postrzegania benchmarkingu, co z kolei daje mocne podstawy do zbudowania modelu kooperatywnego i dobrą perspektywę dalszej współpracy. Szkolenia – w opinii respondentów zostały określone jako wyjątkowo praktyczne, ponieważ pomagały rozwiązywać konkretne problemy a dodatkowo ich organizacja i warsztatowa forma prowadzenia sprzyjała aktywnemu udziałowi uczestników.

„Prawie cały czas były to zajęcia warsztatowe ok. 70-75%. Każdy musiał się włączyć.” „Pozwoliły spojrzeć na siebie jako zarządzającego i ocenić się.”

Podczas badań rozmówcy deklarowali, że udział w szkoleniach dobrze przygotował ich do wypełniania zadań związanych z prowadzeniem benchmarkingu. Wysoko także ocenili; dobór tematyczny, organizację zajęć, prowadzących, jak i atmosferę szkoleń. Zajęcia były określane przez uczestników jako „praktyczne” oraz odbywające się „w fajnym gronie”.





W trakcie rozmów zidentyfikowano następujące czynniki „które zdaniem urzędników mogą zwiększyć efektywność schematu kompetencyjnego”:

- W kluczowych szkoleniach powinni brać udział przełożeni, a nie tylko podlegli im pracownicy. Pojawił się nawet postulat, iż „Szef powinien mieć zapis w umowie, by wziął udział w szkoleniach osobiście.” Wynika to z faktu, iż oddolna inicjatywa wprowadzania benchmarkingu często nie znajduje odpowiedniego wsparcia oraz zrozumienia ze strony najwyższego szczebla decyzyjnego, lub zdarza się, że benchmarking nie jest wykorzystywany zgodnie z swoim przeznaczeniem. Z rozmów wynika, iż w niektórych urzędach wyniki benchmarkingu służą władzom przede wszystkim autopromocji, zaś podlegli pracownicy proponujący zmiany na podstawie przebytych szkoleń mają utrudnione zadanie, gdy ich szef nie został zaznajomiony z właściwą ideą i możliwościami omawianej metody. Sugestię zwiększenia udziału najwyższych decydentów w szkoleniach zgłaszali zarówno pracownicy, jak i sami wóldarze, przy czym ci drudzy chcieliby, aby szkolenia miały charakter debaty/dyskusji grupowej ukierunkowanej podczas, której możliwa będzie refleksja oraz swobodna i nieformalna wymiana doświadczeń. Z kolei pracownicy oczekiwaliby, że szkolenia dla ich przełożonych – oprócz lepszego zrozumienia benchmarkingu - obejmą także zagadnienia tj. motywacja, przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu oraz zarządzanie ryzykiem.
- Eksperci, których umiejętności trenerskie oceniane były bardzo wysoko, zdaniem niektórych uczestników szkoleń, powinni (tam gdzie to konieczne) uzupełnić swoją wiedzę w zakresie zmieniających się przepisów prawa.
- Jeżeli część szkoleń miałyby być realizowana w formule pisemnej, każda kwestia powinna zostać zilustrowana co najmniej dwoma wyraźnymi przykładami.

Pewnym zagrożeniem dla upowszechnienia benchmarkingu wydaje się być kwestia organizacyjno – finansowa replikowania kompetencji w oparciu o wypracowany schemat kompetencyjny. W opinii zarówno uczestników szkoleń, jak i prowadzących, zajęć było bardzo dużo – 18 dni/54 godziny przypadające na jednego koordynatora. Schemat wsparcia kompetencyjnego zaprezentowany we Wstępnej wersji produktu został tak ułożony, że w znacznej części wymaga interaktywnego warsztatu. w ramach projektu wypracowano narzędzie e-learningowe, jednakże istnieje zagrożenie że niskokosztowe szkolenie online nie będzie wystarczająco efektywne i skuteczne. Należy pamiętać, iż najważniejszym dla właściwego stosowania produktu jest czynnik ludzki, a zatem nastawienie i kompetencje osób odpowiedzialnych w urzędzie za jego obsługę i korzystanie z samego procesu benchmarkingowego. Warto też nadmienić, iż możliwość bezpłatnych szkoleń była istotnym powodem podjęcia decyzji o udziale w projekcie. W związku z tym, trzeba będzie zwrócić uwagę na pojawienie się potencjalnego problemu poniesienia kosztów finansowych związanych z; organizacją kolejnych edycji szkoleń dla nowych urzędów (w toku upowszechniania produktu), oraz później dla osób zastępujących dotychczasowych koordynatorów czy też nowych władz politycznych urzędu. Dlatego też zaprezentowane w Strategii wdrażania założenie, iż „schemat kompetencyjny dla kadry zarządzającej (...) zostanie przeniesiony na grunt służby przygotowawczej i/lub systemu szkoleń kadry kierowniczej w jednostkach” może być trudny





do zrealizowania gdyż zdaniem badanych urzędy raczej nie zdecydują się na prowadzenie szkoleń ze względu na związane z nimi wysokie nakłady finansowe.

„Miasta oszczędzają na szkoleniach i idą w wymianę doświadczeń”, „Gdyby nie było darmowe, nie skorzystałabym z żadnego takiego szkolenia”.(Przedstawiciel Urzędu miasta)

Narzędzie informatyczne do gromadzenia i przetwarzania danych uzyskało jednoznacznie pozytywną ocenę wszystkich osób proszonych w tej kwestii o opinię. Narzędzie najczęściej charakteryzowane było, jako proste i intuicyjne. Typowa odpowiedź na pytanie o narzędzie informatyczne brzmiała: „oby wszystkie programy takie były”. Część rozmówców sugerowała nawet, że szkolenie z narzędzia służyć powinno poznaniu raczej możliwości (funkcjonalności) narzędzia niż zasad obsługi, gdyż jest tak nieskomplikowane. Czas potrzebny na pełne opanowanie narzędzia przez operatora został określony na maksymalnie 7 dni. Narzędzie nie wymaga dodatkowego oprogramowania, instalacji (jest dostępne online) ani czasu na integrację z systemem IT urzędu. Udostępnia wszystkie funkcje, by spełnić wyznaczone dla niego zadania takie jak: wprowadzenie danych i porównanie z innymi jednostkami, a nawet tej samej jednostki w ujęciu rok do roku. Umożliwia eksport danych we wszystkich pożądanym formatach, bezproblemową korektę błędnych danych oraz delegowanie uprawnień (wprowadzanie i zatwierdzanie).

Większość rozmówców nie zgłaszała żadnych uwag ani propozycji modyfikacji narzędzia. Pojedyncze sugestie dotyczyły:

1. Zwiększenia możliwości automatycznego grupowania urzędów dla celów własnego porównania. Jeden rozmówca skarżył się, że musiał wszystkie urzędy „odklikiwać pojedynczo”. Jest to istotna uwaga zwłaszcza w kontekście znaczącego zwiększenia liczby urzędów biorących udział w benchmarkingu. Alternatywną propozycją było stworzenie predefiniowanych grup porównawczych na przykład na podstawie kryterium liczby ludności lub statusu jednostki.
2. Udoskonalenia komfortu i stabilności pracy z narzędziem w przeglądarce Mozilla Firefox.

