

**ANALIZA
SYSTEMU KONTRAKTOWANIA
USŁUG SPOŁECZNYCH
DLA OSÓB STARSZYCH
W GMINIE MIEJSKIEJ KRAKÓW.
SYNTEZA WYNIKÓW BADAŃ**

Marek Ćwiklicki (red.)

Adam Gałeczki

Magdalena Jelonek

Ambroży Mituś

Anna Pawlina

luty, 2013

Kraków



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Redakcja

dr hab. Marek Ćwiklicki

Autorzy:

dr hab. Marek Ćwiklicki

mgr Adam Galecki

dr Magdalena Jelonek

dr Ambroży Mituś

mgr Anna Pawlina

Konsultacja:

Danuta Czechmanowska, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych

Sylwia Drożdż, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych

Magdalena Furdzik, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych

Witold Kramarz, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie

Edyta Olawska, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie

Mateusz Płoskonka, Wydział Spraw Społecznych

Ewa Szczypczyk-Ścisło, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie

Antoni Wiatr, Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej

Jan Źądło, Wydział Spraw Społecznych

Opracowanie przygotowano w ramach projektu „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (nr umowy UDA-POKL.05.04.02-00-E05/11-00).

Wydawca:

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 10B/10, 31-511 Kraków

www.fundacja.e-gap.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	4
WSTĘP	5
1 KONTEKST ANALIZY SYSTEMU KONTRAKTOWANIA USŁUG SPOŁECZNYCH DLA OSÓB STARSZYCH	8
2 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE.....	9
2.1 Cel badania	9
2.2 Przedmiot badań	9
2.3 Podmioty badań	10
2.4 Metodyka i metody badawcze	12
2.5 Dobór i charakterystyka próbki badawczej	14
3 IDENTYFIKACJA I ANALIZA SYSTEMU KONTRAKTOWANIA USŁUG SPOŁECZNYCH DLA OSÓB STARSZYCH W GMINIE MIEJSKIEJ KRAKÓW ...	18
3.1 Wymiar prawny	18
3.2 Wymiar metodyczny.....	22
3.3 Wymiar społeczny	32
3.4 Wymiar ekonomiczny.....	45
4 IDENTYFIKACJA I ANALIZA ISTNIEJĄCEGO SPOSOBU MONITOROWANIA KONTRAKTOWANYCH USŁUG SPOŁECZNYCH DLA OSÓB STARSZYCH W GMINIE MIEJSKIEJ KRAKÓW	49
4.1 Tok postępowania.....	49
4.2 Próba oceny efektywności ekonomicznej kontraktowania usług społecznych	51
4.3 Jakość kontraktowanych usług i jej monitorowanie.....	56
5 WNIOSKI I REKOMENDACJE	74
LITERATURA	78
SPIS TABEL.....	82
SPIS RYSUNKÓW	83
SPIS WYKRESÓW.....	84

Wykaz skrótów

BDL	Bank Danych Lokalnych
GMK	Gmina Miejska Kraków
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
MDDPS	Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej
NGO	organizacje pozarządowe
OW	Ośrodek Wsparcia
OWOS	Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych
RPWNGO	Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.
u.dz.p.p	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536)
u.f.p.	Ustawa o finansach publicznych
u.p.z.p	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759)
WPWNGO	Wieloletni Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.
WSS	Wydział Spraw Społecznych

WSTĘP

Niniejszy raport pt. „Analiza systemu kontraktowanych usług społecznych dla osób starszych w Gminie Miejskiej Kraków” jest jednym z produktów zadania nr 1 „Diagnoza i analiza problemu” w projekcie „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych”. Podstawową funkcją dokumentu jest sformułowanie rekomendacji zmian w istniejącym sposobie outsourcingu usług społecznych i jego monitorowania, które będą podstawą do realizacji kolejnego zadania, jakim jest opracowanie wstępnej wersji narzędzi i strategii wdrażania projektu.

Struktura Raportu odpowiada przyjętemu rozumowaniu badawczemu i zasadom prezentacji wyników badań. Raport składa się z pięciu zasadniczych części. W pierwszej z nich przedstawiono kontekst przeprowadzonych badań, wyjaśniający przesłanki podjęcia tematu badawczego, jak też jego znaczenie w szerszym wymiarze. Ta część ma charakter wprowadzający do zasadniczych punktów opracowania.

W drugiej części scharakteryzowano założenia metodologiczne badań. Zdefiniowano ich cel, przedmiot i podmioty, przyjętą metodykę i metody badawcze oraz sposób doboru próbek badawczej. Sformułowane cele – identyfikacja i analiza istniejącego stanu kontraktowania usług społecznych na rzecz osób starszych przez Gminę Miejską Kraków (GMK) – zdeterminowały zarówno etapy postępowania badawczego, jak i wybór odpowiednich metod pomocniczych. Obszernie wyjaśniono przebieg prac badawczych i uzasadniono wybór przyjętej podstawy teoretycznej do analizy systemu kontraktowania usług społecznych i ich monitorowania.

Część trzecia zawiera zapis identyfikacji i analizy przedmiotu badań zgodnie z ustalonymi w dokumentacji projektowej wymiarami: prawnym, metodycznym, społecznym i ekonomicznym. W punkcie dotyczącym perspektywy prawnej przedstawiono zarówno ogólne regulacje legislacyjne kontraktowania usług społecznych, jak i „lokalne” legitymizujące ten proces w GMK. Wymiar metodyczny dotyczy określenia poszczególnych funkcji (zadań) wykonywanych w ramach przyjętego modelu systemu kontraktowanych usług społecznych. Powyższe punkty przedstawiają formalne i praktyczne reguły postępowania. Trzeci wymiar – społeczny – został zaprezentowany najszerzej. Składa się na niego ukazanie tendencji demograficznych w Krakowie w odniesieniu do Małopolski i całego kraju. W dalszej kolejności wyjaśniono sposoby zaspokajania potrzeb osób starszych głównie z perspektywy instytucjonalnej i przedstawiono wyniki analizy ilościowej tej grupy korzystającej z oferty ośrodków wsparcia. Z punktu widzenia roli niniejszego dokumentu istotna jest część poświęcona ocenie bie-

żącego procesu kontraktowania usług przez przedstawicieli GMK i organizacji pozarządowych. W podpunkcie dotyczącym wymiaru ekonomicznego kontraktowanych usług, przedstawiono podstawowe dane finansowe wykorzystane do przeprowadzenia próby oceny efektywności kosztowej. Powyższe wymiary tworzące wewnętrzną strukturę rozdziału zostały przedstawione zgodnie z następującą logiką: identyfikacja przedmiotu badań, jego analiza i propozycje zmian.

Część czwartą poświęcono kluczowemu z punktu widzenia projektu NAWIKUS elementowi systemu kontraktowania usług społecznych – monitoringowi. Na początku przedstawiono istniejącą praktykę w tym zakresie w formie opisu zadań o charakterze kontrolnym, ponieważ metoda monitoringu w pełnym tego słowa znaczeniu nie występuje w GMK. W projekcie NAWIKUS dąży się do opracowania nowego narzędzia, w którym uwzględni się zarówno jakość, jak i efektywność kontraktowanych usług. Z tego powodu istotnym punktem tej części jest badanie jakości kontraktowanych usług zaprezentowane w dalszej kolejności. Również i w tej części poszczególne punkty przedstawiono zgodnie z triadą: identyfikacja, analiza i wnioski.

W ostatniej części Raportu dokonano syntetycznej oceny istniejącego sposobu monitoringu, będącej podsumowaniem badań oraz przedstawiono wnioski i rekomendacje wynikające zarówno ze studiów dokumentacji, jak i z analizy zebranych danych pierwotnych.

Niniejszy Raport został przygotowany przez zespół w składzie:

- dr Magdalena Jelonek, ekspert ds. badań,
- mgr Anna Pawlina, ekspert ds. aspektów społecznych,
- dr hab. Marek Ćwiklicki, ekspert ds. metodologii prac,
- mgr Adam Gałęcki, ekspert ds. aspektów ekonomicznych,
- dr Ambroży Mituś, ekspert ds. aspektów prawnych.

Konsultantami Raportu ze strony partnera projektu GMK byli:

- Danuta Czechmanowska, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych,
- Sylwia Drożdż, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych,
- Magdalena Furdzik, Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych,
- Witold Kramarz, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie,
- Edyta Olawska, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie,
- Mateusz Płoskonka, Wydział Spraw Społecznych,
- Ewa Szczypczyk-Ścisło, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie,
- Antoni Wiatr, Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej,
- Jan Żądło, Wydział Spraw Społecznych.

Należy dodać, iż dane uzupełniające niniejsze opracowanie pochodzą także z raportu badań pt. „Wzorcowe praktyki kontraktowania i monitorowania usług społecznych na rzecz osób starszych” opracowanego przez dr Angelikę Wodecką-Hyjek i dr hab. Stanisława Mazurę.

Na podstawie przeprowadzonych badań wynika, że monitoring programy współpracy z NGO oparty jest przede wszystkim na zgodności realizowanych zadań z założeniami projektowymi. Stosowany zbiór wskaźników pozwala ustalić głównie ograniczone wymiary efektywności ekonomicznej podejmowanych działań, np. wydatek na jednego beneficjenta, i częściowo – efektywność społeczną, np. liczba osób objęta wsparciem. W stosowanej procedurze brakuje wyraźnego ujęcia badania jakości realizowanych przez NGO zadań, co oznacza nieuwzględnienie tzw. głosu klienta, czyli odbiorców usług. Jest to typowe dla outsourcingowanych zadań, w których następuje przerwanie bezpośredniej relacji JST jako usługodawcy z odbiorcami usług. Brakuje również precyzyjnego zdefiniowania kryteriów monitoringu oraz uwzględniania danych poświadczających o dostarczaniu odpowiedniej wartości do beneficjentów, na podstawie których użytkownicy mogą doskonalić swoje działania.

Wskazane powyżej podstawowe braki w narzędziu monitorowania kontraktowanych usług powodują, iż JST, NGO i ich klienci potrzebują nowoczesnego instrumentu pozwalającego w sposób pogłębiony dokonać badania i oceny efektywności ekonomiczno-społecznej oraz jakości tychże usług z uwzględnieniem opinii odbiorców usług, standardów oraz benchmarkingu usług realizowanych przez publiczne i niepubliczne organizacje. Umożliwi to efektywne kontraktowanie usług społecznych przez administrację publiczną.

Na zakończenie wstępu członkowie ww. zespołu pragną podziękować wszystkim osobom, z którymi mieli możliwość współpracować przy opracowaniu tego dokumentu. Bez pomocy i życzliwości nie udałooby się uzyskać tak cennych informacji, które umożliwiły osiągnięcia zakładanego celu. Dotyczy to zarówno przedstawicieli GMK, jak i organizacji pozarządowych, ale przede wszystkim osób starszych, którzy wzięli udział w badaniach ankietowych.

Marek Ćwiklicki

1 KONTEKST ANALIZY SYSTEMU KONTRAKTOWANIA USŁUG SPOŁECZNYCH DLA OSÓB STARSZYCH

Analizę systemu kontraktowania usług społecznych dla osób starszych w Gminie Miejskiej Kraków (GMK) należy rozpatrywać z szerszego punktu widzenia, nie ograniczając się tylko do przedmiotu i podmiotów niniejszych badań.

W pierwszej kolejności dotyczy to zmian demograficznych w Polsce. Według prognoz demograficznych GUS odsetek osób starszych będzie wzrastał (więcej na ten temat w trzeciej części niniejszego opracowania). Oznacza to, że te osoby będą stanowiły w coraz większym stopniu grupę świadczeniobiorców.

Osoby w wieku podeszłym zaspokajają potrzebę socjalizacji w ośrodkach wsparcia dziennego pobytu. Zapewnia się w nich opiekę i oferuje usługi adekwatne dla tej grupy społecznej. Funkcjonowanie instytucji w tym obszarze jest najczęściej regulowane różnymi aktami prawnymi. Stąd też pojawia się kwestia przejrzystości i spójności przepisów, na podstawie których realizowane jest kontraktowanie usług w jednostkach samorządu terytorialnego (JST).

Kolejnym aspektem kontekstu badań jest współpraca pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi (NGO). Relacje między nimi w analizowanym temacie również są określone ramami prawnymi. Oprócz zapewnienia legalności działań pojawia się zagadnienie jakości i efektywności tej współpracy. Sposoby opracowywane w celu poprawy tej sfery są zróżnicowane zarówno pod względem metodycznym (toku postępowania), jak i narzędzi pomocniczych. Z tego względu wnioski i rekomendacje wynikające z niniejszej analizy systemu kontraktowania usług społecznych dla osób starszych mogą uzupełniać dotychczasowe rozwiązania i skłaniać do podjęcia działań usprawniających.

Powyższe przesłanki stanowiły podstawę do opracowania projektu pn. „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych”. Projekt zakłada opracowanie narzędzia, które pozwoli na porównanie jakości i efektywności realizowanych usług przez jednostki publiczne i niepubliczne. Uzupełni lukę po stronie JST w efektywnym zarządzaniu usługami, a po stronie NGO umożliwi ocenę potencjału dostarczania wartości. Kryteria ilościowe i jakościowe pozwolą na pogłębione studia benchmarkingowe między podmiotami wykonującymi zlecane usługi.

2 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

2.1 Cel badania

Celem przeprowadzonej analizy jest identyfikacja i diagnoza stanu istniejącego w zakresie kontraktowania usług społecznych na rzecz osób starszych przez Gminę Miejską Kraków (GMK) ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ich monitorowania. Na tak przyjęty cel składają się następujące cząstkowe zadania badawcze:

- 1) identyfikacja i analiza systemu kontraktowania usług społecznych przez GMK oraz ich monitorowanie i kontrola,
- 2) badanie oczekiwań przedstawicieli NGO, GMK i OS względem systemu monitorowania jakości usług kontraktowanych,
- 3) ocena stanu istniejącego i sformułowanie rekomendacji do opracowania wstępnej wersji narzędzia.

Realizacja przyjętego celu wymaga precyzyjnego określenia przedmiotu badań, które scharakteryzowano w poniższym punkcie.

2.2 Przedmiot badań

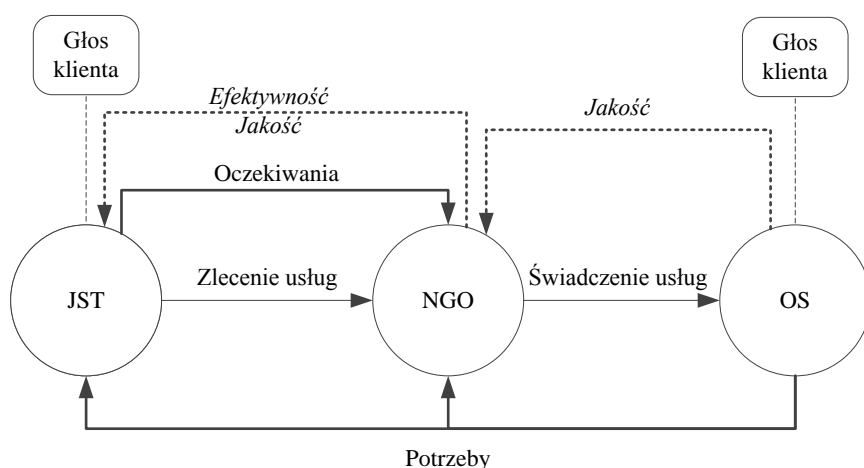
Przedmiotem badań jest system kontraktowania usług społecznych z uwzględnieniem usług świadczonych dla osób starszych oraz komponentu ich monitorowania istniejącego w GMK. Identyfikacja stanu w zakresie kontraktowania usług przez samorzady wymaga w pierwszej kolejności ustalenia elementów badanego systemu. Przyjmując kryterium podmiotowe można wyszczególnić następujące jego składowe:

- a) jednostki samorządu terytorialnego (JST),
- b) dostawców usług (organizacje pozarządowe (niepubliczne) NGO),
- c) klientów ostatecznych (osoby starsze – OS).

Każdy z elementów modelu można przedstawić w relacji klient-dostawca. Takie ujęcie jest uzasadnione ze względu na pro jakościowe podejście przyjęte w niniejszym badaniu, w którym kwestia satysfakcji klienta jest jedną z dominujących. JST jest wtedy zleceniodawcą o określonych oczekiwaniach względem wykonawcy usługi. Jednocześnie te oczekiwania są konsekwencją potrzeb grupy docelowej, jaką są OS, a także planów działania JST w tym obszarze.

Ze względu na konieczność współpracy między zleceniodawcą a zleceniobiorcą w celu realizacji usługi o określonych standardach relacje powinny mieć charakter partnerski.

Oferta NGO jest konsekwencją zapisów sformułowanych w konkursach, jednakże po rozpoczęciu świadczenia usług powinien pojawić się dodatkowy przepływ informacji o charakterze bieżącym. Dodanie wymiaru efektywności świadczenia usług wymaga informacji zwrotnej z NGO do JST. W przyjętym modelu przez efektywność rozumie się jej wymiar ekonomiczny, czyli tzw. efektywność kosztową (rysunek 1).



Rysunek 1. Uzupełniony model kontraktowania usług o efektywność i jakość

Źródło: opracowanie własne.

Wartość – główne pojęcie dla badanego systemu monitorowania kontraktowanych usług – jest konglomeratem dwóch zagadnień: efektywności i jakości. Jakość, czyli stopień zadowolenia ze świadczonych usług, pojawia się dwukrotnie. Raz jako ocena przez JST, a raz przez OS, czyli w tych punktach, w których występuje głos klienta. Z tego też względu metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych dla OS powinna być połączona z każdym punktem systemu.

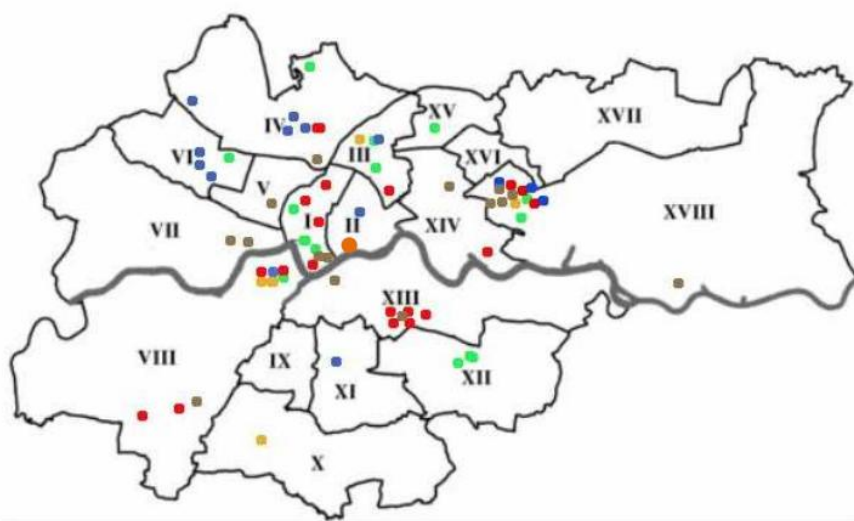
2.3 Podmioty badań

Podmiotami badań są trzy grupy użytkowników systemu:

1. przedstawiciele GMK, pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) i Miejskiego Dziennego Domu Pomocy Społecznej (MDPPS),
2. przedstawiciele NGO,
3. osoby starsze, będące klientami MDPPS i NGO.

W 2011 r. na terenie miasta Krakowa funkcjonowały cztery ośrodki wsparcia dla osób starszych: MDDPS oraz trzy ośrodki wsparcia dla osób starszych (OWOS) prowadzone przez podmioty niepubliczne na zlecenie GMK. Wymienione placówki, zlokalizowane w różnych dzielnicach miasta, dysponują szeroką ofertą usług i możliwością organizacji czasu wolnego osobom w wieku emerytalnym. Wszystkie zajęcia odbywają się pod opieką doświadczonych specjalistów: pracowników socjalnych, terapeutów zajęciowych i fizykoterapeutów.

Kompletną mapę punktów wsparcia dla osób starszych i niepełnosprawnych w ramach pomocy specjalistycznej w GMK w 2011 r. przedstawia rysunek 2.



- Domy Pomocy społecznej: 16 placówek, 1 918 miejsc
- Rodzinne Domy Pomocy: 2 placówki, 12 miejsc
- Mieszkania chronione: 6 mieszkań, 27 miejsc
- Środowiskowe Domy Samopomocy: 16 placówek (13 domów i 3 filie), 393 miejsc
- Ośrodki Wsparcia dla Osób Starszych: 15 placówek, 690 miejsc
- Warsztaty Terapii Zajęciowej: 14 placówek, 507 miejsc

Rysunek 2. Rozmieszczenie punktów wsparcia dla osób starszych i niepełnosprawnych w ramach pomocy specjalistycznej w GMK w 2011 r.

Źródło: „Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2011”, MOPS, Kraków 2012, s. 68.

Podmiotami realizującymi zadanie polegające na prowadzeniu niepublicznych OWOS na zlecenie GMK są:

1. Caritas Archidiecezji Krakowskiej (ul. Komandosów 18),
2. Zgromadzenie Służebnic Najświętszego Serca Jezusowego (Pl. Sikorskiego 14/2),
3. Stowarzyszenie Pomocy Socjalnej Gaudium et Spes (os. Zielone 7).

Zasięg ich działania oraz liczbę miejsc w latach 2009-2011 przedstawia tabela 1. W bezpośrednią realizację zadania w 2011 r. zaangażowanych było 9 osób z organizacji pozarządowych, a z MDDPS – 98 pracowników¹ (wg stanu na dzień 31.12.2011 r.).

Tabela 1. Wykaz OWOS funkcjonujących na terenie GMK w latach 2009-2011 wraz z liczbą miejsc*

Nazwa i adres jednostki	Dzielnica	Liczba miejsc		
		2009	2010	2011
Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej	II, III, IV, VI, VII, XI, XII i XVIII	540	540	560
Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych, os. Zielone 7**	XVIII	70	70	70
Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych, ul. Komandosów 18**	VIII	30	30	30
Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych, Pl. Sikorskiego 14/2**	I	30	30	30
	Łącznie	670	670	690

* wg danych na 31 grudnia danego roku

** jednostki prowadzone na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS.

2.4 Metodyka i metody badawcze

Proces badawczy podzielono na wzajemnie powiązane etapy. Już na wstępie warto wspomnieć, że taki plan prac badawczych nie jest przypadkowy, a układ chronologiczny podejmowanych działań został skonstruowany w taki sposób, aby rezultaty pierwszego badania mogły zostać wykorzystane w kolejnym kroku badawczym. W tabeli 2 przedstawiono krótką charakterystykę każdego z etapów badania z naciskiem na ich powiązanie z celem analizy. Rysunek 3 ukazuje sekwencję działań w diagnozie potrzeb uczestników i beneficjentów systemu kontraktowania usług społecznych w GMK.

Zaproponowane podejście wykorzystuje zalety tzw. triangulacji, polegającej na stosowaniu różnych: metod, narzędzi i badaczy w celu uzyskania pewniejszej odpowiedzi na postawione pytanie badawcze².

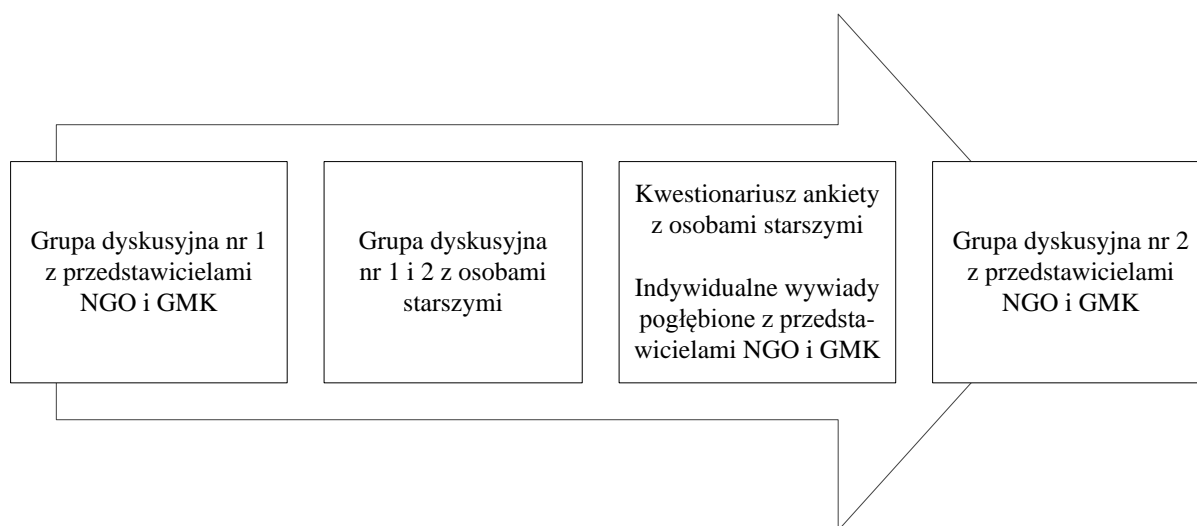
¹ Z uwagi na fakt, że pracownicy MDDPS zatrudnieni są w niepełnym wymiarze czasu pracy, liczba odpowiadającym im etatom wynosi 81.

² Por. Riccucci N.M., *The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration*, [w:] K. Yang, G. Miller (eds.), "Handbook of Research Methods in Public Administration", CRC Press, Taylor & Francis Group, 2008, s. 3–13.

