



Program Rozwoju Instytucjonalnego



Wskaźniki realizacji usług publicznych

materiał metodyczny, wersja 5

Wiesław Wańkowicz

Styczeń 2004

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	2
2. JAK MIERZYĆ JAKOŚĆ REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH ?	4
3. WSKAŹNIKI REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH – PRZYKŁADY	8
3.1. Wskaźniki realizacji usług administracyjnych	11
3.1.1. Wydawanie dowodów osobistych.....	12
3.1.2. Wydawanie praw jazdy	15
3.2. Wskaźniki realizacji usług społecznych	18
3.2.1. Organizacja szkolnictwa podstawowego (sześćoletnie) i gimnazjalnego (trzyletnie).....	19
3.2.2. Organizacja szkolnictwa ponad gimnazjalnego.....	27
3.2.3. Prowadzenie bibliotek	32
3.3. Wskaźniki realizacji usług technicznych	37
3.3.1. Zarządzanie drogami publicznymi - utrzymanie dróg	38
3.3.2. Dostawa wody (pobór i uzdatnianie)	45
3.3.3. Zbiórka i gospodarowanie odpadami stałymi	49
4. CHARAKTERYSTYKA USŁUG PUBLICZNYCH	57
4.1. Grupy i kategorie usług	57
4.2. Krótka charakterystyka usług	59
4.2.1. Usługi administracyjne	61
4.2.2. Usługi publiczne o charakterze społecznym.....	62
4.2.3. Usługi publiczne o charakterze technicznym.....	65
4.3. Problem zdefiniowania usług	67
4.4. Bibliografia (wybór).....	68

1. WPROWADZENIE

Usługi publiczne tworzą liczną grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć. Usługą publiczną jest każda czynność administracji publicznej związana z dostarczeniem mieszkańcom określonego dobra, np. wydawania dowodów osobistych, utrzymania nawierzchni dróg (bieżące remonty), odśnieżania dróg, dostarczania wody wodociągami, dostarczania wody beczkowozami, itp. I właśnie z punktu widzenia mieszkańca można tego typu usługi zaliczyć do dóbr publicznych. Oznacza to, że niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z możliwości, z prawa do korzystania z usług publicznych.

Usługi publiczne to zadania służące mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego (zadania te realizowane są na rzecz wszystkich osób mieszkających na stałe lub przebywających czasowo na danym terytorium – dotyczy to także osób prawnych, organizacji mających siedzibę lub prowadzących działalność na danym terytorium). Mieszkańcy, czyli klienci korzystający z usług publicznych oczekują, że świadczone usługi będą realizowane na odpowiednim poziomie jakościowym, niezależnie od liczby osób z nich korzystających – każdy nowy klient nie narusza uprawnień pozostałych. W konsekwencji, istnieje uzasadniona potrzeba określenia systemu pomiaru i kontroli jakości realizacji usług wraz z oceną kosztów tej realizacji.

Zadania administracji w odniesieniu do świadczenia usług publicznych zdefiniowane są w przepisach prawa regulujących działania poszczególnych jednostek administracji publicznej. Duża różnorodność usług komplikuje opis i ocenę organizacji, która je dostarcza – jest odpowiedzialna za dostarczanie usług, zarządza dostarczaniem usług. Skomplikowany także jest problem zdefiniowania wskaźników do oceny jakości świadczenia usług, które stanowią jedno z narzędzi podnoszenia jakości pracy administracji publicznej.

Niniejsze opracowanie odnosi się do usług publicznych świadczonych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Celem nadrzędnym stawianym przed opracowanymi wskaźnikami i możliwością ich wykorzystania jest usprawnienie działania samorządowej administracji publicznej.

Opracowanie zrealizowano w ramach budowania potencjału instytucjonalnego administracji publicznej (Plan Rozwoju Instytucjonalnego – PRI). Jest ono częścią Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), którego celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich poprzez zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia, wsparcie procesu umacniania samorządów i rozwoju regionalnego oraz pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej.

Ogólne cele Planu Rozwoju Instytucjonalnego zostały zdefiniowane następująco:

- doskonalenie umiejętności planowania i zarządzania strategicznego w samorządach, w tym zarządzania projektami,
- wdrożenie nowoczesnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej,
- podniesienie poziomu świadczenia usług publicznych poprzez wypracowanie odpowiednich standardów, ocenę kosztów i doskonalenie efektywności,
- doskonalenie struktur organizacyjnych oraz procedur działania administracji publicznej z perspektywy realizacji celów strategicznych,

- wykształcenie modelowego systemu komunikacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami,
- zidentyfikowanie i usunięcie przeszkód w otoczeniu prawnym zakłócających funkcjonowanie samorządów.

W niniejszym opracowaniu omówiono zasady pomiaru realizacji usług publicznych (rozdział 2), wybrane wskaźniki (rozdział 3) oraz zamieszczono krótki opis usług publicznych obrazujący złożoność problemu ich pomiaru (rozdział 4). Opracowanie nie wyczerpuje całości zagadnienia – zawiera informacje pozwalające na zrozumienie omawianego problemu i sposobu jego rozwiązania oraz daje podstawy do opracowania systemu oceny jakości usług publicznych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Docelowo system taki będzie, w założeniu, łączył w sobie dwie cechy: będzie posiadał uniwersalne, wspólne jądro – zestaw do pomiaru jakości usług we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego oraz będzie zawierał indywidualne wskaźniki opracowane w określonej jednostce, uwzględniające jej specyficzne cechy.

2. JAK MIERZYĆ JAKOŚĆ REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH ?

Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest łatwa. Sposób pomiaru i oceny jakości usług zależy bowiem od wielu czynników. Pierwszym zadaniem jest poszukiwanie wskaźników do pomiaru jakości usług. **Wskaźniki takie winny odzwierciedlać te cechy przedmiotu analizy (usług publicznych), które są istotne w odniesieniu do celu stawianego przed PRI.** Celem pomiaru jest ocena wydajności, skuteczności i dostępności usług publicznych.

Oznacza to, że konieczne jest:

- **poprawne zdefiniowanie usług (nazwanie i określenie istotnych cech ze względu na obowiązujące prawo oraz z punktu widzenia klienta),**
- **określenie wskaźników wydajności, skuteczności i dostępności dla tak opisanych usług,**
- **podanie sposobu pomiaru – jak i jakie dane pozyskać/zmierzyć, oraz warunków pomiaru – opis czynników, które mogą mieć wpływ na wynik pomiaru,**
- **podanie zasad wnioskowania – interpretacji wyników pomiaru.**

Po przyjęciu trzech kategorii wskaźników realizacji usług publicznych – wydajność, skuteczność i dostępność – konieczne jest zdefiniowanie, co te kategorie oznaczają, czyli jak wyznaczać wskaźniki.

Wydajność

Wydajność jest porównaniem nakładów (kosztów) i produktów (korzyści). Pomiar wydajności zależy od zdefiniowania, czym są koszty realizacji danej usługi i czym są korzyści uzyskiwane dzięki tej realizacji.

Zazwyczaj pomiar wydajności jest określony za pomocą dwóch zmiennych – koszt operacyjny usługi podzielony przez liczbę jednostek usługi (produktów) zrealizowanych w danym okresie budżetowym.

Trudno jednak przyjąć tak uproszczone podejście do zagadnienia. Zwróćmy uwagę na bardzo ważne zagadnienie, jakim jest określenie produktu, efektu i wpływu realizacji danej usługi. Produkt oznacza konkretną rzecz dostarczoną lub wytworzoną w związku z realizacją usługi (na przykład zrealizowany wodociąg i przyłącze), efekt oznacza dostarczenie usługi klientowi (ciągła gotowość do dostarczania wody, dostarczanie wody), a wpływ oznacza efekt w skali społecznej (społeczność ma dostęp do wody, co oznacza, że ma warunki do zdrowego i higienicznego życia). W każdym z trzech opisanych przypadków, czym innym są zarówno koszty, jak i korzyści wynikające z realizacji usługi. Zakładając, że istotne jest analizowanie problemu z punktu widzenia administracji dostarczającej (odpowiedzialnej za dostarczanie) usługi pod kątem zadowolenia klienta, winno się określić dwa parametry wydajności: dla administracji i dla klienta.

W pierwszym przypadku można przyjąć, że pomiar wydajności można określić w odniesieniu do poziomu zaspokojenia potrzeb całej populacji (odniesiony do produktu – na przykład długości wodociągu), w drugim do jednostkowego zaspokojenia potrzeby indywidualnej (odniesiony do efektu – ilości dostarczanej wody).

Skuteczność

Pomiar skuteczności powinien wskazywać, w jakim stopniu realizacja usługi spełnia potrzeby klienta, czy klient rzeczywiście uzyskał usługę, skorzystał z usługi.

Pomiar skuteczności najbliższy jest badaniu poziomu zadowolenia klienta. Mierząc skuteczność usługi mierzymy wkład tej usługi w realizację ogólnego celu usługi widzianego z punktu widzenia odbiorcy usługi (klienta). Ze względu na subiektywizm ocen i złożoność czynników składających się na nie, tak rozumianą skuteczność można mierzyć albo przy pomocy badań społecznych, albo poprzez sam fakt objęcia klientów usługą (mieszkańcy otrzymujący wodę – podłączeni do wodociągów), albo poprzez realizację usługi (mieszkańcy, którzy uzyskali wymaganą decyzję, w określonym czasie).

W niniejszym opracowaniu pominięto problem skuteczności realizacji usług związanej z jakościowymi ich cechami definiowanymi przez prawo i system obowiązujących norm. Dotyczy to takich cech, jak cechy wydawanego dokumentu (np. wygląd dowodu osobistego) standardy nauczania, jakość wody pitnej, standardy technologiczne w budownictwie itp. Uczyniono to celowo, ze względu na fakt, że utrzymanie tych parametrów jest obowiązkowe, w zasadzie jednostki samorządu terytorialnego nie mają na nie wpływu (muszą utrzymać założone parametry), a kontrola tych parametrów powierzona jest jednostkom administracji specjalnej (służby, inspekcje, straże).

Dostępność

Dostępność – to dostarczanie usługi sprawiedliwie i równo wszystkim klientom.

Mierząc dostępność usługi mierzymy równy dostęp danej usługi dla wszystkich obywateli, którzy według prawa powinni mieć do niej dostęp. Dostępność powinna być określona zarówno w sensie fizycznym czy organizacyjnym (dostęp do drogi publicznej, łatwość dotarcia do urzędnika w przypadku usług administracyjnych), jak i w sensie finansowym (czy klienta na usługę stać, czy administracja ma środki na realizację usługi – np. na pomoc społeczną). Dostępność można ocenić poprzez analizę danych pozyskiwanych z pomiaru bezpośredniego (na przykład licząc procent populacji, która nie posiada dostępu do wodociągu) lub analizę danych uzyskanych na drodze badań społecznych (na przykład pytając mieszkańców czy stać ich na skorzystanie z usługi – nie powinno się pytać czy usługa jest zbyt droga).

Istotnym elementem pomiaru jest wykazanie wszystkich warunków, które mogą mieć wpływ na wynik pomiaru i jego interpretację. Stąd konieczne jest wskazanie takich warunków dla każdego wskaźnika i każdej usługi.

Konieczne jest podawanie warunków pomiaru w dwóch aspektach – przy wykorzystaniu pomiaru do badania jakości dostarczania usług przez jednostkę w celu poprawy jakości w odniesieniu jedynie do tej jednostki oraz przy wykorzystaniu pomiaru w celu porównywania jakości dostarczania usług pomiędzy jednostkami.

Wnioskowanie w obu przypadkach także może być różne – w drugim z nich prowadzi do wytworzenia uniwersalnych standardów realizacji usług.

Do opisu usług i wskaźników ich realizacji zastosowano system tabelaryczny – tabela składa się z sześciu podstawowych części: charakterystyki usługi, opisu wskaźników, trzech części opisujących metodę pomiaru oraz części opisującej sposób wnioskowania.

Nazwa usługi

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	<i>Typ jednostki samorządu terytorialnego</i>
Opis usługi	<i>Charakterystyka usługi z punktu widzenia klienta</i>
Sposób realizacji usługi	<i>Krótki, przystępny i przejrzysty opis usługi, ma on na celu podanie istotnych cech charakteryzujących usługę z punktu widzenia klienta</i>
Jednostka pomiaru usługi	<i>Rzeczowy wymiar usługi (dokument, dostarczany produkt)</i>
Wartość / cel usługi	<i>Produkt / efekt dostarczanej usługi</i>
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Wskaźnik: <ul style="list-style-type: none"> • z punktu widzenia administracji • z punktu widzenia klienta
Skuteczność	Wskaźnik: <ul style="list-style-type: none"> • skuteczność wynikająca z pomiaru produktu • skuteczność wynikająca z satysfakcji klientów
Dostępność	Wskaźnik: <ul style="list-style-type: none"> • dostępności fizycznej (dostęp do urzędu, dostęp do sieci itp.) • dostępności finansowej (możliwości nabycia usługi)
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	<i>Uzasadnienie, że wybrany wskaźnik dobrze oddaje problem</i>
Warunki pomiaru	<i>Wykaz cech, które mogą wpłynąć na wynik pomiaru i jego interpretację</i>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<i>Sposób pomiaru: potrzebne dane, sposób obliczenia</i>
Interpretacja wyników	<i>Krótki opis</i>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<i>Wykaz powiązań</i>
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	<i>Uzasadnienie, że wybrany wskaźnik dobrze oddaje problem</i>
Warunki pomiaru	<i>Wykaz cech, które mogą wpłynąć na wynik pomiaru i jego interpretację</i>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<i>Sposób pomiaru: potrzebne dane, sposób obliczenia</i>
Interpretacja wyników	<i>Krótki opis</i>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<i>Wykaz powiązań</i>
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	<i>Uzasadnienie, że wybrany wskaźnik dobrze oddaje problem</i>
Warunki pomiaru	<i>Wykaz cech, które mogą wpłynąć na wynik pomiaru i jego interpretację</i>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<i>Sposób pomiaru: potrzebne dane, sposób obliczenia</i>
Interpretacja wyników	<i>Krótki opis</i>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<i>Wykaz powiązań</i>

Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji:		
	Z punktu widzenia klienta:		
Skuteczność	Mierzona produktem:		
	Mierzona satysfakcją klienta:		
Dostępność	Fizyczna:		
	Ekonomiczna:		
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
Ocena ostateczna			

3. WSKAŹNIKI REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH – PRZYKŁADY

W niniejszej części dokumentu przedstawione są wskaźniki (jakości) realizacji dla wybranych usług. Wybór został dokonany w oparciu o następujące przesłanki:

- przykłady obejmują różne samorzady (gmina, powiat, województwo),
- przykłady obejmują różne grupy i kategorie usług,
- przykłady obejmują różne poziomy złożoności usług (usługi cząstkowe, usługi systemowe),
- przykłady dotyczą istotnych cech usług, wskaźniki odnoszą się jedynie do cech reprezentatywnych, nie opisują całej ich złożoności.

Przykłady wskaźników poprzedzono krótkimi opisami grup usług i wybranych kategorii, do których analizowane usługi należą. Wskaźniki opracowano zgodnie z zasadami podanymi w poprzednim rozdziale oraz zgodnie z wiedzą merytoryczną i osiągnięciami nauki w zakresie realizacji poszczególnych usług. Pomocna w analizie może być informacja zawarta w rozdziale 4 niniejszego opracowania.

Opracowanie nie wyczerpuje całości zagadnienia – zawiera informacje pozwalające na zrozumienie omawianego problemu i sposobu jego rozwiązania oraz daje podstawy do opracowania systemu oceny jakości usług publicznych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Oznacza to, że wskaźniki mogą być zmieniane i/lub modyfikowane przez użytkowników. Docelowo, po zebraniu informacji z wdrożeń, system wskaźników będzie łączył w sobie dwa elementy: będzie posiadał uniwersalne, wspólne jądro – zestaw do pomiaru jakości usług we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego oraz indywidualne wskaźniki opracowane w określonej jednostce, uwzględniające jej specyficzne cechy.

Wskazany wybór nie zmienia faktu, że zobowiązanie administracji do realizacji usług jest obligatoryjne z punktu widzenia prawa – oznacza to, że wybrane usługi nie są, zdaniem autora najważniejsze. Podziału na usługi ważniejsze, czy mniej ważne (ranking usług) generalnie nie wprowadzono. O ważności problemu decyduje zainteresowany samorząd opierając się na skali potrzeb, skali zaniedbań, problemach finansowych itp., oraz kierując się własną polityką społeczno-gospodarczą.

Poniżej, w tabeli zawarto zestawienie analizowanych usług i ich wskaźników wraz z ich parametrami identyfikującymi.

usługa	wskaźniki	typ jednostki samorządu terytorialnego		
		gmina	powiat	województwo
usługi administracyjne				
Wydawanie dowodów osobistych	<ul style="list-style-type: none"> • koszt jednostkowy wydania dowodu • liczba zażaleń/skarg (jako procent liczby wydanych dowodów) złożonych w związku z realizacją usługi 	X		

usługa		wskaźniki	typ jednostki samorządu terytorialnego		
			gmina	powiat	województwo
Wydawanie praw jazdy		<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy wydania prawa jazdy liczba zażaleń/skarg (jako procent liczby wydanych praw jazdy) złożonych w związku z realizacją usługi 		X	
usługi o charakterze społecznym					
organizacja szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego					
1	zapewnienie bazy materialnej dla szkół podstawowych	<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły podstawowej procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły podstawowej 	X		
2	zabezpieczenie dowozu dzieci do szkół podstawowych	<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy utrzymania realizacji usługi na jednego ucznia objętego. najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły procent dzieci objętych obowiązkiem dowozu, którym dowóz zapewniono 	X		
organizacja szkolnictwa ponad gimnazjalnego – zapewnienie bazy materialnej dla szkół ponad gimnazjalnych		<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły średniej procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły średniej 		X	
prowadzenie bibliotek – wypożyczanie książek		<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy funkcjonowania biblioteki odniesiony do liczby wypożyczanych książek liczba wypożyczeń w ciągu roku procent nie znalezionych (poszukiwanych przez klienta) książek wielkość księgozbioru odniesiona do liczby obsługiwanych mieszkańców 	X	X	X
usługi o charakterze technicznym					
zarządzanie drogami publicznymi – utrzymanie dróg					
utrzymanie nawierzchni dróg		<ul style="list-style-type: none"> jednostkowy koszt utrzymania drogi koszt utrzymania dróg odniesiony do dróg zapewniających pożądany standard przejazdu procent sieci zapewniający odpowiedni standard przejazdu poczucie niezadowolenia użytkowników dróg dostępność jednostek osadniczych do dróg 	X	X	X

usługa	wskaźniki	typ jednostki samorządu terytorialnego		
		gmina	powiat	województwo
dostawa wody (uzdatnianie i dystrybucja)				
pobór i uzdatnianie wody	<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy poboru i uzdatniania wody liczba godzin w roku, kiedy przerwana była dostawa wody (lub jej jakość nie pozwalała na wykorzystanie w celach spożywczych) możliwości dostarczania w stosunku do potrzeb 	X		
zbiórka i gospodarowanie odpadami stałymi				
1	odbiór i wywóz odpadów	<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy odbioru i wywozu odpadów procent odebranych i wywiezionych odpadów zadowolenie ze sposobu odbioru odpadów procent obszaru gminy objętego usługą cena usługi w porównaniu do dochodu rozporządzalnego 	X	
2	składowanie odpadów	<ul style="list-style-type: none"> koszt jednostkowy składowania odpadów 	X	

3.1. *Wskaźniki realizacji usług administracyjnych*

Konsekwencją działania administracji publicznej jest powstanie, obok usług publicznych związanych z realizacją zadań dla i na rzecz lokalnych społeczności (na przykład dostarczanie wody), także szeregu usług administracyjnych związanych z prawną regulacją funkcjonowania społeczeństwa (na przykład decyzje administracyjne związane z budownictwem, czy koncesjonowanie działalności gospodarczej).

Usługi administracyjne stanowią bogaty zestaw zadań realizowanych przez administrację publiczną, związanych z dokonywaniem czynności administracyjnych. Usługi te mogą występować samodzielnie (na przykład pozwolenie na budowę dla zewnętrznego klienta urzędu), jak też mogą być elementem realizacji innej kategorii usług (na przykład pozwolenie na budowę wydawane zarządcy drogi publicznej jest elementem usługi związanej z utrzymaniem sieci drogowej, podobnie pozwolenie na zajęcie pasa drogowego itp.).