Użytkowanie narzędzia przez poszczególne urzędy jest zróżnicowane. Wszystkie wykorzystują je do wprowadzania danych, gdyż jest to wymagane i egzekwowane przez biuro projektu. Jednakże pytanie o zastosowanie narzędzia do celów samodzielnych porównań było dla wielu respondentów pytaniem trudnym. Część przyznała, że w ogóle nie korzystała jeszcze z tej funkcji. Inni odpowiadali, że dość rzadko - raz na rok. Niektórzy rozmówcy zadeklarowali, że chcieliby częściej korzystać z narzędzia, nawet dla celów samodoskonalenia własnej pracy, ale nie mają na to czasu. Podmioty korzystające z narzędzia najczęściej mają najlepiej sprecyzowane uzasadnienie dla zastosowania narzędzia i korzystają z niego raz na kwartał, ponieważ właśnie z taką częstotliwością odbywa się monitorowanie wskaźników wykonania planu działalności i ocena ryzyka. Narzędzie bywa też wykorzystywane doraźnie, dla rozwiązania bieżącego problemu: jeden z respondentów poszukiwał za jego pomocą optymalnej liczby stanowisk rejestrujących pojazdy.





Analiza wywiadów pozwala wyciągnąć wnioski, iż pomimo bezsprzecznie nieskomplikowanych w obsłudze funkcjonalności porównawczych, zastosowanie narzędzia do samodzielnych porównań nie jest, zatem w praktyce tak powszechne, jak korzystanie z gotowych raportów przekazywanych przez Biuro Projektu.

Zdaniem jednego z ekspertów pomimo swojej prostoty i elementów automatycznej walidacji, po zakończeniu projektu narzędzie nie będzie mogło być wykorzystywane bez kontroli sprawowanej przez podmiot koordynujący benchmarking.

Wyniki badań porównawczych są użyteczne do określenia efektywności urzędu w porównaniu do innych urzędów i większości przypadków wykorzystywane są zgodnie z ideą benchmarkingu.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że urzędy najchętniej korzystają z raportów porównawczych otrzymywanych z biura projektu. Raporty zawierają dane, które umożliwiają poszukiwanie dobrych praktyk oraz łatwiej identyfikują silne strony rodzinnego urzędu. Większość rozmówców deklaruowała, że urzędach, w których pracują wykorzystywane są wyniki badań porównawczych i jeśli w jakimś obszarze dany urząd wypada gorzej to analizowane są przyczyny takiej sytuacji i jednocześnie wypracowuje się rozwiązania oraz podejmuje działania mające na celu jej poprawę.

„np. w zakresie obniżenia kosztów, wyniki były analizowane przez prezydenta, który prosił o wyjaśnienia dlaczego tak, a czemu u nas są takie koszty wyższe i dzięki temu zmieniliśmy system dozoru budynku (zalecenie na zewnątrz zamiast etatów) – co pozwoliło na zmniejszenie kosztów administracyjnych”.(Przedstawiciel Urzędu Miejskiego)

Tym niemniej uzyskane w toku wywiadów informacje pozwalają stwierdzić, iż zdarza się, że pozyskane informacje nie zawsze są wykorzystywane zgodnie z ideą benchmarkingu. Na przykład zbierane są informacje, w czym dany urząd jest lepszy (po to, aby zbierać pochwały), natomiast fakt, że w jakimś obszarze jest gorszy nie jest rozpowszechniany i wykorzystywany jako informacja, która ma pomóc w niwelowaniu błędów tylko ewentualnie przekazywany poufnie kierownikowi określonego referatu.

Baza dobrych praktyk – w czasie ewaluacji baza dobrych praktyk funkcjonowała jako raporty wysyłane do urzędów. Większość rozmówców potwierdziła, że korzysta z bazy uznając ją jednocześnie za mocny punkt projektu (część wskazała na raporty). Ich użyteczność oceniana była przez respondentów wysoko i określana jako praktyczna wiedza oraz wskazówki, pokazane krok po kroku jakie należy wdrażać w celu doskonalenia się („know – how, step by step”). Należy dodać, że w związku z perspektywą końca projektu jeden z rozmówców zidentyfikował ryzyko, że bez projektu baza nie będzie dalej rozwijana.

Niektórzy rozmówcy przyznali, że o ile nie wszystkie dobre praktyki mogą zostać przeniesione na każdy grunt (ze względu na specyficzne uwarunkowania każdego z urzędów), to mogą stanowić istotną inspirację do samodzielnie zaprojektowanych zmian.



„To, że nie stosujemy tych rozwiązań nie zmienia, że są one dobre i można się uczyć”. (Przedstawiciel Urzędu Miasta)

Pojawiały się też pojedyncze głosy, że baza nie jest im potrzebna, gdyż mogą samodzielnie – na podstawie badań porównawczych, lub poprzez kontakty osobiste zidentyfikować urząd, który posiada ciekawe rozwiązania a następnie poprzez rozmowę uzyskać informacje w jaki sposób uzyskano tak dobry wynik.

Podsumowując wszystkie elementy składowe produktu należy stwierdzić, że: niektóre elementy Produktu Finalnego mogą być wykorzystywane alternatywnie (raporty i możliwość porównań za pomocą narzędzia), ale wszystkie są niezbędne do pełnego funkcjonowania Produktu, a funkcjonalność każdego z nich została pozytywnie oceniona przez znaczną większość użytkowników.

Czy zastosowanie innowacji wpływa na wzmocnienie zdolności pracowników organizacji w zakresie zarządzania i doskonalenia zarządzanymi procesami?

Zastosowanie innowacji oddziałuje na zdolności pracowników organizacji w zakresie zarządzania i doskonalenia zarządzanymi procesami na dwa sposoby:

1. Pozwala ocenić obecny stopień efektywności oraz porównać go w przekroju czasowym
2. Umożliwia identyfikację i replikację dobrych praktyk w zakresie zarządzania.

Uczestnicy wywiadów potwierdzili, że Produkt jest użyteczny w zakresie zwiększania zdolności do zarządzania i doskonalenia procesów. Jeden z rozmówców oświadczył, że w wyniku zastosowania produktu pracownicy nie posiadają już mylnego często przekonania, że w ich urzędzie wszystko funkcjonuje dobrze i nie wymaga żadnych zmian. Respondenci przyznali, że widzą wyniki innych urzędów i jeśli na tle pozostałych wypadają słabiej to starają się wyjaśnić jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy i podejmują działania mające na celu poprawę sytuacji.

„Czytałam wszystkie raporty i okazało się, że wszyscy już wiedzą, co jest nie tak i zaczęli poprawiać swoje wyniki. To ich zmobilizowało (...).”(Przedstawiciel Urzędu Miasta)

Zdaniem jednego z sekretarzy miast stosującego benchmarking pożądane jest nawet, aby pracownicy odpowiedzialni za dziedziny nie objęte benchmarkingiem zapoznali się z dobrymi praktykami zidentyfikowanymi w innych procesach i skorzystali z nich, jeśli to możliwe w swoich obszarze działań. Dodatkowym pozytywnym efektem korzystania z narzędzia odnotowanym przez rozmówców było opanowanie żargonu kontroli zarządczej przez pracowników urzędu:

„Projekt pozwolił na to, że gdy mamy kontrolę zewnętrzną (...) pracownicy mówią językiem kontroli zarządczej.” (Przedstawiciel Urzędu Miasta)

W toku wywiadów zogniskowanych pojawiła się opinia, iż zdarzają się sytuacje, gdy pracownicy liniowi obszarów objętych benchmarkingiem często mają refleksje i pomysły związane z zastosowaniem benchmarkingu i dostrzegają potrzebę modyfikacji, ale są blokowani brakiem woli do zmian występującą wśród naczelnego kierownictwa.