Tabela 2. Charakterystyka toku postępowania badawczego

Etap badania	Zastosowane metody badania	Cel
Zebranie wstępnych informacji na temat systemu kontraktowania usług społecznych w GMK.	grupa dyskusyjna z przedstawicielami GMK i NGO	Identyfikacja kluczowych elementów systemu kontraktowania i monitorowania realizacji usług społecznych celem ich pogłębienia w dalszych badaniach.
Identyfikacja potrzeb i najważniejszych wymiarów tych potrzeb wśród klientów Ośrodków.	2 grupy fokusowe z osobami starszymi	Identyfikacja najważniejszych wymiarów zadowolenia z usługi (w celu uzupełnienia kafeterii odpowiedzi w kwestionariuszu ankiety), ocena stopnia zadowolenia z oferowanej usługi.
Zebranie opinii na temat systemu kontraktowania usług społecznych w GMK wśród przedstawicieli NGO i GMK.	20 indywidualnych wywiadów pogłębionych	Ocena systemu kontraktowania i monitorowania usług społecznych w GMK, zebranie opinii na temat barier w systemie kontraktowania usług społecznych i systemie monitorowania tych usług.
Ocena stopnia zadowolenia z usług oferowanych osobom starszym.	70 kwestionariuszy ankiet	Ocena stopnia zadowolenia z oferowanej usługi na bazie wcześniej zidentyfikowanych wymiarów.
Podsumowanie wcześniej uzyskanych wyników: wspólne wypracowanie rekomendacji dla systemu monitorowania kontraktowanych usług społecznych.	dyskusja ekspercka z przedstawicielami GMK i NGO	Dyskusja nad wynikami badań, zebranie informacji na temat przydatności takiego systemu i możliwych form jego wykorzystania, zebranie informacji na temat kluczowych cech takiego systemu, zebranie informacji na temat potencjalnych danych/metod i technik ich gromadzenia wykorzystywanych w tym systemie.

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 3. Etapy diagnozy potrzeb uczestników i beneficjentów systemu kontraktowania usług społecznych w GMK

Źródło: opracowanie własne.

2.5 Dobór i charakterystyka próbki badawczej

W badaniach diagnostycznych przeprowadzonych w ramach projektu NAWIKUS zastosowano różne techniki badawcze w zależności od potrzebnych informacji. Do oceny funkcjonującego systemu kontraktowania społecznego i monitoringu wykorzystano indywidualne wywiady pogłębione oraz grupy dyskusyjne. Respondentami byli przedstawiciele NGO i GMK. Do oceny stopnia zadowolenia OS z usług OWOS użyto grup dyskusyjnych i ankiet audytoryjnych. Badanymi byli klienci dziennych OWOS.

W przypadku technik jakościowych zastosowano kryterium doboru celowego. W wywiadach pogłębionych wzięły udział osoby, które po pierwsze posiadały wiedzę i doświadczenie związane z kontraktowaniem usług społecznych, po drugie reprezentowały różne punkty widzenia (perspektywa zlecającego oraz zamawiającego usługę). Szczegółowa charakterystyka osób biorących udział w wywiadach (indywidualnych i grupowych) znajduje się w tabeli 3.

Tabela 3. Charakterystyka osób badanych za pomocą technik jakościowych

Zastosowana technika	Kobiety	Mężczyźni	Suma
Indywidualne wywiady pogłębione NGO	10	1	11
Indywidualne wywiady pogłębione GMK	2	5	7
Grupa dyskusyjna 1	15	5	20
Grupa dyskusyjna 2	11	5	16
Grupa dyskusyjna z osobami starszymi nr 1	6	1	7
Grupa dyskusyjna z osobami starszymi nr 2	5	1	6

Źródło: opracowanie własne.

Badania ankietowe przeprowadzono w trzech OWOS. Liczba respondentów wyniosła 70 osób. W tym przypadku zastosowano procedurę kwotowego doboru próby. Ponadto założono, że badane będą tylko osoby, które korzystają z usług ośrodka przez minimum 6 miesięcy. Czynniki, które uwzględniono w procedurze doboru to: wiek, płeć (kwotowane krzyżowo) oraz wykształcenie (kwotowane jedynie w obrębie płci). Przyjęte parametry zawiera tabela 4.

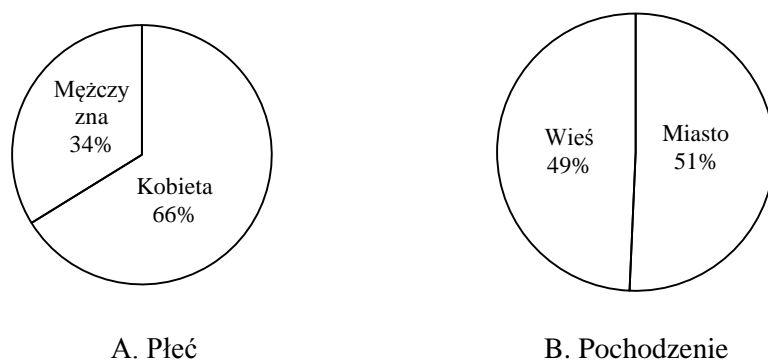
Tabela 4. Założone kwoty w badaniu osób starszych korzystających z usług OWOS

	Kobiety (20) ±1	Mężczyźni (15) ±1
Powyżej 80 roku życia	31,6% (6) ±1	26,6% (4) ±1
między 70 a 79 rokiem życia	32,8% (7) ±1	23,4% (4) ±1
poniżej 69 lat	35,6% (7) ±1	50% (7) ±1
w tym przynajmniej:	1 osoba z wykształceniem zawodowym, 2 z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej, 1 osoba z wykształceniem wyższym, 3 osoby z wykształceniem średnim.	3 osoby z wykształceniem zawodowym, 1 z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej, 1 osoba z wykształceniem wyższym, 2 osoby z wykształceniem średnim.

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej znajdują się podstawowe charakterystyki opisujące przebadaną próbę klientów dziennych OWOS.

Wśród respondentów – zgodnie z założonymi kwotami – przeważały kobiety (66%) (wykres 1A). Liczba przebadanych kobiet przekroczyła założone kwoty, jednak warto zauważyć, że jest ona bliższa rzeczywistemu rozkładowi płci klientów ośrodków niż wskazywały na to wcześniej założone kryteria, bazujące na rozkładzie płci klientów wszystkich ośrodków. Podobny odsetek biorących udział w badaniu to mieszkańcy miast i wsi. Rozkład zmiennej „pochodzenie seniorów” przedstawiono na wykresie 1B.

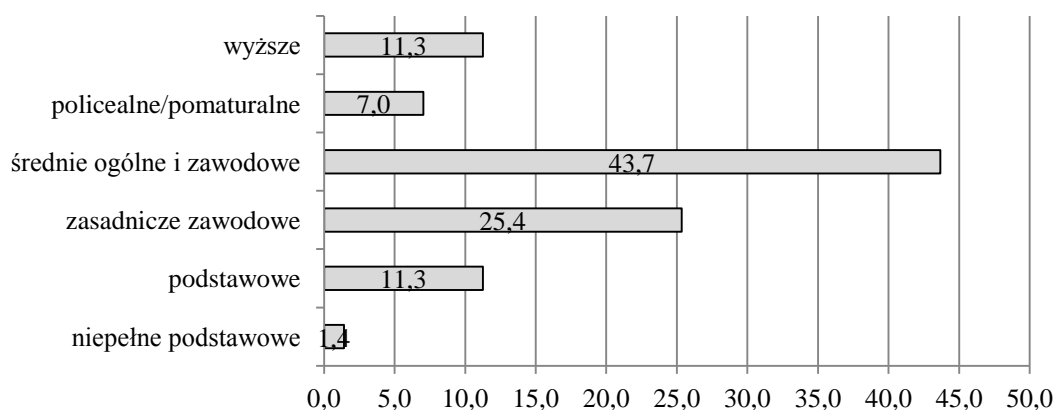


$N = 71$

Wykres 1. Płeć i pochodzenie badanych seniorów

Źródło: opracowanie własne.

Wśród przebadanych osób dominują seniorzy posiadający wykształcenie średnie (ogólne i zawodowe) – 43% (por wykres 2). Jedną czwartą spośród uczestników badania stanowiły osoby charakteryzujące się wykształceniem zasadniczym zawodowym, a po jednej dziesiątej z wykształceniem wyższym i podstawowym.

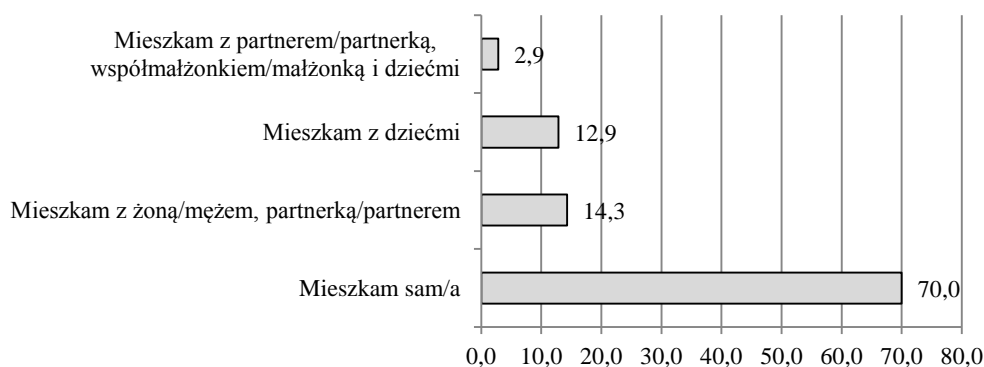


$N = 71$

Wykres 2. Procentowa struktura wykształcenia badanych seniorów

Źródło: opracowanie własne.

Większość uczestników badania sondażowego to osoby mieszkające same (70%) (wykres 3). Zaledwie 14% mieszka z mężem/żoną, partnerem/partnerką lub z dziećmi (12,9%). Wyraźnie widać więc, że OWOS stanowią ważny element codziennego życia osób samotnych.

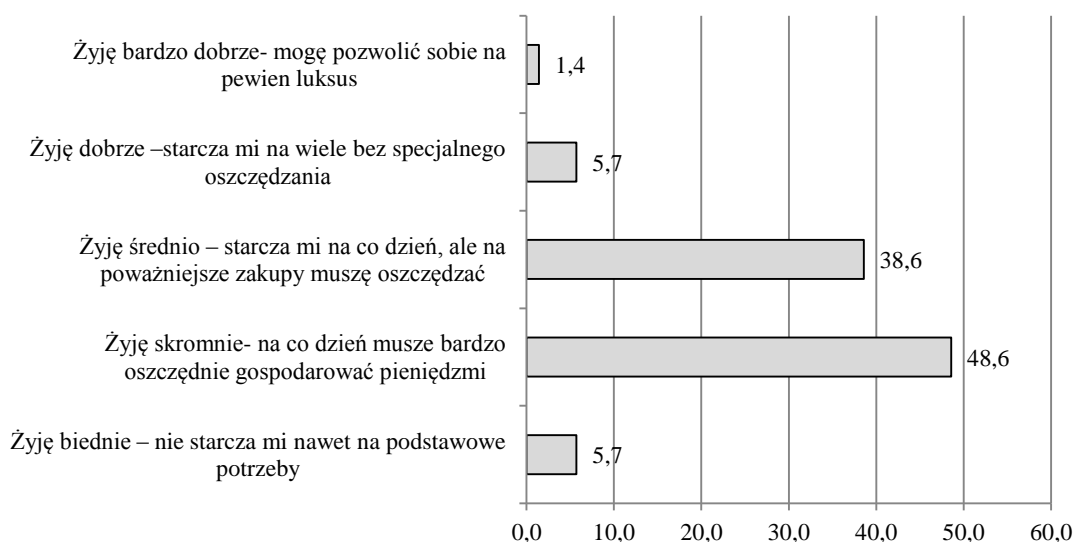


$N = 70$

Wykres 3. Sytuacja rodzinno-mieszkaniowa seniorów

Źródło: opracowanie własne.

Wśród badanych dominują osoby, które określają siebie jako żyjące skromnie i oszczędnie gospodarujące pieniędzmi (48,6%), bądź żyjące średnio. Osobom tym starcza na bieżące, codzienne wydatki, ale na poważniejsze zakupy muszą oszczędzać. Niewielki odsetek przebadanych klientów OWOS żyje „dobrze”, ale też niewielu z nich ocenia siebie samych jako żyjących biednie (wykres 4).

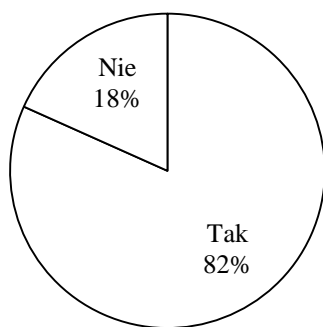


$N = 70$

Wykres 4. Subiektywna ocena sytuacji materialnej badanych seniorów

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnią charakterystyką, która opisuje respondentów jest fakt korzystania przez nich w chwili obecnej lub w przeszłości z usług innego OWOS. Zmienna ta jest istotnym czynnikiem tłumaczącym stopień zadowolenia z usług organizacji. Z wykresu 5 wynika, że aż 82% spośród respondentów było w stanie porównać ofertę kilku ośrodków, a tym samym ocenić badany ośrodek w kontekście usług oferowanych przez inne instytucje.



$N = 70$

Wykres 5. Procent seniorów korzystających obecnie lub w przeszłości z usług innego ośrodka dla osób starszych

Źródło: opracowanie własne.

3 IDENTYFIKACJA I ANALIZA SYSTEMU KONTRAKTOWANIA USŁUG SPOŁECZNYCH DLA OSÓB STARSZYCH W GMINIE MIEJSKIEJ KRAKÓW

3.1 Wymiar prawny

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie określa w sposób kompleksowy trybu zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Reguluje tylko niektóre, można powiedzieć „istotne”, jego etapy czy elementy. W ten sposób tworzy tylko ogólne ramy systemu zlecania realizacji zadań publicznych.

Zlecanie realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w odniesieniu do przepisów z zakresu zamówień publicznych, jest odformalizowane. To systemowe (ustawowe) odformalizowanie trybu zlecania realizacji zadań organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. z jednej strony jest zaletą, a z drugiej może być wadą. Zaletą jest przede wszystkim dlatego, że sam Zleceniodawca (administracja publiczna, w szczególności administracja samorządowa) – w granicach ustawowych – może kształtować warunki przeprowadzanych konkursów, dostosowując je do uwarunkowań lokalnych, specyfiki swojego działania i wykonywanych zadań. Natomiast zasadniczą wadę należy upatrywać w tym, że warunki te mogą być na tyle ogólne i niedookreślone przez Zleceniodawcę, że mogą powodować trudności w przygotowaniu poprawnej oferty. Oczywiście pod względem formalnym – z uwagi na obowiązywanie normatywnego wzoru oferty – zostanie ona przygotowana prawidłowo (pod warunkiem, że organizacje sektora społecznego posiadają odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności). Wątpliwości natomiast może budzić przede wszystkim zakres przedmiotowy konkursu, jeśli zadanie do realizacji nie zostanie należycie opisane. Wydaje się, że wystarczający jest opis przedmiotu zadania na poziomie minimalnym/niezbędnym. Opisując minimalny zakres zadania, będziemy oczekiwać dodatkowych, fakultatywnych elementów zadania, które Zleceniobiorca w ramach udzielonej dotacji jest w stanie i chce wykonać.

Jednak nawet powyższe nie wyklucza faktu, iż jak się wydaje warunki konkursu powinny być jednak jasno i szczegółowo opisane. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert byłoby – na wzór zamówień publicznych – uproszczoną Specyfikacją Istotnych Warunków Zamó-

wienia, które oprócz elementów ustawowych zawierałoby w szczególności wzór umowy, a w niej m.in. (powtórzony z ogłoszenia) szczegółowy opis usługi, opis sposobu realizacji, procedurę kontroli itp. Wydaje się, iż twierdzenie, że mamy normatywny wzór umowy i w związku z tym, nie ma potrzeby jego zamieszczenia jako załącznika do ogłoszenia - nie znajduje pełnego uzasadnienia. Podobnie, jak nie można wszelkich braków tłumaczyć tym, że dana kwestia jest określona w ramowym³ wzorze umowy albo zostanie szczegółowo dookreślona lub wprowadzona do zawieranej umowy.

Najważniejszą kwestią dla organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. podejmujących starania o uzyskanie realizacji zadania publicznego jest odpowiedź na pytanie: czym muszę się „wyróżniać” od innych podmiotów składających ofertę, aby mieć realną szansę otrzymania i realizacji zadania publicznego? I czy na pewno to wystarczy? Takie obawy może pogłębiać brak precyzyjnych reguł wyboru ofert (nie mylić z czytelnymi), a w szczególność brak precyzyjnych, a może nawet, na tyle na ile to możliwe, sparametryzowanych kryteriów oceny ofert.

W obecnie obowiązujących aktach / dokumentach tworzących system zlecenia realizacji zadań publicznych w GMK jest bardzo wiele elementów pozytywnych, do których można w szczególności zaliczyć:

- istnienie strategii miasta i wieloletniego programu współpracy – daje to większą możliwość właściwego zaplanowania i w konsekwencji kontraktacji usług, w tym usług społecznych;
- istnienie oprócz finansowych, także pozafinansowych form współpracy;
- posiadanie arkusza/karty ocen oferty formalnej.

Niemniej jednak wydaje się, iż w obecnym systemie kontraktowania w Gminie Miejskiej Kraków i tworzących jego ramy aktach/dokumentach należałoby w przyszłości dokonać takich zmian, aby poszczególne elementy programów/dokumentów nie były powielane. Obecnie treści programów i innych dokumentów w wielu miejscach się pokrywają - są stopniowo powielane⁴ w kolejności: regulacje ustawowe → Wieloletni Program Współpracy → Roczny Program Współpracy → regulamin (z pewnymi wyjątkami lub odrębnościami). W jakimś sensie powielanie elementów programów jest zrozumiałe, gdyż w znacznej mierze przyczynia

³ Zwrot „ramowy” wzór umowy, co oznacza, że w ramach tego wzoru możemy, a nawet powinniśmy uszczegóławiać jego zapisy.

⁴ W tym kontekście można by odwołać się do orzecznictwa sądów administracyjnych, że uchwały JST nie mogą regulować tego, co jest już zawarte w obowiązujących regulacjach ustawowych. W takich przypadkach należy „liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LexPolonica nr 2236357

się do tego sama ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która nie określa odrębnie elementów wieloletniego i rocznego programu współpracy. Dlatego należałoby - w granicach ustawowych - określić gradację treści poszczególnych programów. Powinno wprowadzić się stosowne stopniowanie elementów tych programów. W programach wieloletnich powinny być stałe, niezmiennie elementy współpracy, a w rocznym - działania na dany rok. W tym kontekście wydaje się także, iż właściwym będzie dokonanie gradacji celów w poszczególnych dokumentach, np. Strategia Miasta ma (cele strategiczne, długookresowe) → Wieloletni Program Współpracy (ma cele wieloletnie) → Roczny Program Współpracy (ma cele roczne). Wszystkie te cele mogą być ujęte jako cele ogólne i szczegółowe. I nie muszą, a nawet nie powinny być powielane.

Wydaje się koniecznością rozważenie opracowania m.in.:

- katalogu usług wraz z określeniem sposobu i warunków ich realizacji (część usług społecznych posiada standardy realizacji), co umożliwi dokonanie rzetelnej oceny ofert złożonych w konkursie, czy też poza konkursem;
- procedur kontroli wykonywanych zadań – włączenie w tę procedurę, o ile jest to możliwe w konkretnym przypadku, beneficjentów usług.

Ponieważ przyjęcie wieloletniego lub rocznego programu współpracy wymaga przeprowadzenia wydłużonej w czasie procedury, a ponadto programy te powinna cechować niezmiennosc postuluje się tylko rozważenie w najbliższej przyszłości dopracowania treści obecnie obowiązującego regulaminu albo opracowanie, może nawet szerszego, kompleksowego Regulaminu zlecenia / współpracy w obszarze realizacji zadań publicznych osadzającego ramy ustawowe w realiach Gminy Miejskiej Kraków i Urzędu Miasta Krakowa. Wówczas częścią takiego Regulaminu byłby tryb otwartego konkursu ofert, którego procedura (zasady) byłaby częścią ogłoszenia.

Przedmiotowy regulamin, powinien odpowiadać schematowi formalnej budowy aktu normatywnego, tj. powinien zawierać: określenie rodzaju aktu, datę ustanowienia/wydania, tytuł określający rodzaj regulowanych stosunków społecznych, ewentualnie preambułę (motywy ustanowienia aktu, cel wydania, podstawowe wartości), część ogólną, część szczegółową, przepisy końcowe. Część ogólna zawiera przepisy wspólne dla całego aktu, natomiast w części szczegółowej znajdują się przepisy regulujące określone kwestie merytoryczne.

Należy podkreślić, że wprowadzone/podjęte i obowiązujące w Gminie Miejskiej Kraków akty spełniają ww. wymogi. Natomiast wydaje się, że pewne obszary tych aktów/dokumentów wymagają uszczegółowienia i nie mogą sprowadzać się tylko do wprowadzenia (wprost lub zmodyfikowanych) przepisów ustawowych. Stąd np. w przepisach ogóln-

nych Regulaminu powinien być na samym początku określony zakres przedmiotowy i podmioty danego regulaminu. Z uwagi na fakt, że regulamin osadza procedurę w konkretnym podmiocie powinien zawierać stosowny słownik pojęć. W takim słowniku należy unikać definiowania pojęć określonych czy wprost zdefiniowanych przez prawodawcę, aby nie wprowadzać „zamieszania” pojęciowego. W części ogólnej regulaminu mogą znaleźć także swoje miejsce zasady postępowania w trybie otwartego konkursu ofert.

W części szczególnej powinny znaleźć się przepisy dotyczące wszczęcia i przeprowadzenia postępowania o zlecenie realizacji zadania publicznego, a w szczególności powinny znaleźć się przepisy precyzyjnie określające kwestie, które mają wpływ na wynik postępowania. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim wymogi formalne jakie organizacja pozarządowa i inne podmioty uprawnione muszą spełnić. W związku z tym muszą być precyzyjnie określone przesłanki odrzucenia ofert.

Jednakże najważniejszym elementem są kwestie obszarów/kryteriów oceny ofert. Chodzi o zobowiązanie jednostek i organów ogłaszających otwarty konkurs ofert do szczegółowego określenia co będzie brane pod uwagę w ramach danego obszaru/kryterium oceny ofert. Postuluje się aby w ramach obszarów/kryterium oceny stosując system punktowy wprowadzić np. jako zasadę rozpiętość punktową od 0 pkt. do 5 pkt. Zakładając przychylenie się do interpretacji, że w art. 15 u.dz.p.p. ustawodawca nie przypadkowo posługuje się w przypadku pierwszych trzech obszarów/kryteriów oceny zwrotem „ocenia”, a w przypadku trzech ostatnich zwrotem „uwzględnia”, i że te pierwsze obszary/kryteria oceny należałoby uznać za podstawowe (mające duże znaczenie/wagę), a trzy ostatnie za pomocnicze (posiłkowe) - można postulować, aby trzy pierwsze obszary/kryteria oceny miały punktację od 0 pkt. do 5 pkt., a trzy ostatnie punktację od 0 pkt. do 2-3 pkt.

Ponadto, warto rozważyć przygotowanie „Zasad wypełniania oferty” jako załącznika do regulaminu (ten element można bardzo łatwo implementować w stosownym systemie informatycznym).

Na koniec należy jednak zaznaczyć, że nawet najlepsze regulacje i dokumenty nie zastąpią faktycznej chęci wzajemnej współpracy sektora publicznego i społecznego. Zasadnicze znaczenie odgrywa nie regulacja prawna, lecz „wzajemne zrozumienie” obu stron, a brak zrozumienia we współpracy może wynikać z wielu okoliczności. Wydaje się, że już samo aktywne włączenie podmiotów społecznych w przygotowywanie rozwiązań systemowych, czy też przeprowadzenie konsultacji przed ogłoszeniem konkursu sprawi, że obie strony będą to traktowały jako coś ważnego i tworzącego ramy ich współpracy na poziomie danej wspólnoty samorządowej.

3.2 Wymiar metodyczny

Ogólny model systemu kontraktowania usług społecznych

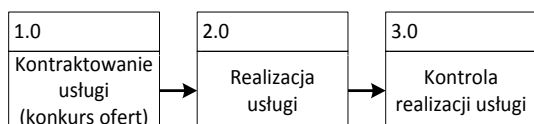
Regulamin kontraktowania usług zawiera rozdział VIII „Wieloletniego Programu”. Składają się na niego następujące punkty:

1. Regulamin przeprowadzania otwartych konkursów ofert.
2. Ogólne zasady udziału w konkursie.
3. Ocena złożonych ofert.
4. Unieważnienie konkursu ofert.
5. Przyznanie dotacji na realizację zadań.
6. Tryb przekazania dotacji.
7. Sprawozdania z otwartych konkursów ofert.
8. Kontrola realizacji zadania.

Uwzględniając powyższy wykaz oraz uzupełniając go o treść dokumentacji konkursowej, ogólny system kontraktowania usług społecznych składa się z trzech głównych elementów:

1. Przeprowadzenie konkursu ofert.
2. Realizacja usługi.
3. Kontrola realizacji zadania.

W formie graficznej przedstawia to rysunek 4.



