

*Marek Ćwiklicki*

Katedra Metod Organizacji i Zarządzania  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Zastosowanie analizy wartości w monitorowaniu kontraktowanych usług społecznych

## Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie wniosków z badań nad zastosowaniem koncepcji analizy wartości do monitorowania kontraktowanych usług społecznych. Bazując na produktach projektu pn. „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych”, dokonano prezentacji wstępnej wersji metody, uwzględniającej wartość jako kategorię integrującą kwestie jakościowe i efektywnościowe (ekonomiczne) i będącą podstawą do oceny łącznej tych dwóch wymiarów. Opis rozwiązania wzbogacono o przykłady interpretacji indeksu wartości jako zagregowanej miary. Artykuł kończy próba oceny zastosowanego podejścia i rekomendacja dalszych badań w obszarze outsourcingu usług społecznych.

**Słowa kluczowe:** analiza wartości, monitoring, kontraktowanie, usługi społeczne.

## 1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest rezultatem badań przeprowadzonych w ramach projektu pn. „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych”<sup>1</sup>. Głównym celem opracowania jest prezentacja rozwią-

---

<sup>1</sup> Projekt „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych” jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu

zania bazującego na analizie wartości na potrzeby oceny jakości i efektywności zleczanych usług społecznych organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi ono rezultat prób stworzenia syntetycznego podejścia do monitorowania usług społecznych, a w szerszym wymiarze – usług publicznych.

## 2. Zarys problematyki pomiaru efektywności i jakości kontraktowanych usług społecznych

Prezentowane rozwiązanie opierające się na analizie wartości wynika z diagnozy sytuacji w zakresie stosowanych metod pomiaru efektywności i jakości kontraktowanych usług społecznych organizacjom pozarządowym (NGO) przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Outsourcing usług publicznych do NGO jest wyrazem ich współpracy z JST, co zapisano m.in. w art. 5. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. nr 96, poz. 873 z późn. zm.). Tworzone programy współpracy zgodnie z ust. 4 art. 5 powinny zawierać także sposób oceny realizacji programu. Z przeprowadzonej w 2012 r. analizy wybranych programów współpracy z NGO wynika, że monitorowanie ogranicza się do oceny *ex post* w formie kontroli<sup>2</sup>, która polega na ogół na sprawdzeniu w miejscu wykonywania projektu realizacji harmonogramu, zakresu rzeczowo-finansowego i składanych sprawozdań. Próby badania efektywności takich programów polegają na zestawieniu danych ilościowych, takich jak: liczba organizacji pozarządowych i innych podmiotów uczestniczących w programach, liczba osób zaangażowanych w programie, liczba adresatów działań publicznych, wysokość przeznaczonych środków finansowych przez JST, wysokość przeznaczonych środków finansowych przez organizacje pozarządowe. Przykładowo w gminie miejskiej Kraków w sprawozdaniach z realizacji programu współpracy zawarte są syntetyczne zestawienia porównawcze względem poprzedniego roku dotyczące: wysokości środków przeznaczonych na realizację programu,

---

Społecznego (nr umowy UDA-POKL.05.04.02-00-E05/11-00). Jego przedmiotem jest ocena efektywności kontraktowania usług społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz porównanie efektywności i jakości realizowanych usług w ramach opieki nad osobami starszymi realizowanych przez publiczne i niepubliczne jednostki. Projekt jest realizowany przez Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej (Lider) i Gminę Miejską Kraków (Partner). Metodę NAWIKUS opracował zespół pod kierownictwem autora w składzie: Adam Gałeczki, Magdalena Jelonek, Anna Pawlina. Więcej informacji na temat projektu znaleźć można na stronie <http://fundacja.e-gap.pl/nawikus/>.

<sup>2</sup> Badania dotyczyły urzędów miast w: Koźenicach, Giżycku, Poznaniu, Wrocławiu, Sosnowcu, Katowicach, Krakowie.

liczby zgłoszonych wniosków, liczby dotowanych projektów konkursowych, liczby przeprowadzonych kontroli.

Dokonując próby oceny dotychczas stosowanych praktyk, zwraca uwagę podejście efektywnościowe, które jest wyrażone miarami typu: wydatek na jednego beneficjenta, z elementami efektywności społecznej, np. liczba osób objęta wsparciem. Dostrzec można brak wyraźnego ujęcia jakości usług, co powoduje, że informacja zwrotna od końcowych klientów, czyli odbiorców usług, nie jest dostarczana. W konsekwencji organizacje pozarządowe, chcąc doskonalić swoje działania, jeśli nie mają własnych mechanizmów badania satysfakcji klientów, nie mają podstawy do podejmowania działań usprawniających. W szerszym kontekście nieujednolicone sposoby postępowania uniemożliwiają zastosowanie porównań i identyfikacji najlepszych praktyk. W uzupełnieniu powyższej analizy należy zwrócić uwagę na zagraniczne i krajowe doświadczenia w obszarze badania efektywności i jakości usług społecznych.

