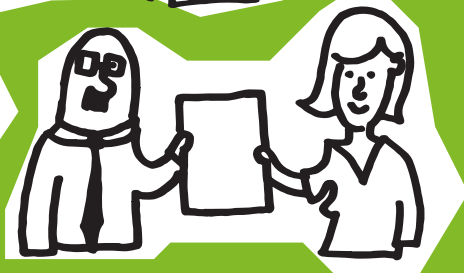


OD DIAGNOZY DO STRATEGII* →



* Partycypacyjne planowanie usług publicznych
w samorządach lokalnych

OD DIAGNOZY DO STRATEGII →

**Partycypacyjne planowanie usług publicznych
w samorządach lokalnych**



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MIASTO
STOLECZNE
WARSZAWA



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Autorzy:

Artur Bartoszewicz (Szkoła Główna Handlowa, Polskie Stowarzyszenie Ekspertów i Asesorów Funduszy Unii Europejskiej)
– rozdział 4

Jan Herbst (Stocznia) – rozdział 2 oraz podrozdziały 3.2.1 i 3.2.3

Łukasz Ostrowski (Stocznia) – podrozdział 3.2.4

Katarzyna Starzyk (Stocznia) – podrozdziały 3.1 i 3.2.2

Jan Jakub Wygnański (Stocznia) – rozdział 1

Opisy przykładów:

Anna Cybulko (Uniwersytet Warszawski)

Jan Herbst (Stocznia)

Andrzej Szpor (Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy Wydziale Prawa i Administracji UW)

Katarzyna Starzyk (Stocznia)

Jan Wiśniewski (Stocznia)

Redakcja merytoryczna:

Anna Petroff-Skiba (rozdz. 4) oraz Zofia Komorowska

Projekt graficzny, skład i łamanie:

Studio Kotbury, www.kotbury.pl

Zdjęcia:

Wojtek Radwański, www.wojtekradwanski.com

Redakcja i korekta:

Ewa Serzysko

Druk:

RDS Stanisław Chłściak, www.reklamadrukserwis.pl

Nakład:

600 egz.

ISBN 978-83-62590-17-9

© Urząd m.st. Warszawy i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”
Warszawa 2014

Wydawcy:

Wydział Konsultacji Społecznych i Partycypacji Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy

ul. Senatorska 27, 00-099 Warszawa

tel.: +48 22 443 34 00

e-mail: konsultacje@um.warszawa.pl

www.konsultacje.um.warszawa.pl

Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

ul. Bracka 20B, 00-028 Warszawa

tel.: +48 22 827 01 05

e-mail: stocznia@stocznia.org.pl

www.stocznia.org.pl

Spis treści

Wstęp	5
1. Planowanie rozwoju usług publicznych	9
1.1. Uwagi wstępne na temat podziału pracy w dostarczaniu usług publicznych	9
1.2. Za co właściwie odpowiada samorząd i kogo ma uszczęśliwiać?	11
1.3. Potrzeba pozarynkowych mechanizmów oceny jakości usług publicznych	13
1.4. Jeśli nie rynek, to co? O ograniczeniach i dobrodziejstwach planowania	14
1.5. Wyzwania związane z tworzeniem i posiadaniem strategii	17
1.6. Strategia partycypacyjna – czy to w ogóle możliwe?	20
2. Jakość usług publicznych – od koncepcji do pomiaru	26
2.1. Zmiany w podejściu do pomiaru jakości usług publicznych	26
2.2. Przegląd wybranych modeli oceny jakości usług	31
2.2.1. Badania jakości usług publicznych	31
2.2.2. Modele badania satysfakcji konsumentów usług publicznych	35
2.3. Model „Od diagnozy do strategii”	42
2.4. Od modelu do praktyki – kręgi diagnozy ODDS	47
3. Diagnoza dla strategii	52
3.1. Uzgadnianie zakresu diagnozy	52
3.2. Źródła danych o jakości usług publicznych	54
3.2.1. Analiza danych zastanych	55
3.2.2. Jakościowe badania jakości usług publicznych	63
3.2.3. Ilościowe badania jakości usług publicznych	70
3.2.4. Jak mądrze zamawiać badania dotyczące jakości usług publicznych?	81

4. Partycypacyjna strategia rozwoju usług krok po kroku 86

- 4.1. Wprowadzenie do tematu zarządzania publicznego, czyli podejmowania decyzji rozwojowych 86
 - 4.1.1. Nasza strategia – zasady tworzenia użytecznego narzędzia interwencji publicznej 86
 - 4.1.2. Mapa drogowa, czyli identyfikacja etapów konstruowania i wdrażania strategii 89
- 4.2. Techniki gromadzenia i analizy informacji, czyli tego, co warunkuje nasze decyzje 99
 - 4.2.1. Metodyka analizy interesariuszy, czyli co, kto, dlaczego i w jaki sposób może wspomagać lub ograniczać nasze działania 99
 - 4.2.2. Metody ewaluacji informacji, czyli sposoby na zwiększenie trafności decyzji 101
- 4.3. Wybór kierunków interwencji publicznej 102
- 4.4. Uruchamianie strategii, czyli od „półkownika” do „kreatora” 105
 - 4.4.1. Konstruowanie partnerstw i aktywizacja społeczności 105
 - 4.4.2. Przełożenie założeń strategii na działania operacyjne 108
 - 4.4.3. Etapowanie interwencji – harmonogram operacyjny 109
 - 4.4.4. Budżetowanie rezultatów 109
- 4.5. Nadzór, ocena i weryfikacja postępów we wdrażaniu strategii 110
 - 4.5.1. Monitoring przygotowania i wdrażania strategii 110
 - 4.5.2. Ewaluacja wyników i wartości interwencji publicznej 111

Przydatne publikacje, strony www i serwisy internetowe 117

Wstęp

W ostatnich latach w wielu krajach, w tym także w Polsce, obserwujemy stopniowo zachodzące zmiany w modelach rządzenia. Mówi się o przesunięciu akcentów z pojęcia „rząd” na „rządzenie” (ang. *government* – *governance*). Nie chodzi jednak o rządzenie w ogóle, ale o tzw. dobre rządzenie (ang. *good governance*). Z tą zmianą związany jest także proces kształtowania się swoistego nowego słownika, przydatnego do opisywania działań administracji. Obok pojęć tradycyjnych dla rządzenia (takich jak „suwerenność” czy „władza”) pojawia się i umacnia pojęcie współzależności, obok hierarchii – „sieciovność”, obok regulacji – „perswazja” i „mobilizacje”, a obok kontraktu – „partnerstwo” i „partycypacja”.

Co warto podkreślić, zmiana ta ma charakter nie tylko międzynarodowy, ale także „międzymiejski”. Miasta, postrzegane jako specyficzne organizmy, w ostatnich latach wyodrębniają się jako ważny aktor procesów globalizacji. Uczą się od siebie i między sobą rywalizują, m.in. w obszarze jakości życia i jakości zarządzania.

Przykładem tego rodzaju myślenia może być choćby konkurs „Mayors Challenge” dotyczący innowacyjności miast, organizowany przez Bloomberg Philanthropies Foundation, a także książka profesora Benjamin Barbera, której sam tytuł – „Gdyby burmistrzowie zarządzili światem” – tłumaczy zasadniczy zamysł autora.

Trzeba pamiętać, że to właśnie miasta (a szerzej samorządy lokalne) są środowiskiem, w którym żyją obywatele, a także instytucjami w największej mierze odpowiedzialnymi za dostarczanie usług publicznych (nawet jeśli czynią to na zlecenie rządu).

Sposób diagnozowania i planowania rozwoju tych usług jest głównym tematem niniejszej publikacji. Szczególnie interesuje nas udział w tym procesie samych mieszkańców i to nie tylko w roli konsumentów usług, ale także w pewnym sensie ich „współtwórców”.

Na czym jednak owo współtworzenie miałoby polegać? Można wskazać kilka zasadniczych sytuacji, w których relacja taka może mieć miejsce.

Po pierwsze, pojawia się w fazie diagnozy, kiedy bada się potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Chodzi o coś więcej niż tylko o analizę danych administracyjnych; raczej o to, że sami mieszkańcy pytani są wprost – czy to w formie badań sondażowych, czy też za pomocą bardziej subtelnych form jakościowych. W tego rodzaju przedsięwzięciach można nie tylko zbierać opinie o tym, które usługi uważane są za potrzebne (często chodzi o wskazanie, które są z jakis powodów ważniejsze niż inne), ale także, jak mogłyby one wyglądać.

Po drugie, formą współtworzenia usług jest także ich recenzowanie przez aktualnych użytkowników (rodzaj pomiaru satysfakcji).

Po trzecie, może polegać na zasięgnięciu opinii mieszkańców-obywateli odnośnie dylematów i konkretnych rozwiązań dotyczących rozwoju danego typu usługi publicznej. Może sprowadzać się do wyboru spośród zaproponowanych przez samorząd opcji albo mieć charakter otwarty – można zwracać się do mieszkańców nie tylko z prośbą o wyrażenie preferencji co do propozycji sformułowanych przez samorząd, ale także o formułowanie własnych pomysłów na rozwiązania.

Po czwarte w końcu, trzeba pamiętać, że współtworzenie usług publicznych może mieć także charakter dosłowny. Dzieje się tak w tych przypadkach, gdy sami obywatele (lub ich organizacje) dostarczają tego rodzaju usług na podstawie zlecenia ich realizacji przez samorząd albo całkowicie na własną rękę (np. tam, gdzie samorząd z jakichś powodów zawodzi albo dostarcza ich w stopniu niedostatecznym, w porównaniu z innymi podmiotami).

Warunkiem wszystkich przywołanych sytuacji jest otwartość ze strony administracji, bazująca na optymistycznym założeniu dotyczącym samej natury i intencji obywatelskiego zaangażowania – wykraczającego poza wąsko rozumianą troskę o własne interesy. Owa zdolność społeczeństwa do tworzenia bardzo złożonych rozwiązań jest obecnie przedmiotem licznych eksperymentów realizowanych na całym świecie.

Swisty rodzaj eksperymentu został przeprowadzony także w ramach projektu „Od diagnozy do strategii – model planowania rozwoju usług publicznych”, który realizował Urząd m.st. Warszawy wraz z Fundacją Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz 7 podwarszawskimi gminami. Niniejsza publikacja opisuje będący jego wynikiem dorobek.

Naszym zamiarem było opracowanie i przetestowanie narzędzia wzmacniającego zdolności samorządu w dziedzinie określania standardów usług publicznych i planowania ich rozwoju – tworzenia strategii. Szczególnie istotnym elementem naszego przedsięwzięcia było wzmocnienie udziału mieszkańców (odbiorców usług) w procesie diagnozowania jakości i dostępności usług publicznych oraz planowania rozwoju tych usług.

W publikacji, którą oddajemy w Państwa ręce, staraliśmy się zebrać (w sposób możliwie przystępny i zrozumiały) zarówno wiedzę i przemyślenia dotyczące zmian zachodzących w modelu rządzenia oraz sposobie dostarczania usług publicznych, z którymi mamy do czynienia w ostatnich latach (**rozdział 1**), jak i przedstawić wynikające z nich modyfikacje w sposobie postrzegania i pomiaru jakości usług. Opisujemy także powstały w ramach projektu nowy autorski model – pomysł na strukturę „rozmowy” o lokalnych wyzwaniach związanych z jakością usług publicznych, pomiędzy różnymi zainteresowanymi stronami (**rozdział 2**).

W kolejnych dwóch rozdziałach, dzieląc się nie tylko własnym doświadczeniem, ale także innymi krajowymi i zagranicznymi przykładami, podpowiadamy, w jaki sposób można podchodzić do partycypacyjnej diagnozy i recenzowania jakości usług publicznych (**rozdział 3**) oraz tworzenia i realizacji strategii ich rozwoju z udziałem mieszkańców (**rozdział 4**).

Publikacja jest efektem pracy kilku autorów – różniących się doświadczeniem, po trosze też przekonaniami, zwracających uwagę na nieco inne aspekty zjawisk i inaczej rozkładających akcenty. Wydaje się jednak, że pomimo dość ryzykownej próby, udało się dzięki temu uwzględnić w tekście różne, wzajemnie się uzupełniające perspektywy, nawet jeśli przytaczane argumenty i poglądy stoją w lekkiej sprzeczności.

Mamy nadzieję, że publikacja okaże się przydatna do wszystkich, którzy mierzą się w praktyce z wyzwaniem, jakim jest zaplanowanie rozwoju określonej usługi publicznej – zarówno z przygotowaniem odpowiedniej diagnozy, jak i procesu planowania. Wierzymy, że wśród czytelników znajdą się zarówno przedstawiciele samorządów lokalnych, jak i innych lokalnie działających instytucji, które odpowiadają lub współodpowiadają za jakość i sposób realizacji tych usług.

Od razu jednak musimy zaznaczyć, że książka, którą trzymają Państwo w rękach, nie zawiera prostych i gotowych odpowiedzi na wszystkie pytania i dylematy, które już pojawiły się lub pojawią w tego rodzaju działaniach przez Państwa podejmowanych. Nie taka też była nasza intencja. Wierzymy jednak, że lektura pomoże choć trochę się do nich zbliżyć.

Bardzo namawiamy do odważnego podejmowania własnych prób włączania mieszkańców w diagnozowanie i recenzowanie jakości usług publicznych oraz do wymyślania i operacjonalizacji ich rozwoju. Zachęcamy także do wyciągania wniosków zarówno z tego, co w Państwa próbach okaże się sukcesem, jak i z tego, co następnym razem warto zrobić inaczej.

Być może dzięki temu wspólnie uda się w przyszłości rozwinąć zasób wiedzy, którym w postaci tej książki dzielimy się teraz z Państwem.

1. Planowanie rozwoju usług publicznych

1.1. Uwagi wstępne na temat podziału pracy w dostarczaniu usług publicznych

Sposób dostarczania usług publicznych i funkcja, jaką w nim pełnią obywatele, podlegają w ostatnim czasie istotnym ustrojowym przemianom. W szczególności zmienia się rola samych obywateli i tworzonych przez nich organizacji. Jedną z form uporządkowania owych modeli (paradygmatów) przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Paradygmaty podziału pracy związanej z dostarczaniem usług publicznych

Paradygmat	Rola państwa	Rola obywateli	Rola organizacji dostarczających usługi	Rola organizacji w systemie governance
Biurokracja państwowa	zasadnicza w dostarczaniu dóbr publicznych	odbiorca uprawnień	komplementarna (uzupełnianie deficytów)	strażnik
Prywatyzacja	minimalna / standaryzacyjna / interwencyjna	konsument / wolontariusz / darczyńca	kompensacja deficytów rynkowych / konkurent w dostarczaniu usług	krytyk / recenzent
Nowe zarządzanie publiczne (ang. <i>New Public Management</i>)	odpowiedzialność za dostarczanie usług w oparciu o mechanizm kontraktowania	niejasna (konsument / wyborca)	dostarczanie usług w reżimie kontraktowym	strażnik
Partnerstwo (ang. <i>New Public Governance</i>)	partner wiodący	partner / obywatel / indywidualny uczestnik	współtwórca (koproducent)	partner

Opracowanie własne na podstawie: *Nicholas Deakin, Marian Taylor, „Citizenship, civil society and governance”.*

Poszczególne paradygmaty opisane w tabeli nie są rozdzielone klarownymi granicami czasu. Na ogół współwystępują jednocześnie, choć z czasem zmieniają się proporcje między nimi i jedne zastępują drugie.

Dany paradygmat nie sprowadza się wyłącznie do tego, jak urządzona jest rzeczywistość. Równie ważne (a nawet ważniejsze) jest to, jaki jest tworzony „w głowach” uczestników procesu ramowy zespół przekonań co do tego, jak sprawy powinny być zorganizowane. Paradygmat, do którego my staramy się odwoływać w tej publikacji i który staramy się w niej promować, to rzecz jasna partnerstwo (ang. *New Public Governance*) (Osborne, 2010).

Jak już wspominaliśmy we Wstępie, przejście (czy przechodzenie) od modelu biurokracji do modelu partnerskiego to esencja zmian modelu rządzenia, jaką obserwujemy w Polsce w ciągu ostatnich 25 lat. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że rozpoczęliśmy od modelu odziedziczonego po czasach realnego socjalizmu – a zatem od modelu biurokratycznego (niekoniecznie w klasycznym, pozytywnym, weberowskim znaczeniu). Później nastąpiły elementy prywatyzacji (np. tak w dużej mierze stało się ze szkolnictwem wyższym), a następnie dotarły do nas modele menadżerskie (ang. *New Public Management*). W krajach zachodnich były już wówczas postrzegane jako nieco anachroniczne, a jednak w Polsce witane były przez niektórych jak prawdziwe objawienie.

Niestety, wydaje się, że w przypadku polskiej administracji z menadżeryzmu wzięto nie tyle rygorystyczny w osiąganiu rezultatów, co głównie (często zresztą stosowaną nieporadnie) zasadę kontraktowania i to z reguły po najniższej cenie – ze wszystkimi tego konsekwencjami. W pewnym sensie centralną figurą organizującą wzajemne relacje administracji z zewnętrznymi podmiotami stała się ustawa o zamówieniach publicznych – to, że administracja kupuje usługi.

Warto zwrócić uwagę przy tej okazji na fiasco partnerstwa publiczno-prywatnego (spowodowane m.in. brakiem wzajemnego zaufania partnerów) i na niemożność skutecznego wprowadzenia na szerszą skalę partnerstwa publiczno-społecznego (partnerstwa z organizacjami najczęściej mają niestety sztuczny i prawie z zasady hierarchiczny i niesymetryczny charakter).

Tym, co pozwala czy wręcz każe z nadzieją myśleć o przyszłości modelu *New Public Governance*, jest fakt, że wiele wskazuje na to, że jego wdrożenie będzie miało charakter konieczności, a nie mody. Poszczególne państwa (i Polska nie jest tu wyjątkiem) nie są obecnie w stanie organizować polityk publicznych w oparciu o tradycyjne modele. Nie są wystarczające działania oparte na modelu redystrybucji – jak w przypadku państwa dobrobytu (ang. *welfare state*) – ani na modelu komercjalizacji. Konieczne staje się wciąganie i zapraszanie obywateli do odgrywania coraz ważniejszej roli w tzw. *welfare society* (Rodger, 2000) i mówiąc wprost: do współodpowiedzialności (w tym często współponoszenia kosztów). Dobrym przykładem jest Szwecja uważana za ikonę socjaldemokratycznego modelu *welfare*, w której wprowadzono m.in. niewielkie opłaty za korzystanie ze służby zdrowia.

Jeśli chcemy wciągnąć obywateli w ponoszenie kosztów, to naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność uwzględniania w większym niż dotychczas stopniu ich opinii i preferencji – zarówno jako podatników, jak i jako wyborców.

Zresztą, nawet nie ponosząc żadnych dodatkowych kosztów (innych niż podatki), obywatele coraz częściej i śmielej wyrażają swoje opinie o jakości administracji i potrafią na różne sposoby egzekwować ich adekwatny poziom. Można powiedzieć, że obywatele „dochodzą do głosu” i jest on wyrażany częściej niż tylko przy kolejnych wyborach. Mamy do czynienia z przenoszeniem akcentów z *vote* do *voice* (głos w wyborach – zdanie w sprawach publicznych).

Przywołując raz jeszcze zaproponowaną wyżej typologię paradygmatów rządzenia, warto zwrócić uwagę na zmianę roli, w jakiej występują sami obywatele. Pojawiają się oni jako: beneficjenci, konsumenci, współtwórcy i wreszcie jako obywatele w owym głębszym, ustrojowym znaczeniu (jako ci, przed którymi odpowiada władza sprawowana za ich pieniądze i w ich imieniu).

Owa zmiana odpowiada też klasycznemu rozróżnieniu na trzy rodzaje reakcji sformułowanemu przez Alberta Hirschmana jako: lojalność, rozstanie i krytyka. Słowo „krytyka” powinno być tu przywołane w oryginalnym sformułowaniu jako *voice* czy „głos/opinia”. To właśnie nad tą sytuacją staramy się pochylić w niniejszej publikacji i proponować jej techniczne „oprządkowanie”.

1.2. Za co właściwie odpowiada samorząd i kogo ma uszczęśliwiać?

W tle tych rozważań pojawia się pierwotne i trudne zagadnienie: które z usług powinny być dostarczane, przez kogo i dla kogo? Zagadnienie samo w sobie jest niezwykle delikatne, złożone i znajduje bardzo różne rozstrzygnięcia – zarówno z perspektywy czasu, tradycji i różnych systemów politycznych. Zresztą bardzo często rozstrzygnięcia te nie mają charakteru uniwersalnego. Często nawet wśród osób mieszkających w konkretnym miejscu i czasie wyobrażenia na ten temat mogą być skrajnie różne.

Każdy z czytelników może na własną rękę zastanowić się, jakie są jego oczekiwania i doświadczenia w stosunku do poszczególnych typów instytucji i sektorów. A zatem, czego spodziewamy się od państwa (w ramach redystrybucji podatków), czego od firm komercyjnych (rynku), czego od organizacji pozarządowych i wreszcie – od siebie samych i naszych najbliższych (wzajemność/samopomoc)? Odpowiedzi zapewne wypadną różnie w zależności od tego, o jakie dobra i rodzaje polityki publicznych chodzi – opieka zdrowotna, edukacja, bezpieczeństwo, transport, kultura, zatrudnienie itd.

Wokół owego podziału pracy toczy się wiele (często gwałtownych i niekończących się) sporów. To, jak są one ostatecznie rozwiązywane, jest zasadniczą treścią swoistego kontraktu między rządzącymi i rządzonymi. Niektóre z nich intuicyjnie uważamy za domenę państwa (np. bezpieczeństwo, choć i tu pojawia się sporo wyjątków), inne – np. kultura – postrzegana jest jako przestrzeń, w której rola państwa nie powinna być zerowa, ale też niekoniecznie powinna być dominująca.

Spostrzeżenia te o tyle mają znaczenie, że choć właściwie wszystkie one składają się na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców, nie ze wszystkich w równym stopniu należy rozliczać państwo. W niektórych sytuacjach powinno ono zachować rodzaj monopolu (np. w wymiarze sprawiedliwości i stosowaniu przemocy), w innych rolę płatnika czy regulatora, w innych zaś tworzyć warunki (i być może zachęty) dla względnie swobodnego działania innych podmiotów.

Zatem istotne pytanie brzmi: za co właściwie odpowiada samorząd i jak go rozliczać? Oczywiście nie chodzi tu tylko o czysto prawnicze rozstrzygnięcia wynikające z ustaw, ale także o nieco subtelniejsze, subiektywne oczekiwania mieszkańców. W tym wypadku trzeba też pamiętać, że w grę wchodzi nie tylko rodzaj usług, ale i satysfakcja z ich jakości. Jej miarą nie są abstrakcyjne normy, ale zgodność z oczekiwaniami i wyobrażeniami poszczególnych mieszkańców, którzy bardzo różnie mogą definiować to, na czym polega dostępność usług i ich satysfakcjonujący (wystarczająco dobry) poziom. Więcej na ten temat piszemy w dalszej części publikacji, w **podrozdziale 2.3.**

Istotą rządzenia często nie jest bycie najlepszym w abstrakcyjnym sensie, ale właśnie dostarczanie usług w sposób możliwie najmniej odległy od oczekiwań mieszkańców. Co ciekawe, owa szczególna subiektywizacja oceny jakości rządzenia budzi zainteresowanie samych rządzących, choćby w formie prowadzonych regularnie badań... szczęścia (na dużą skalę eksperymentują z nimi Francja i Wielka Brytania), wychodząc ze skądinąd słusznego założenia, że koniec końców to ono jest właśnie tym, o co zabiegają obywatele.

Administracja publiczna, mimo ambicji stawania się coraz bardziej „lubianą” przez obywateli, skuteczną, zorientowaną na rezultatach i menadżerską w upodobnieniu się do biznesu, nie może pójść zbyt daleko. Trzeba pamiętać (i przypominać), że jej mandat i polityczna odpowiedzialność mają zgoła pozarynkowy charakter. W przypadku firmy sam fakt, że popyt wyprzedza podaż jest dobrą wiadomością, ale w przypadku administracji może być zupełnie odwrotnie.

Dla stwierdzenia poprawności (a w szczególności optymalności) działań nie jest wystarczające to, że na usługi dostarczane w sferze publicznej liczba chętnych jest wyższa niż liczba dostępnych ofert. To może jedynie oznaczać, że usługi są przynajmniej częściowo potrzebne. Nie można jednak na tej podstawie przyjmować, że są satysfakcjonujące ani że ich dystrybucja jest optymalna (z tego punktu widzenia szczególnie godni zainteresowania są ci, którzy nie mają dostępu do usług).

Pojęcie dystrybucji ma tu zasadnicze znaczenie. Chodzi rzecz jasna o dystrybucję nie w sensie logistycznym, ale w wymiarze politycznym, powiązany z zakresem odpowiedzialności władz publicznych. Istotne stają się sprawiedliwość, powszechność, dostępność, przewidywalność, nienaruszalność godności osób. Nie są to zagadnienia, które musi (choć rzecz jasna może) rozstrząsać komercyjny dostawca.

W przypadku usług publicznych (pamiętajmy, że mogą być one realizowane przez różnych dostawców) obok zagadnienia indywidualnej satysfakcji klienta pojawiają się arcyważne zagadnienia dotyczące strukturalnych reguł dostępu związanych z zakresem odpowiedzialności administracji publicznej. W tym wypadku nie wystarczy czerpać satysfakcji z faktu, że mamy chętnych na usługi, ale bardzo poważnie troszczyć się trzeba o tych, którzy z nich nie korzystają lub nie mają do nich dostępu.

Tu często pojawiają się poważne wyzwania. W szczególności jeśli chodzi o dobra rzadkie (np. opieka, dostęp do obiektów, leczenie) szukać trzeba procedur, które pozwalają ostatecznie ustalić pierwszeństwo dostępu do nich. Do takich mechanizmów należą np. kolejka, losowanie, kolejność zgłoszeń, zasada kwotowa, ograniczona liczba „użyć systemu”, szczególne uprawnienie osób w obiektywnie trudniejszej sytuacji, ponoszenie dodatkowych opłat, wprowadzenie opłat „higienicznych”, ale także systemy nieformalne i nie zawsze legalne (znajomości czy wprost korupcja).

To ważne zagadnienie nie jest, a wydaje się, że powinno być przedmiotem poważniejszego rozpoznania, a czasem wręcz regulacji. Nie stanowi ono jednak głównego przedmiotu niniejszego opracowania, ale mówimy tu o nim dlatego, że pokazuje jak ważne jest poszukiwanie innych niż czysto rynkowych mechanizmów oceny jakości usług.

1.3. Potrzeba pozarynkowych mechanizmów oceny jakości usług publicznych

Pomimo że samorząd to nie to samo co przedsiębiorstwo i że w związku z tym tylko w ograniczonym stopniu może opierać się na sygnałach rynkowych i popytowych, to oczywiście nie powinien i nie może zwalniać się z troski o jakość i racjonalność organizacji usług.

Niepokojąco często w ostatnich latach pojawiają się systemowe nadużycia starające się wprowadzać reguły rynkowe w każdy aspekt naszego życia (w pewnym sensie rynek ma „zastąpić” społeczeństwo). Proces urynkowienia ma jednak swoje immanentne ograniczenia. W tym miejscu chcemy je opisać poprzez pokazanie, na czym polega odrębność sytuacji obywatela i konsumenta (płatnika), a co za tym idzie, dlaczego nie da się całkowicie upodobnić organizacji usług publicznych do schematów rynku. Rynek jako mechanizm optymalizacji doboru popytu i podaży ma swoje niewątpliwe zalety, ale nie jest niezawodny. To, co daje mu siłę, jest też jego

ograniczaniem – maksymalizacja zysku i tym samym „omijanie” tych sytuacji, w których jest on znikomym, niemożliwym do osiągnięcia czy wręcz „ujemny”, czyli bliższy filantropii.

Sytuacje, w których zawodzą klasyczne mechanizmy rynkowe, określa się jako niewydolność rynku (ang. *market failure*). Tradycyjnie używane są one jako fundamentalne uzasadnienie dla potrzeby istnienia pozostałych sektorów (państwa, organizacji pozarządowych, a także tego, co często nazywa się czwartym sektorem, czyli środowiska gospodarstwa domowego).

Specyficznym typem ograniczeń rynku jest sytuacja określana po angielsku jako *consumer failure*. Mamy z nią do czynienia wtedy, gdy z różnych powodów tradycyjny mechanizm konsument–dostawca nie działa optymalnie.

Ów klasyczny mechanizm konsumencki nie zadziała tam, gdzie dobra, których chcielibyśmy dostarczać, mają charakter powszechnego uprawnienia (nie można zatem różnicować użytkowników ze względu na wniesienie opłaty) lub inny niemarkantylny np. współczucie, przyjaźń (choć i tu zdarzają się wyjątki). Nie działa on także wtedy, kiedy osoba, która jest odbiorcą świadczeń, sama nie jest ich płatnikiem i wtedy, kiedy nie jest zdolna do wyrażania swoich preferencji (np. małe dzieci, osoby upośledzone umysłowo, osoby z demencją itp.).

Wszystkie te sytuacje łączy to, że przytaczane są jako fundamentalne powody dla istnienia pozostałych sektorów (Anheier, 1990) – zarówno państwa, jak i sektora pozarządowego. Wspólne dla nich jest także to, że skoro nie można w nich zastosować klasycznych (to znaczy czysto rynkowych) mechanizmów jakości usług, trzeba szukać rozwiązań alternatywnych.

Na czym mogłyby one polegać, opisujemy w kolejnych rozdziałach niniejszej książki.

1.4. Jeśli nie rynek, to co? O ograniczeniach i dobrodziejstwach planowania

Powyżej staraliśmy się wykazać, że problem, z którym się mierzymy, polega na tym, że obywatele oczekują od administracji możliwie najlepszej jakości usług. Te oczekiwania podobne są do sytuacji rynkowych, a jednocześnie jako narzędzi kontroli i podnoszenia ich jakości nie da się zastosować klasycznych mechanizmów popytu i podaży.

W tej sytuacji dostępnych jest kilka rozwiązań. Jednym z nich jest planowanie. Po 25 latach transformacji politycznej i ekonomicznej, bez obawy o wywołanie hysterii, można wspomnieć o pozytkach z niego wynikających. Przez wiele lat „plan” i „rynek” traktowane były jako niezaprzeczalne antagonizmy. Obecnie coraz częściej dostrzega się korzyści związane z odpowiednim planowaniem. Nie ma ono zastępować rynku ani, jak było to przed 1989 rokiem, zgoła go delegalizować, ale raczej wzbogacać.

Oczywiście może się to udać tylko wtedy, gdy plan ów jest wynikiem rzetelnego procesu. Szczególnym rodzajem planu – czymś w rodzaju planu planów (arcyplanu) – są tzw. strategie. Coraz częściej są wytwarzane nie tylko w biznesie, ale także w innych sektorach – w szczególności instytucjach publicznych, czy też sektorze pozarządowym. Równolegle zmianom podlega charakter i sposób ich tworzenia.

Często strategię postrzega się w jej pozytywistycznym wariacie – przypisującym szczególne znaczenie ekspertom. Taki sposób widzenia odwołuje się do klasycznych modeli racjonalnego wyboru wraz z założeniami, wedle których rzeczywistość jest zasadniczo rozpoznawalna i przewidywalna (Booher, 2010). Wystarczy zidentyfikować dostępne opcje, przypisać im pozytywne i negatywne konsekwencje, a następnie wybrać najkorzystniejszą z nich. Wydaje się to dość proste.

Ten sposób rozumowania zakorzeniony jest w tradycyjnym sposobie myślenia o strategiach. Jego istotą jest po pierwsze: przekonanie, że możemy skutecznie przewidywać przyszłość na podstawie przeszłości. Innymi słowy, że historia czegoś nas uczy i że w ogóle przewidywanie może być wiarygodne. Drugim ważnym założeniem obecnym w tym nurcie myślenia jest to, że dla powstania dobrej strategii niezbędne jest zgromadzenie dużej ilości danych i informacji. Po trzecie wreszcie, warunkiem wdrożenia strategii jest skuteczny, nieprzerwany „łańcuch dowodzenia”, w którym poszczególne jednostki/komórki otrzymują instrukcje „z centrali” albo działania, które mają wykonać, wynikają z gotowych, szczegółowych instrukcji.

Opisany powyżej sposób postrzegania strategii podlega jednak stopniowej ewolucji (Dana O'Donovan, 2013). Nie ma tu miejsca na szerszy opis, dlaczego tak się dzieje. Dość powiedzieć, że w konsekwencji okazuje się, że często strategiczne działanie (nie zawsze w formie spisanej strategii) oparte jest o zgoła inne mechanizmy. Ważniejsze niż poleganie na znanych z przeszłości wzorach działań staje się eksperymentowanie i zdolność do szybkiego wyciągania wniosków i uczenia się. Zamiast gromadzenia olbrzymiej ilości danych ważniejsza jest zdolność do szybkiego rozpoznawania zależności między nimi. Wreszcie istotą nie jest podążanie za instrukcjami, ale zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji zgodnej z pewną ogólną dyspozycją.

Może się wydawać, że wszystko to razem stanowi wystarczający powód, by kwestionować sensowność strategii w ogóle, ale byłby to zdecydowanie błędny wniosek. Zmienia się po prostu sposób tworzenia strategii.

Nie jest to jednak jedyne wyzwanie. Czasem problem nie polega na tym, jak stworzyć strategię, ale raczej na tym, czy jest ona w ogóle potrzebna.

Trzeba pamiętać, że sposób zarządzania (czyli racjonalność w tworzeniu polityk publicznych) może być bardzo różny i nie zawsze musi opierać się na strategiach. Znacznie częściej mamy do czynienia z innymi sposobami postępowania – instytucje w większości nie posiadają żadnych strategii i nawet nie mają w planach ich tworzenia. Jeśli uznać, że strategia jest swoistą mapą

drogową i instrumentem, można powiedzieć, że dość często w działaniach administracji nawigacja okazuje się w pewnym sensie zbędna.

Po pierwsze, trzeba pamiętać, że administracja czy jej poszczególni pracownicy niejako z zasady niechętni są zmianie (a strategia prawie zawsze ją zakłada). Dzieje się tak, dlatego że za istotę własnego działania uznają niezmiennność, trzymanie się przepisów i instrukcji. Poprawność proceduralna jest czymś w rodzaju rozgrzeszenia od zadawania sobie trudniejszych pytań o korzyści i sensowność działań. Jeśli uznać, że strategie są rodzajem „nawigacji” w działaniach, to w tym wypadku można uznać ją za zbędną, bowiem metaforycznie rzecz ujmując, administracja porusza się wyłącznie „po szynach”.

Rzecz jasna, w całej sprawie chodzi o odpowiednie proporcje. Nikt nie przeczy, że poprawność proceduralna jest bardzo ważna. Problem jednak pojawia się wtedy, gdy brakuje namysłu nad samą procedurą i celami, którym ma służyć. Wydaje się, że jednym z największych wyzwań administracji jest troska o autorefleksyjność, autokorektę i tym samym zdolność „uczenia się”.

Po drugie, zdarza się, że strategie są ignorowane lub okazują się zbędne, kiedy zwyczają (epizodycznie lub trwale) dowódczy styl zarządzania, w którym lider i jego otoczenie samodzielnie wyznacza długofalowe i bieżące kierunki działania. Nikt wtedy nie pyta o strategie, a nawet, jeśli takie strategie istnieją, to muszą niejako dać pierwszeństwo projektom przychodzącym „z góry”. W znakomitej większości tego rodzaju posunięcia są wynikiem politycznych kalkulacji.

Dobrym tego przykładem jest autentyczna rozmowa, jaką autor niniejszego fragmentu książki odbył z jednym z wysokich urzędników państwowych. Dopytując się o to, co dzieje się z wdrażaniem strategii opracowywanych z olbrzymim wysiłkiem od kilku lat, usłyszał, że nie mają one obecnie większego znaczenia, bo pierwszeństwo mają te działania, które zostały wymienione wprost w exposé premiera.

Podobny mechanizm działa często na poziomie lokalnym. Powyborcze czy przedwyborcze obietnice wypowiedane są w sposób dość odległy od tego, jak formułować należy cele strategii, ale to one nabierają kluczowego znaczenia.

Trzecim powodem niechęci do formułowania strategii jest specyficznie rozumiany dystans do długofalowego planowania. Czasem postawa ta ma głębsze uzasadnienie niemal o filozoficznym charakterze, które sprowadza się do braku przekonania o możliwościach wiarygodnego przewidywania. Innym powodem jest niechęć do tworzenia zbędnych samoograniczeń, które raczej komplikują niż ułatwiają życie. Można powiedzieć, że w tego rodzaju sytuacjach świadomą strategią jest brak strategii.

Wydaje się, że niekoniecznie musi być to wyłącznie złe rozwiązanie. Można sobie wyobrazić, że wówczas ewentualny deficyt strategii rekompensowany jest szczególnie rozumianą reaktywnością, a zatem takim sposobem zarządzania, który możliwe szybko stara się nadążyć za autentycznymi potrzebami mieszkańców i adekwatnie do nich reagować.





23

160

805

Poczynione powyżej uwagi, choć wskazują na pewne komplikacje, nie stanowią bynajmniej wezwania do zaniechania strategii. W każdym z przytoczonych poglądów jest ziarno racjonalności i absolutnie nie można go ignorować. Chodzi raczej o to, jak połączyć je w całość, działając strategicznie.

Administracja istotnie nie może ignorować poglądu ekspertów i oddać się intuicjom, nie może bagatelizować przepisów i potrzeby stabilności, nie ma szans na realizację swoich zamierzeń, jeśli nie stoi za nią silna wola polityczna i przywództwo, wreszcie nie może nie zauważać wyrażanych przez społeczność potrzeb i sygnałów zwrotnych. Strategii mimo wszystko nie da się i nie powinno tak po prostu unieważnić i zaniechać. Trzeba starać się uczynić je jak najlepszymi, a szansa na to jest tym większa, im bardziej świadomi będziemy wyzwania, jakie towarzyszą ich tworzeniu.

1.5. Wyzwania związane z tworzeniem i posiadaniem strategii

Słowo strategia stało się jednym z zaklęć współczesnego zarządzania. Pierwotnie niejako zarezerwowane dla działań wojskowych przenikało stopniowo do świata biznesu i zarządzania publicznego. Zresztą ten rodzaj zapożyczenia i przenikania aktualny jest do dziś. Z oczywistych powodów rzadziej mówi się o zapożyczeniach z armii, natomiast otwarcie mówi i zauważa zapożyczenia z biznesu. To część szerszego procesu swoistej konwergencji między tymi sektorami. Jej niepozbawionym ograniczeń przykładem jest tzw. *New Public Management*, o którym wspominaliśmy w **podrozdziale 1.1.**

Centralnym założeniem i powodem powyższych transferów jest to, że można i powinno się realizować cele publiczne (w tym organizacje usług) z takim samym rygoryzmem planowania i realizacji, jaki obecny jest (przynajmniej teoretycznie) w działaniach organizmów takich jak korporacje.

W tym przypadku mowa jest rzecz jasna raczej o dużych firmach, choć i małe mają często specyficznie rozumiane strategie. Chodzi jednak o rodzaj solidnego przedsięwzięcia, w którym „obowiązkowo” pojawiają się takie elementy, jak diagnoza, analiza SWOT, wyznaczanie celów strategicznych i działań, jakie prowadzą do ich osiągnięcia, ich wskaźniki oraz mechanizmy monitorowania i korekt całego przedsięwzięcia.

Strategia powoli stała się mantrą także w działaniach administracji publicznej. Nie sposób ocenić dokładnie liczby strategii, które zostały stworzone w ostatnich latach w administracji publicznej. Tylko na poziomie rządowym było ich jeszcze niedawno kilkaset. Każdy z samorządów ma ich zazwyczaj od kilku do kilkunastu.

Przyczyn takiego stanu jest wiele. Część wynika z autentycznej troski o poprawne planowanie, część zaś jest wprost wynikiem wymogów legislacyjnych. Wiele ustaw „branżowych” narzuca, aby strategię takie były tworzone (i to bez względu na wielkość i złożoność lokalnych organizmów). Dobrym przykładem są lokalne strategię rozwiązywania problemów społecznych wymagane ustawą o pomocy społecznej. Wymóg ten nie zawsze jest skuteczny – wiele samorządów długo go ignorowało. Taka sytuacja trwałaby jeszcze dłużej, gdyby nie to, że posiadanie przynajmniej niektórych ze strategii stało się warunkiem dostępu do środków europejskich.

Tak więc częściowo strategię stały się czymś mniej ważnym, niż miały być na początku. Wiele strategii to dokumenty poważne, pożyteczne i dobrze przygotowane. Wiele jednak nie spełnia z tych warunków.

Na czym polegają ich najczęstsze słabości? Poniższa lista jest dość długa, jednak została stworzona nie po to, by zniechęcać do tworzenia strategii, ale raczej, by ułatwić uniknięcie błędów, jakie mogą się przy tej okazji pojawiać.