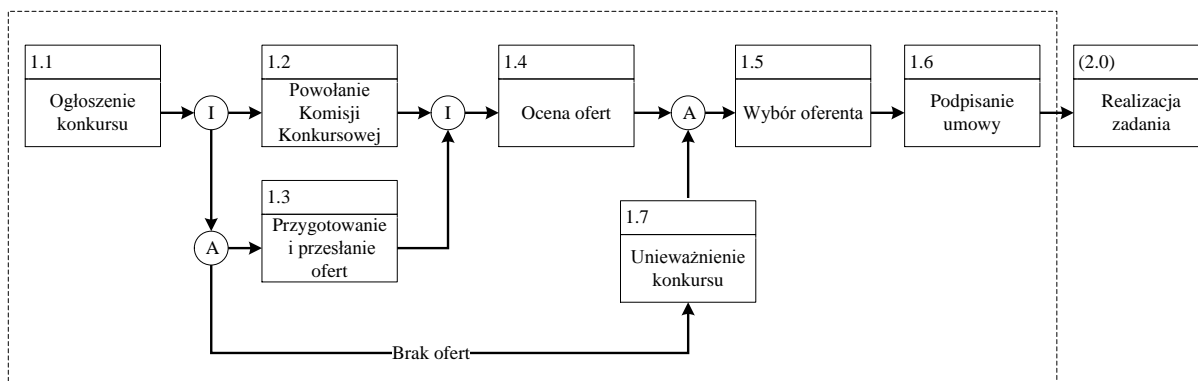
Rysunek 4. Ogólny model kontraktowania usług społecznych w GMK

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy model wymaga dekompozycji. W dalszej części opracowania zostaną przedstawione szczegóły elementów systemu. Należy dodać, iż przez kontrolę realizacji usług rozumie się zarówno ocenę zleconego zadania, która może być wykonywana w trakcie realizacji usługi, jak i działania sprawozdawcze po jej zakończeniu.

Przeprowadzenie otwartego konkursu ofert

Funkcje cząstkowe „przeprowadzenia otwartego konkursu ofert” przedstawia rysunek 5.



Rysunek 5. Model przepływu funkcji przeprowadzenia otwartego konkursu ofert

Źródło: opracowanie własne.

1.1. Ogłoszenie konkursu

Konkurs na powierzenie zadania w zakresie pomocy społecznej rozpoczyna zarządzenie Dyrektora MOPS wraz z trzema załącznikami:

1. Warunki otwartego konkursu ofert (załącznik nr 1).
 - 1.1. Karta oceny formalnej oferty (załącznik nr 1 do warunków otwartego konkursu ofert)
 - 1.2. Karta indywidualnej oceny ofert (ocena merytoryczna) (załącznik nr 2 warunków otwartego konkursu ofert)
2. Ogłoszenie o konkursie (załącznik nr 2).
3. Ogłoszenie o naborze na członków komisji konkursowej opiniującej oferty w Konkursie (załącznik nr 3).

Z punktu widzenia analizowanej funkcji kluczowe znaczenie ma ogłoszenie konkursu, jako zdarzenie wyznaczające początek rozpoczęcia procesu kontraktowania. Dokumentację konkursową przygotowuje odpowiedzialny za dane zadanie dział MOPS.

Informacja o konkursie jest umieszczana w trzech miejscach:

1. na tablicy ogłoszeń w siedzibie MOPS.
2. Biuletynie Informacji Publicznej MOPS.
3. Portalu NGO (ngo.krakow.pl).

Pracownicy Działu ds. Domów Pomocy Społecznej i Ośrodków Wsparcia umieszczają ogłoszenie o konkursie w dwóch wyżej wymienionych miejscach, natomiast pracownicy Wydziału Spraw Społecznych na Portalu NGO. NGO głównie ze stron internetowych czerpią informację na temat ogłoszonych konkursów.

1.2. Powołanie Komisji Konkursowej

Rozdział IX „Wieloletniego Programu...” przedstawia zasady powoływania oraz regulamin pracy komisji konkursowych. Komisja konkursowa odpowiedzialna jest za dokonanie oceny formalnej i merytorycznej i z tego powodu wymaga odrębnego ujęcia w systemie kontraktowania usług społecznych.

Powołanie komisji rozpoczyna ogłoszenie o konkursie. Informacja o naborze (1.2.1) oprócz umieszczenia w Internecie na dedykowanych stronach i tablicy, jest przekazywana do komórki koordynującej, czyli WSS.

Kandydatury mogą zgłaszać (1.2.2):

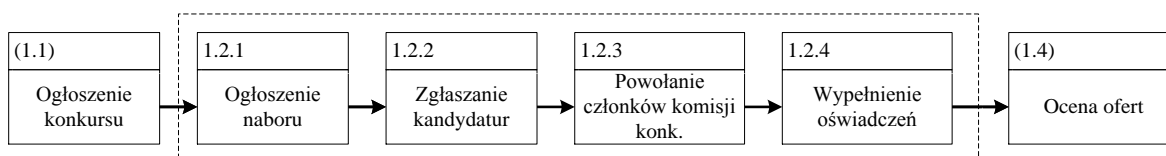
- osobiście zainteresowana osoba,
- organizacje pozarządowe,
- Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Skład komisji powołuje Prezydent lub osoba przez niego wyznaczona (1.2.3).

Struktura komisji:

- Przewodniczący – przedstawiciel komórki realizującej (MOPS),
- Z-ca Przewodniczącego – przedstawiciel komórki realizującej (MOPS),
- Członkowie – przedstawiciele:
 - komórki realizującej (do 3 osób, łącznie z Z-cą) (MOPS),
 - organizacji pozarządowych (do 3 osób).

Dodatkowo Przewodniczący komisji może zapraszać z głosem doradczym specjalistów w danej dziedzinie. W dotychczas powołanych komisjach konkursowych nie zgłoszono kandydatur spoza urzędu. Struktura tej funkcji przedstawiona jest rysunku 6.



Rysunek 6. Model przepływu funkcji „Powołanie komisji konkursowej”

Źródło: opracowanie własne.

1.3. Przygotowanie i przesyłanie ofert

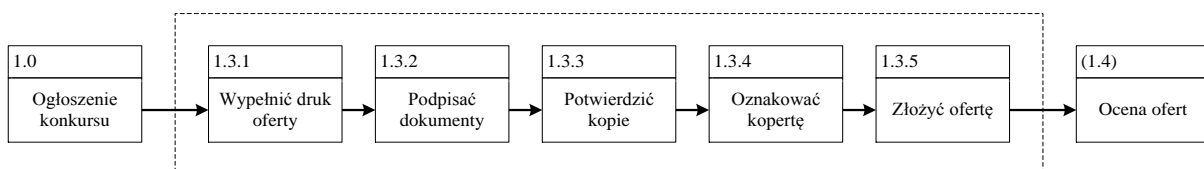
Funkcja przygotowania i przesyłania ofert jest realizowana równoległe do powyższej.

Oferenci przedstawiają następującą dokumentację:

1. Oferta składana na druku będącym załącznikiem nr 1 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25) wraz ze wskazanymi we wzorze załącznikami. Tymi załącznikami są :
 - aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, innego rejestru lub ewidencji,
 - w przypadku wyboru innego sposobu reprezentacji podmiotów składających ofertę wspólną niż wynikający z Krajowego Rejestru Sądowego lub innego właściwego rejestru — dokument potwierdzający upoważnienie do działania w imieniu oferenta(-ów).
2. Kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania na lata 2013-2017 zgodnie z kosztorysem zamieszczonym we wzorze oferty.
3. Szczegółowy opis lokalu, w którym prowadzona będzie działalność wraz z informacją na temat tytułu prawnego do lokalu ujęta w rozdz. III ust. 7 druku oferty konkursowej.
4. Informację na temat braku zastrzeżeń do rzetelności, terminowości oraz sposobu rozliczenia dotacji otrzymanej na realizację zadań publicznych podobnego rodzaju w latach ubiegłych ujętych w rozdz. V ust. 3 druku oferty konkursowej.

Potwierdzenie kopii dotyczy załączników.

Przebieg funkcji szczegółowych dla tej funkcji przedstawia rysunek 7.



Rysunek 7. Model funkcji „Przygotować i złożyć ofertę”

Źródło: opracowanie własne.

1.4. Ocena ofert

Ocena ofert składa się zasadniczo z dwóch części: formalnej i merytorycznej. Choć są one odrębne pod względem charakteru funkcji, to ze względu na występowanie w ramach jednego posiedzenia komisji konkursowej zostały przedstawione jako jeden element w syste-

mie kontraktowania. Z tego też względu ocena ofert ściśle jest związana z pracą komisji konkursowej.

Rozpoczęciem oceny jest zwołane posiedzenie komisji konkursowej (1.4.1). Jej obsługę administracyjno-biurową (1.4.10) i prowadzenie dokumentacji (1.4.9) wykonuje komórka realizująca konkurs. Na posiedzenie komisji może być zaproszony specjalista z danej dziedziny (1.4.6)

Dokonanie oceny formalnej (1.4.2)

Oceny formalnej dokonuje komisja konkursowa, korzystając z karty oceny formalnej. Określono 9 kryteriów formalnych, a ich klasyfikację ze względu na rodzaj przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Klasyfikacja kryteriów oceny formalnej

Główne kryteria	Szczegółowe kryterium
Czas i forma złożenia oferty	2. Oferent złożył ofertę w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie.
	4. Oferta złożona we właściwy sposób.
Poprawność i kompletność oferty	5. Oferta złożona na właściwym formularzu.
	1. Oferta posiada wypełnione wszystkie punkty formularza.
	9. Oferta jest podpisana przez osoby do tego upoważnione zgodnie z zapisami statutu i KRS
	3. Oferta zawiera wymagane załączniki.
Zgodność z działalnością podmiotu	6. Oferta złożona przez podmiot uprawniony.
	7. Oferta złożona na zadanie ogłoszone w konkursie zgodne z działalnością statutową oferenta.
Zgodność z zakresem zadania	8. Oferta złożona w jednoznacznie zdefiniowanym zakresie zadania.

Źródło: opracowanie własne.

Po dokonaniu oceny formalnej Komisja przygotowuje dwie listy:

- lista ofert spełniających wymogi formalne (1.4.3),
- lista ofert niespełniających wymogów formalnych (1.4.4).

Komisja opiniuje listę ofert spełniających wymogi formalne (1.4.5), które następnie podlegają ocenie merytorycznej.

Ocena merytoryczna (1.4.6)

Ocenę merytoryczną dokonuje Komisja Konkursowa, wypełniając kartę oceny indywidualnej. Kryteria oceny merytorycznej przedstawiono w części 3.1, a ich syntezę wraz z maksymalnymi notami punktowymi zawiera tabela 6.

Tabela 6. Maksymalne noty punktowe za spełnienie kryteriów merytorycznych w otwartym konkursie ofert

Skrócona nazwa kryterium	Maksymalna nota punktowa
1. Możliwości realizacji zadania	1
2. Planowany wkład rzeczowy i osobowy w realizację zadania	1
3. Proponowana jakość wykonania zadania	1
4. Warunki lokalowe	1
5. Realizacja uprzednio zleconych zadań	-
5.1. Doświadczenie w realizacji podobnych zadań	2
5.2. Dotychczasowa współpraca z organami administracji publicznej	1
6. Kalkulacja kosztów realizacji zadania	2
Razem	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Warunków konkursu”.

Każdy członek Komisji dokonuje oceny merytorycznej. Po zebraniu indywidualnych opinii wobec wszystkich ofert, Komisja przedstawia listę ofert wraz z oceną punktową i proponowaną wysokością dotacji (1.4.7). Lista rankingowa ofert jest przekazywana osobie kierującej komórką realizującą dane zadanie (1.4.8), która przedstawia ją Prezydentowi m. Krakowa lub osobie przez niego upoważnionej. W badanym przypadku jest to Dyrektor MOPS.

Komisja konkursowa może prosić, na potrzeby oceny merytorycznej, o dodatkowe wyjaśnienia od składających ofertę (1.4.11).

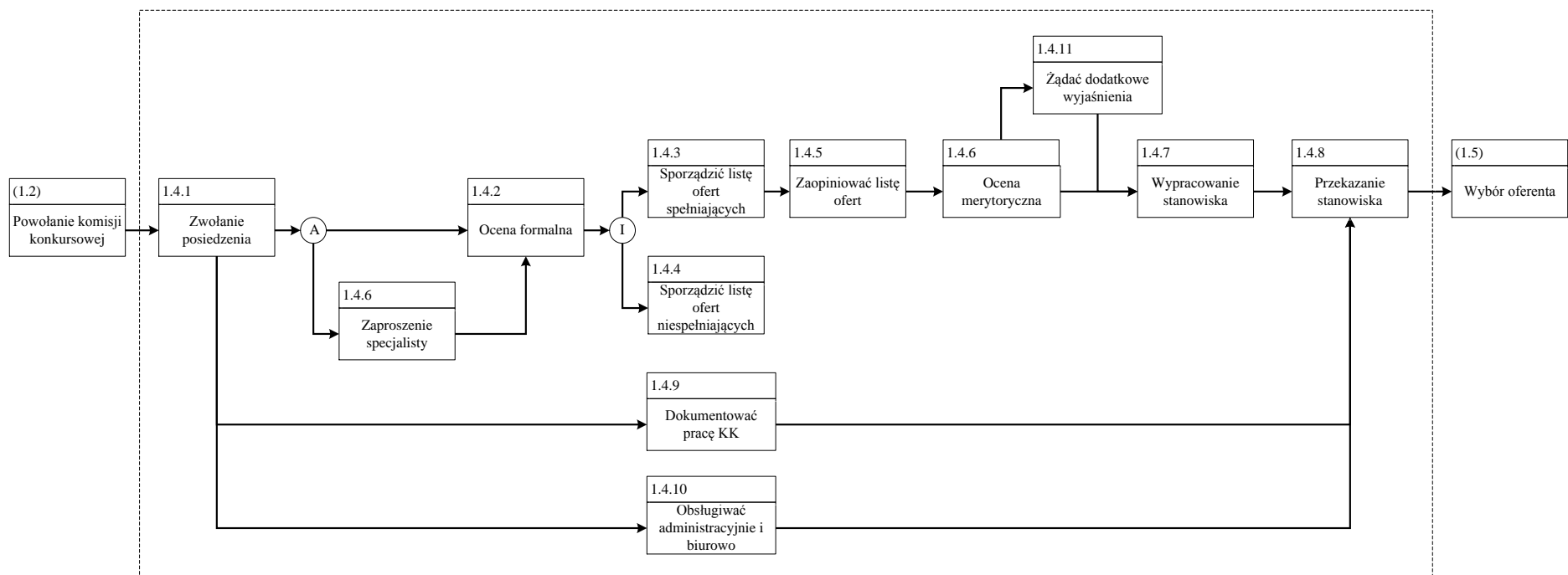
Całość powyższych funkcji prezentuje rysunek 8.

Wybór oferenta (1.5)

Ostateczny wybór zawiera zarządzenie Dyrektora MOPS wraz z uzasadnieniem na podstawie stanowiska Komisji Konkursowej.

Podpisanie umowy i przekazanie dotacji (1.6)

Jeśli konkurs nie został unieważniony (por. 1.7), to zakończeniem konkursu jest przekazanie dotacji. Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy, która jest uzgadniania z oferentem. Treść ramowej umowy zawiera załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25).



Rysunek 8. Model oceny ofert

Źródło: opracowanie własne.

Realizatorem tej funkcji w GMK jest WSS. Dodatkowo WSS może żądać uzasadnienia od NGO. W przypadku niezgłoszenia się w określonym terminie, umowa nie jest podpisywana.

Podpisanie umowy rozpoczyna kolejną główną funkcję systemu, jaką jest realizacja zadania zleconego (2.0).

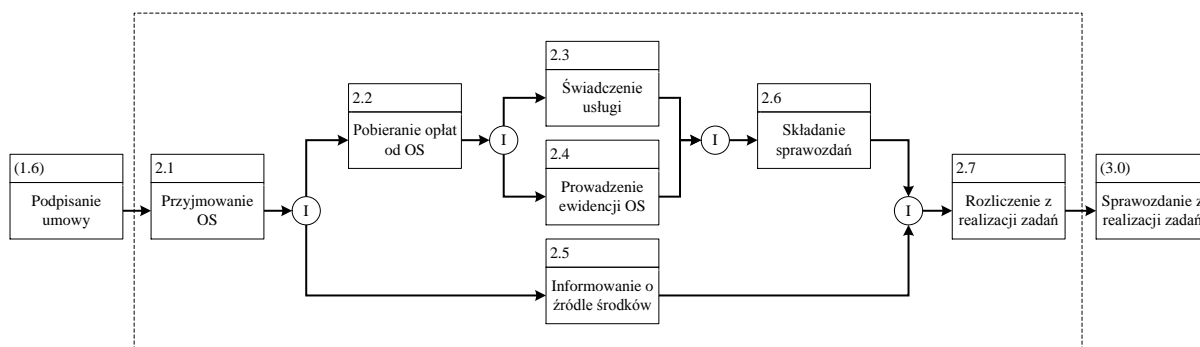
Unieważnienie konkursu (1.7)

Unieważnienie konkursu stanowi alternatywę dla funkcji „wybór oferenta”. Ta sytuacja ma miejsce, jeśli żadna z ofert nie spełnia wymogów formalnych lub merytorycznych. Ponadto unieważnienie konkursu może mieć miejsce w przypadku, gdy nie złożono żadnej oferty.

Informacje o ofertach niespełniających wymogów formalnych, jak również o odrzuceniu oferty lub udzieleniu dotacji na realizację zadania, umieszcza MOPS na dedykowanych stronach internetowych i tablicy ogłoszeń Urzędu.

Realizacja usługi

Realizacja usługi została przedstawiona na podstawie zapisów 4 pkt. „Warunków otwartego konkursu ofert...” (załącznik 1 do Zarządzenia Dyr. MOPS). Schemat przedstawia rysunek 9.



Rysunek 9. Model przepływu funkcji „Realizacja usługi”

Źródło: opracowanie własne.

Przyjmowanie osób starszych do ośrodka (2.1) odbywa się na podstawie decyzji administracyjnej w ramach procedury MOPS-10 „Przyznanie usług świadczonych w dziennych ośrodkach wsparcia dla osób starszych”⁵.

Na podstawie decyzji administracyjnej pobierane są od osób starszych opłaty (2.2). GMK określiła świadczenia dla OS (2.3) podczas ich dziennego pobytu w OWOS. Jednocześnie OWOS są zobowiązane prowadzić ewidencję osób korzystających z usług (2.4), a przez cały okres realizacji zadania OWOS powinny informować o źródle jego finansowania (2.5).

Po zakończonym zadaniu OWOS zobowiązane są do sporządzenia sprawozdania (2.6). Wzór sprawozdania musi być zgodny załącznikiem nr 3 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25).

Rozliczenie finansowe z zadania (2.7) kończy ten element systemu kontraktowania usług.

Kontrola realizacji zadania

Sposób kontroli realizacji zadania reguluje par. 15 uchwały nr LX/852/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2012-2014.

Podmiotem dokonującym kontroli jest „komórka realizująca”, czyli w badanym przypadku MOPS. Kontrola odbywa się w trakcie realizacji zadania *in situ*. Udział w niej bierze dwóch pracowników MOPS. W przypadku kontroli finansowej, jedną z tych osób jest pracownik z Wydziału Finansów. Jeśli dokumentacja finansowa znajduje się w siedzibie organizacji, a nie w miejscu świadczenia usługi, to potrzebna jest dodatkowa wizyta. Średni czas trwania kontroli to 6-8 godzin.

Sformułowane kryteria kontroli dotyczą czterech kwestii:

- 1) stanu realizacji zadania,
- 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania,
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,
- 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy.

⁵ MOPS-10, Przyznanie usług świadczonych w dziennych ośrodkach wsparcia dla osób starszych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie, Kraków 2012, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=3276&sub=procedura&proc=MOPS-10 [dostęp: 23.02.2013].

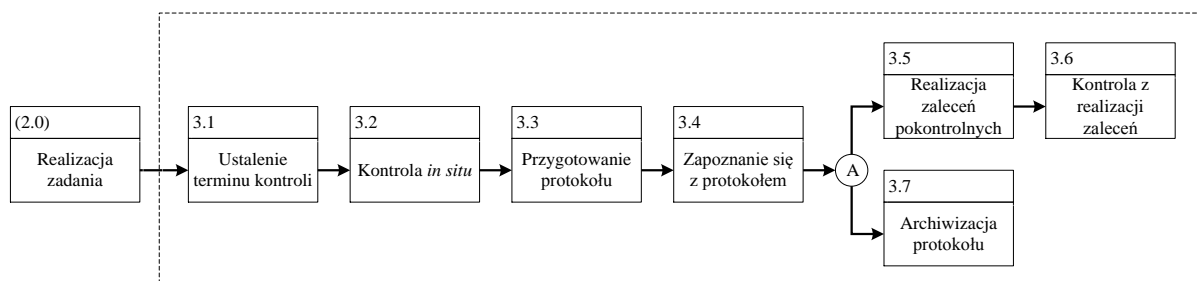
Szczegółowe kryteria kontroli nie są sprecyzowane. W punktach 2-8 par. 15 przedstawione są sytuacje związane ze zwrotem nieprawidłowo wykorzystanej dotacji.

Kontroli podlega głównie dokumentacja finansowa i merytoryczna, poświadczająca realizację zaplanowanych działań. Zwraca się uwagę na: rodzaj prowadzonych zajęć, ich zgodność z umową, uczestnictwo osób starszych na podstawie dokumentacji.

W 2012 r. po raz pierwszy dodano badanie zadowolenia klientów, lecz była to inicjatywa jednorazowa.

Po kontroli przygotowany jest protokół wraz z zaleceniami. Jego opracowanie zajmuje średnio ok. 8 roboczogodzin⁶. Dokument jest przesyłany do oferenta celem zgłoszenia ewentualnych uwag. Wynik kontroli jest publikowany w BIP.

Całość funkcji kontroli prezentuje rysunek 10.



Rysunek 10. Model przepływu funkcji „Kontrola kontraktowanej usługi”

Źródło: opracowanie własne.

Sprawozdawczość

W ostatnim konkursie na „powierzenie zadania w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, polegającego na prowadzeniu od 1.01.2013 r. do 31.12.2017 r. w Dzielnicy I ośrodka wsparcia przeznaczonego dla 20 osób starszych zamieszkałych na terenie Gminy Miejskiej Kraków”, znajduje się zapis dotyczący oceny realizacji zadania (pkt 13). Sprawozdanie końcowe musi być takie, jak w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25).

⁶ Wartość ustalona na podstawie wywiadów z przedstawicielami MOPS.

3.3 Wymiar społeczny

Tendencje demograficzne warunkujące zapotrzebowanie na usługi społeczne skierowane do osób starszych

Według prognoz demograficznych GUS odsetek osób starszych w 2030 r. osiągnie 23,2%⁷. Proces starzenia się populacji będzie wiązał się także z wyraźnym wzrostem liczebności kategorii tzw. „starych starych” – osób, które ukończyły 80 rok życia. Osoby starsze będą zatem stanowić coraz liczniejszą grupę klientów ośrodków wsparcia, co uzasadnia koncentrację na tej grupie beneficjentów.

Jednym z podstawowych aspektów demograficznych, na który należy zwrócić uwagę jest stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym, określany współczynnikiem obciążenia demograficznego. Dane zawarte w tabeli 7 prezentują wartość tego współczynnika dla Polski, Małopolski i miasta Krakowa.

Tabela 7. Wartości współczynnika obciążenia demograficznego w 2011

	Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym		
	Polska	Małopolskie	Kraków
2002	24,2	24,7	26,9
2011	25,2	26,6	30,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Z danych umieszczonych w tabeli 7 wynika, że w Małopolsce w 2011 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało niemal 27 osób w wieku poprodukcyjnym, natomiast w samym Krakowie prawie 31 osób. Porównując te dane z danymi z 2002 r. widać wyraźny wzrost współczynnika obciążenia demograficznego. Jeżeli połączymy to z danymi z prognozy ludności oraz z długością przeciętnego czasu życia, które w 2011 r. w Małopolsce wyniosły dla 60-letniej kobiety 24,2 lata, a dla 60-letniego mężczyzny 19,2 lat⁸, wyłoni się obraz, z którego wynika, że niezbędne jest i będzie wspieranie osób starszych przez wyspecjalizowane placówki administracji publicznej.

Z kolei tabela 8 przedstawia zestawienie obejmujące liczebność poszczególnych kategorii wiekowych osób starszych w porównaniu z ogólną liczbą ludności w Polsce w 2011 r. Przedstawione dane pozwalają uświadomić sobie z jak wewnątrznie zróżnicowaną strukturą mamy do czynienia w przypadku osób starszych. Najbardziej liczną grupę wśród OS na tere-

⁷ *Rocznik Demograficzny*, GUS Warszawa 2011.