Krajowe próby doskonalenia jakości przedstawia R. Szarfenberg [2011]. Kwestia jakości jest też poruszona w projektach „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” realizowany przez WRZOS [Pauli i Włoch 2012] oraz metodzie PRI w wersji 1 i 2. W PRI wśród kryteriów rozwoju instytucjonalnego jednym z kryteriów oceny były „Usługi społeczne” [Katalog narzędzi... 2011].

Międzynarodowe podejścia w ocenie efektywności i jakości odnoszą się zarówno do tradycyjnych ujęć wywodzących się z TQM, takich jak: normy ISO 9000, CAF, AA 1000 itp., jak również do rozwiązań dedykowanych usługom społecznym. W tym zakresie wyróżnia się dwa podejścia, na które wskazali także S. Mazur i A. Wodecka-Hyjek [2013]:

– *Territorial Quality Standards* opracowane w ramach projektu „*Territorial Quality Standards in Social Services of General Interests*” (2008–2010), w których uwzględnia się jakość w odniesieniu do interesariuszy [*Territorial Quality Standards...* 2010],

– *European Quality in Social Services* (EQUASS) ukierunkowany na użytkownika końcowego [*Common Quality Framework...* 2010]<sup>3</sup>.

W światowych najlepszych praktykach uwzględnia się zatem nie tylko usługodawców, ale przede wszystkim usługobiorców, którzy dla zlecającego usługę podmiotom zewnętrznym są odbiorcami końcowymi. W zależności od podejścia klasyfikacyjnego dana metoda zaliczana jest do rozwiązań służących poprawie efektywności lub jakości [*Comparing Proving...* 2009], co świadczy o braku ujednoliconego podejścia badawczego także wśród międzynarodowych organizacji zajmujących się omawianą tematyką.

---

<sup>3</sup> Jest to najczęściej powoływane ujęcie standardów jakości świadczenia usług publicznych.

Podane powyżej przyczyny zdecydowały o podjęciu prób nad opracowaniem Narzędzia Analizy Wartości Kontraktowych Usług Społecznych (NAWIKUS), które może stać się odpowiedzią na brak jednoczesnego uwzględnienia dwóch wymiarów: efektywności ekonomicznej i społecznej kontraktowanych usług przez NGO. Ta cecha sprawia, że metoda NAWIKUS nawiązuje do analizy wartości (*Value Analysis/Value Engineering*). Należy dodać, że metoda została pozytywnie oceniona w wyniku zewnętrznej ewaluacji przeprowadzonej po pilotażu i testowaniu [Otręba-Szklarczyk, Strzebońska i Worek 2014].

W swych założeniach NAWIKUS ma umożliwiać kompleksowe monitorowanie efektywności i jakości realizowanej usługi oraz wspomagać JST w efektywnym zarządzaniu usługami. Dla NGO narzędzie umożliwi ocenę swojego potencjału pod kątem wzrostu wartości z danej usługi, a użytkownikom usługi udostępni mechanizm ujednoliconej oceny jakości. Dzięki zastosowaniu kryteriów ilościowych i jakościowych będzie można dokonywać porównań i prowadzić pogłębione studia benchmarkingowe między podmiotami wykonującymi zlecane usługi. Uzyskana informacja pozwoli podejmować działania doskonalące zarówno po stronie urzędów, jak i NGO, w tym także badania efektywności społecznej i ekonomicznej zmiany formy realizacji usług na kontraktowanie. W celu ułatwienia przesyłu informacji i wspomaganie podejmowania działań korygujących narzędziu towarzyszy system informatyczny udostępniający rozwiązania typu *data mining*.

### 3. Efektywność a wartość – analiza pojęciowa

Do dalszych rozważań przydatna będzie prezentacja pojęć efektywności i wartości. Takie studium, nawet w skróconej formie, jest niezbędne, aby móc prawidłowo pod względem terminologicznym określać granice znaczeniowe i warunki ich stosowania.

Termin „efektywność” jest obecnie różnorodnie interpretowany zarówno w potocznym języku, jak i literaturze przedmiotu i z tego powodu wymaga szczególnego potraktowania. Klasyczna, słownikowa definicja efektywności przedstawia ją jako relację efektów do nakładów lub dokładniej w przypadku efektywności ekonomicznej jako „rezultat działalności gospodarczej określanej przez relację uzyskanego efektu do nakładu danego czynnika produkcji lub zespołu tych czynników” [Nowy Leksykon PWN, 1998, s. 424]. Z takim ujęciem (ekonomicznym) można się zetknąć najczęściej, jednak występujące inne znaczenia wywodzące się z prakseologii (ekonomiczność, sprawność, skuteczność, produktywność, rentowność, a także wydajność [Szpaderski 2005, s. 43–53]) powodują, że zakres tego pojęcia ulega rozszerzeniu. Ta wielowymiarowość jest najbardziej

widoczna przy próbach zdefiniowania efektywności organizacyjnej, co wykazał między innymi B. Ziębicki [2012].