Po pierwsze, problemem jest – nieco paradoksalnie – wspomniany już **nadmiar strategii, a w konsekwencji trudność rozstrzygnięcia ich wzajemnego pierwszeństwa i ich nieuchronna inflacja.**

Po drugie, nierzadko zdarza się, że **dokumenty są niedostatecznie przygotowane**, pisane często bez zakotwiczenia w rzeczywistości, wręcz ją ignorując. Wiele strategii zostało napisanych całkiem „za biurka”, bywa, że przez wynajętych ekspertów, którzy nawet nie odwiedzili danej społeczności. Strategię po prostu kupuje się u nie zawsze kompetentnych specjalistów, którzy posługując się gotowym szablonem, piszą je na podstawie garści statystycznych danych. To, że dana społeczność ze względu na poszczególne wskaźniki wypada powyżej lub poniżej średniej stanowi często rodzaj pseudouzasadnienia dla poszczególnych działań.

Po trzecie, często **zawartość strategii ma w istocie drugorzędne znaczenie** – z góry zakłada się, że nie będzie miała ona znaczenia albo że jest napisana w sposób, który ogranicza lub wyklucza jakiegokolwiek jej rozliczanie. Ze szczególną troską natomiast podchodzi się do struktury samego dokumentu, posiłkując się często w tej sprawie wzorami zaczerpniętymi z innych strategii albo regulacjami ustawowymi. Owe konieczne części dokumentu są szczególnie ważne wtedy, gdy ma on służyć jako niezbędny załącznik w procesie ubiegania się o środki zewnętrzne.

Niezbywalnym elementem każdej strategii powinna być diagnoza. Istotnie, prawie zawsze tak właśnie zaczyna się każdy tego rodzaju dokument. Problem w tym, że niestety **często nie mają one waloru diagnozy.** Nierzadko jest to strumień liczb i tabel, z których niewiele lub nic nie wynika. Częstym błędem jest mylenie ilości danych z solidnością materiału. W istocie ich nadmiar ma ukryć niezdolność do uchwycenia tego, co najważniejsze.

Częstym problemem jest niezdolność do odpowiedzi na jedno z najtrudniejszych pytań w badaniach, a mianowicie: „co z tego wynika?”. Problemem nie jest zresztą ilość danych, ale ich

jakość i charakter. Często powodem umieszczenia danych w diagnozie jest po prostu to, że są dostępne. W konsekwencji trafiają tam dane z urzędowych sprawozdań, mylące diagnozę problemu z raportowaniem działań instytucji (np. problem bezrobocia z liczbą zarejestrowanych bezrobotnych, problem biedy z liczbą przyznanых zasiłków). Powszechnym deficytem strategii jest brak danych jakościowych, które z zasady traktowane są jako nie dość obiektywne i w pewnym sensie gorsze. Między innymi z tego powodu w diagnozach brakuje czegoś, co można określić jako „wgląd” – głębsze zrozumienie istoty wyzwań. Ostatecznie mamy często do czynienia ze swoistym „zamulaniem” diagnozy nieistotnymi danymi, z których trudno wyprowadzać wartościowe cele działania.

Kolejnym problemem jest to, że często **strategie nie wyznaczają żadnych kierunków zmian**. Są pochodną myślenia w kategoriach budżetowych, gdzie podstawową zasadą jest kontynuacja. Jak wiadomo, dość często w administracji planowanie budżetu na rok następny w dużej mierze polega na odtwarzaniu budżetu z lat ubiegłych, a konsekwencją tego stanu jest powielanie dotychczasowego sposobu działania.

Strategie często grzeszą też **wąskością perspektywy (swoistą „silosowością”)**, odtwarzającą struktury samego urzędu. Mimo że w realnym świecie wiele zagadnień jest naturalnie połączonych, strategie wyznaczane przez poszczególne komórki „nie widzą siebie nawzajem” (np. strategie walki z wykluczeniem i bezrobociem, nie mówiąc już o tak pozornie odległych od nich, jak strategia rozwoju kultury).

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że niemożliwe staje się użycie instrumentów pochodzących z jednej z nich jako składnika działań drugiej. W tym wypadku przywołany przed chwilą przykład dotyczący kultury jest jak najbardziej na miejscu. Współczesne sposoby radzenia sobie z wykluczeniem, jeśli mają być skuteczne, nie mogą ograniczać się do uzupełniania deficytów dochodów, ale właśnie odwoływać powinny się do zagadnień tożsamości, godności czy specyfiki terytorium, na którym są realizowane.

Zamknięcie w silosach uniemożliwia radzenie sobie z problemami, które pojawiają się najczęściej, a zatem „pomiędzy” poszczególnymi sferami. Obecnie działające instytucje dopasowane są głównie do „stanów ciągłych” (edukacja, praca, choroba, opieka, więzienie itd.), nie zaś do tego, co zdarza się między nimi (dostęp do szkoły, koniec edukacji, utrata pracy, przejście na emeryturę, opuszczenie szpitala, instytucji opiekuńczej czy penitencjarniej itp.). Takie właśnie sytuacje są istotnym wyzwaniem, a przy dominującym obecnie podejściu do myślenia strategicznego brakuje dobrych, instytucjonalnych mechanizmów odpowiedzi na nie.

Zdarza się też, szczególnie w przypadku strategii tworzonych kolegialnie, że ostatecznie powstaje bardzo rozległa lista postulatów i celów działania. Są one skwapliwie zapisywane, grupowane, dzielone na segmenty itd. Często są to nawet ciekawe, bogate w treść dokumenty. Istotnym

problemem jest jednak to, że **stanowią tylko listę życzeń pozbawionych troski o realność ich osiągnięcia**. Tego rodzaju maniera może być związana z tym, że strategie są czasem, o czym już pisaliśmy, istotnym składnikiem starania się o środki zewnętrzne. Jeśli jednak miałyby być realizowane z dostępnych zasobów, to automatycznie oznaczają, że każdy nowy pomysł musi być prowadzony kosztem już istniejących, a na to na ogół nie ma zgody.

Pewnym wariantem tego samego problemu jest **ignorowanie tej części strategii, w której trzeba odnieść się do aspektów finansowych proponowanych działań**. Ten fakt niemal automatycznie skazuje nowe strategie na pozorność.

Kolejnym częstym zaniechaniem jest też **pomijanie** bodaj najistotniejszej części – którą umownie można nazwać „**teorią zmiany**” – czyli sekwencji działań, która ma doprowadzić do zamierzonego celu. Czasem nieco naiwnie uznaje się, że wystarczy opisać punkt wyjścia i stan docelowy i że one same się „połączą”. W praktyce nigdy tak nie jest i konieczne jest zrozumienie kolejności działań oraz powodów, dla których są uruchamiane, ich wzajemnych powiązań przyczynowo-skutkowych nałożonych na oś czasu. Niestety, ten rodzaj refleksji bardzo rzadko pojawia się w strategiach.

Często natomiast pojawiają się wskaźniki, które mają stanowić sprawdzian, czy zamierzone cele zostały osiągnięte. Problem w tym, że owe **wskaźniki określone są nierzadko bardzo nieporadnie, czy wręcz wadliwie**. Powszechnym problemem jest to, że myli się działania z ich zamierzonymi rezultatami (te pierwsze są łatwe do zmierzenia, ale niewiele mówią). Często też „pilnowanie” ich staje się najważniejszym, by nie powiedzieć jedynym, mechanizmem nawigacji i powodem zmartwień realizatorów strategii.

1.6. Strategia partycypacyjna – czy to w ogóle możliwe?

Dobrze brzmiące hasło szerokiego uczestnictwa obywateli w tworzeniu strategii wcale nie jest oczywiste. Można nawet po pewnym namyśle uznać, że brzmi ono jak rodzaj recepty na niepowodzenie. Jeśli przyjąć, że strategia wymaga spójnej wizji, precyzyjnego ustalenia priorytetów i często zaprojektowania działań, które bynajmniej nie będą uszczęśliwiać wszystkich, na przykład z tego powodu, że realizacja jednych działań nieuchronnie oznacza zaniechanie innych, to szeroki udział obywateli może to tylko komplikować. Z tego punktu widzenia można znacznie łatwiej wyobrazić sobie strategię jako wynik stanowczych decyzji przywódców albo wynik pracy ekspertów.

Zasadniczym celem niniejszej publikacji jest jednak pokazanie, że zaangażowanie obywateli nie rujnuje, ale wręcz poprawia jakość strategii. Oczywiście nie chodzi o każdą strategię, ale w szczególności o strategię organizacji usług publicznych i nie chodzi o każde zaangażowanie, ale

o takie, które oparte jest na dobrze przemyślanych formach i możliwie precyzyjnie określonych wzajemnych oczekiwaniach.

Do czego i kiedy mogą przydać się obywatele? Można wskazać cztery zasadnicze sytuacje zróżnicowane ze względu na fazę przedsięwzięcia (a zatem planowanie i recenzowanie) oraz rolę, jaką przypisujemy obywatelom (wyrażanie potrzeb i nazywanie problemów) oraz generowanie pomysłów ich rozwiązywania. Występowanie tych czterech sytuacji, których definiowanie siłą rzeczy upraszcza rzeczywistość, sygnalizowaliśmy już we **Wstępie** do publikacji.

Sytuacja 1: Diagnostowanie potrzeb i identyfikacja problemów

Jest to bodaj najczęstsza rola przypisywana mieszkańcom w procesach formułowania strategii. Najczęstsza – ale podkreślmy: wśród rzadkich przypadków włączania obywateli w prace nad strategią. Jak już wspominaliśmy, strategie te powstają na ogół w dość hierarchiczny sposób (władze „wiedzą lepiej”, czego oczekują mieszkańcy).

Sposób, w jaki obywatele mogą wyrażać swoje oczekiwania, może przybierać różne formy (w tym niekoniecznie planowane przez urząd – np. petycje, protesty), które same w sobie stanowią ważny sygnał świadczący o jakości i dostępności oferowanych usług publicznych. Pewną formą uzyskiwania opinii są stosunkowo często stosowane badania społeczne i sondaże. Zdolność ich poprawnego formułowania, wykonywania, zlecenia i konsumowania przez administrację publiczną pozostawia często sporo do życzenia, choć z pewnością to, że są one coraz częściej wykorzystywane, jest dobrym znakiem. Rzadszą, ale bardzo wartościową praktyką, są różne formy bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami w postaci warsztatów, wywiadów grupowych i indywidualnych, czy tzw. spacerów badawczych.

Szczególnie ważne w fazie diagnozowania potrzeb jest to, aby pamiętać także o tych, którzy z tych usług nie korzystają i tych, którzy z jakichkolwiek powodów są mniej zdolni do samodzielnego wyrażania swych potrzeb (np. osoby starsze). Szeroką paletę technik wraz z sugestiami, w jakich sytuacjach są one użyteczne, można uzyskać m.in. pod adresem www.partycypacjaobywatelska.pl. Wspominamy o nich także w dalszej części tej publikacji.

Warto też pamiętać, że istotną rolę odgrywają w tego rodzaju procesach nie tylko pojedynczy obywatele, ale także tworzone przez nich organizacje. Często to one właśnie dysponują wiedzą na temat potrzeb o preferencji osób, w których imieniu działają.

Sytuacja 2: Wyrażanie preferencji w stosunku do dostępnych opcji

Čzęsto w fazie tworzenia strategii nadchodzi moment, w którym konieczne jest dokonanie wyborów **[piszemy o tym więcej w rozdziale 4]**. Dzieje się tak z wielu powodów. Czasem dlatego, że

proponowane rozwiązania wzajemnie się wykluczają, a czasem ze względu na dostępne zasoby nie jest możliwe zaspokojenie oczekiwań wszystkich zainteresowanych.

Szczególna sytuacja ma miejsce, gdy przyjęcie określonego rozwiązania oznacza jakąś formę umowy społecznej między tym, co zapewnia i gwarantuje administracja publiczna, a co muszą od siebie dać obywatele. Administracja powinna sformułować dostępne opcje i przedstawiać je do wyboru obywatelom. Mogą mieć one bardzo różne formy i często jest to „coś za coś” (np. cena za jakość, długość pracy przekłada się na wysokość emerytury itd.).

Często chodzi o całościowy wybór jednej z wizji (ciekawym jego przykładem opisywanym niżej jest proces, który miał miejsce w Austin w Stanach Zjednoczonych). Wyrażane preferencje mogą mieć różne formy: od względnie prostych (np. plebiscytowych) po bardziej zaawansowane (np. tzw. sondaż deliberacyjny).

Sytuacja 3: Recenzowanie obecnie świadczonych usług

Szczególnym rodzajem interwencji ze strony obywateli jest recenzowanie już dostarczanych usług. W tym wypadku zastosowanie mają liczne techniki powszechnie stosowane w badaniach satysfakcji konsumentów. Analogia ta nie jest oczywiście doskonała, ale istotnie – wiele elementów jest wspólnych. Administracja potrzebuje takich technik nawet bardziej niż biznes, ponieważ (jak już wspominaliśmy) w istocie nie może na ogół odbierać klasycznych sygnałów rynkowych dostępnych wtedy, gdy użytkownicy usług ponoszą za nie opłaty.

Oczywiście, pewną formą oceny pracy administracji (głównie jednak jej zwierzchników) jest mechanizm wyborczy, chodzi tu jednak o sygnały znacznie subtelniejsze i pozwalające na ocenę wybranych usług, a nie ogółu działalności. Techniki te mogą być bardzo proste, np. ankieta wśród użytkowników (często nawet prosty przycisk wyrażający jeden z trzech stanów: niezadowolony, zadowolony, obojętność). Pozwalają one ocenić nie tylko jakość całej usługi, ale nawet konkretny moment czy danego pracownika. Tradycyjnym mechanizmem jest przyjmowanie różnego rodzaju skarg formułowanych przez mieszkańców. Ten rodzaj oceny może też przybierać formy pozytywne – polegające na zbieraniu pozytywnych opinii o poszczególnych urządach i urzędnikach (np. jak to ma miejsce w Warszawie w konkursie na najlepsze Biuro Obsługi Mieszkańców).

Bardzo ważne jest, żeby w tego rodzaju działaniach operować na możliwie konkretnym poziomie doświadczeń. Respondenci zupełnie inaczej reagują na ogólne pytania dotyczące oceny służb skarbowych czy straży miejskiej, a inaczej na pytania dotyczące tego, jak oceniają dany kontakt z przedstawicielami instytucji. Trzeba też pamiętać, że badania satysfakcji czasem ujawniają charakterystyczny paradoks, który można by ująć przysłowiem „apetyt rośnie w miarę jedzenia”

(np. bywa tak, że im więcej dostarczamy informacji, tym bardziej ludzie czują się niedoinformowani – nie chcą zadowalać się informacją zbyt ogólną).

Więcej na temat tych paradoksów, ale też sposobów włączania mieszkańców w recenzowanie usług piszemy w [rozdziale 2](#).

Sytuacja 4: Generowanie pomysłów, projektowanie nowych usług

Sytuacja ta jest zasadniczo odmienna od opisywanych wyżej. Obywatele występują tu nie jako „problem” czy recenzent pomysłów stworzonych przez władze, ale jako „rozwiązanie” i źródło pomysłów na temat tego, jak problem mógłby zostać rozwiązany.

Choć w Polsce pisze się o tym jeszcze niewiele, na świecie istnieje nurt badań i publicystyki wychwalający tzw. mądrość tłumu, inteligencję kolektywną itp. Często określa się tę technikę zbierania danych jako „crowdsourcing” (od ang. *crowd* – „tłum” i *source* – „źródło”). Brakuje dobrego tłumaczenia tego terminu na język polski, ale jego sens jest taki, że ów „tłum” zdolny jest do generowania różnego rodzaju zasobów. Mogą to być pieniądze, ale też pomysły, praca czy kolektywna siła nabywczą.

W niniejszej publikacji w sposób szczególny interesują nas przede wszystkim nowe idee i konkretne pomysły. Często najlepsze nie są wcale dziełem ekspertów, ale użytkowników, obserwatorów, a czasem wręcz tych, którzy starają się obchodzić normalne drogi, jakimi dana usługa jest obecnie dostarczana. Czasem wsłuchiwanie się w tego rodzaju opinie, słuchanie relacji z pierwszej ręki i podpatrywanie różnego rodzaju „pozytywnych dewiacji” jest jednym z najlepszych źródeł innowacji w usługach publicznych.

Można wskazać wiele przykładów tego rodzaju działań w praktykach administracji. Istnieje nawet pojęcie tzw. *Wiki-Government*, które dobrze oddaje istotę tego zjawiska. Wiele problemów jest tak złożonych, że wręcz nie mogą być rozwiązywane w oparciu o klasyczne mechanizmy (w szczególności wiedzę ekspertów).

W Polsce coraz częściej zauważamy istotę takich właśnie „splątanych” problemów – należy do nich, np. reforma służby zdrowia, funkcjonowanie system edukacji, opieki nad osobami starszymi, kwestie wieku emerytalnego czy oszczędności w budżecie. W ich kolektywnym rozwiązywaniu proces jest nie mniej ważny niż produkt. Sam w sobie stanowi on często warunek konieczny przyjętych rozwiązań.

Najważniejsze jest jednak to, że to przede wszystkim władza musi być otwarta na tę technikę pozyskiwania informacji. Wymaga ona zasadniczej zmiany w sposobie myślenia i dopuszczenie skądinąd oczywistej prawdy, że władza nie ma monopolu na wiedzę i że pytanie o nią obywateli nie podważa jej wiarygodności – jest za to dowodem zaufania, jakim się ich darzy.

Tu zresztą, jak się wydaje, tkwi największy problem. W Polsce zaufanie to zostało obustronnie nadszarpnięte. Obywatele w niezwykle innowacyjny sposób potrafią obchodzić reguły obmyślane przez administrację. Można sobie tylko wyobrazić, jak wiele zyskalibyśmy, gdyby „zdolności” mieszkańców zostały wykorzystane dla poprawy jakości funkcjonowania administracji i świadczonych przez nią usług.

Jako dowód, że opisane powyżej podejście jest możliwe i że przynosi realne korzyści, przytoczymy wspomniany już przykład miasta Austin w amerykańskim stanie Teksas. Pozostałymi przykładami (także z projektu „Od diagnozy do strategii”) dzielimy się w kolejnych częściach niniejszej publikacji.

Imagine Austin – mieszkańcy w procesie budowania strategii

Amerykańskie miasto Austin przez niemal trzy lata budowało swoją strategię, która określić miała kierunek rozwoju na najbliższe trzy dekady. O ile nikogo już nie dziwi podjęcie takiej inicjatywy (która realizowana była zgodnie ze wszelkimi zasadami „sztuki”), to teksańskie miasto zwraca uwagę niezwykle mocnym naciskiem, jaki położony został na rolę mieszkańców w przedsięwzięciu.

Zadanie było o tyle trudne, że 30-letnia ogólna strategia rozwoju miasta zamieszkałego przez ponad 1,2 miliona mieszkańców jest pod wieloma względami „totalna” – musi łączyć w sobie wszystkie najważniejsze aspekty funkcjonowania aglomeracji, a jednocześnie zachować powinna rozsądny poziom ogólności. Dokument przygotowany w Austin liczy aż 350 stron, na których rozważane są tak odległe zagadnienia jak kultura, rozwój rynku pracy, mieszkalnictwo czy zdrowie. Już każdy z tych tematów jest gigantyczny. Dodatkowo każdy z nich otwiera drzwi do następnych – gdy podnoszony jest wątek mieszkalnictwa, konieczne jest także wzięcie na warsztat problemów związanych z transportem.

Dlatego, gdy podjęta została decyzja o możliwie najpełniejszym włączeniu mieszkańców i interesariuszy w proces, największe wyzwanie w Imagine Austin polegało na dobrym ukierunkowaniu energii osób zaangażowanych w proces. Opracowywane przez nich rekomendacje balansować musiały między nadmiernym zagłębianiem się w szczegóły (na które w planie nie było miejsca), a pokusą pójścia w zupełnie ogólniki, z którymi nie sposób się nie zgodzić, ale które nie wniosłyby nic do rozwoju miasta.

Najważniejszą grupą współtwórców planu mieli być mieszkańcy. Organizatorzy procesu starali się przez ponad dwa lata utrzymać w mieście atmosferę trwającego procesu, do wzięcia udziału w którym zaproszony był każdy mieszkaniec. Celem tych działań było wzbudzenie

w mieszkańcach przekonania, że regularnie i na wyciągnięcie ręki mają oni do dyspozycji narzędzie służące do kształtowania ich najbliższej przestrzeni.

Wykorzystano m.in. „Fora Społecznościowe”, czyli trwające po kilka miesięcy serie warsztatów, w których niewielkie grupki wraz z moderatorami omawiały kolejne fazy tworzenia strategii. Najpierw ich rolą było stworzenie informacji diagnostycznej – mocnych stron i wyzwań, przed którymi stoi Austin (I seria spotkań). Następnie pracowano nad wizją, wychodząc od ogólnych założeń, a następnie proponując konkretniejsze wskazania (II i III seria), by w ostatniej fazie pracować nad roboczą wersją strategii (IV seria). W trakcie spotkań wykorzystywano najróżniejsze techniki warsztatowe, starając się dostosować do odbiorców działań.

Równolegle do spotkań, mieszkańcy mieli też możliwość wypełniania internetowych i papierowych ankiet. Stanowiły one (w zamyśle organizatorów) pierwszy krok do głębszego zaangażowania. Podobną funkcję pełniły krążące po mieście mobilne stanowiska konsultacyjne, które poza zbieraniem opinii w stylu istic happeningowym wzmocniać miały wśród mieszkańców atmosferę „wielkich konsultacji”.

O skali procesu niech świadczą liczby: w trakcie czterech serii na różne sposoby zaangażowało się łącznie ponad 16 tys. mieszkańców Austin, z czego znaczna część uczestniczyła w jednym z ponad 50 spotkań warsztatowych.

Przy takim rozmachu działań skierowanych do mieszkańców nikogo nie dziwi, że duży nacisk położony był także na dotarcie do najróżniejszych grup interesariuszy, których (przy ogólnym przedmiocie planowania) musiało być siłą rzeczy dużo. Do udziału zaproszono więc tak różne instytucje i grupy jak np. zarządy transportu publicznego, rady biznesowe, uniwersytety, instytucje pomocy społecznej, instytucje kultury itp.

Imponująca jest także skala i wielowątkowość nagłaśniania procesu w mediach tradycyjnych i społecznościowych. Wreszcie, zwraca uwagę troska, by temat „był dyskutowany” – np. poprzez nakłonienie uczelni do zorganizowania serii debat o strategiach i tendencjach rozwoju miast. Ponad wszystkimi działaniami góruje jednak nacisk na udział tzw. zwykłego mieszkańca. Dlatego zupełnie szczerza wydaje się deklaracja redaktorów strategii, którzy piszą: „Najważniejszym atutem Austin są jego mieszkańcy: zafascynowani swoim miastem, zaangażowani w jego rozwój, i zdeterminowani, by wizje stały się rzeczywistością.”

[oprac. Jan Wiśniewski]

2. Jakość usług publicznych – od koncepcji do pomiaru

2.1. Zmiany w podejściu do pomiaru jakości usług publicznych

Jak już wspomniano, wraz z opisaną w rozdziale 1. ewolucją modelu zarządzania publicznego, zmieniał się sposób myślenia o jakości usług publicznych. Jednym z fundamentów tego procesu było rozszerzanie odpowiedzialności za organizację i planowanie usług.

W odniesieniu do krajów Europy Zachodniej, przemiany te opisywali już w połowie lat 90. Bouckaert i Pollit (Bouckaert, G., Pollit, C., 1995). Autorzy ci zwracali uwagę na dwa główne aspekty omawianej zmiany. Pierwszym było przejście od tradycyjnego systemu biurokratycznego, skoncentrowanego na „produkcji” usług przez administrację, do systemu tzw. *New Public Management*, w którym podstawowym punktem odniesienia dla urzędników staje się odbiorca usług – już nie „petent”, ale „klient”, czy też „konsument usług”. Aspekt drugi (dziś powiedzielibyśmy raczej – drugi etap, nazywany *New Public Governance*) dotyczył przemiany odbiorców usług w uczestników procesu ich planowania i oceny ich jakości. W pierwszym przypadku, chodzi więc o przejście od logiki „wykonywania usług” do logiki „zaspokajania potrzeb konsumentów”, w drugim – o zmianę roli administracji publicznej, z dostawcy usług na ich koordynatora i facylitatora.

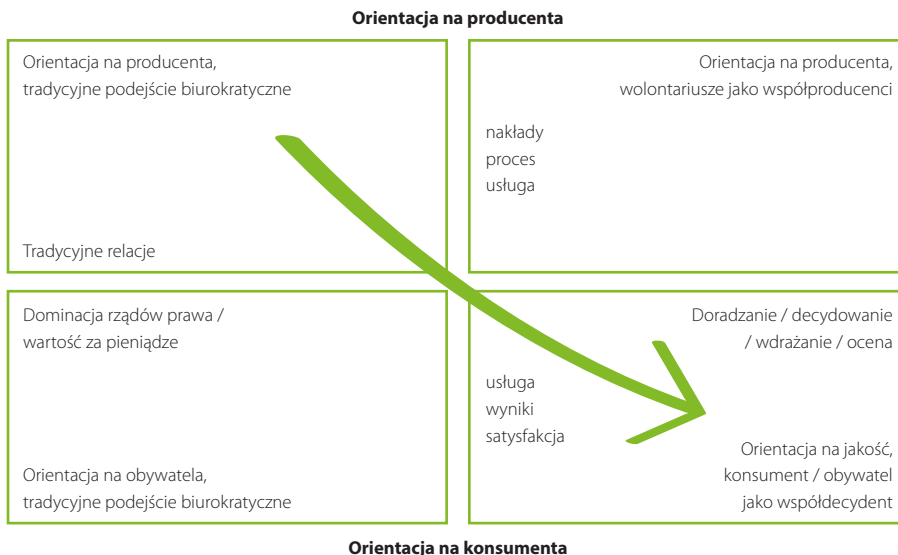
O zmianie tego paradygmatu, wspominaliśmy już w poprzednim rozdziale, ale wypada go przywołać po raz kolejny. Poniżej będziemy się bowiem zajmować pomiarem jakości usług. Zapytajmy więc, w jaki sposób omawiane przemiany przełożyły się na ów pomiar.

Przede wszystkim, przyczyniły się do zmiany samego desygnatu pojęcia „jakość usług”. W tradycyjnych instytucjach biurokratycznych, przedmiotem pomiaru był przede wszystkim proces ich świadczenia – sprawność instytucji, zgodność z regulacjami lub przyjętymi standardami, efektywność wydatkowania środków publicznych, procedury służące planowaniu i realizacji usług. W tym ujęciu, hasło „jakość” odnosiło się przede wszystkim do kwestii wyznaczanych przez poziom rozwoju instytucjonalnego, czy też sprawność podmiotu, który je wykonywał. Monitoringowi tak rozumianej jakości służyły (i często służą) rozmaite narzędzia do planowania i zarządzania jakością w instytucjach, takie np. jak ISO 9001, CAF (*Common Assessment Framework*), polski koncept PRI (Program Rozwoju Instytucjonalnego) czy PEST (*Political, Economic, Social, Technological*).

W erze *New Public Management*, języczkiem u wagi stał się nie proces świadczenia usług, ale ich efekty – początkowo mierzone przede wszystkim poprzez odwołanie do obiektywnych danych

o wykonywaniu usług, później także (i w coraz większym stopniu) poprzez odwołanie do danych o oddziaływaniu tych usług na sytuację ich odbiorców i do ich opinii (satisfakcji z usług). Dobrym posumowaniem tej zmiany filozofii jest jedno z haseł brytyjskiego programu *Modernising Government* rządu Tony'ego Blaira z 1999 roku, w którym poprawa jakości usług publicznych stanowi jeden z kluczowych priorytetów, a jedną z najważniejszych obietnic w tej dziedzinie jest zmiana mechanizmu oceny standardów realizacji usług publicznych, rozumiana między innymi jako „przejście od liczenia tego, co wchodzi, do oceny tego, co jest dostarczane” (Cabinet Office 1999, s. 37). Warto zauważyć, że to przeniesienie akcentów musiało oznaczać zasadniczą zmianę w metodologii badań poświęconych jakości usług – przejście od analizy zastanych źródeł danych dotyczących procesu świadczenia usług (gromadzonych przez jednostki świadczące usługi) do analiz dotyczących ich społecznego odbioru (satisfakcja) i wpływu (dobrostan, zaspokojenie potrzeb), pozyskiwanych w dedykowanych badaniach. Była to metamorfoza „liczydła” (jakość usług jako suma mierzalnych faktów, takich jak liczba odbiorców usług czy ich wartość) w „termometr” (jakość usług jako ukryta zmienna, której ostatecznym probierzem jest satisfakcja konsumentów).

Rysunek 1. Przemiany modelu zarządzania publicznego a kategorie jakości usług



Źródło: Krajowy raport badawczy *Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji* pod red. Ryszarda Szarfenberga, WRZOS 2011.

Przejście od tradycyjnego modelu administracji do modelu *New Public Management* oznacza przededefiniowanie tego, co jest przedmiotem pomiaru jakości usług. Wciąż jednak pomiar ten odnosi się przede wszystkim do działań i efektów działań samej administracji, niejako „wewnątrz” istniejących ram prawnych i regulacji wyznaczających zakres ich oddziaływania. To, co poza tym zakresem i poza obszarem odpowiedzialności administracji, nie jest przedmiotem pomiaru. W paradygmacie tym „jakość usług” odnosi się do oceny działań i efektów funkcjonowania jednostek publicznych, ale nie do oceny poziomu zaspokojenia potrzeb, na które te jednostki odpowiadają, w całej populacji objętej ich oddziaływaniem. Pytanie dotyczy więc tego, jaka jest jakość „ich usług”, a nie tego, jaka jest jakość usług „na ich terytorium”.

Logika ta ulega zmianie w modelu, który wyżej opisywaliśmy jako partnerstwo (ang. *New Public Governance*). Administracja publiczna nie występuje już w roli dostawcy usług publicznych, ale podmiotu, który zapewnia ich podaż, współpracując z innymi sektorami. Pytanie o jakość usług przestaje tym samym dotyczyć działań samej administracji – nabiera charakteru terytorialnego. Akcent zaczyna być kładziony nie na jakość działań samej administracji, ale na potrzeby obywateli i to, w jaki sposób potrzeby są zaspokajane przez różnych aktorów. Obywatel przestaje być traktowany jako bierny odbiorca usług, a staje się partnerem samorządu w procesie identyfikowania potrzeb, ich wartościowania, planowania działań, ich monitoringu i ewaluacji.

Takie spojrzenie na jakość usług przełożyło się na rozwój nowych, odmiennych od dotychczasowych modeli oceny usług publicznych – wśród ich przykładów można wymienić np. projekty *Meeting Britain's Unmet Needs*, *Community Resilience* czy wykorzystywany przez rząd brytyjski *Multiple Deprivation Index*. Choć przedsięwzięcia te pod wieloma względami różnią się od siebie, wszystkie łączy terytorialne (w odróżnieniu od „sektorowego”) podejście do oceny jakości usług, powiązanie tej oceny z diagnozą jakości życia (pytanie o to, w jakim stopniu bieżąca polityka odpowiada rzeczywistym potrzebom), „holistyczny” schemat analityczny, obejmujący szereg zagadnień składających się na ogólną ocenę jakości usług, a także nacisk na uwzględnienie w niej głosu odbiorców.

Ewolucja zarządzania publicznego zachodzi w różnym tempie w różnych krajach, uwarunkowaniach prawnych, warunkach społecznych i dla różnych typów usług. Jak się wydaje, polskie samorządy w swojej masie lokują się dziś pomiędzy tradycyjnym modelem oceny jakości usług, który koncentruje się na funkcjonowaniu instytucji publicznych, procedurach oraz monitoringu wydatkowania środków publicznych, a modelem *New Public Management*, w którym bada się jakość usług (tych świadczonych bezpośrednio przez jednostki finansowane ze środków publicznych) z uwzględnieniem opinii ich odbiorców.

Mimo że nietrudno wskazać przykłady całkiem zaawansowanych i innowacyjnych działań w tej dziedzinie [czynimy to w podrozdziale 2.2], ogólna ocena praktyk związanych z oceną jakości usług w polskich samorządach jest zwykle dość krytyczna. Autorzy głośnego raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce zwracają uwagę tak na słabość narzędzi, jak i ośrodków analitycznych zajmujących się monitorowaniem usług publicznych oraz na niską jakość danych statystyki publicznej, które najczęściej są wykorzystywane w tego rodzaju analizach. Autorzy postulują także zbudowanie „publicznego systemu monitorowania usług”, bez którego „wszelkie reformy administracji publicznej będą podejmowane nie na podstawie racjonalnych przesłanek, ale intuicji oraz politycznego nacisku i przetargu” (por. MSAP 2013, str. 69).¹

Autorka innego opracowania, bazując na wieloletnich badaniach samorządów szczebla gminnego, stwierdza, że „urzędy administracji publicznej mają struktury organizacyjne wykazujące tendencje do ciągłego biurokratyzowania. [...] Ten proces musi powodować wydłużenie czasu przepływu informacji oraz podejmowania decyzji” (por. Snopko J., 2011, str. 126).² Zwraca też uwagę, że dominującą strategią zarządzania jakością usług w polskich samorządach jest wdrażanie systemów zarządzania jakością, takich jak CAF czy ISO 9001, które jednak „nie są postrzegane jako działalność innowacyjna” i nie przekładają się w oczywisty sposób na rzeczywistą poprawę jakości usług, a raczej „mają zagwarantować urzędom wiarygodność, status jednostki przewidywalnej w zakresie jakości, przyjaznej klientowi i działającej w sposób przejrzysty” (j.w., str. 127).

Teza ta znajduje potwierdzenie w wynikach badań ewaluacyjnych urzędów objętych wsparciem w ramach poddziałania 5.2.1. PO KL (Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej) (por. Kowalewska et al., 2012).³ Jak z nich wynika, najczęstszą formą usprawnień wdrażanych przez samorządy uczestniczące w ewaluowanych projektach były systemy zarządzania jakością ISO 9001 (37% urzędów) i CAF (10% urzędów). Warto przy tym odnotować, że ocena tych usprawnień przez jednostki, które je wdrażały nie jest wcale entuzjastyczna – tylko 67% samorządów wdrażających system ISO nosiło się z zamiarem jego odnawiania (w tym tylko ¼ wyrażała to przekonanie w sposób zdecydowany), mniej niż połowa decydowała się na powtórzenie CAF. Z drugiej strony, warto także zwrócić uwagę na relatywnie dużą (podobną do

¹ „Narastające dylematy, zasadnicze dysfunkcje, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”, MSAP, Kraków [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf].

² Snopko, J., „Usługi administracyjne w świetle koncepcji zarządzania w administracji samorządowej”, w: Kożuch A., Kożuch B. (red.), „Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie”, ISP UJ, Kraków.

³ Kowalewska, J. et al. (2012), „Jak doskonalą się samorządy? Ewaluacja pn. «Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach poddziałania 5.2.1. Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej» Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013»”, ProPublicum, Warszawa [https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Ocena_proj_konkursowych_521_POKL_23052013.pdf].

ISO – 37%) popularność wśród badanych samorządów projektów obejmujących rozwój systemów monitorowania satysfakcji klientów. Co więcej, samorzady, które je wdrażały, relatywnie często deklarowały, że zamierzają powtarzać te badania w przyszłości. Jak jednak zauważają autorzy omawianego raportu ewaluacyjnego, „systemy” te sprowadzały się zwykle do bardzo prostych badań użytkowników usług, prowadzonych bez odpowiedniego doświadczenia w tej materii i opartych na składających się z kilku pytań ankietach ewaluacyjnych.

Projekt „Od diagnozy do strategii – model planowania rozwoju usług publicznych”, którego zwieńczeniem jest niniejsza publikacja, dostarczył zaawansowanych narzędzi do takich badań. Nie sprowadza się jednak tylko do nich. Jego celem było wypracowanie metody planowania usług publicznych, które wpisują się w filozofię nazwaną wyżej „partnerstwem” (ang. *New Public Governance*). Bazuje na założeniu o współudziale obywateli w każdym etapie procesu planowania lokalnych strategii rozwoju usług publicznych, od etapu diagnozy lokalnych potrzeb, poprzez etap oceny poziomu ich zaspokojenia (oceny jakości usług), po etap identyfikacji wynikających z tych badań priorytetów dla lokalnej polityki.

Punktem wyjścia jest tu więc rzetelna, kompleksowa diagnoza, uwzględniająca perspektywę różnych interesariuszy. Aby ją przeprowadzić, trzeba zmierzyć się z pytaniem o to, co właściwie powinno być przedmiotem takiej oceny – co składa się na diagnozę jakości usług na poziomie lokalnym, skąd czerpać o nich dane, w jaki sposób te dane przetwarzać i interpretować.

Krótko mówiąc, potrzebny jest uniwersalny⁴ model oceny jakości usług. Ponieważ modeli takich powstało od lat 80. przynajmniej kilkadziesiąt, przystępując do pracy mogliśmy posiłkować się ich dorobkiem, czerpiąc z nich to, co najlepsze, a zarazem unikając tych ich elementów, które stały się przedmiotem krytyki.

Poniżej, prezentujemy krótki, wybiórczy przegląd takich inspiracji. Obejmuje on dwa znane narzędzia do badania jakości usług publicznych (w tym jeden przykład polski) oraz dwa modele dedykowane zagadnieniu badania satysfakcji użytkowników usług. Nie zawiera natomiast modeli „zarządzania jakością”, które koncentrują się na wewnętrznych procedurach i efektywności instytucji (znanych polskim samorządom narzędzi typu CAF, PRI, ISO czy PEST). Takie zawężenie narzuca logika projektu „Od diagnozy do strategii”, który dążył do opracowania strategii rozwoju usług lokalnych na poziomie dzielnicy czy też gminy.

⁴ Projekt „Od diagnozy do strategii” obejmował badania dotyczące aż 5 różnych dziedzin zarządzania publicznego: usług komunalnych, komunikacyjnych, edukacji (w tym szkolnej i przedszkolnej), ochrony zdrowia i kultury.

2.2. Przegląd wybranych modeli oceny jakości usług

2.2.1. Badania jakości usług publicznych

System Analiz Samorządowych i badania jakości usług publicznych⁵

System Analiz Samorządowych (SAS) to polskie przedsięwzięcie, którego historia liczy już blisko 20 lat i które pod pewnymi względami jest unikalne w skali międzynarodowej. Jest to inicjatywa rozwijana przez Związek Miast Polskich od 1996 roku (a od końca ubiegłej dekady również przez dwa inne największe związki samorządowe – Związek Gmin Wiejskich RP i Związek Powiatów Polskich) i jedyne tak kompleksowe narzędzie służące monitoringowi zarządzania publicznego na poziomie lokalnym w Europie Środkowo-Wschodniej.

Choć ma ono charakter nieco eklektyczny (nie jest narzędziem opartym o jeden model oceny jakości usług, ale raczej systemem ich monitorowania, obejmującym wiele odrębnych narzędzi o takim zastosowaniu), jest godne naszej uwagi z kilku powodów. Po pierwsze, rozwija moduły służące monitoringowi zarządzania publicznego w kilku dziedzinach zarządzania publicznego, w tym w dziedzinach istotnych z punktu widzenia projektu „Od diagnozy do strategii”: w oświacie, kulturze, transporcie, gospodarce mieszkaniowej (a także w dziedzinie pomocy społecznej i gospodarki mieszkaniowej). Po drugie, zawiera bogatą kolekcję ilościowych wskaźników służących monitoringowi sytuacji w tych dziedzinach na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST), uwzględniając polskie uwarunkowania tak w sferze odpowiedzialności JST, jak i w sferze dostępności danych. Po trzecie, choć nie oferuje wspólnych ram metodologicznych dla oceny jakości usług w wymienionych dziedzinach, to rozróżnia między dwoma podstawowymi typami tych wskaźników, dzieląc je na wskaźniki kosztów i efektów. Od niedawna uwzględnia także rozróżnienie pomiędzy wskaźnikami o charakterze „obiektywnym” i „subiektywnym”, oferując swoim użytkownikom (a także wszystkim zainteresowanym) dostęp do poradników i narzędzi badawczych służących badaniu społecznej percepcji jakości usług i jakości życia w każdej z ww. dziedzin. To właśnie te nowe narzędzia wydają się szczególnie wartościowe w kontekście naszego projektu.

Niniejsze omówienie dotyczy tylko jednego z elementów SAS – propozycji badań społecznych dotyczących jakości życia i jakości usług publicznych, wypracowanej w latach 2007–2010 w ramach projektu finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Jak już wspomniano, propozycji tej nie oparto jednak na żadnej uniwersalnej ramie pojęciowej, wskazującej na to, jak definiowana jest jakość usług w poszczególnych dziedzinach, które monitoruje SAS.

⁵ Więcej: <http://www.sas24.org/>, <http://sas.zmp.poznan.pl:8080/sas/?p=100:2:7995834228712878::NO>

Autorzy stanowiącego produkt projektu podręcznika dotyczącego diagnozowania jakości usług w JST definiują ją poprzez odwołanie do klasycznych koncepcji ewaluacji i monitoringu realizacji programów publicznych, zaproponowanej przez Bank Światowy w 1996 roku (Mosse, Sontheimer, 1996). Rozróżniają przy tym proces ewaluacji i monitoring usług. W tym pierwszym przypadku, proponuje się zastosowanie klasycznych kryteriów ewaluacji programów publicznych (trafność, skuteczność, efektywność, wpływ, trwałość). W przypadku drugim autorzy proponują rozróżnienie między wskaźnikami nakładów, produktów, rezultatów i oddziaływania/wpływu.