⁸ *Bank Danych Lokalnych*, GUS, 2012, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=317651&p_token=0.3597935878826495 [dostęp online: 24.02.2013]

nie województwa małopolskiego stanowią osoby w wieku 55-59 lat. Jest to tendencja typowa także w odniesieniu do całego kraju. Należy natomiast zwrócić uwagę, że odsetek osób w wieku 60-64 lata na terenie województwa małopolskiego jest niższy (5,7%) w porównaniu do udziału tej grupy w całej Polsce. Szczególnie istotne wydaje się podkreślenie, że na terenie miasta Krakowa to właśnie ta grupa jest najbardziej liczna. Oznacza to, że w Krakowie bardzo wyraźny jest udział ludności w wieku około emerytalnym. W porównaniu do struktury wieku na poziomie województwa, Kraków przedstawia się jako miasto stare, gdzie udział ludności w wieku 55+ wynosi nieco ponad 30%, podczas gdy dla województwa jest to 26,3%, a dla Polski 27,8%.

Warto podkreślić także zjawisko feminizacji starości: udział kobiet w najstarszych grupach wiekowych ulega systematycznemu wzrostowi. Tendencja ta jest szczególnie wyraźna wśród osób w wieku powyżej 70 roku życia. W grupie najstarszych osób (85+) niemal trzy czwarte całej zbiorowości stanowią kobiety. Wynika z tego wiele implikacji dla sposobów wspierania osób starszych. Przede wszystkim kobiety, jako pracujące krócej, mają niższe świadczenia po przejściu na emeryturę. Będzie więc wzrastać zapotrzebowanie na świadczenia finansowe. W związku z tym, że mężczyźni żyją krócej zdecydowaną większość wśród osób starszych stanowią będą kobiety samotne. Oznacza to, że myśląc o potrzebach osób starszych, trzeba myśleć najczęściej o potrzebach samotnych kobiet.

Zestawiając dane zebrane dla Krakowa między rokiem 2000 a 2011 widać wyraźnie, że dynamicznym przyrostem liczby osób starszych mamy do czynienia. Wykres 6 prezentuje wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w latach 2000-2011, podczas gdy wykres 7 przedstawia procentowy udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej populacji miasta w tym samym okresie.

Na przestrzeni ostatnich 11 lat systematycznie obserwowany jest wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. W 2000 roku osób z tej grupy było 122 622, a w roku 2011 już 150 932. Analizując rozkład procentowy można zauważyć, że nie tylko wzrasta ilość osób w wieku poprodukcyjnym, ale także, iż grupa ta stanowi coraz większą część w ogólnej populacji mieszkańców, co warunkowane jest przede wszystkim niskim współczynnikiem dzietności. W 2011 r. jego wartość wyniosła 1,11⁹, podczas gdy dopiero wartość 2,1 gwarantuje prostą zastępowalność pokoleń, czyli niezmnieszenie się danej populacji.

Według prognoz demograficznych, ludności w Polsce będzie systematycznie ubywać. Z drugiej strony, dzięki rozwojowi medycyny i coraz lepszym warunkom życia, obserwowal-

⁹ *Bank Danych Lokalnych*, GUS, Warszawa, 2012, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=317653&p_token=0.3641310670042306 [dostęp online 28.02.2013]

ne jest wydłużanie się średniej długości życia. Oznacza to, że w stosunkowo niedługiej perspektywie czasu w strukturze ludności Krakowa osoby starsze stanowić będą coraz większy odsetek. Na przestrzeni analizowanych 11 lat udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrósł z poziomu 16,2% do 19,9%. Ta wyraźna tendencja wzrostowa wzrasta wraz z upływem czasu. Porównując rok 2000 i 2001 zanotowano przyrost o 0,2%, podczas gdy od 2009 r. następował coroczny przyrost o 0,5%.

Tabela 8. Liczba ludności w poszczególnych kategoriach wieku w Polsce w 2011 r.

		Polska			województwo małopolskie			miasto Kraków		
ogółem	Ogółem	38538447			3346796			759137		
	mężczyźni	18654577			1624055			354219		
	Kobiety	19883870			1722741			404918		
55-59	Ogółem	2916642	7,6%	*	225935	6,8%	*	57603	7,6%	*
	Mężczyźni	1398651	48,0%	**	109101	48,3%	**	25820	44,8%	**
	Kobiety	1517991	52,0%	**	116834	51,7%	**	31783	55,2%	**
60-64	Ogółem	2471547	6,4%	*	190828	5,7%	*	50372	6,6%	*
	Mężczyźni	1143193	46,3%	**	88455	46,4%	**	21934	43,5%	**
	Kobiety	1328354	53,7%	**	102373	53,6%	**	28438	56,5%	**
65-69	Ogółem	1459742	3,8%	*	125821	3,8%	*	35162	4,6%	*
	Mężczyźni	639544	43,8%	**	55502	44,1%	**	15088	42,9%	**
	Kobiety	820198	56,2%	**	70319	55,9%	**	20074	57,1%	**
70-74	Ogółem	1328316	3,4%	*	115083	3,4%	*	28861	3,8%	*
	Mężczyźni	537840	40,5%	**	47442	41,2%	**	11595	40,2%	**
	Kobiety	790476	59,5%	**	67641	58,8%	**	17266	59,8%	**
75-79	Ogółem	1146666	3,0%	*	101642	3,0%	*	26219	3,5%	*
	Mężczyźni	424351	37,0%	**	38525	37,9%	**	9796	37,4%	**
	Kobiety	722315	63,0%	**	63117	62,1%	**	16423	62,6%	**
80-84	Ogółem	834494	2,2%	*	72344	2,2%	*	19387	2,6%	*
	Mężczyźni	273936	32,8%	**	24426	33,8%	**	6747	34,8%	**
	Kobiety	560558	67,2%	**	47918	66,2%	**	12640	65,2%	**
85 i więcej	Ogółem	555797	1,4%	*	47420	1,4%	*	12865	1,7%	*
	Mężczyźni	144557	26,0%	**	12675	26,7%	**	3624	28,2%	**
	Kobiety	411240	74,0%	**	34745	73,3%	**	9241	71,8%	**

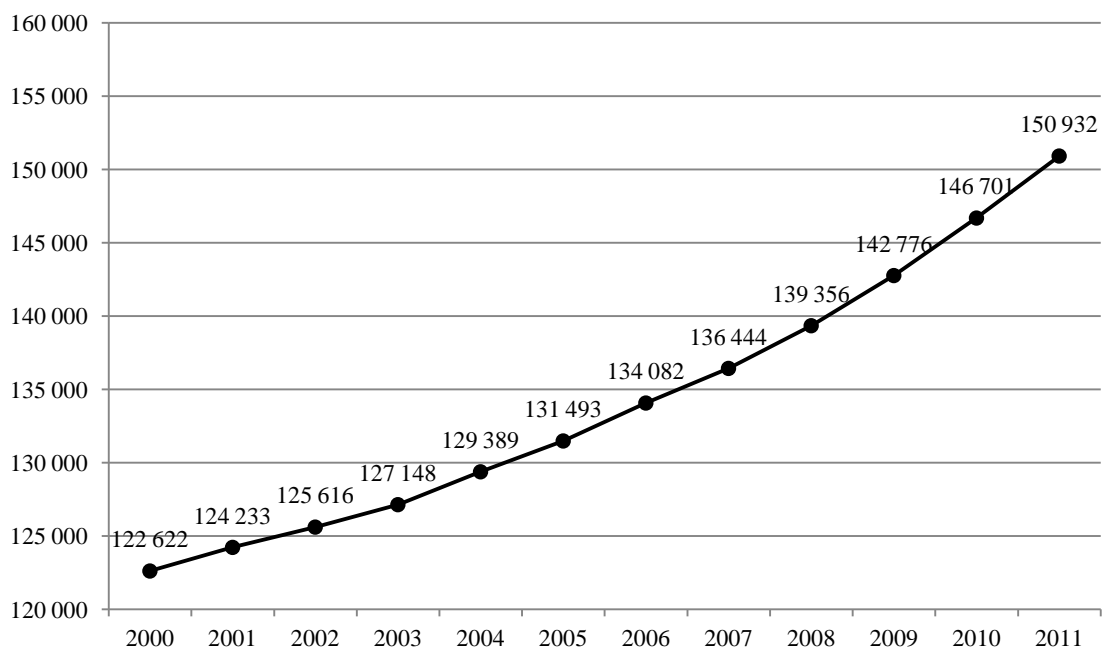
* procentowy udział ludności w danej kategorii wieku w stosunku do ogółu ludności w zależności od jednostki terytorialnej

** procentowy udział płci w danej kategorii wieku w zależności od jednostki terytorialnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

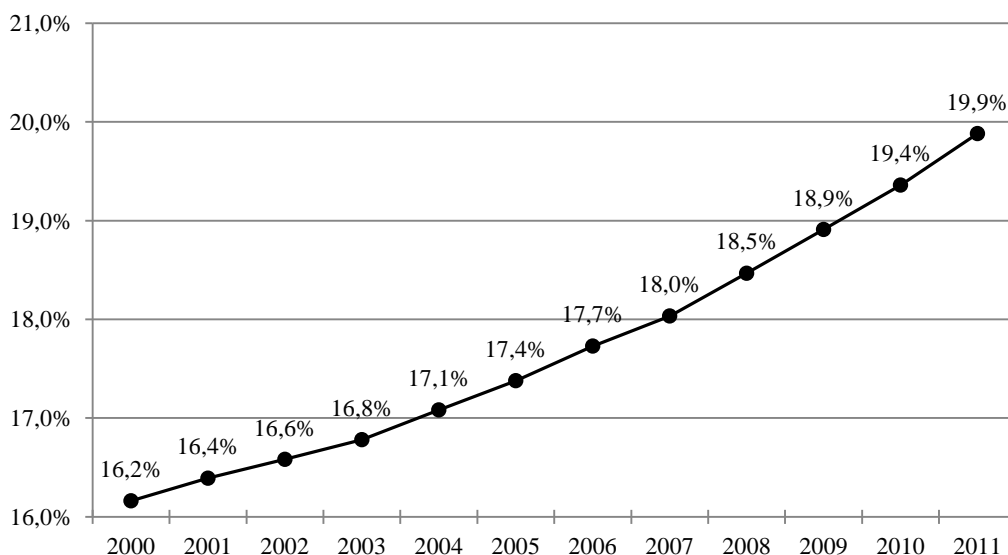
Dynamika procesu starzenia się populacji Krakowa, jak i całej Polski wymaga podjęcia działań zabezpieczających przyszłość osób, które coraz większą część życia będą spełniać w fazie poprodukcyjnej swojego życia. Przykład reformy emerytalnej jest wyraźnym dowo-

dem na to, że sytuacja przynajmniej w wymiarze ekonomicznym, jest przedmiotem zainteresowania ze strony polityków. Należy jednak pamiętać, że starzenie się społeczeństwa nie może być rozpatrywane tylko w kategoriach zagrożeń ekonomicznych. Wraz ze zmieniającym się kształtem struktury demograficznej powstawać będą nowe potrzeby, generujące zapotrzebowanie na określonego rodzaju usługi. Wachlarz tych potrzeb jest bardzo zróżnicowany, podobnie jak zróżnicowana jest grupa osób starszych.



Wykres 6. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym w Krakowie w latach 2000-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.



Wykres 7. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w Krakowie w latach 2000-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Przy kierowaniu pomocy do tej grupy odbiorców, których zdolności adaptacyjne z wiekiem maleją, szczególnie istotne jest podtrzymywanie więzi z dotychczasowym miejscem zamieszkania i środowiskiem lokalnym. Podstawową formą pomocy, dzięki której osoby w wieku podeszłym mogą zaspokajać potrzebę kontaktu i integracji społecznej, bez ostatecznego zerwania więzi z rodziną i środowiskiem lokalnym są ośrodki wsparcia dziennego pobytu. Korzystać z nich mogą osoby, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych¹⁰.

Placówki te zapewniają opiekę, posiłek, prowadzą rehabilitację i terapię zajęciową, zaspokajają potrzeby kulturalne uczestników. Analizując sytuację osób starszych, które często wymagają pomocy i wsparcia ze strony rodziny, należy podkreślić, że OWOS mogą pełnić istotną funkcję nie tylko dla osób starszych, ale także dla ich rodzin, odciążając opiekunów, poprzez organizację opieki w czasie pełnienia przez nich obowiązków wynikających z pracy zawodowej.

Potrzeby zaspokajane w ramach usług kontraktowanych na rzecz osób starszych w Krakowie

Potrzeby seniorów mogą być zaspokajane w sferze osobistej (jednostki i ich sieci wsparcia takie jak: rodzina, sąsiedzi, znajomi) oraz w sferze publicznej (instytucje admini-

¹⁰ Art. 51 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175 poz. 1362 z późn. zm.).

stracji rządowej i samorządowej, organizacje rynkowe i NGO)¹¹. W sferze usług opieki instytucjonalnej jednostki samorządu terytorialnego realizują działania opiekuńcze i wspierające w czterech głównych obszarach:

- jednostki opieki całodobowej (domy pomocy społecznej),
- ośrodki wsparcia, placówki dziennego pobytu,
- instytucje doradcze (ośrodki interwencji kryzysowej, specjalistyczne poradnie),
- instytucje organizacji i nadzoru znajdujące się na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

W zakresie instytucjonalnej opieki środowiskowej nad osobami starszymi gmina dysponuje następującymi możliwościami:

- pomoc finansowa i rzeczowa,
- praca socjalna,
- zakontraktowane usługi opiekuńcze,
- prowadzenie ośrodków wsparcia dziennego: dzienne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy, domy pomocy społecznej, rodzinne domy pomocy. DPS jak i RDP są to instytucje zapewniające całodobową opiekę.

Zakres i charakter świadczeń materialnych jest regulowany przepisami prawa: przyznaje się zasiłki: stałe, okresowe, celowe (zakup leków, opłaty mieszkaniowe) i celowe specjalne. Do świadczeń niepieniężnych zalicza się: udzielanie schronienia, posiłku, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz praca socjalna. Ponadto istnieje możliwość skorzystania przez osoby starsze i niepełnosprawne z dofinansowań realizowanych przez Dział Rehabilitacji w Miejskim Ośrodku Pomocy społecznej: dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu i technicznych, dofinansowanie kosztów uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych, dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych.

Wsparcie w formie usług opiekuńczych przeznaczone jest dla tych mieszkańców Krakowa, którzy z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawieni (samotność, niemożność zapewnienia właściwej opieki przez rodzinę). Usługi opiekuńcze obejmują czynności o charakterze gospodarczym i pielęgnacyjnym. Kwestie dotyczące szczegółowych zasad przyznawania pomocy w formie usług opiekuńczych, zakresu czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych oraz szczegółowych zasad usta-

¹¹ Olech A., Kaźmierczak T., *Mapa zaspokajania potrzeb społecznych*, „Praca Socjalna”, 2006, nr 2.

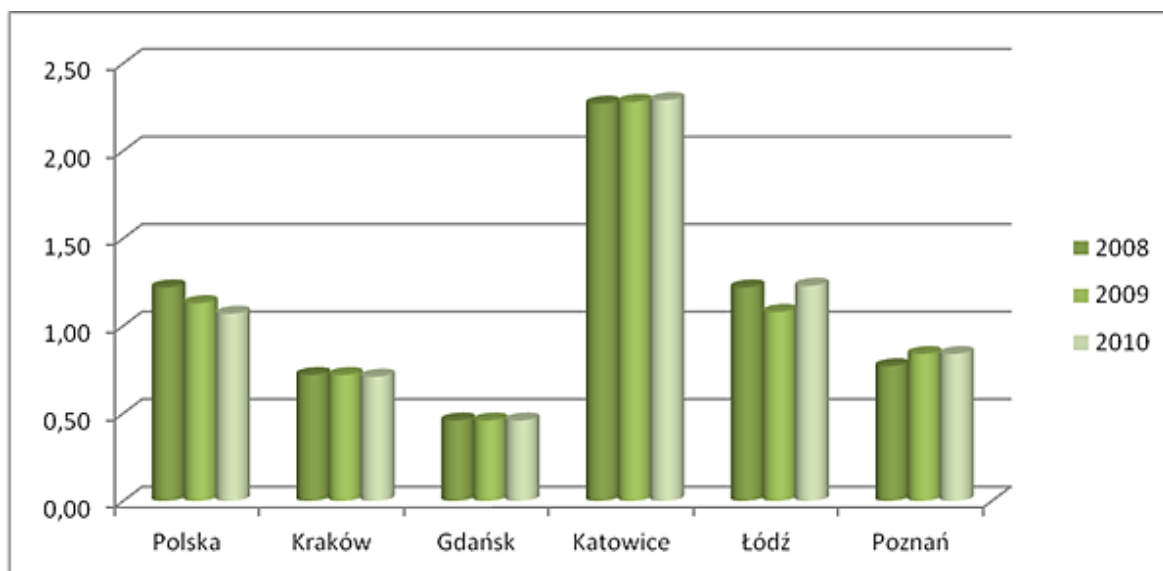
lania wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze reguluje Uchwała Nr XXI/272/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2007 roku (z późn. zm.).

W 2011 r. wykonano 757 050,50 godziny usług opiekuńczych, obejmując pomocą łącznie 2 228 osób, średnio 1 646 osób w miesiącu.

Oferta ośrodków pobytu dziennego dla osób w wieku podeszłym ulega sukcesywnemu poszerzeniu. W związku z koniecznością lokalizacji placówek możliwie jak najbliżej miejsca zamieszkania uczestników, w 2003 r. otwarto Klub Seniora na terenie Dzielnicy VI, przy ul. Balickiej 289, a dwa lata później w Dzielnicy VII przy ul. Focha 39. Z uwagi na potrzebę zapewnienia opieki osobom niewidomym, w 2004 r., przy ul. Bandtkego 19 powstał Klub Integracyjny Niewidomego Seniora, którego oferta dostosowana jest do specyfiki schorzeń uczestników.

Od 1 listopada 2005 roku na zlecenie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie Stowarzyszenie Pomocy Socjalnej Gaudium et Spes prowadzi ośrodek wsparcia dla osób starszych na os. Górali 23-24. 1 grudnia 2008 r. rozpoczął działalność OWOS prowadzony przy Pl. Sikorskiego 14/2 na zlecenie GMK. Kolejny został otwarty 1 marca 2009 r. i jest prowadzony przy ul. Komandosów 18¹².

Na tle innych dużych ośrodków miejskich Kraków charakteryzuje się jednym z niższych wskaźników liczby miejsc w domach dziennego pobytu dla seniorów w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców. Na jedno miejsce w ośrodkach wsparcia dla osób starszych przypada 212 mieszkańców Krakowa w wieku poprodukcyjnym.



Wykres 8. Liczba miejsc w domach dziennego pobytu dla seniorów w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców

Źródło: opracowanie MOPS na podstawie Internetowego Systemu Analiz Samorządowych.

¹² Materiały wewnętrzne MOPS.

Nieznacznemu zmniejszeniu uległ również wskaźnik liczby miejsc w ośrodkach wsparcia dla osób starszych, w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców Krakowa w wieku poprodukcyjnym – z 4,8 w 2008 r. do 4,6 w 2010 r. Ponadto na terenie Krakowa funkcjonuje dodatkowo kilkanaście klubów seniora, finansowanych ze źródeł innych niż budżet Gminy, które stanowią istotne uzupełnienie oferty ośrodków wsparcia, działających w ramach systemu pomocy społecznej.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę prognozy demograficzne dla Krakowa, rozbudowywana oferta OWOS może okazać się niewystarczająca. Oszacowano, że dla utrzymania dostępności do świadczeń na obecnym poziomie i biorąc pod uwagę prognozowaną liczbę mieszkańców Krakowa w wieku poprodukcyjnym, liczba miejsc w OWOS już w 2015 r. powinna wzrosnąć o około 140. Działania w tym zakresie przyjęte w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2007-2013 i ujęte w harmonogramie na lata 2010-2013 zakładają sukcesywne zwiększanie liczby miejsc w niepublicznych ośrodkach wsparcia przy czym najistotniejszą kwestią jest tworzenie nowych ośrodków w dzielnicach, w których dotychczas placówki tego typu nie funkcjonowały.

Osoby korzystające ze świadczeń w formie uczestnictwa w ośrodku wsparcia dla osób starszych, rodzaje ich problemów – analiza ilościowa

Ze świadczeń oferowanych przez ośrodki w latach 2009-2011 średniorocznie korzystało ponad 1300 osób starszych, tj. niespełna 1% ogólnej populacji krakowian w wieku poprodukcyjnym. Dla scharakteryzowania tej grupy świadczeniobiorców posłużono się danymi z 533 wywiadów środowiskowych przeprowadzonych w 2011 r. z osobami, które we wskazanym roku korzystały z pomocy w formie uczestnictwa w ośrodku wsparcia dla osób starszych.

Wysokość dochodu na osobę w rodzinach uczestników ośrodków wsparcia dla osób starszych zawiera się głównie w przedziale pomiędzy 500-1999 zł miesięcznie (ponad 84%), z tego 38,5% osób dysponuje miesięcznym dochodem w wysokości od 1000 do 1499 zł miesięcznie. Dochód niewiele ponad 7% osób nie przekracza 499 zł miesięcznie, co prezentują dane w tabeli 9.

Tabela 9. Miesięczny dochód na osobę w rodzinach uczestników ośrodków wsparcia dla osób starszych

Miesięczny dochód/os w rodzinie	Procentowy udział poszczególnych grup dochodu
0-499 zł	7,3%
500-999 zł	26,1%
1000-1499 zł	38,5%
1500-1999 zł	19,7%
2000-2499 zł	7,1%
2500zł i powyżej	1,3%

Źródło: opracowanie MOPS na podstawie bazy danych POMOST.

Wśród najczęstszych przyczyn wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy wymienić można długotrwałą lub ciężką chorobę i niepełnosprawność – odpowiednio 81% i 80%. Niemal wszyscy uczestnicy (99,8%) to osoby długotrwale chore lub chore.

Zdecydowaną większość (71%) uczestników ośrodków wsparcia dla osób starszych stanowią kobiety. W analizowanej grupie 85% kobiet i mężczyzn prowadzi jednoosobowe gospodarstwo domowe. Wśród kobiet przeważają wdowy (52%), wśród mężczyzn dominują kawalerowie (co trzeci uczestnik) oraz żonaci (26%). Istotną charakterystyką tej grupy świadczeniobiorców jest zróżnicowanie poziomu wykształcenia w zależności od płci. Niemal co drugi uczestnik ośrodka wsparcia dla osób starszych legitymuje się wykształceniem co najmniej średnim, jednak w grupie tej obserwuje się znaczącą przewagę kobiet (78%). Wśród mężczyzn przeważa wykształcenie zasadnicze zawodowe (31,2%). Co czwarta osoba posiada wykształcenie gimnazjalne lub poniżej.

Głównym źródłem utrzymania ponad 90% osób jest świadczenie emerytalno-rentowe. Należy ponadto podkreślić, że na tle innych świadczeniobiorców pomocy społecznej, uczestnicy ośrodków wsparcia dla osób starszych są grupą stosunkowo dobrze sytuowaną. Średni miesięczny dochód na osobę wynosi ponad 1300 zł.

Co trzeci uczestnik ośrodka wsparcia dla osób starszych jest osobą w wieku między 70 a 79 rokiem życia, przy czym mężczyźni korzystają z tej formy pomocy najczęściej w wieku 60-69 lat. Niemal 5% uczestników ma 90 i więcej lat. Szczegółowe dane dotyczące charakterystyki społeczno- demograficznej osób korzystających z tej formy wsparcia zawiera tabela 10.

Tabela 10. Uczestnicy ośrodków wsparcia dla osób starszych według cech demograficzno-społecznych

cechy demograficzno-społeczne uczestników ośrodków wsparcia dla osób starszych	kobiety*	mężczyźni*	ogółem*
Wiek			
poniżej 60 r.ż.	10,6	24,7	14,7
60-69	25,0	25,3	25,1
70-79	32,8	23,4	30,0
80-89	26,1	24,0	25,5
90 i więcej	5,5	2,6	4,7
Wykształcenie			
gimnazjalne i poniżej	23,3	15,6	21,1
zasadnicze zawodowe	8,7	31,2	15,0
średnie ogólne i zawodowe	34,6	23,4	31,0
policealne/pomaturalne	0,3	0,0	0,2
Wyższe	11,3	10,4	11,1
nieustalony poziom wykształcenia	21,8	19,4	21,6
liczba osób w gospodarstwie domowym			
1	87,3	79,2	85,0
2	11,3	16,9	12,9
3	0,8	1,9	1,1
4	0,0	1,3	0,4
5	0,6	0,7	0,6
stan cywilny			
panna/kawaler	21,9	33,1	25,1
konkubina/konkubent	0,3	0,0	0,2
rozwidziona/rozwidziony	11,9	14,9	12,8
separowana/separowany	0,8	1,3	0,9
wdowa/wdowiec	52,2	24,0	44,1
zamężna/żonaty	12,9	26,7	16,9
główne źródło utrzymania			
brak dochodu	0,5	7,8	0,8
emerytura lub renta	93,9	80,6	91,9
inne, niezarobkowe źródło utrzymania	4,5	8,4	5,6
praca najemna dorywcza	0,0	0,6	0,2
praca najemna stała	1,1	2,6	1,5

*w procentach

Źródło: opracowanie MOPS na podstawie bazy danych POMOST

Na podstawie określonych wyżej danych można stwierdzić, że statystyczny mieszkaniec Krakowa korzystający z pomocy w formie uczestnictwa w ośrodku wsparcia dla osób starszych ma 70-79 lat, jest wdową, prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe, legitymującą się wykształceniem średnim, utrzymującą się ze świadczenia emerytalno-rentowego w wysokości około 1300 zł miesięcznie.

