



OBSZARY I WSKAŹNIKI DO MIĘDZYNARODOWYCH PORÓWNAŃ

Wszystkie kraje rozwinięte wykorzystują w administracji publicznej metody porównawcze, w tym ich bardziej zaawansowaną formę, a mianowicie „benchmarking”. Pozwalają one zdobyć bezcenne, unikalne informacje, niemożliwe do uzyskania w żaden inny sposób. Dlatego najwyższe organy kontrolne powinny w coraz większej mierze koncentrować się na porównywaniu i benchmarkingu. Bowiem dzięki temu mogą udzielać dysponentom środków publicznych aktualnych, a co ważniejsze - bardziej kompleksowych informacji, osadzonych w kontekście. Informacji, dzięki którym kontrolowane organizacje mogą podnosić swą wydajność i jakość pracy.

Celem najwyższego organu kontrolnego nie powinno być jednak porównywanie poszczególnych kontrolowanych podmiotów wyłącznie w ramach danego kraju, ale również porównywanie na szczeblu międzynarodowym. Dla dobra kontrolowanych podmiotów powinniśmy starać się opisywać przykłady dobrych praktyk i różnice między dobrymi praktykami i konkretnymi procedurami w poszczególnych krajach.

Jednak do tego niezbędna jest wzajemna wymiana precyzyjnych i porównywalnych danych. Konieczne byłoby zatem stworzenie procedury wymiany danych, umożliwiającej nam w maksymalnym stopniu wykorzystanie ich potencjału podczas kontroli. Mają Państwo przed sobą materiały przygotowane przez kontrolerów Najwyższy Urząd Kontroli Czech. Zawarto w nich przykłady, będące pewną propozycją porównawczej metody postępowania, które sugerują również, jakie nowe możliwości być może otworzą się przed nami dzięki wymianie danych i informacji z wykorzystaniem wspólnego podejścia. Jestem przekonany, że owe przykłady będą dla Państwa źródłem inspiracji i być może staną się podstawą wzajemnej współpracy na przyszłość.

Štefan Kabátek



Czech Republic
Supreme Audit Office

Infrastruktura nieruchomości

Porównywany obszar: wykorzystanie nieruchomości

Podobszar: Zarządzanie wykorzystaniem budynków urzędów i organizacji rządowych

Wskaźnik: efektywność wykorzystania powierzchni administracyjnej

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik pozwala określić efektywność wykorzystania powierzchni biurowych lub na przykład wskazać możliwe sposoby lepszego zarządzania państwową infrastrukturą budowlaną. Wskaźnik może posłużyć do określenia nowej strategii zarządzania nieruchomościami. W razie potrzeby zareagowania na zmiany w zasobach personalnych urzędu umożliwi stwierdzenie ewentualnych rezerw w dostępnych powierzchniach celem racjonalnego przemieszczenia pracowników. Może również posłużyć do zidentyfikowania obiektów, które być może można opuścić lub przekazać do użytkowania przez inne podmioty sektora publicznego lub podmioty komercyjne.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » *Full Time Equivalent (FTE) – dane z systemów informacyjnych administracji publicznej,*
- » *powierzchnie biurowe (KPI) – system informacyjny Centralny rejestr budynków administracyjnych,*
- » *rachunek dochodów i wydatków dla danego działu,*
- » *sprawozdania finansowe ministerstw,*
- » *analizy ad hoc sporządzone na wniosek rządu,*
- » *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Słowacji - Analiza działalności i efektywności administracji publicznej oraz projekt rozwiązań na rzecz jej racjonalizacji i reorganizacji,*
- » *sprawozdanie specjalne ETO 07/2016 – Zarządzanie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych należącymi do niej budynkami na całym świecie,*
- » *rada ministrów Wielkiej Brytanii: Rządowa strategia nieruchomości 2014.*

Jaka jest wartość wskaźnika?

Dane uzyskane w wyniku kontroli Najwyższego Urzędu Kontroli (NKÚ) w wybranych urzędach Republiki Czeskiej wahały się w 2013 roku w granicach od **11,0 m² do 15,3 m²** na FTE.