Problemy interpretacyjne są wywołane głównie z niedookreśleniem dwóch elementów: efektów i nakładów. W przypadku interpretacji ekonomicznej przyjmuje się, że mają one formę pieniężną (monetarną). W pozostałych stosuje się subiektywną kwantyfikację, której przykładem może być wykładnia efektywnego działania, zaproponowana przez T. Pszczołowskiego [1977, s. 11], jako takiego, które daje pozytywnie oceniane wyniki. Pierwszy składnik efektywności (efekty) rozumie się także jako otrzymane wyniki bądź rezultaty. Drugi natomiast (nakłady) oznacza wykorzystane zasoby, w tym także finansowe.

Na powyżej przedstawione różnice definicyjne wpływ ma także tłumaczenie angielskich wyrazów *efficiency* i *effectiveness*. Usankcjonowana w standardach ISO 9001 definicja słowa *efficiency* to relacja pomiędzy osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami (pkt 3.2.15 Normy) [PN-EN ISO 9000:2006, s. 31], a *effectiveness* rozumie się jako skuteczność, czyli stopień w jakim planowane działania są realizowane, a planowane wyniki osiągnięte (pkt 3.2.1 Normy) [Pszczołowski 1977, s. 29]. W konsekwencji znaczenie terminu „efektywność” może ulegać zmianie w zależności od przyjętej interpretacji i tłumaczeń.

Drugie z pojęć, wartość, jest kluczowe dla metody analizy wartości (*value analysis, value engineering*) opracowanej w latach 40. XX w. przez Lawrence’a D. Milesa (1904–1985). D. Miles definiował tę metodę jako „zorganizowane działanie mające na celu efektywną identyfikację niepotrzebnych kosztów” [Miles 1989, s. 3]. Celem jej stosowania jest osiągnięcie najniższego kosztu spełnienia wymaganych funkcji. Jak zauważył Z. Martyniak [1987, s. 202], podstawą analizy wartości jest pojęcie systemu, ponieważ umożliwia to wyjaśnienie relacji (interakcji) danego systemu z otoczeniem zewnętrznym. Na tym tle pojawia się znaczenie funkcji: „Każdy system tworzony jest w celu zaspokojenia określonych potrzeb środowiska zewnętrznego przez spełnianie tych potrzeb wynikających z funkcji” [Martyniak 1987].

Podobnie zatem jak przy efektywności mamy do czynienia z dwoma parametrami: funkcjami i kosztami. Przez funkcje lub funkcjonalność rozumie się zdolność do zaspokojenia określonych potrzeb użytkowników produktu lub usługi. Natomiast odniesienie się wprost do kosztów sprawia, że definicja wartości nabiera cech interpretacji ekonomicznej. Istotne i jednocześnie charakterystyczne dla analizy wartości jest traktowanie kosztów w ujęciu systemowym, tj. jako tzw. kosztów łącznych obejmujących zarówno koszty własne (organizacji), jak i koszty ponoszone przez otoczenie systemu [Martyniak 1987, s. 203–204]. Dzięki przyjęciu systemowego podejścia możliwe jest dostrzeżenie i wyeliminowanie sytuacji, w których obniżenie kosztów własnych prowadzi do wzrostu kosztów przez klienta.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że wartość nawiązuje do pojęcia efektywności poprzez następujące cechy:

- koszt realizacji funkcji w znaczeniu zasobów finansowych (efektywność ekonomiczna),
- stopień spełnienia funkcji w formie efektu, a jego ocena ma charakter subiektywny i wyrażona jest przez satysfakcję klientów.

Jednocześnie należy podkreślić, że bezpośrednie przeniesienie znaczeń między efektem a stopniem spełnienia funkcji oraz nakładem a kosztem, wymaga pewnej ostrożności. Względną porównywalność tych pojęć należy traktować w sposób umowny, ponieważ każde z tych określeń niesie ze sobą określone konsekwencje. Do podstawowych z nich należą:

- efekt jest szerszą kategorią pojęciową i ma charakter dokonany, natomiast funkcja w analizie wartości ogranicza się do opisu przeznaczonego, zamierzonego, a zatem do niedokonanego działania,
- przekształcenie funkcji w formę stopnia jej spełnienia pozwala odnieść się do satysfakcji klienta w celu umożliwienia jej pomiaru za pomocą narzędzi jakościowych,
- systemowe ujęcie kosztów pozwala na szerszą interpretację zasobów niż w przypadku klasycznie definiowanej efektywności.

Wartość jest zdeterminowana z jednej strony funkcjonalnością, czyli zdolnością do zaspokojenia określonych potrzeb użytkowników, a z drugiej – kosztem funkcji. Ze względu na analizę wartości przedmiot badania (np. produkt, usługa czy informacja) ma tym większą wartość, im lepiej zaspokajają potrzeby użytkowników, a przy określonym ich poziomie odznacza się równocześnie najniższym kosztem. Do tego niezbędne jest ustalenie wszystkich funkcji, jakie spełnia dany przedmiot badania i składające się nań elementy, ponieważ od tego zależy działanie mające na celu zmniejszenie kosztów wytwarzania (realizacji). Przyjęcie założenia dostarczania usług zgodnych z oczekiwaniami społeczności, a zatem o odpowiednim standardzie, przy odpowiedniej cenie jest wyrazem zapewnienia odpowiedniej efektywności systemu wydatkowania środków publicznych.