Postrzeżenie funkcjonowania istniejącego systemu kontraktowania usług społecznych – zderzenie dwóch perspektyw

Poniżej przedstawione zostały główne obszary problemowe w odniesieniu do funkcjonującego aktualnie systemu kontraktowania usług społecznych na terenie GMK.

Ogłoszenie konkursu

Na tym etapie zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i po stronie jednostek GMK opinie są zgodne: procedury i zasady konkursów są jasne i przejrzyste. Urzędnicy GMK wywiązują się z obowiązku informacji zawartego w ustawie upowszechniając informacje o konkursach ofert. Z kolei NGO czerpią informacje na temat konkursów głównie z Internetu.

Powołanie Komisji Konkursowej

W tym obszarze udało się zebrać opinie tylko ze strony zlecającej usługi. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zauważali zgodnie, że poziom zainteresowania organizacji pozarządowych udziałem w komisjach konkursowych jest bardzo niski. Warto podkreślić także niezadowolenie urzędników z takiego stanu rzeczy.

Przygotowanie i przesyłanie ofert

Przedstawiciele organizacji, z którymi zrealizowano wywiady nie byli zgodni w ocenie tego etapu procesu kontraktowania. Z jednej strony pojawiały się opinie NGO, które wskazywały na duże trudności w przygotowywaniu oferty wynikające z niezrozumienia pewnych pojęć, konieczności wpisywania tych samych informacji w kilku miejscach wniosku, czy niezrozumienia wymogów formalnych stawianych przed ofertami. Z drugiej natomiast strony pojawiały się opinie urzędników wyrażające zadowolenie z funkcjonującego systemu.

Najtrafniej istniejące rozbieżności podsumowują komentarze, które zwracają uwagę na wewnętrzne zróżnicowanie sektora organizacji pozarządowych: różny poziom ich wiedzy i kompetencji.

Ocena ofert i wybór oferenta

W opiniach przedstawicieli organizacji pozarządowych dominuje silne przekonanie, że podstawowym kryterium oceny oferty jest niska cena za świadczone usługi oraz kryterium dysponowania odpowiednim lokalem. Jednostki samorządu terytorialnego zaangażowane w kontraktowanie usług zdają się mieć świadomość takiego odczucia ze strony organizacji.

Brakuje jednak zrozumienia między NGO a GMK w kwestii tego, jak ustalane są kryteria oceny. Organizacje pozarządowe zdają się nie mieć świadomości, że kryteria te ustalane są odgórnie na co zwracają uwagę – nieraz także skarżąc się na to – przedstawiciele GMK.

Warto także na koniec przytoczyć wypowiedź jednego z przedstawicieli GMK, który przyznaje, że z powodów braku odpowiednio wykwalifikowanego personelu często ocena pod kątem merytorycznym jest o wiele trudniejsza niż koncentracja na aspektach finansowych przedstawianych ofert.

Podpisanie umowy i realizacja zadania

Na etapie realizacji zadania podstawowym problemem podnoszonym przez organizacje pozarządowe są kwestie finansowe, a konkretnie zbyt mała ilość funduszy w stosunku do potrzeb. Przedstawiciele GMK również dostrzegają ten problem. Ze względu na ograniczone środki finansowe organizacje zmuszone są poszukiwać sponsorów i możliwości ograniczania wydatków. Świadomość niskiej opłacalności świadczenia usług społecznych jest także bardzo wyraźna po stronie przedstawicieli gminy. Również obie strony dostrzegają problemy z terminowością przekazywanych dotacji.

Tabela 11 stanowi zbiorczą reprezentację przedstawionych wniosków i rekomendacji zgłoszonych przez uczestników badania.

Tabela 11. Ocena stanu bieżącego procesu kontraktowania z perspektywy GMK i NGO wraz z ich rekomendacjami

Etap procedury kontraktowania	obszar problemowy	ocena stanu bieżącego		Rekomendacje (w nawiasach ich autorzy)
		NGO	GMK	
ogłoszenie konkursu	procedury i zasady konkursu	są jasne, przejrzyste	są jasne	
	informacje dotyczące konkursów	wiedzą skąd czerpać - podstawowym źródłem informacji jest strona internetowa, czasem informacje o konkursach przekazywane są bezpośrednio przez pracowników MOPSu	umieszczane są zarówno na stronie internetowej, jak i na tablicy ogłoszeń	nie zawsze jest czas na poszukiwanie informacji - propozycja stworzenia listy mailingowej z przesyłaniem odpowiednich konkursów do odpowiednich placówek kiedy nowy konkurs jest ogłaszany (NGO)
przygotowanie i przesyłanie ofert	pisanie wniosków	jest łatwe	jest łatwe dla organizacji z doświadczeniem	
		nie wszystkie sformułowania w ofertach są zrozumiałe (zwłaszcza przy przygotowywaniu kosztorysów)	w niektórych organizacjach jest bardzo niski poziom wiedzy, przez co przygotowywane oferty zawierają podstawowe błędy	tylko organizacje dostosowane do dzisiejszych czasów, inwestujące w swój rozwój z wysokim stopniem świadomości powinny działać, organizacje funkcjonujące na bazie starych przyzwyczajeń powinny zniknąć(GMK)
		często wymaga powtórzenia tych samych informacji w kilku miesiącach		skrócenie wniosku (NGO)
		wymaga składania za każdym razem tych samych dokumentów i informacji, nawet jeżeli nic się nie zmieniło, a organizacja już kolejny raz bierze udział w konkursie		korzystanie z systemu, w którym zbierane są informacje dotyczące danej jednostki (NGO, GMK)
	dokumentacja związana z konkursem	niejasny podział kompetencji między MOPS a WSS		wystandaryzowanie dokumentacji konkursowej (GMK)
		wypełnianie części kosztorysowej wniosku zazwyczaj wymaga konsultacji z księgowym	organizacje mają problem z przygotowywaniem kosztorysów	
		jest możliwość konsultacji składanego wniosku z oddlegowanym pracownikiem, ale nie wszyscy o tym wiedzą i z tego korzystają		
		szkolenia dotyczące przygotowywania wniosków nie spełniają oczekiwań organizacji		

powołanie komisji konkursowej		niski poziom wiedzy dotyczący tego jak przebiega proces oceny ofert	niskie zainteresowanie udziałem w pracach komisji konkursowej organizacji pozarządowych, w skład komisji wchodzi tylko przedstawiciele MOPS i WSS	
dokonanie oceny wniosków	kryteria oceny wniosku	wymagania formalne mają nieraz absurdalny charakter: zliczanie słów, kilkanaście takich samych podpisów		
		przekonanie, że decydującym kryterium są niskie koszty realizacji zadania	brak specjalistów dysponujących wiedzą niezbędną do oceny merytorycznej wniosku	
		nieraz odpowiednie sformułowanie myśli jest ważniejsze niż merytoryczna wartość zaplanowanych działań		
wybór oferenta		niewielkie uchybienia formalne dyskwalifikują dobre merytorycznie wnioski	wymogi formalne są pierwszym kryterium oceny wniosku, organizacje powinny umieć właściwie przygotować oferty	
		ogłoszenie wyników następuje za późno i wówczas żadne informacje nie są przekazywane potencjalnym oferentom		usprawnienie komunikacji (NGO)
		brak jasnej informacji dlaczego wniosek nie wygrał		
realizacja zleconego zadania				dopracowanie sita selekcyjnego podopiecznych (NGO)
	realizacja zleconego zadania	konieczność uzupełniania środków przekazywanych przez Gminę środkami pozyskiwanymi z innych źródeł (od sponsorów lub podopiecznych)	organizacje mają możliwość taniej zrealizować zadania dzięki możliwości zastosowania elastycznych form zatrudnienia i innych środków	

Źródło: opracowanie własne.

3.4 Wymiar ekonomiczny

Analiza kosztów świadczenia usług społecznych jest ważnym elementem systemu kontraktowania usług w GMK. Proces ten jest realizowany jednostką organizacyjną gminy - MOPS oraz MOWIS, który funkcjonuje jako referat Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta Krakowa. Zaangażowanie w proces kontraktowania usług przez MOPS i MOWIS jest konieczne, gdyż zgodnie z art. 249 ust.3 oraz ust. 4 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009, Nr 157 poz. 1240), podmioty niepubliczne otrzymują dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, od 1 kwietnia 2010 r., środki finansowe przeznaczone na realizację zadań zostały przesunięte z planu finansowego MOPS do Wydziału Świadczeń Socjalnych UMK (obecnie Wydział Spraw Społecznych), który przekazuje je wykonawcom zleceń.

Na potrzeby analizy ekonomicznej wykorzystane zostaną narzędzia wywodzące się z metody analizy kosztów i korzyści. W celu zachowania poprawności metodycznej w części finansowej przedstawiony zostanie przedmiot badań, a także cel analizy.

Głównym celem niniejszej analizy jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości uzyskania zwrotnych informacji finansowych z istniejących obecnie narzędzi konkursowych kontraktowania usług społecznych. W końcowej części przedstawione zostaną rekomendacje i rozwiązania umożliwiające efektywny i kompleksowy monitoring kontraktowania usług. Cel ten zrealizowany zostanie poprzez następujące działania:

1. Badanie sprawozdań merytorycznych i finansowych realizowanych konkursów w zakresie usług społecznych na rzecz osób starszych.
2. Analizę dostępnych danych liczbowych dotyczących usług na rzecz osób starszych.
3. Identyfikację możliwości obecnego zaplecza systemu kontraktowania usług społecznych pod kątem narzędzi analizy kosztów i korzyści.
4. Wypracowanie rekomendacji wraz z propozycją narzędzi analizy kosztów i korzyści znajdujących zastosowanie w monitoringu usług społecznych.

Przedmiotem analizy są zagadnienia finansowe związane z realizacją usług na rzecz osób starszych zarówno od strony kosztów, jak też osiągniętych korzyści w postaci usług dedykowanych klientom i korzyści społecznych występujących po stronie klientów i wykonawcy.

Istotnym z punktu widzenia badań jest przyjęty okres analizy od 2007 do 2011 r. Przyjęcie 5-letniego okresu jest podyktowane przede wszystkim możliwością porównywalności analizowanych dokumentów oraz formy przedstawianych danych.

Na potrzeby opracowania analizie poddano sprawozdania z realizacji zadań MOPS w Krakowie z lat 2007-2011, w ramach których uwagę zwrócono na zasadniczy podmiot badań przyjęty na potrzeby etapu badawczego projektu NAWIKUS.

Stan infrastruktury ośrodków wsparcia wyrażony w liczbie placówek funkcjonujących na terenie miasta w analizowanym okresie czasu wykazywał tendencję wzrostową z 3 do 4 ośrodków. Istotne znaczenie dla przedmiotu analizy ma dodatkowa placówka prowadzona w formie kontraktowania usług na prowadzenie dziennego domu w formie placówki publicznej.

Tabela 12 przedstawia ilościowy stan infrastruktury OWOS na przestrzeni 5 lat. Należy podkreślić, że liczba miejsc w jednostce publicznej wzrosła o 20 miejsc, przy jednoczesnym niezmiennym stanie w jednostkach niepublicznych. W ujęciu procentowym liczba miejsc oferowanych przez podmioty niepubliczne wynosi 18,8 %. Należy w tym miejscu

podkreślić, że w na przestrzeni lat 2007-2011 z usług MDDPS korzystała średniorocznie bardzo znacząca liczba osób starszych tj. odpowiednio w kolejnych latach liczba osób: 1217, 1273, 1289, 1316, 1292.

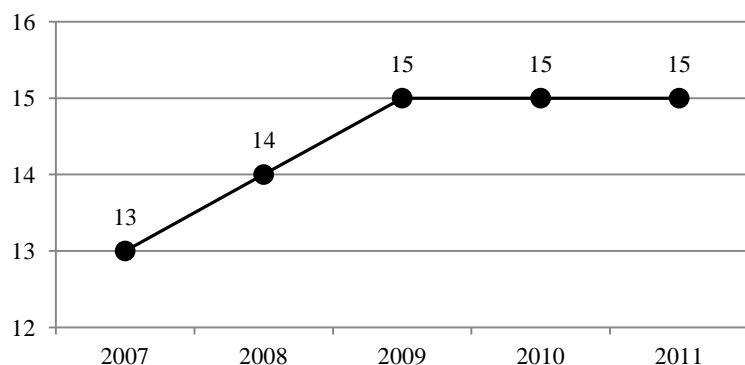
Tabela 12. Wykaz ośrodków wsparcia dla osób starszych, funkcjonujących na terenie GMK w latach 2007-2011 wraz z liczbą miejsc

Lp.	Nazwa ośrodka	Liczba miejsc				
		2007	2008	2009	2010	2011
1	Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej	540	540	540	540	560
2	Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych, Stowarzyszenie Pomocy Socjalnej Gaudium et Spes	70	70	70	70	70
3	Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych, Caritas Archidiecezji Krakowskiej	30	30	30	30	30
4	Ośrodek Wsparcia dla Osób Starszych, Zgromadzenie Służebnic Najświętszego Serca Jezusowego	–	30	30	30	30
Łączna liczba miejsc		640	670	670	670	690

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MOPS w Krakowie.

W analizowanym okresie czasu liczba placówek ośrodków wsparcia uległa zmniejszeniu o jeden w latach 2008-2009. Na koniec okresu funkcjonowało 15 placówek.

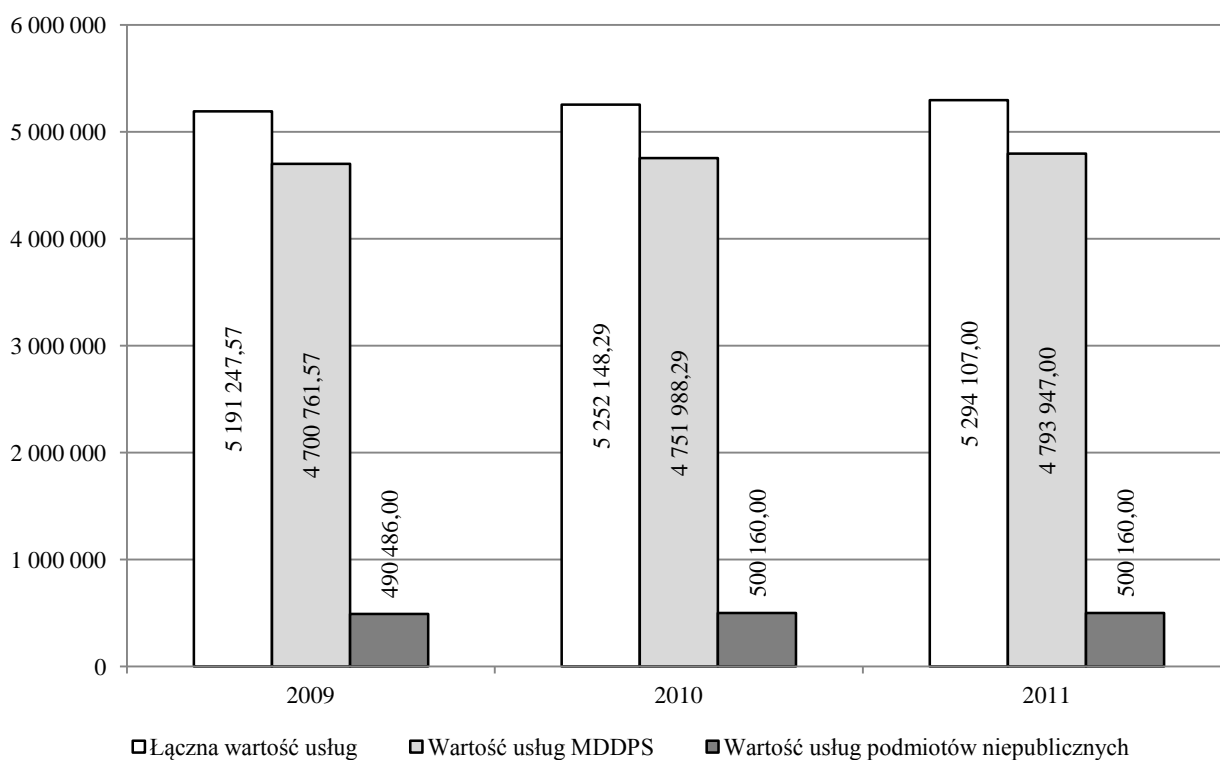
W działaniach OWOS liczba osób korzystających z usług jest różna w analizowanym okresie czasu. Średniomiesięczna liczba korzystających osób starszych, z usług OWOS oscyluje wokół 1258 osób rocznie. Trend liczby osób korzystających z działań OWOS przedstawia wykres 10. Dane w odniesieniu do kosztów usług społecznych w analizowanym okresie, pozwalają stwierdzić, że przy zwiększeniu liczby miejsc w placówkach o 20, otrzymujemy wzrost wydajności ośrodków o 126 osób korzystających ze wsparcia średniomiesięcznie.



Wykres 9. Liczba placówek ośrodków wsparcia w latach 2007-2011 w GMK

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MOPS w Krakowie.

Analiza sprawozdań z realizacji zadań publicznych przez MOPS w Krakowie pozwala zwrócić uwagę na zmianę w zakresie przedstawianych danych sprawozdawczych, które od 2009 r. zostały wzbogacone o wielkość środków finansowych angażowanych w realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Krok ten z punktu widzenia budowy kompleksowego modelu analizy kosztów i korzyści z realizowanych usług społecznych jest szczególnie istotny, gdyż przybliży stronę publiczną do punktu docelowego, jakim jest efektywnie działający system monitoringu kontraktowanych usług. Wartości przedstawione na wykresie wskazują na coroczne zwiększenie środków publicznych przeznaczanych przez stronę publiczną na realizację zadań. W latach 2010-2011 wskazuje jednocześnie na brak dynamiki wzrostu środków kontraktowanych na zadania realizowane przez podmioty pozarządowe.



Wykres 10. Wartość realizowanych zadań publicznych z zakresu ośrodków wsparcia osób starszych w GMK w latach 2009-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GMK w Krakowie.

4 IDENTYFIKACJA I ANALIZA ISTNIEJĄCEGO SPOSOBU MONITOROWANIA KONTRAKTOWANYCH USŁUG SPOŁECZNYCH DLA OSÓB STARSZYCH W GMINIE MIEJSKIEJ KRAKÓW

4.1 Tok postępowania

W GMK nie występuje systematyczny sposób monitorowania kontraktowanych usług społecznych dla OS, który można by zakwalifikować jako *par excellence* metodę. Po analizie dokumentacji GMK stwierdza się, że elementy monitoringu znajdują się w RPWNGO. Opisany sposób polega przede wszystkim na przeprowadzeniu kontroli:

- w miejscu realizacji projektu,
- realizacji harmonogramu,
- zakresu rzeczowo-finansowego,
- składanych sprawozdań.

Jej funkcje zostały szczegółowo przedstawione w rozdziale 3 niniejszego Raportu.

Należy zwrócić uwagę na parametryzację sprawozdawczości i próbę pomiaru efektywności realizacji Programu. Efektywność jest ustalana na podstawie następujących pięciu wskaźnikach:

- 1) liczba NGO i innych podmiotów uczestnicząca w Programie,
- 2) liczba osób zaangażowanych w Program,
- 3) liczba adresatów działań publicznych,
- 4) wysokość przeznaczonych środków finansowych przez GMK,
- 5) wysokość przeznaczonych środków finansowych przez NGO.

Powyższe parametry są ustalane dla każdego kontraktowanego zadania publicznego. W podobny sposób dokonuje się kontroli w innych urzędach miast, w których wdrożono programy współpracy z NGO, np. w: Kozienicach, Giżycku, Poznaniu, Wrocławiu, Sosnowcu, Katowicach).

Dla analizowanych usług społecznych dla OS za 2011 r. poszczególne wartości wskaźników zawiera tabela 13.

Tabela 13. Wartości wskaźników efektywności RPWNGO w 2011 r.

Lp.	Wskaźnik	Wartość
1.	liczba organizacji pozarządowych biorących udział w realizacji Programu;	3
2.	liczba osób, które były adresatami realizacji zadań publicznych zleczanych organizacjom;	135
3.	wysokość środków finansowych przeznaczonych na zlecenie realizacji zadań publicznych;	500 160,00 zł
4.	wysokość środków finansowych zaangażowanych przez organizacje pozarządowe w realizację zadań publicznych ujętych w Programie;	12 723,32 zł
5.	liczba zawartych partnerstw z organizacjami pozarządowymi.	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdania MOPS.

W rocznym sprawozdaniu z realizacji Programu przedstawione są krótkie analizy o charakterze porównawczym względem poprzedniego roku i zawierają następujące wskaźniki:

- wysokość środków przeznaczonych na realizację programu,
- liczba zgłoszonych wniosków,
- liczba dotowanych projektów konkursowych,
- liczba przeprowadzonych kontroli,

W niektórych przypadkach wylicza się średnią wartość dotacji.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami każdy z realizatorów zadań (również MOPS) składa sprawozdania cząstkowe zakresie określonym w regulacji. Sprawozdanie sporządza Wydział Spraw Społecznych. Katalog informacji sprawozdawczych jest określony przez obowiązujące regulacje oraz przez Dyrektora Wydziału koordynującego czyli Wydziału Spraw Społecznych, w tym:

- 1) *liczba organizacji pozarządowych biorących udział w realizacji otwartych konkursach ofert,*
- 2) *liczba ofert złożonych do otwartych konkursów ofert,*
- 3) *liczba ofert odrzuconych ze względów formalnych,*
- 4) *liczba ofert odrzuconych po ocenie merytorycznej,*
- 5) *liczba zawartych umów dotacyjnych,*
- 6) *liczba osób, które były adresatami zadań publicznych realizowanych w ramach otwartych konkursów ofert,*
- 7) *wysokość środków finansowych przeznaczonych w ramach otwartych konkursów ofert,*
- 8) *wysokość środków finansowych zaangażowanych przez organizacje pozarządowe w realizację zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert.*

Kursywą zaznaczono te wskaźniki, które są zbieżne ze wskaźnikami efektywnościowymi zapisanymi w WPWNGO.

4.2 Próba oceny efektywności ekonomicznej kontraktowania usług społecznych¹³

Zmiany wprowadzane do sprawozdań z realizacji działań publicznych wskazują jednoznacznie, że samorząd Miasta Krakowa, zmierza w kierunku kwantyfikacji korzyści i kosztów. Kolejnym z elementów, jaki znajduje się dostępnej dokumentacji jest liczba osób zaangażowanych w realizację zadania publicznego. W 2011 r. było to 9 osób z organizacji pozarządowych oraz 98 pracowników (81 etatów) MDDPS (wg stanu na dzień 31.12.2011 r.). Dane przedstawione w sprawozdaniach MOPS umożliwiają wyliczenie dwóch podstawowych wskaźników pomiaru efektywności zatrudnieniowej i kosztowej usług.

Efektywność zatrudnienia (*EZ*) jest wyrażona liczbą miejsc dla OS korzystających ze świadczeń przypadających na jednego zatrudnionego. Im wyższa wartość wskaźnika, tym bardziej efektywnie realizowana jest usługa. Należy jednocześnie podkreślić, że z punktu widzenia jakości realizowanych usług istnieje określona optymalna liczba klientów przypadająca na jednego pracownika. Z tego powodu w ocenie usług wskaźnik *EZ* należy skorelować z osiąganą jakością realizowanych usług. W bieżącej analizie nie jest to możliwe, gdyż jakość usług w poszczególnych latach nie była monitorowana. Formułę dla tego wskaźnika przedstawiono poniżej.

$$EZ = \frac{Lm}{Loz}$$

gdzie:

Lm – liczba osób korzystających ze świadczeń,

Loz – liczba zatrudnionych osób wyrażona w etatach.

Efektywność kosztowa usług (*EKU*) mierzona jest wartością usługi przypadającą na liczbę miejsc w ośrodku. Im mniejsza wartość tego wskaźnika, tym usługa jest bardziej efektywna kosztowo. Sposób wyliczenia wskaźnika wyraża poniższy wzór.

$$EKU = \frac{Ku}{Lm}$$

¹³ Należy podkreślić, że w ramach analizy nie bierze się pod uwagę zakresu świadczonych usług. Należy jednak podkreślić, że ich zakres w ramach prowadzonych konkursów powinien być tożsamy i realizowany przez oferentów wg obowiązujących ich standardów.

gdzie:

Ku – wartość realizowanych usług,

Lm – liczba osób korzystających z ośrodka.

Wyniki obliczeń wielkości wskaźników za 2011 r. prezentuje tabela 14.

Tabela 14. Pomiar wskaźników efektywności zatrudnienia i kosztu usług w 2011 r.

Lp.	Kategoria	Koszt usług (zł)	Liczba miejsc	Liczba zatrudnionych (etaty)	Efektywność kosztowa usług	Efektywność zatrudnieniowa
		Ku	Lm	Loz	EKU	EZ
1.	MDDPS	4 793 947	1292	81	3 710,49	15,9
2.	NGO	500 160	135	9	3 704,88	14,4
3.	Razem	5 294 107	1 427	90	3709,95	15,85
4.	Wysokość środków zaangażowanych przez podmiot niepubliczny	12 723,32	–	–	3 799,13*	–

* Efektywność kosztowa, na którą składa się łączny koszt usługi powstały po stronie zlecającego z uwzględnieniem środków zaangażowanych w realizację usługi po stronie podmiotu niepublicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GMK w Krakowie.