Kryteria te nie są jednak *explicite* zastosowane w narzędziach służących monitoringowi usług publicznych stworzonych w ramach projektu. W jego dokumentacji nie odnaleziono opisu koncepcji, na podstawie której tworzono jego narzędzia. Z analizy samych narzędzi można wnosić, że odwołują się one do następujących wymiarów jakości usług:

- dostępności usług,
- korzystania z usług,
- subiektywnej oceny jakości usług,
- poinformowania o usługach i warunkach ich świadczenia,
- wpływu na działania, decyzje lokalne,
- satysfakcji z usług,
- potrzeb lokalnych.

Cały System Analiz Samorządowych opiera się przede wszystkim na baterii ilościowych wskaźników opisujących koszty i efekty działań samorządu w ww. dziedzinach. Wskaźniki te bazują na trzech źródłach: sprawozdawczości użytkowników systemu, statystyce publicznej i innych źródłach administracyjnych (np. Systemie Informacji Oświatowej, Systemie Informatycznym POMOST). Badania jakości usług publicznych bazują na danych sondażowych: badaniach adresowanych do indywidualnych mieszkańców i (prawdopodobnie ze względu na podobieństwo narzędzi) traktowanych alternatywnie w stosunku do sondażu osób indywidualnych badaniach gospodarstw domowych, a także na sondażach przeznaczonych dla odbiorców poszczególnych kategorii usług (np. odbiorców pomocy społecznej, korzystających z instytucji kultury itp.).

Best Value i NIS⁶

Best Value był systemem monitoringu działań samorządów lokalnych w Wielkiej Brytanii (Anglia, Walia) uruchomionym w 1997 roku (w wersji pilotażowej), a wdrażanym na terenie całego kraju od kwietnia 2000 roku. Podstawowym celem programu była poprawa jakości usług publicznych

⁶ Więcej: <http://www.audit-commission.gov.uk>





świadczonych przez jednostki samorządowe, przede wszystkim poprzez udostępnienie tak szerokiej opinii publicznej, jak i administracji danych opisujących sprawność tych jednostek, promowanie wysokich standardów postępowania urzędników lokalnych i stałą poprawę jakości i efektywności kosztowej lokalnych usług.

Od uruchomienia programu, lokalne władze oraz policja i straż pożarna miały obowiązek:

- tworzyć roczny plan działania obejmujący diagnozę ich działalności i wynikające z niej plany uwzględniające porównania z innymi jednostkami samorządowymi i dostawcami usług,
- dokonywać starannego przeglądu wszystkich świadczonych usług w pięcioletnim okresie,
- opracowywać plany służące poprawie jakości usług podlegających przeglądowi,
- dążyć do poprawy efektywności usług, w porównaniu rok do roku.

Przegląd każdej z usług obejmował analizę popytu i sposobu jej dostarczania, porównanie jej efektów z danymi z innych jednostek samorządu terytorialnego i innych usługodawców, w tym potencjalnych konkurentów, konsultacje z jej odbiorcami, pracownikami dostarczającymi usługę i innymi interesariuszami oraz analizę rynku zmierzającą do zidentyfikowania alternatywnych dostawców usługi i ich oferty.

Po roku 2007 (i do 2011) *Best Value* została zastąpiona narzędziem, które wcześniej stanowiło jeden z elementów tego systemu – tzw. NIS (*National Indicators Set*). Był to centralny zestaw wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych, taki sam dla wszystkich samorządów lokalnych (wszystkie samorządy podlegały w równym stopniu monitoringowi ze względu na wszystkie jego elementy). Wskaźniki zgrupowano wokół dziedzin zarządzania publicznego: silne i bezpieczne społeczności (ang. *safer and stronger communities*), dzieci i młodzież (ang. *children and young people*), zdrowie i dobrostan (ang. *adult health and wellbeing*) oraz walka z wykluczeniem społecznym i promowanie równości (ang. *tackling exclusion and promoting equality*).

Schemat *Best Value* opierał się na tak zwanej Kompleksowej Ocenie Terytorium (ang. *Comprehensive Area Assessment*). Obejmowała ona trzy narzędzia: ocenę terytorium, ocenę jednostek organizacyjnych świadczących poszczególne typy usług i porównawcze analizy oparte na ogólnokrajowym systemie wskaźników (tzw. *Best Value Performance Indicators*).

Ocena terytorium służyła odpowiedzi na trzy pytania:

- W jakim stopniu priorytety lokalnych władz przystają do potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej?
- Jaka jest jakość usług służących zaspokojeniu tych potrzeb?
- Jakie są perspektywy poprawy jakości tych usług w przyszłości?

Ocenie podlegał szereg dziedzin usług publicznych, w tym: bezpieczeństwo publiczne i dobrostan społeczny (ang. *Community Safety and Well-being*), zdrowie społeczne (ang. *Corporate Health*), kultura i podobne usługi (ang. *Culture and Related Services*), edukacja (*Education*), środowisko (ang. *Environment and Environmental Health*), zdrowie i opieka społeczna (ang. *Health and Social Care*), dodatki mieszkaniowe i ulgi podatkowe (ang. *Housing Benefit and Council Tax Benefit*), gospodarka mieszkaniowa (ang. *Housing*), planowanie (ang. *Planning*), transport (ang. *Transport*), gospodarka komunalna (ang. *Waste and Cleanliness*). Każdy z tych obszarów analizowano pod kątem:

- priorytetów zrównoważonego rozwoju,
- nierówności społecznych w danej dziedzinie (np. dostępie do usług),
- osób i grup zagrożonych ze względu na okoliczności ich życia,
- relacji jakości dostarczanych usług w stosunku do kosztów.

Ocena jednostek organizacyjnych koncentrowała się na czterech aspektach ich funkcjonowania:

- zarządzaniu finansami,
- zarządzaniu działaniami (ang. *governing the business*),
- zarządzaniu zasobami,
- efektywnością zarządzania, w kategoriach:
 - priorytetyzowania działań,
 - poprawy jakości usług,
 - przyczyniania się do poprawy jakości życia społeczności,
 - zwalczania nierówności społecznych i uwzględniania szczególnej sytuacji osób zagrożonych marginalizacją,
 - zdolności przywódczych i organizacyjnych niezbędnych do dokonywania usprawnień w przyszłości.

Porównawcza analiza osiągnięć jednostek samorządowych bazowała na ogólnokrajowych statystykach, w szczególności zaś na tzw. NIS (*National Indicators Set*) – liczącej kilkaset pozycji bazie wskaźników (dostępnej przez tzw. *Places Analysis Tool*) opisujących sytuację jednostek samorządowych w wymienionych powyżej sferach. Dla każdego wskaźnika wyniki danej jednostki były porównywane ze średnią wartością dla wszystkich jednostek, a także z „grupą kontrolną” i wynikami sąsiednich jednostek terytorialnych. W szczególności dotyczyło to tych wskaźników, które poszczególne jednostki wybierały jako swoje „cele”, czy też priorytety w danym okresie.

Podstawą monitoringu były dane administracyjne gromadzone w ramach *Best Value Performance Indicator Set*, a później w ramach NIS. W uzupełnieniu tych danych posiłkowano się także wiedzą z inspekcji w jednostkach samorządowych, własnych ewaluacji dokonywanych przez te jednostki

oraz konsultacji i opinii zgłaszanych przez mieszkańców oraz organizacje pozarządowe. Bardzo ważnym źródłem danych był także sondaż, nazywany *Best Value Performance Indicator Survey*, a następnie, po zmianie modelu *Best Value* na *NIS – the Place Survey*.

Był to sondaż realizowany (co trzy lata) przez wszystkie jednostki lokalne w Wielkiej Brytanii, na reprezentatywnej próbie gospodarstw domowych. Mimo że był to sondaż pocztowy, w większości jednostek stopa zwrotu przekraczała 40%. Ostatnia odsłona sondażu skupiona była wokół części dotyczących respondenta i jego otoczenia, usług publicznych, poinformowania, opinii o lokalnych władzach i ich decyzjach, pomocy wzajemnej wśród mieszkańców, zaangażowania w sprawy lokalne, szacunku i tolerancji dla innych oraz bezpieczeństwa. Wyniki zasilają kilkanaście wskaźników dotyczących subiektywnej oceny jakości życia i jakości usług w NIS.

2.2.2. Modele badania satysfakcji konsumentów usług publicznych

Choć w opisanych wyżej przedsięwzięciach nie abstrahowano od wiedzy o satysfakcji odbiorców usług publicznych, ich opinie traktowano zwykle jako probierz jakości usług. Postępowanie takie spotykało się jednak często z uzasadnioną krytyką. Relacja między jakością usług a satysfakcją ich konsumentów nie jest bowiem wcale oczywista. Poziom owej satysfakcji nie jest wyznaczany jedynie przez czynniki związane z samym procesem świadczenia usług i nie zależy od tego procesu w sposób prosty.⁷

Świadomość tych problemów zaowocowała próbami wypracowania metodologii badania satysfakcji z usług publicznych uwzględniającej całą złożoność zagadnienia.

Poniżej przedstawiono dwie najbardziej znane, klasyczne próby typu, stanowiące inspiracje dla prac podejmowanych w ramach projektu „Od diagnozy do strategii”.

SERVQUAL / RATER⁸

SERVQUAL to model badania jakości usług poprzez analizę poziomu satysfakcji ich odbiorców. Został opracowany w połowie lat 80. przez Valerie Zeithaml, A. Parasuramana i Leonarda Berry'ego i opublikowany w 1990 roku w książce „Delivering Quality Service – Balancing Customer Perceptions and Expectations”⁹. Obok metodologii ACSI (por. niżej) była to bodaj pierwsza

⁷ Zbyt wysoki standard usług może skutkować krytyką konsumentów zatroskanych wysokością wydatków, pogorszenie standardu może zaś budzić krytycyzm konsumentów, nawet jeśli jakość usług wciąż jest wysoka.

⁸ Więcej: <http://en.wikipedia.org/wiki/SERVQUAL>

⁹ Zeithaml, V., Parasuraman, A., Berry, L., „Delivering Quality Service – Balancing Customer Perceptions and Expectations”, Free Press, 1990.

kompleksowa próba opracowania matematycznego modelu pomiaru satysfakcji z usług, choć zarówno jego uniwersalność, jak i statystyczne podstawy są dziś poddawane w wątpliwość¹⁰.

Oryginalna koncepcja modelu opierała się na analizie 10 aspektów jakości usług, zdefiniowanych na podstawie 12 zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI):

- dostęp (ang. *access*) – dostępność usługi,
- atrybuty materialne (ang. *tangibles*) – wygląd pomieszczeń, personelu, sprzętu, materiałów służących komunikacji z klientami,
- rzetelność (ang. *reliability*) – zdolność do dostarczenia obiecanego standardu usługi w sposób niezawodny i dokładny,
- responsywność (ang. *responsiveness*) – skłonność do pomocy klientowi i dostarczania usługi tak szybko jak to możliwe,
- kompetencje (ang. *competence*),
- grzeczność, jakość obsługi (ang. *courtesy*),
- informowanie (ang. *communication*),
- wiarygodność (ang. *credibility*),
- bezpieczeństwo (ang. *security*),
- zrozumienie potrzeb konsumenta (ang. *understanding the customer*).

Dalsze prace nad modelem (w tym testy empiryczne) doprowadziły do jego redukcji do 5 bardziej „ortogonalnych” w świetle danych wymiarów, określanych akronimem RATER i obejmujących:

- rzetelność (ang. *Reliability*),
- pewność (ang. *Assurance*), wymiar łączący wagę kilku ww. cech, odnoszący się do wiedzy i uprzejmości personelu oraz jego zdolności do wzbudzania zaufania odbiorców usług,
- atrybuty materialne (ang. *Tangibles*),
- empatia (ang. *Empathy*) – dbanie o odbiorców, zdolność do wczuwania się w ich potrzeby, zindywidualizowana uwaga,
- responsywność (ang. *Responsiveness*).

Zagadnienia te badano niejako na dwóch poziomach, koncentrując się z jednej strony na oczekiwaniach konsumentów dotyczących standardu świadczenia usług w określonym wymiarze, z drugiej – na opiniach na temat stopnia, w jakim standard ten jest spełniany przez daną firmę/dostawcy usług.

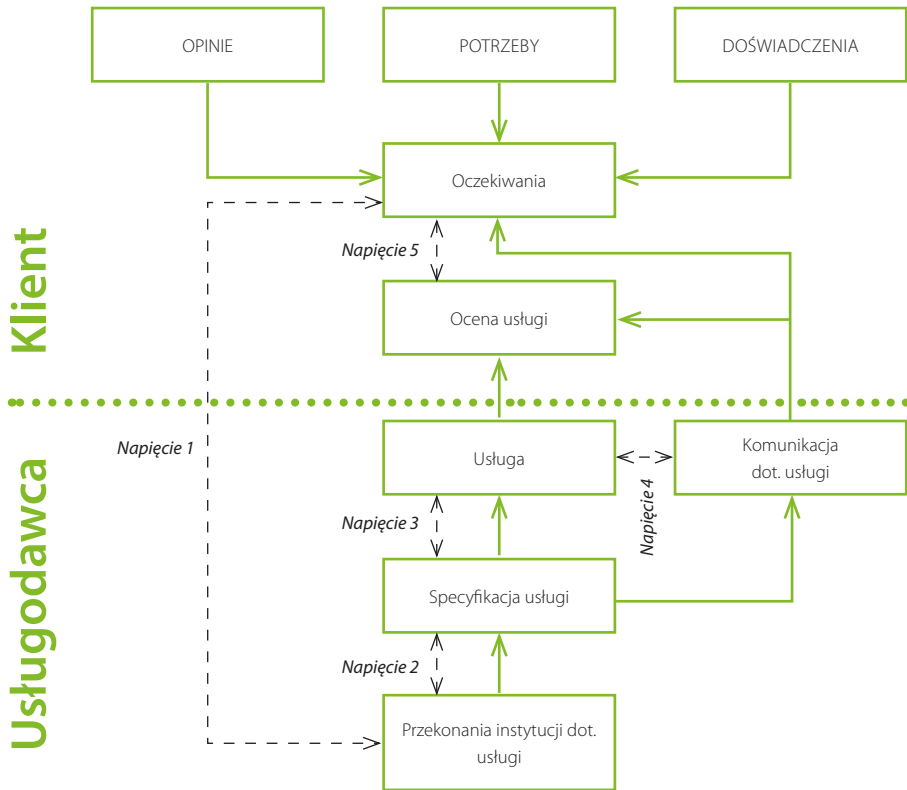
Jakość usług zdefiniowana została jako „rozbieżność pomiędzy oczekiwaniami czy pragnieniami konsumentów a ich doświadczeniem” (tłum. własne). Zidentyfikowano też (na podstawie

¹⁰ Por. np. Buttle, F., „SERVQUAL: review, critique, research agenda”, „European Journal of Marketing”, Vol.30/1, 1996, str. 8–31.

zogniskowanych wywiadów grupowych) determinanty oceny jakości usług w każdym z tych wymiarów: zasłyszane opinie (ang. *word of mouth*), indywidualne potrzeby (ang. *personal needs*), wcześniejsze doświadczenia konsumentów (ang. *past experience*) oraz komunikację ze strony dostarczycieli usług (ang. *external communications*).

Prawdziwa wartość modelu, zdaniem jego autorów, wiąże się z koncentracją na analizie „napięć”, czy też rozbieżności (ang. *gaps*), między tymi determinantami (określano go nawet mianem modelu rozbieżności – ang. *The Gaps Model*).

Rysunek 2. Ocena jakości usług w modelu RATER



Źródło: www.conceptdraw.com

Badacze wyodrębnili pięć obszarów takich napięć, każdemu z nich przypisując odpowiednią diagnozę i rekomendacje/środki zaradcze służące poprawie jakości usług:

- napięcie 1: rozbieżność między oczekiwaniami odbiorców (stanowiącymi pochodną ich potrzeb, zasłyszanych opinii i doświadczeń) a wyobrażeniami instytucji świadczącej usługi, dotyczącymi tych oczekiwań,
- napięcie 2: rozbieżność między wyobrażeniami instytucji dotyczącymi standardów usług a ich rzeczywistymi standardami (specyfikacją),
- napięcie 3: rozbieżność między zakładanym standardem usług a tym, jak rzeczywiście są one dostarczane,
- napięcie 4: rozbieżność między sposobem dostarczania usług a dotyczącą ich komunikacją,
- napięcie 5: między doświadczeniami użytkowników usług a ich oczekiwaniami.

Uproszczony model RATER do dziś jest dość popularnym narzędziem oceny jakości usług (choć przede wszystkim poza sektorem publicznym), pomimo wielu krytycznych argumentów podnoszonych przez jego przeciwników. Zwraca się na przykład uwagę, że wymienione wyżej wymiary oceny jakości usług nie są, wbrew zapewnieniom autorów, uniwersalne (dotyczy to zarówno dziesięciowymiarowej wersji modelu, jak i jego wersji uproszczonej) i nie odnoszą się ani do żadnej ugruntowanej teorii psychologicznej czy ekonomicznej, ani do sprawdzonego modelu statystycznego. Dyskusyjna jest też sama definicja jakości usług stanowiąca punkt wyjścia dla jego architektury: określona nie tyle jako zgodność z pewnymi kryteriami doskonałości, ale jako brak rozbieżności między oczekiwaniami i doświadczeniem konsumentów czy między planami/standardami dostawcy usług a jego działaniami.

O ile sama formuła ServQual/RATER wypracowywana została na podstawie badań jakościowych, o tyle jego narzędzia miały charakter ilościowy. Praca nad nimi przyczyniła się do przeformułowania modelu i jego znaczącego uproszczenia. Testy obejmowały badanie kwotowej próby 200 klientów usług w dziedzinie napraw, bankowości, kredytów (kart kredytowych), telekomunikacji, za pomocą kwestionariusza zawierającego aż 97 par skal mierzących jakość usług w każdym z 10 wymiarów (od 1 do 7, gdzie 7 było oceną najwyższą). Surowe wyniki badań zostały przekształcone na oceny ukazujące różnicę między doświadczeniem a oczekiwaniami ankietowanych (które mogły przybierać wartości od -6 do +6). Analiza tak uzyskanych ocen oraz ich ortogonalności doprowadziła do wyeliminowania blisko 2/3 miar (ostatecznie narzędzie oparte jest na 22 skalach) oraz zredukowania złożoności oceny jakości usług do 5 wymiarów.

American Customer Satisfaction Index, European Customer Satisfaction Index, Monitor Jakości Rządzenia¹¹

Ostatnia z przedstawianych tu inspiracji odnosi się do trzech intelektualnie powiązanych inicjatyw. Pierwsza z nich to *American Consumer Satisfaction Index*, druga – nazywana *European Customer Satisfaction Index* – to koncepcja będąca w istocie wariacją pierwszego modelu dostosowywaną do warunków europejskich, trzecia – to próba zastosowania podejścia AC SI w polskich warunkach, podjęta 5 lat temu w ramach projektu Monitor Jakości Rządzenia¹² (MJR), realizowanego wspólnie przez Uniwersytet Warszawski i Stowarzyszenie Klon/Jawor.

American Consumer Satisfaction Index (AC SI) jest jednym z najpopularniejszych i bodaj najdojrzałszym od strony statystycznej modelem oceny satysfakcji konsumenckiej, a także jednym z najwcześniejszych spośród ogólnie znanych indeksów tego typu, poprzedzał go jedynie szwedzki „Barometr satysfakcji konsumentów” opublikowany w 1989 roku.

Metoda została opracowana przez badaczy z University of Michigan i po raz pierwszy opublikowana w 1994 roku (do dzisiaj jest lub była wykorzystywana w kilkunastu krajach na świecie). Opiera się na schemacie, wedle którego o satysfakcji można wnioskować, badając oczekiwania i doświadczenia odbiorców usług, zaś z poziomu satysfakcji można wnioskować o zachowaniach i skłonnościach tych odbiorców w przyszłości (np. o lojalności wobec usługi, zaufaniu do usługodawcy, skargach itp.)¹³. Doświadczenia konsumenckie kształtują ocenę poziomu usługi, a ocena oraz oczekiwania dotyczące jej standardu wpływają na wyrażany przez nich poziom satysfakcji, odnoszący się do satysfakcji odczuwanej, porównania jej z satysfakcją oczekiwaną oraz porównania ze stanem idealnym. Ostateczne produkty tych porównań, czyli skargi oraz zaufanie są konstruktami wskaźnikowanymi stosownie do rodzaju usług, które muszą być zdefiniowane bardzo konkretnie i odwoływać się do rzeczywistych doświadczeń życiowych konsumentów.

Relacje między tymi składowymi konstruowane są w oparciu o model statystyczny, który służy do wyodrębnienia i odpowiedniego ważenia wpływu czynników określających poziom oczekiwań odbiorców usług, ich doświadczenia konsumenckie oraz poziom satysfakcji z usług. Satysfakcja konsumencka jest tu zmienną niemierzalną, która jest traktowana jako element łańcucha przyczyn (oczekiwania) i konsekwencji (strategie dotyczące korzystania z usług) pozytywnej lub negatywnej oceny usług. Powstały w ten sposób model wykorzystywany jest do tworzenia czterech poziomów wskaźników indeksu: indeksu satysfakcji klientów na poziomie narodowym,

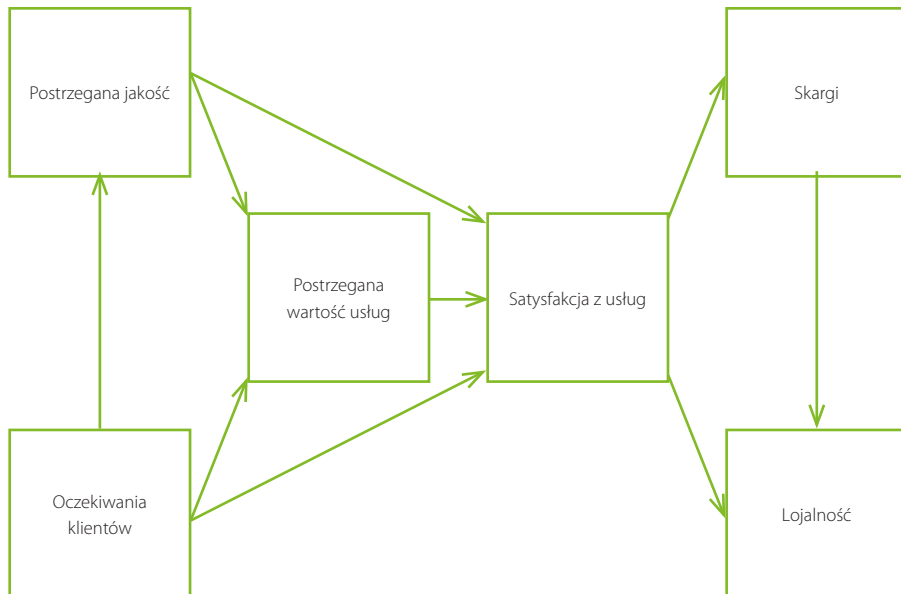
¹¹ Więcej: <http://www.theacsi.org> i <http://www.wiemjakjest.pl>, http://ec.europa.eu/consumers/topics/consumer_satisfaction_final_rep_en.pdf

¹² <http://www.wiemjakjest.pl/sondaze>

¹³ Częściowo za materiałami zamieszczonymi na stronie www.wiemjakjest.pl

10 wskaźników dla poszczególnych sektorów ekonomicznych, 43 wskaźników dla branż, ponad 230 wskaźników dla poszczególnych przedsiębiorstw oraz 100 wskaźników dla samorządów lokalnych, programów rządowych itp.

Rysunek 3. Schemat ACSI



Źródło: www.theacsi.org/about-acsi/acsi-methodology (tłum. własne)

Konstrukcja ACSI posłużyła jako punkt wyjścia dla prac nad European Customer Satisfaction Index (ECSI)¹⁴ – inicjatywą powołaną w 1997 roku przez konsorcjum prywatnych i pozarządowych organizacji w ramach tzw. *European Customer Satisfaction Programme*. Konstrukcja modelu była zbliżona do oryginalnej, jednak z kilkoma wartymi odnotowania modyfikacjami:

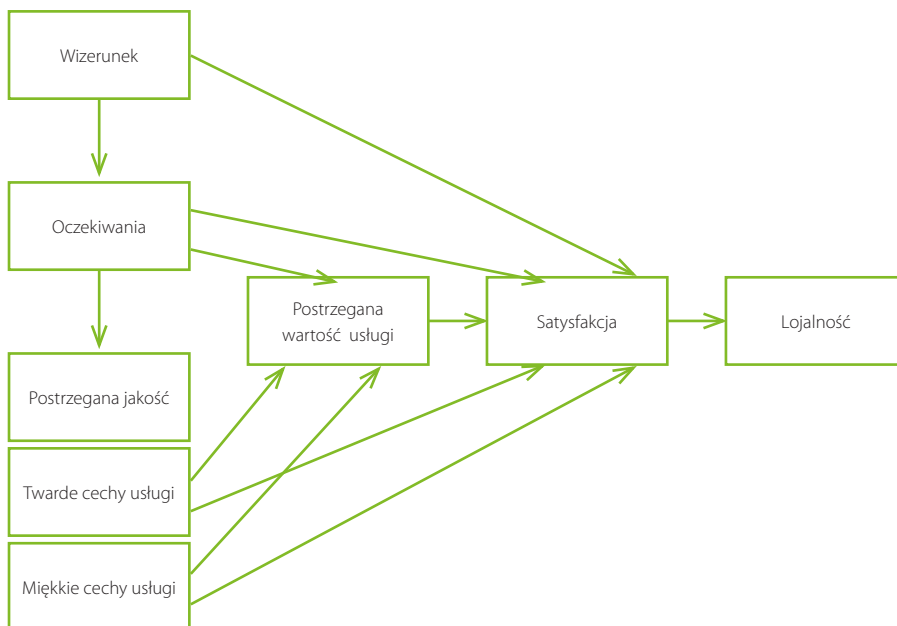
- Wprowadzono rozróżnienie między oceną jakości „twardych”, technicznych aspektów usług (bezpieczeństwo, informacja, niezawodność, poufność itp.) a oceną aspektów „miękkich”,

¹⁴ Na podstawie: http://ec.europa.eu/consumers/topics/consumer_satisfaction_final_rep_en.pdf

związanych z jakością obsługi, takich jak godziny otwarcia, przyjazność personelu, otwartość na dialog z konsumentem, reakcje na skargi itp.

- Ukryta zmienna „lojalności konsumenckiej” została zdefiniowana inaczej niż w ACSI. Odnosi się do prawdopodobieństwa pozostania przy danej usłudze/marce, prawdopodobieństwa rekomendowania jej innym i prawdopodobieństwa wzrostu liczby nabywców danego produktu/usługi.
- Nie wzięto pod uwagę zmiennej odnoszącej się do liczby skarg konsumenckich.
- W jednym z indeksów wykorzystano dodatkową zmienną „wizerunku korporacyjnego”, która została zdefiniowana jako ukryta zmienna wpływająca na poziom oczekiwań konsumenckich, poziom satysfakcji oraz lojalność wobec produktu czy też usługi.

Rysunek 4. Schemat ECSI



Źródło: http://ec.europa.eu/consumers/topics/consumer_satisfaction_final_rep_en.pdf (tłum. własne)

Metodologia ACSI i ECSI uwzględnia pomiar jakości usług dla konkretnego usługodawcy (w oparciu o badania ilościowe odbiorców usług – telefoniczne i mailowe) oraz ewentualną agregację tych pomiarów na poziomie „branży”. Pytania odnoszące się do oceny instytucji pu-

blicznych dotyczą realnych kontaktów badanych z konkretną instytucją: zaletą badania jest to właśnie, że pozwala ono uniknąć deklaracyjnych, czysto emocjonalnych i ogólnikowych opinii ogółu badanych. Realizacji badań służy narzędzie składające się z ok. 20 pytań w postaci skal dotyczących oczekiwań respondenta związanych z usługą, jego doświadczeń, dystansu dzielącego daną usługę od „ideału” itp. Na poziomie poszczególnych instytucji, liczebność próby takiego badania nie jest określona – zależy od ich wielkości i charakteru ich działań.

W przypadku modelu ECSI pilotażowe badania przeprowadzono w 1999 roku, obejmując nimi ponad 100 tys. respondentów w 11 krajach. W 2003 roku nastąpił właściwy pomiar satysfakcji na próbie 90 tys. respondentów w 9 krajach i w odniesieniu do 5 branż.

W polskiej próbie implementacji metodologii (projekt **Monitor Jakości Rządzenia**) założenie o agregowalności pomiarów idzie nawet dalej. Jak czytamy na stronie internetowej projektu, pomiar satysfakcji z usług polega tu na oszacowaniu wszystkich parametrów powyższego modelu w sposób umożliwiający porównywanie poziomu satysfakcji, jej uwarunkowań oraz konsekwencji dla różnych typów usług i usługodawców, a na koniec, na poziom „państwa”, które jest tu definiowane jako suma usług świadczonych obywatelowi. Założenie to, w koniunkcji z postulatami, by o jakości usług wypowiadali się tylko ci, którzy korzystali z usług określonych instytucji, przekłada się na konieczność posługiwania się dużymi próbami (w pilotażowej wersji zrealizowanej w ramach projektu zbadano 14 tysięcy mieszkańców Polski). Dzięki temu podstawą diagnozy są obywatele, którzy rzeczywiście mieli kontakt z instytucją. Możliwe jest też przyjrzenie się konkretnym instytucjom – sądowni, urzędowi pracy, szpitalom, szkołom, porównanie ich ocen.

2.3. Model „Od diagnozy do strategii”

Przedstawione wyżej narzędzia to jedynie przykłady. Przywołujemy je, ponieważ stanowią dobry punkt odniesienia dla rozważań nad modelem oceny jakości usług wypracowywanym w ramach projektu „Od diagnozy do strategii – model planowania rozwoju usług publicznych”, którego częściowy dorobek podsumowujemy w niniejszej publikacji.

Różnice między opisanymi w poprzednim podrozdziale narzędziami pokazują, jak wiele wyborów składa się na taki model. Dotyczą one nie tylko tego, **jak operacyjnie definiuje się jakość usług** (co oceniamy – czy jest to dostępność usług; sposób obsługi; jakość infrastruktury; efektywność finansowa; poziom zaspokojenia potrzeb; inne elementy?), ale także tego:

- **na jakim poziomie dokonujemy tej oceny?** (poszczególnych placówek, całego lokalnego systemu usług, zbiorowości terytorialnej),

- **kogo o tą ocenę prosimy?** (tych, którzy świadczą usługi, odbiorców / użytkowników usług, dostawcy usług spoza sektora publicznego),
- **jakimi kryteriami się posługujemy?** (zgodność z regulacjami, zgodność ze standardem, odległość od wzorca, satysfakcja klientów usług),
- **na jakiej podstawie dokonujemy oceny?** (dane zastane, badania sondażowe, badania jakościowe).

Kolejna istotna różnica dotyczy „przedmiotu” pomiaru.

Można tu wyróżnić trzy typowe rozwiązania, nie zawsze rozłączne. Może nim być (a) „wydajność” i wyniki (ang. *performance*) organizacji świadczących usługi, (b) jakość usług rozumiana jako wypełnianie pewnych celów polityki publicznej lub (c) satysfakcja odbiorców usług.

Pierwszy z tych wyborów przekłada się na modele rozwoju instytucjonalnego, jak np. CAF, ISO 9000, PRI czy wdrażany po wspomnianej wyżej reformie Tony’ego Blaira w Wielkiej Brytanii *Public Sector Benchmarking Project*. Drugi – na modele wskaźnikowe koncentrujące się na procesie realizacji usług i ich efektach (np. Best Value, późniejszy NIS czy polski SAS). Trzeci – na modele badania „satysfakcji konsumentkiej” (np. ACSI, projektowany na jego podstawie ECSI), które ze względu na złożoność czynników determinujących poziom satysfakcji są z metodologicznego punktu widzenia czymś zupełnie innym niż modele oceny jakości usług publicznych jako takich.

Z wyborami tymi wiąże się kolejne rozstrzygnięcie, dotyczące „perspektywy”, z jakiej ocenia się jakość usług. Można więc dążyć do określenia ich „obiektywnej” wartości – np. poprzez odwołanie do danych dotyczących stopnia realizacji określonych standardów lub benchmarków, albo koncentrować się na jakości „subiektywnej”, czyli postrzeganej przez ich odbiorców lub różnych interesariuszy procesu świadczenia usług. Rozróżnienie to nie jest jednak w gruncie rzeczy alternatywą. O jakości usług można i zapewne w idealnym świecie powinno się wnioskować zarówno na poziomie „faktów”, czy też strategicznych celów polityki publicznych, jak i na poziomie przekonań czy odczuć konsumentów.

Kolejny dylemat odnosi się do „poziomu” pomiaru jakości usług – a więc decyzji, czy mierzymy ją na poziomie konkretnych jednostek organizacyjnych, czy też odnosimy ją do pewnej zbiorowości terytorialnej (np. jednostki samorządu terytorialnego, kraju) lub społecznej, niejako niezależnie od różnic w sposobie realizacji usług na poziomie ich dostawcy. Teoretycznie możliwy jest model uwzględniający oba te poziomy, jednak w praktyce jest on trudny do realizacji, ze względu na koszty i obciążenia związane z pozyskiwaniem danych. Z tego właśnie powodu w Wielkiej Brytanii zdecydowano się na rezygnację z modelu NIS (*National Indicator Set*).

Decyzje w wymienionych wyżej kwestiach przekładają się na wybór źródeł danych i narzędzi diagnostycznych służących do pomiaru jakości usług. Wachlarz rozwiązań jest tu bardzo szeroki. Istniejące systemy oceny jakości usług odwołują się do całego arsenału metod znanych naukom społecznym: analiz danych zastanych (najczęściej o charakterze administracyjnym lub sprawozdawczym) badań sondażowych, wywiadów grupowych, indywidualnych, etnograficznych, obserwacji uczestniczącej, *mystery shopping*, paneli eksperckich, audytów, kart wyników, wizyt studyjnych i oceny *peer to peer*. W praktyce wybór narzędzi jest wypadkową wspomnianych wyżej rozstrzygnięć dotyczących poziomu i perspektywy pomiaru i finansowych możliwości instytucji prowadzącej badania.

Dostępne narzędzia różnią się też pod względem poziomu agregacji gromadzonych z ich zastosowaniem danych. Można tu wyróżnić dwa biegunowe rozwiązania: polegające na agregacji wyników badań do postaci pojedynczej oceny lub kilku ocen dla różnych wymiarów jakości usług, nazywanych „indeksem” (często spotykane w badaniach satysfakcji konsumentek) oraz polegające na prezentowaniu tych komponentów w postaci możliwie „zdezagregowanej” – matrycy, arkuszy czy kart, a niekiedy (jak np. w przypadku Best Value czy później NIS) sięgających kilkuset pozycji.

Wypracowanie modelu „Od diagnozy do strategii” (ODDS) wymagało rozwiązania wszystkich tych dylematów. Celem było opracowanie narzędzia, które nie tylko pozwala ocenić jakość usług, ale też może stanowić podstawę dla debaty nad strategią ich rozwoju. Jest to więc nie tylko model analityczny, ale także – może przede wszystkim – **pomysł na strukturę „rozmowy” o lokalnych wyzwaniach związanych z jakością usług publicznych, pomiędzy różnymi zainteresowanymi stronami.**

Opracowując ODDS, staraliśmy się czerpać z doświadczeń wcześniejszych przedsięwzięć tego typu, biorąc z nich to, co najlepsze, a zarazem zabezpieczając się przed ich rozpoznanymi słabościami. Dążenie to oznaczało często próbę pogodzenia sprzeczności. Chcieliśmy, by był to model możliwie uniwersalny (użyteczny w analizie różnych dziedzin zarządzania publicznego przez różne samorządy), lecz zarazem, by brał pod uwagę lokalną oraz branżową specyfikę. Holistyczny (obejmujący wszystkie kwestie istotne dla planowania usług publicznych w danym obszarze) i jednocześnie stosunkowo prosty. Uwzględniający i obiektywne dane i subiektywne opinie odbiorców usług. Umożliwiający porównania i zarazem zrozumienie lokalnych, specyficznych problemów i wyzwań związanych z jakością usług.

Osiągnięcie tych wszystkich celów wymagało przyjęcia wspólnego schematu analizy (operacyjnej definicji) jakości usług, ale też wypracowania reguł czy procedury umożliwiającej dostosowanie ogólnego schematu do różnych możliwości i potrzeb potencjalnych użytkowników. Bazując na przeglądzie literatury, wyodrębniliśmy **12 podstawowych wymiarów oceny jakości usług**

stosowanych we wcześniejszych badaniach. Przypisaliśmy je do **4 kategorii, czy też poziomów**, odpowiadających poszczególnym etapom cyklu planowania i dostarczania usług. Wyróżniamy tu poziom **(1) priorytetów** (których wyrazem są np. cele wcześniejszych strategii, nakłady), **(2) dostarczania infrastruktury** **(3) procesu organizacji i świadczenia usług** i **(4) efektów** (poziomu realizacji założonych celów, efektywności usług).

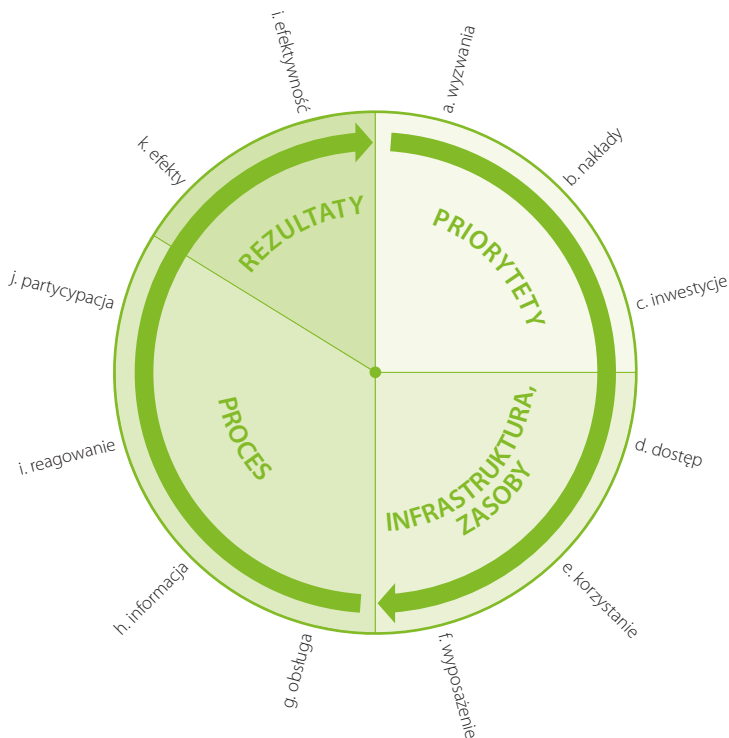
Struktura modelu odtwarza więc cały proces planowania i dostarczania usług. Taki układ pomaga w ocenie spójności lokalnych strategii, wskazaniu ich słabych oraz mocnych punktów. Ułatwia też prowadzenie debaty nad ich konstrukcją – odniesienie priorytetów do rezultatów, procesu świadczenia usług do oceny jakości lokalnej infrastruktury itp.

Wspomniane dwanaście wymiarów to:

1. Poziom priorytetów:
 - a. Wyzwania (założone wcześniej cele, problemy stanowiące punkt wyjścia dla strategii).
 - b. Nakłady (wydatki bieżące na usługi w danej dziedzinie, w tym wydatki bezpośrednio związane ze świadczeniem usług i koszty administracyjne).
 - c. Inwestycje (wydatki majątkowe związane z rozwojem/świadczeniem usług).
2. Poziom infrastruktury i zasobów:
 - d. Dostępność (stan infrastruktury w relacji do liczby potencjalnych użytkowników usług lub ich specyficznych kategorii, np. osób niepełnosprawnych, fizyczna dostępność infrastruktury, stan i przygotowanie kadr).
 - e. Wykorzystanie (popyt na usługi).
 - f. Wyposażenie (parametry techniczne, walory estetyczne, elementy infrastruktury lub środki trwale podnoszące jakość usług).
3. Poziom realizacji usług (proces świadczenia):
 - g. Obsługa (jakość kontaktów z klientami, szybkość obsługi, uprzejmość, profesjonalizm pracowników odpowiedzialnych za realizację usług).
 - h. Informacja (dostęp do informacji, czytelność, przejrzystość informacji o usługach, jasne reguły świadczenia usług).
 - i. Reagowanie (szybkość reakcji w sytuacji trudności lub zagrożeń, dostosowywanie oferty do potrzeb użytkowników, elastyczność usługodawcy).
 - j. Partycypacja (istnienie i korzystanie z narzędzi umożliwiających włączanie interesariuszy w proces planowania i realizacji usług, udział interesariuszy w planowaniu i ocenie jakości usług).
4. Poziom rezultatów:
 - k. Efekty (bezpośrednie wyniki świadczenia usług, wpływ na sytuację lub dobrostan odbiorców – mogą być definiowane w powiązaniu z pkt. a).

1. Efektywność usług (koszty, relacja między kosztami a wykorzystaniem usług lub ich efektami)

Rysunek 5. Model ODDS – schemat poziomów i wymiarów oceny jakości usług



Źródło: Opracowanie własne.

