



**Fundusze
Europejskie**
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



SYSTEM MONITOROWANIA USŁUG PUBLICZNYCH

Koncepcja ogólna

Warszawa 2017

Dokument opracowano w ramach projektu
System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP,
dofinansowanego przez Unię Europejską
ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

przez zespół w składzie:

Agnieszka Ajdyn
Ewa Czumaj
Krzysztof Jaszczółt
Marcin Kęпка
Łukasz Kozłowski
Grzegorz Kubalski

Witold Magryś
Marcin Maksymiuk
dr Marek Pieniążek
dr Tomasz Potkański
Aleksandra Pytalska

przy współpracy członków zespołu projektowego.

Redakcja techniczna: Michał Orleański

Dokument uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu
Terytorialnego w dniu 24.05.2017 r.

Projekt realizowany w partnerstwie:



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji



GŁÓWNY URZĄD
STATYSTYCZNY



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW

SPIS TREŚCI

DEFINICJE POJĘĆ PODSTAWOWYCH	5
SYNTEZA	6
1 KONTEKST REALIZACJI SMUP	9
2 CELE BUDOWY SMUP	12
3 GRUPY DOCELOWE	14
3.1 PRZEDSIĘBIORCY	14
3.2 ADMINISTRACJA PUBLICZNA	14
3.3 SPOŁECZEŃSTWO ORAZ ORGANIZACJE OBYWATELSKIE	16
3.4 ŚRODOWISKA NAUKOWE I EKSPERCKIE.....	16
4 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE	17
4.1 SMUP JAKO NARZĘDZIE DO ANALIZY USŁUG NA POZIOMIE LOKALNYM	17
4.1.1 Schemat analizy usługi publicznej w SMUP	18
4.1.2 Proces określania zakresu informacyjnego SMUP	19
4.2 OBSZARY USŁUG	20
4.2.1 Kryteria identyfikacji granic między zakresami wskazanych obszarów tematycznych.	21
4.2.2 Opis obszaru usług.....	21
4.2.3 Skrócowa charakterystyka obszarów usług publicznych – zakres inicjalny	21
4.2.4 Skrócowa charakterystyka obszarów społecznych usług publicznych.....	24
4.3 USŁUGI PUBLICZNE	26
4.3.1 Kryteria wyboru usług w ramach obszaru	26
4.3.2 Wymiary opisu usług publicznych	27
4.4 IDENTYFIKACJA, WYBÓR I JAKOŚĆ WSKAŹNIKÓW.....	28
4.4.1 Zasady identyfikacji i doboru wskaźników	28
4.4.2 Kryteria jakości wskaźników	29
4.5 ŹRÓDŁA DANYCH	30
5 UWARUNKOWANIA POZYSKANIA I INTEGRACJI DANYCH	32
5.1 INTEGRACJA ŹRÓDEŁ DANYCH.....	33
5.2 METADANE ŹRÓDEŁ INFORMACJI	33
5.3 WYZWANIA ZWIĄZANE Z KORZYSTANIEM I INTEGRACJĄ ŹRÓDEŁ DANYCH	34
6 ZAŁOŻENIA INFORMATYCZNE	37
6.1 DOŚWIADCZENIA INFORMATYCZNE GUS.....	39
6.2 ASPEKTY DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMÓW IT I DANYCH	43
6.3 WSTĘPNE ZAŁOŻENIA REALIZACYJNE DOTYCZĄCE INFORMATYKI.....	44
7 OPIS PROJEKTU SYSTEMU MONITOROWANIA USŁUG PUBLICZNYCH – KONCEPCJA SMUP, REALIZOWANEGO W LATACH 2017-2018	46

7.1	ZAŁOŻENIA REALIZACYJNE PROJEKTU	47
7.2	HARMONOGRAM PRAC	48
7.3	RYZYKA PROJEKTU	49
8	POWIĄZANIA Z INNYMI SYSTEMAMI	51
9	SMUP A DOKUMENTY O CHARAKTERZE STRATEGICZNYM I PROGRAMOWYM	54
10	WIZJA DALSZEGO ROZWOJU SMUP	55

SPIS ILUSTRACJI

Ilustracja 1	Cele budowy systemu monitorowania usług publicznych	13
Ilustracja 2	Wymiary opisu usług publicznych	17
Ilustracja 3	Schemat analizy usługi publicznej	18
Ilustracja 4	Etapy budowy systemu w obszarze usług	19
Ilustracja 5	Ogólna koncepcja informatyczna SMUP	38
Ilustracja 6	Przykład projektu witryny SMUP	42

DEFINICJE POJĘĆ PODSTAWOWYCH

- Forma świadczenia usługi publicznej – zespół czynności składających się na świadczenie usługi publicznej i ich organizacja prawna;
- Gestor danych – podmiot uprawniony do udostępniania danych;
- Interesariusze SMUP – wszystkie strony biorące udział w świadczeniu usługi publicznej, bądź zainteresowane tym świadczeniem, tj. podmiot odpowiedzialny za zapewnienie, usługodawca i odbiorca, a także podmioty gromadzące, przetwarzające i udostępniające informacje związane z tym świadczeniem oraz podmioty będące odbiorcami tych informacji;
- Luka informacyjna – sytuacja, w której występuje brak informacji statystycznych opisujących zjawiska lub procesy ważne z punktu widzenia monitorowania usług publicznych;
- Metadane – ustrukturalizowane informacje opisujące dane, dotyczące ich atrybutów lub obiektów; wspierają one zarówno projektowanie badania, jak i jego realizację; ułatwiają dostęp do danych i umożliwiają ich prawidłową interpretację.
- Obszar usług (OU) – grupa usług publicznych wzajemnie powiązanych przedmiotowo;
- Odbiorca usługi publicznej – osoba lub podmiot uprawniony do korzystania z usługi;
- Podmiot odpowiedzialny za zapewnienie usługi publicznej – organ władzy publicznej, na którym spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie usługi publicznej;
- Przedmiot świadczenia usługi – dobro materialne lub niematerialne dostarczane w ramach świadczenia usługi – pojedynczy rezultat świadczenia usługi;
- SMUP – System Monitorowania Usług Publicznych (docelowa nazwa systemu określona zostanie na etapie tworzenia szczegółowej koncepcji systemu);
- Usługa publiczna (UP) – działalność obejmująca dostarczanie dóbr materialnych i niematerialnych, za które odpowiedzialna jest władza publiczna;
- Usługodawca – podmiot dostarczający usługi dla odbiorców;
- Władza publiczna – jednostki administracji rządowej i samorządowej;
- Wskaźnik – miara ilościowa pochodząca z serii obserwacji, która ukazuje pozycję w czasie i przestrzeni; mierzona w ustalonych odstępach czasu. W kontekście analiz dotyczących polityk, wskaźniki służą do identyfikowania trendów i zwracania uwagi na poszczególne zagadnienia. Mogą być także pomocne w wyznaczaniu priorytetów polityk, monitorowaniu działań i dla dokonywania porównań. Wskaźnik może stanowić stosunek dwóch lub więcej zmiennych pozostających ze sobą w logicznym związku;
- Wymiary opisu usługi publicznej – kategorie cech, które pozwalają na pomiar świadczenia usług publicznych pod kątem ich ilości, jakości, dostępności i efektywności kosztowej;
- Zmienna – cecha statystyczna uwzględniająca różne przekroje, typologie, okresy, itp.;
- Źródło danych – rejestry urzędowe i systemy informacyjne administracji publicznej oraz pozaadministracyjne systemy informacyjne, a także inne dostępne zbiory danych;
- Źródło zasilania – źródło danych, z którego są pozyskiwane dane na potrzeby systemu monitorowania.

SYNTEZA

Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości **to jedna z podstawowych powinności państwa wobec obywateli.** Sfera świadczenia tych usług jest od wielu lat w Polsce, w dużej mierze, domeną jednostek samorządu terytorialnego (JST) , które są największym publicznym usługodawcą i inwestorem w tym obszarze. Jakość, dostępność i efektywność usług publicznych determinują warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na określonym terenie, a jednocześnie wpływają na ocenę funkcjonowania administracji publicznej przez obywateli, przedsiębiorców oraz środowiska naukowe i eksperckie.

Tematyka usług publicznych, choć powszechnie uznawana za kluczową, **jest obecnie trudna do monitorowania** ze względu na brak standardów świadczenia usług i dostępu do odpowiednich danych na ich temat. Istniejące systemy bazodanowe nie zaspokajają aktualnych potrzeb w tym zakresie. Taki stan rzeczy utrudnia właściwe funkcjonowanie mieszkańcom i przedsiębiorcom oraz powoduje, iż kluczowe decyzje w sferze usług publicznych mogą być podejmowane przez władze intuicyjnie, pod presją czynników bieżących, bez możliwości pogłębionej analizy. Dlatego już kilka lat temu **dostrzeżono celowość budowy kompleksowego i powszechnego systemu monitorowania usług publicznych.** Potrzeba budowy takiego systemu została potwierdzona w najważniejszych krajowych dokumentach o charakterze strategicznym i programowym – ostatnio w przyjętej przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Niniejszy **dokument jest efektem prac grupy ekspertów instytucji partnerskich** – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Głównego Urzędu Statystycznego, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Śląskiego Związku Gmin i Powiatów. Stanowi on zamknięcie I fazy projektu, zaplanowanego do realizacji w latach 2017–2018 i wytycza działania w II fazie, poświęconej projektowaniu Systemu. Przyjęta formuła pracy stwarza unikalną okazję do opracowania koncepcji spójnego, efektywnego systemu monitorowania realizacji usług publicznych.

Celem budowy Systemu Monitorowania Usług Publicznych jest optymalizacja świadczonych usług w oparciu o wysokiej jakości dane, pozyskane w wyniku integracji wielu rozproszonych obecnie źródeł. Celem głównym Projektu, w horyzoncie do końca 2018 r, jest stworzenie koncepcji Systemu Monitorowania Usług Publicznych. Kontekst realizacji oraz cele systemu przedstawiono w częściach 1. i 2. dokumentu.

Koncepcja Systemu zakłada umożliwienie dostępu do danych oraz porównywanie świadczenia usług publicznych w formule benchmarkingu dla JST o zbliżonej charakterystyce. **System będzie adresowany zarówno do dostawców jak i odbiorców usług publicznych.** Zakłada się, że korzystać będą z niego przedsiębiorcy, administracja publiczna, społeczeństwo, organizacje obywatelskie, a także środowiska naukowe i eksperckie (opis grup docelowych zawarto w 3. części dokumentu). Uruchomienie systemu może także przyczynić się do podniesienia kultury zarządzania w administracji publicznej oraz

zainicjować zmiany prawne w obszarze działania podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie usług publicznych.

Zgodnie z zapisami PO WER 2014–2020, monitorowaniem objęte będą, w ramach Systemu, następujące **obszary: podatki i opłaty lokalne, zarządzanie nieruchomościami, drogownictwo i transport, ochrona środowiska, inwestycje i budownictwo oraz geodezja i kartografia**. Kluczem doboru wymienionych obszarów była istotność dla prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości w szerszym ujęciu. Zdaniem zespołu ekspertów opracowujących koncepcję Systemu – powinien on zostać zaprojektowany w taki sposób, aby mógł objąć także inne, bardzo istotne, sfery usług publicznych – **edukacja, ochrona zdrowia czy pomoc społeczna**. Określenie docelowego zakresu obszarów usług publicznych, które będzie obejmował System nastąpi w toku dalszych prac.

Koncepcja metodologiczna projektowanego systemu przewiduje analizę czterech podstawowych wymiarów opisu usług publicznych: **ilości, jakości, dostępności i efektywności kosztowej**. Do każdego wymiaru opisu przyporządkowane zostaną wskaźniki, które pozwolą na pomiar, analizę i interpretację tych wymiarów. Projektowanie systemu odbywać się będzie w kilku krokach – od zdefiniowania obszaru usług, wyboru usług do analizy, poprzez analizę potrzeb i źródeł danych z równoczesnym doбором wskaźników. Czynności te są elementami kolejnych zadań, przewidzianych w projekcie w okresie od maja 2017 r. do września 2018 r.

Na etapie tworzenia koncepcji ogólnej SMUP ustalono granice między monitorowanymi obszarami tematycznymi. W części dotyczącej założeń metodologicznych **zaproponowano sposób doboru wskaźników, wymagań dotyczących ich jakości, a także sposób integracji źródeł danych** w projektowanym systemie. Szczegółowy opis przyjętych założeń metodologicznych, przedstawiono w części 4. niniejszego dokumentu.

System Monitorowania Usług Publicznych **będzie projektowany zgodnie z najnowszymi**, w momencie tworzenia koncepcji, **wymaganiami dla rejestrów publicznych i systemów informatycznych** określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności. Będzie on również projektowany **zgodnie z krajowymi standardami bezpieczeństwa IT**. Uwzględnione zostaną zapowiadane regulacje wspólnotowe (General Data Protection Regulation), mające zapewnić spójny stopień ochrony danych w całej Unii Europejskiej. Przewiduje się implementację rozwiązań w zakresie integracji danych w ramach systemu statystyki publicznej. Szczególny nacisk położony zostanie na efektywne pozyskiwanie i przetwarzanie danych. Proponowane zasady integracji danych oraz założenia informatyczne będą przedmiotem prac w kolejnych miesiącach realizacji projektu. Ich szczegółowy opis zawarto w częściach 5. i 6. dokumentu.

Projekt jest realizowany w ramach Działania 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z budżetu krajowego. W latach 2019-2020, przewiduje się wykonanie, zasilenie danymi i uruchomienie systemu w oparciu o wypracowaną koncepcję, a w latach

2021-22 wsparcie dla JST w wykorzystywaniu tych danych do poprawy zarządzania usługami.

Opis, powiązania oraz wizję dalszego rozwoju systemu przedstawiono w ostatnich częściach dokumentu (7-10). Plany te będą realizowane w toku projektów pozakonkursowych w ramach Działania 2.18 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja i Rozwój, jako kontynuacja aktualnie realizowanego projektu.

1 KONTEKST REALIZACJI SMUP

W gospodarce rynkowej większość dóbr i usług jest dostarczana przez podmioty prywatne i podlega wymianie wolnorynkowej, zaspokajając potrzeby nabywców. Istnieją jednak pewne kategorie potrzeb, których realizacja nie może być oparta wyłącznie o reguły rynkowe. Przede wszystkim – istnieją dobra publiczne, których konsumpcja charakteryzuje się brakiem rywalizacji i wyłączości¹. Dobra te, ze względu na swój nierynkowy charakter, muszą być gwarantowane przez państwo oraz zapewniane przez ustanowione do tego celu instytucje publiczne, działające zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Jednocześnie istnieje grupa dóbr publicznych, których dostarczenie jest możliwe przy stosowaniu reguł rynkowych, jednak wskazane jest, aby państwo kreowało warunki efektywnego i społecznie skutecznego zaspokajania potrzeb z nimi związanych. Usługi publiczne mogą należeć do obu wymienionych typów dóbr.

W wąskim rozumieniu usługi publiczne są związane z kategorią dóbr publicznych, a w rozumieniu szerszym – obejmują wszystkie usługi, których świadczenie leży w interesie publicznym oraz na świadczenie których państwo może mieć wpływ przez instrumenty organizacyjne lub finansowe. Są to zarówno usługi wykonywane bezpośrednio przez administrację publiczną, jak i świadczone przez inne podmioty, ale za ich finansowanie i jakość odpowiada władza publiczna. Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości jest jednym z podstawowych zobowiązań państwa i jego władz wobec obywateli. Kwestie te znalazły odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², są szczegółowo regulowane w ustawach „kompetencyjnych” – tj. o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa³, a także przez akty prawa lokalnego.

Jakość, skuteczność, dostępność i efektywność świadczenia usług publicznych decyduje o ogólnej ocenie funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej przez obywateli oraz podmioty instytucjonalne. Może wpływać na decyzje przedsiębiorców, które pośrednio oddziałują na perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu. Największym publicznym usługodawcą i inwestorem w Polsce są JST. W każdym roku są one odpowiedzialne za wydatkowanie blisko 200 mld PLN, z których główna część przeznaczona jest na świadczenie szerokiego wachlarza usług publicznych oraz związanych z nimi inwestycji.

W celu wykonania ww. zadań zgodnie z najwyższymi standardami oraz w sposób satysfakcjonujący dla końcowych odbiorców usług, organy administracji rządowej oraz JST muszą posiadać rzetelne dane pozwalające na planowanie i realizację usług publicznych (zgodnie z podejściem, wedle którego prowadzenie polityk publicznych powinno być oparte

¹ Por. Begg D., Fisher S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, Warszawa 2003, s. 468.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. 2016 poz. 446); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. 2016 poz. 814) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz.U. 2016 poz. 486).

na dowodach). Brak takich danych powoduje, że kluczowe decyzje mogą być podejmowane intuicyjnie, pod presją czynników bieżących.