Z analizy wyliczeń dla wskaźników EZ i EKU nie wynika jednoznacznie, że usługi realizowane przez podmioty niepubliczne wykazują w sposób zdecydowany wyższą efektywność finansową i zatrudnienia niż w ośrodku publicznym. Efektywność kosztowa z uwzględnieniem środków finansowych zaangażowanych przez podmiot niepubliczny wynosi 3 799,13 zł. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej przedstawia się korzystniej w odniesieniu do placówki publicznej, jednak z uwagi na specyfikę pracy w sektorze pozarządowym występuje problem z precyzyjnym określeniem wymiaru pracy osób zaangażowanych w realizację zadania publicznego.

Zaproponowane wskaźniki EZ i EKU z uwagi na obecnie ograniczony dostęp do danych nie dają pewności, że usługi realizowane przez organizacje pozarządowe są bardziej efektywne niż te oferowane w placówce publicznej. Braki w dostępie do danych widoczne są szczególnie w odniesieniu do zakresu realizowanych usług, jak też faktycznie przeznaczanego na ich realizację czasu pracy. Ograniczenia w dostępie do danych powodowane są brakiem narzędzi stosowanych obecnie w monitoringu kontraktowanych usług społecznych.

W tabeli 15 zawarto wyliczenia wskazanych dwóch wskaźników w odniesieniu do trzech niepublicznych placówek, co pozwala porównać je między sobą. Najlepszy wskaźnik

efektywności kosztowej osiąga Zgromadzenie Służebnic Najświętszego Serca Jezusowego. O ponad 1200 zł wyższe koszty występują w Stowarzyszeniu Pomocy Socjalnej Gaudium et Spes. Odwrotnie przedstawia się efektywność zatrudnieniowa w 2011 r.

Tabela 15. Charakterystyka placówek niepublicznych opieki osób starszych w 2011 r.

Podmiot prowadzący	Wysokość przekazanej dotacji	Liczba osób zaangażowanych w zadanie	Liczba osób korzystających	Liczba miejsc	Wysokość środków zaangażowanych przez podmiot niepubliczny	Efektywność kosztowa usług	Efektywność zatrudnieniowa
	<i>Ku</i>	<i>Loz</i>	<i>Lb</i>	<i>Lm</i>	–	<i>EKU</i>	<i>EZ</i>
Stowarzyszenie Pomocy Socjalnej Gaudium et Spes	313 320	4	72	70	0	4 476	17,5
Caritas Archidiecezji Krakowskiej	94 320	2	42	30	8 230,24	3 418,34	15
Zgromadzenie Służebnic Najświętszego Serca Jezusowego	92 520	3	21	30	4 493,08	3 233,76	10
Razem	500 160	9	135	130	12 723,32	3 945,25	14,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GMK w Krakowie.

Zidentyfikowana procedura kontraktowania usług społecznych wymaga działań, których rezultatem będą narzędzia umożliwiające prowadzenie: (1) oceny konkursów z wykorzystaniem metod analizy kosztów i korzyści, (2) monitoringu kontraktowanych usług, (3) oceny efektywności kontraktowanych usług. Etapem poprzedzającym działania (1-3) jest wypracowanie wskaźników, które kolejno znajdą zastosowanie w kontraktowaniu usług. Należy mieć na uwadze, że porównując koszty i skutki kilku alternatywnych projektów konkursowych, powinniśmy móc ocenić, które z nich przyniosłoby najlepsze skutki przy danych kosztach oraz które przyniosą największą oszczędność kosztów przy założonych skutkach. Przeprowadzając analizę skuteczności kosztów i korzyści proponuje się użycie kilku wskaźników przedstawionych w tabeli 16.

Tabela 16. Katalog wskaźników monitoringu kosztów i korzyści kontraktowanych usług społecznych

Lp.	Nazwa wskaźnika	Formuła	Interpretacja
1	EZ Efektywność zatrudnienia wyrażona liczbą korzystających osób starszych przypadającą na jednego zatrudnionego.	liczba korzystających z ośrodka / liczba osób zatrudnionych	Im wyższa wartość, tym bardziej efektywnie realizowana jest usługa.
2	EKU Efektywność kosztowa usług mierzona wartością usługi przypadającą na liczbę osób korzystających.	koszt realizowanych usług / liczba osób korzystających	Im mniejszą wartość, tym usługa jest bardziej efektywna kosztowo.
3	ECR Efektywna stopa kosztów mierzona poprzez zestawienie całościowych korzyści, także społecznych, z kosztami wyrażonymi wartościami pieniężnymi.	korzyści jednostki / koszty wartości pieniężne	Wskazuje na skutek po stronie korzyści, jaki zostanie wywołany przez jednostkę kosztów. Usługa jest efektywna jeżeli $ECR > 1$.
4	CER Współczynnik kosztów–skutków informuje, jakie koszty należy ponieść by osiągnąć jednostkę korzyści.	Koszty w wartościach pieniężnych / korzyści w jednostkach	Im mniejsza wartość wskaźnika tym bardziej efektywna jest usługa.
5	NB Korzyści netto zawierają zdyskontowane wartości korzyści i kosztów realizacji.	zdyskontowana suma korzyści – zdyskontowana suma kosztów	Jeżeli różnica jest liczbą dodatnią projekt jest opłacalny.
6	BCR Współczynnik korzyści–koszty	zdyskontowana suma korzyści / zdyskontowana suma kosztów	Jeżeli współczynnik jest większy od jedności, to oznacza, że korzyści przewyższają koszty i dany projekt jest opłacalny

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonej we wcześniejszych rozdziałach analizy konkursów, i analizy sprawozdań merytorycznych oraz finansowych MOPS, należy stwierdzić, że istnieje szereg braków narzędziowych uniemożliwiających prowadzenie systemowego monitoringu kontraktowanych usług społecznych pod względem efektywności kosztowej. Analizę braków przeprowadzono w podziale na etap (1) konkursu ofert oraz (2) czas realizacji i zakończenia usługi.

W zakresie etapu (1) występują niżej przedstawione deficyty narzędzi dostarczających danych i informacji:

- a) elektroniczny aplikator ofert umożliwiający połączenie bazodanowe;
- b) wskaźniki efektywnościowe generowane na etapie składania ofert;
- c) wskaźniki oceny kosztów;
- d) wskaźniki oceny korzyści z uwzględnieniem społecznych;
- e) zautomatyzowany proces oceny ofert z wykluczeniem kategorii subiektywnych;
- f) baza danych zawierająca ofertę: część merytoryczna, wskaźnikowa, finansowa i harmonogram.

W ramach etapu (2) występują niżej przedstawione braki narzędziowe w zakresie danych i informacji:

- a) elektroniczny aplikator sprawozdawczy z uwzględnieniem elementów monitoringu wskaźników finansowych oraz korzyści społecznych;
- b) wskaźniki oceny jakości kontraktowanych usług społecznych;
- c) wskaźniki oceny kosztów i korzyści.

Wskazane powyżej narzędzia umożliwiające wprowadzenie kompleksowego monitoringu kontraktowanych usług społecznych uwzględnione zostaną w części poświęconej rekomendacjom.

Rezultatem prac ukierunkowanych na zastosowanie analizy kosztów i korzyści do monitoringu efektywności realizowanych usług społecznych jest dostarczenie informacji zarządczych pozwalających na podjęcie optymalnej decyzji dotyczącej zakontraktowania zadania publicznego z uwzględnieniem niżej wymienionych prawidłowości. Przy wyborze należy:

- a) zdecydować się na realizację projektu o najwyższej zaktualizowanej wartości korzyści netto,
- b) wybrać ofertę, która maksymalizuje wielkość korzyści netto w warunkach ograniczonych zasobów.

W ramach przeprowadzonych indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami samorządu oraz organizacji pozarządowych, które uczestniczą w realizacji kontraktowanych usług, jednoznacznie wskazują oni na potrzebę opracowania narzędzia analitycznego. Narzędzie to powinno zawierać następujące funkcjonalności:

- import danych z formularzy konkursowych do bazy danych,
- prowadzenie sprawozdawczości realizacji usług,
- pomiar wskaźników kosztów i korzyści,
- automatyzację generowania oceny oferty,

- monitoring efektywności realizowanej oferty.

Narzędzia te wypracowane zostaną w ramach 2. zadania projektu PI NAWIKUS.

4.3 Jakość kontraktowanych usług i jej monitorowanie

4.3.1 Monitorowanie jakości kontraktowanych usług – stan bieżący

Przed przystąpieniem do prezentacji wniosków wynikających z analizy przeprowadzonych wywiadów w zakresie monitorowania jakości świadczonych usług warto powrócić do zasadniczego dokumentu określającego obowiązki podmiotów zaangażowanych w proces kontraktowania usług. Regulamin przeprowadzania otwartych konkursów ofert zawarty jest w WPWNGO. Na poziomie regulacji prawnych nie ma obecnie na terenie GMK jasnych wytycznych dotyczących podejścia do jakości i jej pomiaru. W związku z tym zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i przedstawicieli organów samorządów brak jest jasnych definicji i wskaźników dotyczących jakości realizowanych zadań. Jedynym obszarem, na którym koncentrują się dostępne regulacje jest aspekt finansowy. Cytowany poniżej 15 paragraf Regulaminu opisuje sytuację zwrotu do budżetu przyznanych środków, jednak odnosi się tylko do wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, środków przyznanych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Kwestie jakości podnosi tylko raz: „Komórka realizująca dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania objętego umową, a w szczególności: stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i *jakości* wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy”.

Nie powinno się jednak sytuacji w tym obszarze w GMK postrzegać jako wyjątkowej. Warto podkreślić, że w kontekście usług społecznych świadczonych na rzecz osób starszych, nawet te najbardziej rozpowszechnione, a więc usługi opiekuńcze, nie doczekały się spójnego sposobu monitorowania efektywności działań. Zgodnie z wynikami ogólnopolskiego badania społecznego: standardy usług w pomocy społecznej¹⁴ w zaledwie 4% przebadanych instytucji ośrodków pomocy społecznej (GOPS, MOPS, MGOPS, MOPR) prowadzono systematyczną kontrolę działań w zakresie jakości usług opiekuńczych. W placówkach MOPR monitoring funkcjonował w 16% placówek, w MOPS w 11%, w GOPS i MGOPS jedynie w 3%. Kontro-

¹⁴ Krzyszkowski J., *Osoby starsze*, [w:] Szarfenberg R. (red.), „Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji”, Wrzos, Warszawa 2011, s. 174.

lowanie jakości pracy osób świadczących usługi opiekuńcze odbywało się najczęściej raz na 2-3 miesiące. Jednocześnie zaledwie 3% ośrodków pomocy społecznej uznało możliwość stałego nadzoru i monitoringu świadczeń za czynnik sprzyjający sposobom świadczenia usług opiekuńczych¹⁵.

Krajowe próby ujednolicenia oceny jakości usług społecznych należy odnieść do standardów wprowadzanych w skali europejskiej: przykładem może być przyjmowanie przez ośrodki pomocy społecznej systemów zarządzania jakością według normy ISO 9001 lub działania podejmowane przez placówki w ramach projektów międzynarodowych¹⁶.

W każdym z tych działań istotne znaczenie ma pojęcie jakości usług. Podejść do pomiaru i definiowania jakości w usługach społecznych jest wiele. Jednak jak zauważa L.L. Martin i P.M. Kettner¹⁷ w klasyfikacji miar wyników w obszarze usług społecznych warto skoncentrować się na czterech ich rodzajach, które przedstawiono w tabeli 17.

Tabela 17. Miary wyników w obszarze usług społecznych

Typ miary	Charakterystyka
Liczbowa	Liczba klientów, którzy osiągnęli zamierzoną poprawę dobrobytu czy jakości życia
Standaryzowana	Skale pomiarowe stosowane do pomiaru odczuć i postaw
Poziomu funkcjonowania klienta	Rozwijane przez usługodawców pomocy społecznej, niestandardyzowane a dopasowane do ich indywidualnych potrzeb i kontekstu funkcjonowania
Satysfakcji klienta	Dotyczą poziomu satysfakcji z otrzymanej usługi lub oceny zmiany własnego dobrobytu

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Szarfenberg, *Kryteria ewaluacji pomocy społecznej*.

Aktualnie, w związku z obowiązkiem sprawozdawczym istnieje łatwy dostęp do miar liczbowych, które są gromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego kontraktujące usługi. Kwestie sprawozdawczości w odniesieniu do podmiotów świadczących usługi kontraktowane reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Wzór sprawozdania z wykonania zadania zawiera załącznik 3 do wspomnianego rozporządzenia. Wzór oferty realizacji zadania publicznego i wzór sprawozdania z wykonania tego zadania nie mają charakteru ramowego, a więc nie można ich modyfikować i należy stosować je wprost. Zakaz ten dotyczy zarówno organu ogłaszającego konkurs na realizację zadania publicznego, jak i organizacji, która składa ofertę, a następnie sprawozdanie. Sprawozdanie powinno składać się z dwóch części: merytorycznej i finansowej.

¹⁵ MOPS w Krakowie przeprowadził w 2012 roku 2 785 kontroli w zakresie realizacji usług opiekuńczych.

¹⁶ Szarfenberg R., *Kryteria ewaluacji pomocy społecznej*, [w:] A. Hryniewicka (red.), „Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej”, IRSS, 2011.

¹⁷ Martin L.L., Kettner P.M., *Measuring Performance of Human Services Programs*, SAGE, Publications, Thousand Oaks 2010, cyt za: Szarfenberg R., *Kryteria ewaluacji pomocy...*, op.cit, s. 16.

W części merytorycznej podmioty realizujące zadanie publiczne muszą:

- określić, czy zakładane cele realizacji zadania publicznego zostały osiągnięte w wymiarze określonym w ofercie (ewentualnie wskazać dlaczego nie),
- opisać wykonane zadanie z wyszczególnieniem organizacji pozarządowych, podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, lub innych podmiotów wykonujących poszczególne działania określone w ofercie. Opis powinien zawierać szczegółową informację o zrealizowanych działaniach zgodnie z ich układem zawartym w ofercie, która była podstawą przygotowania umowy. W opisie konieczne jest uwzględnienie wszystkich planowanych działań, zakres w jakim zostały one zrealizowane i wyjaśnienie ewentualnych odstępstw w ich realizacji, w odniesieniu do ich zakresu, jak i harmonogramu realizacji;
- opisać, w jaki sposób dofinansowanie z dotacji inwestycji związanych z realizacją zadania wpłynęło na jego wykonanie,
- opisać osiągnięte rezultaty,
- liczbowo określić skalę działań zrealizowanych w ramach zadania.

Wzór sprawozdania przewiduje więc zbieranie informacji jedynie w zakresie liczbowym, nie odwołując się do miar standaryzowanych, poziomu funkcjonowania klienta, czy satysfakcji klienta. Nie każda jednostka dysponuje odpowiednim poziomem wiedzy i umiejętnościami, aby przeprowadzić właściwy pomiar jakości usług. Należy także zauważyć, że w przypadku organizacji borykających się często z za małą ilością personelu i rozbudowanymi procedurami sprawozdawczymi nie ma już czasu na wykraczanie poza wymogi określone obowiązkiem ustawowym. Niektóre instytucje w swoich działaniach koncentrują się głównie na pomiarze elementów określonych ustawowo, podczas gdy inne podejmują próby prowadzenia monitoringu na własne potrzeby i dostrzegają różnice między monitoringiem a kontrolą realizacji zadania.

Poniżej przedstawione zostały główne obszary problemowe w odniesieniu do funkcjonującego aktualnie systemu monitoringu/kontroli w ramach kontraktowanych usług społecznych na terenie GMK.

4.3.2 Monitorowanie jakości kontraktowanych usług – stan oczekiwany

Obowiązujący sposób monitorowania, a także regulujące go akty prawne zostały scharakteryzowane w poprzednich rozdziałach, a zatem zarysowano w nich tło teoretyczno-prawne dla szeroko rozumianej sprawozdawczości z usługi kontraktowanej. W niniejszym

punkcie skoncentrujemy rozważania na praktyce społecznej, opisując ją na bazie opinii NGO i przedstawicieli GMK, zgromadzonych w trakcie indywidualnych wywiadów pogłębionych. Opinie te dotyczyły między innymi odpowiedzi na pytania dotyczące postrzegania istniejącego sposobu monitoringu oraz elementów najbardziej uciążliwych dla organizacji pozarządowych i pracowników gminy. Główne wnioski, a także rekomendacje zespołu badawczego zostały umieszczone w tabeli 18.

Poniżej przedstawiono w sposób punktowy kwestie, które wydają się być najważniejsze po dokonanej analizie.

1. Czy w GMK istnieje *par excellence* system monitorowania jakości?

Zdaniem badanych, i to zarówno przedstawicieli NGO, jak i GMK istnieją tylko elementy monitorowania jakości usługi, trudno jest jednak mówić o istnieniu systemu jako takiego. Badani pytani o weryfikację jakości usługi najczęściej wskazywali na dwa składniki systemu:

- a) monitoring,
- b) system kontroli.

Warto ponadto dodać, że weryfikacja jakości, zdaniem obu grup, częściej łączy się z samą kontrolą niż z monitoringiem. Za pomocą monitoringu sprawdza się jedynie zgodność finansową i rzeczową wykonanej usługi z jej opisem w umowie.

2. Czego brakuje w GMK, aby można było mówić o istnieniu systemu monitorowania jakości kontraktowanych usług społecznych?

Przede wszystkim dostrzega się brak systemu, a także brak standaryzacji w procesie oceny jakości usługi. Po pierwsze, sprawozdawczość i kontrola często funkcjonują jako mechanizmy równoległe, ale wyniki jednego nie są łączone z wynikami drugiego. Nie występuje zatem efekt synergii; dane są rozproszone, a informacje nieustrukturyzowane. Po drugie, każdy dział GMK wypracował nieco odmienne praktyki oceny jakości monitorowanych usług i o ile nie jest możliwe pełne wystandaryzowanie (poprzez zbudowanie systemu wskaźników społecznych) wszystkich usług, to możliwe jest przynajmniej zwymiarowanie procesu oceny, tak aby była ona skupiona zawsze na stałych (i kluczowych) elementach.

3. Jakie są niedomagania istniejącego sposobu monitoringu i kontroli?

Po pierwsze należy stwierdzić, że tylko część NGO ocenia aktualnie obowiązujący model sprawozdawczości jako – z definicji – zły. Część podmiotów rozumie wymóg kontroli finan-

sowo-rzeczowej, który jest narzucony ustawowo, rekomenduje jednak wprowadzenie do niego kilku zmian.

Tabela 18. Słabe strony funkcjonującego monitoringu i systemu kontroli

Słabe strony	
Monitoring	Kontrola
<ul style="list-style-type: none"> – aspekt finansowy i rzeczowy, brak aspektu merytorycznego – czasochłonność i kosztochłonność – częste pomyłki (np. obliczeniowe) – brak określonego standardu wypełniania załącznika – nie wszystko jasno zdefiniowane (organizacje mają wątpliwości, jak wypełnić daną część) 	<ul style="list-style-type: none"> – brak standaryzacji w procesie kontroli – brak narzędzi, które ułatwiałyby tę kontrolę – brak jasnych kryteriów kontroli (ryzyko subiektywizmu) – po kontroli często brak informacji na temat mocnych stron podmiotu

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku aktualnie działającego monitoringu zwraca się uwagę na jego silne ukierunkowanie na aspekty finansowe i rzeczowe, z pominięciem aspektów merytorycznych, które analizowane są w trakcie kontroli (choć ta, krytykowana jest za swój często niewymierny charakter). Monitoring jest zarówno czaso-, jak i kosztochłonny, sprawia wiele problemów organizacjom, generując szereg wątpliwości związanych z wypełnieniem formularza sprawozdawczego.

4. Co należy zrobić, aby w GMK funkcjonował monitoring kontraktowanych usług?

Należy stwierdzić, że podmioty podchodzą z dużym dystansem do zmian, które miałyby na celu całkowite zreformowanie istniejącego systemu. Po pierwsze, zmiany takie destabilizowałyby pracę zarówno NGO, jak i GMK (podmioty zdążyły się już przyzwyczaić do istniejącego modelu sprawozdawczości). Po drugie, całkowita zmiana nie byłaby możliwa (zmiana jest realna jedynie w granicach obowiązujących aktów prawnych).

To, co zdaniem badanych osób ma sens, to:

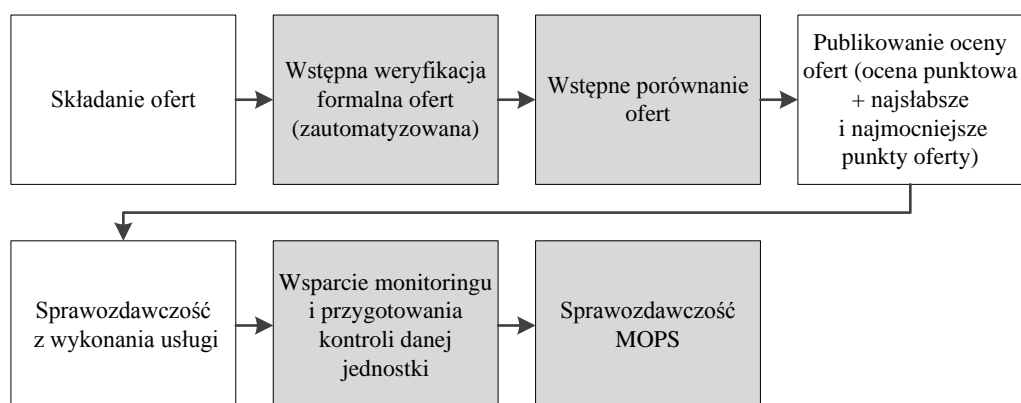
1. Unowocześnienie istniejącego systemu (ale nie kosztem dodatkowej pracy NGO i GMK).
2. Zmniejszenie uciążliwości spowodowanych biurokratycznymi procedurami (np. poprzez częściowo zautomatyzowane narzędzie).
3. Zbudowanie takiego narzędzia, które zmniejszałoby czas niezbędny do przeprowadzenia kontroli formalnej i finansowej, a tym samym umożliwiałoby pełniejszą kontrolę merytoryczną.

Tym samym na podstawie danych zgromadzonych w trakcie badań jakościowych rekomenduje się następujące cząstkowe moduły komputerowego wsparcia NAWIKUSA:

- 1) moduł do składania aplikacji,

- 2) moduł weryfikacji formalnej wniosku,
- 3) moduł generujący treść do weryfikacji merytorycznej (w tym wskaźniki ilościowe),
- 4) moduł do oceny i publikacji oceny wniosku,
- 5) moduł automatyzujący sprawozdawczość jednostek,
- 6) moduł wspomagający monitoring i kontrolę merytoryczną jednostki,
- 7) moduł automatyzujący sprawozdawczość MOPS (na bazie danych gromadzonych w innych modułach).

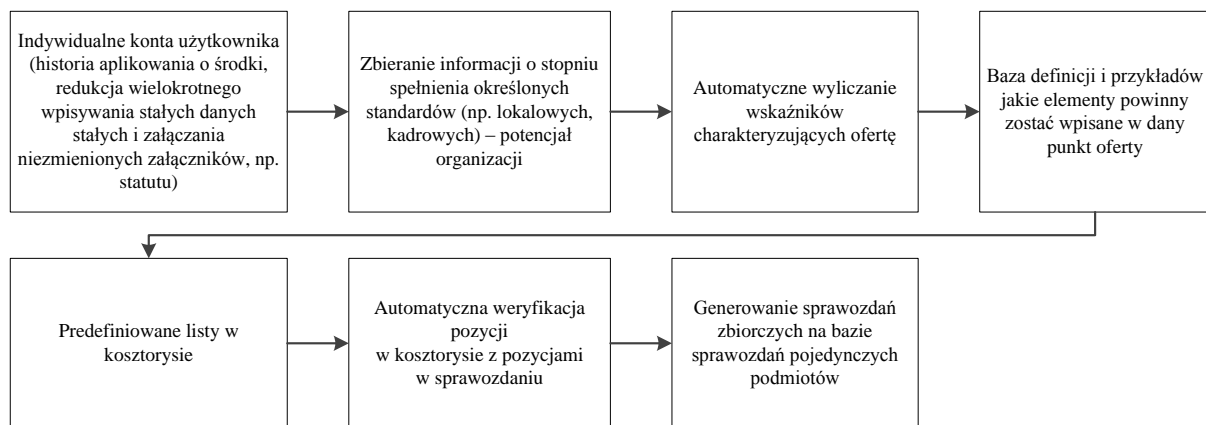
Zakłada się, że te moduły powinny być zintegrowane (dane gromadzone w module A powinny być możliwe do połączenia z informacjami zawartymi w module B), w pełni zautomatyzowane (nie wymagające zbyt dużego wkładu pracy użytkownika w ich obsługę), a dane o jednostkach i ich zaangażowaniu w proces kontraktowania powinny być gromadzone na indywidualnych kontach. Na rysunku 11 kolorem szarym zaznaczono te moduły, które są dedykowane NGO, a białym – GMK.



Rysunek 11. Struktura cząstkowych modułów NAWIKUSa

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto, na podstawie rozmów z przedstawicielami GMK i NGO można sformułować przykładowe, użyteczne w praktyce codziennej, funkcjonalności NAWIKUSa (rysunek 12).