Kryterium: Trwałość

Czy grupa docelowa innowacji (co najmniej 40 urzędów) jest zainteresowana jej zastosowaniem i włączeniem do systemu zarządzania w jednostce? Czy i jakim stopniu prawdopodobne jest funkcjonowanie produktu po zakończeniu finansowania projektu?

W toku badania uzyskano liczne deklaracje, iż benchmarking będzie stosowany po zakończeniu finansowania projektu. Jednak zakres i powody jego wykorzystania są zróżnicowane i uzasadnienie były w następujący sposób:

- potrzebą konsultacji i porównywania się z innymi w celu doskonalenia własnych procesów,
- możliwością stosowania benchmarkingu w oparciu o wyłącznie swoje dane (bez danych z innych urzędów):

*„Będziemy dalej korzystać rok do roku – wskaźniki możemy ustalać wg własnych potrzeb.”
(Przedstawiciel Urzędu Miasta)*

- obowiązkiem prowadzenia kontroli zarządczej

„Analizować, monitorować każdy musi”. (Przedstawiciel Urzędu Miasta)

- integracją Produktu z innymi elementami funkcjonowania urzędu np. włączenie opomiarowania do planów działania budżetu zadaniowego.

Część urzędów deklaruje, że w ramach innych rozwiązań (wewnętrznych systemach) kontroli zarządczej i systemach zarządzania jakością danego urzędu będzie wykorzystywała pewne elementy benchmarkingu. W ich odczuciu prowadzenie benchmarkingu w zakresie tak szerokim jak miało to miejsce w ramach projektu nie będzie praktykowane (np. baza dobrych praktyk nie będzie rozwijana, pewne dane nie będą zbierane) ponieważ pojedynczy urząd musiałby zwracać się do wszystkich pozostałych o dane a zdaniem rozmówców jest to czasochłonne.

Ze względu na zdecydowanie częściej powtarzane deklaracje dalszego korzystania niż niekorzystania z benchmarkingu należy uznać, iż większość obecnych użytkowników będzie zainteresowana utrzymaniem produktu, jednak nie można wykluczyć, iż bez wsparcia projektu lub przynajmniej oficjalnego ośrodka koordynującego benchmarking. Produkt będzie funkcjonował z dużo mniejszą energią i w niepełnym zakresie (rzadsze spotkania, nieterminowo przekazywane i nieweryfikowane przez ekspertów dane, brak szkoleń dla nowych podmiotów).

Jaki jest potencjał produktu w dłuższej perspektywie czasowej?

Potencjał Produktu jest duży. Wynika to z faktu, iż zaprojektowany został przy udziale użytkowników, jest elastyczny, łatwy w konfiguracji do potrzeb poszczególnych jednostek, i nie bardziej pracochłonny niż inne rozwiązania. Z czasem objęte nim obszary mogą się wyczerpać, wówczas Produkt może zostać wykorzystany do monitorowania innych procesów. Pozwala też na uwzględnienie zmian prawnych, o ile nie będą powodowały poważnych trudności interpretacyjnych.





Wraz z nowymi użytkownikami wzrośnie funkcjonalność i zasób merytoryczny Produktu. Ponadto Produkt pozwala spełnić jednostkom wymóg prawny skutecznej kontroli zarządczej.

Zagrożeniem dla Produktu w dłuższej perspektywie czasowej jest brak konsekwencji we wspieraniu stosowania narzędzia przez najwyższe kierownictwo wskutek wyborczych zmian personalnych oraz potencjalny niekontrolowany wyciek informacji, które mogą zostać błędnie zinterpretowane w publikacjach prasowych lub posłużyć do uzyskiwania przewag politycznych.

Wyzwaniem dla produktu jest zachowanie dotychczasowego zakresu, pełnej funkcjonalności, dobrej atmosfery i komunikacji po zakończeniu jego finansowania z UE.

Jakie są mocne i słabe strony wdrażanego produktu?

Na podstawie przeprowadzonych badań zidentyfikowano następujące:

Mocne strony:

- Unikatowa możliwość porównania własnych wyników z wynikami innych jednostek
- Wysoki poziom szczegółowości zbieranych informacji
- Szeroki zakres wymienianych informacji, prostota wymiany informacji
- Proste i funkcjonalne narzędzie informatyczne
- Istota benchmarkingu - ocena ma na celu wskazanie lepszych (w celu identyfikacji ich praktyk) a nie piętnowanie słabszych
- Budowa networkingu, bezpośrednich kontaktów
- Atmosfera otwartości, szczerości towarzysząca dyskusji nad wskaźnikami
- Powiązanie Produktu ze wsparciem psychologicznym i umiejętnościami miękkimi – zmiana mentalności, nastawienia i podejścia u większości osób odpowiedzialnych za stosowanie benchmarkingu w urzędach
- Możliwość rozszerzenia obszarów podlegających benchmarkingowi
- Możliwość wykorzystania metody do analizy własnej (rok do roku) bez konieczności porównywania
- Wysoki stopień konfigurowalności Produktu do potrzeb konkretnego urzędu
- Produkt nie wyklucza innych narzędzi kontroli zarządczej i jest wobec nich komplementarny
- Otwartość Produktu na nowych użytkowników, którzy nie tylko sami mogą odnieść korzyści z przystąpienia, ale także dostarczyć nowych danych i ujawnić nowe dobre praktyki
- Sprzyja wymianie know – how
- Odnoszenie rezultatów do kosztów – podejście pro - efektywnościowe
- Możliwość wyznaczania własnych priorytetów przez urząd
- Powiązanie wskaźników z celami operacyjnymi.

Słabe strony:

- Niedostateczny udział najwyższych władz urzędu w procesie wdrażania, skutkujący niedostatecznym zrozumieniem filozofii benchmarkingu
- Wskaźniki wymagają szczegółowego wyjaśnienia nowym użytkownikom
- Nakład dodatkowej pracy, zwłaszcza na początku stosowania metody



- Konieczność ciągłego dostosowywania (do zmian prawnych) i doprecyzowywania wskaźników
- Konieczność zmiany mentalności nowych użytkowników (nowych miast lub nowych osób mających kontakt z benchmarkingiem) z rywalizacyjnego postrzegania benchmarkingu na kooperacyjny
- Zaznaczający się w wywiadach podział na starych i nowych użytkowników, zwłaszcza ze strony tych starszych.

Czy zasadne podejmowanie jest działań upowszechniających i wdrażających - Jakie działania rekomenduje się w celu upowszechnienie produktu?

Podmioty, które uczestniczyły w projekcie, dały pozytywną rekomendację omawianemu Produktowi. Ponadto zainteresowanie Produktem przez podmioty, które z niego nie korzystają zostało ocenione jako stosunkowo duże. Niektórzy z rozmówców stwierdzili nawet, że problemem będzie raczej nadmiar chętnych niż ich brak. Wszak niektórzy z obecnych uczestników sami zabiegali o udział w projekcie. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że powodem wzięcia udziału w projekcie była głównie chęć ulepszenia procesów i świadczonych usług jednakże niektórzy przyznali, że interesowały ich także bezpłatne szkolenia oferowane przez projekt, oraz bezpłatne badania satysfakcji klientów na bezprecedensowo szeroką dla nich skalę. Dodatkowo w wywiadach podkreślano, że wartością dodaną prowadzonych badań był ich zewnętrzny charakter.