#### **4. Analiza wartości jako podstawa metodyczna NAWIKUS**

Podstawą formułowania łącznej oceny w odniesieniu do jakości i efektywności kontraktowanej usługi społecznej jest syntetyczny miernik – indeks wartości ( $I_w$ ). Składa się on z agregowania wielkości i kierunku zmian poszczególnych wskaźników jakościowych i efektywnościowych. Ogólną strukturę  $I_w$  przedstawia wzór (1), a definicje wskaźników stosowanych w metodzie NAWIKUS zawierają tabele 1 i 2.

$$I_w \cong \frac{J_1(\cdot) + J_2(\cdot) + \dots + J_5(\cdot)}{E_1(\cdot) + E_2(\cdot) + \dots + E_5(\cdot)}, \quad (1)$$

gdzie:

$E_i$  –  $i$ -ty wskaźnik efektywności kosztowej,

$J_j$  –  $j$ -ty wskaźnik jakości,

$(\cdot)$  – zmiana wskaźnika.

Tabela 1. Definicje mierników jakości w metodzie NAWIKUS

Miernik	Definicja
J1. Zadowolenie klientów	Liczba osób, które deklarują, że chciałyby dalej korzystać z usług w stosunku do liczby przebadanych osób
J2. Poprawa zadowolenia klientów	Wzrost liczby osób deklarujących, że są zadowolone z usług w trakcie dwóch kolejnych badań
J3. Chęć dalszego korzystania z usług	Liczba osób, które deklarują, że chciałyby dalej korzystać z usług, w stosunku do liczby przebadanych osób
J4. Chęć polecenia usługi innym osobom	Liczba osób, które poleciłyby znajomemu lub członkowi rodziny usługi w stosunku do liczby przebadanych osób
J5. Brak rekomendacji zmian sformułowane przez osoby korzystające z usług	Liczba uczestników usługi, którzy deklarują, że nie należy niczego zmieniać w usłudze, w stosunku do liczby przebadanych osób

Źródło: opracowano na podstawie: [Finalna wersja metody... 2014, s. 64–65].

W metodzie NAWIKUS założono możliwość zmian wag dla poszczególnych wskaźników, co umożliwi dostosowanie metody do oczekiwań JST i NGO. Taki zapis indeksu wartości przedstawia wzór 2.

$$I_w \cong \frac{w_{j1}J_1 + w_{j2}J_2 + \dots + w_{jn}J_n}{w_{E1}E_1 + w_{E2}E_2 + \dots + w_{Em}E_m}, \quad (2)$$

gdzie:

$w_{Ei}$  –  $i$ -ta waga dla wskaźnika efektywności kosztowej  $E_1 - E_m$ ,

$w_{Jj}$  –  $j$ -ta waga dla wskaźnika jakości  $J_1 - J_n$ .

Zestawienie dwóch wymiarów jest możliwe poprzez ujednoczenie oceny charakteru zmiany. Dla sformułowanych na potrzeby metody NAWIKUS mierników jakościowych przyjęto interpretację zmian wartości wyniku (tabela 3) i analogicznie dla mierników efektywnościowych w tabeli 4. Weryfikacja ilościowa i procentowa skal nastąpi podczas testu produktu finalnego. Szczególną uwagę należy zwrócić na te miary, w których oczekiwany jest wzrost lub utrzymanie *status quo*. Mniejsza wartość świadczy o pogorszeniu sytuacji w obszarze danego standardu, co może wpłynąć na jego niespełnienie, a w konsekwencji na obniżenie wartości usługi. Duże odchylenia od przyjętego standardu, poziomu

jakości i efektywności świadczą o niestabilności procesu. Analizując trend, można z wyprzedzeniem przedsięwziąć działania korygujące.

Tabela 2. Definicje mierników efektywnościowych w metodzie NAWIKUS

Miernik	Definicja
E1. Skuteczność działań	Wskaźnik ustalany na podstawie liczby osób korzystających z usługi w porównaniu z zaplanowaną liczbą miejsc
E2. Efektywność kosztowa	Wskaźnik ustalany na podstawie kosztów ponoszonych w związku z realizowaną usługą w odniesieniu do średniomiesięcznej liczby osób starszych korzystających z danej usługi
E3. Udział środków własnych w realizowanym działaniu	Wskaźnik ustalany na podstawie wartości środków finansowych przekazywanych przez organizację pozarządową na realizację zadania w stosunku do całości zakontraktowanych środków finansowych
E4. Efektywność zatrudnienia personelu	Stopień zorientowania organizacji na efektywne wydatkowanie środków znajdujące odzwierciedlenie w liczbie personelu zaangażowanego w świadczenie usługi
E5. Postęp finansowy realizacji usługi	Stopień wydatkowania budżetu zakontraktowanej usługi wskazujący na postęp realizacji zaplanowanych działań oraz sprawność organizacji w rozliczaniu planowanych wydatków

Źródło: opracowano na podstawie: [Finalna wersja metody... 2014, s. 66–68].