Rysunek 12. Przykładowe funkcjonalności NAWIKUSa

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 19. Główne wnioski z indywidualnych wywiadów pogłębionych na temat funkcjonującego sposobu monitorowania usług kontraktowanych w GMK

Element systemu monitoringu	Ocena stanu bieżącego		Rekomendacje		Opinia eksperta
	NGO	GMK	NGO	GMK	
Ogólna ocena	Ma wymiar głównie ilościowy, nikt nie przejmując się wymiarem merytorycznym, „można tam wpisać co się chce”	Kontrolowany jest wymiar: rzeczowy, finansowy i merytoryczny	Wymiar merytoryczny jest najważniejszy, ale trudno go zmierzyć w sposób ilościowy. „Najlepszym dowodem, że ośrodek dobrze funkcjonuje jest to, że klienci do niego przychodzą”	Raczej nie należy (a nawet nie jest możliwe) go zmieniać, co najwyżej można uprościć i unowocześnić całą sprawozdawczość	Priorytetowym elementem konstruowanego narzędzia jest prosty generator wniosków i narzędzie do wykonywania sprawozdawczości. Dopiero w kolejnym kroku – po przetestowaniu wdrażania tych dwóch elementów należy unowocześnić system, np. wprowadzając narzędzie ułatwiające merytoryczną kontrolę podmiotów
	System monitoringu nie służy do oceny jakości usługi, ale do monitorowania poprawności w wydatkowaniu środków publicznych Jakość monitorowana jest w trakcie kontroli	System monitoringu nie służy do oceny jakości usługi, ale do monitorowania poprawności w wydatkowaniu środków publicznych Jakość monitorowana jest w trakcie kontroli	Trudno jest monitorować jakość usługi w sposób ilościowy „Najlepszym miernikiem ilościowym jest liczba przychodzących klientów”	Brak	Można zastanowić się nad wprowadzeniem kontrolnie kilku mierników ilościowych: np. w perspektywie miesięcznej: <ul style="list-style-type: none"> – liczba nowych klientów – liczba klientów, którzy zrezygnowali z usług ośrodka – liczba klientów, którzy powrócili do ośrodka – liczba nowych klientów, którzy przyszli do ośrodka „z polecenia”
	Zasadniczo można podzielić NGO na dwa typy: A) Te, które rozumieją ideę sprawozdawczości i monitoringu – one zazwyczaj mają szereg uwag do systemu, ale formułują zasadne rekomendacje B) Te, dla których monitoring jest jedynie utrapieniem i wymysłem biurokratycznym – te najlepiej w ogóle by go zniosły	Sektor jest wewnętrznie zróżnicowany, stopień przygotowania podmiotów do aplikowania o środki finansowe jest niejednorodny	Brak	Podstawowym kryterium oceny narzędzia powinna być „przyjazność użytkownikowi”	Budowane narzędzie komputerowe powinno w jak największym stopniu ułatwiać pracę zarówno NGO, jak i MOPS. Ważnym elementem wdrażania takiego narzędzia będzie jego promocja, jako narzędzia, które będzie współtworzone przez NGO, GMK i ekspertów. Sukces narzędzia w 100% zależy od jego akceptacji przez GMK, jak i same NGO

Definiowanie monitoringu	Monitoring rozumiany jest często w dwojaki sposób: jako klasyczna sprawozdawczość finansowa (kompletnie oderwana od efektów działania, a raczej zorientowana na rozliczenie środków) i jako bardziej „nieformalny” monitoring połączony z dyskusją nad tym co się udaje, a co nie (<i>case study</i>) połączony z kontrolą tego czy usługa jest na wysokim poziomie	Monitoring głównie rozumiany jako sprawozdawczość – rozliczenie środków finansowych Kwestiami merytorycznymi zajmuje się głównie kontrola	Oczekuje się takiego systemu monitoringu, który równocześnie generowałby treść możliwą do wykorzystania w procedurze aplikowania o kolejne środki finansowe	Brak	Narzędzie docelowo powinno być rozbudowywane o kolejne moduły, gromadzące dane o poszczególnych organizacjach, a także ich zaangażowaniu w realizowanie zadań zleconych. Jednym z modułów powinien być moduł oceny merytorycznej organizacji i usługi
Kosztocłonność procedury	Procedura jest pracochłonna, zajmuje dużo czasu i energii Dużym problemem jest rozdzielanie godzin na gospodarcze i opiekuńcze („podział jest często krzywdzący dla samych opiekunek”), znacząco też utrudnia sprawozdawczość („przy szybkim tempie pracy można się pomylić”)	Część badanych zgadza się z opinią NGO – podział ten wprowadził jedynie zamieszanie	Z podziału takiego należy zrezygnować Pomocny byłby program, który zautomatyzowałby cały ten proces, a przede wszystkim integrowałby już raz wprowadzone dane	Brak	Rekomenduje się rezygnację z odróżniania godzin gospodarczych i opiekuńczych. Zyski, które płyną z takiego podziału godzin można spróbować zestawić z dodatkowymi kosztami związanymi z koniecznością prowadzenia bardzo szczegółowego monitoringu
	Żmudna procedura potwierdzania wydatków fakturami (opis faktur, opis zakupionego produktu, itp.)	Część organizacji niepotrzebnie wpisuje szczegółowe kategorie zakupów zamiast używać ogólnych określeń (np. żywność)	Jakiegokolwiek uproszczenie procedury ma sens	Należy wprowadzić pewien standard w sprawozdawczości, faktury powinny być opisywane ogólnymi kategoriami wydatków, a nie kategoriami szczegółowymi	Narzędzie komputerowe powinno ułatwić sprawozdawczość poprzez automatyczną listę wyboru kategorii zakupowych, w które następnie wpisywany byłby numer faktury
Forma sprawozdania	Forma papierowa istotnie komplikuje pracę, zwłaszcza jeśli konieczne jest naniesienie poprawek (np. nie zgadzają się sumy). Wtedy konieczne jest drukowanie po raz kolejny całego kompletu dokumentów	Formularz papierowy jest niewygodny – łatwo w nim popełnić szereg błędów (część organizacji nadal sumuje wartości za pomocą kalkulatora). Poza tym istnieje dowolność w nazewnictwie zakupionych produktów, która często prowadzi do nieporozumień między MOPS a organizacjami	Brak	Rekomenduje się w pełni zautomatyzowane narzędzie elektroniczne (samo sumuje i weryfikuje sprawozdanie). Powinno ono maksymalnie ułatwiać pracę organizacjom. W narzędziu powinien znajdować się słownik produktów (organizacja powinna wybierać produkt z rozwijanej listy)	Narzędzie powinno być tak skonstruowane, aby zminimalizować konieczność dokonywania opisu; zamiast tego system powinien dysponować rozwijaną listą produktów, z której można wybrać określoną kategorię

	W przygotowaniu sprawozdań dużą rolę odgrywają kwestie formalne (podpis w odpowiednim miejscu, właściwe zaklasyfikowanie usług, itp.)	Podmioty często mylą się we wnioskach, przez co wnioski z potencjałem są oceniane negatywnie podczas weryfikacji formalnej	Zdecydowanie większy nacisk powinien być kładziony na kwestie merytoryczne. Powinno się wcześniej dokonywać oceny merytorycznej, a dopiero w drugiej kolejności oceny formalnej	Odwroćcie procedury nie jest możliwe z przyczyn finansowych (konkursy stałyby się wtedy bardzo drogie)	Narzędzie powinno służyć temu, aby wnioski nie były odrzucane jedynie ze względów formalnych – powinno automatycznie wskazywać wszelkie nieścisłości i wysyłać alerty
Częstotliwość składania sprawozdań	Zbyt częsta sprawozdawczość, dwa razy do roku jako wystarczająca „Rozbudowana sprawozdawczość utrudnia koncentrację na działaniach merytorycznych”	Częstotliwość składania sprawozdań zależy głównie od ustawodawcy	Obniżenie częstotliwości składania sprawozdań	Brak	Zgodnie z art. 18 ust 3 u.d.z.p.p „organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania”. Ponieważ usługi społeczne dotyczą spraw bytowych człowieka, w szczególności znajdującego się w trudnej sytuacji życiowej, to narzucenie określonej liczby sprawozdań nie jest rekomendowane. Natomiast postuluje się, aby obowiązki sprawozdawcze nie były uciążliwe dla NGO
Kontrola	Kontrola jakości usług odbywa się głównie za sprawą pracowników MOPS bezpośrednio wizytujących klienta. Podczas tych kontroli zwraca się uwagę na uchybienia, pochwały są przekazywane jedynie na drodze nieformalnej	Kontrola przynajmniej raz w okresie trwania umowy; brak jednego wzoru dla kontroli (każdy wypisuje to co uważa) Kontrolowana jest głównie zgodność działań z planem – tak jest rozumiana jakość	NGO chciałyby uzyskać kompleksową informację o swoich słabych, ale też i o mocnych stronach	Brak	Ważnym elementem narzędzia może być narzędzie ułatwiające kontrolę organizacji. Narzędzie powinno integrować moduł kontrolny. Moduł ten powinien gromadzić informacje o spełnieniu określonych standardów (np. powierzchnia lokalu względem liczby korzystających osób, bezpieczeństwo w lokalu, itp.). Cenne byłoby, gdyby organizacje uzyskiwały informację nie tylko o tym co robią źle, ale też o tym co dobrze.

4.3.3 Jakość kontraktowanych usług oczami klientów

Chcąc poznać opinie osób starszych korzystających z usług OWOS, w dniach 12-22.02.2013, przeprowadzone zostało badanie zrealizowane za pomocą techniki ankiety audytoryjnej. Ankietyzację przeprowadzono w trzech OWOS (dwóch niepublicznych i jednym publicznym). W badaniu wzięło udział łącznie 71 seniorów, w tym 47 kobiet i 24 mężczyzn. Odpowiedzi na pytania w ankiecie udzielili seniorzy korzystający z usług:

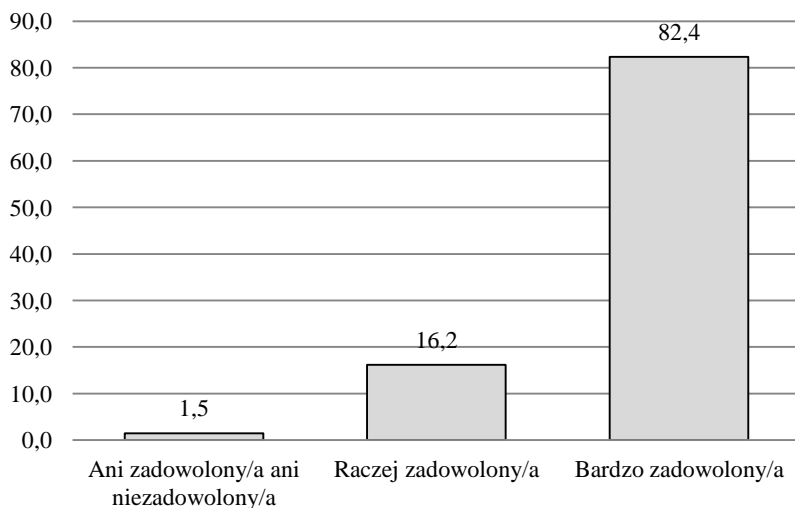
- MDDPS (35 osób),
- OWOS prowadzonego przez Stowarzyszenie Pomocy Społecznej Gaudium et Spes (25 osoby),
- OWOS prowadzonego przez Caritas Archidiecezji Krakowskiej (11 osób).

Dokładną charakterystykę badanych przedstawiono w punkcie 2.5 niniejszego opracowania.

Badanie zostało poprzedzone dwoma dyskusjami grupowymi z osobami starszymi (jedna w ośrodku publicznym, druga w ośrodku niepublicznym), które – z jednej strony – pomogły w konstrukcji narzędzia, z drugiej – pozwoliły na zgromadzenie informacji niezbędnych do prawidłowej interpretacji danych na temat funkcjonowania tych ośrodków.

Poniżej przedstawione zostały ogólne informacje na temat stopnia zadowolenia seniorów z usług oferowanych przez wymienione ośrodki. W pierwszej kolejności zaprezentowano ogólny poziom zadowolenia, a także ważność poszczególnych cech, jakie posiadać powinien ośrodek. W drugiej części scharakteryzowano opinie badanych na temat preferowanych zajęć prowadzonych w ośrodku. Na końcu analizy znajduje się podsumowanie proponowanych przez badanych rekomendacji odnośnie zmian. Równocześnie zaznaczyć należy, że celem badania nie było porównanie poziomu zadowolenia z usług oferowanych przez ośrodki publiczne i niepubliczne, stąd wyniki prezentowane są zbiorczo, bez dekomponowania ich na typ ośrodka.

Ogólny stopień zadowolenia zmierzony został za pomocą prostej skali pięciostopniowej, na której respondenci mogli zaznaczać odpowiedzi od bardzo niezadowolony/a do bardzo zadowolony/a. Graficzną reprezentację wyników odpowiedzi na pytanie o stopień zadowolenia z usług ośrodka przedstawia wykres 11. Z wykresu wynika, że zaledwie 1,5% respondentów nie było w stanie jednoznacznie określić swojego stopnia zadowolenia, a wszyscy pozostali deklarowali zadowolenie z usług. Nieco ponad 16% respondentów stwierdziło, że jest raczej zadowolonych, a zdecydowana większość osób starszych korzystających z usług Ośrodków – niemal 83% – jest z nich bardzo zadowolona.



Odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu Senior jest zadowolony z usług Ośrodka?

$N = 71$

Wykres 11. Stopień zadowolenia Seniorów z usług Ośrodka

Źródło: opracowanie własne.

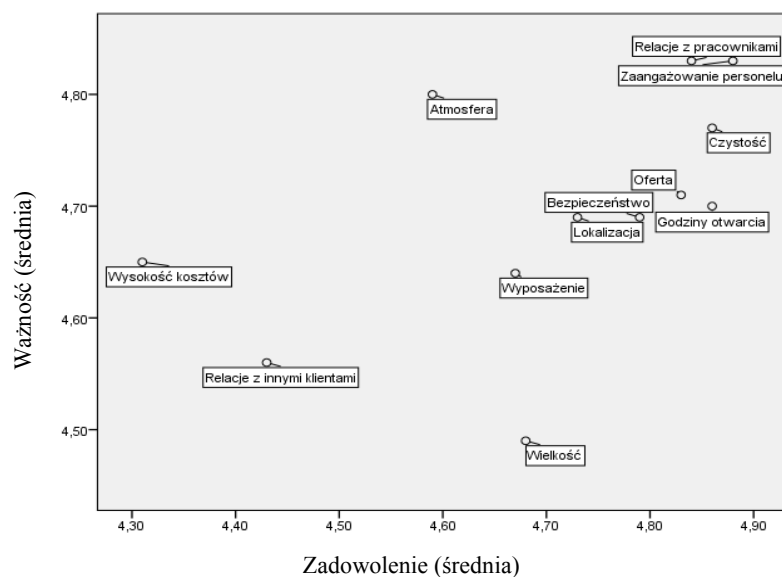
Wykres 12 stanowi graficzną reprezentację wyników analizy dotyczącej najważniejszego kryterium przy ocenie ośrodka oraz oceny przez respondentów w ramach danego kryterium poziomu zadowolenia. Punkty na wykresie zostały wyznaczone jako wartości średnie ze zmiennych charakteryzujących poziom zadowolenia i ważność poszczególnych cech ośrodka.

Po pierwsze, należy nadmienić, że ocena poziomu zadowolenia z poszczególnych cech ośrodka jest bardzo wysoka. Seniorzy są więc ogólnie zadowoleni, jednak zadowolenie to jest zróżnicowane ze względu na ocenianą cechę. Przykładowo, widać wyraźnie, że na ocenę ośrodka największy wpływ ma ogólna atmosfera, zaangażowanie personelu i relacje z pracownikami. Są to takie wymiary, które w aktualnie funkcjonującym sposobie monitoringu zupełnie nie są uwzględniane i analizowane. Równocześnie warto wspomnieć, że o ile zaangażowanie personelu i relacje z pracownikami oceniane są bardzo wysoko, o tyle ocena atmosfery mogłyby zostać w przyszłości poprawiona. Z kolei najmniej ważna zdaniem respondentów jest wielkość ośrodka, która wydaje się z perspektywy organów kontraktujących usługi w całej procedurze kontraktowania jednym z istotniejszych elementów przy ocenie składanych ofert. Różnica między oceną klientów OWOS a perspektywą jednostek zlecających realizację zadań jest w tym aspekcie bardzo wyraźna.

Z perspektywy respondentów podobnie ważne przy ocenie ośrodka są: lokalizacja, godziny otwarcia i bezpieczeństwo. Nieco ważniejsza od tych czynników jest czystość w ośrodku.

Z przedstawionych danych wynika, że kryteria, które są dla respondentów najważniejsze przy ocenie ośrodków są jednocześnie tymi, z których są oni najbardziej zadowoleni. Kryteria te dotyczą relacji z pracownikami i poziomu ich zaangażowania.

Respondenci byli najmniej zadowoleni – aczkolwiek nadal zadowoleni – z wysokości opłat korzystania z usług, które w ocenie ośrodka są ważniejsze niż jego wielkość i wyposażenie czy też relacje z innymi klientami.

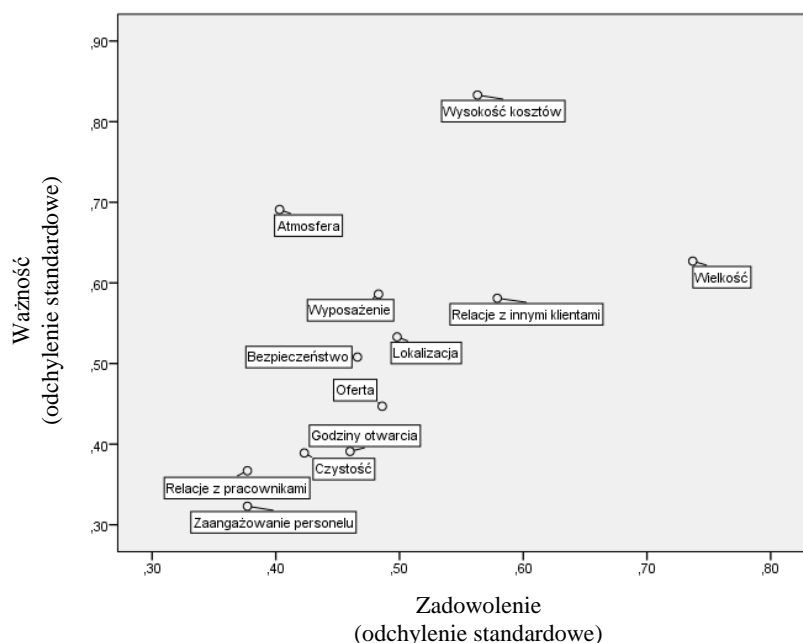


$N = 71$

Wykres 12. Ważność i zadowolenie z poszczególnych cech usługi oferowanej przez dzienne OWOS

Źródło: opracowanie własne.

Uzupełnieniem danych zaprezentowanych na wykresie 13 są wyniki ukazane na kolejnych wykresach. Wykres 14 przedstawia zróżnicowanie w ocenach w grupie badanych. Dzięki pomiarowi zróżnicowania ocen ważności i zadowolenia z poszczególnych cech usług oferowanych w ośrodkach możliwe jest wskazanie tych, przy których oceny były najmniej spójne. Najbardziej odstającymi punktami jest wielkość ośrodka i wysokość kosztów wiążących się z korzystaniem z usług ośrodka. Oznacza to, że wśród badanej populacji respondenci najbardziej różnili się pod względem oceny ważności wysokości kosztów korzystania usług – co jest dość oczywiste, zważywszy na zróżnicowany status materialny badanych – a na skali zadowolenia najbardziej zróżnicowanych odpowiedzi udzielali, oceniając wielkość ośrodka. Również w sposób niejednoznaczny respondenci oceniali ważność atmosfery w ośrodku. Najbardziej spójne oceny dotyczyły zaangażowania personelu, relacji z pracownikami i czystości w ośrodku (zarówno w wymiarze ważności, jak i zadowolenia).

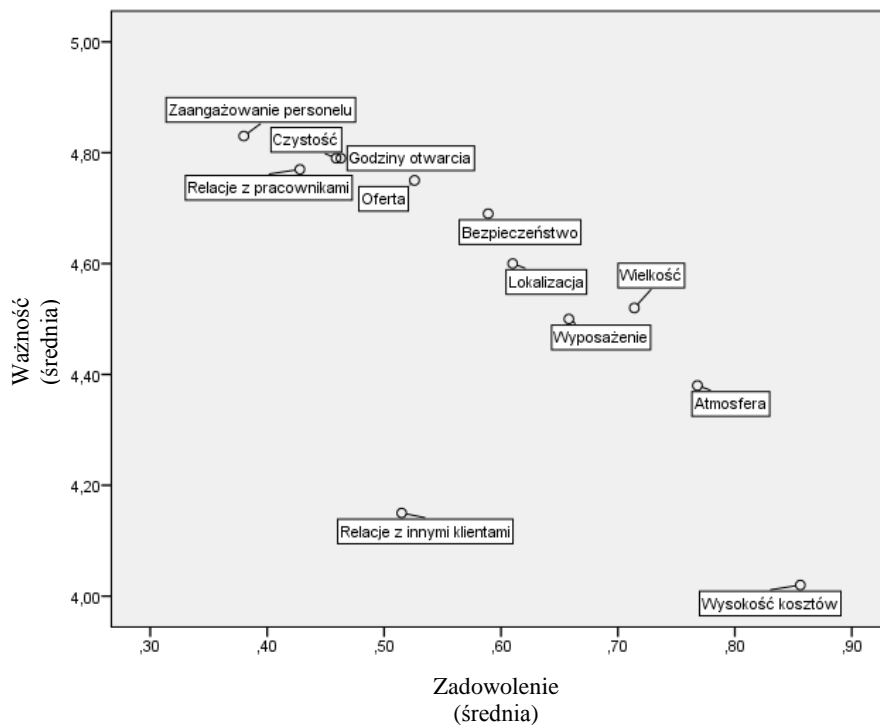


$N = 71$

Wykres 13. Zróżnicowanie ocen ważności i zadowolenia z poszczególnych cech usługi oferowanej przez dzienne OWOS

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnie interesującymi z punktu widzenia celu projektu są te osoby, które zadeklarowały zróżnicowany poziom zadowolenia z różnych cech ośrodka. Wykresy opisujące tę grupę przedstawione są poniżej. Na podstawie zebranych danych można wyciągnąć wniosek, iż dla tej grupy respondentów najważniejsze jest zaangażowanie personelu, następnie godziny otwarcia ośrodka, czystość w ośrodku, relacje z pracownikami i oferta. W tej grupie badani wykazywali się stosunkowo niskim poziomem zadowolenia z elementami, które określali jako ważne przy ocenie ośrodka. Te elementy, które zostały ocenione jako ważne, a równocześnie zadowolenie z nich było relatywnie najniższe to: relacje z pracownikami, zaangażowanie personelu, atmosfera i czystość. Są to zatem elementy, które powinny być dokładniej kontrolowane podczas monitorowania kontraktowanych usług społecznych.



$N = 48$ (jedynie ci badani, którzy wykazywali zróżnicowany poziom zadowolenia z poszczególnych elementów)

Wykres 14. Ważność i zadowolenie z poszczególnych cech usługi oferowanej przez dzienne ośrodki wsparcia dla seniorów

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 20 zaprezentowano zajęcia, z których seniorzy są najbardziej zadowoleni. Pytanie to miało charakter otwarty i dawało respondentom możliwość wskazania 3 ulubionych typów zajęć. Z tego względu wyniki w kolumnie „procent obserwacji” nie sumują się do 100.

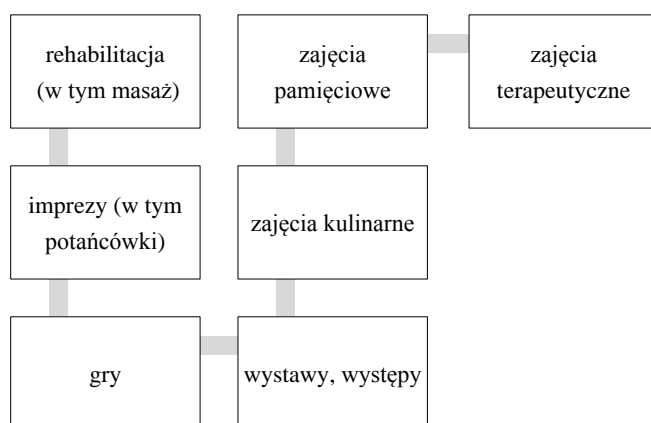
Badani najczęściej wymieniali wycieczki, zajęcia umożliwiające rozwój hobby i zajęcia kulturoznawcze. Kategoria „inne” obejmuje wszelkie deklaracje respondentów, które wykraczają się przyjętej klasyfikacji usług. Z tego względu udział tej kategorii w ogólnej liczbie obserwacji jest stosunkowo wysoki. Deklaracje badanych wskazują, że seniorzy najbardziej lubią spędzać czas na rekreacji. Stosunkowo niewielu respondentów wskazywało jako ulubione zajęcia podnoszące kompetencje, takie jak kursy komputerowe czy językowe.