„Zaletą – obiektywność badań – są zarzuty że sami płacimy, więc zamawiamy wyniki, a nie badania, a tu całkowicie zewnętrzne badania”. (cyt. z dyskusji grupowej przeprowadzonej z wóldarzami).

Podsumowując zebrane w toku badań merytoryczne atuty samego Produktu są wystarczające, by zainteresować potencjalnych użytkowników i z pewnością warte upowszechnienia zarówno dla ich własnych korzyści, jak również dla zwiększenia potencjału Produktu o nowe dane porównawcze oraz praktyki, które pojawiają się wraz z nowymi uczestnikami benchmarkingu.

W ramach upowszechniania produktu zaleca się zachowanie pewnego poziomu elitarności przedsięwzięcia – rozmówcy wypowiedzieli się przeciwko masowemu czy też obligatoryjnemu włączaniu nowych uczestników, przynajmniej w pierwszej jego fazie. Do benchmarkingu przystąpić powinni "ci, którzy chcą. Reszta dojrzeje z czasem".

Zdaniem badanych przykładem właściwego selektywnego upowszechnienia jest działanie sieciowe polegające na tym, że jeden urząd mógłby zachęcić do udziału w projekcie dwóch partnerów. Sugerowano też aby produkt był rozszerzany o gminy sąsiedzkie, tak aby można było porównywać się z podobnymi podmiotami. Ponadto uczestnicy badania doszli do wniosku, że zachęcanie innych urzędów do udziału w projekcie powinno opierać się na metodach bezpośredniego kontaktu np. spotkania/kontakt telefoniczny, które są bardziej skuteczną formą niż np. zaproszenia mailowe, których urzędnicy otrzymują w znacznych ilościach. Wykluczono natomiast ewentualną reklamę Produktu w TV, prasie ze względu na obawę przed manipulacją informacją.

„powinniśmy sami zachęcać, a nie mailowo – ja dziennie dostaję kilka propozycji mailowych udziału w różnych rzeczach – a jak sam zadzwonię, dam rekomendację, to inaczej będzie to traktowane.” (cyt. z dyskusji grupowej z Użytkownikami).





Oprócz zachęty ze strony przedstawicieli urzędów realizujących benchmarking skutecznym narzędziem upowszechniania będą osobiste spotkania na wzór tych, które odbyły się w toku naboru do drugiego i trzeciego cyklu projektu – uczestnicy bardzo chwalili ich merytoryczne przygotowanie i uznali, że właśnie one w dużym stopniu przekonały ich do udziału w przedsięwzięciu. Spotkania takie powinny być organizowane pod auspicjami lub za pośrednictwem kontaktów Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, który cieszy się dużym prestiżem w środowisku samorządowym. Promocja Produktu powinna przemawiać językiem korzyści, należy pokazać wypracowane w ramach projektu efekty i sukcesy dotychczasowych użytkowników. Badani wskazali, że należy także zachować nazwę benchmarking, gdyż jakiegokolwiek jej tłumaczenie będzie kojarzyło się z porównywaniem i może zniechęcić potencjalne urzędy do zainteresowania się metodą.

Analiza SWOT

	Wewnętrzne	Zewnętrzne
Pozytywne	<p>MOCNE STRONY</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unikatowa możliwość porównania własnych wyników z wynikami innych jednostek • Wysoki poziom szczegółowości zbieranych informacji • Szeroki zakres wymienianych informacji, prostota wymiany informacji • Proste i funkcjonalne narzędzia informatyczne • Ocena ma na celu wskazanie lepszych urzędów (w celu identyfikacji ich praktyk) a nie piętnowanie słabszych • Budowa networkingu bezpośrednich kontaktów • Atmosfera otwartości, szczerości towarzysząca dyskusji nad wskaźnikami • Powiązanie Produktu ze wsparciem psychologicznym - podniesienie umiejętności miękkich (zmiana mentalności, podejścia i nastawienia) u osób odpowiedzialnych za stosowanie benchmarkingu w urzędach • Możliwość rozszerzenia obszarów podlegających benchmarkingowi 	<p>SZANSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zapotrzebowanie jednostek finansów publicznych na instrumenty kontroli zarządczej • Zadeklarowana przez część rozmówców chęć objęcia benchmarkiem nowych obszarów, także tych, w których wiadomo, że dany urząd nie jest mocny. • Promocja produktu pod szyldem ŚZGIP – instytucji cieszącej się prestiżem w środowisku samorządowym • Aktualny wynik niniejszego projektu – podsumowanie korzyści osiągniętych w wyniku stosowania benchmarkingu. • Pozytywne rekomendacje urzędów nt. wdrażanego Produktu • Udział w benchmarkingu jednych z najlepszych samorządów w Polsce.





	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość wykorzystania do analizy własnej (rok do roku) bez konieczności porównywania z innymi urzędami • Wysoki stopień konfiguracji Produktu do potrzeb konkretnego urzędu • Produkt nie wyklucza innych narzędzi kontroli zarządczej i jest wobec nich komplementarny • Otwartość Produktu na nowych użytkowników, którzy nie tylko sami mogą odnieść korzyści z przystąpienia ale także dostarczyć nowych danych i ujawnić nowe dobre praktyki. • Sprzyja wymianie know – how • Odnoszenie rezultatów do kosztów 	
Negatywne	<p>SŁABE STRONY</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wskaźniki wymagają szczegółowego wyjaśnienia nowym użytkownikom • Nakład dodatkowej pracy, zwłaszcza na początku stosowania metody • Konieczność zmiany mentalności nowych użytkowników (nowych miast lub nowych osób mających kontakt z benchmarkingiem) z rywalizacyjnego postrzegania benchmarkingu na kooperatywny • Konieczność ciągłego dostosowywania (do zmian prawnych) i doprecyzowywania wskaźników. • Niedostateczny udział najwyższych władz urzędu w procesie wdrażania, skutkujący niedostatecznym zrozumieniem filozofii benchmarkingu 	<p>ZAGROŻENIA/WYZWANIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obawy nowych urzędów jak wypadną na tle innych (błędne założenie, że benchmarking to ranking) • Wykorzystanie słabszych wyników w określonym obszarze, przez media/ opozycję traktujących benchmarking jako ranking • Zmiana najwyższego kierownictwa (wskutek wyborów) na osoby, które nie rozumieją idei benchmarkingu może skutkować zarzuceniem tej metody lub jej złym wykorzystaniem (do walki politycznej). • Niejasne przepisy prawa sprawiające, że różne są ich interpretacje, co rzutować może na ostrość/mierzalność nowych wskaźników tworzonych po zakończeniu projektu • Nieterminowość przekazywania danych przez niektóre z urzędów, zwłaszcza w perspektywie zakończenia funkcjonowania Biura





		<p>Projektu</p> <ul style="list-style-type: none">• Niewykryta błędnie wyliczona / podana dana może nie tylko wypaczyć wyniki porównania, ale też spowodować błędną identyfikację dobrych praktyk lub nakłonić inne urzędy do równania do czegoś nieosiągalnego.• Nastawienie potencjalnych nowych urzędów: „u nas wszystko jest dobrze” lub „u nas nic nie da się zrobić” – powstrzymujące je przez przystąpieniem do korzystania z metody benchmarkingu• Koszty szkoleń
--	--	---





Wnioski i rekomendacje

Na podstawie analizy zebranych danych należy stwierdzić iż Produkt jest ważną i przydatną innowacją wpisującą się zarówno w aktualne uwarunkowania prawne jak i praktyczną potrzebę nowoczesnego, użytecznego narzędzia informacji zarządczej na poziomie samorządowych jednostek finansów publicznych. Oferowane rozwiązanie stanowi odpowiedź na realne potrzeby użytkowników i – choć dostępne są alternatywne narzędzia – to metoda benchmarkingu dzięki swojej konstrukcji, unikatowym właściwościom oraz pozytywnym efektom pozytywnie wyróżnia się na ich tle. Analizowana metoda może być wdrażana samodzielnie lub z innymi rozwiązaniami z zakresu kontroli zarządczej gdyż jest cechuje ją kompatybilny charakter. Na etapie testów Produkt cieszył się dużym zainteresowaniem, co potwierdza jego atrakcyjność. Tym samym należy uznać, iż spełnia on kryterium **trafności**.