Proces decyzyjny w jednostkach administracji rządowej i samorządowej będzie wspierany przez kompleksowy i intuicyjny w obsłudze powszechny system monitorowania usług publicznych. Będzie on dostępny dla wszystkich obywateli, podmiotów i instytucji oraz JST (które w znacznej części odpowiadają za świadczenie usług publicznych na podległych sobie obszarach), umożliwiając porównywanie i prowadzenie analiz. Jednocześnie, będzie on służył kształtowaniu odpowiednich warunków dla doskonalenia procesu dostarczania usług publicznych przez organy odpowiedzialne za nadzór nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

Dotychczas w Polsce nie wypracowano spójnego systemu monitorowania usług publicznych, który umożliwiłby każdemu zainteresowanemu podmiotowi uzyskanie pełnej informacji na temat ilości, jakości, dostępności i efektywności kosztowej usług publicznych. Podmioty odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych nie mają dostępu do narzędzia, które udostępniłoby informacje niezbędne do podejmowania decyzji, i pomiaru ich efektów, a także prowadzenia badań porównawczych służących poprawie jakości usług. Ogólnokrajowe bazy danych: Bank Danych Lokalnych⁴, Strateg⁵ (opracowane i prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny), System Analiz Samorządowych⁶ (prowadzony przez Związek Miast Polskich przy współpracy Związku Powiatów Polskich oraz Związku Gmin Wiejskich RP), systematyczne badania porównawcze *Benchmarking* (koordynowane przez Śląski Związek Gmin i Powiatów⁷) oraz serwisy Moja Polis⁸ oraz Nasza Kasa⁹ (udostępniane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor) zawierają ograniczony zestaw informacji oraz wskaźników monitorujących usługi publiczne. Część z tych baz nie obejmuje wszystkich JST; z różną regularnością są one zasilane danymi.

Mając na uwadze w/w uwarunkowania Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (ówczesnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) podjęło w 2014 r. dialog ze stowarzyszeniami reprezentującymi JST w Polsce, Głównym Urzędem Statystycznym (GUS) oraz Ministerstwem Rozwoju (ówczesnie Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju), którego efektem finalnym stało się wprowadzenie do Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój wieloetapowego projektu zakładającego budowę systemu monitorowania usług publicznych w Polsce.

Na etapie prac koncepcyjnych zidentyfikowano szereg ograniczeń o charakterze pozaprawnym, które utrudniają funkcjonowanie kompleksowego systemu. Należą do nich:

⁴ bdl.stat.gov.pl

⁵ strateg.stat.gov.pl

⁶ www.systemanaliz.pl

⁷ benchmarking.silesia.org.pl

⁸ www.mojapolis.pl

⁹ www.nszakasa.org.pl/gmina/polska

- brak uzgodnionego i zaakceptowanego przez interesariuszy spójnego sposobu opisu usług publicznych, w tym zestawu wskaźników umożliwiających ich charakterystykę w różnych wymiarach – co uniemożliwia dokonywanie rzetelnej oceny tych usług oraz identyfikację luk informacyjnych, które powinny zostać rozpoznane i wypełnione jako część procesu tworzenia systemu monitorowania zabezpieczającego potrzeby informacyjne interesariuszy;
- niepełny zasób danych dotyczących usług publicznych w systemach informacyjnych państwa – co stanowi barierę dla pełnej charakterystyki i oceny usług publicznych istotnych z punktu widzenia interesariuszy;
- utrudnienia w dostępie i wykorzystaniu danych administracyjnych, pozyskiwanych m.in. przez ministerstwa i agencje rządowe – co ogranicza sprawne i kompleksowe dostarczenie informacji na temat usług publicznych.

Realizacja projektu stwarza unikalną okazję do opracowania koncepcji spójnego, efektywnego i powszechnego systemu monitorowania usług publicznych, zawierającego sposoby zmniejszania wyżej wymienionych ograniczeń. Umożliwi on nie tylko dostęp do wiedzy o usługach publicznych i ich przestrzennym zróżnicowaniu, ale także może przyczynić się (bezpośrednio lub pośrednio) do innych korzystnych zmian, takich jak:

- wypełnienie konstytucyjnej zasady powszechnego dostępu do informacji publicznej dotyczącej realizacji zadań publicznych oraz realizacji zapisów o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego;
- zmiana organizacji pozyskiwania części danych, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążenia respondentów;
- podniesienie kultury zarządzania w administracji publicznej;
- zainicjowanie zmian prawnych w obszarze świadczonych usług publicznych.

Działania w ramach projektu wymagają ścisłej współpracy na poziomie lokalnym i krajowym, w szczególności pomiędzy GUS, innymi podmiotami administracji rządowej (ministerstwami i agencjami), przedstawicielami JST, stowarzyszeniami samorządowymi oraz wspierającymi je instytucjami badawczymi i edukacyjnymi. W tym celu niezbędna jest koordynacja projektu na poziomie strategicznym z udziałem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, co będzie umożliwiała zharmonizowanie kierunków aktywności szerokiego grona podmiotów i instytucji zainteresowanych monitorowaniem usług publicznych. Pozwoli to także na poszerzenie zakresu danych zasilających powstający system monitorowania o źródła dotychczas niewykorzystywane.

2 CELE BUDOWY SMUP

Jednym z podstawowych obowiązków administracji publicznej jest zapewnianie właściwego świadczenia usług publicznych. Realizacja tego obowiązku wymaga m.in. dostępu do informacji użytecznych w procesie zarządzania.

Zintegrowane, wysokiej jakości dane pozwolą na optymalizację procesu ich świadczenia, co jest celem głównym budowy systemu monitorowania usług publicznych. Jego osiągnięcie będzie możliwe dzięki utworzeniu kompleksowego, publicznie dostępnego systemu, który stanie się narzędziem dla JST w zakresie zarządzania usługami w oparciu o mechanizmy benchmarkingu oraz identyfikację i wykorzystanie dobrych praktyk. Dla obywateli i przedsiębiorców będzie źródłem łatwo dostępnych informacji o usługach publicznych dostarczanych na terenie danej JST.

Działania, w wyniku których zostanie stworzony system monitorowania usług publicznych, zostały podzielone na trzy etapy operacyjne: **opracowanie koncepcji Systemu Monitorowania Usług Publicznych, zbudowanie Systemu oraz rozwój Systemu i jego promocja.**

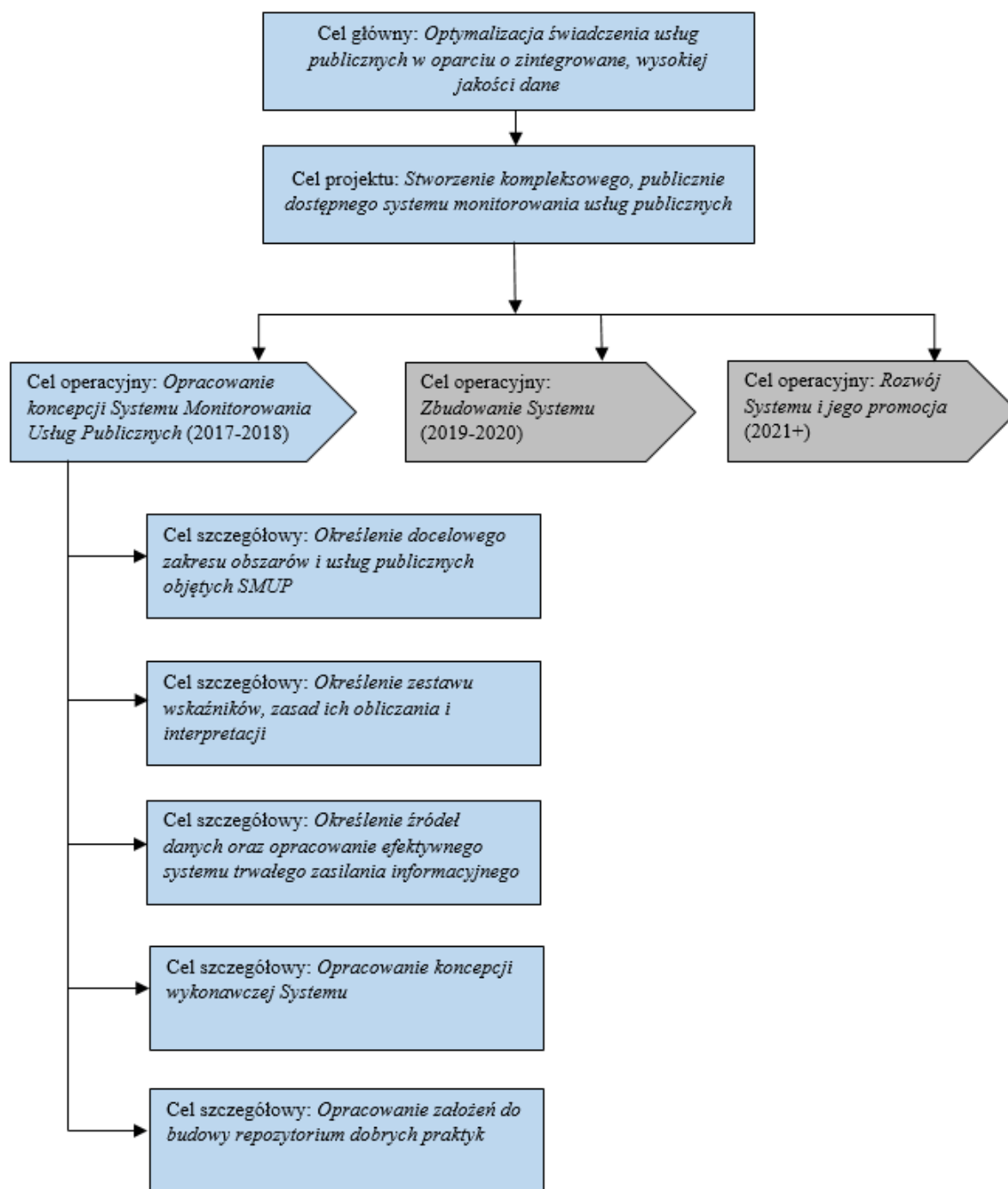
Projekt *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP*, który będzie realizowany w okresie 01.01.2017 r. – 31.12.2018 r., stanowi pierwszy etap realizacji systemu monitorowania usług publicznych i obejmie wszystkie JST.

W wyniku jego realizacji opracowana zostanie koncepcja zawierająca, m.in.:

- docelowy zakres obszarów i usług publicznych objętych SMUP;
- zestaw wskaźników, zasad ich obliczania i interpretacji;
- źródła danych, obejmujące wyniki badań statystycznych statystyki publicznej oraz danych ze źródeł pozastatystycznych, jak również efektywny system trwałego zasilania informacyjnego;
- założenia wykonawcze Systemu, w tym wymagania odnośnie niezbędnych narzędzi i oprogramowania informatycznego oraz projekt interfejsu użytkownika wraz z określeniem jego funkcjonalności;
- założenia do budowy repozytorium dobrych praktyk.

SMUP będzie przede wszystkim narzędziem analitycznym, pozwalającym, w danym samorządzie, na całościową analizę sytuacji w zakresie świadczenia wybranej usługi lub grupy usług (ilości, jakości, dostępności i efektywność kosztowej). Miarą sukcesu takiego podejścia będzie zdolność systemu do uchwycenia i zbilansowania wszystkich istotnych aspektów sposobu zaspokajania określonej potrzeby lokalnej oraz pokazania parametrów badanej usługi w czasie i na tle porównywalnej grupy JST.

Możliwość wykorzystania zagregowanych informacji do analizy efektów dostarczania usług publicznych na poziomie krajowym będzie wartością dodaną, a nie głównym powodem budowy systemu.



Ilustracja 1 Cele budowy systemu monitorowania usług publicznych

3 GRUPY DOCELOWE

Charakterystyka grup docelowych projektu oparta jest na dwóch podstawowych filarach, z jednej strony są to dostawcy usług publicznych, z drugiej ich odbiorcy oraz osoby i instytucje, którym rzetelna wiedza o świadczonych usługach i ich poziomie potrzebna jest do realizacji celów gospodarczych bądź osobistych. Należy podkreślić, że przy takim założeniu projekt może stanowić bazę wiedzy dla różnorodnych podmiotów.

Cele projektu determinują grupy docelowe SMUP, do których należą przedsiębiorcy, administracja, społeczeństwo oraz organizacje obywatelskie, środowiska naukowe i eksperckie.

3.1 PRZEDSIĘBIORCY

Z punktu widzenia przedsiębiorców decyzja dotycząca lokalizacji może być kluczowa w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dostępność i jakość usług publicznych może stanowić czynnik motywujący do rozpoczęcia lub rozszerzenia działalności, a w konsekwencji przyczynić się do rozwoju danego obszaru. Możliwość prowadzenia pogłębionych analiz lokalizacyjnych może także znacząco wpłynąć na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności Polski. Obecnie nie ma kompleksowego narzędzia, które dostarczałoby takich informacji. SMUP, dzięki skutecznemu i szybkiemu porównaniu obciążeń publiczno-prawnych oraz dostępności usług, pozwoli na właściwą analizę możliwości i obciążeń po stronie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. System regularnie zasilany danymi adekwatnymi do potrzeb i zweryfikowanymi pod względem jakości, umożliwi przedsiębiorcom określenie obecnej pozycji i szans rozwoju w danej lokalizacji.

3.2 ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Ta grupa docelowa obejmuje instytucje administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych lub sprawujące nadzór nad ich dostarczeniem. Podmioty te będą z jednej strony źródłem danych zasilających system, z drugiej zaś – odbiorcami informacji przetworzonych i udostępnionych przez SMUP. Uzyskiwanie danych o usługach publicznych pozwoli jednostkom administracji publicznej (w szczególności JST) szybko zidentyfikować słabe i mocne strony realizacji ich zadań. W ten sposób SMUP może przyczynić się do uzyskania optymalnych efektów pracy dostawców usług. Użytkownicy SMUP będą mogli również wykorzystywać system do porównania rezultatów uzyskiwanych przez różne podmioty oferujące ten sam rodzaj usług. Pozwoli to na

identyfikację i upowszechnienie dobrych praktyk, których źródłem będą samorządy uzyskujący najlepsze wyniki.

3.3 SPOŁECZEŃSTWO ORAZ ORGANIZACJE OBYWATELSKIE

Obywatele oraz organizacje ich reprezentujące dzięki uruchomieniu SMUP uzyskają dostęp do informacji opisujących parametry usług publicznych świadczonych na poziomie lokalnym i regionalnym. Poprzez udostępnienie zgromadzonych danych, SMUP umożliwi dokonywanie porównań między poszczególnymi JST, w ten sposób obywatele pozyskają merytoryczne argumenty, które będą mogli wykorzystać w debacie publicznej oraz w celu sprawowania kontroli społecznej nad jakością i sposobem realizacji zadań publicznych.

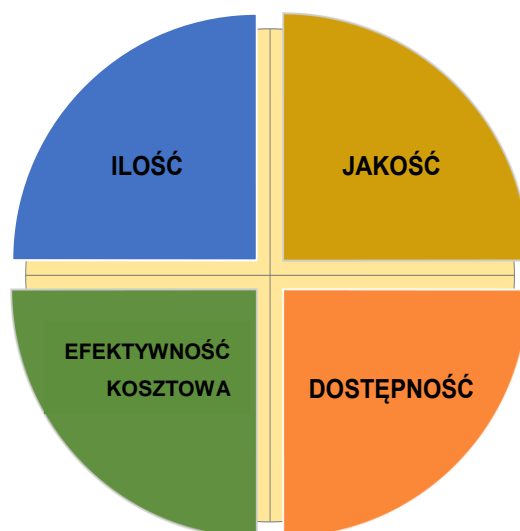
3.4 ŚRODOWISKA NAUKOWE I EKSPERCKIE

Utworzenie narzędzia gromadzącego dane dotyczące procesu świadczenia usług publicznych umożliwi rozwój prac badawczych w obszarze dostępności i jakości tych usług, w tym prowadzenie pogłębionych analiz dotyczących przyczyn obserwowanych tu dysproporcji. Przyczyni się to do wzrostu wiedzy w zakresie usług publicznych dla wszystkich interesariuszy. Wyniki prac badawczych mogą stanowić m.in. istotne wsparcie dla jednostek odpowiedzialnych za dostarczanie usług publicznych. Efektem prac środowisk naukowych i eksperckich może być identyfikacja barier prawnych, organizacyjnych lub technicznych, w wyniku czego proces świadczenia usług może zostać usprawniony.

4 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

4.1 SMUP JAKO NARZĘDZIE DO ANALIZY USŁUG NA POZIOMIE LOKALNYM

Tworząc SMUP, za punkt wyjścia przyjęto potrzeby informacyjne organów JST, przedsiębiorców i społeczeństwa. Rzetelna informacja nt. parametrów dostarczanych usług pozwala prowadzić debatę i podejmować decyzje w oparciu o fakty, co jest zgodne z celami SMUP.



Ilustracja 2 Wymiary opisu usług publicznych

Założono, że metodologia analizy będzie się koncentrować na bezpośrednich rezultatach procesu dostarczania usługi i pozwoli na jej ocenę pod względem efektywności i dostępności. Podejście to wynika wprost z ustawy o finansach publicznych, gdzie zapisano, że „instytucja gospodarki budżetowej gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania” oraz „podaje do publicznej wiadomości informacje dotyczące a) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację, b) zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych, c) zasad odpłatności za świadczone usługi” (por. art. 28 i 34 ustawy o finansach publicznych).

Przyjęto jednocześnie, że SMUP sam w sobie nie będzie narzędziem oceny, a jedynie będzie dostarczał informacji, którą użytkownik może wykorzystać do sformułowania własnej opinii nt. sytuacji w JST, w zakresie wybranych obszarów usług.