Zalecany przez Krajową Rządową Radę Ekonomiczną (NERV) wskaźnik KPI w 2012 roku wynosił 17,52 m² na pracownika (FTE), o ile rząd nie zechce regulować wyłącznie maksymalnej powierzchni biurowej netto na jednego pracownika. Stwierdzono średnio przekroczenie KPI o 9,87 m², zatem całkowita teoretycznie możliwa oszczędność powierzchni wynosiła 467 778 m². Możliwe oszczędności finansowe w związku z wydatkami na obsługę tych powierzchni z uwzględnieniem zaoszczędzonej powierzchni według szacunków NERV wynosiłyby 310,6 miliona koron rocznie.

Republika Słowacji: Minimalna powierzchnia na jednego pracownika powinna wynosić od 6 do 8 m² na osobę. W administracji publicznej na jednego pracownika organu pierwszego stopnia przypada aż 15,9 m² powierzchni biurowej, na pracownika organu drugiego stopnia – 15 m² powierzchni. Obie te wartości są na poziomie dwukrotnie wyższym niż górna granica powierzchni optymalnej. Największa powierzchnia biurowa – 40,42 m² na jednego pracownika – została stwierdzona w administracji wojskowej, najmniejsza zaś – 7,9 m² na jednego pracownika – w biurach służby celnej.

Wielka Brytania: Doradca ds. nieruchomości brytyjskiego rządu dla potrzeb strategii rządowej ustalił, że w marcu 2012 roku średnia powierzchnia na FTE wynosiła 13 m². Rok później było to już tylko 11,9 m². Nowym celem zawartym w strategii jest ograniczenie powierzchni biurowej na FTE od końca marca 2018 roku średnio do 8 m².

Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej za granicą: Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) w dziedzinie nieruchomości zaleca, by w biurach delegacji Komisji Europejskiej nie przekraczano maksymalnej powierzchni 35 m² na osobę (maksimum w myśl polityki w dziedzinie nieruchomości do 2013 roku wynosiło 42 m²). W 2014 roku 14 z około 85 delegacji przekroczyło wyznaczoną maksymalną powierzchnię na osobę, określoną jako 35m². Średnia powierzchnia na osobę wynosiła 41 m², po uwzględnieniu 200 stażystów wartość spadała do 40 m². Największą powierzchnię biurową na osobę miały delegacje przy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku - 90 m² na osobę oraz delegacja przy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Genewie - 104 m² na osobę.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Należy uwzględnić porównywalność instytucji pod kątem pełnionych przez nie zadań, a także lokalną, regionalną i krajową specyfikę oraz standardy techniczne i przepisy mające wpływ na wymienione wartości. Chodzi tu na przykład o wykonywanie pracy z domu (home-office), normy higieniczne w zakresie minimalnej powierzchni dla różnych kategorii pracowników w zależności od rodzaju wykonywanej przez nich pracy, ceny powierzchni biurowych na rynku nieruchomości, wiek budynków, ich znaczenie historyczne czy ochronę ze względu na ich zabytkowy charakter. Ponadto należy uwzględnić sposób obliczania wskaźnika, który może istotnie różnić się w zależności na przykład od tego, jakie powierzchnie można włączyć do powierzchni „administracyjnych” służących do wyliczenia wskaźnika - powierzchnie wspólne, pomieszczenia techniczne, węzły sanitarne, a także – jakich pracowników można objąć kalkulacją FTE — tzn. czy pracowników własnych, czy również eksternistów. Pewne znaczenie ma również to, czy kalkulację przeprowadzono w oparciu o próbkę instytucji, czy też uwzględniono wszystkie nieruchomości sektora rządowego, wykorzystywane do celów publicznych.

Przykładowe dane z Republiki Czeskiej, możliwe do wykorzystania w porównaniach międzynarodowych:

Najwyższy Urząd Kontroli (NKÚ) uzyskał i zweryfikował następujące informacje w ramach kontroli majątku nieruchomego w wybranych organizacjach państwowych, kontrola nr 13/40:

Tabela nr 1: Liczby budynków administracyjnych ministerstw skontrolowanych na terenie m.st. Pragi

Kontrolowana jednostka:	Liczba budynków
Ministerstwo Finansów (MF)	8
Ministerstwo Obrony (MO)	19
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPPS)	3
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR)	7
Ministerstwo Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej (MSMKF)	7
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW)	18

Źródło: informacje od kontrolowanych podmiotów za 2013 rok.