Inne podejścia stosowane dotychczas przy podobnych nakładach stosujących je jednostek nie dawały tak szczegółowych i szerokich informacji zarządczych oraz możliwości wymiany know – how a także tak dużej łatwości w identyfikacji potencjalnych celów efektywnościowych w oparciu o wyniki innych jednostek. Stosunek nakładów do rezultatów przemawia zatem na korzyść ewaluowanego rozwiązania, co świadczy o jego **efektywności**.

Umiejętne stosowanie Produktu przynosi bezpośrednie korzyści jego użytkownikom, a w perspektywie można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że będzie miało korzystne rezultaty dla odbiorców. Dzięki jego zastosowaniu upowszechniane są dobre praktyki przynoszące najlepsze rezultaty. Poszczególne jednostki wdrażają nowe dla siebie rozwiązania, reorganizują dotychczasowe metody pracy i zwiększają efektywność podejmowanych działań, co niejednokrotnie jest odczuwane przez ich klientów. Oznacza to, że Produkt – pod warunkiem umiejętnego stosowania i wsparcia ze strony najwyższych władz urzędu jest wysoce **skuteczny**.

Produkt jest zgodny z potrzebami grup użytkowników. Jego konstrukcja jest właściwa, a poszczególne jej elementy funkcjonalne i niezbędne. Zastosowanie Produktu znacząco podnosi możliwości racjonalnego zarządzania procesami objętymi benchmarkingiem na poziomie urzędu. Jednocześnie produkt przy dojrzałym stosowaniu ma pozytywne przełożenie nie tylko na zdolność, ale również na postawę (motywację, dyscyplinę) personelu organizacji, a więc jest **użyteczny**.

Potencjalna **trwałość** Produktu jest duża, ale koncepcja jego funkcjonowania po zakończeniu projektu wymaga konkretyzacji oraz uszczegółowienia a także wyznaczenia jednostki nadrzędnej niejako czuwającej nad rozpoczętym w ramach projektu przedsięwzięciem. Ważną pozytywną stroną Produktu jest potencjalny wzrost jego potencjału i funkcjonalności wraz z upowszechnianiem wśród nowych podmiotów. Mocne strony Produktu przeważają nad słabościami, choć liczba potencjalnych zagrożeń jest znacząca dlatego warto stworzyć plan działań mających na celu ich minimalizację lub zniwelowanie. Podsumowując: wyniki badań wskazują, że Produkt w wysokim stopniu spełnia kryterium: trafności, efektywności, skuteczności, użyteczności oraz ma dużą szansę spełnienia kryterium trwałości, a pozytywne rekomendacje i deklarowana przez uczestników gotowość do





propagowania i promowania Produktu są bezsprzecznym dowodem, że jego upowszechnianie jest zasadne.

Dodatkowe rekomendacje:

1. Należy pamiętać, że szczególnie ważne dla skutecznego wdrożenia systemu zarządzania jest osobiste zaangażowanie najwyższego kierownictwa; odpowiednie postawy, etyczne postępowanie, wykazywanie ciągłego samodoskonalenia poprzez uczestnictwo w szkoleniach oraz delegowanie pracowników na szkolenia. Dlatego w większym stopniu objąć szkoleniami najwyższą kadre zarządzającą. Co do tego faktu zgodni są zarówno sami członkowie tej kadry, jak też pozostali pracownicy urzędów bezpośrednio zaangażowani w działania benchmarkingowe. Od wsparcia tej grupy dla Produktu zależą realne korzyści z jego stosowania.
2. Należy rozważyć wprowadzenie do narzędzia informatycznego nowych predefiniowanych grup porównawczych, zwłaszcza w perspektywie znaczącego zwiększenia liczby podmiotów.
3. Należy dążyć do szybkiej konkretyzacji i upowszechnienia wśród obecnych Użytkowników koncepcji funkcjonowania Produktu po zakończeniu finansowania projektu. Pomimo zapisów zawartych w Strategii, część obecnych użytkowników jest przekonana, iż po zakończeniu projektu „nie będzie danych do porównania” a „baza dobrych praktyk nie będzie rozwijana”.
4. Obecni użytkownicy zadeklarowali chęć pomocy w upowszechnianiu Produktu za pośrednictwem swoich bezpośrednich kontaktów z innymi urzędami: „każdy z nas mógłby po dwóch partnerów zachęcić” (np. miast/gmin partnerskich). Wskazane jest wykorzystanie obecnych użytkowników jako ambasadorów Produktu, co obecnie nie jest zapisane w Strategii, a zwiększyłoby skuteczność jego upowszechnienia.
5. Należy usprawnić funkcję wyszukiwania konkretnych treści w wyszukiwarce serwisu internetowego: <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=11> Znaczna część podstawowych haseł nie jest odnajdywana np. „strategia”.
6. Promocja efektów i korzyści Produktu wśród władarzy.





Załączniki

Scenariusz wywiadu z realizatorami projektu (czas wywiadu 70-75 min)

Wstęp

1. Proszę powiedzieć w kilku zdaniach czym się Pan/i zajmuje/zajmowała się w projekcie?
Co należało do Pana/i obowiązków?

Rekrutacja do projektu

2. W jaki sposób zachęcano urzędy do udziału w projekcie? Jakie czynniki ich zniechęcały a jakie zniechęcały?
3. Czy pojawiły się jakieś problemy w związku z rekrutacją do projektu? W jaki sposób je rozwiązywano? Jakie było nastawienie urzędów do udziału w projekcie? Czy w trakcie realizacji projektu ulegało ono zmianie? Co o tym świadczy?

(5minut)

Pytania ogólne (5 minut)

4. Czy benchmarking P. zdaniem to najlepsze narzędzie do porównywania procesów i usług w urzędach? Czy może istnieje jakieś inne równie dobre narzędzie?
5. Jak to narzędzie (benchmarking) wypada na tle innych narzędzi np. SAS-systemu analiz samorządowych, PRI, CAF (metoda samooceny kontroli zarządczej), które są stosowane w części urzędów? Czy benchmarking jest uzupełniający, kompatybilny czy może konkurencyjny albo wprowadzający dezorganizację?
6. Jaką przewagę ma Pana/i zdaniem benchmarking nad pozostałymi metodami kontroli zarządczej stosowanej w urzędach?

Metodologia prowadzenia benchmarking (7 minut)

7. *Metodologia prowadzenia benchmarkingu zaproponowana w tym projekcie składa się z 5 faz (I. Planowanie i Przygotowanie, II. Angażowanie organizacji, III. Poszukiwanie, IV. Pogłębienie Metody, V. Wnioskowanie i doskonalenie metody).*

Jak ogólnie przebiegało wdrożenie poszczególnych etapów? Jaki był stopień trudności wdrożenia poszczególnych etapów? (które były łatwiejsze a, które trudniejsze).