Dopuszcza się występowanie odchyleń od przyjętych poziomów, jednakże tylko przejściowo. Na koniec okresu sprawozdawczego powinno otrzymać się wartość ustaloną w umowie (oczekiwanie minimalne) lub jej wzrost (oczekiwanie optymalne). Dla każdego wskaźnika proponuje się stworzenie osobnej karty kontrolnej wzorowanych na kartach kontrolnych Shewharta.

Przyjęcie analogicznego stopniowania zmiany (kolumna 1 w tabeli 3 i 4) pozwala na ujednoczenie punktacji. Sposób oceny zmian zaprezentowano w tabeli 5.

Powyżej przedstawiona charakterystyka indeksu wartości pozwala na zaprezentowanie przykładów zastosowań i, co ważniejsze, sformułowania wniosków doskonalących świadczenie usług społecznych. Ukazano w nich dwa sposoby interpretacji wyników w ujęciu porównawczym, najprostszej wersji analizy wartości i w ujęciu agregatowym, posługując się rozbudowanym indeksem wartości.



Tabela 3. Parametry zmian mierników jakościowych

Charakter zmiany	Zadowolenie klientów		Poprawa zadowolenia		Chęć dalszego korzystania z usług		Chęć polecenia ośrodka		Brak rekomendacji zmiany funkcjonowania ośrodka	
	J1	J2	J3	J4	J5	J6	J7	J8	J9	J10
Bardzo negatywna	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)	(-∞; -15 pp)
Średnio negatywna	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)	(-14,9 pp; -10 pp)
M mało negatywna	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)	(-9,9 pp; -5 pp)
Neutralna <sup>a</sup>	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)	(-4,9 pp; +4,9 pp)
Pozytywna <sup>a</sup>	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)	(+5 pp; +9,9 pp)
Średnio pozytywna <sup>a</sup>	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)	(+10 pp; +14,9 pp)
Bardzo pozytywna <sup>a</sup>	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)	(+15 pp; +∞)

Objaśnienia: pp – punkty procentowe; <sup>a</sup> jeżeli wskaźnik w poprzednim okresie badania uzyskał wartość optymalną (min. 0,9) to, mimo że nie odnotowano wzrostu wskaźnika, podmioty otrzymują ocenę bardzo dobrą.

Źródło: opracowano na podstawie: [Finalna wersja metody... 2014, s. 23].

Tabela 4. Parametry zmian mierników efektywnościowych

Charakter zmiany	Skuteczność działań	Efektywność kosztowa	Udział środków własnych	Efektywność zatrudnieniowa	Postęp finansowy
	E1	E2	E3	E4	E5
Bardzo negatywna	(-∞; -0,15 pp )	(+15%; +∞)	(-∞; -10%)	(-3,0; -∞)	(+15%; +∞)
Średnio negatywna	(-0,14 pp; -0,10 pp)	(+10%; +14%)	(-9,0%; -5,0%)	(-2,0; -2,9)	(+10%; +14%)
Miało negatywna	(-0,09 pp; -0,05 pp)	(+5%; +9%)	(-4,9; -2,5%)	(-1,0; -1,9)	(+5%; +9%)
Neutralna	(-0,04 pp; 0,00 pp)	(-4%; +4%)	(-2,4%; +2,4%)	(-0,9; +0,9)	(-4%; +4%)
Pozytywna	0	(-9%; -5%)	(+2,5%; +4,9%)	(+1,0; +1,9)	(-9%; -5%)
Średnio pozytywna	0	(-14%; -10%)	(+5,0%; +9,0%)	(+2,0; +2,9)	(-14%; -10%)
Bardzo pozytywna	0	(-∞; -15%)	(+10%; +∞)	(+3,0; +∞)	(-∞; -15%)

Objaśnienia jak do tabeli 3.

Źródło: opracowano na podstawie: [Finalna wersja metody... 2014, s. 23].

Tabela 5. Charakter zmiany mierników, ich ocena i zalecenia działań

Charakter zmiany	Ocena zmiany	Zalecenia
Bardzo negatywna	-3	Bezwzględne podjęcie natychmiastowych działań naprawczych
Średnio negatywna	-2	Podjęcie działań naprawczych
Mało negatywna	-1	Obserwacja wskaźnika przy kolejnym badaniu
Neutralna	0	Kontynuować działania
Mało pozytywna	+1	Kontynuować działania
Średnio pozytywna	+2	Kontynuować działania
Bardzo pozytywna	+3	Kontynuować działania

Źródło: [Finalna wersja metody... 2014, s. 23].

## 5. Przykłady interpretacji indeksu wartości kontraktowanych usług społecznych\*

### Przykład 1

W niniejszym przykładzie przyjęto, że dane dla kalkulacji dwóch mierników J1 i E5 zostały uzyskane w półrocznym okresie (tabela 6).