Tabela nr 2: Zestawienie powierzchni biurowych, wykorzystywanych przez kontrolowane ministerstwa na terenie m.st. Pragi w 2013 roku (w m²)

	MF	MO	MPPS	MRR	MSMKF	MSW	Ogółem
Summe der Bürofläche in den Objekten der kontrollierten Person	19 034	76 532	11 304	9 491	6 116	39 020	161 497
w tym:							
- wykorzystywane przez pracowników kontrolowanego podmiotu	15,203	76 532	8 407	9 044	5 725	35 366	150 277
- przekazane innemu podmiotowi	2,288	0	2 897	447	391	3 654	9 677
- niewykorzystywane	1,543	0	0	0	0	0	1 543
Użytkowana powierzchnia biurowa innych podmiotów	4 200	1 131	2 703	0	3 943	19 194	31 171
Powierzchnia biurowa wykorzystywana przez podmiot kontrolowany ogółem	19 403	77 663	11 110	9 044	9 668	54 560	181 448
Liczba pracowników w pomieszczeniach	1 371	5 955	893	590	878	4 064	13 751
Liczba m ² powierzchni biurowej na pracownika	14,2	13,0	12,4	15,3	11,0	13,4	x

Źródło: informacje od kontrolowanych podmiotów za 2013 rok.

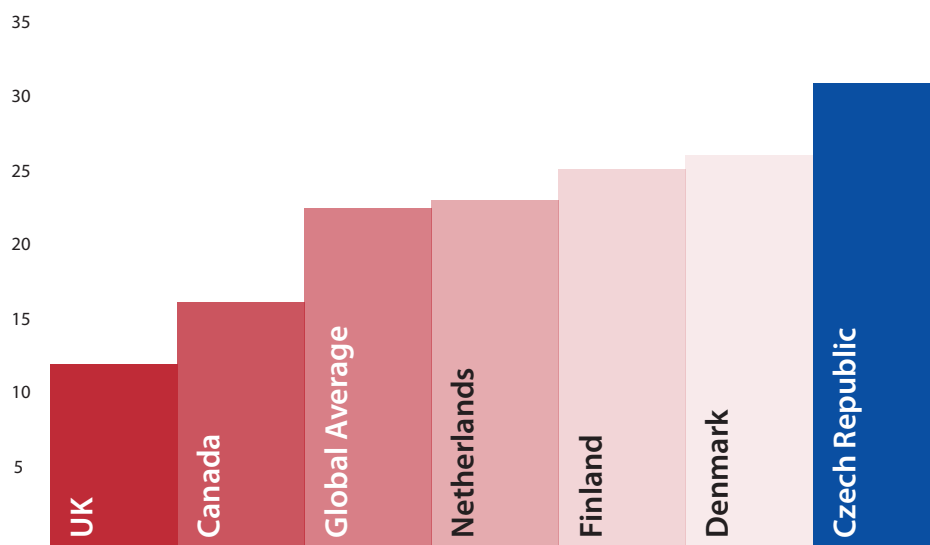
Uwaga: Wartości dla MSW i MO sporządzono wyłącznie dla obiektów, dla których NKÚ otrzymał odnośne dane wejściowe, m.in. z powodu ochrony informacji tajnych.

Przykład porównania ze źródła zewnętrznego, bez możliwości weryfikacji:

Poniższy wykres przedstawia międzynarodowe porównanie, wykorzystane w oficjalnym dokumencie rządowym. Dokument nie zawiera jednak opisu metody gromadzenia i analizy uzyskanych danych. Dane dla Czech znacząco odbiegają od danych posiadanych przez Najwyższy Urząd Kontroli Czech.

Wykres nr 1: Międzynarodowe porównanie wskaźnika m²/FTE

Sq m/FTE – International Civil Service Comparison



⁵Source – Information derived from TWN and PuRENet member organisations and normalised and rounded to NIA/FTE equivalent

Źródło: Strategia nieruchomości rady ministrów Wielkiej Brytanii (2014).