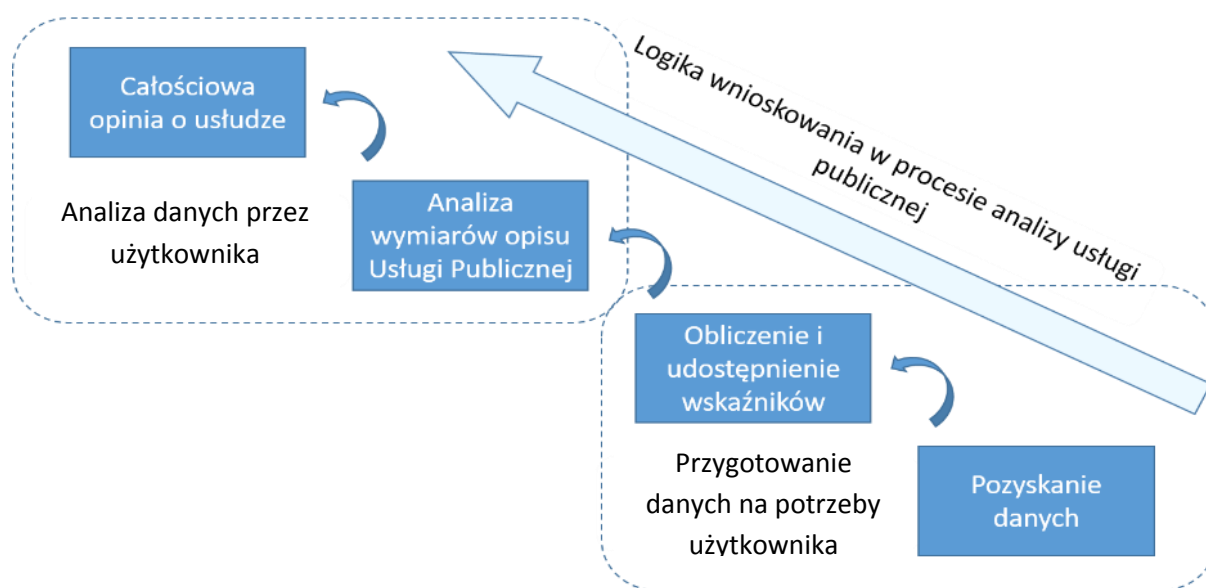
Zgodnie z tym podejściem, celem SMUP jest dostarczenie danych pozwalających na dokonanie analizy oraz dostarczenie informacji pozwalających na udzielenie odpowiedzi na pytanie „Jak dobrze zarządzamy usługą X?” przez władze danej JST. Według założeń, będzie to możliwe dzięki odniesieniu osiągniętych rezultatów do podstawowych wymiarów usług: (1) Ilość; (2) Jakość; (3) Efektywność kosztowa; (4) Dostępność. Należy mieć

jednocześnie na uwadze, że przeprowadzenie takiego badania i sformułowanie ogólnych wniosków na temat poziomu zaspokajania potrzeb związanych ze świadczeniem usług publicznych w poszczególnych jednostkach stanowi szczególne wyzwanie, ponieważ wskazane wyżej cechy są współzależne np. podnoszenie jakości może się wiązać ze wzrostem kosztów, zaś zwiększanie ilości czy dostępności usługi może odbywać się kosztem jej parametrów jakościowych.

Nie ma zatem jednej, rekomendowanej dla wszystkich JST konfiguracji zmiennych opisujących oczekiwany rezultat świadczenia usługi. Należy raczej dążyć do optymalizacji całego układu cech z punktu widzenia strategii realizowanej przez konkretną jednostkę samorządu, funkcjonującą w niepowtarzalnych, specyficznych dla niej uwarunkowaniach. Ocena może być formułowana głównie na poziomie lokalnym przez władze samorządowe i lokalnych interesariuszy.

4.1.1 Schemat analizy usługi publicznej w SMUP

Docelowy schemat postępowania przy analizie usługi publicznej zakłada, że funkcjonujący SMUP będzie zawierał informacje opisujące rezultaty jej dostarczania we wszystkich JST.



Ilustracja 3 Schemat analizy usługi publicznej

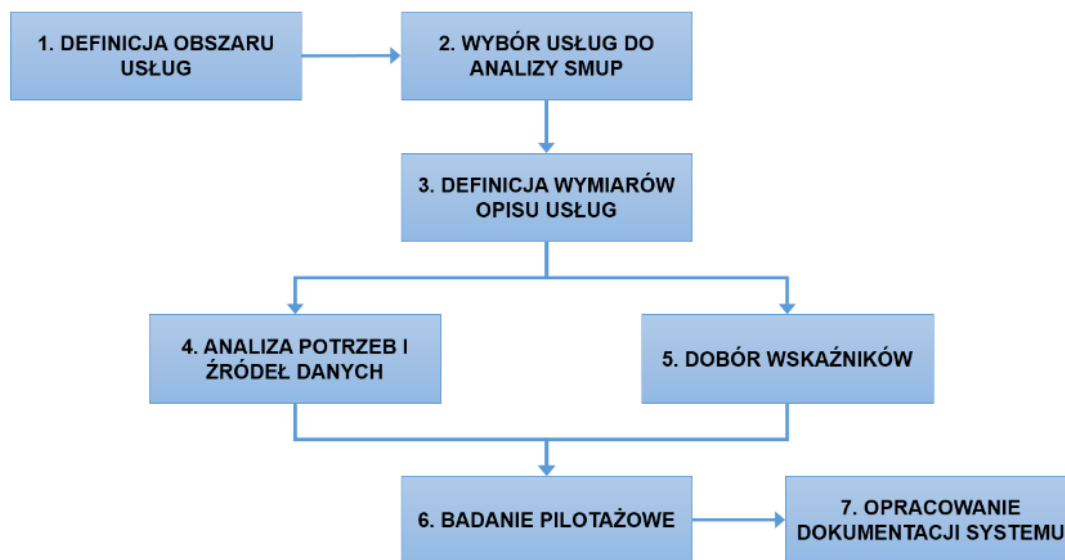
Zakładana powszechność SMUP wymaga, aby był to system efektywny i nie generował dodatkowych obciążeń sprawozdawczych po stronie dostawców usług. Z jednej strony, powinien pozwalać na przeprowadzenie całościowej analizy usługi. Z drugiej – koncentrować się na zbieraniu tylko tych danych, które są rzeczywiście niezbędne do osiągnięcia tego celu.

Warunkiem realizacji tego założenia jest budowa systemu w oparciu o przemyślaną, spójną koncepcję, która w logiczny sposób łączy kolejne poziomy wnioskowania w docelowym schemacie analitycznym. Podstawą sformułowania przez użytkowników SMUP ogólnej opinii nt. poziomu świadczenia usługi X będzie analiza podstawowych wymiarów jej opisu. Osiągnięcie tego celu wymaga starannie dobranych wskaźników, a wcześniej danych, które pozwolą je obliczyć. Niezbędne jest uzyskanie zmiennych do ich wyliczenia, należy dysponować odpowiednimi źródłami danych. Istotnym elementem jest także plan pozyskania brakujących informacji w przypadku zidentyfikowanych luk informacyjnych.

Zaletą proponowanego podejścia jest ukierunkowanie i uporządkowanie procesu analizy. Istotne jest również wyodrębnienie wskaźników i danych, bez których nie jest możliwy kompleksowy opis badanej usługi. Ponadto, takie wyróżnienie pośrednio implikuje pytanie o zasadność zbierania innych informacji. Należy uzasadnić powody ich gromadzenia lub rozważyć ograniczenie niepotrzebnych obciążeń sprawozdawczych.

4.1.2 Proces określania zakresu informacyjnego SMUP

W dalszej części tego rozdziału, poza prezentacją założeń SMUP, omówiono kolejne kroki, które zostaną wykonane w celu zaprojektowania systemu w wybranych obszarach tematycznych.



Ilustracja 4 Etapy budowy systemu w obszarze usług

Proces ten można podzielić na 6 kroków:

- 1) Zdefiniowanie obszaru usług (OU) – Wybór i opis OU w formie specjalnie przygotowanej fiszki. Wyznaczenie linii demarkacyjnych i omówienie powiązań między obszarami.
- 2) Wybór usług do analizy w ramach OU – Wyodrębnienie usług publicznych (UP) świadczonych w obszarze. Opis wybranych usług wg wzoru podanego w fiszce UP.
- 3) Zdefiniowanie podstawowych wymiarów opisu UP – Interpretacja ogólnych kategorii „ilości”, „jakości”, „efektywności kosztowej” i „dostępności” w kontekście wybranej usługi. Sformułowanie założeń, które powinny spełniać wskaźniki, aby możliwy był całościowy opis badanej UP.
- 4) Badanie potrzeb JST połączone z analizą dostępności źródeł danych na poziomie lokalnym oraz dobór wskaźników – te etapy pracy będą realizowane równolegle, z wykorzystaniem testów i metody iteracyjnej. Uzasadnienie takiego podejścia wynika z bezpośredniej współzależności tych zadań. Z jednej strony nie są poszukiwane jakiegokolwiek dane o usłudze (np. dlatego, że już są zbierane), lecz jedynie informacje, które pozwolą wyliczyć potrzebne wskaźniki. Z drugiej, proponując określony wskaźnik należy dysponować wiedzą nt. gromadzonych informacji i form, w jakich mogą one zostać udostępnione.
- 5) Opracowanie i pilotażowe wdrożenie schematu badania – Operacjonalizacja schematu badawczego poprzez wyznaczenie zadań i terminów oraz ustalenie formy przekazania danych. Faza ta zweryfikuje prawidłowe działanie schematu analizy – od pobrania danych, poprzez wyliczenie wskaźników i ich analizę, aż po sformułowanie wynikających stąd wniosków.
- 6) Opracowanie ostatecznej wersji dokumentacji systemu SMUP w zakresie danej usługi (fiszki, harmonogramy), uwzględniające wyniki przeprowadzonego testu.

4.2 OBSZARY USŁUG

Koncepcja monitorowania usług publicznych uwzględnia, zgodnie z zapisami PO WER, następujące inicjalne obszary usług:

- Podatki i opłaty lokalne;
- Zarządzanie nieruchomościami;
- Drogownictwo i transport;
- Ochrona środowiska;
- Inwestycje i budownictwo;
- Geodezja i kartografia.

Wskazany wyżej tzw. zakres inicjalny obszarów usług publicznych jest kluczowy z punktu widzenia przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, jak również jest istotny dla pozostałych wskazanych grup docelowych systemu.

Zgodnie z założeniami projektu SMUP, na późniejszych etapach prac docelowo przewiduje się rozszerzenie tej listy o dodatkowe obszary, w tym – związane ze sferą usług publicznych o charakterze społecznym. Wynika to z faktu, że decyzje związane z lokalizacją nowych inwestycji podejmowane są często z uwzględnieniem również tzw. miękkich czynników otoczenia biznesowego. Do tych obszarów należą m.in.:

- Edukacja;
- Ochrona zdrowia;
- Pomoc społeczna i wspieranie rodziny;
- Kultura i rekreacja;
- Bezpieczeństwo publiczne i wymiar sprawiedliwości.

4.2.1 Kryteria identyfikacji granic między zakresami wskazanymi obszarów tematycznych

Delimitacja granic między obszarami tematycznymi będzie dokonana metodą ekspercką na podstawie analizy charakteru danej usługi (tj. analiza przedmiotowa wsparta kryteriami prawnymi, organizacyjnymi, finansowymi i in.), w oparciu o akty prawne określające zadania dla JST i organów administracji rządowej w zakresie świadczenia usług publicznych w wybranych obszarach.

4.2.2 Opis obszaru usług

Obszary usług (OU) zostaną opisane w fiszkach, które będą zawierały:

- 1) Nazwę obszaru usług;
- 2) Podstawę prawną;
- 3) Cele działania podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie UP w danym obszarze;
- 4) Charakterystykę i kontekst funkcjonowania OU;
- 5) Interesariuszy SMUP w OU i ich potrzeby informacyjne;
- 6) Powiązania z innymi OU (w tym linie demarkacyjne);
- 7) Usługi wyodrębnione w ramach obszaru.

4.2.3 Skrótowa charakterystyka obszarów usług publicznych – zakres inicjalny

Podatki i opłaty lokalne

Zakres przedmiotowy obszaru obejmuje ogół zagadnień związanych z publicznoprawnymi dochodami JST, podlegającymi zasadzie jednolitości budżetu. W ramach tego obszaru analizie będą podlegały przede wszystkim podatki i opłaty lokalne, które stanowią dochód budżetów samorządowych, nawet jeśli uprawniona jednostka nie ma praktycznie żadnego wpływu na uzyskiwane podatki i opłaty.

Obszar ten nie obejmuje:

- prywatnoprawnych dochodów JST, np. opłat za dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków, czynszów za lokale komunalne;
- publicznoprawnych dochodów JST mających charakter przymusowej odpłatności za konkretne czynności faktycznie świadczone przez administrację publiczną;
- publicznoprawnych dochodów JST, które mogą być przeznaczone wyłącznie na określone cele, zwykle powiązane ze źródłem dochodowym, np. opłat związanych z dystrybucją napojów alkoholowych, czy niektórych opłat i kar środowiskowych.

Będą one analizowane w ramach obszaru tematycznego zajmującego się celami/usługami, na które dane dochody mają być przeznaczone lub mają bezpośredni związek z innymi obszarami tematycznymi.

Zarządzanie nieruchomościami

Zarządzanie nieruchomościami obejmuje ogół czynności związanych z kształtowaniem polityki w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości (gruntowych, lokali usługowych i mieszkalnych), zarówno nieruchomości własnych JST, jak i nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa administrowanych przez JST. Z tego względu, w przypadku tego obszaru usług, kryterium delimitacji ma charakter podmiotowy. W praktyce obszar ten będzie obejmował dwie grupy zagadnień:

- gospodarowanie nieruchomościami niezabudowanymi, w tym zbywanie nieruchomości i ustanawianie na nich użytkowania wieczystego – jako odzwierciedlenie polityki inwestycyjnej danej JST;
- gospodarowanie nieruchomościami zabudowanymi – przede wszystkim prowadzenie przez gminy polityki mieszkaniowej, włącznie z polityką czynszową oraz dot. lokali użytkowych.

Drogownictwo i transport

Zakres obszaru dotyczy zagadnień związanych z transportem publicznym oraz infrastrukturą drogową. W szczególności uwzględnione zostaną kwestie:

- zarządzania drogami publicznymi poszczególnych kategorii;
- organizacji, zarządzania, funkcjonowania i finansowania publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze, zarówno transportu organizowanego bezpośrednio przez właściwe JST (na zasadzie służby publicznej), jak i transportu świadczonego przez podmioty komercyjne na zasadach rynkowych po dopełnieniu określonych wymogów administracyjnych.

Ochrona środowiska

Opis stanu komponentów środowiska stanowi o skuteczności i kierunku lokalnego oddziaływania na środowisko, racjonalnym korzystaniu z jego zasobów oraz zrównoważonym rozwoju określonego obszaru.

Usługi związane ze stanem środowiska dotyczą poszczególnych jego komponentów i polegają na zapewnieniu społeczeństwu ich wysokiej jakości, przy jednoczesnym prowadzeniu działań na rzecz ochrony tych komponentów. Wśród obszarów usług środowiskowych znajdują się:

- ochrona powietrza, dbałość o czystość wód, ochrona gruntów rolnych i leśnych, ochrona walorów przyrodniczych i krajobrazowych, racjonalna gospodarka odpadami i ściekami;
- usługi komunalne o charakterze technicznym, tj. zbiorowe zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, odbieranie odpadów komunalnych oraz utrzymanie porządku i czystości, zapewnienie dostępu do obszarów cennych przyrodniczo oraz zapewnienie dostępu do terenów zieleni i lasów.

Uwzględnione zostaną także kwestie opłat za usługi komunalne oraz nakładów inwestycyjnych i efektów rzeczowych inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Inwestycje i budownictwo

Zakres obszaru obejmuje całokształt usług publicznych niezbędnych do przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego przez inwestorów prywatnych, w szczególności czynności związane z kształtowaniem i racjonalnym wykorzystywaniem przestrzeni w związku z lokalizacją zabudowy, ogół działań w obszarze administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz tworzenie odpowiednich warunków prawnych i administracyjnych dla rozwoju inwestycji. Oznacza to, że w obszarze „inwestycje i budownictwo” będą analizowane zagadnienia związane m.in. z:

- planowaniem przestrzennym;
- gospodarką nieruchomościami prywatnymi, przede wszystkim procedurami podziału, połączenia i podziału, scalania oraz rozgraniczania nieruchomości;
- dostępem poszczególnych terenów do infrastruktury technicznej, z wyłączeniem infrastruktury służącej ochronie środowiska (która to infrastruktura będzie analizowana w ramach obszaru tematycznego „Ochrona środowiska”).

Geodezja i kartografia

Ten obszar tematyczny obejmuje ocenę dostępności, aktualności i jakości państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Do zadań służby geodezyjnej i kartograficznej należy między innymi prowadzenie zasobu, w tym tworzenie, ewidencjonowanie i utrzymywanie oraz aktualizacja i udostępnianie danych z następujących rejestrów i baz danych: państwowego rejestru podstawowych osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych, ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości), geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, państwowego rejestru nazw geograficznych, rejestru cen i wartości nieruchomości, bazy obiektów topograficznych, bazy obiektów

ogólnogeograficznych, szczegółowych osnów geodezyjnych, zobrażeń lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu terenu.