Bazując na tym schemacie analitycznym, opracowaliśmy i przetestowaliśmy łącznie w 25 jednostkach samorządowych (18 dzielnicach m.st. Warszawy oraz 7 podwarszawskich gminach wiejskich i wiejsko-miejskich) narzędzia diagnostyczne i pomoce ułatwiające wykorzystanie ich w procesie planowania rozwoju usług. Składają się na nie:

- **Format „warsztatów wskaźnikowych”** służących wyborowi elementów przedstawionego powyżej modelu, które w danej jednostce samorządowej i dla danego typu usług uznawane są za kluczowe. Więcej na temat warsztatów piszemy w **podrozdziale 3.1.** Warto też podkreślić, że w zrealizowanym przez nas projekcie warsztaty te służyły również testowaniu samego modelu – stwierdzeniu, czy elementy, które się na niego składają, rzeczywiście są wymieniane (spontanicznie) jako istotne elementy procesu świadczenia usług.
- **Narzędzia badawcze** umożliwiające przeprowadzenie kompleksowych lokalnych badań jakości usług. O naszych rekomendacjach związanych z prowadzeniem tych badań piszemy w **podrozdziale 3.2.**
- **Narzędzia oraz scenariusz procesu** służącego przełożeniu z udziałem mieszkańców i wszystkich zainteresowanych stron diagnozy jakości usług na cele lokalnych strategii. Wątek ten rozwijamy w **rozdziale 4.**

Wybrane narzędzia udostępnione zostały także na witrynie www.oddiagnozy.pl, gdzie znajduje się elektroniczna wersja niniejszej publikacji.

2.4. Od modelu do praktyki – kręgi diagnozy ODDS

ODDS to nie tylko kryteria oceny jakości usług, ale także procedura gromadzenia i interpretacji danych służących tej ocenie. Można ją sprowadzić do następujących etapów:

Faza przygotowawcza:

- **Krąg 1 – priorytetyzacja, czyli dopasuj model do swoich potrzeb**
Model ODDS jest rozbudowany. Pozyskanie wiarygodnych danych o każdym z jego elementów może być kosztowne i pracochłonne. Dla różnych typów usług i w różnych lokalizacjach niektóre z wymiarów też mogą być ważniejsze niż inne. Dlatego punktem wyjścia dla tych badań powinien być wybór tych elementów modelu, które mają kluczowe znaczenie dla różnych interesariuszy procesu świadczenia usług.
- **Krąg 2 – owskaźnikowanie, czyli określ, jakich danych potrzebujesz**
Model ODDS jest uniwersalnym schematem analitycznym. Może zostać zastosowany do badania różnego rodzaju usług. Siłą rzeczy jest sformułowany w ogólny sposób. Jego poszczególne elementy (te wybrane jako istotne w kroku 1) powinny zostać sprowadzone do mierzalnych wskaźników. Decyzje dotyczące tego, jakie to wskaźniki, mają kluczowe znaczenie dla przebiegu i wyników diagnozy. Nie powinny więc być podejmowane autorytatywnie, ale z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Potrzebna jest debata służąca odpowiedzi na pytanie, co w praktyce – w określonej społeczności lokalnej i w konkretnym obszarze usług – oznacza np.

„dostępność usług” lub ich „efekty”. Mogą nam w tym pomóc dane zastane lub takie, które dopiero musimy pozyskać, prowadząc dedykowane badania. Rysunek 6 ukazuje w postaci schematu hipotetyczne wyniki takiego namysłu dla usług edukacji szkolnej.

Rysunek 6. Przykładowe rozwinięcie modelu ODDS dla usług edukacyjnych (szkic)¹⁵



Źródło: opracowanie własne

¹⁵ Prezentowany schemat ma wyłącznie charakter ilustracyjny, nie odzwierciedla realnego procesu operacyjnej jakości usług edukacyjnych i nie powinien być traktowany rekomendacją dotyczącą takiej oceny.

Faza diagnostyczna:

- **Krąg 3 – analiza danych zastanych, czyli zbierz to, co już wiesz**

Część informacji niezbędnych do oceny jakości usług gromadzona jest przez ich dostarczycieli lub inne podmioty na potrzeby sprawozdawczości lub własnych analiz. Wystarczy te dane zidentyfikować i przeanalizować. W praktyce, okazuje się to często trudniejsze niż się wydaje.

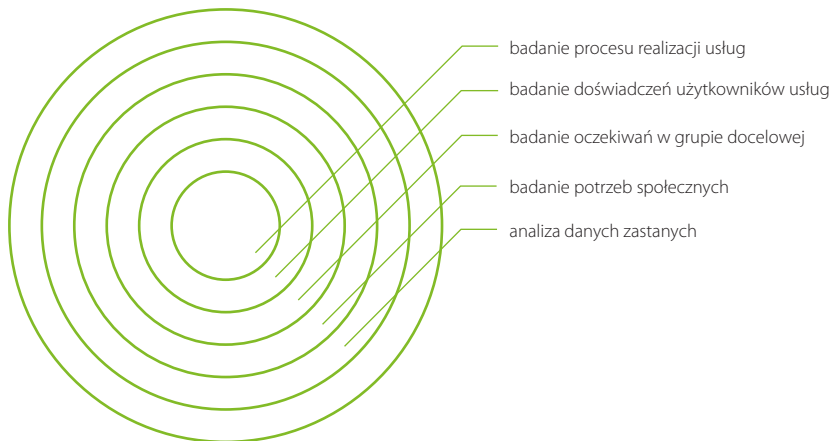
- **Krąg 4 – badanie potrzeb**

Ocena jakości usług wymaga nie tylko sięgnięcia po dane dotyczące samego procesu ich realizacji, ale także po informacje pozwalające stwierdzić, w jaki sposób odpowiadają one na rzeczywiste potrzeby społeczne (przede wszystkim zaś, na jakie potrzeby nie odpowiadają). Dlatego ważnym elementem diagnozy powinny być badania, które umożliwią zmapowanie tych potrzeb i stwierdzenie, w jakim stopniu są one zaspokajane przez istniejący system usług.

- **Krąg 5 – badanie oczekiwań dotyczących konkretnych usług**

Nie wszystkie dane dotyczące popytu i oczekiwań dotyczących określonych usług można zebrać w badaniach wszystkich mieszkańców danej społeczności, dotyczących ich ogólnego samopoczucia lub potrzeb. Niektóre dotyczą tylko wąskiej części tej populacji, inne wymagają pogłębionej, szczegółowej rozmowy, o którą w takich badaniach trudno. Aby je zebrać, trzeba niekiedy przeprowadzić badania wśród potencjalnych odbiorców danej usługi – np. rodziców dzieci w wieku przedszkolnym, osób niepełnosprawnych itp.

Rysunek 7. Faza badań ODDS – kręgi diagnozy



Źródło: opracowanie własne

- **Krąg 6 – badanie doświadczeń użytkowników usług**

Niektóre rodzaje usług realizowane są w konkretnych placówkach (np. dom kultury, biblioteka, przychodnia). Inne (np. komunikacja publiczna, wydarzenia kulturalne, usługi komunalne) mają bardziej generalny charakter i nie wymagają bezpośredniego kontaktu pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą. W tej pierwszej sytuacji, stosunkowo łatwo dotrzeć do opinii użytkowników usług – także tych związanych z korzystaniem z konkretnej placówki lub usługi w konkretnym czasie. W drugiej, opinie te pozyskuje się od respondentów badań, którzy mieli styczność z daną usługą. W jednym i drugim przypadku głównym przedmiotem badań jest poziom satysfakcji z usług, przyczyny ewentualnego niezadowolenia, doświadczenia związane z korzystaniem z usług, ocena.

- **Krąg 7 – badanie procesu realizacji usług**

W diagnozie na potrzeby strategii mogą też pomóc badania dotyczące samego sposobu realizacji usług w konkretnej placówce. Mają one nieco inny charakter niż typowe badania sondażowe i posługują się często innymi technikami badawczymi – takimi jak analiza dokumentacji placówki, obserwacja uczestnicząca, wywiady pogłębione z użytkownikami placówki, warsztaty, *mystery shopping* itp.

Faza planowania:

- **Krąg 8 – opracowanie wyników badań**

Jednym z podstawowych wyzwań związanych z wykorzystaniem badań w lokalnych strategiach jest problem takiej prezentacji tych wyników, która będzie zrozumiała dla wszystkich uczestników procesu planowania, także niebędących specjalistami w danej dziedzinie. Wyniki te należy więc opracować w taki sposób, aby (a) odnosiły się w czytelny sposób do zidentyfikowanych w fazie przygotowawczej wymiarów oceny jakości usług i (b) oferowały jasny, czytelny przekaz. Można to osiągnąć dzięki różnym zabiegom: opracowując materiały informacyjne dla uczestników procesu, dbając o staranną redakcję materiału eliminującą naukowy czy specjalistyczny żargon, opracowując atrakcyjne, czytelne wizualizacje wyników badań, ograniczając ich zakres do najważniejszych ustaleń.

- **Krąg 9 – interpretacja i wykorzystanie wyników**

Te same dane mogą być różnie interpretowane przez różne strony procesu planowania usług. Poszczególni interesariusze mogą też przypisywać im inną wagę i różnie oceniać ich wiarygodność. Dlatego wieńczącym elementem całego proponowanego przez nas procesu są warsztaty strategiczne, w trakcie których prezentowane są w syntetycznej formie wszystkie najistotniejsze wyniki przeprowadzonych badań. Prezentacje te są punktem wyjścia do dyskusji dotyczących priorytetów dla strategii rozwoju usług.

Sekwencja działań składających się na model ODDS jest jak widać bardzo rozbudowana. Pracochłonna i kosztowna jest zwłaszcza faza diagnostyczna, gdybyście chcieli zrealizować wszystkie składające się na nią badania. Nie jest to jednak konieczne. Wyróżnione w tej fazie elementy procesu ODDS to po prostu pełne spektrum badań wykonanych w pilotażu przedsięwzięcia. Decyzja o tym, które z nich wykorzystacie w praktyce, zależy po części od charakteru usług, które chcemy poddać ocenie, po części od tego, jakimi zasobami dysponujemy, po części od dostępności danych zastanych, po części wreszcie od tego, które z dwunastu zagadnień składających się na spektrum modelu ODDS zostaną wskazane jako kluczowe w fazie poprzedzającej badania (warsztaty wskaźnikowe).

Rekomendujemy jednak, by **w ramach diagnozy przeprowadzanej na potrzeby strategii uwzględnić zarówno „obiektywne” wskaźniki jakości usług** (mieralne fakty, takie np. jak liczba użytkowników usług, czas realizacji usługi, wyniki egzaminów zewnętrznych itp.), **jak i wskaźniki „subiektywne”, odnoszące się do poziomu satysfakcji użytkowników ocenianych usług.** Jest to istotne z zarówno z metodologicznego punktu widzenia (postulat triangulacji metodologicznej), jak i ze względu na merytoryczną wartość ustaleń, jakie mogą wynikać z porównania ze sobą tych dwóch rodzajów danych.

Więcej informacji na temat każdego z omówionych powyżej etapów (kręgów) znajduje się w kolejnych rozdziałach niniejszej książki.

3. Diagnoza dla strategii

3.1. Uzgadnianie zakresu diagnozy

Planując każdy proces diagnozy (tym bardziej tej związanej z usługami publicznymi, które oceniać można z różnych perspektyw, o czym pisaliśmy w poprzednim rozdziale), warto najpierw dokładnie zastanowić się nad jej zakresem i celem. Niezbędne jest poszukanie odpowiedzi na pytania, czego tak naprawdę chcemy się dowiedzieć oraz komu i do czego ma posłużyć zgromadzona w trakcie diagnozy wiedza.

Jak wiadomo, kwestia usług publicznych i ich rozwoju jest zagadnieniem niezwykle złożonym, chociażby ze względu na to, jak wiele środowisk i grup z nich korzysta czy za nie odpowiada. Inne spojrzenie na daną usługę ma instytucja odpowiedzialna za jej całościowe funkcjonowanie, inne jej odbiorcy i użytkownicy, inne wreszcie grupy, które w jej świadczenie zaangażowane są pośrednio (np. organizacje pozarządowe realizujące projekty kulturalne, które rozbudowują ofertę kulturalną gminy). **Określając cel diagnozy, warto mieć na uwadze te różnorodne perspektywy i wynikające z nich subiektywne oceny usług publicznych.** Dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić, są istniejące uwarunkowania formalne (obowiązujące priorytety w danej dziedzinie usług publicznych czy wdrażane już wcześniej rozstrzygnięcia, np. takie, jak łączenie kilku filii lokalnego domu kultury). Zanim więc rozpocznie się sam proces diagnostyczny i planistyczny, warto zidentyfikować szersze tło, określić wszystkie czynniki wpływające na przedmiot diagnozy (świadczenie usług publicznych) i grupy, które posiadają wiedzę i opinię na ten temat. Tak zidentyfikowany na początku kontekst planowanej diagnozy pomoże w realizacji kolejnego etapu przygotowania, jakim jest uwspólnienie wiedzy na temat przedmiotu diagnozy.

Choć zarówno zakres świadczenia usług publicznych, jak i jego ramy prawne są zazwyczaj precyzyjnie określone, to jednak praktyka ich świadczenia może pozostawać nie do końca rozpoznana. Dlatego bardzo **ważne jest już na tym etapie zaproszenie do procesu formułowania celu diagnozy szerszego grona osób.** Warto zastanowić się, kto posiada wiedzę i/lub doświadczenie z obszaru wybranej usługi publicznej.

Tworząc listę osób zapraszanych do przygotowywania diagnozy, warto pomyśleć o:

- przedstawicielach samorządu lokalnego (w tym osobach decyzyjnych w obszarze danego typu usługi publicznej i mających bezpośredni wpływ na strategiczne decyzje; urzędnikach zajmujących się na co dzień danym typem usługi, przedstawicielach publicznych instytucji świadczących dane usługi, zarówno ze szczebla zarządczego, jak i operacyjnego);
- przedstawicielach grup świadczących usługi będące alternatywą dla usług publicznych lub wykonujących usługi na zlecenie samorządu (przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych);

- zewnętrznych ekspertach, specjalizujących się w danej dziedzinie (w tym o przedstawicielach nauki, dziennikarzach zajmujących się danym tematem);
- bezpośrednich użytkowników danej usługi lub przedstawicielach reprezentujących ich środowisk (np. użytkownikach domu kultury czy organizacjach pacjentów).

Ważnym elementem dobrego przygotowania diagnozy jest orientacja w już posiadanej wiedzy, danych i zasobach. Także ten etap warto uczynić przedmiotem zbiorowego namysłu. Osoby reprezentujące różne punkty widzenia mogą być pomocne nie tylko w identyfikowaniu różnych już istniejących opracowań czy danych związanych z daną usługą, ale również w ich interpretacji i stworzeniu najtrafniejszej definicji usługi „wysokiej jakości”. Opinie na przykład na temat dobrej edukacji mogą być bardzo odmienne, ale toczone dyskusje będą pomocne przy formułowaniu celów diagnozy i pytań, na jakie ma ona odpowiedzieć.

Jak to zrobiliśmy?

W ramach projektu „Od diagnozy do strategii” przeprowadziliśmy „warsztaty wskaźnikowe” osobno dla każdego z typów usług publicznych będących przedmiotem naszego zainteresowania (kulturalnych, edukacji szkolnej i przedszkolnej, komunikacji, usług komunalnych, ochrony zdrowia).

Na warsztaty, mające formę czterogodzinnego spotkania, staraliśmy się zaprosić możliwe szerokie grono uczestników reprezentujących różne środowiska. Brali w nich udział zarówno przedstawiciele samorządów (urzędnicy, pracownicy konkretnych placówek podległych samorządowi), organizacji pozarządowych działających w danym obszarze, przedsiębiorstw oferujących zbliżone do publicznych usługi oraz eksperci specjalizujący się w danych dziedzinach.

W trakcie warsztatu uczestnicy dyskutowali przede wszystkim o kluczowych wymiarach jakości danej usługi publicznej. W celu pozyskania większej liczby pomysłów przydatnych na etapie diagnozy, uczestnicy na prośbę organizatorów wchodzili w rolę najważniejszych interesariuszy danej usługi. Role te określaliśmy wspólnie na początku spotkania (np. w przypadku usług edukacyjnych były to: szkoła, uczniowie, samorząd oraz ogół społeczności lokalnej). Przyglądając się danemu typowi usługi z różnych perspektyw, staraliśmy się zidentyfikować jak najwięcej wymiarów jej „dobrej jakości”. Kolejnym etapem spotkania była wspólna dyskusja nad wskaźnikami tak określonej jakości, a więc próba odpowiedzi na pytania, w jaki sposób można poznać, że edukacja w danej gminie/dzielnicy jest na wysokim poziomie? Ostatnią częścią warsztatu była indywidualna praca każdego z zaproszonych gości, którzy – wypełniając specjalnie przygotowany formularz – stawiali najważniejsze ich zdaniem pytania, które w trakcie planowanej diagnozy należy poruszyć oraz znane im źródła wiedzy i danych na temat konkretnej usługi publicznej.

3.2. Źródła danych o jakości usług publicznych

Dobra diagnoza – nie tylko dotycząca jakości usług publicznych – wymaga sięgnięcia po różne źródła danych. Aby uzasadnić tą tezę, trzeba precyzyjniej określić, co nazywamy tutaj „danymi” i jakie różnice między nimi są cenne. „Dane” to nic innego jak informacje dotyczące interesującego nas zjawiska lub procesu. Choć w potocznym języku utożsamia się je zwykle z informacjami o charakterze liczbowym, pojęcie to jest znacznie szersze. „Dane” to także wypowiedzi w księgach skarg i wniosków, opinie wygłaszane w trakcie spotkań z mieszkańcami, fotografie ukazujące stan lokalnej infrastruktury, mapy ukazujące lokalizacje inwestycji, rysunki dzieci w przedszkolu opisujące ich wymarzony plac zabaw, cytaty z lokalnych dokumentów strategicznych, graffiti namalowane na murze szkoły, zachowania postaci odgrywanych w zainscenizowanej przez badacza dramie itp. Badacze dzielą zwykle uzyskane dane na „ilościowe” – czyli takie, które da się przedstawić w postaci liczbowej – oraz „jakościowe”, których interpretacja nie sprowadza się do matematycznych przekształceń, ale wymaga głębszego zrozumienia kontekstu, w jakim powstawały. Z podziału tego wynika rozróżnienie na „badania ilościowe” i „jakościowe”, o którym więcej piszemy niżej. Każdy z tych rodzajów danych niesie ze sobą nieco inne możliwości analityczne i pozwala uzyskać nieco inny typ informacji.

Aby dobrze „rozszyfrować” informację zaszytą w danych – móc dowiedzieć się z nich czegoś na dany temat – musimy wiedzieć o nich więcej, niż same mówią. Aby ocenić ich wiarygodność, musimy znać ich źródło. Aby określić ich precyzję, musimy wiedzieć możliwie dużo o tym, w jaki sposób (za pomocą jakiej metodologii i jakich narzędzi) były gromadzone. Aby móc je przekształcać, porównywać czy agregować, musimy wiedzieć o nich jeszcze więcej: do jakiego okresu lub momentu w czasie się odnoszą, jaka jest ich struktura (na przykład czy składające się na nie elementy są rozłączne czy nie?), wreszcie – co chyba najistotniejsze – skąd, a właściwie: od kogo pochodzą. Dane dotyczące rzeczywistego czasu obsługi w urzędzie powiedzą nam o nim coś innego niż opinie na ten temat pozyskane od tych, którzy byli w nim obsługiwani. Przekonania dotyczące jakości edukacji formułowane przez nauczycieli będziemy traktować inaczej niż opinie na ten sam temat przekazywane przez rodziców czy uczniów.

Różne rodzaje i źródła danych mają różne atuty i słabości. Żadne nie jest doskonałe. Dane ilościowe pozwalają nam wypowiadać się o badanym problemie z większą precyzją, dane „jakościowe” dają nam większą swobodę interpretacji. Metody ilościowe oferują porównywalność; jakościowe – elastyczność. Ilościowe możemy (przy pewnych warunkach, o których więcej poniżej) „ekstrapolować”¹⁶, jakościowe – analizować na wiele sposobów (w tym ilościowo!), również tak, jak nie

¹⁶ Wnioskować na podstawie pewnej ich próbki o całej populacji, której dotyczą lub np. prognozować ich dalszy przebieg.

przewidywaliśmy w naszym wstępnym schemacie badań. Jedne i drugie są w znacznym stopniu produktem procesu ich zbierania. Sposób, w który zadamy pytanie w sondażu, kształt formularza sprawozdania, sposób walidacji danych w programie, którego używamy do rejestrowania spraw, rozstrzygnięcia Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczące klasyfikacji określonych wydatków, sytuacja, w której prowadzimy wywiad pogłębiony, nieznanne nam relacje między uczestnikami warsztatu – wszystko to ma wpływ na kształt, jaki przybierają ostatecznie nasze dane. Jedynym sposobem na to, żeby upewnić się, że uzyskane dane nas „nie zwodzą”, jest zebranie informacji na interesujący nas temat również z innego źródła i za pomocą innych metod.

Dlatego właśnie tak ważne jest uwzględnianie w badaniach wielu źródeł i wielu metod badawczych. Postulat ten w metodologii nauk społecznych nazywany jest „**triangulacją metodologiczną**” – bo służy spełnieniu wymogu, że na każde interesujące nas zagadnienie należy spojrzeć z kilku perspektyw.

Wymóg ten pojawia się również w modelu ODDS, który opisywaliśmy w **podrozdziale 2.3**. Po pierwsze, model ten zakłada wykorzystanie różnych badań (a raczej badań adresowanych do różnych grup). Nie muszą to być wcale wszystkie badania przeprowadzone przez nas w pilotażu modelu, z drugiej strony – mogą to być również badania inne niż w pilotażu. Jak już wspominaliśmy, rekomendujemy jednak, by uwzględnić wśród nich zarówno takie, które odnoszą się do mierzalnych faktów związanych z procesem realizacji określonych usług (analiza danych zastanych, pewne elementy diagnozy potrzeb społecznych i badań odbiorców usług, o ile zostaną one przeprowadzone przy wykorzystaniu metodologii zbliżonej do proponowanej w ODDS), jak i takie, które dotyczą subiektywnych opinii na temat usług wśród ich odbiorców – w szczególności satysfakcji z usług. Po drugie, zakłada wykorzystanie różnych metod badawczych.

Poniżej prezentujemy skrótowy opis tych metod, z nadzieją, że pomoże to czytelnikom podejmować świadome decyzje o wykorzystaniu ich na własne potrzeby. Nie prezentujemy przy tym w szczególności narzędzi, które zastosowano w pilotażu ODDS – są one dostępne na stronie www.oddiagnozy.pl, poza tym część z nich dotyczy tylko wybranych dziedzin usług publicznych (edukacji i kultury). Zależy nam przede wszystkim na omówieniu podstawowych cech poszczególnych metod i źródeł danych, jakie można wykorzystać w diagnozach lokalnych.

3.2.1. Analiza danych zastanych

„Dane zastane” to wszelkie informacje, które można wykorzystać w procesie diagnozy, wytworzone przed jej rozpoczęciem lub niezależnie od jej prowadzenia. Najczęściej są to informacje o charakterze ilościowym – na przykład dane rejestrowe z placówek, dane z ich sprawozdań, zestawienia lub wyniki badań publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Mogą to

być jednak także innego rodzaju informacje – np. wycinki artykułów prasowych na dany temat, zbiory mikrofilmów lub zdjęć itp.

Przyjmuje się, że o danych zastanych mówimy wtedy, kiedy są one już zgromadzone w postaci, która umożliwi ich analizę. Nie nazwiemy więc tak na przykład treści dostępnych w internecie, o ile nie są one udostępniane jako zbiór, który możemy w całości ściągnąć lub analizować on-line.

Analiza takich danych jest podstawą każdej lokalnej strategii – z kilku powodów. Po pierwsze, często są one gromadzone z myślą o takim wykorzystaniu. Po drugie, samorząd można bez obawy o przesadę nazwać „fabryką” takich danych. Każda gmina w Polsce gromadzi je w toku swoich działań, jeśli nie na własne potrzeby, to w związku ze sprawozdawczością wobec organów kontrolnych i statystyki publicznej. Po trzecie, ich wykorzystanie z reguły nie wymaga ponoszenia znaczących kosztów – co więcej, najczęściej poszukuje się ich z myślą o ograniczeniu kosztów takich badań. Często cechuje je też wysoki poziom spójności i kompletności (co jednak nie znaczy, że oferują one zawsze wysoką jakość diagnostyczną, o czym poniżej).

Co to za dane? Po pierwsze – co już zaznaczyliśmy – mogą to być informacje (zestawienia, formularze, bazy danych, systemy informatyczne) gromadzone w poszczególnych komórkach czy jednostkach samorządowych w związku z wymogami dotyczącymi ich sprawozdawczości, nadzorem zewnętrznym nad wykonywanymi przez nie zadaniami lub ich własnym monitorowaniem tych zadań. Trudno wymienić je wszystkie – nawet w przypadku małej gminy mówimy tu prawdziwym oceanie danych, liczonym w setkach stron rozmaitego rodzaju zbiorów.

Przykładami takich zbiorów są sprawozdania budżetowe składane przez jednostki samorządowe Ministerstwu Finansów (formularze RB), dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej gromadzone w Systemie Informatycznym POMOST, dane o funkcjonowaniu lokalnych jednostek oświatowych przechowywane w tzw. Systemie Informacji Oświatowej, sprawozdania o dostarczaniu rozmaitych usług składane do GUS (formularze K dotyczące samorządowych jednostek kultury, T dla Transportu) itp.

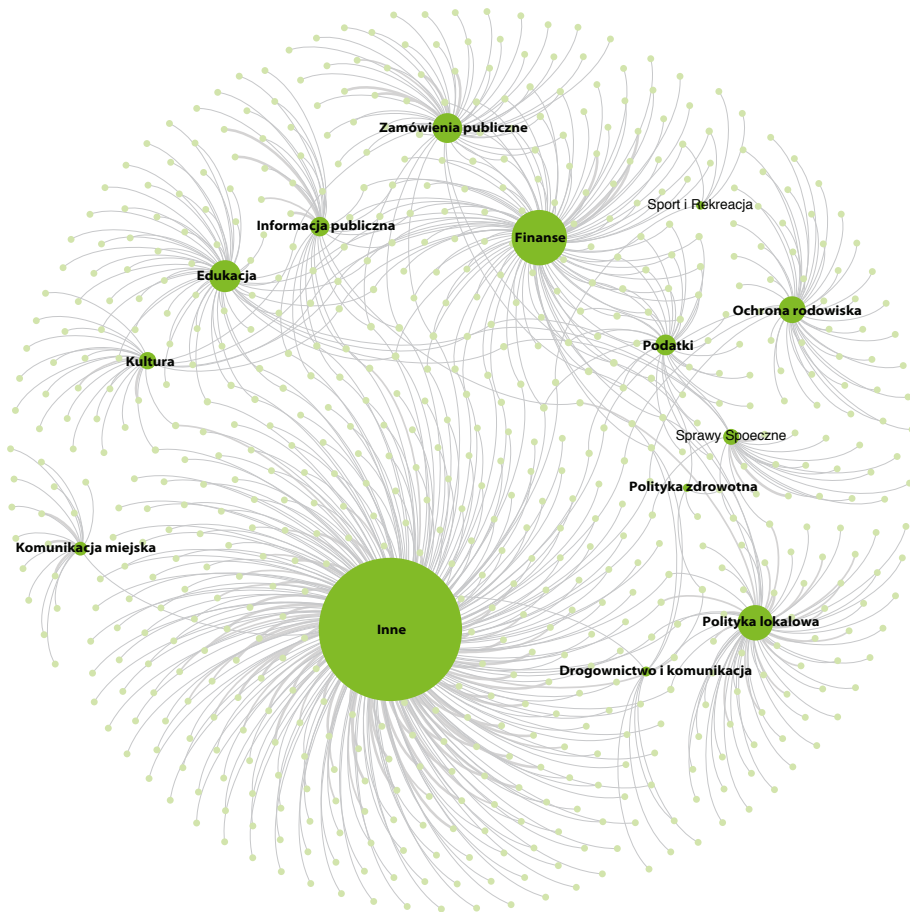
Problemem jest tu nie tyle istnienie takich danych, co właśnie ich nadmiar. Aby z nich skorzystać, trzeba bardzo dobrze orientować się w tym gąszczu informacji i wiedzieć, jakiego rodzaju informacji poszukujemy.

Skalę wyzwania dobrze ilustrują wyniki jedynej w swoim rodzaju kwerendy takich danych, przeprowadzonej w połowie 2014 roku przez miasto stołeczne Warszawa w związku z realizacją projektu „Dane po warszawsku” zmierzającym do udostępnienia publicznych danych na potrzeby miejskich aplikacji¹⁷. W ciągu niespełna miesiąca od rozpoczęcia tej kwerendy, w różnych

¹⁷ <https://www.technologie.org.pl/danepowarszawsku>

jednostkach miejskich zidentyfikowano ponad 700 różnych zbiorów danych, nie zbliżając się nawet do ich kompletnej listy.

Rysunek 8. Wyniki kwerendy zbiorów danych gromadzonych w urzędach m. st. Warszawy¹⁸



Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestru zbiorów danych m. st. Warszawy

¹⁸ Zielone kropki oznaczają pojedynczy zbiór danych, większe koła – dziedzinę, której zbiór dotyczy. Jeden zbiór może dotyczyć więcej niż jednej dziedziny.

Wewnętrzne dane urzędowe lub sprawozdania to jednak nie jedyne źródło danych zastanych dla potrzeby lokalnych strategii. Oczywiście i najczęściej bodaj wykorzystywanym źródłem takich danych jest miejsce, do którego trafia (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych instytucji) większość samorządowych sprawozdań – Główny Urząd Statystyczny.

Polska Statystyka Publiczna udostępniła olbrzymią liczbę informacji o sytuacji lokalnych samorządów, pochodzących zresztą głównie ze wspomnianych sprawozdań. Podstawową zaletą tego źródła (oprócz jego oficjalnego charakteru) jest to, że można z niego czerpać nie tylko dane pochodzące z własnych sprawozdań naszego samorządu (które zresztą niejednokrotnie łatwiej czerpać właśnie z GUS, niż poszukiwać wewnątrz urzędu), ale też analogiczne dane dotyczące innych samorządów. Dane takie mogą stanowić dla nas punkt odniesienia w analizach dotyczących naszej gminy. GUS udostępnia także dane niepochodzące wcale ze źródeł samorządowych, ale z publicznych rejestrów szczebla centralnego (np. CEiDG) czy bezpośrednio od przedsiębiorców (np. dane o zakładach przemysłowych szczególnie uciążliwych dla środowiska). Dostęp do takich danych (w każdym razie do poziomu gminy) jest w Polsce bardzo prosty – GUS udostępnia je w internecie, za pomocą różnego rodzaju przeglądarek, takich jak Bank Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl/bdl/), portal Strateg (strateg.stat.gov.pl), Geoportal (geo.stat.gov.pl) itp.

Warto podkreślić, że samorząd nie jest wcale jedynym źródłem wartościowych informacji na własny temat. Nie wszystkie takie informacje są przy tym gromadzone i udostępniane przez GUS. Przystępując do diagnoz na potrzeby strategii, warto zainteresować się także zasobami innych instytucji publicznych (np. dane policji o miejscach wypadków lub przestępstw, Powiatowych Urzędów Pracy o popycie na pracę, jej podaży, monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, ZUS o zaległościach w opłacaniu ubezpieczeń społecznych, Urzędów Skarbowych o dystrybucji dochodów i podatkach, Narodowego Funduszu Zdrowia o świadczeniach zdrowotnych i popycie na te świadczenia, Generalnego Konserwatora Zabytków o zabytkach właśnie, Urzędów Marszałkowskich o zagospodarowywaniu odpadów i opłatach produktowych, Urzędu Komunikacji Elektronicznej o pozwoleniach na lokalizację stacji przekaźnikowych telefonii komórkowej czy białych plamach internetu, dane z Regionalnych Obserwatoriów Rynku Pracy, Regionalnych Obserwatoriów Integracji Społecznej itd.). Choć nie wszystkie z tych danych są łatwe do pozyskania, o wszystkich warto wiedzieć, podejmując decyzję o tym, jak alokować wysiłek związany z ich gromadzeniem na potrzeby naszych diagnoz.

Źródłem takich danych mogą okazać się nie tylko instytucje publiczne. W Polsce istnieje przynajmniej kilka wartościowych projektów społecznych zajmujących się gromadzeniem i udostępnianiem danych o społecznościach lokalnych. Część z nich ma charakter „branżowy” (np. projekt otwartzabytki.pl, projekt naszakasa.org.pl, czyli interaktywna przeglądarka samorządowych finansów), część jednak to „hurtownie danych” z prawdziwego zdarzenia, niejednokrotnie oferujące dostęp do danych nieudostępnianych bezpośrednio przez admi-

nistrację publiczną lub GUS oraz bardzo proste w obsłudze i przyjazne wizualnie narzędzia do analizy takich danych.

Przykładem takiego narzędzia może być serwis www.mojapolis.pl, dający dostęp do ponad tysiąca wskaźników opisujących kondycję społeczności lokalnych w Polsce, pochodzących z kilkunastu różnych źródeł, nie tylko publicznych (choć głównie takich), ale i niepublicznych (np. wyników projektów naukowych, danych pochodzących od dużych przedsiębiorców). Dane te można przeglądać w internecie, nakładając je na mapy lub wykresy, albo ściągnąć na własny komputer. Z projektem tym powiązany jest inny serwis www.openpoland.net, który udostępnia zasoby Banku Danych Lokalnych GUS poprzez interfejs programistyczny (tzw. API – narzędzie pomocne dla specjalistów wykorzystujących w swojej pracy narzędzia programistyczne). Podobne narzędzia, wraz z bogatym zbiorem przydatnych informacji (BDL, ale także KRS, rejestr zamówień publicznych, dane Państwowej Komisji Wyborczej itp.) oferuje www.mojepanstwo.pl. Warto także wspomnieć o podobnych projektach podejmowanych przez organizacje samorządowe. Np. System Analiz Samorządowych (www.sas24.org), o którym wspominaliśmy już w **podrozdziale 2.2**, prowadzony przez Związek Powiatów Polskich. SAS jest nie tylko interesującym źródłem danych, ale także źródłem inspiracji dotyczących wskaźników monitoringu jakości usług publicznych. Innym, nowszym przedsięwzięciem tego typu jest Monitor Rozwoju (www.monitor.org.pl).¹⁹

Specyficzną kategorią informacji, które możemy wykorzystać w lokalnych strategiach, są także dane oferowane przez tzw. geograficzne systemy informacyjne (ang. GIS, *Geographic Information System*). Czasami, dane takie są oferowane przez same samorządy, nie jest to jedyne ani główne ich źródło. Warto w tym kontekście przyjrzeć się np. zasobom publicznego serwisu Geoportal, dotyczącym między innymi katastru, osnowy geodezyjnej, fotograficznej reprezentacji terenu (tzw. ortofotomapy), transportu, lokalizacji budynków itp. Dane te udostępniane są nie tylko poprzez przeglądarkę internetową, ale także w postaci tzw. usług sieciowych (WMS – z ang. *Web Map Service*), czyli usług umożliwiających wizualizację danych geograficznych dla określonego terytorium za pomocą zapytań do serwera, na którym są przechowywane. Nie trzeba przy tym być specjalistą w tej dziedzinie – wystarczy znać adres tego serwera²⁰ i skorzystać z jednego z ogólnodostępnych programów umożliwiających połączenie się z nim (tzw. klienta WMS – np. darmowy program QGIS udostępniany na otwartej licencji). Tego rodzaju usługi udostępnia nie

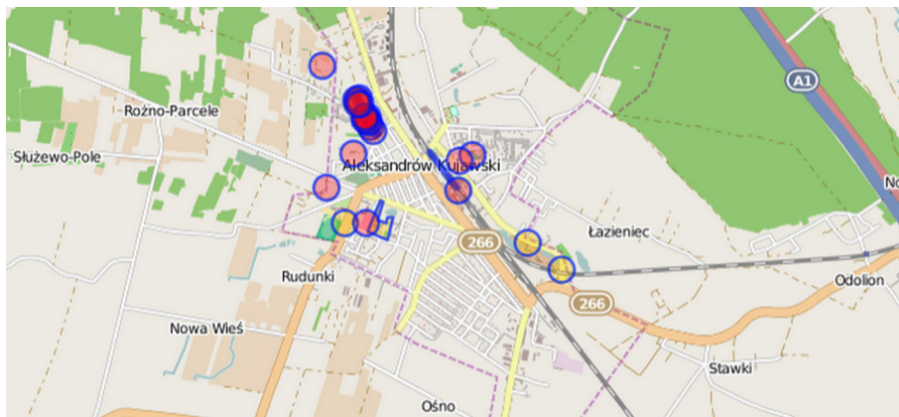
¹⁹ Opisy większości z tych serwisów, a także innych publicznie dostępnych zasobach danych znajdują się w wydanej w 2013 r. przez Stocznię publikacji Herbst J., Rozenbaum J., Wygnański J.J., „Mów do rzeczy. Jak wykorzystywać dane w działaniach rzeczniczych”. Można się z nią zapoznać tutaj: http://stocznia.w1.laboratorium.ee/wp-content/uploads/2014/01/mo%CC%81w_do_rzeczy.pdf

²⁰ Lista usług WMS Geoportalu: <http://geoportal.gov.pl/uslugi/usluga-przegladania-wms>

tylko Geoportal, ale także np. Urząd Komunikacji Elektronicznej, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska itp. Łatwo znaleźć je korzystając z wyszukiwarki.

Szczególnym rodzajem źródła danych GIS jest także społeczny projekt społeczny o nazwie Open Street Map. Jest to prężna społeczność internetowa zainteresowana gromadzeniem i udostępnianiem otwartych danych geograficznych. Jednym z interesujących narzędzi udostępnianych przez tę społeczność jest przeglądarka danych zgromadzonych w projekcie, o nazwie Overpass-turbo²¹. Choć na pierwszy rzut oka wygląda ona nieprzyjaźnie, udostępni prosty kreator zapytań (przycisk „kreator”), dzięki któremu możemy wyciągnąć z niej ciekawe (choć często niepełne) dane dotyczące naszej okolicy – na przykład o barierach architektonicznych w Aleksandrowie Kujawskim. Dane te możemy ściągnąć na swój komputer w celu dalszej obróbki lub przedstawić w postaci gotowej mapki.

Rysunek 9. Przykład zastosowania Open Street Map przez [Overpass-turbo.eu](https://overpass-turbo.eu) – bariery architektoniczne w Aleksandrowie Kujawskim



Źródło: Open Street Map

Jak widać, źródeł danych zastanych, które możemy wykorzystać w lokalnych diagnozach, jest bardzo wiele. Prawdziwym wyzwaniem nie jest to, jak do nich dotrzeć, ale jak ograniczyć ich wybór i skoncentrować nasze wysiłki na tych, które są nam rzeczywiście potrzebne.

²¹ Por. <https://overpass-turbo.eu>. Przydatną pomocą w wykorzystaniu przeglądarki będzie także <https://taginfo.openstreetmap.org>.

Istotnym kryterium takiej decyzji jest przy tym nie tylko atrakcyjność danych oraz ilość pracy, jakiej wymaga ich pozyskanie (lub prawdopodobieństwo, że nam się to uda), ale też krytyczna refleksja nad jakością tych danych i ich ograniczeniami. Mogą one na przykład być dostępne tylko w ograniczonym stopniu (np. przestarzałe), dostępne w trudnych do wykorzystania formatach (np. tylko w postaci reprezentacji graficznych, tylko w formacie .pdf, tylko poprzez interfejs programistyczny, którego nie jesteśmy w stanie w krótkim czasie opanować). Mogą też być pełne błędów lub artefaktów wynikających czy to ze sposobu ich przechowywania, czy też po prostu z samej ich natury. Zastanawiając się nad ich wartością, zawsze musimy zadać sobie pytania: kto wytworzył te dane? Dlaczego i w jakim celu? Jakie informacje się na nie składają? Kiedy zostały wytworzone? Jak są gromadzone i przechowywane? Jaka jest ich spójność i wiarygodność?

Na koniec słowo ostrzeżenia. Obcowanie z danymi zastanymi wymaga sporej wiedzy, tak dotyczącej samych tych danych, jak i dziedziny, której dotyczą. Poszukując i zastanawiając się nad ich wykorzystaniem, warto posłkować się wiedzą specjalistów w danej dziedzinie. Oszczędzi nam to nie tylko czasu, ale i uchroni przez możliwymi błędami w ich interpretacji. Pomoc specjalistów przyda się już na etapie decyzji o tym, jakie dane mają rzeczywiście największą wartość dla naszej diagnozy. Warto uwzględnić przy tym uwagi przedstawicieli różnych środowisk – zarówno urzędników posiadających bogatą wiedzę o zasobach danych gromadzonych przez samorząd, jak i ekspertów zewnętrznych, którzy mogą dostarczyć ciekawych pomysłów na inne dane i niezależnej opinii o jakości danych samorządowych.

Jak to zrobiliśmy?

Jak już wspominaliśmy, jednym z pierwszych kroków projektu „Od diagnozy do strategii” były tzw. „warsztaty wskaźnikowe”, które zgromadziły m.in. specjalistów od analizy poszczególnych dziedzin zarządzania publicznego reprezentujących różne organizacje i środowiska (warsztatów zorganizowaliśmy sześć, po jednym na każdą dziedzinę). Osoby te pytaliśmy np. o to, jakie aspekty są według nich kluczowe dla oceny jakości usług w danej dziedzinie. Dla najważniejszych spośród tych wymiarów (o tym, które były ważne, decydowało głosowanie) przeprowadzaliśmy przegląd dostępnych danych zastanych i prosiliśmy zebranych o uzupełnienie go o własne propozycje wskaźników i źródeł danych na określony temat, a w drugim kroku – o wskazanie tych spośród wymienionych źródeł i wskaźników, które są najbardziej wartościowe dla lokalnej diagnozy i które są najmniej wartościowe (ze wskazaniem przyczyn). W ten sposób zgromadziliśmy wiedzę, która stała się punktem wyjścia dla dalszych prac nad analizą danych zastanych.