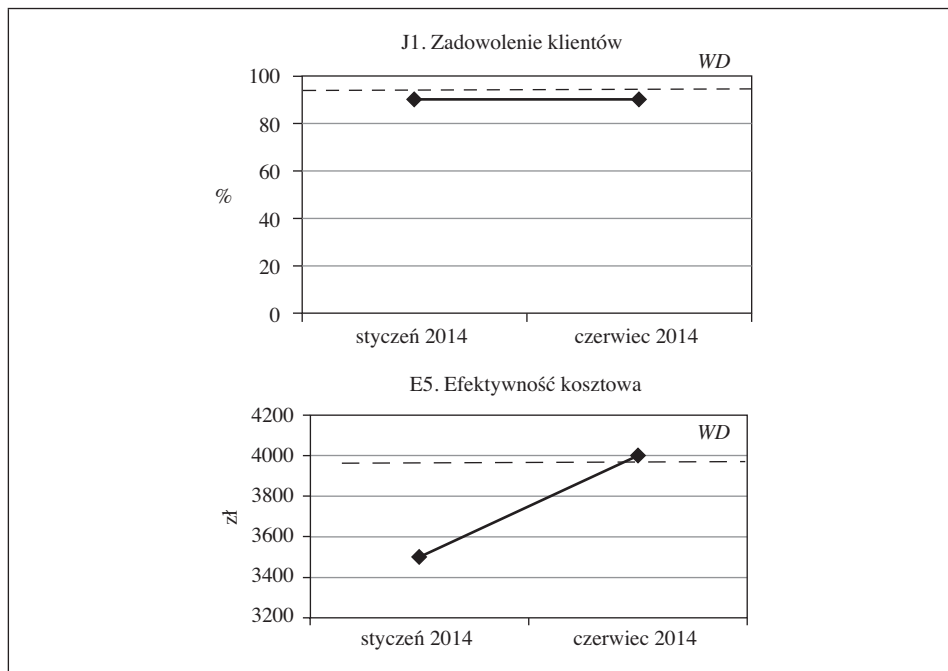
Tabela 6. Przykładowe wartości mierników jakości i efektywności

	Dane	1.2014	6.2014
D1	Liczba klientów	20	20
D4	Średniomiesięczny koszt usługi	70 000	80 000
J1	Liczba klientów wysoce zadowolona	18	18
	Wskaźniki	-	-
J1	Satysfakcja klientów (J1/D1)	90%	90%
E5	Efektywność kosztowa (D4/D1)	150	175

Źródło: [Finalna wersja metody... 2014, s. 25].

Otrzymane wyniki obliczeń wskaźników J1 i E5 umożliwiają ich prezentację w formie graficznej (rys. 1).

\* Przykłady pochodzą z pracy: [Finalna wersja metody... 2014, s. 25–26].



WD – wartość docelowa, linia centralna, wskazująca wielkość wynikającą z przyjętych wartości docelowych wskaźników

Rys. 1. Graficzna prezentacja zmian mierników jakości i efektywności

Źródło: opracowano na podstawie: [Finalna wersja metody... 2014, s. 25].

### Interpretacja 1 – analiza porównawcza

Wartość wskaźnika zadowolenia klienta w badanym okresie wyrażona w uproszczeniu liczbą osób bardzo zadowolonych do ogółu klientów NGO nie uległa zmianie, natomiast wskaźnik efektywności kosztowej, wyliczony jako iloraz kosztów realizacji usługi i liczby klientów, wzrósł. Posługując się oceną zmian mierników jakościowych w tabeli 3 i 4, można zauważyć, że:

- brak zmiany zadowolenia jest neutralny,
- pogorszenie efektywności kosztowej jest średnio negatywne.

Na podstawie interpretacji oceny zmian zamieszczonej w tabeli 5 indeks wartości przedstawia się następująco:

$$I_w = \frac{0}{-3}.$$

Ponieważ ideą jest utrzymanie równowagi między jakością a efektywnością, to ogólna wartość świadczenia usługi uległa pogorszeniu. Zestawiając zmiany

tych dwóch wymiarów, można sformułować wniosek o konieczności podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia kosztów lub wzrostu jakości, aby utrzymać wartość na pierwotnym poziomie. Ponieważ efektywność kosztowa przekroczyła akceptowalny limit, to w pierwszej kolejności należy dążyć do poprawy tej wielkości.

### Przykład 2

W niniejszym przykładzie założono, że uzyskano wyniki pomiaru dla dwóch mierników jakości ( $J_i$  i  $J_j$ ) i efektywności ( $E_i$  i  $E_j$ ), które w przełożeniu ze względu na charakter zmiany zapisano tak, jak w tabeli 7.

Tabela 7. Przykładowa ocena zmian w miernikach jakości i efektywności

Miernik	Charakter zmiany	Ocena zmiany
$J_i$	Bez zmian	0
$J_j$	Mało negatywna	-1
$E_i$	Mało negatywna	-1
$E_j$	Bardzo negatywna	-3

Źródło: [Finalna wersja metody... 2014, s. 26].