Czech Republic
Supreme Audit Office

Edukacja

Porównywany obszar: Realizacja celów strategii Europa 2020 w dziedzinie edukacji

Podobszar: Obniżenie liczby uczniów przedwcześnie kończących naukę lub przygotowanie zawodowe do poziomu poniżej 10%

Wskaźnik: liczba uczniów przedwcześnie kończących naukę lub przygotowanie zawodowe

System kształcenia powinien określać i zapewniać minimalne standardy umiejętności i wiedzy, które powinien posiadać każdy uczeń, kończący swoją edukację. Przedwczesne ukończenie kształcenia czy przygotowania zawodowego kontrolowane jest na próbie populacji w wieku 18-24 lat i pokazuje, jaki odsetek tej populacji osiągnął najwyżej wykształcenie gimnazjalne (ISCED 2), a jednocześnie nie uczestniczy w dalszym procesie kształcenia czy przygotowania zawodowego. UE w strategii Europa 2020 określiła jako cel dla ograniczenia przypadków przedwczesnego kończenia nauki poziom poniżej 10%. Poszczególne kraje członkowskie mają określić własny krajowy poziom docelowy, który przyczyni się do realizacji celu strategii Europa 2020. Przedwczesne kończenie nauki to naturalne zjawisko w systemie kształcenia, niekoniecznie niepożądane. Tym samym nie można jednoznacznie stwierdzić, czy krajowy poziom docelowy np. 5,5% w Czechach to dużo czy mało.

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik dla przedwczesnego kończenia nauki przez uczniów mierzy się w kontekście środków z budżetu państwa, wydawanych na kształcenie uczniów. Dlatego pomiar wskaźnika nie powinien ograniczać się wyłącznie do określenia odsetka przypadków przedwczesnego kończenia nauki, ale również powinien badać przyczyny przedwczesnego opuszczenia systemu kształcenia oraz to, czy dany uczeń do tego systemu później wraca.

W roku szkolnym 2010/11² w Czechach w szkołach średnich uczyło się 532 tys. uczniów, wydatki z budżetu państwa na szkolnictwo średnie wyniosły 31,3 miliarda koron³, a więc średnio ponad 58 tys. koron na ucznia. Według danych Krajowego Instytutu Kształcenia⁴ w roku szkolnym 2010/11 szkoły średnie przedwcześnie ukończyło ogółem 13,1 % uczniów. Wydatki z budżetu państwa na uczniów przedwcześnie kończących naukę w szkole średniej mogły osiągnąć w tym roku w przeliczeniu nawet 4,1 miliarda koron⁵.

2 Oficjalne dane dotyczące przedwczesnego kończenia szkół średnich są niedostępne. Danych oddzielnie dla szkół średnich nie mierzy ani Czeski Urząd Statystyczny, ani Eurostat.

3 Są to wydatki na wynagrodzenia, składki, wydatki nieinwestycyjne. Nie uwzględniają wydatków inwestycyjnych, które w ramach delegowanych kompetencji realizują jednostki prowadzące szkoły (województwa, gminy). Ponadto nie uwzględniono środków z programów dofinansowania (dotacje z UE, innych ponadnarodowych organizacji i wsparcie z budżetu państwa).

4 Vide http://www.nuv.cz/uploads/Vzdelavani_a_TP/PREDCASNE_ODCHODY_pro_www_final.pdf.

5 Chodzi wyłącznie o wydatki w danym roku szkolnym. Nie uwzględniono wydatków poniesionych na ucznia w poprzednich latach. Np. dla ucznia, który w trzeciej klasie szkoły średniej kończy naukę, w przykładzie liczymy wyłącznie wydatki w klasie trzeciej, a nie w pierwszej i drugiej.