Poniżej prezentujemy przykład partycypacyjnego budowania planu rozwoju usług transportowych, w którym duży nacisk położono na wykorzystanie danych zastanych. Oczywiście przytoczony tutaj proces wygrywa także innymi elementami, jak chociażby ostateczną formą przygotowanego dokumentu.

Zrozumieć rozwój transportu – Big Move

Nacisk na rozwój transportu publicznego sprawia, że rosną oczekiwania wobec przewoźników. Dziś już nie wystarczy, by autobusem, tramwajem, rowerem, metrem dało się dojechać w każdy punkt miasta. Chodzi o to, by podróż komunikacją zbiorową była wygodniejsza niż samochodem. By tak się stało, konieczne jest całościowe myślenie o komunikacji.

„Duży ruch” (ang. *Big Move*) to plan rozwoju usług transportowych w regionie metropolitarnym Toronto i Hamilton w Kanadzie. Na Greater Toronto and Hamilton Area (GTHA) składają się najróżniejsze jednostki administracyjne (regiony, miasta, gminy), zamieszkałe przez 6,5 miliona ludzi. Do tej pory usługi transportowe realizowane były niezależnie przez 10 zakładów komunikacyjnych, które na własną rękę rozwijały usługi transportowe, posługując się uznaniowo dobranymi danymi. Sytuację komplikował fakt, że lokalna sieć połączeń uzupełniana jest przez liczne szlaki, obsługiwane przez instytucje o randze krajowej czy międzynarodowej – koleje i lotniska (które oferują nie tylko podróże w powietrzu, ale też rozbudowę siatkę połączeń autobusowych, umożliwiających dotarcie do samolotu). Dzięki Big Move ta sytuacja ma się radykalnie zmienić. Wprawdzie poszczególni dostawcy usług komunikacyjnych zachowają swoją autonomię, ale od momentu uchwalenia planu zobowiązują się do kształtowania swoich usług na podstawie zawartych w nim wytycznych.

By instytucje o różnych charakterze, tradycji i skali podejmowanej działalności zgodziły się na kompromis i współpracę, konieczne było przemyślane zaplanowanie procesu, które sprawiłoby, że strona wdrażająca rozwiązania z pozycji „odbiorcy” strategii mogła wejść w rolę jej „współtwórcy”.

W oparciu o takie założenie zbudowana została grupa robocza, w której oprócz osób reprezentujących samorząd i firmy transportowe znaleźli się przedstawiciele mieszkańców, lokalnego biznesu, organizacji pozarządowych. Zadbano także o pozyskanie ekspertów, operujących spojrzeniem o szerszej perspektywie. Informacji i wyników badań szukano w urzędzie statystycznym, w uniwersyteckich ośrodkach badawczych oraz w stowarzyszeniach i instytucjach zajmujących się transportem.

Działania przeprowadzone w GTHA były pod wieloma względami czasochłonne: wypracowywany przez kilka lat dokument regulować ma lokalny i regionalny rozwój usług transportowych na najbliższe ćwierć wieku. Dlatego, by uchwalona strategia nie stała się abstrakcyjnym dokumentem oderwanym od rzeczywistości, skonstruowana została w sposób zwięzły i klarowny. Raport główny ma niecałe 40 stron, wśród których najważniejszą część zajmuje lista 92 celów, których spełnienie przynieść ma najbliższe 25 lat. Podzielone są one na cele „główne” i „uzupełniające”, świetnie nadają się do „odhaczania” wraz z osiąganymi postęпами.

Nie to jest jednak ich największą zaletą. Widać, że w krótkim raporcie szczególnie duży nacisk położony został na wytłumaczenie, jak twórcy i współtwórcy strategii rozumieją rozwój i z jakimi przemianami wiązać się ma osiągnięcie kolejnych wskaźników.

[oprac. Jan Wiśniewski]

3.2.2. Jakościowe badania jakości usług publicznych

Obok opisanych w poprzednim podrozdziale danych zastanych, źródłem wiedzy na temat jakości świadczonych usług publicznych mogą być badania społeczne.

Zapewne znacznej części czytelników dobrze znane jest podstawowe i wspomniane już rozróżnienie na badania ilościowe i jakościowe. Zakładamy jednak, że za lekturę naszej książki zabiorą się także osoby mniej obeznane z tematem badań i to z myślą o nich przedstawimy ten kluczowy podział metod badawczych.

O ile badania ilościowe dają często możliwość uogólniania wyników na całą populację i określenia skali jakiegoś zjawiska, czy jego miarodajnej oceny (bardziej szczegółowo będzie o nich mowa w [podrozdziale 3.2.3](#)), o tyle jakościowe pozwalają na dokładniejszy i pogłębiony ogląd. Są pewnego rodzaju „zbliżeniem” na badane zjawisko. Realizując jedynie badania jakościowe, nie można więc wyciągać wniosków na temat całej badanej populacji (np. rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli w danej gminie czy dzielnicy), ale można próbować odpowiedzieć na pytania: w jaki sposób korzystają z przedszkoli?; dlaczego oceniają przedszkola właśnie w ten sposób?.

Charakter badań jakościowych umożliwia bezpośredni kontakt z badanymi osobami. Może to przyjąć formę między innymi: pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI – *Individual In-depth Interview*) czy zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI – *Focus Group Interview*). Obie te techniki pozwalają nie tylko na zadanie zaplanowanych pytań zgodnie ze stworzonym

wcześniej scenariuszem wywiadu, ale również na dopytywanie – pogłębianie udzielanych przez respondentów odpowiedzi, szukanie ich przyczyn, wyjaśnianie i odpowiednie zrozumienie wypowiedzi respondentów.

Znaczące różnice pomiędzy badaniami jakościowymi i ilościowymi (zarówno na etapie ich projektowania, realizacji, jak i wiedzy, którą przynoszą) sprawiają, że mogą one bardzo dobrze się uzupełniać. Zastosowanie zarówno metod jakościowych, jak i ilościowych pomaga w stworzeniu możliwie pełnego i wyczerpującego oglądu danego zjawiska.

Badania jakościowe dotyczące usług publicznych pomogą zgromadzić informacje na temat indywidualnych doświadczeń związanych z korzystaniem z nich oraz zidentyfikować powiązane z tym bariery.

Na przykład w trakcie wywiadów grupowych z rodzicami dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych można dowiedzieć się nie tylko, że na ogólną ocenę placówki ma wpływ to, czy w przedszkolu pracuje kompetentny opiekun/opiekunka (na takie wnioski pozwala odpowiednia analiza ilościowa), ale również jakimi cechami powinien się on/ona charakteryzować i w jaki sposób zachowywać. Dzięki bezpośredniej rozmowie można również poznać kluczowe z perspektywy rodziców korzyści, jakie wynikają z posyłania dziecka do przedszkola oraz postrzegane przez nich różnice pomiędzy placówkami publicznymi i niepublicznymi. Ponieważ większość technik badań jakościowych opiera się na rozmowie, możliwe staje się dopytanie o niezrozumiałe kwestie, poznanie argumentów i źródeł opinii.

Inną korzyść płynącą z zastosowania badań jakościowych można dojrzeć, analizując przykład ich wykorzystania w obszarze usług kulturalnych. Powszechnie wiadomo, że wiek użytkowników może mieć duży wpływ na atrakcyjność gminnej czy dzielnicowej oferty kulturalnej. Zazwyczaj najmniej chętni do korzystania z niej są młodzi (nastoletni) mieszkańcy. Badania jakościowe mogą pomóc w określeniu przyczyn tej niechęci. Dzięki bezpośredniej rozmowie z młodymi ludźmi i prawidłowo skonstruowanemu scenariuszowi wywiadu można na przykład dowiedzieć się, że to nie sam program zajęć domu kultury jest problemem, a wygląd i wizerunek instytucji (która może kojarzyć się na przykład z zajęciami dla małych dzieci).

Oczywiście, tak jak wspomniano powyżej, wyników badań jakościowych nie należy uogólniać na całą populację (nie można więc mieć pewności, że na przykład wizerunek instytucji kultury jest problemem dla całej młodzieży z terenu danej gminy czy dzielnicy). Naświetlają one jednak pewne zależności czy zjawiska, które warto brać pod uwagę, planując rozwój danej usługi publicznej.

By wykorzystać w pełni potencjał badań jakościowych, należy odpowiednio zaplanować cały proces badawczy. W przypadku zlecenia badania firmie zewnętrznej będzie to jej zadanie, warto





11.11.2014
XXVI Bieg
Niepodległości

Amway P&G Avea

W fitness

jednak mieć świadomość, jak taki proces powinien wyglądać i przyglądać się składanym ofertom także pod tym kątem. Bardziej szczegółowo piszemy o tym w [podrozdziale 3.2.4.](#)

Jeżeli decydujemy się na wykorzystanie w badaniach zarówno metod ilościowych, jak i jakościowych, najpierw należy zdecydować o kolejności ich realizacji.

Zazwyczaj, także w sytuacji, gdy badanie dotyczy oceny jakości stale świadczonych usług publicznych, badania ilościowe poprzedzają jakościowe. Po wyczerpującej analizie danych zastanych rozpoczynają się prace nad kwestionariuszem ankiety, dobór odpowiedniej próby i realizacja badania ilościowego. Dzięki temu można dokonać szerszych analiz, często uogólniając wyniki na całą populację. Jeśli przedmiotem naszego zainteresowania są usługi komunikacyjne, to tak przeprowadzone badanie pozwala np. na stwierdzenie, który z wymiarów jakości komunikacji miejskiej jest dla jej użytkowników najważniejszy (np. punktualność, komfort jazdy, szybkość przejazdów). Jednak można na tym etapie stwierdzić, dlaczego właśnie ten wymiar jest wskazywany jako tak istotny.

To właśnie dlatego pomocne jest uzupełnienie tego procesu o badania jakościowe. Dzięki ich wykorzystaniu można zgromadzić wiedzę na temat konkretnych sytuacji, które wpłynęły na opinię wybranych użytkowników komunikacji miejskiej lub poznać powód, dla którego cenią przede wszystkim punktualność lub komfort jazdy.

Proces badawczy obejmujący metody jakościowe oraz ilościowe można zaplanować także w odmienny sposób. Dzieje się tak jednak przede wszystkim w przypadku badań eksploracyjnych, a więc dotyczących tematu dotąd szerzej nieznanego. Wtedy badanie jakościowe (realizowane na początku procesu badawczego) pozwoli na wstępne rozeznanie badanego zjawiska, języka, jakiego używają osoby z nim się stykające. Może również być pomocne we wskazaniu aspektów, które warte są szerszego zbadania. To wszystko może być pomocne na etapie projektowania badań ilościowych. Jednak takie zorganizowanie procesu badawczego występuje dość rzadko i dotyczy jedynie sytuacji, w których wiedza wyjściowa na temat badanego zjawiska jest tak niewielka, że nie pozwala na właściwe sformułowanie kwestionariusza i zaplanowanie badań ilościowych.

Decydując się na realizację badań jakościowych, należy przede wszystkim zdecydować, na jakie pytania chcemy uzyskać odpowiedź. W sytuacji, w której badanie jakościowe następuje po realizacji badań ilościowych, warto przy formułowaniu pytań badawczych wspomagać się wnioskami płynącymi z wcześniejszych badań lub zależnościami trudnymi do wytłumaczenia na tym etapie. Badania jakościowe mogą przynieść informacje dotyczące między innymi: wizerunku instytucji świadczących usługi publiczne, atrakcyjności i adekwatności oferty publicznej, sposobu korzystania z usług publicznych, głównych barier i motywacji odbiorców usług. Jak widać, jest to dość szerokie spektrum możliwości i gdyby chcieć dowiedzieć się wszystkiego, badania musiałyby być prowadzone na szeroka skalę i byłyby zapewne dość męczące dla respondentów.

Warto więc zastanowić się najpierw, jakiego typu wiedza jest najbardziej istotna z perspektywy planowania rozwoju usługi publicznej i na tym aspekcie lub aspektach skoncentrować się w dalszych badaniach.

Nie mniej ważne od sformułowania pytań, na jakie badanie ma odpowiedzieć, jest ściśle z tym powiązana, decyzja dotycząca doboru osób objętych badaniem. Gdy przedmiotem badania jest temat tak złożony, jak jakość usług publicznych, tym bardziej warto dobrze się nad tym zastanowić.

Usługi publiczne, jak wspominaliśmy już wielokrotnie, angażują wiele stron i aktorów i tę wielostronną opinię powinno się uwzględnić przy ocenie ich jakości. Oczywiście niezmiernie ważna jest opinia użytkowników usług, ale planując ich rozwój, należy poznać również ocenę osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich dostarczenie (np. pracowników domu kultury, opiekunów w przedszkolach), przedstawicieli organizacji i instytucji uzupełniających lub realizujących ofertę usług publicznych (np. prywatnych przedszkoli czy organizacji pozarządowych oferujących zajęcia plastyczne dla dzieci). Nie należy również zapominać o tych wszystkich, którzy nie korzystają z danej usługi publicznej (zarówno tych, którzy świadomie z niej rezygnują, jak i tych, którzy z jakiś powodów nie mogą z niej skorzystać). Badaniem warto więc objąć wszystkie strony zaangażowane w proces świadczenia usług publicznych.

Jak to zrobiliśmy?

W ramach projektu „Od diagnozy do strategii”, rozpoczynając realizację badania usług przedszkolnych, postanowiliśmy objąć nim możliwie jak najwięcej „aktorów”.

Zdecydowaliśmy się nie tylko na przeprowadzenie wywiadów grupowych z rodzicami, których dzieci chodzą do przedszkoli publicznych, ale także tymi, którzy nie korzystają z placówek publicznych (i to zarówno tych, których dzieci chodzą do przedszkoli niepublicznych, jak i tych, którzy opiekują się nimi samodzielnie lub zapewniają im inny rodzaj opieki w domach). Nie ograniczyliśmy się jednak tylko do użytkowników (i nieużytkowników) usług przedszkolnych, ale przeprowadziliśmy także wywiady indywidualne z dyrektorami/dyrektorkami niektórych placówek, pracownikami prywatnych przedszkoli i „klubów malucha”, czy instruktorami i instruktorkami domów kultury, które oferują zajęcia dla dzieci w wieku przedszkolnym.

Dzięki tak zróżnicowanej grupie osób objętych badaniem możliwe było odtworzenie szerokiego obrazu świadczenia usług przedszkolnych w danej dzielnicy i spojrzenie na to zjawisko z różnych perspektyw.

Decydując się na badanie użytkowników konkretnej usługi publicznej (np. usług kulturalnych na terenie gminy czy dzielnicy), warto zastanowić się także, co może różnicować ich opinię na temat jej jakości. Cechą, która zdecydowanie może wpływać na sposób korzystania z usług kulturalnych jest na przykład wiek – czego innego w ofercie szukają młodzi mieszkańcy, rodziny z małymi dziećmi i osoby starsze.

Jeśli teren gminy lub dzielnicy jest duży (lub obszar ten nie jest dobrze skomunikowany wewnętrznie), dodatkowym czynnikiem różnicującym ocenę usług może być miejsce zamieszkania – inaczej dostępność domu kultury ocenią mieszkańcy jego najbliższej okolicy, a inaczej osoby, które muszą do niego dojechać. Wszystkie te zależności (często zidentyfikowane w trakcie badań ilościowych) warto brać pod uwagę decydując, jakie osoby obejmie badanie jakościowe.

Jak to zrobiliśmy?

Realizując badanie usług kulturalnych w jednej z podwarszawskich gmin, przeprowadziliśmy wywiad grupowy zarówno z grupą starszych mieszkańców, jak i tych, którzy posiadają dzieci w wieku szkolnym. Przeprowadzone rozmowy pokazały, jak bardzo wiek wpływała na ocenę świadczonej usługi: osoby starsze w większości były z niej bardzo zadowolone, z kolei rodzice oceniali ją krytycznie, nie dostrzegając w niej skierowanej do nich oferty. Trudno byłoby dostrzec nam charakter tej rozbieżności, gdybyśmy nie zdecydowali się na rozmowę z mieszkańcami z tych dwóch grup wiekowych (lub rozmawiali z nimi w trakcie jednego wywiadu grupowego).

Po ustaleniu, jakie grupy mieszkańców zostaną objęte badaniem jakościowym, należy rozpocząć proces rekrutacji na badania. Dotarcie do osób, których opinię chcemy poznać może być trudne. Zwłaszcza, gdy stworzony plan badania zakłada rozmowy z osobami niekorzystającymi z danej usługi publicznej. Można samodzielnie starać się dotrzeć do odpowiedniej grupy osób, jednak jest to działanie wymagające czasu i pracochłonne. Dlatego, jeśli tylko pozwala na to budżet przedsięwzięcia, warto tę pracę zlecić firmie specjalizującej się w takich działaniach. Niezależnie od tego, kto będzie odpowiedzialny za zrekrutowanie przyszłych respondentów, trzeba dobrze określić, kogo szukamy. W przypadku użytkowników usług publicznych precyzyjne zdefiniowanie kryteriów rekrutacji może przysporzyć pewnych kłopotów.

Jak to zrobiliśmy?

Realizując badanie dotyczące jakości usług kulturalnych w ramach projektu „Od diagnozy do strategii” w jednej z warszawskich dzielnic, założyliśmy, że osobę, która w ciągu ostatnich 6 miesięcy uczestniczyła w jakimkolwiek wydarzeniu kulturalnym na terenie dzielnicy (pikniku, warsztacie, koncercie, wystawie) można uznać za odbiorcę i użytkownika dzielnicowych usług kulturalnych. Chcieliśmy jednak poznać także opinie osób korzystających z oferty kulturalnej w sposób stały. Uznaliśmy, że takimi osobami są mieszkańcy dzielnicy, którzy w ciągu ostatniego pół roku regularnie uczestniczyli (lub w przypadku rodziców – uczestniczyły ich dzieci) w zajęciach lub spotkaniach prowadzonych w domach lub ośrodku kultury na terenie dzielnicy.

Kończąc ten wątek, trzeba zauważyć, że nierzadko zdarza się, że w trakcie przeprowadzania badań społecznych (także podczas diagnozy poprzedzającej tworzenie dokumentów strategicznych) rezygnuje się z wykorzystania metod jakościowych, uzasadniając to stosunkowo wysokimi kosztami oraz brakiem możliwości uogólniania wyników na całą populację. Faktycznie koszty badań jakościowych mogą być stosunkowo wysokie a, jak już wspominaliśmy, ich immanentną cechą jest niemożność uogólniania wyników. Nie mniej warto jeszcze raz podkreślić, że badania jakościowe mogą zdecydowanie wzbogacić wiedzę uzyskaną na etapie diagnozy, wnosząc informacje, które trudno uzyskać, realizując tylko badania ilościowe.

Metody oparte na bezpośrednim kontakcie i rozmowie z mieszkańcami pozwalają na uzupełnienie wiedzy zdobytej podczas badań ankietowych, poznanie motywacji i barier dla korzystania z usług publicznych, pogłębiają informacje dotyczące oceny ich jakości (poprzez poznanie opinii i argumentów na ich poparcie). Nie bez znaczenia jest też fakt, że tego typu, bezpośrednie poznawanie opinii mieszkańców może być pomocą w komunikowaniu na temat całości partycypacyjnego procesu tworzenia strategii rozwoju usług.

Za dowód niech posłuży przykład z duńskiego Holstebro, gdzie w wyniku dogłębnych badań jakościowych przeformułowano sposób świadczenia usługi wydawania posiłków osobom starszym.

Kuchnia społecznościowa – Good Kitchen

W Danii 125 tysięcy seniorów korzysta z posiłków dostarczanych przez służby miejskie w ramach pomocy społecznej. Obiady dostarczane są bezpośrednio do domów i mieszkań przez jadłodajnię, które posiadają też własną sieć dystrybucji.

Władze miasta Holstebro kurczącą się listę abonentów „miejskich obiadów” potraktowały jako oznakę potencjalnego problemu, którego rozwiązanie wymaga wnikliwego zrozumienia. Na pierwszy rzut oka dostarczany do drzwi posiłek powinien bowiem cieszyć się olbrzymią popularnością wśród osób, dla których zrobienie zakupów czy gotowanie jest dużym wyzwaniem. Jednak z jakichś powodów grono potencjalnych odbiorców takiej usługi malało.

Od początku wiadomo było, że nie chodzi o smak przygotowywanych potraw ani o cenę. Problem leżał głębiej – jak się okazało, naprawdę dotyczył „opakowania” usługi, jaką był obiad. W wyniku badań (głównie jakościowych) okazało się, że wielu seniorom przeszkadzał stygmatyzujący potencjał ustandaryzowanego posiłku, który rozwożony był ciężarówką przez pracownika opieki społecznej. To dlatego tak ważna stała się zmiana szyldu, pod którym realizowana jest usługa: zamiast z komórką urzędu, nazwa „Dobra Kuchnia” kojarzyć się miała z restauracją.

Zmiana nazwy jest symbolem większej metamorfozy. By ludzie uwierzyli w „nowe otwarcie”, muszą pójść za nią dalsze, utrzymane w tym samym duchu działania. Program przemiany w Dobrą Kuchnię poprzedzony został prawie 200 godzinami wywiadów, które przeprowadzone zostały przez badaczy z odbiorcami posiłków. Rozmawiano o wyglądzie potraw, opakowaniach, w których są one przywożone i całej towarzyszącej infrastrukturze. Badacze poruszali też szersze zagadnienia: poczucie samotności, samoocenę, funkcjonowanie w społeczności lokalnej.

W oparciu o opracowany materiał przygotowana została lista zagadnień do dyskusji i pracy warsztatowej. Oprócz samych seniorów, udział wzięły w niej wszystkie osoby zaangażowane w powstawanie i dystrybucję posiłków: pracownicy urzędu, kucharze, dostawcy. Wszyscy pracowali nad wspólnym celem: by każda forma zaangażowania w usługę mogła być przedmiotem dumy. Kucharze opracowywali sposób podania potraw, dostawcy mogli wypowiedzieć się na temat ich opakowań, seniorzy zastanawiali się, na jaki obiad chcieliby zapraszać rodzinę. Proces był dokumentowany i relacjonowany w mediach, więc w konsekwencji warsztatów zmieniał się również status usługi w oczach całej społeczności lokalnej.

W trakcie trzech spotkań warsztatowych rozmawiano nie tylko o ogólnych założeniach, ale także dyskutowano konkretne propozycje zmian. Z tego powodu niezwykle ważne było zaangażowanie osób, które były w stanie osądzić, czy modyfikacje wpisują się w dostępne ramy usługi oraz czy będą technologicznie możliwe do wprowadzenia.

W efekcie przeprowadzonych obserwacji i warsztatów usługa została wymyślona na nowo. Za zmianą nazwy poszło przeorganizowanie systemu, który dostosowany został do potrzeb użytkowników, a za sprawą wprowadzenia nowych kanałów komunikacji jest otwarty na dalszą ewolucję. W działaniu i w postrzeganiu przez osoby zaangażowane i społeczność lokalną zdecydowanie bardziej przypomina modną restaurację, w której pracownicy dumni są ze swoich (zaprojektowanych w ramach odświeżania wizerunku!) uniformów służbowych. Zmianie uległ nawet język, w którym opowiada się o „jedzeniu dla potrzebujących”. Jak mówi jedna z pracowniczek urzędu:

„Opisujemy składniki w sposób, który daje seniorom wyobrażenie o smaku zamawianego jedzenia. Wcześniej napisalibyśmy «smażona cieleca wątróbka z sosem, ziemniakami i warzywami», teraz piszemy «wątróbka podsmażana z cebulką, sos, ziemniaki ze szczyptą tymianku oraz warzywa duszone na maśle». Po wprowadzeniu nowych opisów, tygodniowo około 80 osób wybiera wątróbkę. Wcześniej nie było to więcej niż 10...”.

[oprac. Jan Wiśniewski]

3.2.3. Ilościowe badania jakości usług publicznych

Jednym z najczęściej wykorzystywanych i najbardziej wartościowych typów danych używanych w lokalnych diagnozach są tzw. badania ilościowe. Nazywa się je tak, ponieważ uczestnicy w nich zwykle duża liczba podmiotów (osób, organizacji, przedsiębiorstw itp.), które dostarczają informacji na swój temat według identycznego schematu (np. odpowiadając na ten sam kwestionariusz czy formularz).

Badania te są niezastąpione pod jednym względem – umożliwiają nam uzyskanie informacji, których dotąd nie gromadziliśmy, a przy tym wnioskować na ich podstawie o rzeczywistej skali badanych zjawisk i prawidłowościach związanych z tymi zjawiskami. Jeśli nasze badania są właściwie zaprojektowane i przeprowadzone, możemy formułować te wnioski nie tylko dla grupy uczestników naszych badań, ale dla wszystkich podmiotów tworzących tzw. populację badania (wszystkich przedstawicieli zbiorowości, z której wywodzą się uczestnicy naszych badań – np. nie musimy badać wszystkich mieszkańców naszej gminy, żeby dowiedzieć się, co sądzą o efektach działań lokalnego samorządu). Co więcej, jesteśmy w stanie ocenić jakość tych wyników – ich precyzję oraz prawdopodobieństwo, z jakim odpowiadają one sytuacji w całej badanej populacji.

Z tego punktu widzenia, badania ilościowe można wstępnie podzielić na „pełne” – czyli takie, które polegają na pozyskaniu interesujących nas danych o wszystkich podmiotach w badanej populacji oraz „próbkowe” – czyli takie, w których badamy tylko pewną część tych podmiotów. Te drugie dzielimy z kolei na „celowe” – kiedy ich uczestników wybiera się „ręcznie”, bazując na jakichś kryteriach, oraz na „losowe” – takie, w których o ich doborze decyduje losowanie.

Próba, której struktura ma odzwierciedlać strukturę populacji (np. liczebność próby pod względem płci i wieku ma być podobna jak liczebność populacji), nazywana jest próbą reprezentatywną. Jeśli do tego skład próby ustalany jest w sposób losowy, mamy do czynienia z próbą losową lub losową próbą reprezentatywną. Do tego, próba może być proporcjonalna (kiedy pod istotnymi względami odpowiada strukturze populacji) lub nieproporcjonalna (kiedy pod jednym lub wieloma względami celowo różni się od tej struktury – na przykład jest w niej nieproporcjonalnie dużo osób starszych, których odpowiedzi interesują nas bardziej niż innych uczestników badania).

Innym rodzajem podstawowego rozróżnienia, które dotyczy tego rodzaju badań (a o którym często się zapomina, utożsamiając je wyłącznie z sondażami opinii publicznej) jest podział na **badania służące gromadzeniu obiektywnych faktów i takie, w których zbieramy dane o doświadczeniach, opiniach lub działaniach osób lub innego rodzaju podmiotów**.

Podział ten wydaje się na pierwszy rzut oka sztuczny – w większości badań opinii publicznej zbiera się przecież również dane dotyczące faktów, nie tylko opinii. Nieporozumienie bierze się stąd, że w badaniach takich uczestniczą konkretne osoby lub podmioty, a fakty, które są w nich ewidencjonowane, to tak naprawdę jedynie deklaracje dotyczące zdarzeń, które respondenci mogą pamiętać lepiej lub gorzej, dzielić się nimi lub nie. Tymczasem badania ilościowe mogą też dotyczyć występowania lub niewystępowania określonych zdarzeń niepowiązanych z konkretnymi osobami czy instytucjami.

Ujmując rzecz w żargonie nauk społecznych, różnica ta dotyczy tego, co jest „jednostką badania” – czy jest to ktoś, czy też raczej „coś”. Przykładem tej drugiej sytuacji może być próbkowe badanie partii produktów w fabryce, zmierzające do ustalenia ich jakości (częstości występowania odchyłań od ustalonej normy) albo – bliżej naszych zainteresowań – audyt wybranej próbki umów podpisanych przez samorząd lokalny w danym okresie, zmierzający do ustalenia zgodności tych umów z obowiązującymi normami czy regulacjami wewnętrznymi.

W diagnozie jakości usług z reguły mamy do czynienia z sondowaniem opinii publicznej – a więc badaniami, w których naszymi „danymi” są deklaracje uczestników badań (nazywanych w żargonie badawczym „respondentami”). Warto to podkreślić, bo bardzo częstym błędem w interpretacji tych badań jest „obiektywizowanie” owych danych – traktowanie ich jako bezpośrednich faktów, nie jako zbioru reakcji badanych na zadawane im pytania – ich wspomnień, deklaracji, przemilczeń.

Aby uwrażliwić się na tę tendencję, warto wyobrazić sobie zbiór z wynikami badania i pomyśleć o nim jako o wyciągu ze „zbiorowej pamięci” jego uczestników. Jego jakość zależy od wielu czynników: tego, w jakim momencie przeprowadzamy badanie (tuż przed wigilią, tuż po wyborach, w wakacje), jak kontaktujemy się z respondentem (czy jesteśmy „głosem w telefonie”, bezpośrednim rozmówcą, kryjemy się za formularzem w internecie), jaka jest sceneria wywiadu (w domu, w placówce, która jest przedmiotem oceny, w neutralnym miejscu), jak bezpiecznie czuje się uczestnik badania (czy jest anonimowe, czy można komfortowo udzielać na nie odpowiedzi), od kolejności pytań, a nawet – może przede wszystkim – od tego, jakiego będziemy używać języka, jak formułować pytania i czy będziemy sugerować badanym określone możliwości odpowiedzi.

Szczególnym i wspomnianym już przypadkiem tego rodzaju uproszczenia jest wnioskowanie o satysfakcji z usług po prostu na podstawie pytania o jej poziom. Jak dowodzi wiele badań (pisaliśmy o tym bardziej szczegółowo w **rozdziale 2**), tego rodzaju wyniki trudno jest uznać za miarodajne, ze względu na dość oczywisty fakt, że o naszym poziomie zadowolenia z usługi decyduje wiele czynników zupełnie niezwiązanych z jej rzeczywistą jakością. Możemy być zadowoleni z usług niskiej jakości (jeśli np. nie oczekiwaliśmy niczego innego, nie mamy alternatyw, mamy jeszcze gorsze doświadczenia itp.) lub niezadowoleni z usług wysokiej jakości (jeśli np. jesteśmy przyzwyczajeni do takiego standardu usług, usługi te są dla nas tak ważne, że nawet drobne uchybienia w ich dostarczaniu stają się dla nas dużym kłopotem itp.).

Większość badań satysfakcji z usług prowadzonych przez samorządy lub podległe im placówki zupełnie nie bierze tych niuansów pod uwagę, wskutek czego ma raczej niską wartość diagnostyczną. Warto więc bądź odwołać się w tych badaniach do jednej z istniejących, specjalistycznych metodologii dedykowanych temu zagadnieniu (co może być jednak trudne i kosztowne), bądź interpretować je zgodnie z tym, czym są – jako odzwierciedlenie stanu świadomości użytkowników usług, nie rzeczywistej ich jakości. Nie znaczy to, że opinie te nie powinny być dla nas ważne – w końcu nawet najlepiej realizowane usługi publiczne nie mogą być przedmiotem naszej dumy, jeśli nie znajdują uznania w oczach ich odbiorców. Jednak ich opinie zawsze warto konfrontować z innymi, obiektywnymi parametrami opisującymi jakość usług. Takie podejście (które zresztą samo w sobie może być źródłem interesujących spostrzeżeń dotyczących oczekiwań dotyczących usług) rekomendujemy w modelu ODDS.

Przy okazji ponownie zachęcamy do zajrzenia do wydanej przez Stocznnię publikacji „Mów do rzeczy. Jak wykorzystywać dane w działaniach rzeczniczych?”, której jeden z rozdziałów poświęcony jest analizie i interpretacji danych ilościowych i zawiera przystępny słowniczek kluczowych pojęć wykorzystywanych przy tej okazji²².

²² Herbst J., Rozenbaum J., Wygnański J.J., „Mów do rzeczy. Jak wykorzystywać dane w działaniach rzeczniczych?”, str. 76–88.

Podjmując się realizacji badań sondażowych dotyczących jakości usług, możemy zdecydować się na cały wachlarz rozwiązań metodologicznych. Każde z nich ma swoje walory i słabości. Poniżej wymieniamy najważniejsze z nich, odnosząc się osobno do różnych elementów składających się na metodologię takiego badania (i omawiając tylko najczęściej stosowane rozwiązania).

Forma badania:

- **Ankieta samowypełnialna** (dostarczana do samodzielnego wypełnienia przez respondentów):
 - + tania;
 - + sytuacja wywiadu mało kłopotliwa dla respondenta;
 - może zostać błędnie lub niestarannie wypełniona, może nie zostać zwrócona;
 - nie może być skomplikowana.
- **Ankieta audytoryjna** (wypełniana w placówce/miejscu spotkań respondentów):
 - + bardzo tania;
 - + szybka realizacja badania;
 - wyklucza udział w badaniu osób nieobecnych (np. niekorzystających z usług);
 - miejsce realizacji badania może wpływać na odpowiedzi.
- **Wywiad ankierski:**
 - + umożliwia przeprowadzenie nawet bardzo złożonych badań;
 - + precyzyjna realizacja założeń badania;
 - możliwy dyskomfort dla badanego (pytania drażliwe);
 - drogi w realizacji.

Technika badawcza:

- **Ankieta papierowa:**
 - + mało kłopotliwa, niedroga, może być zastosowana bez udziału ankietera (np. wysłana pocztą);
 - + wygodna dla pewnych typów respondentów, np. osób starszych;
 - większe prawdopodobieństwo błędów w sposobie realizacji badania;
 - dane trzeba ręcznie zapisać w bazie z wynikami badania („zakodować”), jest to czasochłonne i może powodować błędy.
- **Kwestionariusz elektroniczny:**
 - + pozwala sprawnie przeprowadzić badanie (przekierowywanie do kolejnych pytań, automatyczne zapisywanie wyników w bazie danych);
 - + umożliwia np. sprawdzanie, czy poszczególne odpowiedzi nie wykluczają się;

- jeśli jest obsługiwany przez ankietera, wymaga dostępu do tabletu czy laptopa (co zwiększa koszt badania);
- jeśli jest wypełniany samodzielnie (np. przez przeglądarkę internetową lub w pliku) może wykluczać część respondentów (np. o niskich kompetencjach cyfrowych, bez dostępu do internetu).
- **Rozmowa telefoniczna:**
 - + pozwala bardzo szybko przeprowadzić badanie;
 - + nie wymaga osobistego kontaktu z respondentami;
 - nie pozwala na badanie złożonych lub wrażliwych zagadnień, nie może być zbyt długa;
 - wymaga skorzystania z usług tzw. *call center* lub (jeśli badanie jest proste) samodzielnego przeszkolenia ankieterów i wyposażenia ich w narzędzia niezbędne do sprawnego przeprowadzenia wywiadów.

Dobór próby:

- **pełna:**
 - + jeśli rzeczywiście jest pełna (obejmuje całą lub niemal całą populację badania), umożliwia precyzyjne określenie wartości interesujących nas wskaźników;
 - + pozwala uniknąć kłopotów związanych z wpływem koncepcji doboru próby na wyniki badania;
 - bardzo kosztowna przy licznej populacji badania;
 - jeśli nie obejmuje wszystkich przedstawicieli badanej populacji (np. istotna ich część odmawia udziału w badaniu), traci wszystkie swoje zalety – wyniki są obciążone błędem, którego nie potrafimy określić.
- **celowa**²³:
 - + pozwala na precyzyjny dobór respondentów badania – np. niepominięcie w nim największych przedsiębiorstw czy organizacji, uwzględnienie opinii ekspertów, z których opiniami się liczymy itp.;
 - + czasami może pełnić dodatkowe funkcje, np. służyć podtrzymaniu relacji z podmiotami będącymi respondentami badania;
 - nie pozwala na wnioskowanie o sytuacji w całej populacji;
 - może prowadzić do błędnych wniosków (np. jeśli będzie niewłaściwie dobrana, tzn. nie będzie obejmować aktorów posiadających kluczowe dla nas informacje).
- **losowa:**
 - + umożliwia uzyskanie informacji o przypuszczalnej skali i współwystępowaniu różnych zjawisk w badanej populacji bez badania wszystkich jej przedstawicieli;

²³ Oznacza kierowany („ręczny”, poprzez wskazanie konkretnych jednostek) dobór przypadków do badania.

- + umożliwia precyzyjne określenie wielkości błędu związanego z takimi oszacowaniami (przy innych warunkach stałych, błąd ten jest tym mniejszy, im większa jest liczebność próby²⁴);
- wymaga posiadania wykazu wszystkich potencjalnych respondentów badania (tzw. operatu badania – zbioru, z którego losuje się próbę);
- wymaga starannego przemyślenia koncepcji doboru próby, umiejętnego przeprowadzenia losowania, bardzo starannej realizacji (dotarcia dokładnie do wylosowanych jednostek, maksymalnej skuteczności w przekonywaniu ich do udziału w badaniu itp.).

- **kwotowa:**

- + umożliwia uzyskanie informacji o przypuszczalnej skali i współwystępowaniu różnych zjawisk w badanej populacji bez badania wszystkich jej przedstawicieli;
- + pozwala przeprowadzić badania bez dostępu do operatu badania – wykazu wszystkich potencjalnych respondentów;
- wymaga od nas przyjęcia założeń dotyczących tego, które charakterystyki badanej populacji są istotne w naszym badaniu i kontrolowania próby ze względu na te charakterystyki (czyli pilnowania, by w naszej próbie była określona liczba respondentów o takich charakterystykach – stąd nazwa „dobór kwotowy”);
- nie pozwala na precyzyjne określenie wielkości błędu naszych oszacowań w stosunku do ich wartości w całej badanej populacji²⁵;

Często, w koncepcji jednego badania łączy się ze sobą różne rozwiązania – na przykład realizując badania w internecie z wykorzystaniem dodatkowego elementu wywiadów telefonicznych wśród tych, którzy nie poruszają się dobrze w sieci, albo stosując tzw. wielostopniowy dobór próby, w którym poszczególne etapy mają inny charakter (np. kwotowy dobór respondentów, ale w losowo wybranych lokalizacjach). Omówione wyżej opcje to tylko część całej palety możliwości składających się na metodologię badań ilościowych. W praktyce jest ona zawsze rodzajem układanki zmierzającej do uzyskania określonego celu możliwie niskim kosztem i przy możliwie niskim ryzyku rozmaitych błędów.

²⁴ Nie ma tu niestety miejsca na omówienie w szczegółach tej zależności, trzeba jednak wspomnieć, że liczebność próby jest jednym z podstawowych parametrów, które decydują o jakości badań reprezentatywnych. Im próba jest większa, tym pochodzące z niej wyniki są bliższe wynikom dla całej populacji. Nie jest to oczywiście zależność liniowa. W przypadku dużych badań, dodatkowe zwiększanie liczby ich respondentów nie przekłada się na znaczącą poprawę dokładności wyników. Ponieważ wraz ze wzrostem liczby respondentów badania rosną z reguły jego koszty, dobór próby polega zawsze na znalezieniu równowagi między kosztami a celami badania, które przekładają się na wymogi dotyczące dokładności jego wyników.

²⁵ Aczkolwiek wyniki uzyskane przy wykorzystaniu tej metody w praktyce traktowane są zwykle identycznie jak wyniki badań opartych na próbie losowej.

Sądząc po wynikach badań ewaluacyjnych przywoływanych we wstępie do rozdziału 2, polskie samorządy najczęściej wykorzystują w swoich badaniach ankiety do samodzielnego wypełnienia, opracowane przez pracowników danej placówki i wypełniane na jej terenie. Zdecydowanie rzadziej są to badania reprezentatywne, oparte na losowym doborze respondentów uwzględniającym nie tylko użytkowników usług – a więc takie, które w istocie można uważać za wiarygodne źródło danych o dostępności usług publicznych, potrzebach z nimi związanych itp.

Sytuacja ta jest o tyle zrozumiata, że badania są kosztowne, a ich przygotowanie i interpretacja wymaga specjalistycznego przygotowania. Także formuła badań audytoryjnych lub samowypełnianialnych ankiet rozkładanych w placówkach może być wartościowym źródłem informacji dla diagnozy usług publicznych, jednak pod pewnymi warunkami. Powinny więc być to badania oparte na starannie opracowanych narzędziach (kwestionariuszach). Proces zbierania danych powinien zapewniać możliwie pełny udział w tych badaniach różnych kategorii odbiorców usług. Powinniśmy mieć dobry dostęp do wszystkich użytkowników usług. Trzeba też zapewnić czas i zasoby potrzebne do przetworzenia ich odpowiedzi (wpisania ich do bazy danych, zliczenia). Wreszcie, powinniśmy wiedzieć, że decydując się na takie badania, ograniczamy swoje zainteresowania jedynie do opinii na temat usług wśród ich bezpośrednich użytkowników.

Często jednak zdarza się, że takie rozwiązanie jest niewystarczające. Jeśli np. dostęp do opinii użytkowników jest ograniczony (np. część z nich może nie umieć lub nie chce posłużyć się ankietą papierową, część pojawia się w urzędzie sporadycznie lub w ogóle nie korzysta z usług poprzez placówki) albo chcielibyśmy dowiedzieć się czegoś nie tylko o nich, ale także o potencjalnych odbiorcach usług, którzy aktualnie z nich nie korzystają, powinniśmy rozważyć inne możliwości.