Czy udało się osiągnąć wszystkie cele zaplanowane w ramach poszczególnych etapów?

(O fazy trzeba zapytać ogólnie, bez szczegółowego opisywania każdej po kolei. Najważniejsze





żeby respondent powiedział o trudnościach, efektach i głównych wnioskach na temat z każdej z faz lub ogólnie realizacji wszystkich 5. W tym miejscu należy **koniecznie dopytać** o zdiagnozowane w trakcie realizacji projektu **zagrożenia**¹¹, które są wymienione w raportach ewaluacyjnych w dalszej części tego dokumentu. W jaki sposób sobie z nimi poradzono oraz czy udało się je zminimalizować/zniwelować?)

Użyteczność, Skuteczność i Użytkowanie metody w tym wskaźnikach (ok.15 min)

Benchmarking to narzędzie znane ale dopiero w tym projekcie zdecydowano wykorzystać je jako metodę usprawniającą pracę urzędów. Wymagało to różnych modyfikacji.

8. Czy może zatem powiedzieć Pan/i o tym w jaki sposób dopasowano to narzędzie do potrzeb administracji publicznej/urzędów, które brały udział w tym projekcie?
9. Czy dzięki wypracowanym wskaźnikom można rzeczywiście dokonać pomiaru efektywności procesów/usług?
10. Jednym z problemów zidentyfikowanych podczas testowania projektu okazał się brak jednolitej interpretacji pojęć i definicji (przez urzędy) związanych z opracowaniem i analizowaniem wskaźników. Czy problem ten nadal występuje? Jeśli tak – czego dotyczy? W jaki sposób można go rozwiązać? Jeśli nie – proszę opowiedzieć w jaki sposób poradzono sobie z tym problemem?
11. Co się stanie w przypadku gdy urzędy będą chciały badać inne procesy i usługi niż te, które zostały „owskaźnikowane” w niniejszym projekcie?
12. Czy zastosowanie benchmarkingu jest zasadne w przypadku wszystkich 10 procesów?¹² <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=194> (Można dla

¹¹ZAGROŻENIA

1. Wiarygodność informacji; zła rywalizacja; obawa o wykorzystanie informacji do innych celów niż doskonalenie, wątpliwości co do porównywania danych – brak zaufania czy odzwierciedlają stan faktyczny
2. Pracochłonność – konieczność zaangażowania zbyt wielu osób – zbyt duży nakład pracy pracowników
3. Zły przepływ informacji pomiędzy organizatorem benchmarkingu a uczestnikami
4. Nieprecyzyjny opis metody badania – obawa o nieporównywalność danych i różne rozumienie tych samych pojęć
(...) Nie zostały rozwiązane wątpliwości dotyczące podstawowych definicji używanych w projekcie. (...) wspólnie uzgodniono że część wyników jest niemiarodajna ze względu na bardzo różną interpretację pytań przez poszczególnych wypełniających wynikająca przede wszystkim z niewystarczającego doprecyzowania pytań (...)

¹²Postępowanie administracyjne

- o wydawanie decyzji pozwolenia na budowę w rozumieniu zgodnym z Prawem budowlanym (powiaty)
- o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
- o decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
- o wydanie decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów (zadanie gmin, w tym miast na prawach powiatu oraz powiatów)
2. Utrzymanie infrastruktury miejskiej na przykładzie oświetlenia (z perspektywą pomiaru zarządzania energią) (gminy)
3. Gospodarka odpadami komunalnymi (gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
4. Monitorowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości
5. Egzekwowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości
6. Organizacja sieci szkół publicznych w zakresie dotyczącym kształcenia obowiązkowego
7. Realizacja usług społecznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
8. Opieka nad dziećmi do lat 3 (żłobki, kluby dziecięce, dzienny opiekun)
9. Zarządzanie zasobami ludzkimi (gminy i powiaty)
10. Organizacja pracy urzędu (gminy, w tym miasta na prawach powiatu oraz powiaty).



przypomnienia przytoczyć kilka procesów respondentowi) Czy w trakcie realizacji projektu okazało się, że istnieją jakieś procesy/usługi, których nie można poddać benchmarkingowi lub są trudne do poddania tej metodzie?

- 13.** W jakim stopniu benchmarking jest Pana/i zdaniem skuteczny, użyteczny i efektywny do oceny **stanu istniejącego/bieżącego** w zakresie procesów i usług? A w jakim stopniu benchmarking jest Pana/i zdaniem skuteczny i efektywny w zakresie **doskonalenia** procesów i usług administracyjnych. *To jest bardzo ważne pytanie, należy koniecznie dopytać czy ta metoda daje możliwość zbierania danych czy także daje narzędzie/sposoby jak dany urząd może się udoskonalić np. urząd był na 10 miejscu a chce dążyć do tego żeby być wyżej w rankingu). Jeśli respondent odpowie, że benchmarking pozwala także na doskonalenie to trzeba zapytać na jakiej zasadzie. Ponieważ można założyć, że to wymaga różnego rodzaju; analiz, umiejętności, poświęcenia czasu. Należy więc dopytać kto ma się tym zajmować oraz w jaki sposób.*

Szkolenia (3 min)

- 14.** W jakim stopniu Pana/i zdaniem szkolenia przygotowały urzędników do wdrożenia i korzystania z benchmarkingu?
- 15.** Ilość dni i godzin szkoleniowych przeprowadzono?
- 16.** Jaki był koszt całościowy szkoleń?

Narzędzie informatyczne (3 min)

- 17.** Czy urzędy rzeczywiście korzystają z tego narzędzia do gromadzenia i przetwarzania danych? Jak często? W jakich sytuacjach?
- 18.** W czym to narzędzie pomaga urzędnikom a w czym klientom urzędów?
- 19.** Co może Pan/i powiedzieć na temat weryfikacji rzetelności wprowadzanych danych?

Wyniki badań porównawczych (5-7 min)

- 20.** Czy Pana/i zdaniem wyniki badań porównawczych są użyteczne dla pracowników/kierowników jednostek? Co można zrobić z takimi wynikami?
- 21.** Czy urzędnicy wiedzą jak analizować otrzymane wyniki? Jak należy je analizować? Kto powinien być za to odpowiedzialny? Ile osób powinno brać udział w tym procesie?
- 22.** Czy P. zdaniem prezentacja danych (chodzi o prezentację wskaźników dla grupy porównawczej oraz dla usług,) jest zrozumiała dla klientów urzędu? (*klienci mają dostęp tylko do niektórych danych i są one uśrednione*). Do czego te wyniki mogą się przydać przeciętnemu obywatelowi?

Baza dobrych praktyk (3-5 min)

- 23.** Na jakiej zasadzie funkcjonuje baza dobrych praktyk?
- 24.** Co jest jej celem? W czym ta baza ma pomagać urzędom? Czy urzędy faktycznie korzystają z bazy dobrych praktyk? Jeśli tak – w jakich sposób? Jeśli nie lub w niewystarczającym stopniu to dlaczego? Co można zrobić, żeby zmienić ten stan





rzeczy?