4.2.4 Skrócowa charakterystyka obszarów społecznych usług publicznych

W ramach prac w etapie I projektu SMUP (2017-2018) zostaną przeprowadzone prace rozpoznawcze i metodologiczne dotyczące usług społecznych, zaś ich ostateczne opracowanie dla potrzeb systemu będzie częścią kolejnego etapu prac, stanowiąc element planowanego projektu nr II (2019-2020).

Edukacja

Zakres tego obszaru jest definiowany przede wszystkim poprzez realizację ustawowo nałożonych na JST zadań własnych obejmujących świadczenie usług edukacyjnych w ramach publicznego systemu oświaty.

Celem monitorowania usług publicznych w obszarze “Edukacja” jest umożliwienie użytkownikom oceny ich szeroko rozumianej dostępności (przestrzennej, społecznej) i efektywności, a także rozpoznanie potencjalnego wpływu na lokalny rynek pracy. W związku z metodologią gromadzenia danych, sposobem zarządzania i finansowania systemu oświaty realizacja usług publicznych w tym obszarze monitorowana będzie z poziomu instytucji świadczącej usługę.

Zdrowie

Podjęmowanie szerokich działań w zakresie profilaktyki i zdrowia publicznego, dążenie do podniesienia jakości publicznych usług zdrowotnych oraz poprawa ich efektywności to podstawowe cele podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie będących w ich kompetencji usług w tym obszarze. W jego zakres wchodzi takie usługi jak: podstawowa opieka zdrowotna (POZ), specjalistyczna opieka ambulatoryjna (AOS), opieka szpitalna, długoterminowa opieka zdrowotna oraz ratownictwo medyczne i pomoc doraźna. W systemie tym ważną rolę muszą odgrywać JST, a w szczególności powiaty, które od chwili swojego powstania były odpowiedzialne za wykonywanie zadań lokalnych przekraczających swoim zasięgiem granice poszczególnych gmin.

Celem monitorowania usług w tym obszarze jest pozyskanie danych dotyczących dostępności i jakości usług zdrowotnych, które wydają się najistotniejsze z punktu widzenia mieszkańców oraz inwestorów.

Pomoc społeczna i wspieranie rodziny

Zakres obszaru obejmuje wybrane zagadnienia pomocy społecznej oraz wspierania rodziny. Pomoc społeczna organizowana przez administrację rządową i samorządową, ma na celu wspieranie osób w trudnych sytuacjach życiowych, z którymi nie są one w stanie sobie same poradzić oraz ich integrację ze środowiskiem. Formą pomocy oferowaną rodzicom pragnącym godzić obowiązki zawodowe i rodzinne, są placówki opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobki i kluby dziecięce). Ponadto, w zakres tego obszaru wchodzi również inne formy

wsparcia oferowane rodzinom, zarówno w instytucjach publicznych, jak i w firmach prywatnych.

Celem monitorowania usług w tym obszarze jest pozyskanie informacji dotyczących korzystania z różnych form wsparcia, a także jakości i dostępności tych usług na danym obszarze.

Kultura i rekreacja

Obszar ten obejmuje usługi oferowane przez liczne podmioty silnie zróżnicowane pod względem różnorodności form prowadzonej działalności w dziedzinie kultury i dziedzictwa narodowego, rekreacji, turystyki i sportu. Na obszar usług „Kultura i rekreacja” składają się zarówno działania związane z dostępem do kultury i infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, jak i umożliwiające uczestnictwo w kulturze, rekreacji ruchowej, turystyce i sporcie. Są to m.in.: usługi sceniczne, kinowe, czytelnicze, klubów sportowych, ośrodków sportu i rekreacji, informacji turystycznej, informacji o organizatorach turystyki, promocji turystycznej itp.

Celem monitorowania usług w tym obszarze jest pozyskanie jakościowych i ilościowych danych dotyczących stanu i zasobów poszczególnych komponentów usług publicznych w tym zakresie. Dotyczy to m.in. wielkości oferty instytucji funkcjonujących w tym obszarze i jej wykorzystania oraz form zaspokajania potrzeb społeczeństwa związanych z wykorzystaniem czasu wolnego i wspierania przez JST usług w wymiarze lokalnym w dziedzinie kultury, rekreacji, turystyki i sportu.

Bezpieczeństwo publiczne i wymiar sprawiedliwości

Na zakres obszaru składają się m.in.: wymiar sprawiedliwości (sądy), służby i straże odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego (Policja, prokuratura, straż gminna/miejska), służby ratownictwa (m. in. Państwowa i Ochotnicza Straż Pożarna), elementy zarządzania kryzysowego (zarządzanie kryzysowe sprawuje wojewoda, starosta, wójt/burmistrz/prezydent miasta), służby graniczne, Służba Więzienna i inne instytucje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Monitorowanie usług publicznych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest istotne z punktu widzenia całego społeczeństwa. Sprawne i efektywne działanie jednostek odpowiadających za zapewnienie bezpieczeństwa tworzy pozytywne warunki ramowe dla prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju społecznego kraju. Pozwala ocenić m. in. poziom bezpieczeństwa na danym terenie, np. zidentyfikować obszary o mniejszej przestępczości, jak również tereny niezagrożone klęskami żywiołowymi (powodzią, pożarem), a tym samym może przyczynić się do wskazania obszarów atrakcyjnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Jakość i efektywność świadczonej usługi publicznej zależy w dużym stopniu od instytucji, która ją świadczy (m.in. od jej organizacji, zaplecza finansowego i osobowego). Ważne jest więc monitorowanie zarówno samej usługi bezpieczeństwa publicznego, jak również jednostek zapewniających daną usługę.

4.3 USŁUGI PUBLICZNE

W ramach każdego z obszarów usług zostaną zidentyfikowane wszystkie istotne usługi publiczne. Na podstawie przedstawionych niżej kryteriów, wybrane będą te usługi, które zostaną opisane w ramach SMUP. Każda z wybranych usług zostanie opisana w *fiszce usługi publicznej*, która będzie obejmować:

- 1) Nazwę usługi;
- 2) Wskazanie OU, do którego należy dana UP;
- 3) Cel świadczenia usługi;
- 4) Wskazanie aktów prawnych regulujących świadczenie usługi;
- 5) Definicję i charakterystykę UP, w tym przedmiot i formy organizacyjno-prawne świadczenia UP oraz współzależności z innymi UP; odniesienie do stosowanych klasyfikacji;
- 6) Wskazanie interesariuszy UP, z wyszczególnieniem podmiotu odpowiedzialnego, usługodawcy/ów i odbiorców (grupy docelowej);
- 7) Podstawowe wymiary opisu UP (ilość, jakość, dostępność i efektywność) w odniesieniu do konkretnej usługi i kontekstu, w jakim jest dostarczana.

4.3.1 Kryteria wyboru usług w ramach obszaru

Podstawową metodą ostatecznego wyboru usług, które będą przedmiotem opisu w ramach SMUP (z ogółu usług publicznych zaliczonych do danego obszaru tematycznego) będzie metoda ekspercka – z zastosowaniem następujących kryteriów:

- znaczenie z punktu widzenia celu sformułowanego dla danego obszaru;
- istotność w sensie skali działań i nakładów ponoszonych na ich wytworzenie;
- reprezentatywność usługi dla danego obszaru (w stosunku do podobnych usług).

Tam gdzie to będzie zasadne, pod uwagę zostaną wzięte również usługi, które nie spełniają ww. kryteriów, ale są kierowane do odbiorców o specjalnych potrzebach i w szczególnej sytuacji (np. mikroprzedsiębiorcy, osoby z niepełnosprawnościami, osoby ubogie).

Pomocne w ocenie znaczenia danej usługi, jej istotności i możliwości wykorzystania do analizy może być podejście przedmiotowe (np. jakie konkretnie dobra są dostarczane poprzez świadczenie danej UP), jak też podmiotowe – zarówno od strony podmiotu odpowiedzialnego za daną UP i jej dostawcę/ów, jak i odbiorców danej UP (grup docelowych).

4.3.2 Wymiary opisu usług publicznych

Przyjęto cztery podstawowe wymiary opisu usług publicznych, tj. ilość, jakość, dostępność i efektywność kosztowa. Pozwalają one na całościowe scharakteryzowanie świadczenia danej usługi. Wymiarom opisu UP przyporządkowane zostaną wskaźniki. Umożliwią one pomiar, analizę i interpretację wymiarów.

Ilość

Kryterium ilości będzie stosowane w celu kwantyfikacji wyników podjętych działań (np. kilometry nowych dróg, liczba wydanych decyzji lub metrów sześciennych dostarczonej wody).

Jakość

Jakość to kryterium opisujące parametry usługi. Kategoria jakości powinna być policzalna i odnosić się do obiektywnych/weryfikowalnych cech usługi (np. odsetek uchylonych decyzji administracyjnych, odsetek autobusów niskopodłogowych).

Dostępność

W zależności od charakteru badanej usługi kryterium to może być rozumiane jako:

- osiągalność – jaka jest relacja podaży do popytu lub potrzeb (np. niezabudowane działki budowlane na 1000 mieszkańców, odsetek budynków przyłączonych do sieci kanalizacyjnej, odsetek powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego);
- dostępność finansowa – jaki jest koszt usługi dla odbiorcy (np. cena biletu autobusowego, opłata za wywóz odpadów segregowanych);
- dostępność przestrzenna – jak daleko jest do miejsca świadczenia usługi (np. odległość z gminy do najbliższego międzynarodowego portu lotniczego);
- dostępność czasowa – jak długo trzeba czekać na realizację usługi (np. średni czas wydania pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego, czas oczekiwania na wizytę u lekarza specjalisty, czas dojazdu do szkoły ponadpodstawowej);
- dostępność architektoniczna – czy obiekt, w którym realizowana jest usługa, pozwala na dostęp dla wszystkich uprawnionych odbiorców (np. autobusy niskopodłogowe, biblioteki dostosowane do osób na wózkach inwalidzkich);
- dostępność informacyjna – w jaki sposób jest zapewniana informacja o usłudze (np. możliwość przeglądania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na portalu Internetowym gminy, możliwość wniesienia podatku od nieruchomości przez Internet), w tym wymiarze mieści się zarówno stopień dojrzałości usługi, jak i realizacja reguł WCAG 2.0).

Efektywność kosztowa

Ten wymiar ma uwzględniać relację wyników do nakładów administracji rządowej i JST związanych ze świadczeniem usług. Nakłady te mogą być liczone łącznie z nakładami interesantów (koszt jednostkowy usługi ogółem).

4.4 IDENTYFIKACJA, WYBÓR I JAKOŚĆ WSKAŹNIKÓW

Dla każdej usługi publicznej będącej przedmiotem opisu w SMUP zostaną zidentyfikowane, według wybranych kryteriów, wskaźniki służące pomiarowi odpowiednio: ilości, jakości, dostępności lub efektywności kosztowej. Każdy ze wskaźników zostanie opisany w *fiszce wskaźnika* obejmującej w szczególności następujące elementy:

- 1) Nazwa wskaźnika;
- 2) Określenie jednostki i precyzji wskaźnika;
- 3) Wskazanie OU, którego dotyczy wskaźnik (z odwołaniem do konkretnej *fiszki* OU);
- 4) Wskazanie UP, której ocenie służy wskaźnik (z odwołaniem do konkretnej *fiszki* UP);
- 5) Wskazanie wymiaru opisu UP (ilość, jakość, dostępność, efektywność), którego dotyczy wskaźnik;
- 6) Opis wskaźnika – stanowiący rozwinięcie jego nazwy, z wyszczególnieniem zmiennych, których kombinację stanowi wskaźnik (lub zmiennej, z którą jest on tożsamy);
- 7) Wyjaśnienia metodologiczne – obejmujące metadane niezbędne przy interpretacji wskaźnika, w tym:
 - a. szczegółowe definicje zmiennych, których kombinację stanowi wskaźnik (lub zmiennej, z którą jest on tożsamy),
 - b. definicje pojęć użytych w definicjach tych zmiennych (zmiennej). Jeśli będą to definicje dotyczące pojęć już stosowanych w systemie informacyjnym statystyki publicznej, to powinny one uwzględniać definicje już przyjęte w statystyce publicznej (analogicznie w przypadku pojęć już zdefiniowanych na potrzeby innych systemów informacyjnych, z których będą pochodzić dane będące podstawą wyliczania wskaźnika). Ponadto – jeżeli jest to istotne dla wyjaśnienia pojęć lub interpretacji wskaźnika – należy przywołać odpowiednie przepisy prawne definiujące dane pojęcie,
 - c. wzór matematyczny obliczenia wskaźnika.
- 8) Wskazówki interpretacyjne – czy wskaźnik jest np. stymulantą czy destymulantą; jak interpretować zmienność wskaźnika; jaki może być zakres wartości wskaźnika
- 9) Wskazanie źródła/źródeł danych, na podstawie którego/których wskaźnik jest wyliczany oraz konkretnego źródła/źródeł zasilania, z którego/których dane będą pobierane do SMUP, a także planowanej częstotliwości zasilania SMUP danymi i konkretnych terminów dostępności danych (np. „dane kwartalne; dostępne w terminie do końca drugiego miesiąca po zakończeniu kwartału”);
- 10) Wskazanie, dla jakich poziomów terytorialnych i dla jakiego zakresu czasowego wskaźnik będzie dostępny w SMUP.

4.4.1 Zasady identyfikacji i doboru wskaźników

Dobór odpowiedniego wskaźnika wymaga podejścia kompleksowego. Jednym z podstawowych założeń jest ograniczenie liczby wskaźników i włączanie do zasobów SMUP

tylko tych, które precyzyjnie opisują wybraną usługę w danym wymiarze. Jest to ważne ze względu na ułatwienie analiz problemowych i ocenę usług. Jednocześnie, system wskaźników SMUP powinien być tworzony z uwzględnieniem zasad¹⁰: spójności, adekwatności, hierarchiczności, elastyczności, wrażliwości, unikalności oraz poufności, transparentności i bezpieczeństwa danych.

- **Zasada spójności.** Zestaw wybranych wskaźników powinien w całościowy sposób ujmować tematykę danego obszaru.
- **Zasada adekwatności.** Wskaźnik powinien trafnie opisywać usługę pod względem wybranego wymiaru – ilości, jakości, dostępności lub efektywności kosztowej.
- **Zasada hierarchiczności.** W każdym obszarze tematycznym powinny zostać wydzielone grupy wskaźników charakteryzujących danych obszar. Przykładem takiego podziału może być podział na:
 - wskaźniki wiodące;
 - wskaźniki szczegółowe;
 - wskaźniki kontekstowe.
- **Zasada elastyczności.** Liczba i charakter wskaźników powinny być zależne od obszaru usług. Nie jest wskazane określanie sztywnej liczby wskaźników dla poszczególnych obszarów tematycznych. Należy jednak dążyć do wyboru minimalnej liczby wskaźników, które pozwalają opisać lub zmierzyć daną usługę.
- **Zasada wrażliwości.** Wybrany wskaźnik powinien odzwierciedlać zmiany w czasie i przestrzeni – w zakresie odpowiednio: ilości, jakości, dostępności lub efektywności kosztowej opisywanej usługi.
- **Zasada unikalności.** Wskaźnik nie powinien powielać informacji zawartych w innych wskaźnikach.
- **Zasada poufności, transparentności i bezpieczeństwa danych.** Stosowanie tej zasady danych oznacza respektowanie zobowiązania do zachowania tajemnicy statystycznej; przestrzeganie procedury ochrony danych w procesie ich zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania; wymagany jest kompromis między koniecznością przestrzegania zasad poufności i bezpieczeństwa a dostępnością danych.

4.4.2 Kryteria jakości wskaźników

W celu zapewnienia właściwego doboru wskaźników należy kierować się przede wszystkim kryteriami jakości ujętymi w Europejskim Kodeksie Praktyk Statystycznych (EKPS¹¹), tj.: przydatności, dokładności i rzetelności, dostępności i przejrzystości, terminowości i punktualności, porównywalności, spójności oraz minimalizacji kosztów i obciążenia respondentów.

¹⁰ na podst. Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych

¹¹ ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922337/10425-PL-PL.PDF

- **Przydatność.** Wskaźnik powinien zaspokajać potrzeby informacyjne użytkowników i przyczyniać się do usprawnienia procesów decyzyjnych.
- **Dokładność i rzetelność.** Wskaźnik powinien być oparty na wiarygodnych danych i możliwy do obliczenia z wymaganą precyzją.
- **Dostępność i przejrzystość.** Wskaźnik powinien być łatwy do pozyskania przy użyciu prostych procedur, w oczekiwanej formie, wraz z odpowiednią informacją (opatrzoną odpowiednimi metadanymi) umożliwiającą optymalne jego wykorzystanie i właściwą interpretację; dane do jego wyliczenia muszą być możliwe do pozyskania; jego interpretacja powinna być intuicyjna i zrozumiała dla każdego rodzaju użytkownika.
- **Terminowość i punktualność.** Wskaźnik powinien pozwalać na ocenę odstępu czasu między okresem, jakiego dotyczą dane a okresem ich udostępnienia (a tym samym – możliwości ich pozyskania do systemu monitorowania); istotny jest także odstęp czasu między oficjalnie planowaną a rzeczywistą datą udostępnienia danych (wskazuje na istniejące opóźnienia).
- **Porównywalność.** Wskaźnik powinien być zgodny w czasie i przestrzeni dzięki zapewnieniu odpowiednich szeregów danych, a tym samym ciągłości informacyjnej; do jego wyliczenia stosowana powinna być jednolita metodologia, definicje oparte na tych samych założeniach i standardy klasyfikacyjne (np. Polska Klasyfikacja Działalności – PKD) oraz jednolity podział terytorialny kraju.
- **Spójność.** Wskaźnik powinien być zgodny (spójny) z innymi wskaźnikami pochodzącymi z różnych źródeł, co umożliwi dokonywanie bardziej kompleksowych analiz. Jednocześnie, wskaźnik nie powinien powielać informacji zawartych w innych wskaźnikach.
- **Koszty i obciążenie respondentów.** Pozyskanie wskaźnika powinno wiązać się z minimalnym obciążeniem respondentów i minimalnymi kosztami z tym związanymi (zarówno w wymiarze finansowym, jak i niefinansowym) lub takie obciążenia i koszty nie powinny występować wcale.