### Interpretacja 2 – wartość jako miara agregatowa

Aby móc sformułować odpowiednie wnioski, należy dokonać obliczenia wartości jako miary agregatowej:

$$I_w = \frac{\bar{x}([0] + [-1])}{\bar{x}([-1] + [-3])} = \frac{-0,5}{-2}.$$

Zastosowanie średniej arytmetycznej pozwala na sprawdzenie oceny zmiany. Posługując się zapisami w tabeli 5, można powiedzieć, że w tym przypadku: ogólna jakość zmieniła się „mało negatywnie”, a efektywność ekonomiczna – „średnio negatywnie”. Na tej podstawie można sformułować wniosek o konieczności podjęcia działań naprawczych w odniesieniu do efektywności.

## 6. Strategie zwiększania wartości

Przedstawione przykłady wskazują na konieczność podjęcia działań korygujących. Jak łatwo zauważyć, oznacza to balansowanie między optymalnymi kosztami świadczenia usług a wyznaczonymi standardami jakości tych usług. W zależności od zmian w tych dwóch parametrach otrzymuje się zasadniczo trzy scenariusze.

Obserwacja wzrostu kosztu przy niezmienionej jakości oznacza, że należy dokonać redukcji kosztów wytwarzania usługi. Utrzymanie standardów jakościowych świadczonych usług przy zmniejszonym koszcie powoduje, że wartość będzie wyższa. Trzeba jednak podkreślić, że jeśli przy obniżce kosztów pogorszy się jakość, czyli pomimo że zachowa się proporcję między jakością a efektywnością, to sytuacja taka będzie niekorzystna. Oznacza bowiem, że oczekiwany standard usługi nie będzie zapewniony.

W sytuacji utrzymania efektywności kosztowej, a pogarszającej się jakości, wartość można podnieść tylko poprawę jakości. Należy przyjąć, że oferowanie usługi o określonym standardzie poniżej pewnego kosztu nie jest ekonomicznie uzasadnione.

Ostatni, trzeci scenariusz działań wiąże się ze wzrostem wartości przy jednoczesnej poprawie jakości i obniżce kosztów. Jednakże jeśli poziom kosztu nie może ulec obniżeniu, jak i poziom jakości świadczenia usługi zagwarantowany jest standardem, to w praktyce można zrealizować dwie wskazane strategie. W podobnym kontekście, bo w odniesieniu do usług opiekuńczych, B.M. Davies i P.R. Drake [2007] zasugerowali dwa rozwiązania: zwiększenie ekonomii skali (mniejszy koszt jednostkowy) i wzrost efektywności poprzez zastosowanie technologii informatycznej<sup>4</sup>.

## 7. Zakończenie

Metoda NAWIKUS i jej element w formie analizy wartości umożliwia dokonanie oceny kontraktowanej usługi zarówno z perspektywy jakości, jak i efektywności. Jako zasadnicza część produktu finalnego ma służyć JST kontraktujących usługi społeczne, jak i realizatorom usług NGO.

Wbudowane wagi w indeks wartości kontraktowanej usługi umożliwiają dostosowywanie jego szczegółów do specyfiki danej usługi w zależności od potrzeb i oczekiwań osób stosujących metodę. Ze względu na otwartą formułę indeksu, do którego można dodawać nowe wskaźniki o charakterze jakościowym i efektywnościowym, organizacje zamierzające zastosować proponowane podejście mogą dokonywać odpowiednich modyfikacji.

Niniejsze wyniki badań mają pewne ograniczenia. Podstawowym jest skoncentrowanie się na obszarze usług społecznych przeznaczonych dla osób starszych. Nieodpowiednie ważenie kryteriów może prowadzić do pułapki suboptymalizacji danego wymiaru monitorowania. Z tego względu zaleca się odpowiednią kalibrację metody i przygotowanie merytoryczne użytkowników NAWIKUSa.

---

<sup>4</sup> Szerszy opis tych strategii w kontekście Best Value dokonali M. Ćwiklicki, A. Wodecka-Hyjek [2013].

Kolejną barierą jest krótki okres stosowania metody. W rezultacie nie można w pełni ocenić skuteczności prezentowanego narzędzia. Wskazano na to także w raporcie z ewaluacji zewnętrznej, zauważając, że „pełne oddziaływanie tego produktu [PI NAWIKUS] może być widoczne dopiero w średnim i dłuższym okresie, nie bezpośrednio po jego zakończeniu” [Otręba-Szklarczyk, Strzebońska i Worek 2014, s. 6]. W cytowanym opracowaniu podkreślano także, że „Dla zapewnienia skutecznego i efektywnego działania produktu nieodzowne jest wprowadzenie przez JST obowiązku używania metody monitorowania procesu kontraktowania usług społecznych dla osób starszych przez NGO, któremu zlecono wykonanie usługi” [Otręba-Szklarczyk, Strzebońska i Worek 2014, s. 10].