3.1.1. Wydawanie dowodów osobistych

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina.
Opis usługi	Usługa polega na wydawaniu dowodów osobistych umożliwiających identyfikację osób. Usługa skierowana jest do wszystkich pełnoletnich mieszkańców gminy – posiadanie dowodu jest obowiązkowe. Prawo do skorzystania z tej usługi przysługuje od 13 roku życia.
Sposób realizacji usługi	Klient musi złożyć wniosek o wydanie dokumentu, następnie niezbędne dane przekazywane są (przy pośrednictwie Policji lub administracji rządowej) do wytwórcy dokumentów, gdzie jest on sporządzany, po przekazaniu do urzędu jest on wydawany klientowi. Na przebieg procesu przygotowania dokumentu (jest on w postaci plastikowej karty identyfikacyjnej) samorząd gminy nie ma wpływu. Za wydanie dowodu klient wnosi opłatę.
Jednostka pomiaru usługi	Wydany dowód osobisty.
Wartość / Cel usługi	Produktem jest dokument – dowód osobisty. Efektem jest możliwość funkcjonowania posiadacza dokumentu w społeczeństwie – korzystanie w pełni z praw obywatelskich, w tym dokonywania niektórych czynności prawnych (zawieranie umów itp.).
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono ze względu na niemożność wskazania policzalnych korzyści uzyskiwanych przez klienta.
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnika nie określono ze względu na niemożność odmówienia wydania dokumentu.
	Mierzona satysfakcją klienta: liczba zażaleń/skarg (jako procent liczby wydanych dowodów) złożonych w związku z realizacją usługi.
Dostępność	Fizyczna: wskaźnika nie określono – mieści się w ogólnej ocenie przyjmowania stron w urządzie oraz jakości obsługi (np. godziny pracy urzędu, występowanie kolejek).
	Finansowa: wskaźnika nie określono – wnoszona opłata jest ustalana na niskim poziomie i zwolnione z niej są osoby ubogie.
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Zaproponowany wskaźnik pokazuje relację pomiędzy kosztami i korzyściami, gdzie korzyścią jest wydany dokument.
Warunki pomiaru	W celu ujednoczenia wyników pomiaru konieczne jest ustalenie kosztów w sposób jednolity we wszystkich jednostkach. Zakłada się, że pomiar dotyczy kosztu ponoszonego w jednostce wydającej dokument, z pominięciem kosztu jego wyprodukowania przez producenta. Proponuje się pomiar kosztu poprzez określenie rocznej wartości pracy osób bezpośrednio związanych z usługą – odbierających wnioski, przygotowujących dokumentację i wydających gotowy dokument. Wskaźnik pokazuje koszt funkcjonowania administracji realizującej usługę, ale jest zależny od zapotrzebowania na nią. W zależności od zapotrzebowania zmieniają się proporcje pomiędzy kosztem za gotowość do realizacji usługi, a kosztem samej usługi. W niektórych sytuacjach trudno jest obniżyć koszt za gotowość – prowadzi to do redukcji personelu lub do skierowania go do innych zadań.

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Koszt jest sumą rocznych wynagrodzeń pracowników realizujących zadanie wraz z pochodnymi oraz kosztów ogólnych urzędu przypadających na to zadanie (koszty urzędu – utrzymanie budynku, wydatki na materiały biurowe itp.), pomnożoną przez współczynnik obciążenia pracowników realizacją tego zadania (procent czasu pracy poświęcany wydawaniu dowodów w ogólnym czasie pracy). Proponuje się, ażeby w kosztach tych nie uwzględniano kosztów zarządzania gminą (koszty rady, wójta), jako odnoszących się do innego zadania. Korzyścią jest liczba wydawanych dokumentów w ciągu roku.</p> $K_{jedn,do} = \frac{K_{calc,prac}}{L_{do}}, [zł/szt.]$ <p>$K_{jedn,do}$ - koszt przypadający na 1 wydany dowód osobisty w ciągu roku</p> <p>$K_{calc,prac}$ [zł] - roczne koszty pracy osób zajmujących się wydawaniem dowodów osobistych, gdzie:</p> $K_{calc,prac} = \sum_{prac} \{ (W_{prac} + KO_{prac}) * W_{obc} \}, [zł]$ <p>- suma rocznych kosztów osobowych i ogólnych wyliczona dla pracowników realizujących wydawanie dowodów osobistych</p> <p>W_{prac} [zł] – koszty osobowe kolejnych pracowników</p> <p>KO_{prac} [zł] – koszty ogólne przypadające na kolejnego pracownika (koszty urzędu – utrzymanie budynku, wydatki na materiały biurowe itp.)</p> <p>W_{obc} [wartość niemianowana z przedziału od 0 do 1] - wskaźnik obciążenia pracą przy realizacji wydawania dowodów osobistych dla kolejnego pracownika (część czasu pracy pracownika przeznaczona w ciągu roku na realizację tego zadania)</p> <p>L_{do} [szt.] - liczba wydanych dowodów osobistych w ciągu roku</p>
Interpretacja wyników	Im niższa jest wartość wskaźnika, tym większa jest wydajność przy realizacji usługi.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wartość tego wskaźnika winno się analizować wspólnie z drugim wskaźnikiem dotyczącym tej usługi. Z założenia winno dążyć się do równoczesnego obniżania liczby zażeń i kosztów jednostkowych – natomiast rzeczywista zależność może być odwrotna – niski koszt może oznaczać redukcję personelu, co może prowadzić do obniżenia jakości realizacji usługi i do wzrostu liczby zażeń. Wskaźnik należy traktować jako jeden z wielu dotyczących sprawności organizacyjnej urzędu.
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	liczba zażeń/skarg (jako procent liczby wydanych dowodów) złożonych w związku z realizacją usługi.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik wybrano ze względu na fakt, że skuteczność usługi dla klienta wiąże się nie tyle z samym produktem, co z jakością obsługi (np. liczbą wizyt w urzędzie związanych z uzyskaniem usługi, zachowaniem urzędników realizujących zadanie, prostą procedurą – związaną także z liczbą miejsc, które klient musi odwiedzić przy składaniu wniosku, wnoszeniu opłaty, odbieraniu dokumentu).
Warunki pomiaru	Pomiar wymaga prowadzenia formalnego rejestru zażeń/skarg, także tych składanych ustnie. Pomiar odnosi się do subiektywnego odczucia klientów i jego wynik może zależeć od wielu czynników niezwiązanych z analizowaną usługą.
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar polega na prostym przeliczeniu składanych zażeń. W tym przypadku należy policzyć zażenia w skali roku i podzielić przez liczbę wydanych dowodów.</p> $W_{niezad} = \frac{L_{skarg}}{L_{do}}, [wartość niemianowana]$ <p>W_{niezad} - wskaźnik niezadowolenia z usługi w skali roku</p> <p>L_{skarg} [szt.] - liczba zażeń/skarg zgłoszonych w związku z realizacją usługi</p> <p>L_{do} [szt.] - liczba wydanych dowodów osobistych w ciągu roku</p>
Interpretacja wyników	Im mniej zażeń, tym lepiej. Metodą obiektywizacji wyników jest przeprowadzanie cyklicznych lub ciągłych badań ankietowych na wybranej populacji klientów (ankietę dostają klienci w wybranym do badań okresie lub wszyscy klienci zwracający się o wydanie dowodu osobistego).

Powiązania z innymi wskaźnikami	Wartość tego wskaźnika winno się analizować wspólnie z drugim wskaźnikiem dotyczącym tej usługi. Z założenia winno dążyć się do równoczesnego obniżania liczby zażaleń i kosztów jednostkowych – natomiast rzeczywista zależność może być odwrotna – niski koszt może oznaczać redukcję personelu, co może prowadzić do obniżenia jakości realizacji usługi i do wzrostu liczby zażaleń. Wskaźnik należy traktować jako jeden z wielu dotyczących sprawności organizacyjnej urzędu.		
Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego.	$K_{jedn,do}$ [zł/szt.]	
	Z punktu widzenia klienta:	--	
Skuteczność	Mierzona produktem:	--	
	Mierzona satysfakcją klienta: liczba zażaleń/skarg (jako procent liczby wydanych dowodów) złożonych w związku z realizacją usługi.	W_{niezad} [-]	
Dostępność	Fizyczna:	--	
	Ekonomiczna:	--	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,do}$ [zł/szt.]		↘ brak min.	
W_{niezad} [-]		↘ 0	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku wskaźnika, dla którego określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. W drugim przypadku konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie) Koszt obecny	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,do}$ [zł/m ³]	↘ brak min.					
W_{niezad} [-]	↘ 0	>0,02	0,015 – 0,02	0,01 – 0,015	0,005 – 0,01	0 – 0,005

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności obu wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-4”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+4”.

3.1.2. Wydawanie praw jazdy

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Powiat.
Opis usługi	Usługa publiczna przeznaczona dla osób, które uzyskały uprawnienie do prowadzenia pojazdu (zdali egzamin) zamieszkałych w powiecie – formalne potwierdzenie posiadania uprawnienia.
Sposób realizacji usługi	Realizacja usługi polega na: przekazaniu danych z komisji egzaminacyjnej (lub wniosek zainteresowanego – w przypadku wymiany) do urzędu, następnie przekazaniu danych do wytwórcy dokumentu, gdzie jest on sporządzany, ostatecznie wydaniu prawa jazdy (na elementy związane z przygotowaniem dokumentu samorząd gminy nie ma wpływu). Za wydanie dokumentu klient wnosi opłatę.
Jednostka pomiaru usługi	Wydane prawo jazdy.
Wartość / cel usługi	Produktem jest dokument. Efektem jest możliwość kierowania pojazdem mechanicznym.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy wydania prawa jazdy.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono ze względu na trudności ze wskazaniem policzalnych korzyści uzyskiwanych przez klienta (duża różnorodność).
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnika nie określono ze względu na niemożność odmówienia wydania dokumentu (z wyjątkiem utraty uprawnień).
	Mierzona satysfakcją klienta: liczba zażaleń/skarg (jako procent liczby wydanych praw jazdy) złożonych w związku z realizacją usługi.
Dostępność	Fizyczna: wskaźnika nie określono – mieści się w ogólnej ocenie przyjmowania stron w urzędzie oraz jakości obsługi (np. godziny pracy urzędu, występowanie kolejek).
	Finansowa: wskaźnika nie określono – wielkość opłaty nie ma wpływu na dostępność usługi.
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy wydania prawa jazdy.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Zaproponowany wskaźnik pokazuje relację pomiędzy kosztami i korzyściami, gdzie korzyścią jest wydany dokument.
Warunki pomiaru	W celu ujednoczenia wyników pomiaru konieczne jest ustalanie kosztów w sposób jednolity we wszystkich jednostkach. Zakłada się, że pomiar dotyczy kosztu ponoszonego w jednostce wydającej dokument, z pominięciem kosztu jego wyprodukowania przez producenta. Proponuje się pomiar kosztu poprzez określenie rocznej wartości pracy osób bezpośrednio związanych z usługą – odbierających wnioski, przygotowujących dokumentację i wydających gotowy dokument. Wskaźnik pokazuje koszt funkcjonowania administracji realizującej usługę, ale jest zależny od zapotrzebowania na nią. W zależności od zapotrzebowania zmieniają się proporcje pomiędzy kosztem za gotowość do realizacji usługi, a kosztem samej usługi. W niektórych sytuacjach trudno jest obniżyć koszt za gotowość – prowadzi to do redukcji personelu lub do skierowania go do innych zadań.

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Koszt jest sumą rocznych wynagrodzeń pracowników realizujących zadanie wraz z pochodnymi oraz kosztów ogólnych urzędu przypadających na to zadanie (koszty urzędu – utrzymanie budynku, wydatki na materiały biurowe itp.), pomnożoną przez współczynnik obciążenia pracowników realizacją tego zadania (procent czasu pracy poświęcany wydawaniu dowodów w ogólnym czasie pracy). Proponuje się, ażeby w kosztach tych nie uwzględniano kosztów zarządzania gminą (koszty rady, wójta), jako odnoszących się do innego zadania. Korzyścią jest liczba wydawanych dokumentów w ciągu roku.</p> $K_{jedn,pj} = \frac{K_{calc,prac}}{L_{pj}}, [zł/szt.]$ <p>$K_{jedn,pj}$ - koszt przypadający na 1 wydane prawo jazdy w ciągu roku</p> <p>$K_{calc,prac}$ [zł] - roczne koszty pracy osób zajmujących się wydawaniem praw jazdy, gdzie:</p> $K_{calc,prac} = \sum_{prac} \{ (W_{prac} + KO_{prac}) * W_{obc} \}, [zł]$ <p>- suma rocznych kosztów osobowych i ogólnych wyliczona dla pracowników realizujących wydawanie praw jazdy</p> <p>W_{prac} [zł] – koszty osobowe kolejnych pracowników</p> <p>KO_{prac} [zł] – koszty ogólne przypadające na kolejnego pracownika (koszty urzędu – utrzymanie budynku, wydatki na materiały biurowe itp.)</p> <p>W_{obc} [wartość niemianowana z przedziału od 0 do 1] - wskaźnik obciążenia pracą przy realizacji wydawania praw jazdy dla kolejnego pracownika (część czasu pracy pracownika przeznaczona w ciągu roku na realizację tego zadania)</p> <p>L_{pj} [szt.] - liczba wydanych praw jazdy w ciągu roku</p>
Interpretacja wyników	Im niższa jest wartość wskaźnika, tym większa jest wydajność przy realizacji usługi.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wartość tego wskaźnika winno się analizować wspólnie z pozostałymi wskaźnikami dotyczącymi tej usługi. Z założenia winno dążyć się do równoczesnego obniżania liczby zażeń i kosztów jednostkowych – natomiast rzeczywista zależność może być odwrotna – niski koszt może oznaczać redukcję personelu, co może prowadzić do obniżenia jakości realizacji usługi i do wzrostu liczby zażeń. Wskaźnik należy traktować jako jeden z wielu dotyczących sprawności organizacyjnej urzędu.
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	liczba zażeń/skarg (jako procent liczby wydanych praw jazdy) złożonych w związku z realizacją usługi.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik wybrano ze względu na fakt, że skuteczność usługi dla klienta wiąże się nie tyle z samym produktem, co z jakością obsługi (np. złą informacją, liczbą wizyt w urzędzie związanych z uzyskaniem usługi – koniecznością wielokrotnego przyścia do urzędu, zachowaniem urzędników realizujących zadanie, prostą procedurą – związaną także z liczbą miejsc, które klient musi odwiedzić przy składaniu wniosku, wnoszeniu opłaty, odbieraniu dokumentu).
Warunki pomiaru	Pomiar wymaga prowadzenia formalnego rejestru zażeń/skarg, także tych składanych ustnie. Pomiar odnosi się do subiektywnego odczucia klientów i jego wynik może zależeć od wielu czynników niezwiązanych z analizowaną usługą.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar polega na prostym przeliczeniu składanych zażeń. W tym przypadku należy policzyć zażenia w skali roku i podzielić przez liczbę wydanych praw jazdy. $W_{niezad} = \frac{L_{skarg}}{L_{pj}}, [wartość niemianowana]$ <p>W_{niezad} - wskaźnik niezadowolenia z usługi w skali roku</p> <p>L_{skarg} [szt.] - liczba zażeń/skarg zgłoszonych w związku z realizacją usługi</p> <p>L_{pj} [szt.] - liczba wydanych praw jazdy w ciągu roku</p>

Interpretacja wyników	Im mniej zażeń, tym lepiej. Metodą obiektywizacji wyników jest przeprowadzanie cyklicznych lub ciągłych badań ankietowych na wybranej populacji klientów (ankiety dostają klienci w wybranym do badań okresie lub wszyscy klienci zwracający się o wydanie prawa jazdy).		
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wartość tego wskaźnika winno się analizować wspólnie z pozostałymi wskaźnikami dotyczącymi tej usługi. Z założenia winno dążyć się do równoczesnego obniżania liczby zażeń i kosztów jednostkowych – natomiast rzeczywista zależność może być odwrotna – niski koszt może oznaczać redukcję personelu, co może prowadzić do obniżenia jakości realizacji usługi i do wzrostu liczby zażeń. Wskaźnik należy traktować jako jeden z wielu dotyczących sprawności organizacyjnej urzędu.		
Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy wydania prawa jazdy.	$K_{jedn,pj}$ [zł/szt.]	
	Z punktu widzenia klienta:	--	
Skuteczność	Mierzona produktem:	--	
	Mierzona satysfakcją klienta: liczba zażeń/skarg (jako procent liczby wydanych praw jazdy) złożonych w związku z realizacją usługi.	W_{niezad} [-]	
Dostępność	Fizyczna:	--	
	Ekonomiczna:	--	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,pj}$ [zł/szt.]		↘ brak min.	
W_{niezad} [-]		↘ 0	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku wskaźnika, dla którego określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. W drugim przypadku konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadanych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,pj}$ [zł/m ³]	↘ brak min.			Koszt obecny		
W_{niezad} [-]	↘ 0	>0,02	0,015 – 0,02	0,01 – 0,015	0,005 – 0,01	0 – 0,005

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności obu wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-4”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+4”.

3.2. *Wskaźniki realizacji usług społecznych*

Jest to grupa usług związanych z tak zwanymi miękkimi dziedzinami życia.

Zaliczono do niej także mieszkalnictwo, gdyż jako element działalności budowlanej (technicznej) nie jest ono domeną administracji publicznej – działalność administracji ma charakter działań osłonowych/socjalnych (dodatki mieszkaniowe, tanie mieszkania komunalne, mieszkania zastępcze, rotacyjne).

3.2.1. Organizacja szkolnictwa podstawowego (sześćcioletnie) i gimnazjalnego (trzyletnie)

Edukacja podstawowa jest zadaniem samorządu gminnego. Obowiązkowym nauczaniem w tym zakresie objęte są wszystkie dzieci. W założeniu szkoły podstawowe przeznaczone są dla dzieci w wieku 7-12 lat, gimnazja dla dzieci w wieku 13-15 lat. Organizacja szkolnictwa w obu tych zakresach jest złożoną kategorią usług. Do kategorii tej należą między innymi:

- zapewnienie odpowiedniej kadry nauczycielskiej,
- zapewnienie odpowiedniej bazy materialnej – obiektów szkolnych i ich wyposażenia,
- zabezpieczenie dowozu dzieci do szkół.

Poniżej przedstawiono dwa przykłady usług z tego zakresu.

Zapewnienie bazy materialnej dla szkół podstawowych.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina
Opis usługi	Usługa publiczna związana jest z obowiązkiem szkolnym – zapewnieniem podstawowej bazy materialnej (obiektów szkolnych i ich wyposażenia) w celu przekazaniem każdemu dziecku podstawowego zakresu wiedzy niezbędnej do funkcjonowania w społeczeństwie.
Sposób realizacji usługi	Usługa jest związana z zapewnieniem bazy materialnej niezbędnej do nauczania. Dotyczy to obiektów szkół – sal do zajęć wraz z wyposażeniem, sal gimnastycznych, świetlic, stołówek, pomieszczeń dla nauczycieli, szatni i ewentualnie pomieszczeń dla opieki medycznej. Gmina analizując potrzeby ma obowiązek dbania o stan techniczny i wyposażenie obiektu oraz bieżące utrzymanie – eksploatację.
Jednostka pomiaru usługi	Uczeń uczęszczający do szkoły.
Wartość / Cel usługi	Produktem są obiekty szkolne. Celem jest nauczenie uczniów programu szkoły podstawowej.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono – teoretycznie usługa jest bezpłatna, trudno także określić co jest korzyścią (czy jest nią uzyskanie świadectwa ukończenia szkoły – porusza to wskaźnik skuteczności).
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia.
	Mierzona satysfakcją klienta: współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły podstawowej.
Dostępność	Fizyczna: procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły podstawowej.
	Finansowa: wskaźnika nie określono ze względu na (przynajmniej w założeniu) brak bariery finansowej (szkoła bezpłatna).
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Pomiar wydajności to stosunek kosztów do korzyści. Dla administracji jest to koszt utrzymania obiektów na jednego ucznia.
Warunki pomiaru	Pomiar wskaźnika winien być związany z określeniem zakresu opłacanych czynności i rzeczy. Zróżnicowanie może być znaczne, jeżeli uwzględnimy stan i standardy obiektów szkolnych, liczebność klas i zmianowość, także procent wykorzystania obiektów w skali doby czy roku (to jest procent pomieszczeń pustych – nie wykorzystywanych w godzinach pozalekcyjnych, czy też w okresie wakacji letnich). Wskaźnik pokazuje koszt funkcjonowania szkół, jest on zależny od zapotrzebowania na usługę. W zależności od zapotrzebowania zmieniają się proporcje pomiędzy kosztem za gotowość do realizacji usługi, a kosztem samej usługi (jest to efektem utrzymywania obiektów nie w pełni wykorzystanych). W niektórych sytuacjach trudno jest obniżyć koszt za gotowość – prowadzi to do redukcji personelu i zamykania szkół.

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Wskaźnik można wyliczyć opierając się na danych budżetowych i księgowych, dotyczących wielkości środków wydanych na rozwój i utrzymanie bazy materialnej nauczania (szkoły) w ciągu roku. Wartość tę należy podzielić przez liczbę uczniów, którzy w tym czasie uczęszczali do szkół podstawowych (dane ze szkół). Tak wyliczony wskaźnik odnosi się do szkół publicznych i obejmuje wydatki odpowiedzialnego za nie samorządu – wydatki te powinny uwzględniać zarówno środki inwestycyjne (w postaci amortyzacji, tj. w układzie księgowym, a nie budżetowym), jak i opłaty bieżące.</p> $K_{jedn,szk} = \frac{K_{calc,szk}}{L_{ucz}}, [zł/ucznia]$ <p>$K_{jedn,szk}$ - koszt przypadający na jednego ucznia w ciągu roku</p> <p>$K_{calc,szk}$ [zł] - roczne koszty operacyjne szkoły wraz z amortyzacją inwestycji</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	Im niższy jest koszt jednostkowy, tym wydajność jest lepsza.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźnik należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może oznaczać gorszą jakość bazy materialnej, co oznacza np. klasy o dużej liczbie dzieci. Szczególną uwagę należy także zwrócić na powiązania wskaźników dla tej usługi, ze wskaźnikami dla usługi związanej z dowożeniem dzieci do szkół: dużo małych szkół powinno przynosić efekt w postaci braku kosztów dowozu, mało dużych szkół oznacza najczęściej wzrost kosztów dowozu. Nie bez wpływu pozostaje problem pełnego wykorzystania obiektów (na inne niż lekcje zajęcia).
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik jest wskazaniem na poszukiwanie miary jakości bazy materialnej. Ponieważ trudno wprost wskazać jak dane zagadnienie zmierzyć, proponuje się jednostkową powierzchnię sal lekcyjnych na ucznia.
Warunki pomiaru	Warto zwrócić uwagę na kilka parametrów, które pomogą w interpretacji wyników. W przypadku sal lekcyjnych jest to problem zmienności nauczania – im większa zmienność tym sal może być mniej.
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>W celu obliczenia wskaźnika należy podzielić sumaryczną powierzchnię sal lekcyjnych przez liczbę uczniów. Pomiar opiera się o dane ze szkół i kuratoriów oświaty.</p> $W_{jedn,szk} = \frac{P_{sal}}{L_{ucz}}, [m^2/ucznia]$ <p>$W_{jedn,szk}$ - powierzchnia sal przypadająca na jednego ucznia w danym roku</p> <p>P_{sal} [m²] – powierzchnia sal lekcyjnych w szkole</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	Wskaźnik związany jest z jakością bazy materialnej – im wyższa jest wartość wskaźnika, tym lepiej.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem gorszej jakości bazy materialnej (małe klasy oznaczają niski koszt utrzymania). Analiza wszystkich wskaźników z dziedziny edukacji może posłużyć systemowej ocenie zagadnienia (np. poprzez analizę ścieżki kształcenia – od szkoły podstawowej do liceum).

Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły podstawowej.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik jest miarą sukcesu z punktu widzenia klienta – ucznia.
Warunki pomiaru	W przypadku pomiaru sukcesu ważne jest określenie liczby uczniów, którzy nie ukończyli szkoły w czasie na to przeznaczonym, ze względu na czynniki obiektywne – problemy zdrowotne – liczby tej nie powinno uwzględniać w całkowitej liczbie uczniów ponieważ nie wnosi ona informacji o skuteczności nauczania, a raczej o problemach zdrowotnych populacji.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar wskaźnika sukcesu polega na podzieleniu liczby absolwentów kończących szkoły po normalnym okresie edukacji (6 lat) do liczby uczniów, którzy szkoły w tym czasie powinni skończyć. Dane także można uzyskać ze szkół.
	$W_{skut,szk} = \frac{L_{abs}}{L_{ucz}} * 100, [\%]$ <p>$W_{skut,szk}$ - wskaźnik skuteczności szkoły</p> <p>L_{abs} [uczniowie] - liczba absolwentów kończąca szkołę w normalnym terminie w danym roku w szkole</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	Wskaźnik sukcesu powinien zbliżyć się do 100%. Pomiar sukcesu może zawierać przekłamania związane z poziomem nauczania w badanych placówkach (absolwenci mogą być źle wykształceni).
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem gorszej jakości bazy materialnej (małe klasy oznaczają niski koszt utrzymania). Analiza wszystkich wskaźników z dziedziny edukacji może posłużyć systemowej ocenie zagadnienia (np. poprzez analizę ścieżki kształcenia – od szkoły podstawowej do liceum).
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły podstawowej.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Z punktu widzenia zarówno administracji, jak i klienta miarą dostępności jest możliwość uczęszczania do szkoły.
Warunki pomiaru	W celu wykrycia przyczyn, które powodują, że dzieci nie uczęszczają do szkoły powinno poszukiwać się informacji na ten temat: jest to problem biedy i patologii społecznych.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar opiera się o dane z wydziałów edukacji, kuratoriów oświaty i szkół. Obliczenie wskaźnika polega na podzieleniu liczby dzieci stanowiącej różnicę pomiędzy liczbą dzieci objętych obowiązkiem szkolnym i liczby dzieci uczęszczających do szkół przez liczbę dzieci objętych obowiązkiem szkolnym. Pomiar winien uwzględniać dwie kategorie dzieci, które nie mają dostępu do szkół: nie realizujące obowiązku w całości (np. przez zaniedbanie rodziców) oraz nie uczęszczające do szkoły trwale lub czasowo ze względu na techniczne lub finansowe możliwości (np. brak dowozu).
	$W_{dost,szk} = \frac{(L_{dzieci} - L_{ucz})}{L_{dzieci}}, [\text{wartość niemianowana}]$ <p>$W_{dost,szk}$ - wskaźnik dostępności szkół w danym roku</p> <p>L_{dzieci} [dzieci] – liczba dzieci objętych obowiązkiem szkolnym w szkołach podstawowych w danym roku</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	Wartość powinna wynosić 1 lub być jej bliska.

Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem braku objęcia wszystkich dzieci obowiązkiem szkolnym. Analiza wszystkich wskaźników z dziedziny edukacji może posłużyć systemowej ocenie zagadnienia (np. poprzez analizę ścieżki kształcenia – od szkoły podstawowej do liceum).		
Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia.	$K_{jedn,szk}$ [zł/ucznia]	
	Z punktu widzenia klienta:	--	
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia.	$W_{jedn,szk}$ [m ² /ucznia]	
	Mierzona satysfakcją klienta: współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły podstawowej.	$W_{skut,szk}$ [%]	
Dostępność	Fizyczna: procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły podstawowej.	$W_{dost,szk}$ [-]	
	Ekonomiczna:	--	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,szk}$ [zł/ucznia]		↘ brak min.	
$W_{jedn,szk}$ [m ² /ucznia]		↗ brak maks.	
$W_{skut,szk}$ [%]		↗ 100%	
$W_{dost,szk}$ [-]		↗ 1	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku trzech wskaźników, dla których określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. W dwóch pozostałych konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,szk}$ [zł/ucznia]	↘ brak min.			Koszt obecny		
$W_{jedn,szk}$ [m ² /ucznia]	↗ brak maks.			Wskaźnik obecny		
$W_{skut,szk}$ [%]	↗ 100%	≤80%	81-85%	86-90%	91-95%	96-100%
$W_{dost,szk}$ [-]	↗ 1	≤0,80	0,81 – 0,85	0,86 – 0,90	0,91 – 0,95	0,96 – 1

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-8”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+8”.

Zabezpieczenie dowozu dzieci do szkół podstawowych.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina
Opis usługi	Usługa publiczna związana jest z obowiązkiem dowozu dzieci do szkół w przypadku, gdy odległość od placówki wynikającej z rejonizacji przekracza wartość określoną w przepisach.
Sposób realizacji usługi	Gmina ma obowiązek zabezpieczenia środków transportu wraz z fachową opieką. Nie musi być właścicielem pojazdu – wystarczy, jeżeli zamówi taką usługę. Pojazdy winny spełniać szczegółowe wymagania techniczne. Organizacja dowozu musi uwzględniać zagadnienie minimalizowania czasu podróży dziecka, które musi spędzić w pojeździe najwięcej czasu (wsiada pierwsze lub wysiada ostatnie).
Jednostka pomiaru usługi	Uczeń, który musi być dowożony do szkoły.
Wartość / Cel usługi	Produktem są pojazdy (własne lub wynajęte). Celem jest umożliwienie uczęszczania do szkoły podstawowej.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy utrzymania realizacji usługi na jednego ucznia nią objętego.
	Z punktu widzenia klienta: wartości nie określono – korzyścią generalnie jest bezpieczeństwo dzieci, które jest niewymierne.
Skuteczność	Mierzona produktem: nie wskazano wskaźnika – brak dobrej miary.
	Mierzona satysfakcją klienta: najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły.
Dostępność	Fizyczna: procent dzieci objętych obowiązkiem dowozu, którym dowóz zapewniono.
	Finansowa: wskaźnika nie określono ze względu na (przynajmniej w założeniu) brak bariery finansowej (dowóz jest bezpłatny).
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy utrzymania realizacji usługi na jednego ucznia nią objętego.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik spełnia założenie o wskazaniu zależności pomiędzy kosztami i korzyściami.
Warunki pomiaru	Konieczne jest podanie warunków realizacji zadania: czy pojazdy spełniają wymagania techniczne, czy zapewniona jest specjalistyczna opieka oraz jak realizowana jest usługa: czy siłami własnymi gminy, czy też jest zlecana. Istotnym elementem jest także podanie skali problemu: liczby uczniów objętych obowiązkiem dowozu do wszystkich uczniów szkół podstawowych oraz sumarycznej odległości dowozu.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Wskaźnik można wyliczyć opierając się na danych budżetowych dotyczących ilości pieniędzy wydanych na dowóz dzieci do szkół (wydatki na zlecenie lub na własny pojazd z kierowcą oraz wydatki na zatrudnienie opiekunów na czas dowozu) w ciągu roku. Wartość tę należy podzielić przez liczbę uczniów, którzy w tym czasie byli dowożeni do szkół podstawowych (dane ze szkół). $K_{jedn,dow} = \frac{K_{calc,dow}}{L_{ucz,dow}}, [zł/ucznia]$ $K_{jedn,dow}$ - koszt dowozu przypadający na jednego dowożonego ucznia w ciągu roku $K_{calc,dow}$ [zł] - roczne koszty operacyjne dowozu dzieci do szkoły $L_{ucz,dow}$ [uczniowie] - liczba uczniów dowożonych do szkoły w ciągu roku (w danym roku) w przypadku funkcjonowania kilku szkół koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół
Interpretacja wyników	Im mniejsze koszty tym wyższa wydajność.

Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Wskaźnik należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem braku objęcia wszystkich dzieci obowiązkiem dowozu.</p> <p>Szczególną uwagę należy zwrócić na powiązania wskaźników dla tej usługi, ze wskaźnikami dla usługi związanej z zapewnieniem bazy materialnej nauczania. Usługi te związane są zależnością odzwierciedlającą politykę oświatową gminy: dużo małych szkół powinno przynosić efekt w postaci braku kosztów dowozu, mało dużych szkół oznacza najczęściej wzrost kosztów dowozu. Nie bez wpływu pozostaje pominięty w proponowanych wskaźnikach problem pełnego wykorzystania obiektów (na inne niż lekcje zajęcia).</p>
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik jest ewentualną miarą braku satysfakcji klienta.
Warunki pomiaru	Konieczne jest podanie warunków realizacji zadania: podanie skali problemu: liczby uczniów objętych obowiązkiem dowozu do wszystkich uczniów szkół podstawowych oraz sumarycznej (marszruta pojazdów) i największej odległości dowozu (mierzona według możliwej drogi dojazdu, a nie drogi pokonywanej przez pojazd dowożący dzieci).
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar opiera się o dane własne lub przewoźnika – można wartość tę wyznaczyć także teoretycznie.</p> $W_{skut,dow} = T_{maks} \cdot [\text{min.}]$ <p>$W_{skut,dow}$ - wskaźnik skuteczności dowozu</p> <p>T_{maks} [min.] – najdłuższy czas dojazdu do szkoły (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół czas jest wartością maksymalną dla wszystkich szkół</p>
	<p>Im krótszy jest czas tym lepiej. Ważnym fakt ten jest, że czas ten zależy od rzeczywistej drogi, jaką pokonuje pojazd, a nie od odległości z domu do szkoły.</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi.</p> <p>Szczególną uwagę należy zwrócić na powiązania wskaźników dla tej usługi, ze wskaźnikami dla usługi związanej z zapewnieniem bazy materialnej nauczania. Usługi te związane są zależnością odzwierciedlającą politykę oświatową gminy: dużo małych szkół powinno przynosić efekt w postaci braku kosztów dowozu, mało dużych szkół oznacza najczęściej wzrost kosztów dowozu. Nie bez wpływu pozostaje pominięty w proponowanych wskaźnikach problem pełnego wykorzystania obiektów (na inne niż lekcje zajęcia).</p>
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Procent dzieci objętych obowiązkiem dowozu, którym dowozu nie zapewniono.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Z punktu widzenia klienta miarą dostępności jest możliwość skorzystania z usługi.
Warunki pomiaru	Konieczne jest podanie warunków realizacji zadania: podanie skali problemu: liczby uczniów objętych obowiązkiem dowozu do wszystkich uczniów szkół podstawowych oraz sumarycznej (marszruta pojazdów) i największej odległości dowozu (mierzona według możliwej drogi dojazdu, a nie drogi pokonywanej przez pojazd dowożący dzieci).
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar opiera się o dane z wydziałów edukacji, kuratoriów oświaty, szkół, a także o informacje od rodziców.</p> <p>Obliczenie polega na podzieleniu liczby uczniów dowożonych do szkół, przez liczbę uczniów, wobec których taki obowiązek istnieje.</p> $W_{dost,dow} = \frac{(L_{dzieci, pdow} - L_{dzieci, dow})}{L_{dzieci, pdow}}, [\text{wartość niemianowana}]$ <p>$W_{dost,dow}$ - wskaźnik dostępności dowożenia do szkół w danym roku</p> <p>$L_{dzieci, pdow}$ [dzieci] – liczba dzieci, którym przysługuje prawo do dowożenia w danym roku</p> <p>$L_{dzieci, dow}$ [uczniowie] - liczba dzieci rzeczywiście dowiezionych do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>

Interpretacja wyników	Wynik powinien zbliżyć się do wartości 1.		
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi. Szczególną uwagę należy zwrócić na powiązania wskaźników dla tej usługi, ze wskaźnikami dla usługi związanej z zapewnieniem bazy materialnej nauczania. Usługi te związane są zależnością odzwierciedlającą politykę oświatową gminy: dużo małych szkół powinno przynosić efekt w postaci braku kosztów dowozu, mało dużych szkół oznacza najczęściej wzrost kosztów dowozu. Nie bez wpływu pozostaje pominięty w proponowanych wskaźnikach problem pełnego wykorzystania obiektów (na inne niż lekcje zajęcia).		
Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy utrzymania realizacji usługi na jednego ucznia nią objętego.	$K_{jedn,dow}$ [zł/ucznia]	
	Z punktu widzenia klienta:		
Skuteczność (satisfakcja klientów)	Mierzona produktem:		
	Mierzona satysfakcją klienta: najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły.	$W_{skut,dow}$ [min.]	
Dostępność (dla klientów)	Fizyczna: procent dzieci objętych obowiązkiem dowozu, którym dowozu nie zapewniono.	$W_{dost,dow}$ [--]	
	Ekonomiczna:		
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,dow}$ [zł/ucznia]		↘ brak min.	
$W_{skut,dow}$ [min.]		↘ brak min.	
$W_{dost,dow}$ [--]		↗ 1	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku trzech wskaźników, dla których określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. W dwóch pozostałych konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,dow}$ [zł/ucznia]	↘ brak min.			Koszt obecny		
$W_{skut,dow}$ [min.]	↘ brak min.			Maksymalny czas obecnie		
$W_{dost,dow}$ [--]	↗ 1	≤0,80	0,81 – 0,85	0,86 – 0,90	0,91 – 0,95	0,96 – 1

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-6”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+6”.

3.2.2. Organizacja szkolnictwa ponad gimnazjalnego

Edukacja na poziomie szkoły średniej jest zadaniem powiatów, obejmuje ona młodzież w wieku 16-19 (lub 20) lat objętą obowiązkiem szkolnym. Organizacja szkolnictwa ponad gimnazjalnego jest złożoną kategorią usług. Należą do niej między innymi:

- zapewnienie odpowiedniej kadry nauczycielskiej,
 - zapewnienie odpowiedniej bazy materialnej – obiektów szkolnych i ich wyposażenia.
- Usługa ta dotyczy zarówno szkół ogólnokształcących, jak i zawodowych.

Poniżej przedstawiono jedną usługę z tej kategorii.

Zapewnienie bazy materialnej dla szkół ponad gimnazjalnych.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Powiat
Opis usługi	Usługa publiczna związana jest z obowiązkiem szkolnym – zapewnieniem podstawowej bazy materialnej (obiektów szkolnych i ich wyposażenia) w celu przekazaniem zakresu wiedzy ze szkoły średnie niezbędnej do funkcjonowania w społeczeństwie i koniecznej w celu kontynuacji nauki w szkołach wyższych (matura).
Sposób realizacji usługi	Usługa jest związana z zapewnieniem bazy materialnej niezbędnej do nauczania. Dotyczy to obiektów szkół – sal do zajęć wraz z wyposażeniem, sal gimnastycznych, świetlic, stołówek, pomieszczeń dla nauczycieli, szatni i ewentualnie pomieszczeń dla opieki medycznej. Powiat ma obowiązek utrzymania stanu technicznego obiektów oraz zapewnić ich bieżące utrzymanie.
Jednostka pomiaru usługi	Uczeń uczęszczający do szkoły.
Wartość / Cel usługi	Produktem są obiekty szkolne. Celem jest nauczenie uczniów programu szkoły średniej i/lub zdobycie zawodu/matury.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono – teoretycznie usługa jest bezpłatna, trudno także określić co jest korzyścią (czy jest nią uzyskanie świadectwa ukończenia szkoły – porusza to wskaźnik skuteczności).
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia.
	Mierzona satysfakcją klienta: współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły podstawowej.
Dostępność	Fizyczna: procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły podstawowej.
	Finansowa: wskaźnika nie określono ze względu na (przynajmniej w założeniu) brak bariery finansowej (szkoła bezpłatna).
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Pomiar wydajności to stosunek kosztów do korzyści. Dla administracji jest to koszt utrzymania obiektów na jednego ucznia.
Warunki pomiaru	Pomiar wskaźnika winien być związany z określeniem zakresu opłacanych czynności i rzeczy. Zróżnicowanie może być znaczne, jeżeli uwzględni się stan i standardy obiektów szkolnych, liczebność klas i zmienność, także procent wykorzystania obiektów w skali doby czy roku (to jest procent pomieszczeń pustych – nie wykorzystywanych w godzinach pozalekcyjnych, czy też w okresie wakacji letnich). Wskaźnik pokazuje koszt funkcjonowania szkół, jest on zależny od zapotrzebowania na usługę. W zależności od zapotrzebowania zmieniają się proporcje pomiędzy kosztem za gotowość do realizacji usługi, a kosztem samej usługi (jest to efektem utrzymywania obiektów nie w pełni wykorzystanych). W niektórych sytuacjach trudno jest obniżyć koszt za gotowość – prowadzi to do redukcji personelu i zamykania szkół.

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Wskaźnik można wyliczyć opierając się na danych budżetowych i księgowych, dotyczących wielkości środków wydanych na rozwój i utrzymanie bazy materialnej nauczania (szkoły) w ciągu roku. Wartość tę należy podzielić przez liczbę uczniów, którzy w tym czasie uczęszczali do szkół średnich (dane ze szkół). Tak wyliczony wskaźnik odnosi się do szkół publicznych i obejmuje wydatki odpowiedzialnego za nie samorządu – wydatki te powinny uwzględniać zarówno środki inwestycyjne (w postaci amortyzacji, tj. w układzie księgowym, a nie budżetowym), jak i opłaty bieżące.</p> $K_{jedn,szk} = \frac{K_{calc,szk}}{L_{ucz}}, \text{ [zł/ucznia]}$ <p>$K_{jedn,szk}$ - koszt przypadający na jednego ucznia w ciągu roku</p> <p>$K_{calc,szk}$ [zł] - roczne koszty operacyjne szkoły wraz z amortyzacją inwestycji</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	Im niższy jest koszt jednostkowy, tym wydajność jest lepsza.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźnik należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może oznaczać gorszą jakość bazy materialnej, co oznacza np. klasy o dużej liczbie dzieci. Nie bez wpływu na ocenę pozostaje problem pełnego wykorzystania obiektów (na inne niż lekcje zajęcia).
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik jest wskazaniem na poszukiwanie miary jakości bazy materialnej. Ponieważ trudno wprost wskazać jak dane zagadnienie zmierzyć, proponuje się jednostkową powierzchnię sal lekcyjnych na ucznia.
Warunki pomiaru	Warto zwrócić uwagę na kilka parametrów, które pomogą w interpretacji wyników. W przypadku sal lekcyjnych jest to problem zmienności nauczania – im większa zmienność tym sal może być mniej.
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>W celu obliczenia wskaźnika należy podzielić sumaryczną powierzchnię sal lekcyjnych przez liczbę uczniów. Pomiar opiera się o dane ze szkół i kuratoriów oświaty.</p> $W_{jedn,szk} = \frac{P_{sal}}{L_{ucz}}, \text{ [m}^2\text{/ucznia]}$ <p>$W_{jedn,szk}$ - powierzchnia sal przypadająca na jednego ucznia w danym roku</p> <p>P_{sal} [m²] – powierzchnia sal lekcyjnych w szkole</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	Wskaźnik związany jest z jakością bazy materialnej – im wyższa jest wartość wskaźnika, tym lepiej.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem gorszej jakości bazy materialnej (małe klasy oznaczają niski koszt utrzymania). Analiza wszystkich wskaźników z dziedziny edukacji może posłużyć systemowej ocenie zagadnienia (np. poprzez analizę ścieżki kształcenia – od szkoły podstawowej do liceum).
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły podstawowej.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik jest miarą sukcesu z punktu widzenia klienta – ucznia.
Warunki pomiaru	W przypadku pomiaru sukcesu ważne jest określenie liczby uczniów, którzy nie ukończyli szkoły w czasie na to przeznaczonym, ze względu na czynniki obiektywne – problemy zdrowotne – liczby tej nie powinno uwzględniać w całkowitej liczbie uczniów ponieważ nie wnosi ona informacji o skuteczności nauczania, a raczej o problemach zdrowotnych populacji.