4.5 ŹRÓDŁA DANYCH

Proponuje się następującą kolejność eksploracji źródeł:

- GUS – systemy informacyjne statystyki publicznej;
- Administracja rządowa – rejestry administracyjne i systemy informacyjne;
- JST – rejestry administracyjne i systemy informacyjne;
- Dostawcy usług – gromadzone informacje.

W celu wypełnienia zidentyfikowanych luk informacyjnych przewiduje się podjęcie prac, polegających na analizie dostępności danych „u źródła”, tj. danych, które są lub mogłyby być gromadzone przez podmioty odpowiedzialne za UP i ich dostawców (podejście „od dołu”). Działania te będą zrealizowane przez partnerów samorządowych w ramach tzw. Grup Wymiany Doświadczeń, a ich efekty – wykorzystane przez poszczególne Grupy

Tematyczne, jako uzupełnienie efektów eksploracji źródeł przeprowadzonej „od góry” (w szczególności w zakresie identyfikacji wspomnianych luk informacyjnych).

W toku prac możliwa będzie identyfikacja niewykorzystanych źródeł i gestorów danych oraz informacji, które są gromadzone bez wyraźnego powodu. Z jednej strony może to prowadzić do uzupełnienia zakresu zbieranych danych (uwzględnienia nowego źródła w rocznym Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej), z drugiej – do rezygnacji z części obowiązków sprawozdawczych.

W ramach dyskusji eksperckiej wybrano na potrzeby niniejszego projektu najbardziej adekwatne kryteria oceny źródeł danych:

- Dostępność – zapewniona możliwość (w tym organizacyjna i finansowa) pozyskania danych w zakresie i formie niezbędnym dla realizacji projektu;
- Ciągłość informacji – niewystępujące lub ograniczone do minimum braki danych w wymaganym/koniecznym przekroju czasowym i terytorialnym;
- Aktualność – szybka dostępność najświeższych i zrewidowanych danych;
- Zdefiniowana metodologia – możliwość merytorycznej weryfikacji sposobu, w jaki dane zostały pozyskane i opracowane, gwarantowana np. przez dostęp do metadanych;
- Możliwość integracji z innymi źródłami (w toku dalszych prac).

5 UWARUNKOWANIA POZYSKANIA I INTEGRACJI DANYCH

Zarządzanie procesami informacyjnymi wspierającymi monitorowanie usług publicznych wiąże się z planowaniem, organizowaniem oraz nadzorowaniem i kontrolą realizacji szeregu działań obejmujących: pozyskiwanie informacji z różnych źródeł, ich gromadzenie i przechowywanie, przetwarzanie oraz udostępnianie i dystrybucję w postaci określonych wcześniej wskaźników. Zasilanie systemu powinno być prowadzone w sposób spójny i zautomatyzowany.

Wybierając źródła danych zasilające SMUP, zarówno na etapie inicjalnym, jak i kolejnych etapach aktualizacyjnych, należy wziąć pod uwagę istniejącą infrastrukturę informacyjną, czyli kompleks systemów i zasobów informacyjnych realizujących różnorodne funkcje oraz obsługujących społeczne, gospodarcze i polityczne procesy zachodzące na poziomie ogólnopolskim i regionalnym. Tym samym, dokonując rozpoznania potencjalnych źródeł danych, należy koncentrować uwagę na potrzebach jednostek administracji rządowej i samorządowej, innych jednostek sektora publicznego, organizacji pozarządowych, obywateli czy podmiotów gospodarczych dotyczących świadczenia usług publicznych.

Ważne jest, aby uwzględnić uwarunkowania, w których funkcjonują ww. podmioty, mieć na uwadze luki informacyjne między posiadanymi zasobami a informacjami, jakie są niezbędne do racjonalnego i efektywnego zarządzania świadczonymi usługami.

Wśród potencjalnych źródeł informacji, na bazie których budowany będzie SMUP, w kolejnych etapach:

- analizowana będzie możliwość pozyskiwania dodatkowych danych wynikowych z rozwijającego się systemu badań statystycznych realizowanych przez GUS oraz inne organy władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, upoważnione na mocy ustawy o statystyce publicznej,
- alternatywne źródła danych tj. systemy administracyjne (centralne i rozproszone) oraz pozaadministracyjne niewykorzystywane dotąd przez statystykę publiczną. Uwzględnić należy również dynamicznie rozwijający się w ostatnich latach zasób Big Data¹² (na dalszym etapie prac – w kontekście wypełnienia luk informacyjnych zidentyfikowanych na etapie prac metodologicznych).

Dotychczasowe doświadczenia GUS wynikające z prowadzonych prac nad budową baz danych wraz z metadanymi i zastosowane w nich określone rozwiązania informatyczne umożliwiają prowadzenie zaawansowanych analiz (w tym przestrzennych) z poziomu różnych grup użytkowników. Dodatkowo znajdują one zastosowanie nie tylko na etapie prac koncepcyjnych, ale również na dalszych etapach określających powiązania pomiędzy różnymi danymi zasilającymi SMUP, czy też podczas samej budowy systemu.

¹² Big Data – duże, zmienne, różnorodne, napływające w czasie rzeczywistym, zbiory danych, które wymagają zastosowania innowacyjnych technologii, narzędzi i metod informatycznych w celu uzyskania z nich nowej i użytecznej wiedzy.

5.1 INTEGRACJA ŹRÓDEŁ DANYCH

O ile dane wynikowe pochodzące z systemu statystyki publicznej są opracowywane według spójnych standardów, to w toku prac należy uwzględnić mnogość niepowiązanych ze sobą systemów/rejestrów administracyjnych. Źródła danych mogą posiadać różną strukturę, różne rozwiązania informatyczne, różny zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz mogą pełnić różną funkcję, w zależności od celu, dla którego powstały. Kluczowym wydaje się zatem właściwe zestawienie informacji zawartych w źródłach danych, a więc integracja. W tym celu, należy wyszczególnić podstawowe dziedziny skupiające rejestry referencyjne, zawierające najważniejsze zbiorowości (populacje). Integracja polegać powinna na łączeniu danych z wielu heterogenicznych źródeł, tak aby uzyskać jednolity, spójny zestaw gromadzonych danych. Zapoczątkowane prace powinny zmierzać do:

- stworzenia mechanizmów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa danych na każdym etapie ich przetwarzania;
- budowy systemu metadanych;
- wprowadzenia standardu zapisu zmiennych w rejestrach;
- określenia wskaźników mających zapewnić jakość danych w rejestrach dotyczących:
 - przyczyny i zakresu braków danych oraz wartości,
 - przyczyny i zakresu niedopasowania,
 - ewaluacji obiektów i zmiennych, będących podstawą do wyliczenia wskaźników do monitorowania,
 - niespójności pomiędzy rejestrami,
 - braków w metadanych.

5.2 METADANE ŹRÓDEŁ INFORMACJI

Z punktu widzenia poprawnego opisanie cech jakościowych gromadzonych informacji, konieczne jest zasilenie systemu informacjami opisującymi dane, czyli metadanymi. Ich podstawowym zadaniem jest ułatwienie dostępu do danych oraz ich prawidłowej interpretacji. Metadane muszą więc być kompletne i zrozumiałe dla użytkownika. Szeroki zakres informacji referencyjnych pozwala na wyodrębnienie kilku rodzajów metadanych:

- definicyjne – obejmujące zmienne i ich definicje,
- metodologiczne – zawierające opisy metod zbierania danych, ich przetwarzania, estymacji, dokumentację metodologiczną itp.,
- jakościowe – opisujące w sposób syntetyczny dane wg komponentu jakości (użyteczność, dokładność, terminowość i punktualność, porównywalność, spójność)
- operacyjne (systemowe) – gromadzące informacje techniczne z obszaru funkcjonowania środowiska metadanych.

GUS opracował i wdrożył do praktyki statystycznej System Metadanych Statystycznych (SMS), który jest narzędziem zawierającym stosowane przez statystykę publiczną opisy pojęć

i zmiennych statystycznych, klasyfikacje i listy kodowe, akty prawne, opisy badań i inne metadane. Pozwala on na:

- tworzenie i modyfikację struktur do opisu metadanych i ich powiązań,
- gromadzenie metadanych przez wielu użytkowników w różnych obszarach,
- integrowanie metadanych, ujednocianie, zhierarchizowanie oraz unikanie redundancji metadanych,
- zarządzanie uprawnieniami dla wszystkich użytkowników definiujących metadane w statystyce publicznej (również spoza GUS).

W ramach systemu SMS utworzone zostało także Repozytorium Standardów Informacyjnych (RSI), które jest bazą wiedzy obejmującą metadane o systemach informacyjnych administracji publicznej, tj. systemy zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji przez organy administracji rządowej oraz JST, inne instytucje rządowe, organy rejestrowe i Narodowy Bank Polski, prowadzone w oparciu o przepisy kompetencyjne lub inne akty prawne związane bezpośrednio z wykonywaniem zadań statutowych.

Istniejący system, przy założeniu jego pełnego zasilenia i cyklicznej aktualizacji, może być wykorzystany poprzez implementację ich zawartości informacyjnej w zakresie niezbędnym dla Systemu Monitorowania Usług Publicznych.

5.3 WYZWANIA ZWIĄZANE Z KORZYSTANIEM I INTEGRACJĄ ŹRÓDEŁ DANYCH

Jednym z warunków wykorzystania zewnętrznych systemów administracyjnych i pozaadministracyjnych, jako źródeł danych zasilających System Monitorowania Usług Publicznych, jest spełnienie przez nie standardów jakościowych, m.in. poprzez harmonizację metodologii, ujednoczenie standardów klasyfikacyjnych i informacyjnych (klasyfikacje, nomenklatury, typologie, pojęcia, słowniki).

Kluczową kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest fakt, że obowiązek zbierania i gromadzenia danych w poszczególnych resortach jest mocno zakorzeniony. Każdy rejestr cechuje się odrębnymi przepisami prawnymi oraz określoną podmiotowością. Taka „autonomiczność” rejestrów administracyjnych w Polsce powoduje redundancję danych, różnice metodologiczne, brak spójności informacji (dane są wewnętrznie sprzeczne i niespójne logicznie) oraz brak interoperacyjności pomiędzy rejestrami. Dodatkowo, mimo ustawowego obowiązku stosowania oznaczeń kodowych przyjętych w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podziału Terytorialnego Kraju TERYT, w systemach informacyjnych administracji publicznej można zaobserwować swobodę zapisu nazw miejscowości oraz identyfikatorów adresowych ulic. W praktyce, w systemach informacyjnych prowadzonych przez jednostki administracji rządowej i administracji samorządowej, stosowane są nieurzędowe nazwy miejscowości lub własne nazwy, będące połączeniem nazw urzędowych, zaś nazwy ulic odbiegają od nazw nadanych w uchwałach rad gmin. Powszechne jest również zjawisko skracania nazw ulic.

Decydując się więc na wykorzystanie alternatywnych źródeł danych w budowie cech informacyjnych, należy mieć na uwadze, że nie są one specjalnie dedykowane dla badań statystycznych. Każdy rejestr budowany jest w oparciu o odrębne przepisy prawne z przeznaczeniem w nich określonym, wspierającym bezpośrednio realizację celów i zadań jednostek je prowadzących.

Dodatkowo część rejestrów ma charakter rozproszony i jest prowadzona przez wiele podmiotów (np. starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie, urzędy miast i gmin), co wiąże się z możliwością stosowania różnych rozwiązań technologicznych, odmiennymi formatami przechowywanych danych, innym trybem zasilania i aktualizacji, itp. Wielość i różnorodność administracyjnych źródeł danych oraz odrębność systemu statystycznego od systemów administracyjnych wymagają podjęcia szeregu działań w celu oceny, które z rejestrów administracyjnych stanowić mogą źródło danych przydane z punktu widzenia wymogów Systemu Monitorowania Usług Publicznych. Również odmiennosc celu powstania i funkcjonowania obu systemów będzie generowała problemy metodologiczne związane z porównywalnością definicji obiektów i cech informacyjnych.

W wykorzystaniu rejestrów administracyjnych na potrzeby SMUP, kluczową rolę odgrywa:

- uzyskanie pełnej zbiorowości planowanej do objęcia analizą poprzez pozyskanie informacji z jednego rejestru lub integrację z kilku źródeł,
- jakość źródeł administracyjnych, która nie może być określana rozdzielnie, w oderwaniu od innych źródeł czy populacji odniesienia z uwagi na wieloaspektowość zagadnienia,
- potrzeba generowania szerokiego spektrum danych według dowolnych przekrojów, podziału terytorialnego oraz określonego stanu.

Newralgiczne wydaje się wykorzystanie wielu administracyjnych źródeł determinowane różnorodnością w aspekcie jakości, w tym aktualności i kompletności danych. Prowadzone w tym zakresie prace nie mogą odbywać się w sposób rozproszony, przy braku jednolitego standardu i spójności w postępowaniu z rejestrami zarówno podczas pobierania danych od gestorów, jak również na etapie wykorzystywania w procesach statystycznych (przetwarzanie, analiza). Za usystematyzowanym sposobem wykorzystania źródeł administracyjnych przemawia również konieczność określenia jakości zbieranych danych i produktów statystycznych z nich powstałych, która z uwagi na wieloaspektowość zagadnienia jest trudna do zmierzenia. Należy założyć, że niezbędne do wykonania będą prace związane z opracowaniem metodyk obejmujących:

- **ocenę jakości danych** dotyczących metod oceny jakości i wdrożenia do praktyki, tak aby mogły być generowane wskaźniki jakości dotyczące rejestrów, danych w nich zawartych oraz cech statystycznych powstałych na bazie rejestrów administracyjnych;
- **podnoszenie jakości danych** administracyjnych dotyczących sposobów analizy i wykorzystania danych administracyjnych zależnego od ich rodzaju:
 - dane identyfikacyjno-adresowe – zmienne zawierające: identyfikatory (PESEL, NIP, REGON), imiona, nazwiska, nazwy oraz dane adresowe (w postaci nazw lub kodów) –

kraje, województwa, powiaty, gminy, miejscowości, ulice, numery nieruchomości: budynków i mieszkań,

- dane klasyfikacyjne – **jakościowe (niemierzalne)**, określa je cecha statystyczna, ze względu na którą każda jednostka statystyczna zbioru próbek, substancji, procesów, zjawisk itp. może być zaklasyfikowana do wyróżnionych wariantów cechy, bez przypisywania im określonej miary. Są to informacje w rejestrze takie jak: płeć, wykształcenie, stan cywilny,
- dane merytoryczne – **ilościowe (mierzalne)**, określa je cecha statystyczna, którą można wyrazić bezpośrednio za pomocą jednostek miary – liczby, np. wiek (w latach), waga (w kg), dochód (zł), cena (zł), itp.;
- **nowe metody tworzenia** statystyk wyłącznie w oparciu o dane administracyjne z wykorzystaniem jednego rejestru lub poprzez łączenie danych z kilku rejestrów administracyjnych.

6 ZAŁOŻENIA INFORMATYCZNE

Zdefiniowany zakres merytoryczny realizowanego projektu określa równocześnie ogólne ramy docelowego systemu informatycznego SMUP. Zgodnie z nim, system informatyczny zrealizowany na potrzeby SMUP powinien wspomagać szereg procesów biznesowych, w szczególności:

- **zbieranie danych** – pozyskiwanie danych od gestorów, zarządzanie dostawcami danych, ładowanie danych do bazy danych źródłowych,
- **przetwarzanie danych** – m.in. procesy walidacji danych, klasyfikowania i kodowania danych, integracji danych, transformacji danych, tworzenia nowych zmiennych, naliczania wskaźników,
- **analizę danych** – udostępnienie metod eksploracji i analizy danych w celu uzyskania dodatkowych informacji i wniosków,
- **udostępnianie danych** – publikację wyników, opracowań i zestawień analitycznych z zachowaniem tajemnicy statystycznej, zarządzanie publikacją informacji oraz obsługę zapytań użytkowników;

zapewniając **gromadzenie danych i metadanych** w ramach każdego powyższego procesu, wspieranie technicznymi procesami **administracyjnymi**.