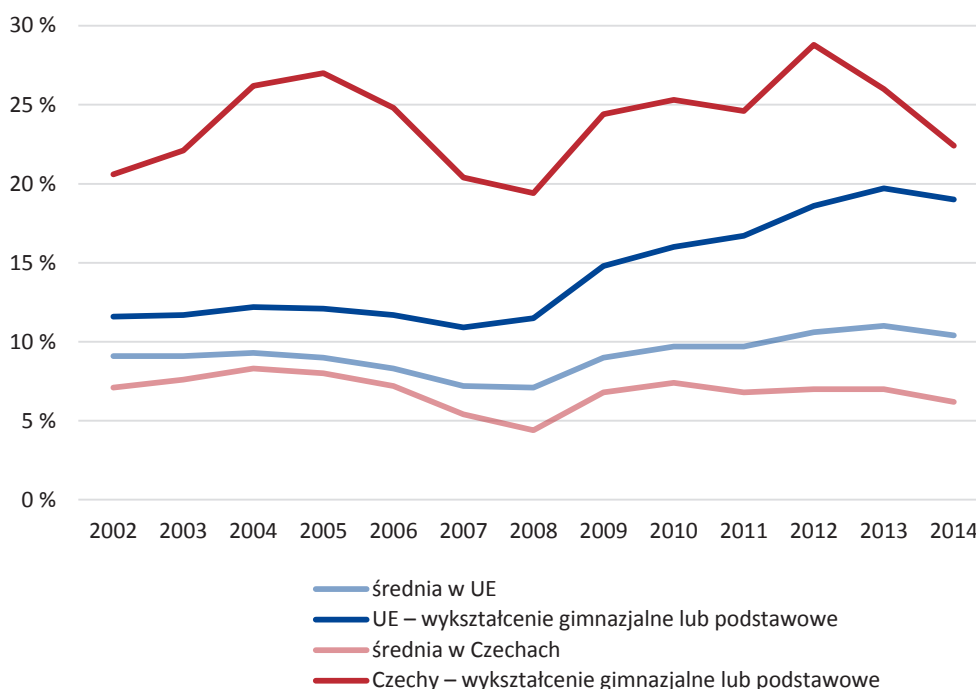
Przyczyny przedwczesnego kończenia szkół średnich w roku szkolnym 2010/11 były następujące:

- » 38,4 % uczniów odeszło ze szkoły średniej bez egzaminu końcowego lub też nie spełnili warunków zaliczenia tego egzaminu,
- » 36,0 % uczniów porzuciło naukę z własnej woli,
- » 24,3 % uczniów porzuciło naukę z powodu niezyskania promocji do kolejnej klasy,
- » 1,3 % uczniów zostało wykluczonych ze szkoły średniej.

Znajomość przyczyn i pomiar tego wskaźnika może pomóc lepiej zrozumieć rozwój sytuacji i ocenić skuteczność zmian w polityce edukacyjnej.

Podobnie jak w innych krajach UE również w Czechach wyższy poziom wykształcenia stanowi lepszą ochronę przed ryzykiem bezrobocia i znacznie poprawia sytuację absolwenta na rynku pracy w porównaniu z osobami niewykwalifikowanymi. Również w sprawozdaniu ETO nr 16/2016 stwierdzono, że poziom uzyskanego wykształcenia bezpośrednio przekłada się na poziom bezrobocia. Powyższy wykres wskazuje na znacznie wyższy poziom bezrobocia wśród populacji z wykształceniem gimnazjalnym i podstawowym w porównaniu ze średnią stopą bezrobocia. Różnica ta w Czechach w 2014 roku wynosiła 16,2 %, w UE 8,6 %.

Wykres nr 2: Stopa bezrobocia w populacji z wykształceniem gimnazjalnym lub podstawowym (Czechy, UE)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Źródła, na których się opieraliśmy:

Dane podstawowe:

- » Eurostat,
- » Czeski Urząd Statystyczny,
- » urzędy statystyczne porównywanych krajów,
- » rejestr szkolny Ministerstwa Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej,
- » rejestry szkolne centralnych organów porównywanych krajów (o ile są prowadzone).