Różne potrzeby informacyjne związane z opracowywaniem strategii rozwoju usług mogą być zaspokojone przy użyciu różnych metod. Często zdarza się więc, że diagnozy na potrzeby tych strategii składają się z szeregu powiązanych ze sobą badań. Nie inaczej było w przypadku projektu „Od diagnozy do strategii”, do którego już się wielokrotnie w tej publikacji odwoływaliśmy. W ramach tego przedsięwzięcia wypracowaliśmy szereg narzędzi badawczych, dedykowanych analizie różnych aspektów związanych z dostarczaniem usług.

Jak to zrobiliśmy?

W ramach projektu „Od diagnozy do strategii” zaproponowaliśmy ramową metodę badania potrzeb społecznych, na które te usługi mają odpowiadać. Analiza tych potrzeb wymaga informacji o sytuacji i opiniach wszystkich potencjalnych odbiorców usług – także osób, które w momencie badania z nich nie korzystają. Wymaga też określenia, które z tych potrzeb są pilniejsze od innych, a także, co decyduje o ich dostępności. Optymalnym sposobem na

uzyskanie tego rodzaju wiedzy są reprezentatywne badania sondażowe wśród mieszkańców społeczności, do której ma być adresowana strategia.

Badania potrzeb zostały przeprowadzone we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie, według tego samego kwestionariusza i tej samej ramowej metodologii. W poszczególnych dzielnicach m. st. Warszawy wzięło w nich udział po 400 mieszkańców powyżej 15. roku życia (łącznie 7,2 tys. respondentów), w innych gminach – po 300 osób. W każdej z jednostek próba była dobierana w sposób kwotowy, proporcjonalnie do struktury ich dorosłej populacji ze względu na wiek i płeć. Losowość doboru próby miała zapewniać metoda realizacji badania oparta o procedurę nazywaną *Random Route*, polegająca na losowaniu punktów startowych trasy ankierów realizujących badanie i ustaleniu ścisłych reguł poruszania się ankierów po tej trasie, tak aby decyzja o wyborze miejsc realizacji wywiadów nie zależała od indywidualnego wyboru osób realizujących badanie.

Badanie było realizowane za pomocą bezpośredniego wywiadu ankierskiego wspomaganego komputerowo (tzw. CAPI), w gospodarstwach domowych respondentów. W każdym gospodarstwie, do którego trafił ankier, o ile nie odmówiono udziału w badaniu, losowano jednego członka gospodarstwa, korzystając z tzw. *siatki Kisha* (był to dodatkowy sposób na zapewnienie losowego doboru respondentów badania). Wylosowana osoba odpowiadała na pytania dotyczące oceny jakości życia w badanej gminie/dzielnicy, jakości działań lokalnych władz, oceny poziomu zaspokojenia jej różnych potrzeb itp. Wyniki badań posłużyły do opracowania prezentacji dotyczących jakości życia i potrzeb lokalnych, które były wykorzystywane przez władze samorządów uczestniczących w projekcie w pracach nad strategiami rozwoju poszczególnych usług.

Kolejnym krokiem diagnozy były badania dotyczące korzystania z usług o charakterze powszechnym – takich, które nie są świadczone za pośrednictwem placówek lub z których korzystają z reguły, czynnie lub biernie, wszyscy lub większość mieszkańców danego obszaru. W przypadku projektu „Od diagnozy do strategii” chodziło o usługi komunikacyjne, szeroko rozumiane usługi komunalne, a także edukację na szczeblu przedszkolnym i podstawowym. Badania na tym etapie służyły określeniu sposobu korzystania z tych usług, doświadczeń z tym związanych, barier, które utrudniają korzystanie z usług, roli, jaką odgrywają w ich świadczeniu podmioty publiczne oraz ocenie jakości tych usług pod różnymi względami (satysfakcji z usług).

W przypadku naszego projektu zastosowaliśmy metodę bezpośredniego wywiadu ankierskiego. Od typowego sondażu opinii publicznej różni się tym, że towarzyszy mu dodatkowy zestaw wstępnych pytań, tzw. rekrutacyjnych, które zadaje się respondentom na wstępnym etapie wywiadu. W przypadku naszych badań, pytania te dotyczyły korzystania z różnych rodzajów usług.

Osobom, które z takich usług korzystały, zadawano szereg pytań na ten temat: o ich dostępność, jakość infrastruktury, obsługi, dostęp do informacji, szybkość reakcji realizatorów usług na potrzeby użytkowników i o ogólną satysfakcję z jakości usług (zgodnie z modelem ODDS, o którym pisaliśmy szczegółowo w **podrozdziale 2.3**). Badania zrealizowano metodą bezpośredniego wywiadu ankierskiego wspomaganego komputerowo (tzw. CAPI), w gospodarstwach domowych respondentów. W każdym gospodarstwie, do którego trafił ankieter (na podstawie procedury *Random Route*) pytano domowników o doświadczenia związane z korzystaniem z usług komunikacyjnych, komunalnych i kulturalnych. Wyniki badań posłużyły do opracowania prezentacji dotyczących jakości usług w konkretnych obszarach, których dotyczyły lokalne strategie opracowywane przez władze samorządów uczestniczących w projekcie.

Trzeci „krąg” diagnozy, którą przeprowadziliśmy, dotyczył doświadczeń i satysfakcji z usług „stacjonarnych” – dostarczanych w konkretnych placówkach publicznych na terenie danej jednostki samorządowej. W naszym przypadku badania te dotyczyły tylko tych dziedzin, które na podstawie wcześniejszych badań zostały wybrane jako przedmiot lokalnych strategii (w zależności od samorządu, były to albo usługi kulturalne, albo edukacyjne na szczeblu przedszkolnym). Do użytkowników tych usług najłatwiej dotrzeć właśnie w placówkach. Ich relacje pozwalają odtworzyć szczegółowo proces świadczenia usług, porównać pod tym względem poszczególne placówki, a także zebrać świadectwa pozwalające na lepsze zrozumienie potrzeb użytkowników i ich stosunku do miejsc, których dotyczy badanie.

Na przeprowadzone przez nas badania doświadczeń użytkowników usług stacjonarnych składały się dwa rodzaje przedsięwzięć badawczych: badania ilościowe i jakościowe. Te drugie opisujemy w **podrozdziale 3.2.2**. Pierwsze polegały na rozdystrybuowaniu wśród użytkowników (w przypadku usług kulturalnych – domów kultury i bibliotek, w przypadku edukacji – przedszkoli) anonimowych kwestionariuszy z pytaniami o częstotliwość i sposób korzystania z usług, zadolenie oraz społeczno-demograficzny profil odbiorców. Badanie było całkowicie anonimowe. Realizowano je w różny sposób – w przypadku placówek kulturalnych: metodą badania audytoryjnego lub za pomocą papierowych ankiet do samodzielnego wypełnienia, w przypadku placówek wychowania przedszkolnego: jako ankiety samowypełnialne udostępniane rodzicom w placówkach oraz przez internet (w pobliżu placówek rozmieszczono plakaty informujące rodziców o badaniu).

Jak widać, opisane powyżej badanie, przeprowadzone w ramach projektu „Od diagnozy do strategii”, to bogaty wachlarz przedsięwzięć, które można wykorzystać w diagnozach na potrzeby lokalnych strategii. Warto podkreślić, że nie traktujemy ich jako zamkniętej całości.

Jest to rozwiązanie modelowe, zakładające kompleksowe badania odnoszące się do każdego niemal poziomu i aspektu usług publicznych. W praktyce, w konkretnym samorządzie i w odniesieniu do konkretnego rodzaju usług, wykorzystanie wszystkich narzędzi tego modelu może nie być możliwe, ani nawet wskazane z punktu widzenia efektywności procesu opracowywania strategii. Zachęcamy więc czytelników nie tyle do kopiowania tych badań, co do korzystania z nich w sposób twórczy – realizacji części badań, adaptowania ich do lokalnych potrzeb lub traktowania jedynie jako punktu wyjścia dla własnych działań. Uczulamy również, że każda decyzja związana ze sposobem prowadzenia diagnozy – od decyzji metodologicznych, poprzez brzmienie pytań zadawanych użytkownikom usług, po sposób analizy odpowiedzi na pytania – może mieć istotne znaczenie dla jej przebiegu i wyników. Na niedoświadczonych badaczy czeka tu wiele pułapek, związanych z zarządzaniem badaniami, bezpieczeństwem i sposobem przechowywania danych, ich interpretacją oraz wieloma innymi kwestiami. Jeśli nie dysponujemy kompetencjami umożliwiającymi nam przeprowadzenie takich badań własnymi siłami, rozsądnie będzie zdać się tu na pomoc profesjonalistów. Poniżej piszemy, jak to zrobić.

Jako kolejny, tym razem „pozaprojektowy” przykład wykorzystania zarówno metod ilościowych, jak i jakościowych w diagnozie prowadzonej na potrzeby planowania rozwoju usługi publicznej wybraliśmy doświadczenia związane z przygotowaniem i tworzeniem strategii rozwoju usług edukacyjnych w Głuchowie. Przykład ten jest dość specyficzny – realizację badań zaangażowani byli bowiem sami mieszkańcy.

Strategia: plan ratunkowy i coś więcej – Głuchów

Głuchów to niewielka gmina w województwie łódzkim, w której oddolna inicjatywa, poparta dwoma latami pracy społecznej mieszkańców, doprowadziła do uchwalenia strategii rozwoju usług edukacyjnych.

W tym przypadku podjęcie prac nad strategią miało charakter czysto użytkowy: jej przyjęcie zagwarantować miało, że w gminie nie zostaną zlikwidowane nowo wybudowane punkty opieki przedszkolnej. Założone zostały one w ramach pilotażowego projektu Fundacji Rozwoju Dzieci im. Amosa Komeńskiego, który jednak przewidywał, że po upływie czasu opiekę nad placówkami przejmie gmina. W budżecie nie zostały zabezpieczone środki na ich prowadzenie i coraz częściej słyhać było opinie, że trzeba będzie dokonać ich likwidacji.

W związku z tym lokalni aktywiści wraz z rodzicami doszli do wniosku, że jedynym sposobem na utrzymanie placówek jest wpisanie ich w strategię rozwoju usług edukacyjnych. Szybko

jednak okazało się, że prace nad strategią miały zupełnie nieprzewidziane przez inicjatorów konsekwencje, które pozytywnie odbiły się na jakości kształcenia, a także na relacjach w społeczności lokalnej na terenie gminy.

Sercem przedsięwzięcia była grupa robocza, w skład której oprócz rodziców weszli przedstawiciele urzędu gminy, nauczyciele oraz osoby związane z lokalną kulturą. W sumie grupę tworzyło kilkanaście osób, z których część zgłosiła się sama, inni zaproszeni zostali przez wójta, ale wszystkich łączyło przekonanie, że sprawa, którą się zajmują, jest ważna dla lokalnej społeczności. Koordynację działań wzięła na siebie przedstawicielka urzędu, której rolą było m.in. ostateczne spisanie dokumentu oraz weryfikacja jego zgodności z najróżniejszymi przepisami prawnymi.

Działania rozpoczęto od projektowania działań diagnostycznych. Mimo że strategia dotyczyć miała dzieci w wieku do 10 lat, to do zbierania danych zaangażowana została młodzież gimnazjalna, która dystrybuowała wśród mieszkańców gminy ankiety przygotowane przez członków grupy roboczej. Skierowane były one zarówno do rodziców, jak i do dzieci. W przypadku dzieci nieumiejących czytać, zadaniem wolontariuszy-gimnazjalistów była pomoc w odczytaniu i zapisaniu odpowiedzi.

Na tym etapie zadbano również o możliwie jak najszersze poznanie opinii różnych grup interesariuszy: oprócz ankiet dla mieszkańców, odbyła się także seria wywiadów indywidualnych z wójtem i innymi pracownikami urzędu, nauczycielami i członkami organizacji. Uzupelnieniem uzyskanej wiedzy były opracowane informacje z OPS oraz innych już istniejących dokumentów strategicznych.

Następnie z grupy roboczej wyłoniły się podzespoły, które szczegółowo podzieliły się opracowaniem poszczególnych części strategii. Zadania podzespołów były bardzo konkretne – np. opracowanie listy wad i zalet sieci szkół, inwentaryzacja zasobów edukacyjnych gminy, opracowanie procedury zapisów na zajęcia przedszkolne. Praca w każdym z podzespołów łączyła w sobie dużą liczbę dyskusji wewnętrznych i pracy w oparciu o dokumenty z koniecznością „wyjścia na zewnątrz” i zbieraniem opinii przy okazji wywiadówek szkolnych, zebrań wiejskich rad pedagogicznych.

Pozwoliło to nie tylko na zebranie wartościowej wiedzy, ale stanowiło także najlepszą promocję prowadzonych działań. Dzięki niej, początkowo sceptyczna opinia społeczna zaczęła powszechnie dostrzegać wagę podejmowanego działania. Kolejne etapy wypracowywania strategii na bieżąco przedstawiane były też na posiedzeniach rady gminy.

Gdy efekty pracy podzespołów złożone zostały w jeden dokument, duży nacisk położono na to, by został on przyswojony i zaakceptowany przez społeczność lokalną jako coś au-





tentycznego i oczekiwanego. Dlatego uruchomiono jeszcze jedną rundę konsultacji: każdy mieszkaniec miał możliwość skomentować projekt strategii, który został rozesłany do szkół i wyeksponowany do lektury w miejscach publicznych.

By dokument został ostatecznie zatwierdzony, konieczna była decyzja rady gminy. Ujawniła się wtedy korzyść płynąca z dogłębnego i długotrwałego procesu – uchwalenie strategii poszło niezwykle szybko, bo jej forma i sposób powstawania sprawiły, że radni od samego początku byli do niej przekonani.

Dzięki strategii mieszkańcy gminy nie tylko zdołali trwale zagwarantować sobie działanie punktów przedszkolnych. Równie ważne okazało się wzięcie przez mieszkańców sprawy w swoje ręce. W zaskakujący sposób zaowocowało ono zmianą sposobu myślenia całej społeczności lokalnej o usługach edukacyjnych. Z kolei osobom zaangażowanym w proces dało poczucie współodpowiedzialności za swoje miejsce zamieszkania oraz konkretny dowód, że podjęte działania mają realny wpływ na decyzję władz i kierunek zmian w gminie.

[oprac. Jan Wiśniewski]

3.2.4. Jak mądrze zamawiać badania dotyczące jakości usług publicznych?

Każda usługa ma swoją specyfikę, którą trzeba wziąć pod uwagę przy zakupie. Nie inaczej jest w przypadku zamawiania badań usług publicznych. Poniżej zebraliśmy garść uwag na temat tego, jak mądrze zabierać się za to zadanie. Na początku winni jesteśmy jednak jedno wyjaśnienie. Rozdział ten nie jest wyciągiem z Prawa Zamówień Publicznych. Dla purystów proceduralnych może się wręcz wydać obrazoburczy. Naszą intencją jest przekazanie czytelnikom podpowiedzi związanych z merytorycznym przygotowaniem się do zlecenia tego rodzaju przedsięwzięć badawczych, wierząc, że będą potrafili samodzielnie lub przy wsparciu innych podręczników zastosować zgodne z prawem procedury pozwalające dokonać optymalnego wyboru wykonawcy.

Zlecenie badań społecznych wymaga znacznych kompetencji, ponieważ usługa ta zazwyczaj jest projektowana indywidualnie, dla konkretnego klienta. Dlatego jakość badania zależy nie tylko od wykonawcy, ale w dużej mierze również od zaangażowania klienta (przedstawicieli urzędu gminy/dzielnicy) i ich umiejętności przygotowania dobrego **zapytania ofertowego, czy też w przypadku przetargu – dokumentacji przetargowej**, w tym zwłaszcza szczegółowych istotnych warunków zamówienia. Bardzo ważne jest, by zamawiający precyzyjnie określił, jakie są jego potrzeby i oczekiwania.

Dobre zapytanie ofertowe²⁶ na badania powinno zawierać:

- **dane zamawiającego**, w tym wyznaczoną osobę do kontaktu;
- **kontekst badania**, a więc wszystkie istotne informacje, które pozwolą wykonawcy lepiej zrozumieć potrzeby zamawiającego, np.: jaka organizacja zamawia badanie; jakie są jej cele; plany i potrzeby w badanym obszarze; jacy inni interesariusze są zainteresowani wynikami badania; krótką historię badanego obszaru (np. jakie działania podjęto w ostatnim czasie w celu podniesienia jakości danej usługi); definicje podstawowych pojęć; jakie badania były w tym obszarze wcześniej realizowane; z jakimi dokumentami wykonawca powinien się zapoznać (np. specyfikacja usługi, standardy jakości), w jaki sposób wyniki badania zostaną wykorzystane.
- **cele badania i kluczowe pytania badawcze**. Jeśli wykonawca ma przygotować ofertę dostosowaną do oczekiwań zamawiającego, musi dobrze rozumieć czemu posłuży badanie i jakich informacji potrzebuje zamawiający. Jakość badania w bardzo dużej mierze zależy od jakości postawionych pytań badawczych – im lepsze pytania badawcze, tym lepsze odpowiedzi przyniesie badanie. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, że pytania badawcze to coś innego niż pytania stawiane respondentom w ankietach lub scenariuszach wywiadów. Pytania badawcze są z natury bardziej ogólne i dotyczą zasadniczych kwestii interesujących zamawiającego. Od postawionych pytań badawczych i zdefiniowanych wskaźników zależy wybór metodologii badania. O procesie uzgadniania trafnych pytań badawczych wspominaliśmy w **podrozdziałach 3.2.2 i 3.2.3**.
- **wskaźniki jakości usług** – jeżeli zamawiający dysponuje wypracowanymi już wskaźnikami jakości usług, których wartość chce ustalić w badaniach, powinien umieścić w zapytaniu ofertowym ich definicję. Wypracowanie wskaźników można jednak powierzyć również wykonawcy.
- **metodologia** – zapytanie ofertowe może, ale nie musi, precyzować, jakich metod badawczych oczekuje zamawiający. Prawidłowy wybór metod badawczych wymaga wiedzy fachowej, którą nie każdy zamawiający posiada. Wykonawca z powodzeniem może przygotować ofertę badania wyłącznie na podstawie znajomości pytań badawczych, kontekstu badania oraz orientacyjnych warunków finansowych. Jeśli oferta wybierana jest w przetargu określenie metodologii w zapytaniu ofertowym zachęca wykonawców do konkurowania ceną. Z kolei brak ściśle określonej metodologii w zapytaniu zachęca wykonawców do zaproponowania najbardziej rzetelnych i odpowiadających na potrzeby klienta metod – w ten sposób niemały wysiłek opracowania metodologii przerzucany jest na wykonawcę.

²⁶ Mając świadomość, że w zależności od wielkości zlecanych badań oraz częstotliwości i wielkości analogicznych zamówień (kwestia tzw. sumowań) przy zamawianiu badań mogą być stosowane także procedury przetargowe, na potrzeby niniejszej publikacji posługujemy się jednak upraszczającym sformułowaniem zapytanie ofertowe.

- **produkt z badania** – w jakiej formie zamawiający oczekuje wyników (baza danych, prezentacja multimedialna, raport w formie dokumentu tekstowego itp.), czego zamawiający oczekuje od raportu (np. opis metodologii, opis procesu realizacji, raport ma zawierać tylko analizę danych czy również rekomendacje).
- **harmonogram badania** – kiedy wykonawca może rozpocząć pracę; kiedy mają być dostarczone produkty badania.
- **warunki finansowe** – aby wykonawca mógł zaproponować metodologię zazwyczaj musi znać orientacyjną sumę, jaką zamawiający może przeznaczyć na badanie. Można określić górną granicę wartości zamówienia lub z góry określić dokładny koszt badania. To ostatnie rozwiązanie sprawia, że w przypadku konkursu ofert wykonawcy rywalizują pomiędzy sobą wyłącznie jakością metodologii, co przełoży się na jakość wyników badania²⁷. W sytuacji, gdy zamawiający w zapytaniu ofertowym precyzyjnie definiuje metodologię, można nie określać warunków finansowych i pozwolić wykonawcom konkurować samą ceną. Ten wariant jest jednak godny polecenia tylko wówczas, gdy zamawiający bardzo dobrze zna się na badaniach społecznych i bierze na siebie odpowiedzialność za rzetelność wybranej metodologii.
- **tryb składania ofert oraz wyboru wykonawcy** – termin złożenia oferty, wymagane punkty oferty (np. opis metodologii, kosztorys, doświadczenie, zespół realizujący badanie itp.), kryteria oceny ofert.

Jeśli zamawiający nie ma doświadczenia w planowaniu badań, o pomoc w przygotowaniu zapytania ofertowego warto poprosić osobę lub instytucję, która to potrafi. O usługę taką można zwrócić się do firmy zajmującej się badaniami społecznymi lub do eksperta (być może taka osoba pracuje w urzędzie w innym biurze lub wydziale?).

W oparciu o stworzone w ten sposób zapytanie ofertowe można zorganizować konkurs ofert lub przetarg.

Obszerną listę firm zajmujących się badaniami społecznymi i marketingowymi można znaleźć w roczniku publikowanym przez Polskie Towarzystwo Badaczy Rynku i Opinii (www.ptbrio.pl), można również zajrzeć na stronę Organizacji Firm Badania Opinii i Rynku (www.ofbor.pl) oraz do katalogu Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (www.pte.org.pl). Źródła te nie są kompletne i nie obejmują wielu mniejszych ośrodków badawczych, niezależnych ekspertów oraz badaczy akademickich, którzy również mogą świadczyć takie usługi. Dlatego warto również szukać wykonawców polecanych przez inne instytucje publiczne, inne wydziały lub biura danego urzędu gminy czy dzielnicy. Jeśli badanie jest przedmiotem przetargu ogłoszonego szeroko w Biuletynie Informacji Publicznej, na ogłoszenie odpowie prawdopodobnie kilka ośrodków badawczych.

²⁷ W polskich warunkach takie oczekiwanie wydawać się może dość egzotycznie, ale warto wiedzieć, że jest z powodzeniem stosowane przy zakupach ekspertyz i badań dokonywanych przez Komisję Europejską.

Warto jednak wybrać kilka godnych zaufania wykonawców i dodatkowo (nie uchylając zasad konkurencji) wysłać do nich zapytanie ofertowe bezpośrednio.

Przygotowując ofertę, wykonawcy mają zazwyczaj do zamawiającego różne szczegółowe pytania, dlatego trzeba pamiętać, by zarezerwować na to trochę czasu. Na przygotowanie i złożenie oferty warto dać wykonawcom minimum 2–3 tygodnie.

Przy opisie metod badawczych wykonawcy często posługują się żargonowymi skrótami. Warto wiedzieć, co oznaczają, stąd pomysł na poniższą tabelkę z podpowiedziami. O większości tych metod (przywołując także ich skróty) wspominaliśmy w poprzednich podrozdziałach.

Tabela 2. Popularne metody badawcze i ich skróty

PAPI	<i>(Paper and Pencil Interview)</i>	tradycyjne badanie ankietowe, w trakcie którego ankieter zaznacza odpowiedzi na papierowym kwestionariuszu
CAPI	<i>(Computer Assisted Personal Interview)</i>	badanie, w trakcie którego ankieter również spotyka się z respondentem, jednak zapisuje odpowiedzi na komputerze
CATI	<i>(Computer Assisted Telephone Interview)</i>	badanie realizowane przez ankieterów telefonicznie
CAWI	<i>(Computer Assisted Web Interview)</i>	ankieta internetowa, wypełniana samodzielnie przez respondenta
IDI	<i>(Individual In-Depth Interview)</i>	wywiad indywidualny, swobodny, pogłębiony prowadzony według przygotowanego wcześniej scenariusza, trwa zwykle 30 do 60 minut
FGI	<i>(Focus Group Interview)</i>	wywiad grupowy, prowadzony w grupie liczącej z reguły ok. 8–10 osób, służy zebraniu i porównaniu różnych punktów widzenia na ten sam temat

Źródło: opracowanie własne

Przy wyborze wykonawcy badania warto zwrócić uwagę na:

- metodologię – zamawiający powinien posiadać kompetencje pozwalające na ocenę jakości proponowanej metodologii, w razie potrzeby o pomoc w ocenie oferty można poprosić eksperta;
- cenę – powodem odrzucenia oferty może być zarówno zbyt wysoka, jak i podejrzenie niska cena; zbyt niska cena zwykle zapowiada późniejszą nierzetelność wykonawcy. Z tego względu zamawiający powinien być zorientowany w bieżących kosztach badań. W tym miejscu jeszcze raz zaapelujemy o to, by nie czynić tego kryterium wyłącznym czy nawet dominującym. Fakt, że często tak się dzieje, jest utartym zwyczajem, wynikającym z obawy przed ewentualnymi protestami i zmierzaniem się z merytorycznymi elementami oferty. Naprawdę, w tak wrażliwej

materii, jaką jest kupowanie wiedzy, oczekiwanie, że wyznacznikiem ma być najniższa cena wydaje się wręcz niebezpieczne;

- doświadczenie w realizacji podobnych projektów;
- referencje;
- skład zespołu – warto sprawdzić kto konkretnie będzie realizował zamawiane badanie i jakie doświadczenie wnoszą do zespołu te osoby.

4. Partycypacyjna strategia rozwoju usług krok po kroku

4.1. Wprowadzenie do tematu zarządzania publicznego, czyli podejmowania decyzji rozwojowych

4.1.1. Nasza strategia – zasady tworzenia użytecznego narzędzia interwencji publicznej

Uważny czytelnik naszej książki może mieć wrażenie, że powracamy w tym miejscu do wątków poruszanych w **rozdziale 1**. Tak faktycznie jest, ale tym razem skupimy się mniej na aksjologii (choć i o niej wspomnimy, ale nieco w innym kontekście), a bardziej na praktycznym wymiarze budowania strategii rozwoju usług i czynienia tego wspólnie z mieszkańcami.

Zacznijmy od tego, że przedsiębiorca za podstawowy cel swojego działania przyjmuje maksymalizowanie zysku. Aby sprostać wymaganiom rynku, każdy przedsiębiorca podejmuje mniej lub bardziej zaawansowane działania, które są zorganizowane, zaplanowane, celowe i perspektywiczne oraz które bazują na dogłębnej analizie rynku. Na tej podstawie przedsiębiorca tworzy możliwą do zastosowania odpowiedź w postaci oferty atrakcyjnych rynkowo dóbr i usług, a także stale buduje popyt, czyli zapotrzebowanie na te dobra i usługi, doprowadzając do wdrożenia pomysłów, innowacji, czy technologii, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby obecnych i potencjalnych klientów.

Skuteczne prowadzenie takiej aktywności możliwe jest dzięki wdrożeniu przemyślanej i trafnej strategii, czyli pomysłu na sukces, w postaci rozstrzygnięcia dylematów rozwojowych przedsiębiorstwa jako gracza na rynku. Taką grę charakteryzuje zmienność i niepewność, dlatego też dobra strategia to narzędzie umożliwiające przygotowanie odpowiedzi na pytania podsuwane przez stałą analizę rynku i oczekiwań klientów. Strategia rozwoju przedsiębiorstwa jest konstrukcją, w której ramach następuje zdefiniowanie i uporządkowanie ważności jego problemów rozwojowych. Stanowi rodzaj ugody rynkowej w odniesieniu do podstawowych wyzwań, dylematów i zadań rozwojowych.

Czy tak samo może postępować administracja publiczna? Administracja to przecież nie przedsiębiorstwo. Gdyby jednak zastanowić się nad tym, jaki cel przyświeca jej działalności oraz jakimi narzędziami powinien posługiwać się samorząd chcący sprawnie działać, możemy dojść do wniosku że ta analogia jest bardzo wyraźna. Podmioty, których aktywność oparta jest na gromadzeniu i rozdysponowywaniu środków publicznych również powinny działać w celu osiągnięcia zysku. Tak, administracja powinna też stawiać sobie za cel zysk. Jediną różnicą, jest to, że przedsiębiorca powinien działać w celu osiągnięcia zysku finansowego, zaś sfera publiczna **zysku ekonomicznego**.

Przedsiębiorca w swych analizach zderza dwie wartości finansowe: przychód operacyjny i koszt operacyjny, doprowadzając swoim działaniem do przewagi pierwszej kategorii nad drugą. Administracja zaś powinna się skupić na analizie innych wielkości – o charakterze ekonomicznym. Potrzebujemy dla potwierdzenia zasadności naszego działania analizy kosztów i korzyści, w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym, środowiskowym, prawnym, politycznym i każdym innym istotnym dla gwarantowania inteligentnego, zrównoważonego i włączającego rozwoju poszczególnych sfer życia człowieka – mieszkańca dzielnicy, miasta, gminy, powiatu czy województwa. Dbłość o stałą przewagę korzyści nad kosztami upoważnia administrację do dysponowania środkami publicznymi i nadaje jej prawo do ich wydatkowania na realizację działań i osiąganie celów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Analiza kosztów i korzyści prowadzonych aktywności oraz skutków interwencji publicznej powinna stać się fundamentem procesu podejmowania i wdrażania decyzji wszystkich poziomów administracji, a szczególnie administracji samorządowej, której skutki działania tak istotnie wpływają na poziom życia poszczególnych społeczności lokalnych czy regionalnych.

Decyzje powinny być oparte na przyjętej w tym celu strategii, czyli na podstawie rozstrzygnięć logicznych, przez co rozumie się podjęcie takich decyzji, które zapewnią ujęcie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zidentyfikowanymi problemami, założonymi celami oraz przyjętymi środkami realizacji. Ważne, aby uwzględnić takie związki przyczynowo skutkowe pomiędzy:

- prawidłowo zidentyfikowanymi, zdiagnozowanymi problemami i/lub potrzebami interwencji publicznej;
- postulowanymi i akceptowanymi przez społeczeństwo celami;
- wskazanymi sposobami ich osiągnięcia.

Tak rozumiana strategia jest narzędziem koordynacji decyzji publicznych (w każdym obszarze, o którym możemy pomyśleć, zarówno spraw społecznych, takich jak zdrowie, kultura czy sport; w zakresie gospodarczym, związanym z promocją gospodarczą, wsparciem inwestycji, rozwojem danego sektora gospodarki; a także w obszarze przestrzennym, dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, czy też działań związanych z urbanistyką) Oparta jest na rzetelnie wykonanej diagnozie zasobów i potencjałów oraz wyzwań przyszłości, która staje się podstawą wyznaczenia celów i wskazaniem metod ich osiągnięcia.

Strategia, jako dokument opisujący podjęte decyzje długookresowe (pozwalające na podejmowanie lub korygowanie decyzji operacyjnych) powinna stać się realnym narzędziem oddziaływania samorządu na zmiany w poszczególnych sferach aktywności mieszkańców.

Często jednak strategia staje się nieużytecznym dokumentem, trafiającym na półkę zamiast do głów i na biurka decydentów, uczestników i podmiotów planowanych zmian. Należy bezwzględnie zadbać, aby stała się kreatorem rzeczywistości i skutecznie wpływać na ograniczanie słabych

stron realizatora strategii oraz zagrożeń przed nim stojących, a przede wszystkim wzmacniać jego potencjał i wykorzystywać szanse przed nim stojące.

Dobra strategia powinna włączać, edukować i informować wszystkie zainteresowane strony, a przede wszystkim przygotowywać na zmiany, jakie dzięki jej wdrożeniu mają się dokonać. Dlatego też partycypacja wszystkich potencjalnych aktorów, zarówno w trakcie jej tworzenia, jak i późniejszego realizowania założeń, pozwala na zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia zaplanowanych celów, a przede wszystkim zapewnia ich trafność wobec relacji do prawdziwych potrzeb i problemów. Partycypacja pozwala również na ograniczenie negatywnego oddziaływania przeciwników podjętych decyzji. Partycypacja to zwiększenie akceptowalności, transparentności oraz wiarygodności podejmowanych decyzji. To narzędzie wyprowadzenia strategii z urzędu, pokoi i biurki urzędników. To możliwość uzyskania poparcia społecznego, bez którego nie można liczyć na skuteczne, trwałe wdrażanie jej założeń i dokonywanie zmian w przestrzeni, społeczeństwie czy gospodarce. Sam dokument, nawet z najbardziej słusznymi, sprawiedliwymi i mądrymi rozstrzygnięciami nie będzie miał wartości, a tym samym nie będzie użyteczny. Nawet rozwiązanie niedoskonałe, ale posiadające powszechne poparcie społeczne, ma wielokrotnie większe prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych w nim celów, niż to tworzone w zaciszu gabinetów.

Dobra strategia jest narzędziem aktywnym – kreującym zmiany i warunki działania, a nie reaktywnym instrumentem definiującym, jak w zmieniającym się otoczeniu będziemy próbować „przetrwać”.

Dobra i skuteczna strategia powstaje wówczas, gdy administracja „czuje i myśli, jak przedsiębiorca”, czyli jest przedsiębiorczą! Gdy waży koszty i korzyści interwencji publicznej; gdy eliminuje straty i nie przedkłada fasadowych rozwiązań nad zmierzanie się z realnymi problemami rynkowymi i potrzebami społecznymi; gdy mieszkańcy danego obszaru mają prawo i możliwość skutecznego artykułowania swoich potrzeb, ograniczania nietrafności decyzji i motywowania do sukcesu – tak jak robi to rynek, nagradzając przedsiębiorstwo za trafne decyzje i surowo karząc za bluff, głupotę czy oszustwo. Administracja samorządowa powinna zabiegać o partnerów swoich decyzji i inwestować w rozwój uczestników tego procesu, nawet wówczas, gdy te strony i uczestnicy mają inny punkt widzenia. Odmienność spojrzenia i różnorodność myśli to gwarancja bezpieczeństwa i samoregulacji decyzji publicznej. W długim okresie wszyscy mogą na tym wygrać, nawet jeśli w tymczasowo realizujący strategię bywają sfrustrowani, że nie wszystkie „wspaniałe” pomysły uzyskują pełną akceptację poszczególnych interesariuszy.

Co to znaczy, że administracja powinna być przedsiębiorczą? Co zagwarantuje, że strategie będą skuteczne? Administracja samorządowa powinna być władzą szczególną. Przede wszystkim aktywizującą, czyli taką, która steruje aktywnością i potencjałem rozwojowym, a nie próbuje wyřęcać. Powinna oddawać władzę w ręce społeczeństwa, motywując do działania, a nie obsługując – powinna promować zmiany wymuszane przez rynek.

Wskazane jest, by wzmacniała, a wręcz forsowała konkurencję w systemie świadczeń publicznych. Konkurencja to budowanie jakości, weryfikowanie standardów, możliwość stałego komunikowania się odbiorcy z dostawcą usług i dóbr publicznych. Przedsiębiorczy samorząd to władza kierująca się poczuciem misji, która odrzuca logikę organizacji jedynie ograniczonej przepisami. To władza zorientowana na wyniki, gdzie finansuje się i nagradza rezultaty zamiast starań. A przede wszystkim – to władza kierująca się interesem klienta, zaspokajająca jego potrzeby, a nie zakusy biurokracji. Przyświecać jej powinna zasada: „ograniczaj straty, raczej zarabiaj niż wydawaj” – strategia będzie trafna i skuteczna, jeśli oprzemy ją na logice zapobiegania, a nie leczenia. Realizujący ją samorząd będzie maksymalnie zdecentralizowany, odejdzie od struktury hierarchicznej w stronę współudziału i pracy zespołowej.

4.1.2. Mapa drogowa, czyli identyfikacja etapów konstruowania i wdrażania strategii

Zacznijmy od pewnej analogii. Skąd twórca śrubokręta lub młotka wiedział, jak je zaprojektować? Co zdecydowało, że te narzędzia mają taki, a nie inny kształt i cechy? Jak to się dzieje, że forma narzędzia jest modyfikowana, ale nadal skutecznie służy jednemu celowi: wkręceniu i wykręceniu śruby, czy wbiciu gwoźdźcia? Jeśli innowacje nie uzyskują akceptacji klienta, nie utrzymują się na rynku, bo nikt ich nie kupi.

Twórcy śrubokręta i młotka oparli swoje decyzje na analizie doświadczeń, użyteczności oraz możliwości wykorzystania przedłożonych przez nich propozycji. Dobra strategia to śrubokręt, który sprawnie wkręca wkręty i młotek, który przybija gwoździe. Nie taki, który się wygina, łamie i niszczy gwoździe lub wkręty, a nawet rani operatora narzędzia.

Konstruowanie adekwatnej i skutecznej strategii wymaga od początku pełnej logiki interwencji, niefałszowania rzeczywistości i nieograniczania analizy, ignorowania z pozoru mało istotnych faktów. Strategia wymaga otwartości i odwagi jej twórców i realizatorów.

Strategia powinna składać się z kilku podstawowych elementów:

- **diagnozy obszaru, dla którego przygotowujemy strategię** (sama diagnoza powinna być załącznikiem do opracowania), czyli określenia, co może determinować działania;
- **identyfikacji problemów i celów oraz identyfikacji i analizy ryzyka**, czyli zdefiniowania przyczyn interwencji, jej rozstrzygnięć i warunków zewnętrznych gwarantujących sukces;
- **systemu miar** (bazy mierników produktu, rezultatu i oddziaływania), w tym miary typu: KPI (*Key Performance Indicators*), czyli miary sprawności działania podejmowanego w procesie wdrażania strategii;
- **matrycy logicznej** (łączącej cele, działania i miary z zasobami niezbędnymi do osiągnięcia przyjętych założeń, w tym określającej warunki brzegowe – założenia gwarantujące sukces

strategii), technicznego narzędzia, które uporządkuje nasze myślenie i pozwoli na koordynację wdrażania strategii;

- **harmonogramu czasowego oraz orientacyjnej mapy finansowej** ze wskazaniem źródeł i metod finansowania strategii, które pozwolą na zweryfikowanie realności finansowej i czasowej przyjętych założeń;
- **opisu systemu instytucjonalnego**, w tym ról i zakresu odpowiedzialności wszystkich uczestników procesu wdrażania strategii, co pozwoli na przydzielenie ról i zweryfikowanie kompetencji realizacyjnych;
- **założeń procedur systemu monitorowania, ewaluacji i kontroli wdrażania strategii**, czyli wytycznych i założeń gwarantujących spójne podejście wszystkich uczestników do procesu wdrażania strategii.

Konstruowanie strategii wymaga wykonania ściśle określonych czynności i zagwarantowania kolejności ich uruchamiania. Spróbujmy prześledzić krok po kroku, jak to powinno wyglądać. Warto pamiętać, że o przygotowaniach do podjęcia tych kroków pisaliśmy w rozdziale poprzednim.

I KROK – Identyfikacja obszaru analizy i diagnoza („Otwórz oczy, rozglądnij się!”)

Ten krok wymaga zweryfikowania, czy świat przez nas widziany jest rzeczywisty, czy też nacechowany jest naszymi wyobrażeniami, odczuciami, stereotypowym postrzeganiem zjawisk, a może wręcz opiera się na fałszywej ocenie poszczególnych elementów i uczestników. Proces ten wymaga rzetelnej diagnozy identyfikującej wszystkie cechy otoczenia z obszaru istotnego z punktu widzenia skutków podejmowanych przez nas decyzji. To etap określenia potrzeb i problemów, które wymuszają interwencję publiczną. To diagnoza, nie tylko tego, co tu i teraz, ale przede wszystkim tego, co w punkcie, do którego chcielibyśmy się zbliżyć.

Przykładowo, jeśli podejmujemy decyzję w obszarze oświaty czy rynku pracy, skutki naszych decyzji odczuwalne będą za kilka, a nawet kilkanaście lat. W tym przypadku budowanie interwencji adekwatnej do bieżących potrzeb będzie całkowicie nietrafne, bo obecna rzeczywistość nie jest planowaniem! Musimy budować rozwiązania adekwatne do problemów, z którymi odbiorcy będą mieli do czynienia w czasie, w którym będą wchodzić na rynek pracy czy podejmować naukę na danym poziomie edukacji.

II KROK – Analiza potencjałów i zasobów („Spójrz na siebie i oceń, na co cię stać!”)

Potencjał i zasoby które posiadamy, ich jakość, użyteczność, adekwatność do potrzeb wyznacza poziom realizowalności tego, na co się zdecydujemy. Bez twardej i rzetelnej oceny tego, co posia-

damy, krytycznej oceny tego, kim jesteśmy i co znaczymy w zakresie możliwości podejmowania działań, osiągnięcie sukcesu nie będzie możliwe, a najwyżej mało prawdopodobne. Taka ocena pozwoli na podjęcie określenie zasobów, by możliwe było realizowanie planowanych działań.

Poddajemy tu ocenie nasze zasoby rzeczowe (budynki, urządzenie, systemy sieciowe itp.), finansowe (środki pieniężne, należności i zobowiązania itd.), ludzkie (jakość i liczebność kadr, cechy beneficjentów i interesariuszy itd.) oraz formalno-prawne (własności, prawa, ograniczenia itd.). Oceniamy możliwość dokonania zmian, zwiększenia lub zmniejszenia naszych możliwości działania w okresie planowania naszej strategii. Zwracamy uwagę na zmienność otoczenia, które może doprowadzić do tego, że obecna dyspozycyjność jakiegoś zasobu lub osób może zostać z przyczyn zewnętrznych ograniczona. Jednak należy pamiętać, że nasze deficyty mogą w wyniku zmian prawnych, technologicznych czy organizacyjnych zostać zniwelowane i coś co dziś jest niewykonalne, będzie dostępne w dającej się przewidzieć przyszłości.