Przygotowanie spójnej wizji (**Ilustracja 5**) nowoczesnego systemu, umożliwiającego realizację celów szczegółowych projektu, wymaga przyjęcia wstępnych założeń, które należy uwzględnić przy opracowaniu jego koncepcji. Do najistotniejszych wymagań, które powinien spełniać należy zaliczyć:

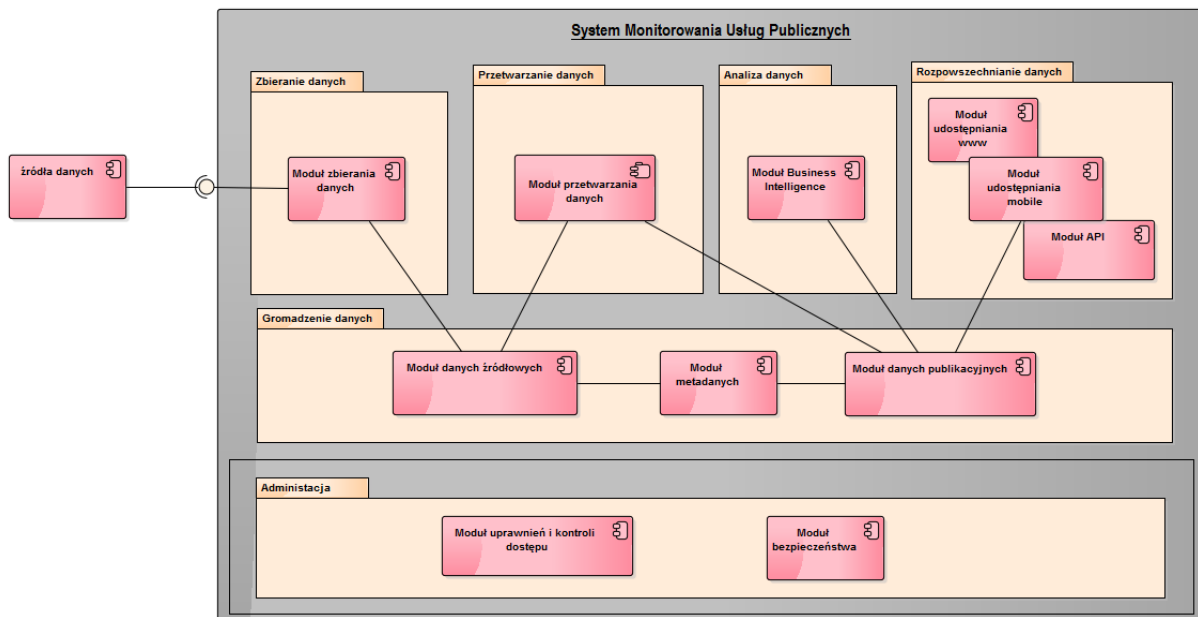
- zgodność z obowiązującymi przepisami prawnymi,
- budowę w oparciu na otwarte standardy,
- budowę modułową – należy unikać redundancji funkcjonalności pomiędzy modułami,
- budowę w architekturze wielowarstwowej – z wydzieleniem warstw danych, logiki biznesowej i prezentacji,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa,
- łatwość rozbudowy,
- przyjazność dla użytkownika.

W systemach monitorowania, poza aspektami merytorycznymi wymienionymi w poprzednich rozdziałach, bardzo ważna jest **szybkość i kompletność dostarczanych informacji**. Zakładając, że **SMUP** będzie zasilany z rozproszonych źródeł danych, szczególny nacisk należy położyć na efektywne i terminowe zbieranie danych oraz ich przetwarzanie od stanu operacyjnego do analitycznego.

Realizacja postawionego powyżej celu wymaga rozwiązania w **SMUP** co najmniej następujących zagadnień:

- zapewnienie centralnego źródła metadanych statystycznych,
- zapewnienie spójnego i kompleksowego procesu zasilania danych,
- zarządzanie procesami transformacji, przetwarzania, walidacji i integracji danych w sposób jak najbardziej zautomatyzowany,

- zapewnienie jednolitego i spójnego modelu gromadzenia danych – dane jednostkowe i agregaty, oraz udostępniania danych – w tym z zachowaniem zasad tajemnicy statystycznej,
- zapewnienie rozbudowanych funkcji raportowania, wspomagających wykonywanie analiz przekrojowych i podejmowania decyzji (np. funkcji benchmarkingu, prognozowania, drażenia danych).



Ilustracja 5 Ogólna koncepcja informatyczna SMUP

Należy zwrócić szczególną uwagę na identyfikację odpowiednich źródeł danych dla systemu, tak aby mogły one zapewnić potrzeby biznesowe grup docelowych systemu (zdefiniowanych w rozdziale 3), w sposób jak najbardziej kompletny (*odpowiednie pokrycie podmiotowe i przedmiotowe*), adekwatny (*poziom szczegółowości odpowiedni do badanych/analizowanych zjawisk*) oraz koherentny (*uspójnione w czasie zestawy danych stanowiące składowe wartości wskaźników monitorujących usługi*). W przypadku **SMUP** bardzo istotne wydaje się zatem określenie inicjalnego katalogu usług publicznych i wskaźników jakości udostępnianych przez system. Pozwoli to na odpowiednie rozpoznanie otoczenia systemu i zdefiniowanie źródeł danych.

Wstępnie ocenia się, że system SMUP powinien współpracować z następującymi rodzajami źródeł zewnętrznych:

- SISP – System Informacyjny Statystyki Publicznej,
- wskazane krajowe systemy informatyczne administracji rządowej,
- wskazane systemy/aplikacje/moduły/bazy JST dowolnego szczebla,
- wybrane dane innych instytucji publicznych,
- sprawozdawcy.

6.1 DOŚWIADCZENIA INFORMATYCZNE GUS

Statystyka publiczna posiada wiele doświadczeń w zakresie realizacji systemów gromadzenia, przetwarzania, analizy i udostępniania danych. Prace prowadzone w GUS przez ostatnie lata, miały na celu nie tylko zwiększenie zakresu przetwarzanych danych, poprawienie ich jakości oraz ulepszenie formy ich udostępniania, ale również ustandaryzowanie procesów statystycznych w urzędzie. Standaryzacja – w oparciu o międzynarodowy model GSBPM (*Generic Statistical Business Process Model*) – dotyczyła zarówno procesów merytorycznych, jak również technicznych, które stanowią procesy wsparcia dla procesów merytorycznych. Potwierdzeniem powyższego są zrealizowane w ostatnich latach projekty: spisy PSR (Powszechny Spis Rolny) i NSP (Narodowy Spis Powszechny) rundy 2010 oraz SISP i SISP-2.

W wyniku tych projektów GUS pozyskał i wdrożył nowoczesne technologie, usprawnił organizację pracy, zwiększył poziom bezpieczeństwa danych i systemów, jak również zwiększył kompetencje pracowników w zakresie projektowania, wdrażania i eksploataowania aplikacji.

Dane niezbędne do opisu wielu zjawisk GUS uzyskuje przede wszystkim z własnych formularzy i ankiet statystycznych, ale również dzięki współpracy z wieloma ministerstwami oraz innymi urzędami i instytucjami (np. ARiMR, PFRON, NFZ, KRUS) a także JST.

Podstawowymi platformami pozyskiwania danych statystycznych przez GUS są Portal Sprawozdawczy (obsługuje ok. 260 badań dot. statystyki gospodarczej), AnkietGUS (obsługuje badania ankietarskie dot. statystyki gospodarczej i społecznej) czy TransGUS (pozyskiwanie danych administracyjnych). Jedną z metod pozyskiwania danych przez GUS jest Usługa Wysyłki Danych (UWD), usługa Webservice umożliwiająca pobieranie danych ze źródeł rozproszonych w formacie XML oraz przesyłanie ich na serwer centralny w GUS. W 2017 r. tą drogą będą przekazywane m.in. informacje z Urzędów Miast i Gmin pochodzące z gminnych zbiorów meldunkowych dot. osób zameldowanych na pobyt czasowy powyżej 3 miesięcy, nieobecnych w związku z wyjazdem za granicę na pobyt czasowy oraz pochodzące z systemu „Źródło” dane o urodzeniach i zgonach.

Obecnie wydaje się, że dedykowana usługa Webservice zaimplementowana jako interfejs do pozyskiwania danych będzie wystarczającym rozwiązaniem, które umożliwi szybkie i wydajne przekazywanie informacji z rozproszonych źródeł danych. Zastosowanie tego rozwiązania umożliwi systemom zewnętrznym zautomatyzowane przekazywanie danych. Istnieje również możliwość zaimplementowania w takiej usłudze funkcji wystawiania dla nadawcy Urzędowego Potwierdzenia Odbioru (UPO) o określonej prawnie strukturze.

Proces integracji danych stanowi dla GUS istotny element całego procesu statystycznego. Realizacja badań statystycznych w obszarze statystyki społecznej, gospodarczej czy rolnej, a w szczególności realizacja spisów powszechnych, wymaga stale od GUS umiejętności korzystania z różnorodnych źródeł danych (o różnym typie, formacie, częstotliwości, podmiotowości itp.). Znajomość zakresu informacyjnego oraz struktury źródeł danych stanowi kluczowy element realizacji badań statystycznych.

Ze względu na charakter przetwarzanych danych, w GUS wykorzystywane są obecnie 2 platformy na potrzeby realizacji procesów kontroli i łączenia danych: system OBM (system przetwarzania danych źródłowych w dane statystyczne pochodzących ze źródeł administracyjnych, z możliwością pracy na danych osobowych) oraz system SPDS (system przetwarzania danych statystycznych badań).

Zapewnienie integracji danych wymaga przede wszystkim przygotowania odpowiednich metadanych, w szczególności katalogu badanych zjawisk (zmiennych), list kodowych i klasyfikacji. GUS od lat dba o spójność warstwy metadanych, zapewniając nie tylko realizację potrzeb badań statystycznych, ale również w szerszym zakresie, zapewniając dla administracji publicznej standardy klasyfikacyjne zarówno krajowe jak i międzynarodowe.

GUS posiada również bogate doświadczenia w zakresie gromadzenia danych, poczynając od hurtowni danych na potrzeby spisów PSR i NSP 2002 oraz systemu HINEX dla statystyki handlu zagranicznego, przez system ABM przygotowany na potrzeby spisów PSR2010/NSP2011, a kończąc na obecnie użytkowanych systemach Banku Danych Lokalnych oraz Hurtowni Danych Statystycznych – Publicznej Hurtowni Danych (HDS-PHD). Hurtownia danych to rodzaj bazy danych, która jest zorganizowana i zoptymalizowana pod kątem szybkości wyszukiwania i analizy danych. Zwykle przechowuje ogromną ilość danych, opisujących badane zjawiska odnosząc się do określonych punktów w czasie, co umożliwia tworzenie wieloletnich szeregów czasowych.

Bank Danych Lokalnych (BDL) to największa w Polsce publiczna baza danych o gospodarce, społeczeństwie i środowisku. Oferuje ponad 43 tys. cech statystycznych pogrupowanych tematycznie w układzie jednostek terytorialnego podziału Polski. System hurtowni danych HDS-PHD gromadzi ok. 50 mln agregatów w ramach 24 obszarów tematycznych. Środowisko jest podzielone na 2 części: hurtownia wewnętrzna – dane (jednostkowe i mikroagregaty) dostępne tylko dla użytkowników wewnętrznych oraz zewnętrzna – dane zagregowane przeznaczone do upublicznienia użytkownikom zewnętrznym. Dane publikowane przez GUS zapewniają ich zgodność z zachowaniem tajemnicy statystycznej określonej w art.10 i art.38 ustawy o statystyce publicznej¹³.

Zasoby obu systemów są stale aktualizowane o nowe cechy, prezentowane użytkownikom w Internecie w formie opisowej, tabelarycznej i graficznej. Zawartość baz to szeroki wachlarz informacji mających znaczenie w procesie decyzyjnym instytucji administracji państwowej, samorządów czy przedsiębiorców. Stanowią też istotny zasób analityczny dla środowisk naukowych i akademickich. Rozległość tematyczna oraz szczegółowość informacji do poziomu miejscowości czyni je ważnym dla każdego obywatela, sprzyjając rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

Obszar udostępniania danych statystycznych to „okno na świat” statystyki publicznej. Udostępnianie wyników badań statystycznych jest obowiązkiem GUS, zarówno dla

¹³ bip.stat.gov.pl/prawo/akty-prawne/ustawa-o-statystyce-publicznej/

użytkowników krajowych jak i międzynarodowych, w tym Eurostatu. Będzie to także jedną z głównych funkcjonalności projektowanego systemu SMUP.

Publikacja danych w systemie powinna być realizowana za pomocą:

- aplikacji WWW – standardowa forma udostępniania danych,
- aplikacji mobilnej – szybki i bezpośredni dostęp do informacji z dowolnego urządzenia mobilnego,
- API – zestaw reguł i opisów, w jaki zewnętrzne programy mogą korzystać z funkcjonalności aplikacji udostępniania danych.

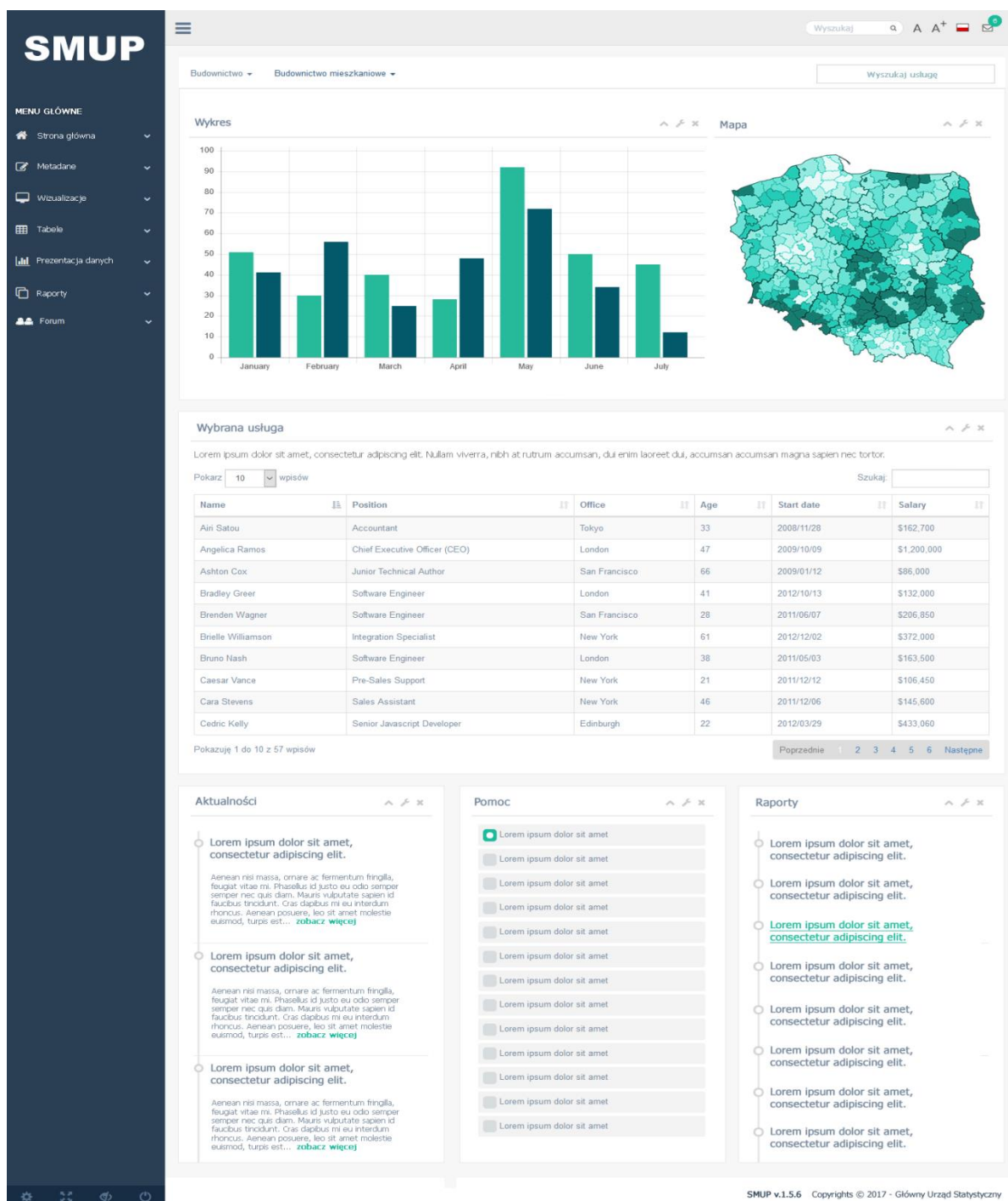
Z punktu widzenia użytkownika warstwa ta stanowi kluczowy element systemu i wymaga szczególnej uwagi. O ile zakres zgromadzonych danych definiuje uniwersum informacji, które posiada system, o tyle warstwa udostępniania powinna wspierać użytkowników w lepszym odbiorze/rozumieniu tych danych.

Warstwa udostępniania powinna być przede wszystkim ukierunkowana na użytkownika, prosta w obsłudze, intuicyjna, ergonomiczna i wygodna (*user-friendly*). Powinna posiadać różnorodne formy analizy i prezentacji danych: tabele, wykresy, mapy, dashboardy, animacje. Rozbudowana, a jednocześnie nie rozprasząca wizualizacja pozwoli użytkownikowi na szybki odbiór informacji i zamianę jej w wiedzę.