Podjęmując próbę wskazania dalszych kierunków badań, należy mieć na uwadze dobór odpowiednich mierników i ich wag w zależności od oczekiwań JST i NGO. Dodatkowo w zależności od interpretacji jakości i efektywności możliwe jest zastosowanie innego zbioru wskaźników. W takich sytuacjach należy jednak pamiętać o istocie analizy wartości, którą charakteryzuje uwzględnienie jakości i efektywności. Przytoczone przykłady powinny umożliwić zrozumienie istoty zastosowania analizy wartości do monitorowania kontraktowanych usług publicznych.

## Literatura

- Common Quality Framework for Social Services of General Interest* [2010], EC, Brussels, 21 June 2010 <http://www.epr.eu/images/EPR/documents/projects/prometheus/CQF%20for%20SSGI%20-%20FINAL%20VERSION.pdf> (dostęp: 15.06.2014).
- Comparing Proving & Improving Approaches* [2009], New Economics Foundation, 2nd ed.
- Ćwiklicki M., Wodecka-Hyjek A. [2013], *Best Value – angielska metoda doskonalenia usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(23), <http://dx.doi.org/10.7366/1898352912304>.
- Davies B.M., Drake P.R. [2007], *Strategies for Achieving Best Value in Commissioned Home Care*, „International Journal of Public Sector Management”, vol. 20, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1108/09513550710740616>.
- Finalna wersja metody monitorowania kontraktowanych usług społecznych dla osób starszych* [2014], red. M. Ćwiklicki, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, [http://fundacja.e-gap.pl/nawikus/PF/Finalna\\_wersja\\_metody\\_NAWIKUS.pdf](http://fundacja.e-gap.pl/nawikus/PF/Finalna_wersja_metody_NAWIKUS.pdf) (dostęp: 5.02.2014).
- Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego w samorządzie lokalnym* [2011], red. M. Zawicki, MSAP UEK, Kraków.
- Martyniak Z. [1987], *Organizatoryka*, PWN, Warszawa.
- Mazur S., Wodecka-Hyjek A. [2013], *Przegląd praktyk w zakresie kontraktowania usług na rzecz osób starszych*. Raport z badań, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, <http://fundacja.e-gap.pl/nawikus/wp-content/uploads/2013/03/>

- Wzorcowe\_praktyki\_kontraktowania\_i\_monitorowania\_US\_Raport\_2013.pdf (dostęp: 14.06.2014).
- Miles D. [1989], *Techniques of Value Analysis and Engineering*, 3rd ed., McGraw-Hill, New York.
- Nowy Leksykon PWN [1998], PWN, Warszawa.
- Otręba-Szklarczyk A., Strzebońska A., Worek B. [2014], *Ewaluacja zewnętrzna produktu finalnego projektu innowacyjnego testującego „PI NAWIKUS – innowacyjna metoda monitoringu kontraktowanych usług społecznych, załącznik nr 17 do opisu produktu finalnego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2014, [http://fundacja.e-gap.pl/nawikus/wp-content/uploads/2013/06/17\\_Raport\\_z\\_ewaluacji\\_zewnetrznej.pdf](http://fundacja.e-gap.pl/nawikus/wp-content/uploads/2013/06/17_Raport_z_ewaluacji_zewnetrznej.pdf) (dostęp: 5.02.2014).
- Pauli J., Włoch A. [2012], *Podręcznik instruktażowy Standardy usług*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa, [http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/PODRECZNIK\\_SU\\_wydrukowany.pdf](http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/PODRECZNIK_SU_wydrukowany.pdf) (dostęp: 15.06.2014).
- PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia* [2006], PKN, Warszawa.
- Pszczółowski T. [1977], *Celowość, skuteczność, efektywność*, „Prakseologia”, nr 3(63).
- Szarfenberg R. [2011], *Kryteria ewaluacji pomocy społecznej* [w:] *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, red. A. Hryniewicka, IRSS, Warszawa.
- Szpaderski A. [2005], *Problemy efektywności działań w teorii organizacji i zarządzania i sugestie ich rozwiązywania w duchu prakseologii* [w:] *Efektywność kierowania (dowodzenia)*, red. J. Michniak, AON, Warszawa.
- Territorial Quality Standards in Social Services of General Interest (TQA in SSGI)* [2010], REVES, Warszawa.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).
- Ziębicki B. [2012], *Metodyka oceny efektywności organizacyjnej* [w:] *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. B. Mikuła, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

## Applying Value Analysis for Social Services Contract Monitoring

The objective of this article is to present the conclusions of studies on the use of the concept of value analysis to monitor contracted social services. Based on the products that came out of the project entitled “PI NAWIKUS - an innovative method of monitoring contracted social services”, a preliminary version of the method is discussed. The main feature of the NAWIKUS project – value analysis which integrates quality and effectiveness issues – is explained. The description of the solution is enriched with examples of the interpretation of Index Value as an aggregate measure. The article concludes with an attempt to assess the approach and a recommendation for further research in the area of social services outsourcing.

**Keywords:** value analysis, monitoring, contracting, social services.