III KROK – Analiza interesariuszy („Rozejrzyj się i oceń, kto jest z Tobą, a kto przeciw Tobie!”)

Ten krok wymaga analizy potencjałów wszystkich uczestników rynku, którzy jako interesariusze, w sposób bezpośredni lub pośredni, mogą wpływać na podejmowane przez administrację działania i skalę ich skutków. Jedni doprowadzą do zwiększenia naszych możliwości, inni mogą skutecznie ograniczyć nasze aktywności. Jedni i drudzy są nam potrzebni, a wiedza, kto jest kim, chroni przed niepożądanymi konsekwencjami. Akceptujący i wspierający interesariusze mogą radykalnie obniżyć koszty i zakres koniecznej interwencji publicznej. Przeciwnicy mogą słusznie i skutecznie ograniczyć naszą aktywność, która może mieć naturalnie tendencje do wyrastania ponad realne potrzeby i wystarczające wymiary, zarówno jeśli chodzi o skalę, jak i koszty).

Władza ma istotną wadę wynikającą z jej „atrakcyjności” – pokusa jej sprawowania i rozszerzania może niestety wzrastać bez ograniczeń, jeśli nie istnieją skuteczne mechanizmy samoograniczania. Zbyt „puszysta” władza degeneruje się oraz na tendencję do ograniczania aktywności innych uczestników rynku. Zakres oddziaływania władzy musi być dostosowana do potrzeb elektoratu, zaś jej nadmiar ma negatywny wpływ na rozwój niż jej niedosyt. Dlatego, by w procesie konstruowania strategii wyznaczyć mechanizmy regulacji zakresu władzy publicznej, należy włączać do jej tworzenia nie tylko zwolenników, ale i tych interesariuszy, których punkt widzenia, oczekiwania lub potocznie mówiąc: interesy są odmienne od interesów władzy. Włączanie wszystkich podmiotów do działania jest tu najbardziej właściwe, nawet jeśli część z nich nie umie albo nie chce pomóc, a w skrajnym przypadku będzie działać przeciwko rządzącym. Jednak ich obecność pozwoli monitorować wszystkie aktywności lub zaniechania w procesie projektowania i wdrażania decyzji publicznej.

Jak to zrobiliśmy?

Dobłą metodą służącą temu, żeby dobrze zidentyfikować interesariuszy i zacząć z nimi pracować jest przeprowadzenie warsztatów partycypacyjnych. Zastosowaliśmy je w ramach projektu „Od diagnozy do strategii” i wiemy już, że jest to droga od gorzkich żalów do efektu „wow!”.

Strategie, rozumiane jako szerokie wizje wyznaczające pewien ogólny kierunek działania danej społeczności, organizacji lub instytucji, formułowane w postaci zbioru celów rozpisanych na zadania, programy i harmonogramy, bywają tworzone przez różne gremia. Autorami strategii mogą być urzędnicy, eksperci w danej dziedzinie, czy też organizacje pozarządowe działające w danym obszarze. Stosunkowo najrzadziej do udziału w tworzeniu strategii zaprasza się bezpośrednich zainteresowanych, czyli członków danej społeczności.

Jak już wspomnieliśmy, podstawowym założeniem naszego projektu było partycypacyjne przygotowanie założeń strategicznych rozwoju usług w wybranych, istotnych społecznie obszarach w dzielnicach Warszawy i podwarszawskich gminach. Do pracy nad stworzeniem zarysu podstawowych założeń strategicznych prócz przedstawicieli samorządu i związanych z nim instytucji zaproszono wszystkich zainteresowanych członków społeczności lokalnych oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Przy tworzeniu strategii wykorzystano formułę warsztatów o charakterze strategicznym, interpretacyjnym i konsultacyjnym. W toku prac metoda warsztatowa okazała się strzałem w dziesiątkę.

Cechy charakterystyczne metody warsztatowej

Warsztat to forma pracy grupowej, w której stawia się na bezpośrednią komunikację i interakcje między uczestnikami. Wykorzystuje potencjał jednostki oraz siłę grupy, stwarza okazję do wymiany doświadczeń i zdobywania nowych informacji. Angażuje uczestników do realizacji postawionej przed nimi zadania. Uczestnicy warsztatów są zachęceni do aktywnego i samodzielnego poszukiwania rozwiązań.

Z punktu widzenia skuteczności tego narzędzia istotną rolę do odegrania mają moderatorzy prowadzący warsztat. Są oni odpowiedzialni za program oraz prowadzenie spotkania w taki sposób, by stworzyć uczestnikom bezpieczną przestrzeń do współpracy w realizacji wspólnego celu. Odpowiadają za dobór metod i narzędzi, które stymulują aktywność i kreatywność uczestników. Do nich należy także zbieranie ustaleń wypracowanych w procesie, podsumowywanie wypracowanych koncepcji oraz sporządzanie sprawozdań z działań.

Dlaczego warto pracować metodą warsztatową?

Praca warsztatowa wymaga zaangażowania czasu i energii oraz starannego zaplanowania i organizacji pracy. Jest jednak warta włożonego wysiłku. Zalety stosowania metody warsz-

tatowej doskonale widać było w toku wypracowywania strategii rozwoju usług kulturalnych w dzielnicach Warszawy i gminach ościennych.

„Ja się chciałam poskarżyć” – spotkania pierwsze, czyli zaangażowani wizjonerzy

Punktem wyjścia do pracy warsztatowej jest zawiązanie się grupy, wyjaśnienie celu wspólnej pracy oraz uzgodnienie zasad współdziałania. Początki często bywają trudne, bo ludzie nie mają jasności, czego się od nich oczekuje.

Przykładem tych trudności może być poniższa wypowiedź Pani N. w ramach przedstawienia się uczestników grupy:

„Bardzo się cieszę, że odbywają się takie warsztaty i że uczestniczy w nich pan burmistrz i naczelnik Wydziału Kultury. Przyszłam tutaj, bo ja się chciałam poskarżyć. Jako grupa seniorów aktywnie uczestniczymy w życiu kulturalnym dzielnicy, ale wszędzie jesteśmy dyskryminowani. Znowu zabrakło pieniędzy na zajęcia «Fitness dla seniorów», to skandal! Polityka kulturalna gminy nie istnieje”.

Uczestnicy spotkań często przychodzili na nie z założeniem, że zrecenzują dotychczasowe działania urzędników i instytucji. Tymczasem już na początku warsztatu okazywało się, że sami mają generować pomysły i propozycje, które będą kształtować wspólną przyszłość w tym obszarze. Udział w warsztacie stwarzał szansę, by osobiście sprawdzić, czym jest partycypacyjna praca nad strategią. W toku spotkania uczestnicy dowiadawali się, na czym polega ich twórcza rola. Moderatorzy podkreślali, że nie chodzi o proste recenzowanie propozycji wysuwanych przez przedstawicieli urzędu i instytucji, ale o wspólne wypracowanie satysfakcjonującego programu: warsztat to nie forum zgłaszania żalów do burmistrza i szefa domu kultury, to forum wspólnego z burmistrzem i szefem domu kultury myślenia o tym, jakie powinny być dzielnicowe cele w obszarze kultury i jak można je realizować, by zaspokoić potrzeby mieszkańców.

Po pierwszym zaskoczeniu, większość osób z radością odkrywała moc swojego wpływu na rzeczywistość i z pozycji zdystansowanego krytyka gładko wchodziła w rolę zaangażowanego wizjonera.

Zmianę tę widać w kolejnej wypowiedzi Pani N. z dalszej części spotkania:

„Myślę, że w wizji rozwoju usług kulturalnych naszej dzielnicy powinniśmy koniecznie uwzględnić dbałość o zaspokajanie potrzeb kulturalnych wszystkich grup mieszkańców, bez dyskryminowania żadnej z grup, np. ze względu na wiek czy niepełnosprawność. Oczywiście w tym celu warto byłoby dobrze poznać te potrzeby. Proponuję wizję, w której w naszej dzielnicy kultura rozumiana jest jako inspiracja i zaspokajanie zdiagnozowanych potrzeb”.

Co ważne, swoją wiedzę z warsztatów uczestnicy wynoszą na zewnątrz i przekazują dalej – rodzinie, znajomym, współpracownikom. Doświadczenia z budowy strategii rozwoju kultury

w dzielnicach Warszawy i gminach ościennych wskazują, że na każde kolejne spotkanie warsztatowe ludzie przychodzili lepiej przygotowani. Do procesu często dołączały nowe osoby, miały one jednak coraz lepszą wiedzę na temat celów warsztatu oraz roli jego uczestników. Osoby zaś, które tej wiedzy nie miały, były szybko edukowane przez pozostałych uczestników spotkania.

„To my mamy kino?!” – spotkania kolejne, czyli kreatywni odkrywcy

Kolejne spotkania warsztatowe rozpoczynały się od przedstawienia ustaleń wypracowanych na wcześniejszych spotkaniach. Prezentacje te były często punktem wyjścia do burzliwych dyskusji, co z kolei ilustruje dobrze wypowiedź Pana J.:

„Chciałem zaprotestować przeciwko stwierdzeniu mojego przedmówcy, że w naszej dzielnicy szwankuje polityka informacyjna. Komunikaty na temat imprez są dostępne na stronie urzędu oraz w prasie lokalnej, a w jednej z gazet mamy nawet stałe kalendarium wydarzeń kulturalnych. Nie zgadzam się z tym, co tu Państwo mówicie o braku informacji na temat oferty domu kultury. Nie rozumiem też, jak możecie nie wiedzieć, że w naszej dzielnicy działa minimuzeum tradycji lokalnej. Przecież wszyscy to wiedzą!”

Zadaniem moderatorów jest takie prowadzenie debaty, które pozwoli w bezpieczny i twórczy sposób wykorzystać różnorodność poglądów, wiedzy i doświadczeń wnoszonych przez uczestników spotkania. Warsztaty są szansą na spotkanie ludzi z różnych środowisk, grup społecznych, osób w różnym wieku i o różnej sytuacji rodzinnej. Na warsztatach uczestnicy uczą się siebie i swoich potrzeb. Dostrzegają różne, często niewidoczne na co dzień grupy mieszkańców. Poznają nowe zakątki i placówki w swojej dzielnicy.

Na spotkaniu w omawianej dzielnicy mieszkańcy z zaskoczeniem odkryli, że w ich okolicy działa powszechnie dostępne kino studyjne. Organizatorzy działań kulturalnych odkryli natomiast ze zdziwieniem, że wiedza o kinie nie dotarła do wielu mieszkańców. Wskazuje na to wypowiedź Pana J. po wysłuchaniu wypowiedzi pozostałych uczestników:

„Cóż, jeśli naprawdę nie wiedzieliście Państwo o istnieniu kina, to może rzeczywiście informacje na temat oferty kulturalnej nie docierają tam, gdzie są potrzebne. To może zastanówmy się razem, w jaki sposób trafiać z informacją do osób, które nie korzystają z internetu...”

Techniki pracy warsztatowej uruchamiają w ludziach kreatywne myślenie. Co więcej, dzięki synergii, jaka wytwarza się w pracy grupowej na warsztatach, tworzy się wartość dodana. Wspólnie można osiągnąć bardziej twórcze rezultaty, wygenerować innowacyjne rozwiązania. Na jednym z warsztatów uczestnicy w toku tzw. burzy mózgów wygenerowali ponad czterdzieści innowacyjnych pomysłów działań kulturalnych, w tym tak nieoczywiste jak: bajkowa ławeczka (na której siaduje osoba czytająca przechodniom bajki) czy międzynosiedlowy cykliczny turniej

rzutu jajem na odległość. Na innym warsztacie uczestnicy przedstawili blisko sześćdziesiąt propozycji, w tym koncerty przystankowe, w ramach których na wskazanych przystankach autobusowych specjalnie zatrudniona orkiestra miałaby dać minikoncert muzyki poważnej.

„Wow, o to nam chodziło” – spotkanie ostatnie, czyli usatysfakcjonowani ojcowie (i matki) strategii

Na warsztatach zamykających proces uczestnicy pracują nad ostatecznym kształtem założeń do strategii. Przyglądają się wypracowanym do tej pory ustaleniom, w miarę potrzeby wprowadzają zmiany lub uzupełnienia. Co ważne, na tym etapie wyraźnie widać, że uczestnicy czują się autorami stworzonego materiału. Udział w warsztatach buduje głębokie zaangażowanie w proces i odpowiedzialność za jego przebieg i rezultat. Ludzie wychodzą z warsztatu, czując się twórcami wytworzonych treści. Dzieje się tak, nawet jeśli ostateczny rezultat ustaleń daleko odbiega od ich wstępnych pomysłów.

Najbardziej satysfakcjonujące dla moderatora jest otrzymanie od uczestników spotkania pełnego satysfakcji komentarza do slajdu prezentującego ostateczną wersję wizji:

„Wow, to jest świetne! Dokładnie o to nam chodziło!”

Długofalowe efekty udziału w warsztatach

Praca warsztatowa przynosi wiele korzyści. Zyski mają zarówno wymiar indywidualny: uczestnicy zdobywają nową wiedzę, doświadczenia i umiejętności – jak i ogólnospołeczny: zwiększa się zaangażowanie obywatelskie uczestników spotkań.

Mieszkańcy, którzy uczestniczyli we wspólnej pracy warsztatowej, dającej im możliwość podejmowania decyzji mogących wpływać na otaczającą rzeczywistość, nabywają poczucia większej sprawczości. Mają też większą gotowość do angażowania się w dalsze działania prospołeczne. Warsztaty są także szansą na integrację – przedstawiciele urzędów i instytucji współpracują z mieszkańcami na zasadach partnerstwa, co sprawia, że zaczynają lepiej rozumieć wzajemnie swoje perspektywy widzenia rzeczywistości. Praca ramię w ramię w jednej grupie sprawia, że zaczyna ich łączyć wspólna wizja i wspólny cel. Nabierają też gotowości do współpracy przy wdrażaniu wskazanych celów w życie.

Więzi i znajomości nawiązane w toku warsztatu procentują w dalszych działaniach obywatelskich i prospołecznych. Na warsztatach prowadzonych w toku projektu nawiązywały się koalicje „ponad podziałami”, których celem było zadbanie o kontynuowanie prac nad strategią lub wdrażanie jej w życie. Taki efekt nie byłby raczej możliwy w przypadku wykorzystania narzędzi pracy innego typu, choćby tworzenia strategii przez ekspertów i konsultowania ich następnie w trybie on-line.

[oprac. Anna Cybulko]

IV KROK – Identyfikacja misji i wizji („Zdefiniuj swoją rolę i określ, dokąd zmierzasz!”)

Na tym etapie administracja samorządowa (wszyscy uczestnicy dostarczania dóbr i usług publicznych) dokonuje samookreślenia ról, jakie pełni – czyli definiuje swoją misję. Zadaje sobie pytanie o wartości, jakimi się kieruje oraz określa, czy to, czym się obecnie zajmuje, jest tym, czym rzeczywiście powinna się zajmować. Jeśli poziom życia społeczeństwa na danym obszarze jest niezadowolający lub przyszłość nie jest widziana pozytywnie, wówczas należy zweryfikować, czy nie wyłączyliśmy ze swojego działania kogoś z obszarów pożądaných aktywności, zaś skutecznie podjęliśmy te, które nie doprowadzą do zmian postulowanych przez społeczeństwo.

Jeśli sprecyzujemy, kim jesteśmy oraz jakie wartości (pieniądze, rozwój itp.) uznajemy za priorytety, zadajmy pytanie, dokąd zmierzymy, poszukując wizji swojej aktywności. Dobra wizja to nasze wyobrażenie przyszłego stanu otoczenia, w którym będziemy działać. Wizja to wyraz naszych intencji, obraz tego, gdzie mamy się znaleźć za kilka lat – determinuje ona dzisiejsze decyzje i rozstrzygnięcia rozwojowe.

Przykładem wizji może być uznanie, że chcemy, aby młodzież, wobec której dziś dokonujemy realizacji założeń strategii, była samodzielna i nieroszczeniowa. Determinuje to wszystkie działania podejmowane przez nas na każdym etapie wdrażania zaplanowanych rozwiązań, zaś jej samej zapewni możliwość osiągnięcia sukcesu m.in. na niwie zawodowej.

Bez wizji wszystkie rozstrzygnięcia mają charakter operacyjny i reaktywny, jej brak doprowadza do utraty ważnej cechy strategii, jaką jest proaktywność, możliwość wyprzedzania zdarzeń i umiejętność sprawnego na nie reagowania.

V KROK – Mapowanie problemów i celów („Zdiagnozuj, co wymusza zmianę i jaki stan jest przez nas pożądaný!”)

Trafna identyfikacja problemów (zjawisk negatywnych, niepożądanych realnie istniejących i istotnych w naszym życiu) pozwala na przygotowanie adekwatnej odpowiedzi w postaci wyznaczonych celów.

W praktyce musimy doprowadzić do przejścia z niepożądanego stanu bieżącego do pożądanego i osiągalnego stanu przyszłego, który byłby mierzalny, a przede wszystkim określony w czasie. Prawidłowo zaprojektowany cel ma mierzalne cechy, czyli można określić mechanizm oceniania efektywności (czy robimy to właściwie?) i skuteczność (czy robimy to, co trzeba, by go osiągnąć?). Mamy nie tylko robić to, co trzeba, ale też mamy robić to skutecznie!

Przykładem dobrze sformułowanego celu produktowego może być **do roku 2016 ograniczenie o Y% liczby dzieci w wieku 12–15 lat z gminy X sięgających po dopalacze**. Cel jest precyzyjny (wiemy, co chcemy zrobić), mierzalny (wiemy, jaka wartość zostanie osiągnięta), dodatkowo został

Stare Miasto 02

linia kierunek
route destination

odjazd za
departure in

linia	kierunek	odjazd za
100	Stare Miasto	10:00
101	Stare Miasto	10:05
102	Stare Miasto	10:10
103	Stare Miasto	10:15
104	Stare Miasto	10:20
105	Stare Miasto	10:25
106	Stare Miasto	10:30
107	Stare Miasto	10:35
108	Stare Miasto	10:40
109	Stare Miasto	10:45
110	Stare Miasto	10:50
111	Stare Miasto	10:55
112	Stare Miasto	11:00
113	Stare Miasto	11:05
114	Stare Miasto	11:10
115	Stare Miasto	11:15
116	Stare Miasto	11:20
117	Stare Miasto	11:25
118	Stare Miasto	11:30
119	Stare Miasto	11:35
120	Stare Miasto	11:40
121	Stare Miasto	11:45
122	Stare Miasto	11:50
123	Stare Miasto	11:55
124	Stare Miasto	12:00
125	Stare Miasto	12:05
126	Stare Miasto	12:10
127	Stare Miasto	12:15
128	Stare Miasto	12:20
129	Stare Miasto	12:25
130	Stare Miasto	12:30
131	Stare Miasto	12:35
132	Stare Miasto	12:40
133	Stare Miasto	12:45
134	Stare Miasto	12:50
135	Stare Miasto	12:55
136	Stare Miasto	13:00
137	Stare Miasto	13:05
138	Stare Miasto	13:10
139	Stare Miasto	13:15
140	Stare Miasto	13:20
141	Stare Miasto	13:25
142	Stare Miasto	13:30
143	Stare Miasto	13:35
144	Stare Miasto	13:40
145	Stare Miasto	13:45
146	Stare Miasto	13:50
147	Stare Miasto	13:55
148	Stare Miasto	14:00
149	Stare Miasto	14:05
150	Stare Miasto	14:10
151	Stare Miasto	14:15
152	Stare Miasto	14:20
153	Stare Miasto	14:25
154	Stare Miasto	14:30
155	Stare Miasto	14:35
156	Stare Miasto	14:40
157	Stare Miasto	14:45
158	Stare Miasto	14:50
159	Stare Miasto	14:55
160	Stare Miasto	15:00
161	Stare Miasto	15:05
162	Stare Miasto	15:10
163	Stare Miasto	15:15
164	Stare Miasto	15:20
165	Stare Miasto	15:25
166	Stare Miasto	15:30
167	Stare Miasto	15:35
168	Stare Miasto	15:40
169	Stare Miasto	15:45
170	Stare Miasto	15:50
171	Stare Miasto	15:55
172	Stare Miasto	16:00
173	Stare Miasto	16:05
174	Stare Miasto	16:10
175	Stare Miasto	16:15
176	Stare Miasto	16:20
177	Stare Miasto	16:25
178	Stare Miasto	16:30
179	Stare Miasto	16:35
180	Stare Miasto	16:40
181	Stare Miasto	16:45
182	Stare Miasto	16:50
183	Stare Miasto	16:55
184	Stare Miasto	17:00
185	Stare Miasto	17:05
186	Stare Miasto	17:10
187	Stare Miasto	17:15
188	Stare Miasto	17:20
189	Stare Miasto	17:25
190	Stare Miasto	17:30
191	Stare Miasto	17:35
192	Stare Miasto	17:40
193	Stare Miasto	17:45
194	Stare Miasto	17:50
195	Stare Miasto	17:55
196	Stare Miasto	18:00
197	Stare Miasto	18:05
198	Stare Miasto	18:10
199	Stare Miasto	18:15
200	Stare Miasto	18:20





określony w czasie, a co najważniejsze, określony jest realny problem i cel jest na niego odpowiedzią. Problemem wymuszającym nasze działanie jest sięganie po dopalacze przez osoby niepełnoletnie. Przykładem prawidłowo sformułowanego celu rezultatu powiązanego z powyższym celem produktu może być: **do roku 2016 zmniejszyć o Y% liczbę dzieci w wieku 12–15 lat z gminy X hospitalizowanych z powodu nadużycia dopalaczy.**

Mierzenie jest gwarancją potwierdzenia, że podejmowane przez nas działania ujęte w strategii doprowadzą do osiągnięcia założonych celów. Kierujemy się tu zasadami:

- Wszystko co da się zmierzyć, da się zrobić.
- Jeśli nie mierzymy wyników, nie możemy odróżnić sukcesu od porażki.
- Jeśli nie dostrzegamy sukcesu, nie potrafimy go wynagrodzić.
- Jeśli nie nagradzamy sukcesu, prawdopodobnie nagradzamy porażkę.
- Jeśli nie dostrzegamy sukcesu, nie możemy z niego wyciągnąć wniosków.
- Jeśli nie umiemy rozpoznać porażki, nie możemy uniknąć podobnej porażki w przyszłości.
- Jeśli potrafimy wykazać się wynikami, możemy uzyskać poparcie społeczne.

...a bez poparcia społecznego nie mamy szans, aby strategia została zaakceptowana i skutecznie wdrożona!

VI KROK – Projektowanie systemu wdrożenia, uruchamianie strategii („Weź się do roboty i zrób co zaplanowałeś!”)

Większość porażek we wdrażaniu strategii wynika z braku konsekwencji. Mówimy i opisujemy, co chcielibyśmy zrobić, ale często z tych słów nic nie wynika, ponieważ nie potrafimy przełożyć naszych planów i przyjętych założeń na praktykę realizacji działań i osiągnięcia założonych celów. Strategia musi być wdrożona, a jej wdrożenie należy przygotować.

Narzędziem, które pomoże nam dokonać operacjonalizacji i zrealizować strategię może być Zbilansowana Karta Wyników, czyli metoda przeniesienia celów strategicznych na mierzalne cele operacyjne i warunki brzegowe gwarantujące sukces, które trzeba zidentyfikować we wszystkich istotnych obszarach naszej aktywności.

Pamiętajmy, że strategia nie jest samospełniającą się przepowiednią, ale wytyczną do ciężkiej pracy, która wymaga konsekwencji, elastyczności i unikania roszczeniowości. Wszystko, co gwarantuje sukces, musi być przez nas zdefiniowane na początku, abyśmy skutecznie wdrażając przyjęte założenia, kierowali się ku celowi, zdejmując kolejne bariery oddalające nas dziś od stanu docelowego. Pamiętajmy również, że ludzka aktywność ma cechy niepewności. Organizacje tworzone są przez ludzi, a cechą człowieka jest jego nieprzewidywalność. Z tą nieprzewidywalnością wiąże się także niepewność zdarzeń, którą nie da się zarządzać. Suma niepewności ludzi tworzących organizację definiuje niepewność samej organizacji. Jeśli jednak określimy prawdopodobieństwo

wystąpienia danej niepewności oraz skutek jej zaistnienia, wówczas możemy zdefiniować ryzyko. Ryzykiem da się zarządzać!

Ryzyko może mieć cechy pozytywne i negatywne. Negatywne ryzyko (zagrożenie) trzeba ograniczać co do prawdopodobieństwa i skutku. Pozytywne (szansę) będziemy chcieli wzmacniać, aby jego prawdopodobieństwo i skutek było jak najwyższe. Dlatego też, na potrzeby strategii należy dokonać identyfikacji i analizy ryzyka, a przede wszystkim określić zasady i reguły postępowania w przypadku jego zaistnienia. Istotna jest jednak ekonomiczna zasada, że za wszystko trzeba zapłacić. Dlatego też, budując swoją reakcję na ryzyko, trzeba pamiętać, aby koszty reakcji uwzględnić w wycenie zasobów. Takie, które są niezbędne do osiągnięcia wyników konstruowanej i wdrażanej strategii. Nie sztuką jest zidentyfikować ryzyko, wartością jest nad nim zapanować, a tym samym ponieść niezbędne koszty organizacyjne, rzeczowe, finansowe, a czasami i ludzkie (zapewnienie odpowiedniej jakości kadr), aby strategia mogła być zrealizowana.

VII KROK – System monitoringu i ewaluacji („Weryfikuj, oceniał, dostosowuj, zmieniaj!”)

Nasze działania podejmowane w celu realizacji strategii powinny być stale monitorowane, by móc zweryfikować ich skuteczność i efektywność. Realizacja strategii nie jest celem samym w sobie, więc jeśli przyjęta strategia w zmieniającym się otoczeniu nie przynosi zakładanych rezultatów, trzeba ją dostosować, reagując na zmiany, ale też wykorzystując możliwości i pojawiające się szanse. Monitoring wymaga gromadzenia i analizowania informacji, lecz nie sztuką jest wiedzieć wszystko, ważne jest bowiem to, co jest istotne do podjęcia decyzji. Dlatego też istotne jest (o czym pisaliśmy już wcześniej) nie gromadzenie, a selekcjonowanie informacji. Selekcja i ocena (ewaluacja) pozwala nam podejmować decyzje, które doprowadzą do poprawy skuteczności prowadzonych działań, a tym samym skuteczności założonej strategii.

System monitorowania i ewaluacji powinien być w strategii zaprojektowany i szczegółowo opisany. Nie możemy doprowadzić do sytuacji przypadkowego zbierania i analizowania informacji, lecz musimy robić to w sposób konsekwentny i założyć konieczność sprawozdawania wyników aktywności wszystkich uczestników realizacji strategii, aby w porę korygować błędy i wprowadzać udoskonalenia.

VIII KROK – System kontroli i modyfikacji wdrożenia („Kontroluj, wyciągaj wnioski i udoskonalaj!”)

Warto kontrolować proces realizacji strategii, jednak nie w celu szukania winnych zaistniałej porażki, lecz by ustalić cechy prawidłowego działania i skuteczności interwencji.

Często zdarza się, że odniesienie porażki powoduje rozważania, co było jej przyczyną. W przypadku sukcesu sytuacja jest inna: zakłada się, że jest sukces jest naturalny i nie wymaga refleksji. Jest to błąd w rozumowaniu i działaniu. Aby go nie powielać, gdy osiągniemy sukces, należy ustalić, co było jego przyczyną – umożliwi to powtórzenie sukcesu w przyszłości. W działaniu

skupiamy się więc na sukcesach, a nie na porażkach, oczywiście nie ignorując ich i wciąż starając się ich unikać. Pamiętajmy, że w aktywność ludzką wpisane są błędy i niedoskonałości.

4.2. Techniki gromadzenia i analizy informacji, czyli tego, co warunkuje nasze decyzje

4.2.1. Metodyka analizy interesariuszy, czyli co, kto, dlaczego i w jaki sposób może wspomagać lub ograniczać nasze działania.

Interesariuszem jest każdy bezpośrednio lub pośrednio zainteresowany wynikiem naszego działania lub jego zaniechaniem. Interesariuszy należy identyfikować i analizować ich zachowania w kontekście potencjalnego oddziaływania na nasze dalsze decyzje ujęte w strategii. Proponowana przez nas analiza interesariuszy powinna przebiegać w 7 etapach:

Etap pierwszy obejmuje identyfikację interesariuszy oraz ich cech. To etap, w którym poszukujemy takich interesariuszy, na których nasza interwencja w ramach strategii może mieć wpływ, czyli takich, którzy swoim działaniem mogą wpłynąć na strategię – którzy mogą być pomocni w jej realizacji (mogą np. stać się partnerami w jej realizacji, nawet jeśli strategia potencjalnie mogłaby być realizowana bez ich udziału); którzy mogą stać się stroną konfliktową (którzy mogą odebrać naszą strategię jako zagrożenie dla ich interesów lub *status quo*); i również tacy, którzy i tak zostaną zaangażowani w realizację strategii, nawet jeśli nie wynika to wprost z ich woli.

Kolejny etap zakłada grupowanie interesariuszy zgodnie z rolami i rodzajem ich potencjalnego wpływu na strategię, z rozróżnieniem statusu, sił oddziaływania, potencjałów zasobowych, czy też płci. Na tym etapie warto postawić sobie m.in. takie pytania:

- Czy grupa interesariuszy (organizacja, wspólnota itp.) będzie pracowała na rzecz wdrażania strategii, współfinansowała ją albo będzie czerpała bieżące, operacyjne korzyści z jej realizacji?
- Czy jest ona organizacją/instytucją wspierającą?
- Czy sprawuje nad nami kontrolę lub władzę?
- Czy grupa ta jest beneficjentem korzyści, czy może stracić coś w wyniku realizacji przyjmowanej strategii?

Na etapie trzecim dokonujemy charakterystyki interesariuszy z punktu widzenia społecznego i organizacyjnego z rozróżnieniem sił oddziaływania, potencjałów zasobowych itp. Na tym etapie warto zmierzyć się pytaniami m.in. o to:

- Jaka jest charakterystyka sytuacji interesariuszy?
- W jaki sposób interesariusze są zorganizowani; jaka jest struktura ich organizacji; jak zapadają decyzje?
- Jaki jest status (zawodowy, społeczny, wynikających z uprawnień wiekowych itp.) interesariuszy?

Czwarty etap obejmuje analizę interesariuszy z punktu widzenia ich oczekiwań i wzajemnych powiązań. Polega na zidentyfikowaniu interesów i oczekiwań związanych z planowaną przez nas interwencją w ramach strategii, jak również na przeanalizowaniu wynikających z niej wzajemnych relacji między różnymi grupami interesariuszy.

Etap piąty to charakterystyka wrażliwości poszczególnych grup interesariuszy na sprawy, takie jak: równouprawnienie płci, ochrona środowiska, dyskryminacja, wykluczenie, polityki wspólnotowe itp. Na tym etapie stawiamy m.in. pytania o to, czy te grupy są wyczulone na określone kwestie (np.: kwestie religii, ochrony zwierząt, czy szerzej środowiska) i czy dostrzegają wpływ własnych działań (często to sprawy natury ogólnej determinują wybory i decyzje w wymiarze szczegółowym, a więc wiedza w tym zakresie umożliwia ograniczenie potencjalnych konfliktów).

Etap szósty pozwala na ocenę potencjału, zasobów i umiejętności interesariuszy, czynniki te mogą determinować szczególny punkt widzenia. Na tym etapie stawiamy pytania m.in. o to:

- Jakie są silne strony interesariuszy, na których można opierać strategię?
- Jaki jest ich potencjalny wkład, na którym może bazować strategia?
- Jakie są ich ograniczenia i słabe strony, które muszą być uwzględnione w planowanej interwencji w ramach strategii?

Etap siódmy to podsumowanie przygotowań i przygotowanie zaleceń do strategii. To szczybel wnioskowania i podejmowania wstępnych decyzji rzutujących na ostateczny kształt strategii. Powinniśmy tu rozstrzygnąć, w jaki sposób należy włączyć daną grupę w proces, jakie działania podjąć wobec poszczególnych interesariuszy, a tym samym, jak postępować z przeanalizowaną grupą.

Pełna analiza interesariuszy powinna być umieszczona w załączniku do strategii, zaś w niej samej należy umieścić jedynie wnioski przyjęte w wyniku analizy. Ważnym elementem analizy i wnioskowania jest skonstruowanie swoistej mapy interesariuszy obrazującej powiązanie ich cech z decyzjami, tak aby udowodnić związki przyczynowe skutkowe cech interesariuszy i wpływu na strategię.

4.2.2. Metody ewaluacji informacji, czyli sposoby na zwiększenie trafności decyzji.

Proces planowania strategicznego poprzedzają działania ewaluujące dostępne informacje, których główną częścią jest analiza potencjału organizacji i stanu bieżącego otoczenia we wszystkich możliwych do zidentyfikowania wymiarach. Te z kolei mogą być przedstawiane za pomocą dwóch metod: analizy sfer działania – metodyki PESTLE oraz uczestników działania – metodyki SWOT.

Pierwsza metoda, **analiza PESTLE/PESTEL**, obejmuje szczegółową identyfikację zjawisk i analizę m.in. wymiaru społecznego, gospodarczego, przestrzennego, politycznego, technologicznego, środowiskowego, prawnego i innych. Analiza ta zwana jest PESTLE/PESTEL Analysis (od ang. *Political, Economic, Social, Technological, Legal and Environmental*). Jest silnie zintegrowana z analizą SWOT, gdyż to z niej wyprowadza się do analizy SWOT dane wejściowe.

Metoda analizy strategicznej SWOT, to narzędzie analizy strategicznej, za pomocą którego ocenie poddaje się silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia wynikające z naszego usytuowania w zidentyfikowanym otoczeniu. Podczas jej przeprowadzania następuje nie tylko identyfikacja tych czynników, ale również nadanie im wag ich istotności i siły oddziaływania w danym horyzoncie czasowym na przyszłość podmiotu planowania lub organizacji – jest to refleksja na tym, które z cech są ważniejsze. Kolejnym etapem jest wybór strategii działania.

SWOT wskazuje na dwie podstawowe strategie: **strategię wynikową** opartą na połączeniu silnych stron z odpowiadającymi im szansami i wskazaniu drogi dojścia do oczekiwanego stanu oraz **strategię konwersji** opartą na próbie zamiany słabych stron i zagrożeń w mocne strony i szanse; ewentualnie poprzez zneutralizowanie słabych stron i zagrożeń tworzymy oczekiwany stan, wskazując drogę dojścia.

Analiza powyższa nie powinna ograniczać się jedynie do opisu obszaru interwencji i jego otoczenia. Powinna mieć charakter aktywnego rozstrzygnięcia ważności poszczególnych zjawisk pod względem siły ich oddziaływania zarówno w krótkim, jak i długim okresie na możliwości rozwojowe danego obszaru. Ponadto przywołana analiza w ramach obu metod – SWOT i PESTLE/PESTEL – powinna uwzględniać, w procesie wyboru ścieżki strategicznej, ocenę poziomu akceptacji społecznej dla preferowanych – tego dowiadujemy się w procesie diagnozy – celów i pożądanych rezultatów. Ocena poziomu oczekiwań społecznych musi z kolei uwzględnić zasady wyboru publicznego określone ramami prawnymi.

Kolejnym przykładem praktycznego zastosowania metod planistycznych jest **metoda zarządzania cyklem projektu (PCM)** stosowana w procesach programowania działań prowadzonych w ramach polityk Unii Europejskiej. Podstawą metodyki PCM jest **matryca logiczna** (ang. *Logical Framework, Logframe*). Metoda oparta jest na specjalnym rodzaju analizie, umożliwiającym bezpośrednią ewaluację założeń strategii wprost z matrycy w usystematyzowany sposób. Wykazuje

się w niej relacje (związki przyczynowo-skutkowe) pomiędzy poszczególnymi poziomami analizy, definiując drogę ich osiągania, rozpoczynając od środków i nakładów, poprzez poszczególne działania, rezultaty działań, cele programu (cele szczegółowe) oraz cele ogólne (cele horyzontalne). Jednocześnie matryca zawiera weryfikatory osiągania poszczególnych poziomów poprzez zdefiniowanie obiektywnych mierników (wskaźników) oraz źródeł ich weryfikacji. Ponadto, uwzględnia ona czynniki zewnętrzne, niezależne od przyjmowanej strategii. Ostatecznym rezultatem procesu planistycznego jest wynik zapisywany w matrycy ukazującej najważniejsze aspekty programu w logicznym układzie.

Matryca logiczna jest sposobem prezentowania wszystkich planistycznych aspektów założeń strategii w prostej, logicznej i czytelnej formie. Jej wewnętrzna logika realizowana jest na dwóch płaszczyznach. Płaszczyzna horyzontalna pokazuje zależność przyczynowo-skutkową pomiędzy poszczególnymi poziomami interwencji oraz łączy z nimi nakłady (środki), mierniki (wskaźniki) i źródła ich weryfikacji. Płaszczyzna wertykalna identyfikuje, co zamierzamy osiągnąć przez realizację kolejnych etapów programu oraz określa czynniki zewnętrzne (założenia) warunkujące skuteczność podjętych działań. Analiza strategiczna w ramach PCM składa się z czterech głównych faz:

- Faza pierwsza obejmuje opisywaną powyżej analizę interesariuszy, czyli wszystkich zainteresowanych stron, zarówno strony decydena, jak i tych grup społecznych, które pośrednio lub bezpośrednio definiowane są w ramach płaszczyzny planowania interwencji publicznej. Promowane jest założenie o aktywnym udziale poszczególnych grup w całym procesie planowania strategicznego.
- Faza druga zawiera analizę problemu.
- Faza trzecia polega na przeprowadzeniu analizy celów.
- Ostatnim etapem jest analiza przyjętej strategii, zawierająca proces wyboru strategii (jednej lub kilku alternatywnych), umożliwiającej osiągnięcie założonych celów. Po zakończeniu faz analiz następuje etap planowania, w którego ramach przenosimy przeprowadzone wnioskowanie do matrycy logicznej, identyfikujemy wielkość i źródła finansowania poszczególnych działań (budżet planowanej interwencji) oraz rozplanowujemy kolejność i czas trwania poszczególnych faz realizacji strategii (harmonogram interwencji).

4.3. Wybór kierunków interwencji publicznej

Identyfikacja misji organizacji, czyli kim jestem i jaką wartość publiczną niosę?

Identyfikacja misji organizacji realizującej strategię polegać powinna na określeniu powodów istnienia organizacji, które są kluczowe i najistotniejsze. Dobrze skonstruowana misja opisze cele organizacji (podstawowe funkcje pełnione dla społeczeństwa) w zakresie świadczonych usług dla klientów w postaci wartości (dóbr i usług) publicznych. Podczas tworzenia misji

możemy posłużyć się algorytmem trzech pytań i określić: Czym się zajmujemy? Jakie wartości reprezentujemy wobec klientów/odbiorców usług i dóbr publicznych? Czym powinniśmy się zajmować?

Wartości stanowiąc będą najwyżej postawiony w hierarchii punkt odniesienia i weryfikacji wszystkich zamierzeń strategii. Stanowią najcenniejszy i najsilniejszy element motywujący ludzi do działania. Przykładem wartości mogą być: niezależność, zaufanie, rozwój, pieniądze itp. Wybór wartości, na jakich zostanie skonstruowana strategia, zależy od podmiotu planującego oraz warunków realizacji strategii. Strategie społeczne oparte będą na wartości włączania grup wykluczonych czy budowaniu ich niezależności, zaś strategie gospodarcze za podstawę uznają rozwój i generowanie korzyści finansowych.

Konstruowanie wizji, czyli jaka jest przyszłość mojej oferty dla klientów usług publicznych?

Wizja w naszej strategii będzie opisem pożądanego roli podmiotu planującego strategię (samorządu) i efektów jego działania w otoczeniu, jak również tego, jak podmiot ten chce być postrzegany. Wizja jest obrazem przyszłości, którą uczestnicy organizacji chcą wykreować. Określa intencje organizacji i jej otoczenia, w którym ma się znaleźć za kilka lat oraz determinuje dalsze rozstrzygnięcia ujęte w strategii, szczególnie w obszarze celów i oczekiwanych rezultatów oddziaływania.

Identyfikacja i analiza problemów, czyli jakie czynniki wskazują na konieczność podjęcia działań?

Identyfikacja i analiza problemów na potrzeby strategii obejmuje zdiagnozowanie negatywnych aspektów istniejącej sytuacji. Ustalenie zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy poszczególnymi problemami wymaga ustalenia ich relacji. Jej efektem będzie zbudowanie diagramu ukazującego wszystkie zidentyfikowane zależności.

Metodyka wskazuje, że prawidłowo zdefiniowany problem to wyobrażenie bieżącego stanu negatywnego, który jest niepożądany z punktu widzenia społecznego, gospodarczego, przestrzennego itp.

Definiowanie celów i miar, ustalanie priorytetów interwencji

Celami w naszej strategii stają się pozytywne wyobrażenia i zorientowane na przyszłość, zidentyfikowane w poprzedniej fazie analizy zjawiska problemowe. Na tym etapie następuje również określenie związku pomiędzy celami w relacji środek realizacji–cel. Przystępujemy również do zidentyfikowania celu strategii. Realizacja celów ogólnych nastąpi po uzyskaniu celów priorytetowych i spełnieniu określonych planem strategicznym założeń. Osiągnięcie celów priorytetowych

następuje po uzyskaniu założonych rezultatów, otrzymywanych po skutecznym przeprowadzeniu ściśle zdefiniowanych planem strategicznym działań.