	<p>Pomiar wskaźnika sukcesu polega na podzieleniu liczby absolwentów kończących szkoły po normalnym okresie edukacji do liczby uczniów, którzy szkoły w tym czasie powinni skończyć. Dane także można uzyskać ze szkół.</p>
Szczegółowe informacje do obliczeń	$W_{skut,szk} = \frac{L_{abs}}{L_{ucz}} * 100, [\%]$ <p>$W_{skut,szk}$ - wskaźnik skuteczności szkoły</p> <p>L_{abs} [uczniowie] - liczba absolwentów kończąca szkołę w normalnym terminie w danym roku w szkole</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	<p>Wskaźnik sukcesu powinien zbliżać się do 100%. Pomiar sukcesu może zawierać przekłamania związane z poziomem nauczania w badanych placówkach (absolwenci mogą być źle wykształceni).</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem gorszej jakości bazy materialnej (małe klasy oznaczają niski koszt utrzymania).</p> <p>Analiza wszystkich wskaźników z dziedziny edukacji może posłużyć systemowej ocenie zagadnienia (np. poprzez analizę ścieżki kształcenia – od szkoły podstawowej do liceum).</p>
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	<p>Procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły średniej.</p>
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	<p>Z punktu widzenia zarówno administracji, jak i klienta miarą dostępności jest możliwość uczęszczania do szkoły.</p>
Warunki pomiaru	<p>W celu wykrycia przyczyn, które powodują, że dzieci nie uczęszczają do szkoły powinno poszukiwać się informacji na ten temat: jest to problem biedy i patologii społecznych.</p>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar opiera się o dane z wydziałów edukacji, kuratoriów oświaty i szkół. Obliczenie wskaźnika polega na podzieleniu liczby dzieci stanowiącej różnicę pomiędzy liczbą dzieci objętych obowiązkiem szkolnym i liczby dzieci uczęszczających do szkół przez liczbę dzieci objętych obowiązkiem szkolnym. Pomiar winien uwzględniać dwie kategorie dzieci, które nie mają dostępu do szkół: nie realizujące obowiązku w całości (np. przez zaniedbanie rodziców) oraz nie uczęszczające do szkoły trwale lub czasowo ze względu na techniczne lub finansowe możliwości (np. brak dowozu).</p> $W_{dost,szk} = \frac{(L_{dzieci} - L_{ucz})}{L_{dzieci}}, \text{ [wartość niemianowana]}$ <p>$W_{dost,szk}$ - wskaźnik dostępności szkół w danym roku</p> <p>L_{dzieci} [dzieci] – liczba dzieci objętych obowiązkiem szkolnym w szkołach średnich w danym roku</p> <p>L_{ucz} [uczniowie] - liczba uczniów uczęszczających do szkoły w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku szkół wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich szkół</p>
Interpretacja wyników	<p>Wartość powinna wynosić 1 lub być jej bliska.</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Wskaźniki należy analizować w połączeniu z pozostałymi wskaźnikami dla tej usługi – teoretycznie wysoka wydajność może być efektem braku objęcia wszystkich dzieci obowiązkiem szkolnym.</p> <p>Analiza wszystkich wskaźników z dziedziny edukacji może posłużyć systemowej ocenie zagadnienia (np. poprzez analizę ścieżki kształcenia – od szkoły podstawowej do liceum).</p>

Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy utrzymania obiektów (szkół) na jednego ucznia.		$K_{jedn,szk}$ [zł/ucznia]
	Z punktu widzenia klienta:		--
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnik jednostkowy bazy materialnej na ucznia.		$W_{jedn,szk}$ [m ² /ucznia]
	Mierzona satysfakcją klienta: współczynnik ukończenia/powodzenia dla uczniów uczestniczących w programie szkoły średniej.		$W_{skut,szk}$ [%]
Dostępność	Fizyczna: procent dzieci objętych obowiązkiem szkolnym, które nie uczęszczają do szkoły średniej.		$W_{dost,szk}$ [--]
	Ekonomiczna:		--
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,szk}$ [zł/ucznia]		↘ brak min.	
$W_{jedn,szk}$ [m ² /ucznia]		↗ brak maks.	
$W_{skut,szk}$ [%]		↗ 100%	
$W_{dost,szk}$ [--]		↗ 1	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku trzech wskaźników, dla których określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. W dwóch pozostałych konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,szk}$ [zł/ucznia]	↘ brak min.			Koszt obecny		
$W_{jedn,szk}$ [m ² /ucznia]	↗ brak maks.			Wskaźnik obecny		
$W_{skut,szk}$ [%]	↗ 100%	≤80%	81-85%	86-90%	91-95%	96-100%
$W_{dost,szk}$ [--]	↗ 1	≤0,80	0,81 – 0,85	0,86 – 0,90	0,91 – 0,95	0,96 – 1

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-8”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+8”.

3.2.3. Prowadzenie bibliotek

Usługi biblioteczne obowiązkowo winny być udostępniane przez samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki. Istnieje kilka usług bibliotecznych, między innymi:

- wypożyczenia,
- korzystanie z czytelni,
- korzystanie z katalogów,
- korzystanie z usług specjalnych (systemy komputerowe).

Poniżej opisano usługę polegającą na wypożyczaniu książek.

Wypożyczanie książek.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina, powiat, województwo samorządowe.
Opis usługi	Usługa publiczna przeznaczona dla użytkowników zasobów bibliotecznych umożliwiająca dostęp do różnych zbiorów bibliotecznych dla potrzeb osobistych / zawodowych.
Sposób realizacji usługi	Usługa obejmuje stworzenie możliwości skorzystania z zasobów biblioteki poprzez wypożyczanie książek do domu. Konieczna jest do tego odpowiednia baza materialna (obiekt biblioteki, książki) oraz wykwalifikowana kadra.
Jednostka pomiaru usługi	Książki udostępnione dla czytelników.
Wartość / Cel usługi	Produkt jest wypożyczanie książek. Efekt to większy dostęp do wiedzy umożliwiający kształcenie przez całe życie.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy funkcjonowania biblioteki odniesiony do liczby wypożyczanych książek.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono – teoretycznie usługa jest bezpłatna.
Skuteczność	Mierzona produktem: liczba wypożyczeń w ciągu roku.
	Mierzona satysfakcją klienta: procent nie znalezionych (poszukiwanych przez klienta) książek.
Dostępność	Fizyczna: wielkość księgozbioru w stosunku do liczby obsługiwanych mieszkańców.
	Finansowa: wskaźnika nie określono ze względu na (przynajmniej w założeniu) brak bariery finansowej (korzystanie z biblioteki jest bezpłatne).
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy funkcjonowania biblioteki odniesiony do liczby wypożyczanych książek
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pokazuje rzeczywisty koszt odniesiony do korzyści – produktu.
Warunki pomiaru	W zasadzie nie ma istotnych czynników wpływających na interpretację wyników – warunkiem jest funkcjonowanie biblioteki publicznej.
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar może być dokonany w oparciu o dane z placówki lub dane budżetowe. Wskaźnik obliczamy dzieląc roczny koszt funkcjonowania biblioteki (utrzymania obiektu wraz z inwestowaniem, utrzymania woluminu wraz z zakupami, obsługi osobowej) przez ilość wypożyczeń książek w ciągu roku.</p> $K_{jedn,bibl} = \frac{K_{calk,bibl}}{L_{wypoż}}, \text{ [zł/wypożyczone książki]}$ <p>$K_{jedn,bibl}$ - koszt przypadający na jedno wypożyczenie w ciągu roku</p> <p>$K_{calk,bibl}$ [zł] - roczne koszty operacyjne biblioteki wraz z amortyzacją inwestycji</p> <p>$L_{wypoż}$ [wypożyczone książki] - liczba wypożyczeń – wypożyczonych książek w ciągu roku (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku bibliotek koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich placówek</p>
Interpretacja wyników	Im niższy jest koszt jednostkowy, tym wydajność jest lepsza.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźnik należy analizować razem z pozostałymi dla tej usługi. Szczególnie istotne jest, ażeby brać pod uwagę dostępność, ponieważ zwiększanie wydajności, to jest obniżanie kosztów jednostkowych może być dokonane także poprzez zaniechanie działań i zmniejszanie liczby woluminów. Wskaźniki dla tej usługi mogą, wraz ze wskaźnikami dotyczącymi edukacji oraz kultury tworzyć system pozwalający na całościową ocenę zagadnienia.
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Liczba wypożyczeń w ciągu roku
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pokazuje rzeczywistą wielkość i aktywność populacji korzystającej z biblioteki.

Warunki pomiaru	W zasadzie nie ma istotnych czynników wpływających na interpretację wyników – warunkiem jest funkcjonowanie biblioteki publicznej.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar może być dokonany w oparciu o dane z placówki. $L_{wypoż}$ [wypożyczone książki] - liczba wypożyczeń – wypożyczonych książek w ciągu roku (w danym roku) w przypadku funkcjonowania kilku bibliotek liczba wypożyczeń jest sumą ze wszystkich bibliotek
Interpretacja wyników	Wzrost oznacza poprawę.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźnik należy analizować razem z pozostałymi dla tej usługi. Szczególnie istotne jest, ażeby brać pod uwagę dostępność. Wskaźniki dla tej usługi mogą, wraz ze wskaźnikami dotyczącymi edukacji oraz kultury tworzyć system pozwalający na całościową ocenę zagadnienia.
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Procent nie znalezionych (poszukiwanych przez klienta) książek
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik jest miarą zadowolenia klientów.
Warunki pomiaru	W zasadzie nie ma istotnych czynników wpływających na interpretację wyników – warunkiem jest funkcjonowanie biblioteki publicznej.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar może być dokonany w oparciu o dane z placówki – konieczne jest wprowadzenie rejestru. W rejestrze winno się odróżnić sytuacje, dy danej książki nie ma w bibliotece w ogóle, od sytuacji gdy wszystkie posiadane egzemplarze są wypożyczone. L_{brakks} [książki] - liczba nie znalezionych (poszukiwanych przez klientów) książek w ciągu roku (w danym roku) w przypadku funkcjonowania kilku bibliotek liczba jest sumą ze wszystkich bibliotek
Interpretacja wyników	Wzrost oznacza pogorszenie.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźnik należy analizować razem z pozostałymi dla tej usługi. Szczególnie istotne jest, ażeby brać pod uwagę dostępność, ponieważ zwiększenie wydajności, to jest obniżanie kosztów jednostkowych może być dokonane także poprzez zaniechanie działań i zmniejszanie liczby woluminów. Wskaźniki dla tej usługi mogą, wraz ze wskaźnikami dotyczącymi edukacji oraz kultury tworzyć system pozwalający na całościową ocenę zagadnienia.
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Wielkość księgozbioru w stosunku do liczby obsługiwanych mieszkańców
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pokazuje dostępność mierzona ilością woluminów.
Warunki pomiaru	W zasadzie nie ma istotnych czynników wpływających na interpretację wyników – warunkiem jest funkcjonowanie biblioteki publicznej.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar może być dokonany w oparciu o dane z placówki i urzędu. Wskaźnik wskazuje na wielkość udostępnianego księgozbioru (dana z biblioteki, nie oznacza trafności wyboru tytułów, gdyż o tym świadczą wypożyczenia) odniesiony do wielkości rejonu, jaki obsługuje biblioteka (dana z urzędu na podstawie liczby bibliotek i dostępności do nich klientów – dotyczy na przykład bibliotek szkolnych). Należy pamiętać, że są nimi wszyscy mieszkańcy powyżej 6-7 roku życia (potrafiący czytać), a nie jedynie zarejestrowani klienci biblioteki. $W_{dost,bibl} = \frac{L_{ks}}{L_{klient}}$, [wartość niemianowana] $W_{dost,bibl}$ - wskaźnik dostępności bibliotek (usługi) w danym roku L_{ks} [książki] – liczba książek (woluminów) będących w posiadaniu biblioteki w danym roku L_{klient} [osoby] - liczba potencjalnych klientów biblioteki w danym roku - należy pamiętać, że są nimi wszyscy mieszkańcy w rejonie obsługi bibliotek powyżej 6-7 roku życia (potrafiący czytać), a nie jedynie zarejestrowani klienci biblioteki w przypadku funkcjonowania kilku bibliotek wskaźnik jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich placówek
Interpretacja wyników	Im wyższa wartość tym lepiej.

Powiązania z innymi wskaźnikami	Wskaźnik należy analizować razem z pozostałymi dla tej usługi. Szczególnie istotne jest, ażeby brać pod uwagę dostępność, ponieważ zwiększanie wydajności, to jest obniżanie kosztów jednostkowych może być dokonane także poprzez zaniechanie działań i zmniejszanie liczby woluminów. Wskaźniki dla tej usługi mogą, wraz ze wskaźnikami dotyczącymi edukacji oraz kultury tworzyć system pozwalający na całościową ocenę zagadnienia.		
Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy funkcjonowania biblioteki odniesiony do liczby wypożyczanych książek.	$K_{jedn,bibl}$ [zł/wypożyczone książki]	
	Z punktu widzenia klienta:	--	
Skuteczność	Mierzona produktem: liczba wypożyczeń w ciągu roku.	$L_{wypoż}$ [wypożyczone książki]	
	Mierzona satysfakcją klienta: procent nie znalezionych (poszukiwanych przez klienta) książek.	L_{brakks} [książki]	
Dostępność	Fizyczna: wielkość księgozbioru w stosunku do liczby obsługiwanych mieszkańców.	$W_{dost,bibl}$ [--]	
	Finansowa:	--	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,bibl}$ [zł/wypożyczone książki]		↘ brak min.	
$L_{wypoż}$ [wypożyczone książki]		↗ brak maks.	
L_{brakks} [książki]		↘ 0	
$W_{dost,bibl}$ [--]		↗ brak maks.	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. We wszystkich przypadkach konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wniosku.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,bibl}$ [zł/wypożyczone książki]	↘ brak min.			Koszt obecny		
$L_{wypoż}$ [wypożyczone książki]	↗ brak maks.					0
L_{brakks} [książki]	↘ 0			Wskaźnik obecny		
$W_{dost,bibl}$ [--]	↗ brak maks.			Wskaźnik obecny		

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen cząstkowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-8”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+8”.

3.3. *Wskaźniki realizacji usług technicznych*

Jest to grupa usług związana wprost z realizacją odpowiedniej infrastruktury technicznej, w dużej mierze sieciowej (drogi, wodociągi, kanalizacja, sieci energetyczne). Należy zwrócić uwagę na fakt, że generalnie w polskim systemie prawnym, to gminy są podstawowymi jednostkami świadczącymi tego typu usługi – zasadniczy wyjątek stanowi transport i energetyka.

3.3.1. Zarządzanie drogami publicznymi - utrzymanie dróg

Zarządzanie drogami publicznymi jest złożoną kategorią usług. Złożoność wynika zarówno ze sposobu realizacji zadania – realizuje je administracja rządowa oraz samorzady gminne, powiatowe i wojewódzkie, jak i ze złożoności czynności składających się na nie. Generalnie do zadań należących do wszystkich wyżej wymienionych zarządców dróg należą, między innymi:

- opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, opracowanie projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych,
- utrzymanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, także utrzymanie zimowe oraz utrzymanie porządku i czystości,
- koordynacja robót w pasie drogowym, zajęcie pasa drogowego,
- wydawanie zezwoleń na zjazdy z dróg, na przejazdy po drogach publicznych pojazdów z ładunkiem lub bez ładunku o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych,
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych,
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- sadzenie, utrzymanie oraz usuwanie drzew i krzewów oraz pielęgnacja zieleni w pasie drogowym.

Złożoność tego typu kategorii usług wynika także w zróżnicowaniu odbiorców – przykładowo utrzymanie zieleni, pomiary ruchu drogowego mają charakter usług wewnętrznych (nie dotyczą wprost użytkowników drogi), czy też na zróżnicowanym ich charakterze – przykładowo decyzje dotyczące zajęcia pasa drogowego to usługa administracyjna.

Poniżej przedstawiono jedną wybraną usługę (świadczoną dla klientów zewnętrznych) z tej kategorii.

Utrzymanie nawierzchni dróg.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina, powiat, województwo samorządowe.
Opis usługi	Usługa publiczna przeznaczona dla użytkowników dróg, celem jest zapewnienie bezpiecznego, ekonomicznie uzasadnionego i łatwego dostępu do danego obszaru za pomocą pojazdu mechanicznego oraz obsługę innych użytkowników przestrzeni drogowej (szczególnie ruch pieszey) poprzez utrzymanie stanu nawierzchni na określonym poziomie.
Sposób realizacji usługi	Realizacja usługi wiąże się z dużą liczbą złożonych czynności obejmujących utrzymanie nawierzchni (równość, szorstkość, nośność) i utrzymanie obiektów (mosty, przepusty itp.). Z założenia nie obejmuje zagadnień rozwoju sieci drogowej, a z czynności utrzymaniowych zimowego utrzymania dróg.
Jednostka pomiaru usługi	Kilometry bieżące dróg.
Wartość / Cel usługi	Produktem jest dostępna dla ruchu droga. Efektem jest możliwość przemieszczania osób i towarów.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: jednostkowy koszt utrzymania dróg.
	Z punktu widzenia klienta: koszt utrzymania dróg odniesiony do dróg zapewniających pożądany standard przejazdu.
Skuteczność	Mierzona produktem: procent sieci zapewniający odpowiedni standard przejazdu
	Mierzona satysfakcją klienta: poczucie niezadowolenia użytkowników dróg.
Dostępność	Fizyczna: dostępność jednostek osadniczych do dróg.
	Finansowa: wskaźnika nie określono – w założeniu posiadaczca pojazdu stać na jego użytkowanie.
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Jednostkowy koszt utrzymania dróg
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Przyjęto, że istotą wskaźnika jest ocena zagadnienia utrzymania dróg – nie oceniamy trafności i poprawności istniejących rozwiązań drogowych (rozwiązań sieci).
Warunki pomiaru	W przypadku utrzymania dróg jest wiele czynników, które mogą mieć wpływ na wynik pomiaru i jego interpretację – czynniki te powinno się odnotować przy pomiarze. Pomiar wydajności staje się w tym przypadku sprawą złożoną. Po pierwsze wymaga uwzględnienia kategorii dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), gdyż wraz z kategoriami zmieniają się ich parametry techniczno-eksploatacyjne. Po drugie istotnym elementem jest relacja pomiędzy obciążeniem drogi, a kosztem jej utrzymania (droga opłacalna, to taka, która zapełnia się ruchem, ale ruch pozostaje w miarę swobodny), co oznacza, że ważne jest odnotowanie obciążenia (wielkość ruchu z podziałem na kategorie pojazdów według nacisku na osie). Po trzecie konieczne jest uwzględnienie zróżnicowań lokalnych: klimatu, ukształtowania terenu. Po czwarte konieczne jest odróżnienie specyfiki dróg miejskich od pozamiejskich, dróg o nawierzchniach ulepszonych od dróg gruntowych.

<p>Szczegółowe informacje do obliczeń</p>	<p>Jako podstawę pomiaru można przyjąć wielkość wydatków ponoszonych przez jednostki zajmujące się utrzymaniem dróg – można wykorzystać w tym celu dane budżetowe. Do utworzenia wskaźnika konieczne jest także dysponowanie danymi na temat długości sieci dróg – wszystkie te dane dla dróg pozostających w zarządzie danej jednostki.</p> <p>Wskaźnik oblicza się dzieląc roczny koszt utrzymania dróg przez długość sieci na koniec roku. Koszt powinien uwzględniać wszystkie wydatki poniesione w danym roku na utrzymanie nawierzchni dróg – wydatki na bieżące utrzymanie nawierzchni i remonty oraz budowę nowych odcinków dróg, wraz z kosztami administracyjnymi związanymi z tymi czynnościami. Źródłem informacji może być budżet oraz dane uzyskane z jednostki zarządzającej drogami (jeżeli taka została powołana).</p> $K_{jedn,dr} = \frac{K_{calk,dr}}{D_{dr}}, [zł/km]$ <p>$K_{jedn,dr}$ - koszt przypadający na jeden kilometr drogi w ciągu roku</p> <p>$K_{calk,dr}$ [zł] - roczne koszty operacyjne przedsiębiorstwa zarządzającego utrzymaniem drogi wraz z amortyzacją inwestycji (bez utrzymania zimowego)</p> <p>D_{dr} [km] – długość utrzymywanej sieci drogowej (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku jednostek utrzymujących drogi (zarządzających utrzymaniem dróg) koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich jednostek</p>
<p>Interpretacja wyników</p>	<p>Im niższy koszt tym lepiej.</p> <p>Może to jednak oznaczać, że utrzymanie drogi jest bardzo wydajne, albo drogi powoli się dekapitalizują.</p> <p>Należy zwrócić także uwagę na możliwość likwidacji części dróg w ciągu roku (chodzi o likwidację formalną, czyli pozbawienie jakiegoś odcinka kategorii drogi publicznej), co prowadzi do zmniejszenia długości sieci i może wpływać na wynik. Należy pamiętać o tym, że wskaźnik nie pozwala na ocenę trafności rozwiązań drogowych (rozwój sieci) oraz na ocenę jakości utrzymania (stan nawierzchni). W celu pełnej interpretacji wyników powinno podać się także informacje, które opisano w rubryce warunki pomiaru.</p>
<p>Powiązania z innymi wskaźnikami</p>	<p>Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar wszystkich parametrów i wskaźników dotyczącej omawianej usługi i wspólne analizowanie ich – wówczas dopiero można będzie ocenić w pełni czy ponoszone wydatki dają oczekiwane efekty.</p> <p>Wskaźniki związane z omawianą usługą wraz ze wskaźnikami odnoszącymi się do innych usług w zakresie transportu, w tym transportu zbiorowego pozwolą na ocenę systemową tej dziedziny.</p>
<p>Pomiar wydajności</p>	
<p>Nazwa wskaźnika</p>	<p>Koszt utrzymania dróg odniesiony do dróg zapewniających pożądaný standard przejazdu</p>
<p>Uzasadnienie wyboru wskaźnika</p>	<p>Przyjęto, że istotą wskaźnika jest ocena zagadnienia utrzymania dróg – nie oceniamy trafności i poprawności istniejących rozwiązań drogowych (rozwiązania sieci).</p> <p>Proponuje się ocenę standardu jedynie ze względu na stan nawierzchni z pominięciem problemu zatłoczenia.</p>
<p>Warunki pomiaru</p>	<p>W przypadku utrzymania dróg jest wiele czynników, które mogą mieć wpływ na wynik pomiaru i jego interpretację – czynniki te powinno się odnotować przy pomiarze. Pomiar wydajności staje się w tym przypadku sprawą złożoną.</p> <p>Po pierwsze wymaga uwzględnienia kategoria dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), gdyż wraz z kategoriami zmieniają się ich parametry techniczno-eksploatacyjne.</p> <p>Po drugie istotnym elementem jest relacja pomiędzy obciążeniem drogi, a kosztem jej utrzymania (droga opłacalna, to taka, która zapełnia się ruchem, ale ruch pozostaje w miarę swobodny), co oznacza, że ważne jest odnotowanie obciążenia (wielkość ruchu z podziałem na kategorie pojazdów według nacisku na osie).</p> <p>Po trzecie konieczne jest uwzględnienie różnicowań lokalnych: klimatu, ukształtowania terenu.</p> <p>Po czwarte konieczne jest odróżnienie specyfiki dróg miejskich od pozamiejskich, dróg o nawierzchniach ulepszonych od dróg gruntowych.</p>