Dane i informacje wtórne — dokumenty krajowe:

- » *rachunek dochodów i wydatków działu Ministerstwo Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej (MSMKF),*
- » *Sprawozdanie roczne MSMKF,*
- » *Przedwczesne kończenie nauki przez uczniów szkół średnich (Krajowy Instytut Kształcenia, 2013),*
- » *Przedwczesne kończenie nauki w Czechach (Krajowy Instytut Kształcenia, 2013).*

Dokumenty zagraniczne:

- » *sprawozdanie specjalne ETO 16/2016 – Cele UE w dziedzinie edukacji – programy są spójne, ale występują niedociągnięcia w pomiarze wyników,*
- » *Ogólnokrajowe egzaminowanie uczniów w Europie: cele, organizacja i wykorzystanie wyników (Eurydice, 2011),*
- » *strategia Europa 2020,*
- » *raporty o poszczególnych krajach uczestniczących w Europejskim Semestrze,*
- » *wskazania Rady Europejskiej dla poszczególnych krajów w ramach Europejskiego Semestru.*

Jaka jest wartość wskaźnika?

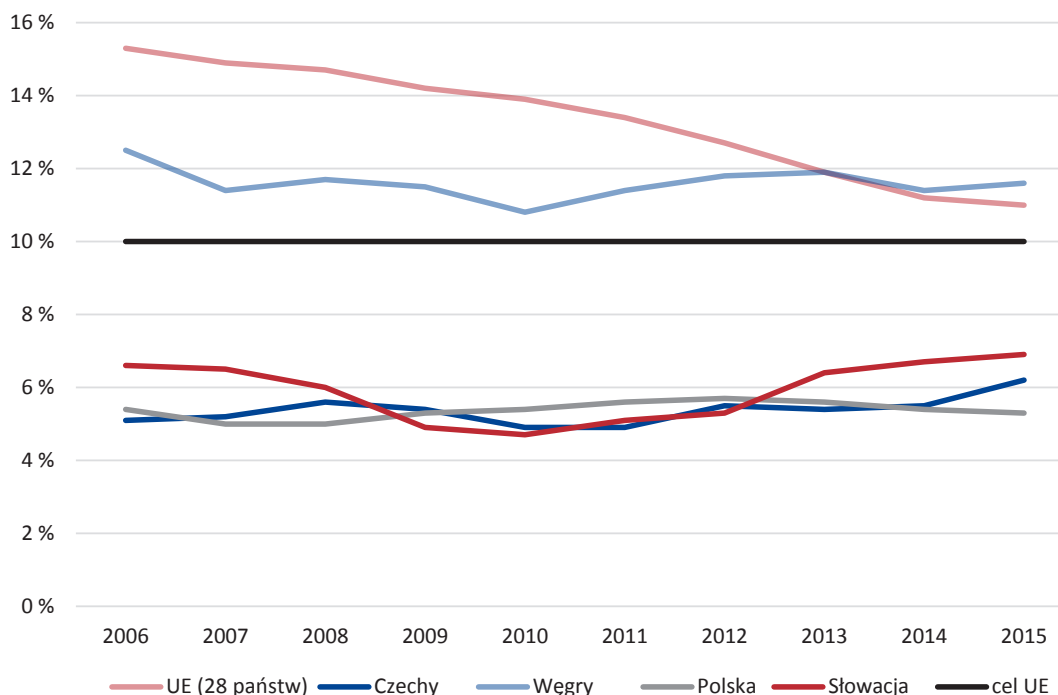
Wartość stwierdzona przez Najwyższy Urząd Kontroli (NKÚ) za 2015 roku w Czechach wynosiła 6,2%, przy czym od 2011 roku, kiedy indeks wynosił 4,9% mamy do czynienia z tendencją wzrostową odsetku populacji przedwcześnie kończącego naukę lub przygotowanie zawodowe. Czechy określiły krajowy poziom docelowy na rok 2020 jako 5,5% i w 2015 roku nie realizowały krajowego poziomu docelowego w ramach strategii Europa 2020.

Słowacja ustaliła krajowy poziom docelowy na rok 2020 dla przedwczesnego przerywania kształcenia na poziomie 6% lub mniej. Podobnie jak w Czechach, już od 2010 roku, kiedy wskaźnik był na poziomie 4,7%, jego wartość wciąż rośnie. W 2015 roku wynosił 6,9%. Słowacja tym samym w 2015 nie realizowała krajowego poziomu docelowego wyznaczonego w ramach strategii Europa 2020.