Miara powinna odnosić się do celu, a nie do środków realizacji. Powinna tworzyć miary nakładów, produktów, rezultatów i oddziaływania. Im wyższa pozycja jednostki planującej strategię oraz im dłuższy horyzont planowania, tym ważniejsze jest przejście od mierników nakładów i produktu do rezultatów i oddziaływania. Miary powinny na potrzeby planowania strategicznego:

- być możliwie spójne z miernikami określonymi dla innych poziomów interwencji w ramach strategii;
- być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie (m.in. w horyzoncie planowania strategicznego);
- mierzyć tylko to, na co wykonawca strategii ma realny wpływ bezpośredni lub pośredni;
- należy unikać stosowania mierników, na których wysokość w niewielkim stopniu wpływa realizowana strategia i podjęte w jej ramach działania;
- być dobrane w taki sposób, aby ich wartości mogły być uzyskane jak najszybciej po upływie okresu sprawozdawczego (w ramach systemu monitorowania wyników strategii);
- posiadać wiarygodne źródło danych;
- być dobrane oszczędnie, tzn. nie należy mnożyć ich liczby ponad potrzebę, a przede wszystkim gwarantować, aby koszt pozyskania informacji nie był wyższy niż korzyści z jej posiadania.

Szczególnym rodzajem miary są KPI (*Key Performance Indicators*), czyli kluczowe wskaźniki wydajności danej organizacji przy wdrażaniu założeń strategii, używane w procesie pomiaru realizacji jej celów. Będzie nimi wybrana przez nas kompozycja wskaźników, odnosząca do kompleksowego pomiaru bieżącej działalności organizacji i jej wyników. Istota KPI polega na wybraniu najważniejszych wskaźników, tak aby skonkretyzować i uprościć podejmowanie decyzji, zwracając uwagę na najważniejsze obszary działalności organizacji realizującej założenia strategii.

Wyznaczanie działań na poszczególnych poziomach interwencji publicznej, czyli jak osiągnąć to, co uznaliśmy za pożądany stan?

Planowanie działań w ramach strategii jest procesem jej operacjonalizowania. Wyznaczone cele determinują stany pożądane, zaś zdiagnozowane problemy i potrzeby określają stany, z których chcemy wyjść lub je zmienić. Działania będą zawierać środki realizacji wiążące potencjał finansowy, rzeczowy i ludzki przy zastosowaniu technologii oraz systemów zarządzania w sposób gwarantujący osiągnięcie założonych celów.

Proces ten wymaga odpowiedzi na dwa pytania:

- Co mamy zrobić, aby cel osiągnąć?
- Czy po wykonaniu tego, co zamierzamy, cel zostanie osiągnięty?

Działania mogą być klasyfikowane w podzadania i zadania, które wpisywać się będą w priorytetowe obszary strategii, łączące aktywność z najistotniejszymi decyzjami podjętymi w konstruowanym dokumencie.

4.4. Uruchamianie strategii, czyli od „półkownika” do „kreatora”²⁸

4.4.1. Konstruowanie partnerstw i aktywizacja społeczności

Partnerstwo uruchamiane jest w sytuacji, gdy nasz potencjał i zasoby nie są wystarczające do osiągnięcia założonych w strategii rezultatów. Aktywizacja społeczna jest z kolei zawsze niezbędna w procesie realizacji strategii. Podstawowym wyzwaniem partnerstwa i aktywizacji społecznej jest zapewnienie współuczestnictwa w procesie tworzenia i wdrażania decyzji publicznych ujętych w strategii. Rozwiązywanie problemów społecznych, gospodarczych czy przestrzennych wymaga tworzenia nowych pomysłów, innowacyjności w działaniu, kreatywności w poszukiwaniu dróg wyjścia z często trudnych do akceptacji społecznej sytuacji. Bez podejścia wieloaspektowego i kompleksowego, bez współdziałania, wymiany informacji między wszystkimi podmiotami, których potencjał może istotnie oddziaływać na wynik planowanej w strategii interwencji, osiągnięcie celów strategii jest niemożliwe. Konieczna jest więc współpraca pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi, w tym organizacjami i instytucjami o różnorodnych zakresach i formach działania.

Partnerstwo powinno być realizowane z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii i typu partnerów. Partnerstwo powinno kierować się zasadą, że podejmowanie skutecznych działań wymaga współpracy przedstawicieli różnych środowisk lub podmiotów, np.: administracji, organizacji pozarządowych, partnerów społecznych, kościołów i związków wyznaniowych oraz przedstawicieli biznesu. Partnerstwo, aby skutecznie działało, musi posiadać formalną strukturę, czyli być osadzone w pewnych ramach. Powinno mieć jasno określony program partnerstwa ujmujący podział ról przy realizacji strategii i bilansu potencjałów zaangażowanych stron.

Partnerstwo nie może być tworzone na siłę, ale poprzez wykreowanie warunków do jego powstania. Warunki obejmują nie tylko aspekt formalno-prawny, ale przede wszystkim atmosferę równego traktowania stron, wzajemnego poszanowania i uznawania kompetencji. Partnerstwo potrzebuje lidera, który będzie łączył, a nie dzielił, który będzie maksymalizował wartość dodaną powstającą

²⁸ „Półkownik” to dokument, który po napisaniu trafia na półkę, zaś „kreator” to strategia, która zmienia rzeczywistość w oczekiwanym przez jest twórców kierunku.

z połączenia potencjałów, a nie generował konfliktów swymi decyzjami. W strategii powinno się wskazać, jaki jest pomysł na partnerstwo, kto i dlaczego powinien wziąć w nim udział. Warto także określić zasady jego konstruowania oraz wykonywania ról poszczególnych jego członków, w tym oceny działań i otrzymywanych rezultatów przez wszystkie strony tworzące partnerstwo.

Pamiętajmy, że sukces pracy grupowej w różnych formach partnerstwa zależy tylko w niewielkim stopniu od wiedzy i kompetencji ludzi, a głównie od umiejętności porozumiewania się między nimi. Dlatego niezmiernie istotnym aspektem budowania partnerstw i aktywizacji społecznej jest konstruowanie i wdrażanie skutecznych narzędzi komunikacji, które umożliwią wszystkim zainteresowanym poznanie i zrozumienie założeń strategii. Propagowanie założeń strategii, komunikowanie się z jej odbiorcami oraz samymi realizatorami zmniejsza ryzyko porażki i potęguje jej pozytywne wyniki.

Poniżej przedstawiamy przykład zaangażowania społeczności lokalnej w myślenie strategiczne o rozwoju usług w obszarze kultury.

Wymyślanie kultury – Milanówek

Nowe centrum kultury w podwarszawskiej miejscowości Milanówek musiało poradzić sobie z syndromem „spadochroniarza” i określić swoje miejsce wobec bogatej oferty kulturalnej, jaką oferuje pobliska stolica. Samoczynnie ten proces musiałyby trwać co najmniej kilka lat. Dzięki wspólnej pracy nad strategią rozwoju, został skrócony do minimum i przyniósł dodatkowe korzyści.

Milanowskie Centrum Kultury (MCK) nie jest instytucją, która na mapie Milanówka funkcjonuje „od zawsze”. Powołane do życia zostało dopiero w 2008 roku, i stąd jednym z jego pierwszych działań musiało być określenie miejsca, jakie odgrywać ma w życiu lokalnej społeczności. Zwłaszcza że już od początku działalności wyraźnie widać było, że nie wszystkie grupy mieszkańców reprezentowane są wśród użytkowników w równym stopniu.

Za namową Towarzystwa Inicjatyw Twórczych „ę”, MCK postanowiło nie tylko podjąć pracę nad swoją strategią rozwoju kultury, ale też w działania „autodefiniujące” włączyć wszystkich tych, dla których ten problem mógł wydawać się interesujący.

Zdecydowano się jednak pójść dalej niż zazwyczaj jest to przyjęte przy tego typu działaniach. Zaplanowano, że mieszkańcy i inni interesariusze (organizacje, grupy formalne i nieformalne, przedstawiciele samorządu) uczestniczyć będą we wszystkich fazach procesu (także w planowaniu założeń samej diagnozy), a wyłoniona spośród nich grupa robocza (w której uczestniczyli także przedstawiciele „ę” oraz MCK) będzie spotykać się regularnie i razem

z organizatorami opracuje analizę obecnej sytuacji w milanowskiej kulturze oraz wskazaniu kierunku postulowanych zmian. Od początku założeniem było również, że mieszkańcy współtworzyć będą spotkania konsultacyjne, które dzięki temu nie tylko zyskają na autentyczności, ale także staną się okazją do integracji społeczności lokalnej.

Zapewne z tego powodu spotkania diagnostyczne zyskały tak niezwykłą formę i cieszyły się dużym zainteresowaniem. Pierwsze z nich nosiło nazwę „domu na kółkach”. Jego główny element stanowił stelaż o kształcie domku. Owinięty był sznurkami, do których klipsami przyczepiać można było karteczki, na których krótko opisywano wizję idealnego domu kultury. Każdy pomysł na bieżąco omawiany był z innymi uczestnikami. W trakcie drugiego spotkania, na terenie parku wyznaczono obrys Milanówka, a mieszkańców poproszono o oznaczanie chorągiewkami formalnych i nieformalnych miejsc, w których na różne sposoby spędzają oni czas wolny. Wreszcie, trzecie spotkanie przyjęło formę warsztatu z fotografii portretowej. Każdy uczestnik mógł zrobić sobie zdjęcie (ich zbiór stał się zresztą podstawą dla wystawy o mieszkańcach Milanówka), musiał tylko dokończyć zdanie: „W Milanówku marzy mi się...”. Co istotne, nie sugerowano w żaden sposób, że odpowiedzi mają kojarzyć się z MCK, ani nawet z kulturą. Wypowiedzi miały mieć charakter możliwie jak najbardziej otwarty, dzięki czemu przygotowana strategia zyskała szerszy wymiar.

Zbierane w trakcie każdego ze spotkań pomysły, uwagi i rekomendacje opracowane i przedyskutowane zostały przez członków grupy roboczej, wzbogacając przygotowywaną przez nich wizję działania MCK. W pierwszej wersji przedstawiona została ona w wiecowej konwencji spotkania otwartego, podczas którego wszyscy zainteresowani mieszkańcy i interesariusze przedstawili mieli swoje uwagi, rekomendacje i rozwinięcia.

Przeprowadzony proces wyznaczył preferowane kierunki rozwoju MCK. Ponieważ w ich dopracowywaniu na każdym etapie brali udział pracownicy, można zakładać, że ich stosunek do wypracowanych pomysłów jest zdecydowanie bardziej emocjonalny niż ma to zazwyczaj miejsce w przypadku „przedstawianych” raportów, w suchych punktach prezentujących nawet najbardziej zasadne postulaty, w które jednak trzeba dopiero uwierzyć. W MCK sytuacja była zupełnie inna, choć pamiętać należy, że jego pracownicy potrzebowali czasu, by zrozumieć, że mają być współtwórcami całego procesu.

Jak już wspomniano, uwagę wracało także duże pole do działania, które pozostawiono mieszkańcom. Każdy z nich mógł się zaangażować w takim zakresie, jaki najbardziej mu odpowiadał. Dało to nie tylko lepszy wgląd w potrzeby społeczności lokalnej, ale także zaowocowało trwałym zaangażowaniem w budowanie oferty MCK – raz wciągnięci w partycypacyjne projektowanie oferty mieszkańcy nie chcieli już wyjść z roli współtwórców kultury.

[oprac. Jan Wiśniewski]

4.4.2. Przełożenie założeń strategii na działania operacyjne

Istotnym elementem procesu planowania jest mapowanie strategii, czyli przełożenie celów strategicznych na działania operacyjne. Na tym etapie wykorzystuje się między innymi takie narzędzia jak: mapy strategii (mapy wartości) oraz wspomnianą już Zbilansowaną Kartę Wyników.

Mapa strategii (jedną z jej odmian jest matryca logiczna opisana wcześniej) odzwierciedla kompletną strategię w postaci celów, rezultatów oraz działań i powiązań przyczynowo-skutkowych między nimi. Związki przyczynowo-skutkowe obrazują logiczne powiązania między celami strategicznymi i operacyjnymi (analizowane są również cele nadrzędne strategii, szczegółowo ujęte później w budżecie strategii), wskazując drogę do ich osiągnięcia.

W procesie konstruowania **Zbilansowanej Karty Wyników** w sektorze publicznym wykorzystuje się Zbilansowany Model Wartości dla Obywatela (ang. *Balanced Value for the Citizen Model*). Model ten bazuje na ujęciu wartości publicznej przez pryzmat zasad „dobrego rządzenia” (transparentność, partycypacja, innowacyjność i zdolność do odpowiadania na oczekiwania interesariuszy; rozliczalność, przestrzeganie prawa i zasad etycznych, skuteczność oraz efektywność).

Przełożenie strategii na działania operacyjne wymaga spojrzenia na decyzje rozwojowe ujęte w dokumencie strategicznym z sześciu perspektyw:

- **perspektywa wartości publicznej** wymaga przeanalizowania strategii w kontekście określenia wartości publicznej w niej ujętej i określenia, za pomocą jakich działań możliwe jest osiągnięcie zmian dostarczających powyższych wartości;
- **perspektywa właściciela i partnerów** wymaga precyzyjnego definiowania oczekiwań wszystkich stron uczestniczących w realizacji strategii oraz dookreślenia, jakimi metodami i działaniami możliwe jest zaspokojenie tych oczekiwań;
- **perspektywa klienta** wymaga zidentyfikowania klienta lub klientów strategii, rozumianych jako odbiorcy korzyści i kosztów generowanych w wyniku zmian wynikających z implementacji założeń strategii. Kolejnym krokiem jest ustalenie zakresu interwencji, umożliwiającej skuteczne zaspokojenie oczekiwań klientów przy maksymalizowaniu korzyści i minimalizowaniu ich kosztów;
- **perspektywa finansowa** weryfikuje przyjęte założenia finansowe w strategii oraz źródła jej finansowania. Stawia pytanie o efektywność wydatkowania środków finansowych służących finansowaniu strategii. Skutkuje przyjęciem technik zarządzania finansowego, gwarantujących z jednej strony osiągnięcie założonych strategią celów, ale z drugiej strony dających pewność bezpieczeństwa wydatkowania publicznych pieniędzy;
- **perspektywa procesów wewnętrznych** pozwala na ocenę, jakie zmiany organizacyjne muszą zająć wśród realizatorów wewnętrznych, aby ich udział w realizacji strategii był

możliwy i skuteczny. Dzięki tej perspektywie dowiemy się, jakie działania są niezbędne dla usprawnienia procesów, którymi kierujemy uczestnikami wdrażania strategii. Strategia sama się nie wdraża, zaś niesprawni aktorzy – uczestnicy wdrażania – doprowadzą swymi błędami do upadku strategii.

- **perspektywa doskonalenia i rozwoju** jest próbą określenia, czego nam brakuje, jakie technologie, metody, techniki, wiedza i kompetencja powinny być dostarczone, aby założenia strategii stały się wykonalne.

Opisane powyżej narzędzie bazuje na bilansowaniu potrzeb przede wszystkim u realizatorów strategii umożliwiających osiągnięcie założonych celów, a nie tylko na ocenie skali zmian w przestrzeni. Zbilansowana Karta Wyników jest jednym z najpopularniejszych modeli pomiaru dokonań jednostek sektora finansów publicznych. Pozwala przy tym na ujęcie w jeden spójny system procedur wyznaczania i monitorowania celów, miar/wskaźników oraz działań, a także zarządzanie ryzykiem.

Na koniec tej części warto zauważyć, że strategia, aby była wdrażana, musi być obudowana systemem programów, które zdefiniują zasady podejmowania działań ujętych w strategii oraz metody ich realizacji. System programów oparty na analizie Zbilansowanej Karty Wyników, zaprojektowanych na potrzeby realizacji strategii, umożliwi określenie wszystkich warunków niezbędnych do aktywizacji założeń planistycznych, aby doprowadzić strategię do jej realizacji.

4.4.3. Etapowanie interwencji – harmonogram operacyjny

Na potrzeby zapewnienia skutecznej realizacji strategii należy zaprojektować harmonogram operacyjny i ująć w nim informacje o skali i sposobie wykorzystania zasobów oraz potencjałów. Identyfikacja punktu czasowego, w którym nastąpi wykorzystanie zasobu, determinuje jego wartość, a tym samym wpływa na wycenę kosztu wdrażania poszczególnych działań i samej strategii.

Harmonogram powinien mieć formę identyfikującą przepływ w czasie wszystkich wkładów oraz kosztów, jak również uwzględniać okresy generowania produktów i pojawiania się rezultatów wszystkich podejmowanych aktywności. Każde działanie powinno następnie być stosowane jako lista kontrolna (punkt odniesienia), tak aby upewnić się, że zostały zapewnione wszelkie niezbędne środki.

4.4.4. Budżetowanie rezultatów

Strategiczne planowanie rozwoju musi być ściśle powiązane z koniecznością alokacji zasobów niezbędnych do osiągnięcia celów i rezultatów zaplanowanych w ramach wybranych (na dany

okres planowania) priorytetów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Określanie kosztów musi być oparte na ostrożnym i gruntownym budżetowaniu.

Metodyka wyceny zakłada ciągły pomiar i analizę wyników strategii z myślą o dokonaniu oceny, czy kreuje ona wartość dla obywatela (ang. *value for citizens*) oraz weryfikuje wycenę relacji osiągniętych rezultatów do ponoszonych nakładów (ang. *value for money*), co z kolei wymagane jest ze względu na skuteczne i efektywne zaspokajanie potrzeb oraz konieczność rozwiązywania problemów społeczeństwa.

Użytecznym narzędziem do podejmowania decyzji o ponoszeniu danego kosztu jest metodyka **Analizy Kosztu i Korzyści** (ang. *Cost-Benefit Analysis*), w której następuje zderzenie dwóch wymienionych wartości ekonomicznych. Wymaga to określenia zarówno kosztu, jak i zidentyfikowania oraz wyceny korzyści, tak aby można było na jednej płaszczyźnie (np. wyceny pieniężnej) porównać ze sobą obie wartości. Ważenie wartości i istotności danego zjawiska przebiega we wszystkich ważnych dla podejmowania decyzji wymiarach np. społecznym, gospodarczym, przestrzennym, środowiskowym, prawnym, politycznym.

4.5. Nadzór, ocena i weryfikacja postępów we wdrażaniu strategii

4.5.1. Monitoring przygotowania i wdrażania strategii

Monitoring to proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych elementów i całej strategii w aspekcie finansowym i rzeczowym. Ma na celu zapewnienie zgodności realizacji działalności jednostki, w tym przede wszystkim realizacji strategii z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami. Monitoring wymaga zbudowania systemu sprawozdawczości opartej na ujętym w strategii systemie miar celów oraz powiązania ich z system finansowania interwencji przewidzianych w dokumencie.

System monitorowania strategii powinien wskazać uczestników tego procesu. W procesie planowania i wdrażania strategii nie mogą występować nieokreślone formuły, takie jak „ktoś” czy „pewien”. Przypisanie konkretnym osobom i instytucjom jednoznacznych ról nadaje strategii wymiar wykonalności. Powinno się wskazać, w jaki sposób prowadzony będzie nadzór nad procesem sporządzania sprawozdań z realizacji strategii w poszczególnych jednostkach uczestniczących w jej realizacji. Powinno się także zaprojektować i wdrożyć zasady weryfikacji jakości sprawozdań z realizacji strategii. Nie ma w systemie zarządzania gorszej informacji niż błędna informacja. Na koniec należy określić sytuacje, w których powinny być podejmowane działania korygujące, czyli takie które skutecznie doprowadzą nas na pierwotnie wyznaczoną w strategii ścieżkę jej realizacji.

4.5.2. Ewaluacja wyników i wartości interwencji publicznej

Ewaluacja może być postrzegana przez niektórych jako zadanie niewykonalne. Jednakże, jeśli ewaluacja przeprowadzona jest w sposób właściwy, a jej wyniki wykorzystywane są przez osoby podejmujące decyzje, może ona przyczynić się do poprawy jakości interwencji publicznych, wzrostu przejrzystości i odpowiedzialności, a także poprawy relacji koszty–efekty w systemie planowania strategicznego samorządów.

Ewaluacja jest definiowana jako **osąd wartości** interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich **kryteriów** (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) oraz **standardów**. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych **informacjach** za pomocą odpowiedniej **metodologii**. Kluczowymi cechami ewaluacji, które można uznać za wartościowe z punktu widzenia jej użyteczności dla planowania strategicznego są:

- **analityczność** – powinna opierać się na uznawanych technikach badawczych; to nie okazja do testowania nowości, lecz obszar zastosowania skutecznych i sprawdzonych rozwiązań;
- **systematyczność** – wymaga dokładnego zaplanowania i spójnego wykorzystywania wybranych technik ewaluacyjnych w sposób konsekwentny i adekwatny do obszaru analizy;
- **rzetelność** – ustalenia ewaluacji powinny dać zbliżone wyniki w przypadku przeprowadzania jej przez różnych ewaluatorów mających dostęp do tych samych danych i wykorzystujących te same metody analizy danych;
- **skoncentrowanie na problemach** – ewaluacja powinna odnosić się do istotnych problemów dotyczących wdrażania strategii, mianowicie jej trafności, trwałości, długookresowości, efektywności i skuteczności osiągnięcia celów i realizacji zaplanowanych w niej działań;
- **przydatność** – ewaluacja powinna być zaprojektowana i wdrażana w sposób, który zapewni dostarczenie użytecznych informacji dla osób podejmujących decyzje w administracji publicznej włączonej w proces wdrażania strategii, w zależności od okoliczności politycznych, ograniczeń budżetowych oraz dostępnych zasobów rzeczowych i ludzkich oraz formalno-prawnych.

Jak prowadzić działania ewaluacyjne na potrzeby strategii, aby nie były dodatkowym nakładem pracy, z którego wyników i tak nikt nie skorzysta? Osoba przeprowadzająca ewaluację musi opisać wyniki strategii, która jest przedmiotem ewaluacji. Zadanie to obejmuje określenie potrzeb, które strategia danej jednostki stara się zaspokoić; celów, które zostały ustalone; wskaźników, które pozwalają na ocenę jego wykonania. Ewaluator musi jednak wyjść poza prosty opis strategii i jej wyników. Jednym z jego zasadniczych zadań jest weryfikacja słuszności logiki działania strategii.

Ponadto kluczowymi zagadnieniami ewaluacji interwencji publicznej są **trzy efekty: tzw. dead-weight, efekt przesunięcia oraz efekt substytucji**.

Efekt *deadweight*, jest definiowany jako skutki, które wystąpiłyby nawet w sytuacji, gdyby interwencja wydatków publicznych w ramach strategii nie miała miejsca. *Deadweight* powstaje zazwyczaj jako rezultat nieadekwatnych mechanizmów realizacji strategii. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacji, gdy mechanizmy te nie są poprawnie zorientowane na zakładanych odbiorców interwencji przewidzianej w strategii. Wynika to często z błędów fazy diagnostycznej lub nieadekwatności zastosowanych narzędzi interwencji. W rezultacie inne osoby i grupy, które nie należą do grupy docelowej, stają się beneficjentami korzyści lub kosztów wygenerowanych przez strategię.

Przesunięcie i substytucja są terminami blisko ze sobą związanymi, używanymi do określenia sytuacji, w której efekty interwencji w ramach strategii, w odniesieniu do pewnych osób, grup lub obszarów, zostały uzyskane kosztem innych osób, grup lub obszarów. Efekty przesunięcia i substytucji są szczególnymi przypadkami ujawnienia negatywnych efektów interwencji publicznych w ramach wdrażania strategii, o których mowa była powyżej. Analiza całkowitego oddziaływania strategii powinna obejmować również te negatywne efekty.

Proces prowadzenia ewaluacji strategii obejmuje sześć przedstawionych poniżej etapów: określenie celów ewaluacji, ustalenie zakresu ewaluacji, opracowanie agendy analitycznej, ustalenie mierników (ang. *benchmarks*), zinventaryzowanie dostępnych danych oraz opracowanie planu pracy.

Pierwsze pytanie, jakie musimy sobie postawić podczas przygotowywania ewaluacji, to: „Dlaczego i w jakim celu będziemy przeprowadzać ewaluację?”. Odpowiedź na to pytanie będzie miała istotny wpływ na odpowiedzi na wszystkie kolejne. Ustalenie zakresu ewaluacji polega na odpowiedzi na pytanie: „Co ma być poddane ewaluacji?”. Kolejny etap w przygotowywaniu ewaluacji strategii polega na opracowaniu agendy analitycznej, logicznego schematu obejmującego różne pytania stawiane w trakcie ewaluacji. Celem ewaluacji jest ustalenie „wartości” interwencji w ramach wdrażanej strategii. Zadanie to obejmuje wyrażanie oceny wartościującej, w jakim stopniu wykonanie strategii było „dobre” lub „złe”, „trafne” lub „błędnie określone”.

Użyteczne są tu z góry określone i przejrzyste mierniki, które stają się niezbędne dla zagwarantowania, że ocena wartościująca nie będzie arbitralna. Za pomocą jakich kryteriów należy ocenić zaobserwowane efekty podjętych interwencji w ramach strategii? W oparciu o jakie standardy można wypowiedzieć się na temat dobrego funkcjonowania lub sukcesu strategii? Oczywistym punktem wyjścia będą tu cele strategii, jakie zostały zapisane w formie oczekiwanych wyników, rezultatów i oddziaływania.

Kolejnym etapem w przygotowywaniu projektu ewaluacji jest inwentaryzacja dostępnych danych. W przypadku strategii będzie to system monitorowania, który powinien stanowić pierwsze źródło informacji. Jakość danych, pochodzących z systemu monitorowania, będzie miała zasadnicze znaczenie dla sukcesu ewaluacji.





Po zakończeniu przedstawionych wyżej etapów będzie możliwe opracowanie planu pracy, który zawierać będzie rozstrzygnięcia co do kolejności badań i analiz do przeprowadzenia podczas ewaluacji. Poprawne tworzenie planu pracy wymaga wzięcia pod uwagę głównych pytań zawartych w agendzie analitycznej oraz zidentyfikowanych braków w informacji. Planowane do przeprowadzenia badania i analizy powinny być opisane dostatecznie precyzyjnie, zarysowując w sposób przejrzysty, choć prowizoryczny, zaplanowane zadania zbierania i analizy danych oraz, o ile to możliwe, wykorzystywaną metodologię.

Kluczowym produktem ewaluacji będą rekomendacje i aby były one użyteczne, należy zadbać o to, aby zostały sporządzone w jak najbardziej przystępnej i zrozumiałej formie. Zarazem powinny być tak precyzyjne, jak tylko to możliwe. Im bardziej ogólnikowo opisana rekomendacja, tym trudniej ją wdrożyć w życie. Ostatnim istotnym zagadnieniem jest realność wdrożenia rekomendacji. Zgodzić się możemy, że należy zmienić pewne źle działające elementy systemu wdrażania strategii, jednak zmiana ich może być niemożliwa lub przynieść więcej kosztów niż korzyści (np. dokonanie zmian w założeniach strategicznych w trakcie jego realizacji). Jeśli jednak potencjalne korzyści przeważają nad kosztami, to rekomendacje powinnyśmy wdrażać.

Na koniec przedstawiamy przykład tego, jak w praktyce określać cele i wdrażać plany, na przykładzie tego, jak zrobiono to w Krapkowicach. Nie jest to na pewno przykład idealny i można z nim dyskutować. Prezentujemy go jednak jako dobrą ilustrację ustanowienia celu, który został przyjęty, a następnie zrealizowany.

„Żadne dziecko nie trafi do domu dziecka”, czyli jak w praktyce określać cele i wdrażać plany

W 2010 roku, na początku swojej kadencji, nowy starosta krapkowicki (województwo opolskie) sformułował swój program działania. Opierał się przy tym na swoim 12-letnim doświadczeniu radnego i pracownika samorządowego, ale korzystał również z wiedzy, zdobytej w prowadzeniu z sukcesem własnej firmy. Program składał się z trzech punktów. Jeden z nich brzmiał: „Żadne dziecko nie trafi w ciągu mojej kadencji do domu dziecka”.

Trudno nie docenić takiego ujęcia celów podległej mu organizacji – tj. starostwa powiatowego i podporządkowanego mu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Spełnia ono wszystkie kryteria teorii S.M.A.R.T., powszechnie stosowanej w zarządzaniu. Po pierwsze, przekaz jest niewątpliwie konkretny (Szczegółowość): przedmiotem aktywności organizacji są dzieci i zdecydowane poszukiwanie alternatywnych form opieki dla tych spośród nich, które miałyby trafić do tradycyjnego domu dziecka. Po drugie, możliwy jest liczbowy

opis poziomu realizacji celu (Mierzalność): zero dzieci trafi do domu dziecka. Po trzecie, cel nie nudzi, lecz budzi emocje i motywuje do działania (Atrakcyjność). Po czwarte, cel jest możliwy do osiągnięcia (Realizm), ponieważ mieści się w kompetencjach starostwa i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (a więc organizacji, które dysponują – przynajmniej w założeniach – odpowiednimi środkami osobowymi i rzeczowymi), a nowa ustawa o pieczy zastępczej daje powiatom pole do kreatywnego działania w zakresie organizowania rodzinnych domów dziecka. Po piąte, cel jest określony w czasie (Terminowość), jaki wyznacza staroście jego kadencja.

Praktyczne konsekwencje właściwie postawionego celu organizacyjnego wykazał, nieco przypadkowo, zewnętrzny audyt instytucjonalny, przeprowadzony w ramach projektu Związku Powiatów Polskich oraz Uczelni Vistula²⁹. Prowadząc pogłębione wywiady z pracownikami starostwa, nie dotyczące wprost zarządzania przez cele, czy ogólnych celów starostwa i strategii powiatowych, audytor usłyszał od wielu z nich o „dzieciach, które nie trafią do domu dziecka”. Wypowiedzi te formułowane były w różnych kontekstach, dobrze ilustrując kilka ważnych aspektów wyznaczania celów w organizacji oraz ich wdrażania.

Po pierwsze, właściwie sformułowany cel może zmieniać filozofię funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych. Tak było w przypadku Wydziału Kadr, którego dyrektor – zapytana o istnienie dokumentu strategicznego, dotyczącego całościowo zarządzania kadrami – odpowiedziała, że taki dokument nie istnieje, ale praktyka niewątpliwie ostatnio się zmieniła: „Czy słyszał Pan o planie starosty, by żadne dziecko nie trafiło do domu dziecka? Starosta przekazał nam bezpośrednio, że bardzo mu na tym zależy. Podkreślił, że oczekuje od wszystkich pracowników zaangażowania. Poprosił, żeby – w ramach swoich kompetencji – pracownicy pomagali sobie w tej sprawie. Dlaczego o tym mówię przy okazji audytu polityki kadrowej? Od tego, kogo zatrudnimy, jak go ocenimy, jak go przeszkolimy, jak go będziemy motywować, zależy to, czy zechce on i będzie potrafił – w ramach swoich zadań – uczestniczyć twórczo w rozwiązywaniu problemu dzieci, którym grozi pobyt w domu dziecka”.

Po drugie, dookreślenie celów sygnalizuje wyzwania, mobilizuje pracowników do przygotowania się na nie, zachęcając do mierzenia się z nimi wszelkimi dostępnymi środkami i przy każdej okazji. Ilustruje to wypowiedź radcy prawnego starostwa (*nota bene* obsługującego również inne jednostki samorządu terytorialnego). Zapytany o identyfikowane przez niego potrzeby szkoleniowe wśród pracowników, odpowiedział:

„Oceniam wysoko wiedzę pracowników tego starostwa i nie jestem zasypywany banalnymi pytaniami o stan prawny. Natomiast, jeśli byłaby możliwość zorganizowania

²⁹ <http://www.innowacyjna.zpp.pl/ulotka-informacyjna.htm>

szkoleń zewnętrznych lub konsultacji eksperckich, to chciałbym zauważyć, że starosta ma cel w postaci rozwoju systemu rodzin zastępczych. Spodziewam się w związku z tym większej ilości zapytań, a ustawa jest nowa. Chodzi mi o wiedzę źródłową, która pozwoli nam uniknąć ewentualnych problemów prawnych, bo przecież dzieci nie będą czekać aż do zakończenia procesów sądowych”.

Po trzecie, dobrze ujęty cel integruje członków organizacji, warunkując ich satysfakcję z wykonywanej pracy. Jak przyznał ankietowany informatyk:

„W starostwie jest interesujące! Mam dużą swobodę działania, a starosta oczekuje systemowego podejścia – tzn. diagnozowania problemów i ich kompleksowego rozwiązywania. Nie chodzi tylko o mój obszar działania, czyli systemy informatyczne. Chodzi też o angażowanie się w przedsięwzięcia zespołowe. Weźmy taki przykład: nie chcemy, żeby w naszym powiecie dzieci trafiały do domów dziecka. Widzę tu również dla siebie pole do działania...”.

Według relacji starosty, przekazanej rok po audycie, a przez dotychczasowe trzy lata jego kadencji, żadne dziecko nie trafiło do domu dziecka. Opisując dokładniej działania starostwa w tym zakresie, wskazał on cztery istotne czynniki sukcesu:

Pierwszym jest zrozumienie i poparcie ze strony długoletniej skarbnik powiatu, z którą starosta rozmawiał wielokrotnie na ten temat, jeszcze będąc radnym opozycji („Mogę przypisać jej współautorstwo tej koncepcji”). Charakteryzując swoją współpracowniczkę jako osobę skrupulatną i skrajnie oszczędną, starosta zwrócił jednak uwagę na jej troskę o racjonalność wydatków i gotowość do walki o jakość świadczonych usług (korzystny stosunek ceny do jakości, a nie bezrefleksyjne zbijanie ceny zamawianych usług czy towarów). Starosta podkreślił, że istotne w wyborze strategii pomocy dzieciom było długofalowe myślenie o efektywności poszczególnych form opieki nad nimi. Założono, że ukrytym kosztem form nieefektywnych są prawdopodobne, późniejsze obciążenia systemu pomocy społecznej, a w skrajnych przypadkach – również policji, wymiaru sprawiedliwości i więzień. Ta argumentacja przekonała i radnych. Dwa miesiące po wejściu w życie nowej ustawy, powstało 7 nowych rodzinnych domów dziecka.

Drugim czynnikiem sukcesu okazało się zaangażowanie kierownictwa Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz kierownictwa wydziału starostwa, który nadzoruje wspomniane centrum. Początkowo ryzykiem były postawy i morale pracowników: spodziewali się oni na początku kadencji intensywnej wymiany kadr. Tymczasem starosta zadeklarował półroczny „okres ochronny” i wyznaczył ambitny cel, dający szansę wykazania się. W rezultacie tylko jeden pracownik został zwolniony (choć niektórzy zamieniali stanowiska).

Trzecim czynnikiem okazały się realne, a nie fasadowe konsultacje społeczne dotyczące nowego systemu. Wbrew obawom niektórych pracowników starostwa zorganizowano szerokie konsultacje społeczne. Dzięki temu uzgodniono, że – w zamian za rezygnację przez rodziny zastępcze z niektórych uprawnień ustawowych, niemożliwych do udźwignięcia w tym powiecie (przy dużej liczbie planowanych, nowych rodzinnych domów dziecka) – starostwo nie będzie ograniczać ich liczby (tak, aby zawsze były miejsca w takich domach). Starostwo wspiera aktywnie wszystkie te rodziny, również środkami nieprzewidzianymi w nowej ustawie o pieczy zastępczej.

Czwartym istotnym czynnikiem sukcesu było, według starosty, duże spotkanie pracowników starostwa podsumowujące połowę kadencji, poświęcone prezentacji wspólnych dokonań:

„Musiało ono zrobić wrażenie na pracownikach. Cieszę się z tego, co wykazał audyt: potwierdził, że przynajmniej niektórzy pracownicy inaczej, szerzej spojrzeli również na swoje codzienne zadania”.

Dobrze ujęte cele, to podstawa sensownego planowania i fundament sprawnych organizacji. Wokół takich celów łatwiej gromadzić ludzi – komunikować się z nimi, motywować ich i wyzwalać ich kreatywność. Złe cele nie pozwalają osiągać satysfakcjonujących rezultatów.

[oprac. Andrzej Szpor]









WYKAZ LINII
MIASTO

856



SOLARI

PL WX 557

Przydatne publikacje, strony www i serwisy internetowe

Publikacje

- Anheier, H.K., „The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations”, Walter de Gruyter, 1990.
- Bielański S., Trutkowski C., „Badania jakości usług publicznych w samorządzie lokalnym”, Związek Miast Polskich, Poznań 2011.
- Barber B., „Gdyby burmistrzowie rządili światem”, MUZA, Warszawa 2014.
- Booher J.E., „Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy”, Routledge, 2010.
- Bouckaert G., „Concluding Reflections”, [w:] „Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary”, red. Pollitt C., Bouckaert G., SAGE Publications, London 1995.
- Buttle F., „SERVQUAL: review, critique, research agenda”, [w:] „European Journal of Marketing”, 1996.
- Deakin N., Taylor M., „Citizenship, civil society and governance. International Society for Third Sector Research”, 2002.
- „Development of indicators on consumer satisfaction and Pilot survey”, INRA, Deloitte & Touche dla DG Health & Consumer Protection, 2005.
- Herbst J., Rozenbaum J., Wygnański J.J., „Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzecznich?”, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2013.
- Kowalewska J. et al., „Jak doskonałą się samorządy? Ewaluacja pn. «Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach poddziałania 5.2.1. Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007–2013»”, ProPublicum, Warszawa 2012.
- Mosse R., Sontheimer L.E., „Performance monitoring indicators handbook”, World Bank, Washington 1996.
- „Narastające dylematy, zasadnicze dysfunkcje, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”, MSAP, Kraków 2013.
- Norman W., „Adapting to change: the role of community resilience”, Young Foundation, London 2012.
- O'Donovan D., „The Strategic Plan is Dead. Long Live Strategy”, [w:] „Stanford Social Innovation Review”, 2013.

- Osborne S.P., „The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance”, Routledge, 2010.
- Ostrowski Ł., Wiśnicka M., „Ewaluacja jak to się robi? Poradnik dla programów PAFW”, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2013.
- Rodger J.J., „From Welfare State to Welfare Society”, Macmillan Press, 2000.
- Snopko J., „Usługi administracyjne w świetle koncepcji zarządzania w administracji samorządowej”, [w:] red. Koźuch A., Koźuch B., „Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie”, ISP Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- red. Szarfenberg R., „Krajowy raport badawczy: Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji”, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011.
- Watts B., Vale D., Mulgan G., Dale M., Ali R., Norman W., „Sinking and Swimming: Understanding Britain's Unmet Needs”, Young Foundation, London 2009.
- Zeithaml V., Parasuraman A., Berry L., „Delivering Quality Service – Balancing Customer Perceptions and Expectations”, Free Press, New York 1990.

Strony www i serwisy internetowe

- www.oddiagnozy.pl, gdzie znajduje się elektroniczna wersja niniejszej publikacji wraz z załącznikami.
- www.decdujemyrazem.pl, serwis zawierający m.in. bazę dobrych praktyk partycypacji publicznej, powstały w ramach projektu „Decydujemy Razem” realizowanego przez partnerstwo, którego liderem było Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- www.partycypacjaobywatelska.pl, portal zawierający m.in. opisy procesów partycypacyjnych i katalog metod w nich stosowanych prowadzony przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- www.konsultacje.um.warszawa.pl, platforma do konsultacji prowadzona przez Urząd m.st. Warszawy.
- www.wiemjakjest.pl, witryna powstała w ramach projektu „Wiem jak jest”, prowadzonego przez Instytut Socjologii UW, którego częścią było przedsięwzięcie pod nazwą Monitor Jakości Rządzenia.
- serwisy GUS (www.stat.gov.pl/bdl, strateg.stat.gov.pl i geo.stat.gov.pl).
- serwis Moja Polis www.mojapolis.pl.
- serwis Nasza Kasa www.naszakasa.org.pl.
- serwis Moje Państwo <http://mojepanstwo.pl>.
- System Analiz Samorządowych www.sas24.org.
- Monitor Rozwoju www.monitor.org.pl.

Od kilku lat z biernych odbiorców polityk samorządowych mieszkańcy zmieniają się w obywateli odpowiedzialnych za przestrzeń, w której żyją – organizują się i podejmują działania, których celem jest zmiana jakości ich życia. Zjawisko to jest dzisiaj najważniejszym wyzwaniem dla zarządzających samorządami. Aby w sposób konstruktywny wykorzystać twórczą energię, która towarzyszy aktywistom miejskim, społecznikom, liderom organizacji pozarządowych czy po prostu coraz bardziej świadomym mieszkańcom, samorządowi liderzy muszą nauczyć się stwarzać warunki dla aktywnych obywateli. Muszą nauczyć się dzielenia wiedzą i planami, które posiadają oraz angażować mieszkańców w ich tworzenie już na etapie koncepcyjnym – diagnoz, analiz i wstępnych założeń. Muszą w końcu przygotować urzędników do innego sposobu działania. Stały dialog z mieszkańcami staje się świadomym i praktycznym narzędziem w rękach prezydentów, burmistrzów i wójtów. Niniejsza publikacja mówi właśnie o tym. Jestem przekonany, że doświadczenia Warszawy i sąsiednich gmin będą dla Państwa inspiracją do przemyśleń i podejmowania wyzwań.

Marcin Wojdat
Sekretarz m.st. Warszawy