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Jako podstawę pomiaru można przyjąć wielkość wydatków ponoszonych przez jednostki zajmujące się utrzymaniem dróg – można wykorzystać w tym celu dane budżetowe. Do utworzenia wskaźnika konieczne jest także dysponowanie danymi na temat długości sieci dróg oraz stanu ich nawierzchni – wszystkie te dane dla dróg pozostających w zarządzie danej jednostki.</p> <p>Wskaźnik oblicza się dzieląc koszt przez długość tej części sieci, która zapewnia pod koniec roku pożądany standard ruchu. Informacje na ten temat powinny być w posiadaniu urzędu lub jednostki realizującej zadanie (zgodnie z przepisami o drogach publicznych oraz prawem budowlanym zarządca drogi powinien prowadzić stosowny rejestr).</p> <p>Określenie, jaka część sieci spełnia standardy pozwalające na uzyskanie odpowiedniej jakości warunków ruchu można dokonać poprzez podzielenie sieci na część, którą można eksploatować bez przeprowadzania remontu i część, dla której realizacja remontu jest konieczna. Można do tego celu posłużyć się metodą SOSN, która jest z powodzeniem stosowana na drogach krajowych. Standard może być wyznaczony indywidualnie w zależności od kategorii drogi i jednostki samorządu terytorialnego.</p> $K_{jedn,drd} = \frac{K_{calc,dr}}{D_{drd}}, [zł/km]$ <p>$K_{jedn,drd}$ - koszt przypadający na jeden kilometr drogi posiadająca pod koniec roku pożądany standard w ciągu roku</p> <p>D_{drd} [km] – część długości utrzymywanej sieci drogowej posiadająca pod koniec roku pożądany standard (w danym roku)</p> <p>D_{dr} [km] – długość utrzymywanej sieci drogowej (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku jednostek utrzymujących drogi (zarządzających utrzymaniem dróg) koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich jednostek</p>
Interpretacja wyników	<p>Im koszt niższy tym lepiej.</p> <p>Wskaźnik pokazuje wydajność mierzoną w skali sukcesu, ale dla pełnego obrazu należy podać, jaki procent dróg należy do grupy nie wymagającej prac remontowych.</p> <p>Należy zwrócić także uwagę na możliwość likwidacji części dróg w ciągu roku (chodzi o likwidację formalną, czyli pozbawienie jakiegoś odcinka kategorii drogi publicznej), co prowadzi do zmniejszenia długości sieci i może myląco wpływać na wynik.</p> <p>Należy pamiętać o tym, że wskaźnik nie pozwala pełni na ocenę trafności rozwiązań drogowych (rozwój sieci) oraz na ocenę jakości utrzymania (stan nawierzchni).</p> <p>W celu pełnej interpretacji wyników powinno podać się także informacje, które opisano w rubryce warunki pomiaru.</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar wszystkich parametrów i wskaźników dotyczącej omawianej usługi i wspólne analizowanie ich – wówczas dopiero można będzie ocenić w pełni czy ponoszone wydatki dają oczekiwane efekty.</p> <p>Wskaźniki związane z omawianą usługą wraz ze wskaźnikami odnoszącymi się do innych usług w zakresie transportu, w tym transportu zbiorowego pozwolą na ocenę systemową tej dziedziny.</p>
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Procent sieci zapewniający odpowiedni standard przejazdu
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pozwala ocenić jakość techniczną (parametry eksploatacyjne) sieci dróg.
Warunki pomiaru	<p>W przypadku utrzymania dróg jest wiele czynników, które mogą mieć wpływ na wynik pomiaru i jego interpretację – czynniki te powinno się odnotować przy pomiarze.</p> <p>Po pierwsze wymaga uwzględnienia kategoria dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), gdyż wraz z kategoriami zmieniają się ich parametry techniczno-eksploatacyjne.</p> <p>Po drugie istotnym elementem jest relacja pomiędzy obciążeniem drogi, a problemami z jej utrzymaniem (droga opłacalna, to taka, która zapełnia się ruchem, ale ruch pozostaje w miarę swobodny), co oznacza, że ważne jest odnotowanie obciążenia (wielkość ruchu z podziałem na kategorie pojazdów według nacisku na osie).</p> <p>Po trzecie konieczne jest uwzględnienie różnicowań lokalnych: klimatu, ukształtowania terenu.</p> <p>Po czwarte konieczne jest odróżnienie specyfiki dróg miejskich od pozamiejskich, dróg o nawierzchniach ulepszonych od dróg gruntowych.</p>

<p>Szczegółowe informacje do obliczeń</p>	<p>Pomiar wskaźnika oznacza określenie pod koniec roku, jaka część sieci spełnia wymagania techniczne związane z dopuszczeniem jej do ruchu, a jaka nie. Informacje takie powinny być dostępne w urzędzie oraz jednostce zajmującej się zarządzaniem drogami, jeśli taka została powołana. Przyjęty wskaźnik oznacza, że należy podzielić długość sieci nadającej się do ruchu bez zastrzeżeń przez długość całej sieci.</p> <p><i>W drogownictwie problem jakości stanu nawierzchni dróg sprowadza się do oceny poziomu dekapitalizacji dróg, co w uproszczeniu można określić jako wskazanie, jaka część sieci drogowej powinna zostać zamknięta, ponieważ wymaga realizacji koniecznych zabiegów remontowych.</i></p> <p><i>Najczęściej stosuje się podział na trzy kategorie utrzymaniowe związane ze stanem nawierzchni: spełniającą maksymalne wymagania, jako drogi dopuszczone do użytkowania bez zastrzeżeń, spełniającą minimalne wymogi utrzymaniowe, jako drogi częściowo zdekapitalizowane, ale dopuszczone do ruchu (z podkategorią związaną z czasowym ograniczeniem parametrów ruchu – dopuszczalna prędkość, obciążenie itp.) oraz nie spełniającą minimalnych wymagań, jako zdekapitalizowane, w zasadzie nie nadające się do prowadzenia ruchu i wymagające natychmiastowego remontu.</i></p> <p><i>Ocena stanu dróg jest zagadnieniem złożonym. W branży drogowej wypracowano wiele metod związanych z taką oceną.</i></p> <p><i>Wyjściowe winny być parametry techniczne dróg opisane w Polskich Normach oraz rozporządzeniach odnoszących się do Prawa budowlanego – zarówno parametrach utrzymaniowych, jak i w przypadku ich braku, parametrach projektowych (geometria drogi, jakość nawierzchni, nośność, odwodnienie, oznakowanie).</i></p> $W_{utrzd} = \frac{D_{drd}}{D_{dr}} * 100, [\%]$ <p>W_{utrzd} - wskaźnik jakości sieci drogowej – procent dróg o pożądanym standardzie w ciągu roku</p> <p>$K_{calc, dr}$ [zł] - roczne koszty operacyjne przedsiębiorstwa zarządzającego utrzymaniem drogi wraz z amortyzacją inwestycji (bez utrzymania zimowego)</p> <p>D_{drd} [km] – część długości utrzymywanej sieci drogowej posiadająca pod koniec roku pożądaną standard (w danym roku)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku jednostek utrzymujących drogi (zarządzających utrzymaniem dróg) koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich jednostek</p>
<p>Interpretacja wyników</p>	<p>Wskaźnik powinien być maksymalizowany (im wyższy tym lepiej, maksymalnie może wynieść 100%). W celu pełnej interpretacji wyników powinno podać się także informacje, które opisano w rubryce warunki pomiaru.</p>
<p>Powiązania z innymi wskaźnikami</p>	<p>Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar wszystkich parametrów i wskaźników dotyczącej omawianej usługi i wspólne analizowanie ich – wówczas dopiero można będzie ocenić w pełni czy ponoszone wydatki dają oczekiwane efekty. Wskaźniki związane z omawianą usługą wraz ze wskaźnikami odnoszącymi się do innych usług w zakresie transportu, w tym transportu zbiorowego pozwolą na ocenę systemową tej dziedziny.</p>
<p>Pomiar skuteczności</p>	
<p>Nazwa wskaźnika</p>	<p>Poczucie niezadowolenia użytkowników dróg</p>
<p>Uzasadnienie wyboru wskaźnika</p>	<p>Dla opisu skuteczności realizacji omawianej usługi istotne jest poczucie zadowolenia klientów (może uwzględniać subiektywną ocenę bezpieczeństwa oraz sprawność działania służb utrzymaniowych - szybkość reakcji na uszkodzenia).</p>
<p>Warunki pomiaru</p>	<p>W przypadku utrzymania dróg jest wiele czynników, które mogą mieć wpływ na wynik pomiaru i jego interpretację – czynniki te powinno się odnotować przy pomiarze. Dotyczy to także ocen subiektywnych użytkowników.</p> <p>Po pierwsze wymaga uwzględnienia kategoria dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), gdyż wraz z kategoriami zmieniają się ich parametry techniczno-eksploatacyjne.</p> <p>Po drugie istotnym elementem jest relacja pomiędzy obciążeniem drogi, a problemami z jej utrzymaniem (droga opłacalna, to taka, która zapełnia się ruchem, ale ruch pozostaje w miarę swobodny), co oznacza, że ważne jest odnotowanie obciążenia (wielkość ruchu z podziałem na kategorie pojazdów według nacisku na osie).</p> <p>Po trzecie konieczne jest uwzględnienie różnicowań lokalnych: klimatu, ukształtowania terenu.</p> <p>Po czwarte konieczne jest odróżnienie specyfiki dróg miejskich od pozamiejskich, dróg o nawierzchniach ulepszonych od dróg gruntowych.</p>

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar polega na prostym przeliczeniu skarg składanych na jakość utrzymania sieci drogowej. W tym przypadku należy policzyć zażalenia w skali roku. Pomiar może być realizowany poprzez badania ankietowe wśród mieszkańców i/lub kierowców. Ocena wówczas może być bardziej złożona i obejmować zagadnienia jakości nawierzchni, bezpieczeństwa ruchu drogowego, problemu czasowych utrudnień w ruchu itp.</p> $W_{niezad} = L_{skarg}, \text{ [wartość niemianowana]}$ <p>W_{niezad} - wskaźnik niezadowolenia z usługi w skali roku</p> <p>L_{skarg} [szt.] - liczba zażeń/skarg zgłoszonych w związku z realizacją usługi</p>
Interpretacja wyników	<p>Im mniej zażeń, tym lepiej. Metodą obiektywizacji wyników jest przeprowadzanie cyklicznych lub ciągłych badań ankietowych na wybranej populacji klientów (ankietę dostają klienci w wybranym do badań okresie lub wszyscy klienci zwracający się o wydanie dowodu osobistego).</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar wszystkich parametrów i wskaźników dotyczącej omawianej usługi i wspólne analizowanie ich – wówczas dopiero można będzie ocenić w pełni czy ponoszone wydatki dają oczekiwane efekty. Wskaźniki związane z omawianą usługą wraz ze wskaźnikami odnoszącymi się do innych usług w zakresie transportu, w tym transportu zbiorowego pozwolą na ocenę systemową tej dziedziny.</p>
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Dostępność jednostek osadniczych do dróg o nawierzchni ulepszonej
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	<p>Wskaźnik pokazuje istotę usługi związanej z utrzymaniem sieci drogowej – pokazuje nie tylko problem utrzymania, ale także trafność i poprawność istniejących rozwiązań drogowych oraz sposobu planowania zarówno sieci osadniczej, jak i sieci drogowej. Jest miernikiem jakości rozwiązań przestrzennych.</p>
Warunki pomiaru	<p>Podstawowym parametrem warunkującym interpretację pomiaru dostępności fizycznej (przestrzennej) jest poziom urbanizacji danej jednostki samorządu – poziom mierzony gęstością i rozproszeniem zabudowy oraz gęstością zaludnienia i rozmieszczeniem ludności.</p> <p>Poprawna interpretacja dla trzech zdefiniowanych wskaźników wymaga uwzględnienia kategorii dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), gdyż wraz z kategoriami zmieniają się ich parametry techniczno-eksploatacyjne. Konieczne jest także uwzględnienie różnicowań lokalnych: klimatu, ukształtowania terenu oraz specyfiki dróg miejskich od pozamiejskich, dróg o nawierzchniach ulepszonych od dróg gruntowych.</p>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Wskaźnik odnosi się do całej sieci dróg publicznych istniejącej na jej terenie. Ocenę należy przeprowadzić w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (gminy) i plany zagospodarowania przestrzennego województw (powiaty i województwa). Na podstawie tych dokumentów oraz oceny stanu istniejącego sieci (informacja od zarządców dróg) można określić czy i jaki procent terenu jednostki nie ma dostępu do dróg publicznych o nawierzchni ulepszonej. Powinno się uwzględniać tylko te obszary, dla których realizacja połączeń drogowych jest potrzebna. Wskaźnik można obliczyć dzieląc powierzchnie terenów nie mających wymaganego dostępu przez całą powierzchnię gminy. Inną metodą jest badanie poczucia dostępności wśród klientów – mieszkańców.</p> $W_{dost} = \frac{P_{niedost}}{P_{gminy}} * 100, [\%]$ <p>W_{dost} - wskaźnik dostępności do usługi w wybranym roku</p> <p>$P_{niedost}$ [ha] - powierzchnia gminy do której nie ma dostępu z dróg publicznych (na podstawie dokumentów planistycznych)</p> <p>P_{gminy} [ha] - powierzchnia całej gminy</p>
Interpretacja wyników	<p>Im mniejsza jest wartość wskaźnika tym lepiej. W celu pełnej interpretacji wyników powinno podać się także informacje, które opisano w rubryce warunki pomiaru.</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar wszystkich parametrów i wskaźników dotyczącej omawianej usługi i wspólne analizowanie ich – wówczas dopiero można będzie ocenić w pełni czy ponoszone wydatki dają oczekiwane efekty. Wskaźniki związane z omawianą usługą wraz ze wskaźnikami odnoszącymi się do innych usług w zakresie transportu, w tym transportu zbiorowego pozwolą na ocenę systemową tej dziedziny.</p>

Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: jednostkowy koszt utrzymania dróg.	$K_{jedn,dr}$ [zł/km]	
	Z punktu widzenia klienta: koszt utrzymania dróg odniesiony do dróg zapewniających pożądaną standard przejazdu.	$K_{jedn,drd}$ [zł/km]	
Skuteczność	Mierzona produktem: procent sieci zapewniający odpowiedni standard przejazdu	W_{utrzd} [%]	
	Mierzona satysfakcją klienta: poczucie niezadowolenia użytkowników dróg.	W_{niezad} [--]	
Dostępność	Fizyczna: dostępność jednostek osadniczych do dróg.	W_{dost} [%]	
	Finansowa:	--	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,dr}$ [zł/km]		↘ brak min.	
$K_{jedn,drd}$ [zł/km]		↘ brak min.	
W_{utrzd} [%]		↗ 100%	
W_{niezad} [--]		↘ 0	
W_{dost} [--]		↗ 100%	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W dwóch przypadkach konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,dr}$ [zł/km]	↘ brak min.			Koszt obecny		
$K_{jedn,drd}$ [zł/km]	↘ brak min.			Koszt obecny		
W_{utrzd} [%]	↗ 100%	≤80%	81-85%	86-90%	91-95%	96-100%
W_{niezad} [--]	↘ 0	> 0	> 0	0		
W_{dost} [--]	↗ 100%	≤80%	81-85%	86-90%	91-95%	96-100%

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-10”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+10”.

3.3.2. Dostawa wody (pobór i uzdatnianie)

Jest to złożona kategoria usługi publicznej. Pokazany przykład dotyczy systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę – nie uwzględnia tych podmiotów, które pobierają wodę samodzielnie na swój własny użytek. Generalnie składa się z trzech różnych usług:

- pobór i uzdatnianie wody,
- dystrybucja wody systemem wodociągów,
- dystrybucja wody beczkowozami.

Poniżej przedstawiono jedną z wyżej wymienionych usług.

Pobór i uzdatnianie wody.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina
Opis usługi	Usługa publiczna przeznaczona dla konsumentów wody (poprzez system dystrybucji), oferująca dostęp do bezpiecznej, czystej wody pitnej. Z usługi wyłączono zagadnienie dostaw wody do celów przemysłowych.
Sposób realizacji usługi	Generalnie usługa związana jest z poborem i uzdatnianiem wody. Odbiorcą nie jest klient indywidualny, ale dystrybutor.
Jednostka pomiaru usługi	Metr sześcienny możliwej do pozyskania wody pitnej.
Wartość / Cel usługi	Produktem jest metr sześcienny wody. Efektem jest udostępnienie czystej, bezpiecznej, przystępnej cenowo wody pitnej.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy poboru i uzdatniania wody.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono – mieści się on w usłudze dystrybucja wody.
Skuteczność (satysfakcja klientów)	Mierzona produktem: liczba godzin w roku, kiedy przerwana była dostawa wody (lub jej jakość nie pozwalała na wykorzystanie w celach spożywczych).
	Mierzona satysfakcją klienta: wskaźnika nie określono – dostęp do klienta ostatecznego jest pośredni.
Dostępność	Fizyczna: możliwości dostarczania w stosunku do potrzeb.
	Ekonomiczna: wskaźnika nie określono – dostęp do klienta ostatecznego jest pośredni.
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy poboru i uzdatniania wody.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pokazuje kompleksowo koszt dostarczania wody (pobór i uzdatnianie).
Warunki pomiaru	Istotnym elementem pomiaru jest określenie źródeł pozyskania wody (studnie, zbiorniki otwarte, cieki wodne). Opis powinien zawierać wszystkie elementy mające wpływ na koszty – np. głębokość poboru ze studni, wydajność złóż itp. Drugim ważnym zagadnieniem jest skala przedsięwzięcia (wielkość pozyskiwanego produktu – ilość wody).
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar można wykonać w oparciu o dane z przedsiębiorstw zajmujących się poborem i uzdatnianiem wody. Koszt poboru i uzdatniania wody (koszt funkcjonowania tej części przedsiębiorstwa, która realizuje to zadanie wraz z kosztami inwestycji) należy podzielić przez ilość pozyskiwanej i uzdatnionej wody. Wskaźnik można wyliczyć dzieląc pełny roczny koszt funkcjonowania tej części przedsiębiorstwa, która realizuje to zadanie (wraz z kosztami inwestycji) przez metry sześciennie pozyskanej i uzdatnionej wody. Koszt ten nie uwzględnia działań administracji publicznej związanych z dostarczaniem wody.
	$K_{jedn,wody} = \frac{K_{calc,przed}}{V_{wody}}, [zł/m^3]$ <p>$K_{jedn,wody}$ - koszt przypadający na 1m³ pozyskanej wody w ciągu roku</p> <p>$K_{calc,przed}$ [zł] - roczne koszty operacyjne przedsiębiorstwa wraz z amortyzacją inwestycji (koszty muszą obejmować tylko te składniki, które związane są z pozyskaniem i uzdatnianiem wody)</p> <p>V_{wody} [m³] - ilość wody pozyskiwana, uzdatniania i przekazywana do dystrybucji przez przedsiębiorstwo w ciągu roku</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich przedsiębiorstw</p>
Interpretacja wyników	Im niższa wartość wskaźnika tym lepiej. W celu umożliwienia porównań konieczne jest uwzględnienie przy interpretacji parametrów opisanych w punkcie warunki pomiaru.

Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień wodno-kanalizacyjnych pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką odpadami także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Liczba godzin w roku, kiedy przerwana była dostawa wody (lub jej jakość nie pozwalała na wykorzystanie w celach spożywczych).
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Patrząc na problem z punktu widzenia klienta istotne jest ażeby woda była dostarczana w sposób niezawodny, stąd winno mierzyć się stany, gdy jest on tej dostawy pozbawiony. Klientem jest w tym przypadku dystrybutor, ale także klient ostateczny (buforem są zbiorniki rezerwowe i wyrównawcze na sieci oraz pozyskiwanie wody z kilku źródeł).
Warunki pomiaru	Istotnym elementem pomiaru jest określenie źródeł pozyskania wody (studnie, zbiorniki otwarte, ciekły wodne). Opis powinien zawierać wszystkie elementy mające wpływ na koszty – np. głębokość poboru ze studni, wydajność złóż itp. Drugim ważnym zagadnieniem jest skala przedsięwzięcia (wielkość pozyskiwanego produktu – ilość wody).
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar wskaźnika jest prosty – wymaga rejestracji danych z przedsiębiorstwa. Wskaźnik powstaje poprzez podzielenie liczby godzin, gdy dostawy zostały wstrzymane do liczby godzin w roku.</p> $W_{skut,wody} = \frac{T_{brak}}{T_{calk}}, \text{ [wartość niemianowana]}$ <p>$W_{skut,wody}$ - wskaźnik skuteczności dostaw wody w ciągu roku</p> <p>T_{brak} [godz.] - czas braku dostaw wody do sieci</p> <p>T_{calk} [godz.] - całkowity czas dostaw wody przez przedsiębiorstwo w ciągu roku (~365*24=8760godz.)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw wartość jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich przedsiębiorstw</p>
Interpretacja wyników	Im mniejsza jest wartość wskaźnika, tym lepiej. Winien być bliski zeru.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień wodno-kanalizacyjnych pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką odpadami także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Możliwości dostarczania w stosunku do potrzeb.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pokazuje istotę usługi związanej z dostarczaniem wody – możliwość dostarczenia wody zgodnie z potrzebami.
Warunki pomiaru	Istotnym elementem pomiaru jest określenie wielkości populacji obsługiwanej przez ten system. Dostarczanie wody możliwe jest na wiele sposobów, także poprzez możliwość użytkowania prywatnych studni. Drugim są źródła wody – w kontekście ich wydajności rocznej, a także zmienności wydajności w zależności od pór roku czy w skali wieloletniej, od okresów suszy.
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Pomiar polega na podzieleniu wskazanych potrzeb w skali roku przez wydajność źródeł poboru wody (oczywiście uwzględniając wydajność systemu uzdatniania). Pierwszą wartość można uzyskać od przedsiębiorstwa realizującego usługę, druga powinna wynikać z danych posiadanych przez gminę (demografia, potrzeby indywidualne, obszar objęty usługą).</p> $W_{dost,wody} = \frac{V_{potrz}}{V_{mozliw}}, \text{ [wartość niemianowana]}$ <p>$W_{dost,wody}$ - wskaźnik dostępności dostaw wody w ciągu roku</p> <p>V_{potrz} [m³] - miarodajne zapotrzebowanie na wodę (dobowe)</p> <p>V_{mozliw} [m³] – możliwości dostaw wody (dobowe)</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw wartość jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich przedsiębiorstw</p>
Interpretacja wyników	Najlepszym wynikiem jest wartość nieco niższa od jedności. Konieczne jest przy tym branie pod uwagę parametrów opisanych w warunkach pomiaru.

Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień wodno-kanalizacyjnych pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką odpadami także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.		
Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy poboru i uzdatniania wody.	$K_{jedn,wody}$ [zł/m ³]	
	Z punktu widzenia klienta:	--	
Skuteczność	Mierzona produktem: liczba godzin w roku, kiedy przerwana była dostawa wody (lub jej jakość nie pozwalała na wykorzystanie w celach spożywczych).	$W_{skut,wody}$ [--]	
	Mierzona satysfakcją klienta:	--	
Dostępność	Fizyczna: możliwości dostarczania w stosunku do potrzeb.	$W_{dost,wody}$ [--]	
	Ekonomiczna:	--	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,wody}$ [zł/m ³]		↘ brak min.	
$W_{skut,wody}$ [--]		↘ 0	
$W_{dost,wody}$ [--]		→ 1	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku dwóch wskaźników, dla których określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. Dla trzeciego konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. złe)	-1 (złe)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,wody}$ [zł/m ³]	↘ brak min.			Koszt obecny		
$W_{skut,wody}$ [--]	↘ 0	> 0	> 0	0	-	-
$W_{dost,wody}$ [--]	→ 1	>> 1 lub < 1	> 1	1	-	-

Ze względu na niezawodność systemu nie wprowadzono ocen dobrze i bardzo dobrze dla skuteczności i dostępności. Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen cząstkowych. Wartość minimalna (bardzo złe) wynosić może wówczas „-6”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+2”.

3.3.3. Zbiórka i gospodarowanie odpadami stałymi

Gospodarka odpadami stałymi jest kategorią złożoną usług, odnosi się do szerokiej gamy zróżnicowanych usług, między innymi:

- odbioru i wywozu odpadów (w tym z gospodarstw domowych),
- składowania odpadów (składowiska odpadów),
- spalania odpadów,
- odbioru i wtórnej przeróbki odpadów,
- kompostowania odpadów.

Gospodarka odpadami jest elementem programów ochrony środowiska.

Realizacja usługi może być zorganizowana w różny sposób, w zależności od jednostki realizującej zadanie. Poniżej przedstawiono dwie wybrane usługi – wybór jest przykładowy.

Odbiór i wywóz odpadów bez segregacji.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina.
Opis usługi	Usługa jest skierowana do gospodarstw domowych. Umożliwia pozbycie się odpadów stałych w sposób zorganizowany, wymagany przez prawo.
Sposób realizacji usługi	Usługa polega na odbiorze odpadów z posesji zgodnie z umową zawartą z przedsiębiorstwem posiadającym pozwolenie na realizację tej usługi. Przedsiębiorstwo następnie odwozi odpady na składowisko lub do punktu segregacji/utylizacji. Gmina odpowiada za realizację tej usługi, może ją także realizować przy pomocy własnego przedsiębiorstwa. Korzystanie z usługi jest obowiązkowe – właściciele i zarządcy nieruchomości zobowiązani są do udokumentowania korzystania z usług. Za usługę pobiera się opłatę.
Jednostka pomiaru usługi	Metry sześciennie odpadów.
Wartość / cel usługi	Produktem jest zorganizowany odbiór odpadów. Efektem jest możliwość usuwania odpadów.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy odbioru i wywozu odpadów.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono – usługa jest obowiązkowa, istotą są korzyści społeczne, a nie indywidualne.
Skuteczność	Mierzona produktem: procent odebranych i wywiezionych odpadów.
	Mierzona satysfakcją klienta: zadowolenie ze sposobu odbioru odpadów.
Dostępność (dla klientów)	Fizyczna: procent obszaru gminy objętego usługą.
	Ekonomiczna: cena usługi w porównaniu do dochodu rozporządzalnego mieszkańców.
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy odbioru i wywozu odpadów.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Zaproponowany wskaźnik pokazuje kompletny koszt odbioru odpadów odniesiony do kosztu funkcjonowania przedsiębiorstwa (przedsiębiorstw) realizującego usługę.
Warunki pomiaru	Dla każdego systemu sieciowego (sieć to drogi dowozu odpadów) istotnym problemem jest poziom rozproszenia klientów i wynikająca z niego długość tras, w celach porównawczych konieczne jest uwzględnienie tego czynnika przy obliczaniu kosztów. W przypadku odbioru odpadów mogą wystąpić także istotne różnice związane z zagospodarowaniem, składowaniem lub utylizacją odpadów – koszt dalszej gospodarki odpadami jest wliczany do kosztów przedsiębiorstwa.

	<p>Pomiar można wykonać w oparciu o dane z przedsiębiorstw zajmujących się odbiorem i wywozem odpadów (obowiązek dostarczania tych danych winien wynikać z faktu realizacji zadania przez jednostkę gminną lub z warunków wydania pozwolenia innym jednostkom).</p> <p>Wskaźnik można wyliczyć dzieląc pełny roczny koszt funkcjonowania przedsiębiorstwa (łącznie z inwestycjami) przez metry sześciennie odebranych i wywiezionych odpadów. Koszt ten nie uwzględnia działań administracji publicznej związanych z gospodarką odpadami. Koszt ten zawiera koszt (lub korzyści) wynikający z odprowadzenia odpadów (to jest np. koszt składowania, koszt segregacji, ewentualnie korzyści, gdy odpady są sprzedawane jako surowiec wtórny).</p>
Szczegółowe informacje do obliczeń	$K_{jedn,odp} = \frac{K_{calk,przed}}{V_{odp}}, [zł/m^3]$ <p>$K_{jedn,odp}$ - koszt przypadający na 1m³ odpadów w ciągu roku</p> <p>$K_{calk,przed}$ [zł] - roczne koszty operacyjne przedsiębiorstwa wraz z amortyzacją inwestycji (koszty muszą obejmować tylko te składniki, które związane są z odbiorem i wywozieniem odpadów wraz z opłatami za np. składowanie)</p> <p>V_{odp} [m³] - ilość odpadów odbierana i odwożona przez przedsiębiorstwo w ciągu roku</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich przedsiębiorstw</p>
Interpretacja wyników	<p>Im niższa wartość wskaźnika, tym lepiej. Należy jednak przy interpretacji uwzględnić parametry opisane w warunkach pomiaru.</p> <p>Gdy koszty będą niższe od ceny usługi będzie się w pełni finansować.</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	<p>Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi.</p> <p>Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień gospodarki odpadami pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką wodno-ściekową także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.</p>
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Procent odebranych i wywiezionych odpadów.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	<p>Z punktu widzenia gminy zagadnienie związane jest z rzeczywistym usuwaniem odpadów – stąd pomiar dotyczy rzeczywistej ilości wywiezionych odpadów.</p>
Warunki pomiaru	<p>Istotnym elementem jest możliwość zagospodarowania odpadów wprost u „producenta” – mieszkańca. Drugim jest bariera cenowa skorzystania z usługi, czy też przyzwyczajenie „do zaśmiecania” własnego otoczenia.</p> <p>Istotnym problemem jest też poziom rozproszenia klientów i wynikająca z niego długość tras, w celach porównawczych konieczne jest uwzględnienie tego czynnika.</p>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Wskaźnik można uzyskać dzieląc wielkość (ilość) odpadów odebranych z sposób zorganizowany w ciągu roku przez sumę wielkości dzikich wysypisk powstałych na terenie gminy w ciągu roku i ilości odpadów odebranych w sposób zorganizowany. Dane można pozyskać w urzędzie, od przedsiębiorcy realizującego usługę oraz w inspektoratach ochrony środowiska.</p> $W_{odp,odp} = \frac{V_{odp}}{V_{odp} + V_{nleg}} * 100, [%]$ <p>$W_{odp,odp}$ - wskaźnik odebranych odpadów w ciągu roku</p> <p>V_{nleg} [m³] - objętość dzikich wysypisk odpadów powstałych w ciągu roku (należy zwrócić uwagę na fakt rejestracji wysypisk bez identyfikowania źródła pochodzenia, które często jest niemożliwe do zidentyfikowania – nie mamy pewności, czy zdeponowane odpady pochodzą z naszej gminy, wiemy tylko, że wysypano je na naszym terenie), winno się ująć jedynie wysypiska odpadów komunalnych</p> <p>V_{odp} [m³] - ilość odpadów odbierana i odwożona przez przedsiębiorstwo w ciągu roku, w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw jest to suma odpadów odebranych przez wszystkie przedsiębiorstwa</p>
Interpretacja wyników	<p>Wskaźnik winien osiągać wartości jak największe, bliskie 100%.</p> <p>Ważne jest przy interpretacji uwzględnienie parametrów podanych w warunkach pomiaru.</p>

Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień gospodarki odpadami pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką wodno-ściekową także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.
Pomiar skuteczności	
Nazwa wskaźnika	Zadowolenie ze sposobu odbioru odpadów.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Patrząc na problem z punktu widzenia klienta istotne jest ażeby odpady były odbierane w sposób niezawodny, stąd winno mierzyć się stany, gdy jest on z systemu niezadowolony.
Warunki pomiaru	Pomiar wymaga prowadzenia formalnego rejestru zażaleń/skarg, także tych składanych ustnie. Pomiar odnosi się do subiektywnego odczucia klientów i jego wynik może zależeć od wielu czynników niezwiązanych z analizowaną usługą. Istotnym elementem jest możliwość zagospodarowania odpadów wprost u „producenta” – mieszkańca. Drugim jest bariera cenowa skorzystania z usługi, czy też przyzwyczajenie „do zaśmiecania” własnego otoczenia.
Szczegółowe informacje do obliczeń	Wskaźnik można uzyskać mierząc liczbę skarg na funkcjonowanie systemu w odniesieniu do liczby podmiotów, które zawarły umowy na odbiór odpadów (właściciele i zarządców nieruchomości). Dane można uzyskać w urzędzie i od przedsiębiorcy realizującego usługę. Wskaźnik można także uzyskać poprzez badania ankietowe (badając poziom niezadowolenia).
	$W_{niezad} = \frac{L_{skarg}}{L_{umow}}, \text{ [wartość niemianowana]}$ <p>W_{niezad} - wskaźnik niezadowolenia z usługi w skali roku</p> <p>L_{skarg} [szt.] – liczba skarg zgłoszonych na funkcjonowanie systemu zbierania odpadów (na przedsiębiorstwo realizujące usługę) do przedsiębiorstwa lub urzędu gminy, w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw jest to suma skarg na wszystkie przedsiębiorstwa</p> <p>L_{umow} [szt.] – liczba podmiotów (właściciele i zarządcy nieruchomości), z którymi przedsiębiorstwo zawarło umowy na wywóz odpadów, w przypadku funkcjonowania kilku przedsiębiorstw jest to suma umów zawartych przez wszystkie przedsiębiorstwa</p>
Interpretacja wyników	Wskaźnik winien być jak najmniejszy, bliski zeru. Ważne jest przy interpretacji uwzględnienie parametrów podanych w warunkach pomiaru – nie składają skarg ci, którzy nie chcą korzystać z usługi.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień gospodarki odpadami pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką wodno-ściekową także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Procent obszaru gminy objętego usługą.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik pokazuje istotę usługi związanej z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów – pokazuje trafność i poprawność funkcjonowania systemu. Może być także miernikiem jakości rozwiązań przestrzennych.
Warunki pomiaru	Istotnymi parametrami przy pomiarze jest określenie przestrzennych warunków realizacji usługi – rozmieszczenie przestrzenne klientów. Problemem jest poziom rozproszenia mieszkańców i wynikająca z niego długość tras odbioru. Pomiar dostępności generalnie w założeniu powinien zakładać, że wszyscy mają równy dostęp do usługi. Problemem jest jednak określenie potencjalnego klienta – tego, który będzie korzystać z oferty. Wskaźnik winien uwzględniać możliwość funkcjonowania obszarów nie objętych systemem gminnym (z różnych powodów, w tym ekonomicznych). Pomiar wskaźnika wymaga analizy przestrzennej dostępności. Ocenę można przeprowadzić w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (gminy) i plany zagospodarowania przestrzennego województw (powiaty i województwa). Na podstawie tych dokumentów oraz oceny stanu istniejącego można określić czy i jaki procent terenu jednostki może nie mieć dostępu do usługi.

Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Wskaźnik można obliczyć dzieląc powierzchnię gminy objętą usługą (na podstawie wydanych zezwoleń) przez całą powierzchnię gminy. Dane winny być dostępne w urzędzie gminy.</p> <p>W tym przypadku nie uwzględniamy zagadnienia celowości objęcia usługą całego obszaru gminy (np. w gminie, której obszar składa się w przeważającej części z lasów, gdzie nie ma gospodarstw wytwarzających odpady licznik i mianownik nie powinny obejmować tych obszarów, jako wyłączonych z realizacji usługi).</p> <p>Inną metodą jest badanie poczucia dostępności wśród klientów – mieszkańców.</p> $W_{dost} = \frac{P_{zezw}}{P_{g\ min\ y}} * 100, [\%]$ <p>W_{dost} - wskaźnik dostępności do usługi w wybranym roku</p> <p>P_{zezw} [ha] - powierzchnia gminy objęta realizacją usługi (na podstawie zezwoleń)</p> <p>$P_{g\ min\ y}$ [ha] - powierzchnia całej gminy</p>
Interpretacja wyników	Im wyższa jest wartość wskaźnika (bliska 100%), tym lepiej. Przy interpretacji należy uwzględnić parametry podane w warunkach pomiaru.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień gospodarki odpadami pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką wodno-ściekową także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.
Pomiar dostępności	
Nazwa wskaźnika	Cena usługi w porównaniu do dochodu rozporządzalnego.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Wskaźnik służy do pomiaru możliwości ekonomicznych mieszkańców w odniesieniu do ceny usługi.
Warunki pomiaru	<p>Pomiar dostępności generalnie w założeniu powinien zakładać, że wszyscy mają równy dostęp do usługi. Problemem jest jednak określenie potencjalnego klienta – tego, który będzie korzystać z oferty.</p> <p>Wskaźnik winien uwzględniać możliwość funkcjonowania obszarów nie objętych systemem gminnym (z różnych powodów, w tym ekonomicznych).</p> <p>Istotne jest określenie, jakiej części mieszkańców nie będzie stać na skorzystanie z usługi, co będzie generować zachowania patologiczne. Zagadnienie inaczej przedstawia się w przypadku zabudowy zagrodowej, jednorodzinnej czy wielorodzinnej.</p>
Szczegółowe informacje do obliczeń	<p>Wskaźnik można obliczyć porównując cenę odbioru odpadów do wielkości dochodu rozporządzalnego. Wielkość dochodu rozporządzalnego podaje GUS. Cenę można uzyskać od przedsiębiorstwa realizującego usługę.</p> <p>Wskaźnik można uzyskać także poprzez badania ankietowe – zadając pytanie o roczne wydatki na odprowadzanie odpadów i dochody w rodzinie.</p> $W_{dost,ek} = \frac{C_{jedn} * V_{sr}}{D_{rozp,mieszk}} * 100, [\%]$ <p>$W_{dost,ek}$ - wskaźnik dostępności ekonomicznej do usługi w wybranym roku</p> <p>C_{jedn} [zł/m³] - cena odbioru jednego m³ odpadów – średnia w wybranym roku i dla wszystkich przedsiębiorstw</p> <p>V_{sr} [m³] - średnia ilość odpadów w miesiącu, przypadająca na mieszkańca objętego systemem w wybranym roku i dla wszystkich przedsiębiorstw</p> <p>$D_{rozp,mieszk}$ [zł] - średni dochód miesięczny na mieszkańca, na terenie gminy w wybranym roku</p>
Interpretacja wyników	<p>Im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej. Ze względu na brak porównań, trudno określić jego pożądaną wielkość (wydatki mieszkaniowe wraz z energią stanowią około 15-20% wydatków gospodarstw domowych – w tym są opłaty za odbiór odpadów).</p> <p>Przy interpretacji należy uwzględnić parametry podane w warunkach pomiaru.</p>
Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień gospodarki odpadami pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką wodno-ściekową także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.

Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy odbioru i wywozu odpadów.	$K_{jedn,odp}$ [zł/m ³]	
	Z punktu widzenia klienta:	--	
Skuteczność	Mierzona produktem: procent odebranych i wywiezionych odpadów.	$W_{odb,odp}$ [%]	
	Mierzona satysfakcją klienta: zadowolenie ze sposobu odbioru odpadów.	W_{niezad} [-]	
Dostępność	Fizyczna: procent obszaru gminy objętego usługą.	W_{dost} [%]	
	Ekonomiczna: cena usługi w porównaniu do dochodu rozporządzalnego.	$W_{dost,ek}$ [%]	
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,odp}$ [zł/m ³]		↘ brak min.	
$W_{odb,odp}$ [%]		↗ 100 %	
W_{niezad} [-]		↘ 0	
W_{dost} [%]		↗ 100%	
$W_{dost,ek}$ [%]		↘ brak min.	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku trzech wskaźników, dla których określono pożądaną wartość można wskazać, kiedy usługa uzyskuje ocenę maksymalną. W dwóch pozostałych konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie) Koszt obecny	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,odp}$ [zł/m ³]	↘ brak min.					
$W_{odb,odp}$ [%]	↗ 100 %	≤80%	81-85%	86-90%	91-95%	96-100%
W_{niezad} [-]	↘ 0	>0,02	0,015 – 0,02	0,01 – 0,015	0,005 – 0,01	0 – 0,005
W_{dost} [%]	↗ 100%	≤80%	81-85%	86-90%	91-95%	96-100%
$W_{dost,ek}$ [%]	↘ brak min.			Wartość obecna		

Ocena ostateczna wymaga analizy wielokryterialnej na podstawie powyższych wskaźników. W najprostszym przypadku (założenie o jednakowej ważności poszczególnych wskaźników) może być sumą ocen częściowych. Wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może wówczas „-10”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+10”.

Składowanie odpadów.

Charakterystyka usługi	
Jednostka realizująca usługę	Gmina
Opis usługi	Usługa jest skierowana do gospodarstw domowych i przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów. Umożliwia pozbycie się odpadów stałych w sposób zorganizowany, wymagany przez prawo.
Sposób realizacji usługi	Usługa polega na odbiorze odpadów przywożonych na składowisko, a następnie składowanie ich (w tym przygotowanie i utrzymanie składowiska). Gmina odpowiada za realizację tej usługi, może ją także realizować przy pomocy własnego przedsiębiorstwa, najczęściej jest właścicielem składowiska. Może też odwozić odpady na „obce” składowisko (np. komercyjne lub innej gminy). Za usługę pobiera się opłatę.
Jednostka pomiaru usługi	Metry sześciennie odpadów.
Wartość / cel usługi	Produktem jest zorganizowanie składowania odpadów. Efektem jest możliwość składowania (pozbycia się) odpadów.
Wskaźniki realizacji	
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy składowania odpadów.
	Z punktu widzenia klienta: wskaźnika nie określono – generalnie klient indywidualny nie korzysta z tej usługi.
Skuteczność	Mierzona produktem: wskaźnika nie zdefiniowano – skuteczność mierzona jest przy usłudze odbiór odpadów.
	Mierzona satysfakcją klienta: wskaźnika nie zdefiniowano – satysfakcja klienta mierzona jest przy usłudze odbiór odpadów.
Dostępność	Fizyczna: wskaźnika nie określono – generalnie klient indywidualny nie korzysta z tej usługi.
	Ekonomiczna: wskaźnika nie określono – generalnie klient indywidualny nie korzysta z tej usługi.
Pomiar wydajności	
Nazwa wskaźnika	Koszt jednostkowy składowania odpadów.
Uzasadnienie wyboru wskaźnika	Zaproponowany wskaźnik pokazuje kompletny koszt składowania odpadów.
Warunki pomiaru	Istotnym warunkiem, który może wpłynąć na wyniki pomiaru jest istnienie i lokalizacja składowiska odpadów oraz inne możliwości ich utylizacji (wtórna przeróbka, spalanie).
Szczegółowe informacje do obliczeń	Pomiar można wykonać w oparciu o dane z przedsiębiorstw zajmujących się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. Wskaźnik można wyliczyć dzieląc pełny koszt funkcjonowania składowiska (łącznie z inwestycjami) przez metry sześciennie odbieranych odpadów.
	$K_{jedn,sklad} = \frac{K_{calk,sklad}}{V_{odp,sklad}}, [zł/m^3]$ <p>$K_{jedn,sklad}$ - koszt przypadający na 1m³ składowanych odpadów w ciągu roku $K_{calk,sklad}$ [zł] - roczne koszty składowania odpadów $V_{odp,sklad}$ [m³] - ilość odpadów składowana w ciągu roku</p> <p>w przypadku funkcjonowania kilku składowisk koszt jednostkowy jest średnią ważoną obliczoną dla wszystkich</p>
Interpretacja wyników	Im niższe wartości wskaźnika tym lepiej. Gdy koszty będą niższe od ceny usługa będzie się w pełni finansować.
Powiązania z innymi wskaźnikami	Ważnym elementem jest jednoczesny pomiar kosztu i jakości realizacji usługi. W tym przypadku wspólny pomiar z usługą odbiór odpadów. Wraz z innymi usługami dotyczącymi zagadnień gospodarki odpadami pozwala na systemową ocenę problemu. Wraz z gospodarką wodno-ściekową także na ocenę zagadnienia ochrony środowiska – bezpieczeństwa ekologicznego i sanitarnego mieszkańców.