Wymogiem formalnym, jaki na dzień dzisiejszy, stawia się przed nowo tworzonymi aplikacjami w administracji publicznej jest spełnienie wymagań określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*. W systemach teleinformatycznych podmiotów realizujących zadania publiczne służących prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez te systemy wymagań standardu WCAG 2.0, z uwzględnieniem poziomu AA – czyli średnim.

Jednym z ważniejszych wymagań stawianych przed warstwą udostępniania SMUP będzie zapewnienie dostępności na identycznym poziomie informacyjnym na dowolnym urządzeniu mobilnym np. tablecie, smartfonie itp. W związku z tym konieczne będzie wykorzystanie takich technologii, które spełnią to wymaganie. Jednym z takich trendów obecnie rozwijanych jest technologia aplikacji responsywnych (*Responsive Web Design*) – technika projektowania strony www, tak aby jej wygląd i układ dostosowywał się automatycznie do rozmiaru okna urządzenia, na którym jest wyświetlany. Do poprawnego przygotowania aplikacji zarówno pod względem wizualnym jak i dostosowaną do wymogów WCAG 2.0 konieczne jest tworzenie aplikacji zgodnej ze standardami HTML 5 oraz CSS 3. Przykład witryny SMUP przedstawia (**Ilustracja 6**).

Statystyka publiczna posiada liczne doświadczenia w zakresie projektowania systemów udostępniania danych (Bank Danych Lokalnych, Dziedziczne Bazy Wiedzy, STRATEG, Portal Geostatystyczny, rejestry REGON i TERYT), które nadal rozwija od strony technologicznej i wizualnej.



Ilustracja 6 Przykład projektu witryny SMUP

W oparciu o dotychczasowe doświadczenia – w szczególności wykorzystując doświadczenia z systemu STRATEG – można pokusić się o zdefiniowanie przykładowego układu strony i zestawu modułów, które aplikacja udostępniania SMUP mogłaby posiadać:

- Moduł wyszukiwania usług – wyszukiwanie usług po zadanych kryteriach,
- Moduł wizualizacji usług – prezentacja usług w postaci tabeli, mapy i wykresu,
- Moduł analiz – dodatkowe analizy rankingowania,
- Moduł metadanych – opis usług, metodologii badania, słowników i metadanych, FAQ,
- Moduł administracyjny – moduł do zarządzania użytkownikami, grupowanie i profilowanie użytkowników, prezentacja statystyk związanych z używaniem aplikacji.

6.2 ASPEKTY DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMÓW IT I DANYCH

Realizując projekt **SMUP** należy wziąć pod uwagę podstawowe aspekty dotyczące bezpieczeństwa systemów IT (technologii informacyjnych) i przetwarzanych w nich danych. Konieczna jest przede wszystkim zgodność z obowiązującymi aktualnie zapisami prawa (*ustawy, rozporządzenia*), ale uwzględnić należy także zapowiadane zmiany prawne (*GDPR – General Data Protection Regulation*), które harmonizują aktualne przepisy krajowe, dając spójny stopień ochrony danych w UE.

Z tego powodu bardzo ważne jest zapewnienie technicznego i organizacyjnego bezpieczeństwa danych, realizując ten obowiązek już na poziomie fazy projektowania systemu. Najlepszym rozwiązaniem jest domyślna ochrona danych realizowana zgodnie z poziomem postępu technologicznego oraz ciągle zarządzanie bezpieczeństwem systemów teleinformatycznych (w tym wg normy ISO 27001). Należy uwzględnić tworzenie (a potem aktualizację) wewnętrznych procedur zgodnie ze standardami bezpieczeństwa IT oraz opracowywanie i wdrażanie działań związanych z ciągłą poprawą bezpieczeństwa IT.

Istotnym aspektem bezpieczeństwa IT jest również cykliczne przeprowadzanie testów bezpieczeństwa w celu pozyskiwania informacji niezbędnych do oceny poziomu bezpieczeństwa systemu i wykrycia potencjalnych ryzyk oraz weryfikacja konfiguracji systemów ochrony zasobów teleinformatycznych.

Bezpieczeństwo IT, ze względu na tempo zmian technologicznych, cechuje się szczególną zmiennością i obarczone jest dużym ryzykiem. Tym większą wagę należy przyłożyć do zasad przetwarzania danych, by zachować:

- zgodność z prawem, rzetelność, przejrzystość (*dane muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą*),
- ograniczenie celem (*dane muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach; nieprzetwarzane w sposób niezgodny z tymi celami*),
- minimalizacja zakresu zbierania danych (*dane muszą być adekwatne oraz ograniczone do tego, co jest niezbędne do realizacji celów, w których są przetwarzane*),
- prawidłowość (*dane muszą być prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; dane nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania muszą zostać niezwłocznie usunięte lub sprostowane*),

- ograniczenie przechowywania (*obowiązek przechowywania danych w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż to jest niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania; potem powinny zostać usunięte, zanonimizowane lub przekazane np. do archiwum*),
- integralność, poufność, rozliczalność (*dane muszą być przetwarzane w sposób zapewniający im odpowiednie bezpieczeństwo, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem czyli nieuprawnionym dostępem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem*);

Od strony organizacyjnej należy rozważyć m.in. możliwość uzupełnienia dokumentacji projektowej o oceny wpływu rozwiązania na ochronę danych (szczególnie jeśli system będzie przetwarzał dane osobowe lub inne informacje prawnie chronione). Od strony technicznej należy przede wszystkim na bieżąco monitorować różne warstwy systemu SMUP (od warstwy sieciowej po warstwę aplikacyjną) pod kątem incydentów bezpieczeństwa systemu. Należy również budować świadomość cyberbezpieczeństwa użytkowników systemu.

6.3 WSTĘPNE ZAŁOŻENIA REALIZACYJNE DOTYCZĄCE INFORMATYKI

Na potrzeby realizacji prac projektowych systemu, w zakresie informatyki, wykorzystane zostaną kompetencje zespołu IT nabyte podczas realizacji wielu projektów informatycznych. Grupa ta gromadzi kompetencje analityczne, projektowe, programistyczne, infrastrukturalne, administratorskie oraz w dziedzinie bezpieczeństwa IT, zapewniając kompleksowe podejście do zagadnień IT w tym projekcie.

Dodatkowo – ponieważ docelowy system będzie wpływał również na informatykę w JST – grupa zostanie rozszerzona o osobę posiadającą doświadczenie we wdrażaniu projektów z zakresu e-administracji w JST. Zapewni to sprawny przepływ informacji z zakresu rozwiązań IT pomiędzy partnerami projektu, jak również umożliwi prowadzenie szerszych konsultacji projektu z JST.

Z uwagi na ciągły rozwój technologiczny oraz możliwe zmiany otoczenia formalno-prawnego projektu SMUP, nie jest obecnie możliwe przygotowanie szczegółowych założeń realizacyjnych projektu w obszarze informatyki. Planowany czas uruchomienia systemu jest z punktu widzenia informatyki zupełnie inną „epoką”, a za aksjomat należy przyjąć założenie, że projektowany system ma być nowoczesny i rozwijalny. Trudno przewidzieć jakie technologie i jakie tendencje będą obowiązywać za kilka lat.

W kontekście tego, wybór właściwej technologii oraz zaprojektowanie docelowego rozwiązania wymagać będzie ciągłej analizy najnowszych dostępnych technologii informatycznych. W tym celu rozważane jest wykorzystanie informacji opracowanych w ramach raportów publikowanych cyklicznie przez światowe jednostki specjalizujące się w zagadnieniach wykorzystania technologii informatycznych takich jak Gartner¹⁴ oraz

¹⁴ www.gartner.com/technology/research/methodologies/methodology.jsp, <https://www.gartner.com/analysts/coverage>

Forrester Research¹⁵. Raporty te stanowią kompleksową analizę stanu obecnego w danej dziedzinie IT, jak również szczegółową analizę trendów informatycznych. Na poziomie warstwy aplikacyjnej możliwe jest posiłkowanie się raportami m.in. w obszarach *data warehouse*, *business intelligence*, *advanced analytics platform* czy *mobile app development platform*.

Także z punktu widzenia architektury sieciowo-serwerowej systemu konieczne jest śledzenie zmian technologii i trendów. Na pewno należy rozważyć możliwość wykorzystania dla SMUP rozwiązań „chmurowych” (*cloud computing*) co najmniej na poziomie modułu udostępniania danych.

Innym aspektem mogącym istotnie wpłynąć na sposób realizacji projektu, są zmiany prawne dot. zarówno e-administracji jak i bezpieczeństwa danych i systemów. Jest oczywiste, że system musi być dostosowany do wymogów obowiązującego prawa.

W obszarze e-administracji należy zatem wziąć pod uwagę:

- ustawodawstwo europejskie np. rozporządzenie eIDAS¹⁶, rekomendacja GDPR¹⁷,
- ustawodawstwo polskie, w tym w szczególności:
 - rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności¹⁸,
 - Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa¹⁹,
 - rekomendacje Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji²⁰,
 - planowane i realizowane projekty międzysektorowe Ministerstwa Cyfryzacji²¹,

natomiast w obszarze bezpieczeństwa niezbędne jest dostosowanie do działań wynikających ze Strategii Cyberbezpieczeństwa RP oraz śledzenie informacji o aktualnych incydentach bezpieczeństwa IT oraz wykrytych podatnościach w systemach/aplikacjach m.in. na stronach CERT Polska²², ISSA Polska²³, Niebezpiecznik²⁴ itp.

Wymienione powyżej aspekty powinny być stale – w odpowiednich okresach czasu – monitorowane i analizowane w kontekście ich wpływu na projektowany system SMUP.

¹⁵ www.forrester.com/coverageareas

¹⁶ eidas.pl/

¹⁷ gdpr.pl/

¹⁸ interoperacyjnosc.pl/docs/D20120526.pdf

¹⁹ mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa

²⁰ krmc.mc.gov.pl

²¹ mc.gov.pl/projekty

²² www.cert.pl, www.cert.gov.pl

²³ issa.org.pl/

²⁴ niebezpiecznik.pl/

7 OPIS PROJEKTU SYSTEMU MONITOROWANIA USŁUG PUBLICZNYCH – KONCEPCJA SMUP, REALIZOWANEGO W LATACH 2017-2018

Projekt jest unikalnym przedsięwzięciem, realizowanym wspólnie przez jednostki administracji rządowej i korporacje samorządowe. Partnerami Projektu są Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, GUS, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów.

Potrzeba optymalizacji świadczenia usług publicznych sprawiła, że w 2014 r. wprowadzono do Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) projekt zakładający budowę systemu monitorowania usług publicznych w Polsce. Założono, że proces tworzenia Systemu składać się będzie z kilku następujących po sobie przedsięwzięć:

- **projekt I:** *Opracowanie koncepcji Systemu Monitorowania Usług Publicznych (2017-2018);*
- **projekt II:** *Budowa i uruchomienie Systemu (2019-2020);*
- **projekt III:** *Rozwój Systemu i upowszechnienie (od 2021).*

Projekt realizowany w latach 2017-2018 ma na celu opracowanie koncepcji systemu monitorowania usług publicznych. Jego zakres obejmuje kwestie dotyczące poprawy uwarunkowań działalności przedsiębiorców i świadczenia usług publicznych. Realizacja pierwszego etapu tworzenia Systemu stanowi część Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z budżetu krajowego. Cele SMUP wpisane są w Oś priorytetową II. *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*, a w jej ramach w Działanie 2.18 *Wysokiej jakości usługi administracyjne*.

Zakres merytoryczny projektu obejmuje:

- 1) określenie docelowego modelu SMUP i zakresu usług objętych monitorowaniem;
- 2) opracowanie zestawu wskaźników i metod ich prezentacji w formie tablic, map i wykresów;
- 3) określenie źródeł danych do obliczenia wskaźników;
- 4) zaprojektowanie systemu trwałego zasilania informacyjnego;
- 5) zdefiniowanie funkcjonalności systemu oraz założeń technicznych tj. wymagań odnośnie niezbędnych narzędzi i oprogramowania informatycznego oraz projektu interfejsu użytkownika;
- 6) wypracowanie założeń do budowy repozytorium dobrych praktyk.

Realizacja projektu podzielona jest na dwa zadania. W ramach zadania I, którego efektem jest niniejszy dokument, opracowano ogólną koncepcję systemu. Zadanie II poświęcone będzie projektowaniu systemu.

Projekt uwzględnia założenia Krajowych Ram Interoperacyjności standardu WCAG 2.0. Tym samym system będzie uwzględniał szczegółowe wymagania dotyczące technicznej dostępności serwisu SMUP dla osób niepełnosprawnych.

7.1 ZAŁOŻENIA REALIZACYJNE PROJEKTU

Prace będą prowadzone w grupach, których członkami będą eksperci poszczególnych Partnerów.

Zespół projektowy składa się z: Grupy Metodologii Badań Usług Publicznych, Tematycznych Grup Roboczych, Grup Wymiany Doświadczeń, Grupy ds. Integracji Źródeł, Grupy Zakresu Tematycznego, Grupy ds. Funkcjonalności Systemu i Informatyki.

Grupa Metodologii Badań Usług Publicznych – ma za zadanie sformułowanie założeń koncepcyjnych Systemu, przygotowanie standardowych narzędzi i wzorów dokumentów oraz metod pracy. Członkowie Grupy będą merytorycznie nadzorować prace oraz zadbają o zintegrowanie efektów wszystkich działań zrealizowanych w ramach pozostałych Grup.

Tematyczne Grupy Robocze – opracują poszczególne obszary usług. W ich skład wchodzi eksperci partnerów. W pracach grup mogą brać udział przedstawiciele gestorów danych lub użytkownicy danych poszczególnych obszarów usług. Grupy odpowiadają za określenie ram obszarów usług, wybór usług do monitorowania i opracowanie wskaźników wraz ze wskazaniem trwałych źródeł danych, sposobów obliczania i interpretacji. Grupy będą miały do dyspozycji materiały analityczne ze spotkań Grup Wymiany Doświadczeń oraz wyniki konsultacji prowadzonych przez stowarzyszenia JST. W swoich działaniach Grupy będą korzystały z narzędzi przygotowanych przez Grupę Metodologii Badania Usług Publicznych (np. fiszka usługi, fiszka wskaźnika). Grupy będą syntetyzowały efekty prac Grup Wymiany Doświadczeń.

Grupy Wymiany Doświadczeń (GWD) – ich członkami będą samorządowcy oraz eksperci. Celem ich pracy będzie pozyskanie informacji w zakresie potrzeb informacyjnych JST i przedsiębiorców oraz testowanie rozwiązań wypracowanych przez Tematyczne Grupy Robocze. W szczególności, członkowie grup przedyskutują cele systemu i sformułują swoje oczekiwania wobec niego, pomogą w przygotowaniu skutecznych mechanizmów zbierania i analizy danych, przeprowadzą pilotażowe testy zaproponowanych rozwiązań. Każda z grup będzie się składała z 6 JST danego typu, które wyróżniają się pod względem zaawansowania stosowanych rozwiązań oraz doświadczenia w monitorowaniu usług.

Grupa Zakresu Tematycznego – opracuje przy udziale ekspertów Partnerów zakres usług publicznych, niewymienionych z nazwy w PO WER 2014-2020 to jest edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i wspierania rodziny, kultury i rekreacji, bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości.

Grupa ds. Integracji Źródeł – zapewni spójność i integralność produktów Projektu SMUP z przyjętymi w statystyce publicznej standardami i rozwiązaniami. Ponadto eksperci statystyki publicznej wraz z Partnerami wypracują powiązania danych ze zidentyfikowanymi przez Grupy robocze źródłami danych. Będą także wspierali ekspertów TGR w zakresie określenia możliwości i form pozyskania danych z rozproszonych źródeł danych.

Grupa ds. Funkcjonalności Systemu i Informatyki – opracuje założenia informatyczno-techniczne niezbędne do zbudowania systemu monitorowania usług publicznych. Eksperti statystyki publicznej i współpracujący przedstawiciele Partnerów wypracują rozwiązania w zakresie: wymogów funkcjonalnych Systemu, parametrów

technicznych, wstępnego projektu technicznego systemu (architektura, baza danych, moduły funkcjonalne), szczegółowego modelu systemu i layoutu.

7.2 HARMONOGRAM PRAC

Lp.	Zadania / podzadania	2017												2018											
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1.	Zadanie nr 1 – Opracowanie ogólnej koncepcji Systemu Monitorowania Usług Publicznych																								
1.1.	Opracowanie wstępnych założeń metody analizy usług publicznych																								
1.2.	Opracowanie wstępnych założeń informatycznych systemu																								
1.3.	Opracowanie metodyki pracy nad koncepcją SMUP – wzory dokumentów																								
1.4.	Zaopiniowanie wstępnej koncepcji SMUP przez KWRiST																								
2.	Zadanie nr 2 – Opracowanie szczegółowej koncepcji Systemu Monitorowania Usług Publicznych																								
2.1.	Określenie wstępnego zakresu merytorycznego																								
2.2.	Diagnoza dostępności danych, określenie źródeł i analiza możliwości pozyskania brakujących danych																								
2.3.	Testowanie rozwiązania w JST – weryfikacja zestawu wskaźników i metody ich pozyskiwania																								
2.4.	Określenie ostatecznego zakresu danych zawartych w SMUP																								
2.5.	Wypracowanie powiązań systemowych																								
2.6.	Określenie założeń funkcjonalnych systemu informatycznego SMUP																								
2.7.	Określenie założeń technicznych systemu informatycznego SMUP																								
2.8.	Weryfikacja powiązań informacyjnych i metadanych																								
2.9.	Wypracowanie ostatecznych rozwiązań informatycznych dotyczących systemu																								
2.10.	Opracowanie Raportu Końcowego – Wykonawczej Koncepcji SMUP																								
2.11.	Zaopiniowanie szczegółowej koncepcji SMUP przez KWRiST																								

7.3 RYZYKA PROJEKTU

Wczesna identyfikacja ryzyk umożliwi uniknięcie lub minimalizację potencjalnych zagrożeń dla prawidłowej realizacji zadań. Będzie to możliwe dzięki przygotowaniu rozwiązań, które znajdą zastosowanie w przypadku faktycznego pojawienia się problemów.