Koszt metody (5 min)

- 25. Ile czasu potrzeba na wdrożenie metody?
- 26. Ile osób w urzędzie powinno znać tą metodę? Wszyscy? czy tylko niektórzy?
- 27. Jaki jest koszt wdrożenia tej metody a następnie użytkowania jej? Orz jakie są elementy składowe tego kosztu? *(według strategii koszt monitorowania i doskonalenia danego procesu w tym wdrożenia benchmarkingu w danym roku budżetowym nie może być wyższy niż 20% łącznego kosztu realizacji procesu)*

Pytania podsumowujące: Skuteczność i Trwałość (15 -20 min)

- 28. Czy udało się osiągnąć wszystkie cele (główny i szczegółowe) zaplanowane w projekcie? (w jakim stopniu?).
- 29. Czy tak jak zakładano w tym projekcie udało się stworzyć zindywidualizowaną metodę realizacji benchmarkingu uwzględniającej specyfikę urzędów/jednostek sektora finansów publicznych? Jeśli tak to na czym polegało uwzględnienie specyfiki urzędów w stosowaniu tej metody?
- 30. Czy w tych urzędach w których wdrożono benchmarking rzeczywiście doszło do podniesienia jakości procesów i usług? W jakich zakresach?
- 31. Czy urzędnicy P. zdaniem polubili/zaakceptowali tą metodę?
- 32. W jakim stopniu P. zdaniem urzędy będą stosowały metodę benchmarkingu po zakończeniu projektu?
- 33. Czy wypracowana w projekcie metodologia benchmarkingu jest tak skonstruowana, że urzędy po zakończeniu projektu będą mogły stosować ją samodzielnie, (czy jest gotowym rozwiązaniem, swoistym „perpetuum mobile)?, Czy urzędy będą potrzebowały wsparcia w jej dalszym stosowaniu? Jeśli tak – to w jakich zakresach. *To pytanie należy także zadać w odniesieniu do nowych urzędów, które nie brały udziału w projekcie!*
- 34. Na jakiej zasadzie Pana/i zdaniem nowe urzędy (np. z innych województw) będą mogły korzystać z tej metody? Kto miałby być inicjatorem/ liderem takiego przedsięwzięcia? *(to jest bardzo ważne pytanie bo żeby ta metoda działała potrzeba dobrej współpracy i komunikacji między urzędami, wymieniając się informacjami i nawet spotykając. Wszystkie te działania wymagają zaufania, większego nakładu pracy i czasu)*
- 35. Co Pana/i zdaniem warto zrobić aby inne urzędy chciały i realnie mogły korzystać z tej metody? *(biorąc pod uwagę to, że z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że urzędach tych także pojawią się różne trudności, które zostały zidentyfikowane w tym projekcie)*
- 36. Jakie warunki muszą być spełnione żeby tak się stało?
(tu dopytać o rodzaj wsparcia jakiego potrzebowałyby inne urzędy, potrzebne zaplecze czyli inaczej wymagane zasoby: czasowe, kadrowe, finansowe, pieniężne)





37. Jakie są moce i słabe strony benchmarking w polskiej rzeczywistości?

Scenariusz wywiadu z uczestnikami - koordynatorami projektu
Pytania dot. produktu jako całości (Czas trwania ok. 65 minut)

Wstęp (5 min)

1. W jaki sposób dowiedzieli się Państwo o możliwość udziału w projekcie? Jak zachęcano Pana/nią do udziału w projekcie? Które informacje (lub co) okazało się najbardziej zachęcające?
2. Czy benchmarking Pana/i zdaniem to obecnie najlepsze narzędzie do porównywania procesów i usług w urzędach? Czy może istnieć jakieś inne równie dobre narzędzie?
3. Czy ogólnie rzecz biorąc benchmarking to trudna do wprowadzenia metoda? Jeśli tak dlaczego? Jakie trudności we wprowadzeniu tej metody miał Pana/i urząd? Jak sobie z nimi poradzono? *(w tym miejscu należy także dopytać o zdiagnozowane na początku projektu zagrożenia¹³, które są wymienione w raportach ewaluacyjnych w dalszej części tego dokumentu. W jaki sposób sobie z nimi poradzono oraz czy udało się je zminimalizować/zniwelować?)*
4. Ile osób w urzędzie powinno znać tą metodę? Wszyscy? czy tylko niektórzy?

Metodologia prowadzenia benchmarking (7min)

5. Na co P. zdaniem trzeba zwrócić szczególną uwagę podczas wdrażania metodologii benchmarkingu?
6. Jakie zmiany lub działania musiały zostać przeprowadzone w P. **urzędzie** w związku z podjęciem się wdrożenia metody benchmarkingu? *(dopytać jak ocenia P. te zmiany i działania: czy były trudne/ czasochłonne/ skomplikowane/ warte wprowadzenia?) Ile było tych zmian? (mało/dużo?) Jakich aspektów dotyczyły?*

Modelowy zestaw wskaźników monitorowania efektywności realizacji kluczowych procesów (15min);

7. *Jednym z problemów zidentyfikowanych podczas testowania projektu okazał się brak jednolitej interpretacji pojęć i definicji (przez urzędy) związanych z opracowaniem i analizowaniem wskaźników. Czy problem ten nadal występuje? Jeśli tak – czego dotyczy? W jaki sposób można go rozwiązać? Jeśli nie – proszę opowiedzieć w jaki sposób*

¹³ **ZAGROŻENIA**

5. Wiarygodność informacji; zła rywalizacja; obawa o wykorzystanie informacji do innych celów niż doskonalenie, wątpliwości co do porównywania danych – brak zaufania czy odzwierciedlają stan faktyczny
6. Pracołoność – konieczność zaangażowania zbyt wielu osób – zbyt duży nakład pracy pracowników
7. Zły przepływ informacji pomiędzy organizatorem benchmarkingu a uczestnikami
8. Nieprecyzyjny opis metody badania – obawa o nieporównywalność danych i różne rozumienie tych samych pojęć
(...) Nie zostały rozwiązane wątpliwości dotyczące podstawowych definicji używanych w projekcie. (...) wspólnie uzgodniono że część wyników jest niemiarodajna ze względu na bardzo różną interpretację pytań przez poszczególnych wypełniających wynikająca przede wszystkim z niewystarczającego doprecyzowania pytań(...)



poradzano sobie z tym problemem?

8. Czy zastosowanie benchmarkingu jest zasadne w przypadku wszystkich 10 procesów?¹⁴<https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=194>
9. Co Pana/i zdaniem stanie się w przypadku gdy urzędy będą chciały badać inne procesy i usługi niż te, które zostały „owskaźnikowane” w niniejszym projekcie?

Schemat kompetencyjny zapewniający wdrożenie wypracowanego modelu w jednostkach (5 min)

10. Czy udział w szkoleniu zmienił coś w Pana myśleniu/podejściu/nastawieniu do benchmarkingu?
11. W jakim stopniu dzięki odbytym szkoleniom czuje się Pan/i przygotowany do stosowania metody benchmarkingu? *Tu dopytać czy po odbyciu szkoleń czuje się dostatecznie przygotowany do korzystania z benchmarkingu. Czy czuje, że ma odpowiednie umiejętności i kwalifikacje?*

Założenia funkcjonalne narzędzia informatycznego powinny zostać poddane ekspertyzie/analizie <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=68> (7 min)

12. Jaki jest stopień trudności korzystania/ obsługiwanania z narzędzia? Jest łatwe czy trudne/skomplikowane?
13. Ile czasu zajęło wdrożenie narzędzia informatycznego w Pana/i. urzędzie/ w urzędach?
14. Ile czasu zajęło P. nauczenie się korzystania z tego narzędzia (poszczególnemu pracownikowi)? Czy było to trudne zadanie?
15. Czy P. zdaniem narzędzie jest użyteczne? Czy urzędy rzeczywiście korzystają z tego narzędzia do gromadzenia i przetwarzania danych? Jak często? W jakich sytuacjach?
16. Jak wprowadza się dane do systemu? Czy jeśli doszło do pomyłki to można ją w jakiś sposób skorygować?
17. Czy P. zdaniem można to narzędzie w jakiś sposób ulepszyć?