Wnioskowanie – wydajność, skuteczność, dostępność			
Wskaźniki			
Wydajność	Z punktu widzenia administracji: koszt jednostkowy składowania odpadów.		$K_{jedn,sklad}$ [zł/m ³]
	Z punktu widzenia klienta:		--
Skuteczność	Mierzona produktem:		--
	Mierzona satysfakcją klienta:		--
Dostępność	Fizyczna:		--
	Ekonomiczna:		--
Pomiar			
Wskaźniki	Wartość	Pożądana wartość	Ocena
$K_{jedn,sklad}$ [zł/m ³]		↘ brak min.	
Ocena ostateczna			

Powyższa tabela służy ocenie realizacji usługi. W przypadku omawianego wskaźnika konieczne jest porównanie w czasie – czy sytuacja poprawia się, czy też nie. Podanie skali ocen także wymaga porównania w czasie.

W celu porównania pomiędzy różnymi gminami konieczne jest wskazanie uśrednionych wartości poświadczonych oraz przeanalizowanie warunków pomiaru, w celu określenia poprawności wnioskowania.

Proponuje się następującą skalę ocen:

Wskaźniki	Pożądana wartość	Skala ocen				
		-2 (b. źle)	-1 (źle)	0 (poprawnie)	1 (dobrze)	2 (b. dobrze)
$K_{jedn,sklad}$ [zł/m ³]	↘ brak min.			Koszt obecny		

Ocena ostateczna: wartość minimalna (bardzo źle) wynosić może „-2”, neutralna (poprawnie) „0”, a maksymalna „+2”.

4. CHARAKTERYSTYKA USŁUG PUBLICZNYCH

Punktem wyjścia do pomiaru jakości realizacji usług publicznych jest poprawne ich zdefiniowanie.

Podstawowym szczeblem administracji publicznej zajmującym się dostarczaniem usług publicznych jest samorząd gminny, którego zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, kultury fizycznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, cmentarzy gminnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, zieleni gminnej i zadrzewień, gospodarki terenami, ochrony środowiska, porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

Podobny, aczkolwiek nieco mniejszy i z zastrzeżeniem, że dotyczy zadań o charakterze ponadgminnym, zakres działań ma samorząd powiatowy, do którego zadań należą w szczególności sprawy edukacji publicznej, pomocy społecznej, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, transportu i dróg publicznych, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, administracji architektoniczno-budowlanej, geodezji, kartografii i katastru oraz zadań z zakresu powiatowych służb, inspekcji i straży.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze regionalnym, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju nauki i działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, wspierania rozwoju kultury oraz ochrony i racjonalnego wykorzystywania dziedzictwa kulturowego, pomocy społecznej, kultury fizycznej i turystyki, utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej, w tym dróg publicznych i transportu, urządzeń gospodarki wodnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i bezpieczeństwa publicznego.

Konsekwencją działania administracji publicznej jest powstanie, obok usług publicznych związanych z realizacją zadań dla i na rzecz lokalnych społeczności (na przykład dostarczanie wody), także szeregu usług administracyjnych związanych z prawną regulacją funkcjonowania społeczeństwa (na przykład decyzje administracyjne związane z budownictwem, czy koncesjonowanie działalności gospodarczej).

4.1. Grupy i kategorie usług

Przyjęta w ramach PRI klasyfikacja ma charakter przedmiotowy – usługi zakwalifikowano do trzech grup i kilkunastu kategorii. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie zadań realizowanych przez różne jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa) w tych samych grupach usług wyróżniono różne ich kategorie.

Do usług publicznych realizowanych w gminach zaliczamy:

- usługi administracyjne:

- ✓ wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów na życzenie klienta, dokumentów nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, czy koncesjami, np.: dowodów osobistych, praw jazdy itp.,
- ✓ wprowadzanie do rejestru (bazy danych) wszelkich danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta, często obligatoryjnie, np.: rejestrację urodzeń, ślubów, samochodów itp.,
- ✓ wydawanie pozwoleń i decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego np.: dotyczących ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i budownictwa itp., z wyjątkiem czynności, których dotyczy punkt poniżej,
- ✓ wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie działalności (rozumianych jako prowadzenie działalności gospodarczej) kontrolowanych (reglamentowanych) przez państwo, gdzie państwo oznacza wszystkie kategorie administracji publicznej, a więc rządową i samorządową,
- usługi publiczne o charakterze społecznym:
 - ✓ ochronę zdrowia (profilaktyka zdrowotna, leczenie otwarte),
 - ✓ oświatę i wychowanie oraz edukację (przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja),
 - ✓ kulturę,
 - ✓ kulturę fizyczną i rekreację,
 - ✓ pomoc i opiekę społeczną,
 - ✓ mieszkalnictwo,
 - ✓ bezpieczeństwo publiczne;
- usługi publiczne o charakterze technicznym:
 - ✓ transport – usługi i infrastrukturę,
 - ✓ gospodarkę wodną – zaopatrzenie w wodę i kanalizację,
 - ✓ gospodarkę odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości,
 - ✓ cmentarnictwo,
 - ✓ zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo),
 - ✓ zieleń publiczną.

Do usług publicznych realizowanych w powiatach zaliczamy:

- usługi administracyjne:
 - ✓ wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów na życzenie klienta, dokumentów nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, czy koncesjami, np.: praw jazdy itp.,
 - ✓ wprowadzanie do rejestru (bazy danych) wszelkich danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta, często obligatoryjnie, np.: rejestrację samochodów itp.,
 - ✓ wydawanie pozwoleń i decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego np.: dotyczących ochrony środowiska, budownictwa itp., z wyjątkiem czynności, których dotyczy punkt poniżej,
 - ✓ wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie działalności (rozumianych jako prowadzenie działalności gospodarczej) kontrolowanych (reglamentowanych) przez państwo, gdzie państwo oznacza wszystkie kategorie administracji publicznej, a więc rządową i samorządową,
- usługi publiczne o charakterze społecznym:
 - ✓ ochronę zdrowia (leczenie zamknięte),
 - ✓ oświatę i wychowanie oraz edukację (szkoły średnie),
 - ✓ kulturę,
 - ✓ kulturę fizyczną i rekreację,
 - ✓ pomoc i opiekę społeczną,
 - ✓ bezpieczeństwo publiczne;
- usługi publiczne o charakterze technicznym:
 - ✓ transport – usługi i infrastrukturę.

Do usług publicznych realizowanych w województwach samorządowych zaliczamy:

- usługi administracyjne:

- ✓ wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów na życzenie klienta, dokumentów nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, czy koncesjami,
- ✓ wprowadzanie do rejestru (bazy danych) wszelkich danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta, często obligatoryjnie,
- ✓ wydawanie pozwoleń i decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego np.: dotyczących gospodarki nieruchomościami itp., z wyjątkiem czynności, których dotyczy punkt poniżej,
- ✓ wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie działalności (rozumianych jako prowadzenie działalności gospodarczej) kontrolowanych (reglamentowanych) przez państwo, gdzie państwo oznacza wszystkie kategorie administracji publicznej, a więc rządową i samorządową,
- usługi publiczne o charakterze społecznym:
 - ✓ ochronę zdrowia,
 - ✓ oświatę i wychowanie oraz edukację,
 - ✓ kulturę,
 - ✓ kulturę fizyczną i rekreację,
 - ✓ pomoc i opiekę społeczną,
 - ✓ bezpieczeństwo publiczne;
- usługi publiczne o charakterze technicznym:
 - ✓ transport – usługi i infrastrukturę,
 - ✓ gospodarkę wodną.

4.2. *Krótką charakterystyka usług*

W celu ujednoczenia pojęć wprowadzono kilka definicji:

Grupa usług publicznych – element klasyfikacji usług publicznych. Wyróżnia się trzy grupy usług publicznych: administracyjne, społeczne i techniczne. Grupy usług publicznych dzielą się na kategorie, które z kolei składają się z pojedynczych usług.

Jednostki organizacyjne i jednostki zależne danej jednostki samorządu terytorialnego (zbieżność nazwy jest nieunikniona)– jednostki, których jednostka samorządu terytorialnego (JST) jest właścicielem lub posiada rzeczywiste uprawnienia decyzyjne w ich strukturach (jako właściciel, współwłaściciel posiadający większą część własności, poprzez reprezentację we władzach jednostek – zarządach, radach nadzorczych, itp.).

Jednostki realizujące usługi – organizacje/podmioty realizujące usługi, działające w różnych formach prawno-organizacyjnych w szerokim znaczeniu tego pojęcia:

- urząd,
- jednostki budżetowe (w tym szkoły),
- szkoły niepubliczne,
- zakłady budżetowe,
- gospodarstwa pomocnicze,
- instytucje kultury,
- publiczne zakład opieki zdrowotnej,
- niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej,
- komunalne (publiczne) spółki prawa handlowego,
- prywatne spółki prawa handlowego,
- inne prywatne podmioty.

Katalog usług publicznych – spis usług publicznych, które jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są dostarczać mieszkańcom. Katalog powinien zawierać nazwę usługi wraz ze wskazaniem, do jakiej grupy i kategorii dana usługa należy, podstawę prawną

jej realizacji, krótki opis (na czym usługa polega) i określenie, co jest jej istotną cechą (co powinien uzyskać klient).

Kategoria usług publicznych – element klasyfikacji usług publicznych. Kategoria usług publicznych jest zbiorem pojedynczych usług, z tej samej dziedziny. Na przykład, kategoria usług mieszkalnictwo, to wszelkie usługi związane z realizacją zadań z zakresu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych. Kategorią usług jest również zbiór usług o jednakowych cechach. Na przykład, wydawanie dokumentów na życzenie klienta to zbiór usług, na który składają się między innymi: wydawanie dowodów osobistych, wydawanie odpisów ze świadectw urodzenia, wydawanie wypisów i wyrysów z planów miejscowych, itp.

Kształtowanie rynku usług przez samorząd – wpływanie samorządu terytorialnego na rynek usług poprzez skoordynowane działania w zakresie reorganizacji jednostek organizacyjnych samorządu i jednostek zależnych od niego, ich komercjalizację i prywatyzację oraz wykorzystanie mechanizmu zamówień publicznych w celu utrzymania równowagi pomiędzy popytem (także w odniesieniu do jakości usług) i podażą usług, a tym samym racjonalizacji ich świadczenia.

Mechanizmy doskonalenia świadczenia usług obejmują:

- rozpoznawanie możliwości doskonalenia (poprawy jakości) świadczenia usług dostarczanych przez jednostki organizacyjne samorządu i jednostki zależne,
- analizowanie rynku usług pod kątem możliwości zlecenia świadczenia usług publicznym jednostkom zewnętrznym,
- analizowanie możliwości komercjalizacji i prywatyzacji jednostek organizacyjnych i jednostek zależnych,
- kształtowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego rynku usług.

Mierniki (wskaźniki) świadczenia usług publicznych – określone cechy i parametry świadczenia usług, które można zmierzyć (podać wartość liczbową, np. koszt w złotych) lub opisać na różne sposoby (generalnie poprzez opis cechy, np. jezdnia „asfaltowa” albo umieszczenie na skali wartościującej, np. dużo-mało, dobry-poprawny-zły, jezdnia równa-jezdni nierówna).

Proces/procedura realizacji usługi – podział na etapy związane z realizacją usługi, etapy powinny składać się z jednorodnych czynności realizowanych w jednej jednostce realizującej.

Rynek usług:

- strona podaźowa – funkcjonujące na terenie jednostki samorządu terytorialnego lub w jej sąsiedztwie jednostki zewnętrzne (niezależne od niej), które mogą realizować usługi publiczne. Istotne jest, aby jednostki te mogły zarządzać realizacją usług lub je bezpośrednio świadczyć; samorząd analizuje stronę podaźową rynku pod kątem możliwości zlecenia świadczenia usług publicznym,
- strona popytowa – rzeczywiste potrzeby oraz aspiracje mieszkańców i innych podmiotów na terenie jednostki samorządu terytorialnego; potrzeby analizuje się pod kątem wieloletniej prognozy wielkości rynku, ma to na celu zainteresowanie jednostek zewnętrznych świadczeniem danych usług.

Schemat organizacji dostarczania usług publicznych – opis procedury realizacji usługi publicznej, który powstał na bazie schematów organizacyjnych i powiązań instytucji, które uczestniczą w dostarczaniu usługi. Schemat powinien zawierać: opis każdego etapu świadczenia usługi, opis roli poszczególnych organizacji w procesie świadczenia usługi, opisy przepływu informacji i pieniądza, wskazania uprawnień decyzyjnych i kontrolnych.

Standardy świadczenia usług publicznych – wzorce, określone dla wybranych mierników (wskaźników) realizacji usług, oczekiwane nieprzekraczalne wartości lub cechy. Dla mierników, które można zmierzyć oznacza to podanie wartości, która jest nieprzekraczalna (może być wartością maksymalną lub minimalną) lub pożądana (np. wartość średnia), dla mierników opisowych – poprzez podanie wzorca wprost (np. określenie, że usługa powinna być zrealizowana niezwłocznie, klient powinien być obsłużony w sposób kulturalny – grzecznie, sprawnie).

Stosowanie standardów – porównywanie parametrów świadczonych usług z obowiązującymi dla nich standardami. Celem stosowania standardów jest sprawdzenie czy parametry usług odpowiadają ustanowionym dla nich standardom. Przykładowo, dla ustanowionego standardu w postaci maksymalnej liczby uczniów w klasie szkoły podstawowej, jego stosowanie oznacza dokonanie porównania rzeczywistej liczby uczniów w klasach szkoły podstawowej względem przyjętego standardu. Jeżeli liczba uczniów w klasach nie przekracza 25, oznacza to, że standard jest przestrzegany. Jeżeli liczba uczniów jest w jakiegokolwiek klasie wyższa niż 25, oznacza to, że obowiązujący standard nie jest przestrzegany.

Usługa publiczna – element klasyfikacji usług publicznych. Usługą publiczną jest pojedyncza usługa związana z dostarczeniem określonego dobra, np. wydawanie dowodów osobistych, utrzymanie nawierzchni dróg (bieżące remonty), odśnieżanie dróg, dostarczanie wody wodociągami, dostarczanie wody beczkowozami, itp.

Przy wyborze sposobu realizacji każdego zadania z zakresu usług publicznych administracja winna kierować się następującymi zasadami:

- należy skracać drogi podejmowania decyzji i uzyskiwać możliwą niezależność decyzji na danym poziomie zarządzania,
- należy uzyskiwać możliwą niezależność finansową na danym poziomie zarządzania, co sprzyja racjonalnemu wydatkowaniu środków oraz skracać drogę przepływu pieniądza.

Różnorodność możliwych do zastosowania rozwiązań jest duża i wynika z czterech podstawowych zagadnień:

- polityki społecznej kraju – nastawienia na określony poziom opiekuńczości państwa,
- zamożności państwa,
- zamożności obywateli,
- uwarunkowań zewnętrznych – polityki europejskiej itp.

Wybór sposobu realizacji usługi obejmuje:

- formy prawne realizacji usług,
- struktury organizacyjne,
- zależności funkcjonalne: informacyjne, operacyjne, doradcze,
- zależności hierarchiczne: rozkazodawcze, regulacyjne (w tym procedury),
- zasady finansowania, przepływy pieniężne,
- zakres rzeczywisty i normatywny (obowiązkowy) realizacji usługi.

4.2.1. Usługi administracyjne

Usługi administracyjne stanowią bogaty zestaw zadań realizowanych przez administrację publiczną, związanych z dokonywaniem czynności administracyjnych. Usługi te mogą występować samodzielnie (na przykład pozwolenie na budowę dla zewnętrznego klienta urzędu), jak też mogą być elementem realizacji innej kategorii usług (na przykład pozwolenie na budowę wydawane zarządcy drogi publicznej jest elementem usługi związanej z utrzymaniem sieci drogowej, podobnie pozwolenie na zajęcie pasa drogowego itp.).

Wydawanie wszelkiego rodzaju dokumentów na życzenie klienta, dokumentów nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, czy koncesjami.

Usługi tego typu realizowane są przez wszystkie urzędy i jednostki zależne JST. Po pierwsze dotyczy to dokumentów, które potrzebne są klientom urzędów w celu załatwienia innych spraw (poświadczenia, zaświadczenia, dowody). Po drugie usługa ta związana jest z prawem do wglądu w dokumentację urzędową każdego, kogo dana sprawa dotyczy, a także z przepisami o dostępie do informacji publicznej. Jednostki administracyjne są z założenia przygotowane do świadczenia tego typu usług. Niektóre z nich wymagają współpracy z innymi JST oraz organizacjami zewnętrznymi (na przykład przygotowanie dowodów osobistych).

Wprowadzanie danych do rejestrów (bazy danych) wszelkich danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta.

Bardzo często klienci zobligowani są do dostarczenia tego typu informacji (na przykład do rejestracji urodzeń, ślubów, samochodów itp.), następnie korzystają z tych baz uzyskując odpowiednie zaświadczenia – system rejestrów potrzebny jest także w przypadku konieczności udokumentowania faktów w postępowaniach administracyjnych, czy sądowych. Podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii usług jednostki administracyjne są z założenia przygotowane do ich świadczenia.

Wydawanie pozwoleń i decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego.

Są to typowe usługi związane z regulacją życia społeczno-gospodarczego w celu ochrony interesu społeczności w stosunku do interesu jednostek. Pomimo jednolitej regulacji postępowania administracyjnego w Kodeksie istnieje duże zróżnicowanie wydawanych decyzji – nie można ich porównywać bez podziału na dodatkowe kategorie decyzji. Podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii usług jednostki administracyjne są z założenia przygotowane do ich świadczenia.

Wydawanie pozwoleń i koncesji odnośnie działalności (rozumianych jako prowadzenie działalności gospodarczej) kontrolowanych (reglamentowanych) przez państwo.

Państwo oznacza wszystkie kategorie administracji publicznej, a więc rządową i samorządową. Najwięcej koncesji i pozwoleń wydają organy administracji rządowej, ale samorządy także realizują tego typu zadania. Podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii usług jednostki administracyjne są z założenia przygotowane do ich świadczenia.

4.2.2. Usługi publiczne o charakterze społecznym

Jest to grupa usług związanych z tak zwanymi miękkimi dziedzinami życia. Zaliczono do niej także mieszkalnictwo, gdyż jako element działalności budowlanej nie jest ono domeną administracji publicznej – działalność administracji ma charakter działań osłonowych (dodatki mieszkaniowe, tanie mieszkania komunalne, mieszkania zastępcze, rotacyjne).

Ochrona zdrowia.

Tę dziedzinę usług publicznych można scharakteryzować w następujący sposób:

- istotnym elementem jest dyspozycyjność (gotowość do świadczenia usług) realizującego usługę,
- koszty generowane z tytułu dyspozycyjności wzrastają wraz z poziomem specjalizacji, koniecznością stosowania drogiej aparatury i leków, czyli w kierunku od lecznictwa otwartego do zamkniętego i od podstawowych usług w kierunku usług rzadziej wykonywanych,

- możliwe jest obniżanie kosztów za dyspozycyjność poprzez realizację zadań dodatkowych np. z dziedziny badań medycznych,
- przepisy prawa kompleksowo regulują zasady świadczenia usług, standardy i kwalifikacje personelu,
- przepisy prawa regulują zasady finansowania usług medycznych oferowanych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Nie istnieje rzeczywista relacja pomiędzy kosztem usługi, w tym kosztem za gotowość, a jakością wykonywanych usług, gdyż nie ma relacji pomiędzy klientem, który wprost za tę usługę nie płaci, a usługodawcą.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane dla obszaru usług publicznych cele, obecnie istnieją kłopoty nawet z zapewnieniem dostępności do usług (limity liczby pacjentów i/lub zabiegów), a w gminach wiejskich płatne usługi medyczne nie funkcjonują ze względu na barierę finansową. Równocześnie koszty leków i bezrobocie powodują unikanie racjonalnej „profilaktyki zdrowotnej” przez mieszkańców. Instrumenty zarządzania realizacją usług z zakresu ochrony zdrowia (standardy, polityka społeczna, kształtowanie rynku usługodawców) są poza zasięgiem administracji lokalnej, chyba że zdecyduje się ona dopłacać do tych usług z własnego budżetu.

Oświata i wychowanie oraz edukacja.

Tę dziedzinę usług publicznych można scharakteryzować w następujący sposób:

- szkolnictwo podstawowe i w zasadzie średnie powinno obejmować 100% populacji (mieć warunki do tego, nie jest to gotowość do realizacji usługi, ale jej zakres wynikający z danych ludnościowych),
- szkolnictwo wyższe charakteryzuje dyspozycyjność analogiczna jak w przypadku ochrony zdrowia,
- szkolnictwo zawodowe i kształcenie winna cechować pełna elastyczność dostosowana do potrzeb rynku pracy – jest to zagadnienie nieco szersze niż problem oświaty,
- szkolnictwo podstawowe i średnie winno być finansowane w zasadzie z budżetu poprzez tzw. część oświatową subwencji,
- szkolnictwo wyższe, zawodowe i artystyczne generuje koszty za dyspozycyjność, finansowane jest nie tylko z budżetu, ale także ze specjalnych programów, na przykład grantowych itp.,
- możliwe jest obniżanie kosztów za dyspozycyjność poprzez realizację zadań dodatkowych np. z dziedziny badań naukowych, wdrożeń itp.