Rysunek 13 przedstawia zestawienie tych zajęć, które seniorzy wymieniali w odpowiedzi na pytanie o to w jakiego rodzaju zajęciach byliby zainteresowani udziałem w przyszłości, a które – równocześnie – nie zostały zaklasyfikowane do kategorii wymienionej w tabeli 20. W ramach takich zajęć wyodrębnić możemy grupę związaną z: rekreacją – imprezy, wystawy i gry, z poprawą stanu zdrowia – rehabilitacja, zajęcia pamięciowe, zajęcia terapeutyczne, czy też zajęcia wiążące się z rozwojem hobby, np.: zajęcia kulinarne.

Tabela 20. Trzy najbardziej lubiane typy zajęć przez osoby starsze w OWOS

Typy zajęć	Odpowiedzi		Procent obserwacji
	N	Procent	
Zajęcia językowe	7	3,6%	10,1%
Zajęcia komputerowe	8	4,1%	11,6%
Zajęcia kulturoznawcze, np. wyjścia do kina, teatru, wspólne śpiewanie	17	8,8%	24,6%
Inne zajęcia umożliwiające rozwój hobby	23	11,9%	33,3%
Zajęcia ruchowe (taniec, gimnastyka relaksacyjna, <i>nordic walking</i>)	13	6,7%	18,8%
Zajęcia rękodzielnicze (szydełkowanie, hafciarstwo)	4	2,1%	5,8%
Spotkania z ciekawymi osobami	8	4,1%	11,6%
Zajęcia artystyczne (malarzkie, teatralne, muzyczne)	13	6,7%	18,8%
Inne	46	23,8%	66,7%
Wycieczki	54	28,0%	78,3%
OGÓLEM	193	100,0%	279,7%

Źródło: opracowanie własne.



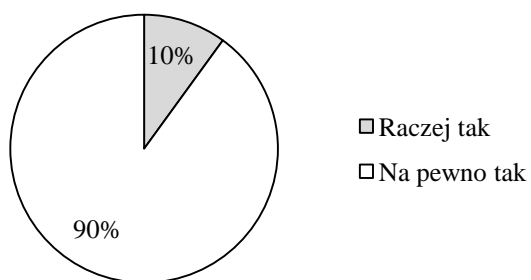
Rysunek 13. Inne zajęcia preferowane przez seniorów

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 14. Brakujące zajęcia w ośrodku

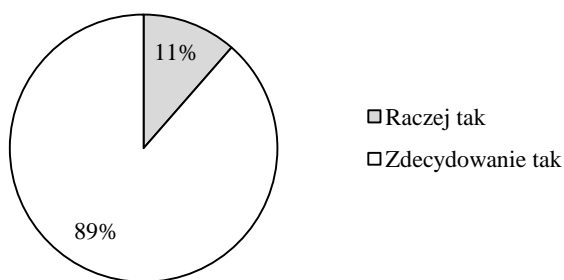
Źródło: opracowanie własne.



$N = 70$

Wykres 15. Czy Senior będzie w przyszłości korzystał z usług ośrodka?

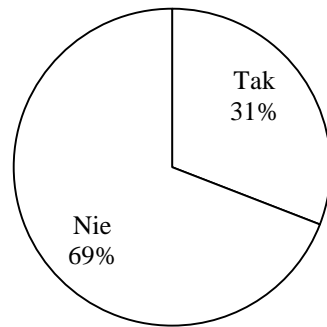
Źródło: opracowanie własne.



$N = 70$

Wykres 16. Czy Senior polecilby Ośrodek swojemu znajomemu/członkowi rodziny?

Źródło: opracowanie własne.



$N = 68$, odpowiedź na pytanie: Czy jest coś, co należałoby poprawić w funkcjonowaniu ośrodka?

Wykres 17. Ocena konieczności poprawy funkcjonowania OWOS

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 15. Rekomendacje zmian w funkcjonowaniu ośrodka sformułowane przez Seniorów

Źródło: opracowanie własne.

5 WNIOSKI I REKOMENDACJE

Na podstawie przeprowadzonych badań w ramach zadania 1. projektu NAWIKUS można sformułować rekomendacje dla potrzeb opracowania wstępnej wersji narzędzia monitorowania kontraktowanych usług społecznych.

W odniesieniu do systemu kontraktowania usług społecznych zaleca się:

1. Bardziej szczegółowo opisać warunki konkursu. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert byłoby na wzór zamówień publicznych uproszczoną Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia, które oprócz elementów ustawowych zawierałoby w umowie, m.in. szczegółowy opis usługi, opis sposobu realizacji, procedurę kontroli, monitoringu, itp.
2. Dokonać w przyszłości takich zmian, aby poszczególne elementy programów/dokumentów GMK nie były powielane.
3. Wprowadzenie stosownego stopniowania elementów tych programów. W programach wieloletnich powinny być stałe, niezmiennie elementy współpracy, a w rocznym działania na dany rok. W tym kontekście wydaje się także, iż właściwe będzie dokonanie gradacji celów w poszczególnych dokumentach, np. Strategia Miasta (cele strategiczne, długookresowe) → WPWNGO (cele wieloletnie) → RPWNGO (cele roczne).
4. Proponuje się rozważenie opracowania m.in.:
 - katalogu usług wraz z określeniem sposobu i warunków ich realizacji (część usług społecznych posiada standardy realizacji), co umożliwi dokonanie rzetelnej oceny ofert złożonych w konkursie, czy też poza konkursem;
 - procedur kontroli wykonywanych zadań – włączenie w tę procedurę, o ile jest to możliwe w konkretnym przypadku, beneficjentów usług.
5. Postuluje się rozważenie w najbliższej przyszłości dopracowania treści obecnie obowiązującego regulaminu albo opracowanie, szerszego, kompleksowego Regulaminu zlecenia/współpracy w obszarze realizacji zadań publicznych osadzającego ramy ustawowe w realiach GMK i UMK.
6. Postuluje się, aby w ramach obszarów/kryterium oceny, stosując system punktowy, wprowadzić (np. jako zasadę) rozpiętość punktową od 0 pkt. do 5 pkt. Zakładając przychylenie się do interpretacji, że w art. 15 u.dz.p.p. ustawodawca nie przypadkowo posługuje się w przypadku pierwszych trzech obszarów/kryteriów oceny zwrotem „ocenia”, a w przypadku trzech ostatnich zwrotem „uwzględnia”, i że te pierwsze obszary/kryteria oceny należałoby uznać za podstawowe (mające duże znaczenie/wagę), a trzy ostatnie za

pomocnicze (posiłkowe) – można postulować, aby trzy pierwsze obszary/kryteria oceny miały punktację od 0 pkt. do 5 pkt., a trzy ostatnie punktację od 0 pkt. do 2-3 pkt.

7. Konstruując system kontraktowania usług społecznych adresowanych do osób starszych warto zapoznać się z doświadczeniami krajów uchodzących za wzorcowe pod tym względem. W szczególności interesujące wydają się być rozwiązania niemieckie (ruchy samopomocowe), brytyjskie (pomiar jakości usług i ich urynkowienie), szwedzkie (zlecenie usług opiekuńczych nad osobami starszymi podmiotom komercyjnym i organizacjom non-profit)¹⁸.
8. Postuluje się wykorzystanie brytyjskiego rozwiązania służącego zapobieganiu wykluczeniu i podtrzymywaniu aktywności społecznych osób starszych¹⁹.

W odniesieniu do monitorowania kontraktowania usług społecznych w GMK rekomenduje się:

1. Usystematyzowanie praktyki monitorowania i kontroli kontraktowanych usług, aby poprawić jakość i efektywność. W tym zakresie konieczne jest:
 - wystandaryzowanie procesu kontroli (określenie kryteriów oceny, zbudowanie narzędzi pomocnych w tej kontroli);
 - połączenie kontroli i sprawozdawczości w jeden system (integracja danych i ich wykorzystania);
 - zwiększenie nacisku na aspekt merytoryczny kontroli i monitoringu (a nie tylko aspekt finansowo-rzeczowy);
 - skrócenie czasu poświęcanego na kontrolę poprzez jej automatyzację.
2. Połączenie w NAWIKUSie dwóch funkcji – narzędzia służącego sprawozdawczości i monitorowaniu usługi, a także narzędzia pomocnego w procesie kontroli (weryfikującego jakość usługi).
3. Odradza się stosowanie klasycznych standaryzowanych narzędzi do pomiaru zadowolenia klientów. W przypadku ich zastosowania istnieje duże ryzyko braku skłonności seniorów do udzielania szczerych odpowiedzi.
4. W zamian, rekomenduje się monitorowanie jakości na trzech wymiarach:
 - stopień spełnienia wcześniej założonych standardów jakościowych (zestawy pytań, zazwyczaj dychotomicznych „tak – nie”);

¹⁸ A. Wodecka-Hyjek, S. Mazur, *Przegląd praktyk w zakresie kontraktowania usług na rzecz osób starszych. Raport z badań*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 2013.

¹⁹ Tamże.

- stopień osiągnięcia podstawowych wskaźników;
 - działania podejmowane przez organizację poprawiające jakość jej funkcjonowania (np. istnienie procedur poprawiających jakość usług, ocena pracowników, ocena klientów).
5. Zaleca się modułową konstrukcję narzędzia, którego strukturę utworzą dwa główne moduły, a w ich ramach szczegółowe:
- a. Moduł pierwszy – aplikator (generator) ofert – powinien służyć do prawidłowego przygotowania oferty realizacji kontraktowanej usługi społecznej zgodnej z Rozporządzeniem MPiPS z 15.12.2010 r. poprzez: instrukcję, opcje pomocy i listy błędów przy walidacji ofert wraz z przewodnikiem jej wypełnienia. Rekomendowane cząstkowe moduły:
 - moduł do składania aplikacji,
 - moduł do weryfikacji formalnej wniosku,
 - moduł generujący treść niezbędną do weryfikacji merytorycznej (w tym wskaźniki ilościowe),
 - moduł do oceny i publikacji oceny wniosku.
 - b. Moduł analityczny do oceny wartości zakontraktowanej usługi poprzez: analizę ofert i raportów (sprawozdań), zapewnienie zgodności realizacji usługi z założonymi poziomami ilościowymi i jakościowymi dla przyjętych standardów realizacji usługi, dokonywanie studiów porównawczych, automatyczne przesyłanie informacji do NGO i JST w sytuacji przekroczenia dopuszczalnego poziomu odchyień, pozwalając na podjęcie działań korygujących. Cząstkowe moduły:
 - moduł wspomagający audyt i kontrolę merytoryczną jednostki,
 - moduł automatyzujący sprawozdawczość MOPS (na bazie danych gromadzonych w innych modułach),
 - moduł automatyzujący sprawozdawczość jednostek.
6. Proponuje się wprowadzenie następujących funkcjonalności:
- indywidualne konta użytkownika (historia aplikowania o środki, wyeliminowanie konieczności wpisywania stałych danych i dołączania załączników, np. statutu),
 - gromadzenie informacji o stopniu spełnienia określonych standardów (np. lokalowych, kadrowych), prezentujących potencjał organizacji,
 - automatyczne wyliczanie wskaźników charakteryzujących ofertę,
 - dostęp do bazy definicji i przykładów, jakie elementy powinny zostać wpisane w dany punkt oferty,

- predefiniowane listy w kosztorysie,
 - automatyczna weryfikacja pozycji w kosztorysie z pozycjami w sprawozdaniu.
7. Wskazaniem jest rozbudowanie systemu o wskaźniki umożliwiające monitorowanie efektów społecznych osiąganych poprzez realizowane usługi.
 8. Zasadnym jest rozbudowanie systemu ofert o wskaźniki efektywności finansowej, a także oceny kosztów przedstawionych w ofertach konkursowych. Zmiana ta pozwoli na wybór ofert odznaczających się największym efektem społecznym przy uwzględnieniu maksymalizacji korzyści realizowanych usług społecznych po stronie GMK.
 9. Zastosowanie elementów analizy kosztów i korzyści umożliwi zobiektywizowanie oceny ofert z uwagi na weryfikację z jednej strony kosztu usługi przypadającego na jednego uczestnika, jak też z drugiej strony wkładu organizacji niepublicznych w realizację zadań publicznych. Strona zlecająca otrzyma informację zwrotną w zakresie pojawiających się korzyści społecznych powstałych w wyniku realizacji usługi.
 10. Rekomendowany minimalny wymiar zastosowania wskaźników finansowych to uwzględnienie w dalszych pracach nad narzędziem następujących propozycji miar:
 - efektywność zatrudnienia wyrażona liczbą miejsc dla osób starszych przypadającą na jednego zatrudnionego,
 - efektywność kosztowa usług mierzona wartością usługi przypadającą na liczbę miejsc w ośrodku,
 - efektywna stopa kosztów mierzona poprzez zestawienie całościowych korzyści, także społecznych, z kosztami wyrażonymi wartościami pieniężnymi,
 - korzyści netto zawierające zdyskontowane wartości korzyści i kosztów realizacji,
 - współczynnik korzyści-koszty.
 11. Rekomenduje się rozważenie zasadności skorzystania z doświadczeń holenderskich, szczególnie tych dotyczących wskaźników pomiarów jakości działania organizacji opiekuńczych (tzw. „Karty Jakości”).
 12. Postuluje się wykorzystanie doświadczeń wypracowanych w Holandii, Niemczech i Wielkiej Brytanii związanych z pomiarem jakości życia i standardów usług świadczonych na rzecz mieszkańców domów opieki²⁰.

Na zakończenie rekomendacji należy dodać, że opracowanie narzędzia monitorującego kontraktowane usługi społeczne powinno zostać skonstruowane z udziałem wszystkich jego użytkowników.

²⁰ A. Wodecka-Hyjek, S. Mazur, *Przegląd praktyk w zakresie kontraktowania usług na rzecz osób starszych. Raport z badań*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 2013.

LITERATURA

Bank Danych Lokalnych, GUS, Warszawa, 2012.

Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa: 2008.

Chechelska E., *Potrzeby ludzi starszych na podstawie badań przeprowadzonych wśród mieszkańców domu pomocy społecznej*, [w:] Szarota Z.(red), „Starość zależna – opieka i pomoc społeczna”, AFM, Kraków, 2011.

Coulton C.J., *Quality assurance for social service programs: lessons from health care*, “Social Work”, 1982, vol. 27 nr 5.

Gabrusewicz W., Kamela-Sowińska A., Poetschke H., *Rachunkowość zarządcza*, PWE, Warszawa 2002.

Green, D., *What is Quality in Higher Education? Concepts, Policy and Practice*, [w:] Green D. (red.), *What is Quality in Higher Education?*, London Society for Research in Higher Education, 1994.

Homans G.C., *Social behavior: its elementary forms*, Brace & World, New York: Harcourt, 1961.

Informacje, Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej w Krakowie, <http://www.mddps.krakow.pl/>, dostęp: 09.02.2013

Instytucje wobec potrzeb osób starszych, IRSS, Warszawa 2010, online: <http://irss.pl/wp-content/uploads/2011/07/Instytucje-wobec-potrzeb-osob-starszych-raport-IRSS.pdf> [dostęp online, 25.02.2013].

ISO 9004-2000, *Zarządzanie jakością i elementy systemu jakości. Wytyczne dotyczące usług*, 1991.

Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym. Słownik tematyczny, Wójcicka, M. (red.), Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.

Jelonek M., *Pomiar satysfakcji w sektorze usług publicznych – zastosowanie skali ważności-realizacji*, „Marketing i Rynek”, 2006, nr 12.

Kano N., Seraku N., Takahashi F., Tsuji S., *Attractive quality and must be quality*, “Quality”, Vol. 14. No. 2, 1984.

Kowalczyk J., *Zarządzanie przez jakość w jednostkach samorządowych*, „Problemy Jakości”, 2000, nr 2.

Krzyszowski J., *Osoby starsze*, [w:] Szarfenberg R. (red.), „Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji”, Wrzos, Warszawa 2011.

Martilla J., James J., *Importance-Performance Analysis*, “Journal of Marketing”, 1977, Vol. 14.

Martin L.L., Kettner P.M., *Measuring Performance of Human Services Programs*, SAGE, Publications, Thousand Oaks 2010.

Masłowski P. [w:] *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012.

- Mirkowski S., *Zarządzanie kosztami i podnoszenie efektywności – wyzwanie dla przedsiębiorstw*, www.hlb.pl.
- MOPS-10, Przyznanie usług świadczonych w dziennych ośrodkach wsparcia dla osób starszych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie, Kraków 2012, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=3276&sub=procedura&proc=MOPS-10 [dostęp: 23.02.2013].
- Nowak E., Piechota R., Wierzbński M., *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2004.
- Olech A., Kaźmierczak T., *Mapa zaspokajania potrzeb społecznych*, „Praca Socjalna”, 2006, nr 2.
- Quality management by result-oriented indicators. Towards benchmarking in residential care for older people*, http://www.euro.centre.org/detail.php?xml_id=1396 [dostęp: 25.02.2013].
- Raaum R.B., Morgan S.L., *Performance Auditing: A Measurement Approach*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, Florida 2001.
- Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów*, G.K. Świdorska (red.), Difin, Warszawa 2003.
- Ratyński W., *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, tom II, Difin, Warszawa 2003.
- Riccucci N.M., *The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration*, [w:] K. Yang, G. Miller (eds.), “Handbook of Research Methods in Public Administration”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2008.
- Rocznik Demograficzny*, GUS 2011, ZWS, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2011, <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/1858221/sprawozdaniezdzialalnoscimopsza2011rok-wersjaostat.pdf>, MOPS, Kraków 2012,
- System Engineering Handbook*, NASA/SP-2007-6105, Rev. 1, National Aeronautics and Space Administration, Washington, 2007.
- Szarfenberg R., *Kryteria ewaluacji pomocy społecznej*, [w:] A. Hryniewicka (red.), „Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej”, IRSS, 2011.
- Wade D.J., Eagles P.F.J., *The Use of Importance-Performance Analysis and Market Segmentation for Tourism Management in Parks and Protected Areas: An Application to Tanzania's National Parks*, “Journal of Ecotourism”, 2003, Vol. 2.
- Wodecka-Hyjek A., Mazur S., *Przegląd praktyk w zakresie kontraktowania usług na rzecz osób starszych. Raport z badań*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, Kraków, 2013

Wykaz aktów prawnych

- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 17 stycznia 2011 r., BDF1/4900/118/10/3130, LexPolonica nr 2578350.
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 2 września 2008 r., RKO-511/53/08, LexPolonica nr 2084879.
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 26 kwietnia 2007 r., RIO-53/DFP-43/2007, LexPolonica nr 2142012.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., II GSK 2022/2011, LexPolonica nr 3068474.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2001 r. (I ACa 214/2001), LexPolonica nr 360883.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25).
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 października 2010 r., NK.II.MS6.0911-22/10, LexPolonica nr 2456606.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 sierpnia 2008 r., NK.II.JK8.0911-34/10 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2010 r. Nr 153, poz. 2401)” (LexPolonica nr 2456594).
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 listopada 2010 r., NK.II.AL4.0911-44/10, LexPolonica nr 2456966.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lutego 2007 r. NK.II.0911-2/83/07, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2007/4 poz. 97, LexPolonica nr 2141249.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 stycznia 2011 r., NK-N.4131.9.2011.LF, LexPolonica nr 2525845.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 13 grudnia 2010 r., NK.VI/IŁ/0911/110/10, LEX-I.4131.9.2011.MZ (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2010 r. Nr 168, poz. 3498), LexPolonica nr 2779449.
- Rozstrzygnięciu Nadzorczym Wojewoda Dolnośląski z dnia 29 października 2010 r., NK.II.SZ1.0911-14/10 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2010 r. Nr 216, poz. 3447) (LexPolonica nr 2456960).
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 17 marca 2004 r., Nr KI 4001/170/04, LexPolonica nr 2381928.
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 14 sierpnia 2012 r., Nr 0102-171/12, LexPolonica nr 4145290.
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 13 października 2010 r., Nr 259/K/10, LexPolonica nr 2575576.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175 poz. 1362 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).
- ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536), dalej jako u.dz.p.p.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759), dalej jako u.p.z.p.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/2002, LexPolonica nr 2271350.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LexPolonica nr 2236357.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/2011, LexPolonica nr 3110160.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., V SA/Wa 1142/2010, LexPolonica nr 2615816.

SPIS TABEL

Tabela 1. Wykaz OWOS funkcjonujących na terenie GMK w latach 2009-2011 wraz z liczbą miejsc*	12
Tabela 2. Charakterystyka toku postępowania badawczego	13
Tabela 3. Charakterystyka osób badanych za pomocą technik jakościowych	14
Tabela 4. Założone kwoty w badaniu osób starszych korzystających z usług OWOS	14
Tabela 5. Klasyfikacja kryteriów oceny formalnej	26
Tabela 6. Maksymalne noty punktowe za spełnienie kryteriów merytorycznych w otwartym konkursie ofert.....	27
Tabela 7. Wartości współczynnika obciążenia demograficznego w 2011	32
Tabela 8. Liczba ludności w poszczególnych kategoriach wieku w Polsce w 2011 r.	34
Tabela 9. Miesięczny dochód na osobę w rodzinach uczestników ośrodków wsparcia dla osób starszych	40
Tabela 10. Uczestnicy ośrodków wsparcia dla osób starszych według cech demograficzno-społecznych	41
Tabela 11. Ocena stanu bieżącego procesu kontraktowania z perspektywy GMK i NGO wraz z ich rekomendacjami.....	44
Tabela 12. Wykaz ośrodków wsparcia dla osób starszych, funkcjonujących na terenie GMK w latach 2007-2011 wraz z liczbą miejsc	47
Tabela 13. Wartości wskaźników efektywności RPWNGO w 2011 r.	50
Tabela 14. Pomiar wskaźników efektywności zatrudnienia i kosztu usług w 2011 r.	52
Tabela 15. Charakterystyka placówek niepublicznych opieki osób starszych w 2011 r.	53
Tabela 16. Katalog wskaźników monitoringu kosztów i korzyści kontraktowanych usług społecznych	54
Tabela 17. Miary wyników w obszarze usług społecznych	57
Tabela 18. Słabe strony funkcjonującego monitoringu i systemu kontroli.....	60
Tabela 19. Główne wnioski z indywidualnych wywiadów pogłębionych na temat funkcjonującego sposobu monitorowania usług kontraktowanych w GMK	63
Tabela 20. Trzy najbardziej lubiane typy zajęć przez osoby starsze w OWOS	71

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Uzupełniony model kontraktowania usług o efektywność i jakość	10
Rysunek 2. Rozmieszczenie punktów wsparcia dla osób starszych i niepełnosprawnych w ramach pomocy specjalistycznej w GMK w 2011 r.	11
Rysunek 3. Etapy diagnozy potrzeb uczestników i beneficjentów systemu kontraktowania usług społecznych w GMK	13
Rysunek 4. Ogólny model kontraktowania usług społecznych w GMK	22
Rysunek 5. Model przepływu funkcji przeprowadzenia otwartego konkursu ofert	23
Rysunek 6. Model przepływu funkcji „Powołanie komisji konkursowej”	24
Rysunek 7. Model funkcji „Przygotować i złożyć ofertę”	25
Rysunek 8. Model oceny ofert	28
Rysunek 9. Model przepływu funkcji „Realizacja usługi”	29
Rysunek 10. Model przepływu funkcji „Kontrola kontraktowanej usługi”	31
Rysunek 11. Struktura cząstkowych modułów NAWIKUSa.....	61
Rysunek 12. Przykładowe funkcjonalności NAWIKUSa.....	62
Rysunek 13. Inne zajęcia preferowane przez seniorów	71
Rysunek 14. Brakujące zajęcia w ośrodku	72
Rysunek 15. Rekomendacje zmian w funkcjonowaniu ośrodka sformułowane przez Seniorów	73

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Płeć i pochodzenie badanych seniorów	15
Wykres 2. Procentowa struktura wykształcenia badanych seniorów.....	15
Wykres 3. Sytuacja rodzinno-mieszkaniowa seniorów.....	16
Wykres 4. Subiektywna ocena sytuacji materialnej badanych seniorów	16
Wykres 5. Procent seniorów korzystających obecnie lub w przeszłości z usług innego ośrodka dla osób starszych.....	17
Wykres 6. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym w Krakowie w latach 2000-2011.....	35
Wykres 7. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w Krakowie w latach 2000-2011.....	36
Wykres 8. Liczba miejsc w domach dziennego pobytu dla seniorów w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców	38
Wykres 9. Liczba placówek ośrodków wsparcia w latach 2007-2011 w GMK	47
Wykres 10. Wartość realizowanych zadań publicznych z zakresu ośrodków wsparcia osób starszych w GMK w latach 2009-2011	48
Wykres 11. Stopień zadowolenia Seniorów z usług Ośrodka.....	67
Wykres 12. Ważność i zadowolenie z poszczególnych cech usługi oferowanej przez dzienne OWOS	68
Wykres 13. Zróżnicowanie ocen ważności i zadowolenia z poszczególnych cech usługi oferowanej przez dzienne OWOS	69
Wykres 14. Ważność i zadowolenie z poszczególnych cech usługi oferowanej przez dzienne ośrodki wsparcia dla seniorów	70
Wykres 15. Czy Senior będzie w przyszłości korzystał z usług ośrodka?.....	72
Wykres 16. Czy Senior poleciłby Ośrodek swojemu znajomemu/członkowi rodziny?	73
Wykres 17. Ocena konieczności poprawy funkcjonowania OWOS.....	73