Zakładanym efektem projektu I, realizowanego w latach 2017-2018, jest wypracowanie koncepcji wykonawczej zupełnie nowego kompleksowego i spójnego systemu monitorowania usług publicznych. Docelowo system będzie miał ogólnokrajowy zasięg oraz obejmie bardzo szeroki zestaw informacji, jednak wykorzystane w tym celu metody działania będą zbliżone do narzędzi stosowanych wcześniej przez partnerów projektu. To właśnie doświadczenie partnerów w projektowaniu, tworzeniu i utrzymywaniu baz danych oraz systemów monitorowania obniża poziom ryzyka związanego z niepowodzeniem przedsięwzięcia. W szczególności są to doświadczenia GUS związane z budową Banku Danych Lokalnych oraz Systemu Monitorowania Rozwoju STRATEG, doświadczenia Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich w tworzeniu Systemu Analiz Samorządowych oraz doświadczenia Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w systematycznych badaniach benchmarkingowych działalności JST.

Ze względu na źródło pochodzenia, w realizacji projektów wyróżnia się ryzyko wewnętrzne oraz zewnętrzne. Ryzyko wewnętrzne może wiązać się m.in. z brakiem odpowiednich kompetencji zespołu projektowego, niewłaściwą strukturą organizacyjną lub problemami komunikacyjnymi w zespole. W przypadku projektu SMUP **ryzyko wewnętrzne zostało zminimalizowane już w fazie planowania poprzez:**

1. **zaangażowanie do realizacji przedsięwzięcia kompetentnych partnerów;**
2. **precyzyjne określenie organizacji zespołu projektowego** (struktura oparta o podział na grupy o precyzyjnie wyznaczonym zakresie zadań i zdefiniowanych zasadach współpracy);
3. **przygotowanie szczegółowego harmonogramu działań;**
4. **wypracowanie skutecznych metod komunikacji z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi IT (grupy dyskusyjne, wideokonferencje, itp.).**

W odróżnieniu od wewnętrznego, ryzyko zewnętrzne pozostaje poza bezpośrednim wpływem zespołu projektowego. Bardzo istotna jest jednak jego właściwa identyfikacja i precyzyjny opis, aby można było zaplanować działania służące łagodzeniu skutków niepożądanych zdarzeń. W przypadku projektu SMUP, **głównymi źródłami ryzyka zewnętrznego wydają się być czynniki natury prawnej i technologicznej oraz związane ze zmieniającymi się potrzebami informacyjnymi interesariuszy.**

Biorąc pod uwagę czynniki natury prawnej – istnieje **ryzyko zmian legislacyjnych**, które mogą następować zarówno w trakcie tworzenia koncepcji SMUP, jak też w okresie przed przystąpieniem (w ramach kolejnego projektu) do jej realizacji. Zmiany prawne mogą dotyczyć zarówno samego przedmiotu monitorowania SMUP, tj. usług publicznych i kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej, jak też kwestii związanych z zawartością i dostępnością źródeł danych, którymi SMUP będzie zasilany (m.in. rodzaju, zakresu i formy informacji gromadzonych w rejestrach administracyjnych oraz zasad ochrony

i bezpieczeństwa danych). Skutki zmian zachodzących w trakcie tworzenia koncepcji SMUP mogą zostać zniwelowane poprzez dostosowanie jej ostatecznej wersji do zmienionych przepisów. Trudno natomiast antycypować ewentualne modyfikacyjne prawne, które nastąpią już po opracowaniu koncepcji SMUP. Jeśli więc zmiany w okresie bezpośrednio poprzedzającym budowę docelowego systemu byłyby znaczne, istnieje ryzyko, że koncepcja SMUP może częściowo utracić walor aktualności w stosunku do obowiązujących regulacji prawnych. Partnerzy projektu będą na bieżąco monitorować ten rodzaj ryzyka, starając się niwelować jego potencjalne zagrożenie poprzez elastyczną konstrukcję systemu.

Istnieje również ryzyko **zmian technologicznych**, które mogą wpływać na aktualność przyjętych założeń informatycznych. Zmiany te mogą dotyczyć m.in. architektury sieciowo-serwerowej, standardów wymiany i bezpieczeństwa danych oraz zgodnego z aktualnymi trendami i przyjaznego dla użytkowników interfejsu, z zapewnieniem dostępności na różnych – w tym najnowszych – urządzeniach mobilnych (tabletach, smartfonach itp.). Zespół projektowy będzie monitorował ryzyko wystąpienia takich zmian i wyprzedzająco proponował odpowiednie rozwiązania.

Kolejnym zagadnieniem jest ryzyko **związane ze zróżnicowanymi i zmieniającymi się w czasie potrzebami informacyjnymi interesariuszy**. Chodzi tu zarówno o zróżnicowanie i zmiany tych potrzeb między grupami docelowymi SMUP, jak i wewnątrz tych grup. Na przykład, innego zestawu informacji oczekują mikro-przedsiębiorcy, a innego duże firmy; różne mogą być oczekiwania władz dużych ośrodków miejskich, a inne małych gmin wiejskich; różne będą potrzeby organizacji obywatelskich, ośrodków naukowych oraz poszczególnych grup społecznych (np. zróżnicowanych wiekowo). Ryzyko będzie zredukowane poprzez uwzględnienie w toku prac nad wypracowaniem ostatecznej koncepcji wykonawczej SMUP szerokich konsultacji z przedstawicielami grup docelowych. Odpowiedni mechanizm aktualizacyjny, pozostający pod kontrolą partnerów, będzie odpowiedzią na to ryzyko.

8 POWIĄZANIA Z INNYMI SYSTEMAMI

W celu uzyskania uniwersalnego i kompleksowego charakteru systemu monitorowania usług publicznych, niezbędne jest zapewnienie komplementarności zarówno z dotychczas funkcjonującymi systemami zasilania danymi, jak i tymi które dopiero planowane są do realizacji. W sposób szczególny dotyczy to tych systemów, które są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Zgodnie z zapisami Roczego Planu Działania dla poszczególnych osi priorytetowych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na 2015 r. oraz na 2016 r. w najbliższych latach realizowane będą następujące projekty, których efektem będzie powstanie systemów monitoringowych gromadzących dane dotyczące realizacji usług publicznych:

1. *Opracowanie i wdrożenie narzędzia agregowania, analizowania i monitorowania na poziomie krajowym danych pochodzących z oceny zasobów pomocy społecznej, przeprowadzanej na poziomie JST.* Projekt polegać będzie na opracowaniu narzędzia, czyli jednolitego modelu zawierającego wystandaryzowany zakres zbieranych danych, opracowanego w oparciu o zakres danych zbieranych w ramach Oceny Zasobów Pomocy Społecznej (OZPS) oraz opracowaniu narzędzia informatycznego, które będzie służyło do agregowania, analizowania i monitorowania na poziomie krajowym danych zawartych w lokalnych i regionalnych OZPS. Na poziomie gmin i powiatów dane OZPS wykorzystywane są przede wszystkim do diagnozowania przyczyn problemów społecznych oraz określania ich oddziaływania na poziom życia społecznego. Wyniki diagnoz lokalnych pozwalają w późniejszych etapach prac w gminach i powiatach planować krótko – i długoterminowe przedsięwzięcia łagodzące te problemy wraz z określaniem niezbędnych zasobów infrastruktury instytucjonalnej, zasobów kadrowych i finansowych (np. wnioski i rekomendacje). Natomiast na poziomie wojewódzkim na podstawie przekazanych danych OZPS z gmin i powiatów następuje proces tworzenia (budowania) strategii wojewódzkich, określania głównych kierunków polityki społecznej, w tym kierunków interwencji pomocowej. W chwili obecnej brakuje agregacji danych OZPS na poziomie centralnym, na którym przede wszystkim tworzone są warunki legislacyjne dla wdrażania kierunków strategii wojewódzkich oraz dla praktycznego wykonywania interwencyjnych zadań z zakresu pomocy i integracji społecznej na poziomie gmin i powiatów. Powstałe narzędzie informatyczne usprawni zarządzanie polityką na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego z poziomu krajowego. Będzie ono wykorzystane do porównywania zasobów w obszarze pomocy społecznej w ujęciu terytorialnym, formułowania rekomendacji i zaleceń dla regionalnych i lokalnych polityk w zakresie polityki na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych terytoriów, mierzenia ich oddziaływania od realizacji celów dotyczących redukcji ubóstwa wyznaczonych na poziomie krajowym (w szczególności w Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu) i europejskim (w Strategii Europa 2020). Narzędzie to będzie wykorzystane do wyznaczania i modyfikowania kierunków interwencji publicznej, również w odniesieniu do środków

Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Projekt realizowany będzie w ramach Działania 2.5 PO WER.

2. *Integracja baz danych systemu oświaty*. Celem projektu jest stworzenie spójnego systemu informatycznego gromadzącego dane oświatowe. Na podstawie przeprowadzonych analiz systemów informatycznych wykorzystywanych przez poszczególne instytucje w oświacie, stwierdzono, że instytucje takie jak OKE, CKE, IBE, Kuratoria oświaty i MEN posiadają własne systemy informatyczne, które nie wymieniają pomiędzy sobą informacji. Realizacja niniejszego projektu pozwoli na stworzenie platformy, która umożliwi wymianę danych pomiędzy wieloma systemami eliminując wielokrotne wprowadzanie tożsamyh danych w oświatowych bazach. Głównym systemem, z którym będą powiązane inne bazy jest System Informacji Oświatowej. Projekt realizowany będzie w ramach Działania 2.10 PO WER.

3. *Wspólna przestrzeń – wspólne dobro – system monitorowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym – etap I*. Celem projektu jest opracowanie założeń budowy systemu monitoringu, znalezienia sposobów powiązania monitoringu procesów przestrzennych z systemem monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych oraz efektów polityk rozwoju oraz wypracowanie bazy wskaźników, jako podstawy funkcjonowania systemu. Budowa zintegrowanego systemu monitoringu przestrzennego ma na celu:

- dostarczanie materiałów niezbędnych do planowania przestrzennego prowadzonego na różnych poziomach administracji;
- stworzenie podstaw do prognozowania przestrzennych procesów rozwojowych;
- ocenę i prognozowanie skutków realizacji polityk publicznych w przestrzeni;
- określanie i ocenę skutków dynamiki zmian w zagospodarowaniu w relacji z przyjętymi programami i planami;
- udostępnianie informacji szerokiemu gronu interesariuszy (władze, inwestorzy, organizacje pozarządowe i obywatele).

Projekt realizowany będzie w ramach Działania 2.19 PO WER.

4. *Stworzenie i wdrożenie narzędzia badawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach*. Celem projektu jest stworzenie zestawu ok. 100 wskaźników pozwalającego na wszechstronny, statystyczny opis procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce. Wskaźniki zostaną zaprojektowane w taki sposób, aby możliwe było ich obliczenie we wszystkich 380 powiatach zdefiniowanych w Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (poziom NTS 4). Ponadto cały zestaw pozwoli na skonstruowanie miary syntetycznej – Indeksu DPZ – pozwalającej na opisanie za pomocą jednej wartości stopnia zaawansowania procesu deinstytucjonalizacji w każdym z analizowanych powiatów.

W projekcie powstanie narzędzie informatyczne służące do powtarzalnej wskaźnikowej oceny procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej (DPZ). Dostarczy ono władzom powiatów danych umożliwiających porównanie stanu PZ na terenie danego powiatu na poziomie lokalnym (z innymi powiatami), regionalnym (ze średnimi i najlepszymi/najgorszymi wynikami wojewódzkimi) i krajowym (ze średnimi i najlepszymi/najgorszymi wynikami w Polsce). Narzędzie uwzględni szereg kontekstów

procesu DPZ w tym: (1) społeczny, (2) demograficzny, (3) ekonomiczny. Wskaźniki dotyczyć będą aspektów instytucjonalnych umożliwiając analizę działań samorządu pod kątem kwestii: budżetowych (finansowania procesu DPZ), infrastrukturalnych i kadrowych (posiadanych zasobów w tym przygotowania do zmian systemowych), organizacyjno-finansowych (korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania np. środków UE, norweskich itp.). Narzędzie uwzględni także potencjał trzeciego sektora oraz porozumień pomiędzy szczeblami samorządu w zakresie możliwości przekształceń organizacji PZ. Przy jego pomocy możliwe będzie przeprowadzenie analizy scenariuszowej porównującej m.in. koszty podjęcia i zaniechania przekształceń, oraz szans i zagrożeń oraz ryzyka DPZ wraz z opcjami ich kompensacji. Projekt realizowany będzie w ramach Działania 2.8 PO WER.

9 SMUP A DOKUMENTY O CHARAKTERZE STRATEGICZNYM I PROGRAMOWYM

Kwestie dotyczące dostępności i jakości usług publicznych są ważnym elementem polityki Unii Europejskiej, jak również polskiej polityki rozwoju, co znajduje odzwierciedlenie w oficjalnych dokumentach.

Według założeń **strategii „Europa 2020”**²⁵, Unia Europejska ma dążyć do rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu, a spójność – osiągnana przez zmniejszanie dysproporcji – ma zapewnić równomierny rozkład korzyści ze wzrostu. Ma to bezpośredni związek z jakością i dostępnością usług publicznych.

Również **Umowa Partnerstwa**²⁶, określająca strategię interwencji funduszy europejskich w Polsce w latach 2014–2020, jako kierunki działań w obszarze usług publicznych wskazuje m.in.:

- integrację usług różnych służb publicznych;
- poprawę dostępu do niedrogich usług publicznych;
- wzmocnienie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w usługach publicznych.

Projekt *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP* stanowi element realizacji projektu strategicznego wymienionego w **Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)**²⁷ jako *Powszechny system monitorowania usług publicznych*. Jego wdrożenie ma polegać na realizacji kilku spójnych ze sobą przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze (jako projekty pozakonkursowe realizowane przez MSWiA oraz projekty konkursowe w PO WER). Zgodnie z zapisami SOR, ujęte w strategii projekty stanowią strategiczne zadania państwa.

Realizacja projektu uwzględniona jest także w **Planie działania dla Strategii Sprawne Państwo 2020** – cel szczegółowy 5 *Efektywne świadczenie usług publicznych*, kierunku interwencji 5.5 *Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem technologii cyfrowych*. Tematyka projektu wiąże się także z zapisami **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020**²⁸, która zakłada m.in.:

- podnoszenie dostępu do usług publicznych i ich jakości;
- zmniejszanie dysproporcji w dostępie do usług publicznych;
- rozwój usług publicznych dostępnych za pośrednictwem Internetu.

²⁵ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 2010.

²⁶ Umowa Partnerstwa. Projekt po zmianach wynikających z uzupełnienia zapisów o EFRM oraz po negocjacjach programów operacyjnych, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2015.

²⁷ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017.

²⁸ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

System Monitorowania Usług Publicznych będzie zatem wspierał realizację działań, projektów i programów wskazanych w najważniejszych dokumentach o charakterze strategicznym i programowym zmierzających do optymalizacji świadczenia usług publicznych.

10 WIZJA DALSZEGO ROZWOJU SMUP

Realizacja projektu *System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP* stanowi początek realizacji kilkuletniego zadania. Po opracowaniu szczegółowej koncepcji zakłada się przygotowanie kolejnych projektów pozakonkursowych w ramach Działania 2.18 PO WER, których realizacja stanowiłaby kontynuację projektu budowy systemu monitorowania usług publicznych. Projekty obejmowałyby w szczególności:

- wykonanie i udostępnienie Systemu Monitorowania Usług Publicznych;
- rozwój systemu rozumiany jako doskonalenie SMUP w sensie merytorycznym, procesowym i technologicznym oraz poszerzenie o kolejne obszary usług publicznych, wybrane na podstawie analiz oraz doświadczeń z realizacji obecnego projektu;
- zwiększenie użyteczności systemu poprzez wykonanie repozytorium dobrych praktyk, rozwój modułu raportów zarządczych, a także promocję najlepszych rozwiązań oraz stworzenie narzędzi wspierających użytkowników w stosowaniu systemu (np. poradnik, samouczek).

Zgodnie z zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych PO WER, po uruchomieniu Systemu, planuje się przeprowadzenie działań upowszechniających (informacyjnych i szkoleniowych) dla JST (planuje się objąć wsparciem 617 JST w całym kraju) ukierunkowanych na praktyczne możliwości wykorzystania systemu do podejmowania działań modernizacyjnych z wykorzystaniem narzędzi benchmarkingu oraz benchlearningu w trybie organizacji grup wymiany doświadczeń w JST.