Nie ma mechanizmów kontroli klienta nad jakością realizacji usługi, istnieje dualizm nadzoru publicznego – kuratorów w odniesieniu do programu nauczania i organizatorów (gmin, powiatów, samorządów wojewódzkich) w odniesieniu do spraw majątkowych i personalnych. Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, dostęp do usług oświatowych czy edukacyjnych jest dobry. Natomiast w odniesieniu do kształtowania standardów realizacji tej usługi, kreowanie polityki społecznej, czy kształtowanie rynku usługodawców, możliwości administracji lokalnej czy regionalnej są w zasadzie znikome – mogą dotyczyć głównie warunków materialnych realizacji usług, pod warunkiem dysponowania określonymi środkami.

Kultura.

Tę dziedzinę usług publicznych można scharakteryzować w następujący sposób:

- rola administracji publicznej to w zasadzie sprzyjanie rozwojowi usług kulturalnych,
- administracja publiczna posiada placówki pozostawione po poprzednim systemie państwowym, które winna utrzymywać,
- placówki kulturalne związane z dziedzictwem narodowym mają odrębny status,
- prowadzenie bibliotek jest obowiązkowe na szczeblu gminnym i powiatowym,
- klient w zasadzie płaci za usługę, administracja pełni rolę mecenatu.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, administracja dość swobodnie może kształtować standardy realizacji tej usługi, czy wypracowywać politykę społeczną – jest to kwestia posiadania odpowiednich środków (lub znajdowania sponsorów).

Kultura fizyczna, rekreacja.

Tę dziedzinę usług publicznych można scharakteryzować w następujący sposób:

- rola administracji publicznej to w zasadzie sprzyjanie rozwojowi tego typu usług (z wyjątkiem tej części, która związana jest z systemem edukacji),
- administracja publiczna posiada placówki pozostawione po poprzednim systemie państwowym, które winna utrzymywać,
- klient w zasadzie płaci za usługę, administracja pełni rolę mecenatu.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, administracja dość swobodnie może kształtować standardy realizacji tej usługi, czy wypracowywać politykę społeczną – jest to kwestia posiadania odpowiednich środków (lub znajdowania sponsorów).

Pomoc i opieka społeczna.

Pomoc i opieka społeczna to w zasadzie trzy zupełnie różne zadania:

- monitoring potrzeb,
- sprawowanie opieki,
- zapobieganie narastaniu potrzeb (wspólne ze służbami biur pracy),

gdzie klient pobiera świadczenie, organizator ponosi koszty usługi (w zasadzie ponoszone są przez budżet państwa – dotacje celowe).

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, standardy świadczenia usługi określają przepisy prawa, przepisy te są także odzwierciedleniem polityki społecznej. Największymi polami do swobodnego działania są: umiejętne kształtowanie polityki kształcenia bezrobotnych (zapobieganie narastaniu potrzeb) oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi i wyznaniowymi (jest to specyficzny odpowiednik kształtowania rynku usług).

Mieszkalnictwo.

Tę dziedzinę usług publicznych można scharakteryzować w następujący sposób:

- rola administracji publicznej to zabezpieczenie „dachu nad głową” – tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- administracja publiczna może dysponować zasobem mieszkaniowym,
- klient płaci za usługę, administracja może dopłacać do budowy mieszkań (Krajowy Fundusz Mieszkaniowy), osobom o niskich dochodach refunduje koszty utrzymania,
- na administracji spoczywa również obowiązek zabezpieczenia mieszkań zastępczych w sytuacjach wyjątkowych (katastrofy budowlane itp.),
- administracja lokalna przejęła znaczną część zasobów mieszkaniowych po dawnych przedsiębiorstwach państwowych (także po gospodarstwach rolnych),
- administracja lokalna zarządza zasobem o nieuregulowanym statusie prawnym (brak właściciela).

Istnieją dwa główne problemy w tej dziedzinie: brak mieszkań i ich niski standard. Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, administracja może kształtować standardy realizacji tej usługi, czy wypracowywać politykę społeczną – jest to kwestia posiadania odpowiednich środków.

Bezpieczeństwo publiczne.

To zadanie realizują głównie służby (nie są to więc „klasyczne” usługi publiczne), ale także dotyczy ono gospodarki wodnej, transportu, to jest usług publicznych o charakterze technicznym opisanych poniżej. Koszty za usługę ponosi jej organizator. Jest to dziedzina, w której największy koszt, to koszt za gotowość.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, standardy świadczenia tej usługi kształtują przepisy prawa, one też odzwierciedlają politykę społeczną. Trudno natomiast mówić o rynku usług w tej dziedzinie.

4.2.3. Usługi publiczne o charakterze technicznym

Jest to grupa usług związana wprost z realizacją odpowiedniej infrastruktury technicznej, w dużej mierze sieciowej (drogi, wodociągi, kanalizacja, sieci energetyczne).

Transport – usługi i infrastruktura

Tę dziedzinę usług publicznych można opisać następująco:

- infrastruktura (drogowe i kolejowa) generuje duże koszty za gotowość, w tym utrzymanie,
- koszty infrastruktury drogowej ponosi organizator usługi (z wyjątkiem autostrad płatnych, parkowania itp.), za infrastrukturę kolejową płaci przewoźnik oraz organizator usługi (ze względu na regulację cen za usługę przewozową, za którą płaci klient, organizator winien dopłacić do utrzymania infrastruktury, gdy kosztów tych nie pokrywają opłaty za przejazd/przewóz),
- usługi transportowe (przewoźnicy) w założeniu winny się samofinansować,
- administracja publiczna jest właścicielem infrastruktury i organizatorem usług transportowych w zakresie przewozu osób, także refunduje koszty operacyjne przewoźników związane ze stosowaniem ulg w opłatach za przejazdy i regulacją cen,
- istotnym elementem są umowy lub związki międzygminne oraz pomiędzy różnymi jednostkami administracji publicznej.

Sytuacja w infrastrukturze jest niedobra, główną przyczyną jest brak środków w odniesieniu do narastających potrzeb i nietrafna dystrybucja pieniądza (polityka) ze strony administracji publicznej. Występuje także niegospodarność związana z publiczną własnością oraz realizacją usług budowlanych i czynności utrzymaniowych.

Dla klientów korzystających z przewozów sytuacja jest zróżnicowana, ceny są różne i dla jednych wysokie, dla innych nie. Prywatni przewoźnicy wypełniają luki w usłudze (docierają do nowych klientów), gdy tylko jest to opłacalne.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, w zakresie infrastruktury kształtowane standardów regulują przepisy. Ze względu na publiczną własność infrastruktury trudno mówić o rynku oferującym infrastrukturę jako produkt – istnieje natomiast stosunkowo dobrze rozwinięty rynek usług budowlanych. W zakresie przewozów istnieje dość duża swoboda kształtowania polityki społecznej, standardów usługi i kreowania rynku usługodawców. Bariery są głównie pieniądze.

Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja.

Tę dziedzinę usług publicznych można opisać następująco:

- wysokie koszty utrzymania w dużej mierze wynikają z kosztów utrzymania środowiska (ochrona zasobów i oczyszczalnie),
- dyspozycyjność infrastruktury występuje w ograniczonym zakresie (np. związana z odprowadzaniem wód opadowych, w gminach wiejskich kanalizacja deszczowa jest realizowana w niewielkim zakresie lub nie ma jej w ogóle),
- dostarczanie wody i odbiór ścieków winny się samofinansować,
- istotnym elementem są umowy lub związki międzygminne oraz pomiędzy różnymi jednostkami administracji publicznej,
- wodociągi mogą być na terenach wiejskich rozproszone (kilka oddzielnych systemów) lub zastąpione przez własny pobór np. ze studni,
- kanalizacja może być w obszarach wiejskich zastąpiona przez systemy indywidualnych zbiorników na ścieki wraz z systemem odbioru i przewozu ścieków.

Podstawowym mankamentem jest nienadążanie usługi kanalizacyjnej za usługą wodociągową.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, możliwość kształtowania przez administrację lokalną standardów realizacji usługi i polityki społecznej jest bardzo duża (ograniczona jedynie przepisami sanitarnymi i z dziedziny ochrony środowiska). Nieco inaczej wygląda sprawa kształtowania rynku usługodawców. Warto jednak zauważyć, że monopol naturalny, z którym

mamy do czynienia na obszarach miejskich, nie występuje tak ostro na terenach wiejskich – ze względu na rozproszenie klientów.

Gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku.

Tę dziedzinę usług publicznych można opisać następująco:

- wysokie koszty utrzymania w dużej mierze wynikają z kosztów zachowania zasobów naturalnych środowiska (dotyczy to składowania i utylizacji odpadów),
- gospodarka odpadami winna się samofinansować z opłat za usługę, w dziedzinie produkcji przemysłowej i opakowań poprzez rozwiązania gospodarcze wprowadzające opłaty za odpady do kosztów produkcji,
- oczyszczanie w formie zadania publicznego na terenach wiejskich w zasadzie nie występuje, w zakresie transportowym (drogi) realizowane jest w ramach utrzymania dróg,
- istotnym elementem są umowy lub związki międzygminne oraz pomiędzy różnymi jednostkami administracji publicznej.

Niebezpieczeństwem są: brak środków przy wysokich kosztach, zachowania patologiczne wywoływane nie tylko wysoką ceną usług, ale i przyzwyczajeniami oraz brak koordynacji przestrzennej związanej z lokalizacją składowisk i przedsiębiorstw utylizacji.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, kształtowanie standardów realizacji usługi, polityki społecznej w tym zakresie, czy rynku usługodawców ze strony władz lokalnych i regionalnych jest w pełni możliwe.

Cmentarnictwo.

Generalnie usługa realizowana jest za opłatę, ale z uwarunkowaniami kulturowymi, organizacja cmentarzy może wywoływać wysokie koszty za gotowość, w gminach wiejskich usługę tę wykonują (organizują) przeważnie związki wyznaniowe (kościół).

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, możliwości działania administracji lokalnej w kształtowaniu standardów i polityki społecznej są duże. Praktycznie nie istnieje rynek usługodawców oferujących miejsca pochówku. Sytuacja ta zmienia się wraz z akceptacją społeczną kremacji, ale zjawisko to nie występuje na terenach wiejskich. Natomiast istnieją lokalne rynki usług związanych z cmentarnictwem (np. produkcja nagrobków).

Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo).

Tę dziedzinę usług publicznych można opisać następująco:

- produkcja energii jest bardzo zróżnicowana – duże elektrownie i ciepłownie to mieszanka kapitału prywatnego, skarbu państwa, samorządów, małe to także drobni, prywatni właściciele,
- sieci: elektroenergetyczne – to głównie państwowe zakłady, gazowe podobnie, ciepłownicze to przedsiębiorstwa gminne (na terenach wiejskich występują rzadko),
- za usługę płaci klient dostawcy energii (zarządcy sieci), którzy płacą producentom, ze względu na regulację cen część kosztów (np. inwestycji) ponosi organizator,
- infrastruktura generuje duże koszty za gotowość,
- dostarczanie usługi winno się samofinansować.

Problemem jest niedoinwestowanie i próba przerzucania obciążeń z tego tytułu wprost na klienta (sam buduje infrastrukturę). Ze względu na monopol, częściowo producentów, głównie dystrybutorów, energetyka wymaga regulacji prawnych i jest regulowana przez administrację. Występują braki i opóźnienia w tworzeniu programów zaopatrzenia w energię, co skutkuje wadliwym programowaniem rozwoju sieci.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, administracja lokalna nie tylko może, ale ma wręcz obowiązek określania standardów realizacji usługi i kreowania polityki społecznej. Natomiast nie ma większych możliwości kreowania rynku usług – mają one charakter monopolu, pomimo tego, że poszczególni dostawcy energii (nośników energii mogą konkurować między sobą).

Zieleń publiczna.

Obszary zieleni urządzonej (które nie są lasami) na terenach wiejskich rzadko występują. Koszty utrzymania ponosi właściciel a za użytkowanie nie pobiera się opłat.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane cele, administracja lokalna ma pełną swobodę kształtowania standardów i polityki realizacji takiej usługi. Nie ma natomiast możliwości stworzenia rynku usługodawców oferujących jako produkt zieleń publiczną.

4.3. Problem zdefiniowania usług

Usługą publiczną jest każda pojedyncza usługa związana z dostarczeniem określonego dobra, np. wydawanie dowodów osobistych, utrzymanie nawierzchni dróg (bieżące remonty), odśnieżanie dróg, dostarczanie wody wodociągami, dostarczanie wody beczkowozami, itp. Problem zdefiniowania usługi zawiera dwa podstawowe zagadnienia: sposobu definiowania usług złożonych i opisu usługi z punktu widzenia klienta.

Pierwsze zagadnienie związane jest z podjęciem decyzji – czy usługą jest, przykładowo usługa transportowa (umożliwienie przemieszczeń osób i towarów), czy też wchodzące w jej skład usługi cząstkowe, takie jak: utrzymanie sieci drogowej, utrzymanie sieci kolejowej, organizacja i koordynacja przewozów osób transportem zbiorowym itp. A może dzieląc usługę jeszcze bardziej szczegółowo – usługami są: utrzymanie nawierzchni dróg, utrzymanie czystości dróg, utrzymanie zimowe, koordynacja rozkładów jazdy przewoźników osób w transporcie zbiorowym, zarządzanie przedsiębiorstwem komunikacji zbiorowej itp. Można przyjąć jako zasadę, że usługę definiujemy określając, kto jest jej indywidualnym odbiorcą i pamiętając, że to dla niego administracja świadczy tę usługę (na przykład dla klienta systemu transportowego ważne jest ażeby mógł szybko, na czas, tanio, wygodnie i bezpiecznie dotrzeć z domu do pracy) . Istotne przy tym jest zwrócenie uwagi na fakt, że takie podejście pomija problem wyboru sposobu realizacji usługi, który to wybór jest odzwierciedleniem polityki społeczno-gospodarczej rządu i samorządu (kontynuując przykład, jeżeli został wybrany jako sposób realizacji przemieszczeń osób system oparty na przejazdach samochodami osobowymi po drogach publicznych, to dla klienta ważna jest jakość dróg decydująca o szybkości, wygodzie i bezpieczeństwie podróży i jakość sieci dróg decydująca o możliwości dotarcia na czas i w określone miejsce oraz generująca koszty podróży). O ile wybór sposobu realizacji usługi (polityk) interesuje klienta wprost głównie ze względu na jego własne preferencje, o tyle istotne w ocenie wydajności usługi jest spojrzenie zarówno ze strony indywidualnego klienta (ile zapłaci za przejazd drogą – podatki, opłaty, paliwo a jakość przejazdu), jak też całej społeczności (koszty utrzymania systemu, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne odniesione do jakości zaspokojenia przemieszczeń całej populacji).

Reasumując, problem zdefiniowania usługi może być różnie rozwiązany, w zależności od jednostki administracji, która ją realizuje – inaczej w administracji rządowej (podejście globalne), inaczej w administracji samorządowej regionalnej, a jeszcze inaczej w samorządzie lokalnym (podejście cząstkowe). Jest to związane z zagadnieniem opisu cech usługi istotnych dla klienta.

Zagadnienie opisu cech usługi istotnych dla klienta można rozpatrywać analizując, na jakie elementy usługi ma wpływ konkretna jednostka administracji i jaki może mieć wpływ na odbiór usługi przez klienta. Kontynuując rozważania opisane powyżej – decyzje polityczne generują określone skutki dla kolejnych decyzji związanych już bezpośrednio z jakością świadczonych usług (decyzją polityczną jest uznanie transportu drogowego za podstawowy sposób realizacji przewozów w Europie i Polsce, co oznacza, że samorządy regionalne i lokalne mają ograniczone pole decyzji – nie mogą zrezygnować z dróg). Jest to zagadnienie trudne i ważne, gdyż pewne decyzje „szczebla wyższego” mają znaczący wpływ na dobór

wskaźników jakości usług i ocenę realizacji usługi (przyjęte rozwiązania systemowe odnośnie sposobu realizacji przewozów i sposobu finansowania transportu wpływają na sposób pomiaru wydajności, skuteczności i dostępności do usługi – przewóz osób samochodami osobowymi jest bardzo wygodny, ale kosztowny, może być również nieskuteczny, bo nie spełni oczekiwań wszystkich klientów – np. wycieczki szkolne, a będąc dostępny terytorialnie, bo odpowiedni samochód dojedzie do każdego domu, może być niedostępny kosztowo, bo nie każdego na niego stać).

Administracja realizująca daną usługę, w konsekwencji analizować będzie problem jej pomiaru w określonych warunkach (stan istniejących sieci transportowych – drogi, kolej oraz sposób kształtowania kosztów przewozów – finansowanie dróg, opłaty za przejazd zdeterminują wybór wskaźników jakości usługi transportowej) i dostosuje do nich sposób zdefiniowania usługi i dobór cech decydujących o jej jakości z punktu widzenia klienta (transport drogowy istnieje – ocenie podlega jakość sieci dróg, jako zdeterminowanego sposobu realizacji usługi, samorząd lokalny tego nie zmieni – dostosuje się do obowiązujących przepisów i istniejących warunków).

4.4. Bibliografia (wybór)

1. *Analiza usług publicznych w miastach*, wyniki badań, Związek Miast Polskich, Poznań 1999
2. Ansoff H.I., *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1985
3. *Bariera modernizacji i rozwoju miast*, praca zbiorowa, UMiRM, IGPIK O/Kraków, Kraków 1998
4. Basiewicz T., Gołaszewski A., Rudziński L., *Infrastruktura transportu*, Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa 1998
5. Cholewicka-Goździk K., *Kompleksowa ocena jakości, metoda, przykłady*, PWE, Warszawa 1984
6. Chrostowska H., *Efektywność nakładów na drogi*, WKiŁ, Warszawa 1987
7. Datka St., Suchorzewski W., Tracz M., *Inżynieria ruchu*, WKiŁ, Warszawa 1997
8. Domanski R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 2002
9. Domański R., *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1982
10. Dziadek St., *Systemy transportowe ośrodków zurbanizowanych*, PWN, Warszawa 1991
11. Findeisen W., red., *Analiza systemowa - podstawy i metodologia*, PWN, Warszawa 1985
12. Flakiewicz W., *Zarządzanie przez informację*, BMK, Warszawa 1993
13. Friedberg J. Wańkowicz W., *Zarządzanie drogami w powiecie*, Doradcze Konsorcjum Powiatowe, Kraków 1998
14. Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1997
15. *Gospodarka przestrzenna gmin*, poradnik, praca zbiorowa, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, IGPIK O/Kraków, Kraków 1998
16. Griffin Ricky W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2000
17. *Jak skuteczne są wasze usługi komunalne ?, Procedury oceny ich jakości*, praca zbiorowa, Związek Miast Polskich, Poznań 1998
18. Jałowiecki B., *Spółeczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2000
19. Kaźmierczak T., Łuczyńska M., *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Biblioteka pracownika socjalnego, Katowice 1998
20. Kuczyński J., *Miejskie budowle sanitarne i podziemne*, PWN, Warszawa – Wrocław 1980
21. Marciniak S., red., *Elementy makro i mikroekonomii dla inżynierów*, PWN, Warszawa 1993
22. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999
23. Mayntz R., Holm K., Hübner P., *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, PWN, Warszawa 1985
24. Mikulski Z., *Gospodarka wodna*, PWN, Warszawa 1998

25. *Monitorowanie usług publicznych w miastach*, Związek Miast Polskich, Poznań 1999
26. Mreła K., *Struktury organizacyjne, analiza wielowymiarowa*, PWE, Warszawa 1983
27. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej, Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1994
28. Pasierb S., Hille E., Niedziela K., *Zintegrowane planowanie w gospodarce energetycznej*, FEWE, Warszawa – Katowice – Kraków 1997
29. Peters Guy B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999
30. Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, ARKADY, Warszawa 1999
31. Podoski J., *Transport w miastach*, WKiŁ, Warszawa 1985
32. *Poradnik mieszkaniowy*, praca zbiorowa, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Halcrow Fox, Warszawa 2000
33. Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998
34. Rudnicki A., *Jakość komunikacji miejskiej*, SITK, Kraków 1999
35. Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K., *Transport*, PWN, Warszawa 2000
36. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1999
37. Sudoł St., Szymczak J., red., *Testowanie opinii konsumentów*, PWE, Warszawa 1990
38. Sulejewicz A., *Analiza społecznych kosztów i korzyści*, PWN, Warszawa 1991
39. Suligowski Z., *Kanalizacja*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2000
40. Suligowski Z., *Zaopatrzenie w wodę*, Wydawnictwo ART, Olsztyn 1999
41. *Tabele kompetencyjne, Reforma administracji publicznej*, KPRM, Warszawa 1998
42. Tracz M., red., *Pomiary i badania ruchu drogowego*, WKiŁ, Warszawa 1984
43. *Usługi komunalne*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999
44. Walawski J., *Kształtowanie zamiejskiej sieci drogowej*, WKiŁ, Warszawa 1984
45. Warnecke H.J., Bullinger H.-J., Hichert R., Voegelé A., *Rachunek kosztów dla inżynierów*, WNT, Warszawa 1993
46. Winiarski B., red., *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2002
47. Włodarczyk C., Sitko S., *Zarządzanie ochroną zdrowia w powiecie*, Doradcze Konsorcjum Powiatowe, Kraków 1998
48. *Zarządzanie oświatą*, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1999
49. *Zarządzanie usługami komunalnymi*, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1998
50. Ziobrowski Z., *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*, IGPIK, Warszawa 1992