Wyniki badań porównawczych-wyniki uśrednione upowszechnione na portalu pozwalające kierownikowi każdej jednostki dokonać samooceny urzędu w odniesieniu do procesu objętego.

Wyniki umieszczone są tu: <https://benchmarking.silesia.org.pl/benchmarking/index.php> (7min)

¹⁴1. Postępowanie administracyjne

- wydawanie decyzji pozwolenia na budowę w rozumieniu zgodnym z Prawem budowlanym (powiaty)
 - wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
 - decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (zadanie gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
 - wydanie decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów (zadanie gmin, w tym miast na prawach powiatu oraz powiatów)
2. Utrzymanie infrastruktury miejskiej na przykładzie oświetlenia (z perspektywą pomiaru zarządzania energią) (gminy)
 3. Gospodarka odpadami komunalnymi (gminy, w tym miasta na prawach powiatu)
 4. Monitorowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości
 5. Egzekwowanie zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości
 6. Organizacja sieci szkół publicznych w zakresie dotyczącym kształcenia obowiązkowego
 7. Realizacja usług społecznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
 8. Opieka nad dziećmi do lat 3 (żłobki, kluby dziecięce, dzienny opiekun)
 9. Zarządzanie zasobami ludzkimi (gminy i powiaty)
 10. Organizacja pracy urzędu (gminy, w tym miasta na prawach powiatu oraz powiaty).



18. Czy urząd w którym Pan/i pracuje korzysta z wyników badań porównawczych? Do czego te dane są wykorzystywane?
19. Czy te wyniki są analizowane w urzędzie w którym Pan/i pracuje? Przez kogo? Jak często? Jak wygląda ten proces?

Pytania podsumowujące (10-15min)

20. Jakie korzyści Pana/i zdaniem przyniosło korzystanie z benchmarkingu?
21. Czy zastosowanie takiego narzędzia rzeczywiście spowodowało podniesienie jakości procesów i usług w urzędzie w którym Pan/i pracuje? Proszę podać przykład. Co o tym świadczy?
22. Czy po zakończeniu projektu w Pana/i urzędzie będzie stosowana metoda benchmarkingu?
23. Jakiego wsparcia by P. jeszcze oczekiwał a jakiego urząd w którym P. pracuje w zakresie stosowania benchmarkingu, po zakończeniu projektu? w jakich zakresach?
24. A czy P. zdaniem urzędy, które **nie brały** udziału w tym projekcie będą zainteresowane stosowaniem tej metody? Dlaczego?
25. Jakie są moce i słabe strony wdrażanego metody?

Scenariusz wywiadu z ekspertem¹⁵ czas trwania wywiadu ok. 50 min (po ok. 4 min na pytanie)

Wstęp

1. Proszę powiedzieć w kilku zdaniach czym się Pan/i zajmuje/zajmowała się w projekcie? Co należało do Pana/i obowiązków?
2. Jak ogólnie ocenia Pan/i jakość i użyteczność wypracowanego produktu? Czy narzędzie spełnia założone w ramach projektu cele i zadania jakie mu przypisano? Czy na obecną chwilę to najlepsze narzędzie kontroli zarządczej? Jak to narzędzie wypada na tle innych?
3. Urzędy mają bardzo różną strukturę, sposób realizacji zadań czy też kulturę organizacyjną W związku z tym czy Pana/i zdaniem to narzędzie rzeczywiście pozwoli na rzetelne porównania?
4. Jak Pana/i zdaniem można zapewnić rzetelność zbieranych danych, które są wprowadzane do systemu przez urzędników?
5. W swojej analizie przedstawił Pan/i wiele uwag dotyczących benchmarkingu oraz wytycznych w jaki sposób ten produkt powinien zostać dopracowany. Czy zmiany te

¹⁵Osoba, która będzie przeprowadzać wywiad z ekspertem koniecznie musi zaznajomić się z dokumentem „ocena wstępnej wersji produktu” w skład jego wchodzi: lista sprawdzająca ocenę strategii wdrażania projektu innowacyjnego testującego” wykonaną przez ekspertkę P. Marię Chmieleńską oraz uwagami beneficjenta do tej oceny.



zostały wprowadzone?

6. W jakim stopniu Pana/i zdaniem udało się w ramach projektu wypracować produkt dopasowany do specyfiki urzędów/jednostek finansów publicznych?
7. Celem projektu było wypracowanie gotowego narzędzia w postaci zestawu wskaźników – na ile „nowe” urzędy (a w tym te, które nie stosowały nigdy metod porównawczych) poradzą sobie z samodzielnym zastosowaniem wskaźników. Np. chodzi o możliwość różnorodnej interpretacji pojęć, definiowania pojęć związanych ze wskaźnikami. Na ile nowe urzędy poradzą sobie Pana/i zdaniem z wdrożeniem całego produktu?
8. Czy Pana/i zdaniem wdrożenie takiego narzędzia jest możliwe bez udziału i pomocy ekspertów oraz instytucji koordynującej?
9. Czy może Pan/i odnieść się do kwestii zasad wykorzystania danych zbieranych przez urzędy oraz ich upowszechniania¹⁶? Czy widzi Pan/i na tym polu jakieś problemy?
10. Jakość, użyteczność czy skuteczność metody to jedna kwestia a czynnik ludzki (osób, które mają ją stosować) to druga. Czy Pana/i zdaniem urzędy/urzędnicy będą stosowały benchmarking?
 - Jakie widzi Pan/i szanse i bariery dla zastosowania benchmarkingu w urzędach?
 - Czy Pana/i zdaniem to zainteresowanie benchmarkingiem trzeba będzie wzmocnić/ „podsycić” po zakończeniu projektu?
11. Czy możemy np. przypuszczać, że po jakimś czasie urzędy zrezygnują ze stosowania tej metody? Jakie mogą być Pana/i zdaniem przyczyny tej rezygnacji? A co Pana/i zdaniem powinno zostać zrobione, żeby tak się nie stało?
12. Podsumowanie: Jakie są Pana/i zdaniem słabe i mocne strony wypracowanego produktu/metody?

Opracowanie:

LOGOS CENTRUM EDUKACYJNE Jan Romańczuk, Tomasz Wysocki s.c.

¹⁶Wpływają na to chociażby zapisy ustawy o dostępie do informacji publicznej obejmującej każdy dokument wpływający do urzędów miast czy gmin. W ślad za linią orzeczniczą ukształtowaną w chwili obecnej każdy dokument wytworzony czy też wpływający do jednostki samorządowej jest informacją publiczną chyba, że zawiera przepis szczególny, który wyłącza ten przypadek.

Dodatkowo kwestią zastanawiającą jest również wykorzystanie danych zawartych w bazach innych jednostek czy podmiotów (choćby kwestia danych zawartych w pkt VI i X ankiety) wówczas dane te są własnością podmiotów nimi dysponujących. Nie do końca pewne i oczywiste jest ich przetwarzanie (choćby w zakresie potrzebnym do ankiety) bez stosownego zezwolenia ich administratora (dane te pochodzą bezpośrednio z systemu informatycznego a nie z zestawień statystycznych ogólnie dostępnych).