Krajowy poziom docelowy dla przedwczesnego kończenia nauki dla 2020 roku w Polsce określono na 4,5%. Od 2011 roku, kiedy jego wartość wynosiła 5,6% obserwowano w znacznej mierze raczej jego spadek nawet do poziomu 5,3% w 2015 roku. Zatem również Polska nie realizowała w 2015 roku krajowego poziomu docelowego wyznaczonego w ramach strategii Europa 2020.

Krajowy poziom docelowy dla przedwczesnego kończenia nauki dla 2020 roku na Węgrzech określono jako 10 %. W 2011 roku indeks miał wartość 11,4% i od tego czasu jego wartość wahała się, by ostatecznie w 2015 roku osiągnąć 11,6%. Węgry tym samym również nie realizowały w 2015 krajowego poziomu docelowego, wyznaczonego w ramach strategii Europa 2020.

Wykres nr 3: Liczba uczniów, którzy przedwcześnie opuścili system edukacyjny w populacji w wieku 18-24 lata. Porównanie europejskiej średniej i krajów V4



Źródło: Eurostat, opracowanie własne NKÚ.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

W strategii Europa 2020 UE określiła poziom docelowy obniżenia przedwczesnego kończenia nauki poniżej 10%, a więc na poziomie, który w Czechach od dawna udaje się bez problemu utrzymać. Oceniając przedwczesne kończenie nauki należy zatem spojrzeć na problem m.in. z perspektywy efektywności pieniędzy wydawanych na kształcenie uczniów, którzy przerywają przedwcześnie naukę, z uwzględnieniem instrumentów wykorzystywanych przez ów system kształcenia w celu eliminowania ryzyka nieefektywnego wydawania tych środków.

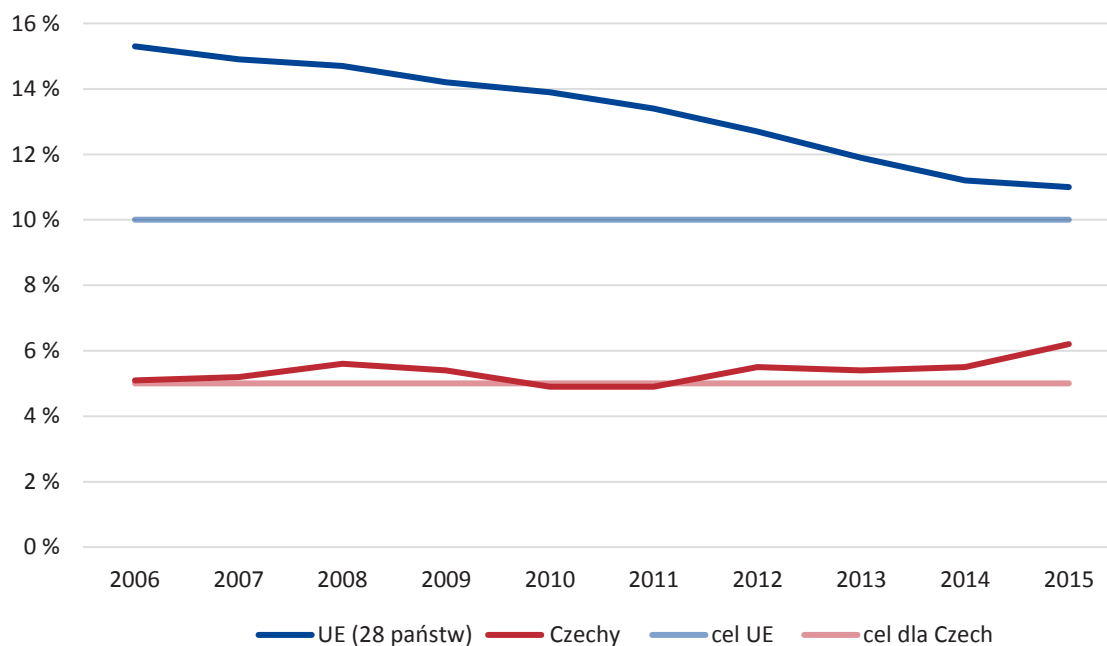
Ryzyko podczas monitorowania przedwczesnego kończenia nauki stanowi brak dostępnych danych. Co prawda w Czechach, Ministerstwo Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej prowadzi rejestr szkolny, jednak na podstawie znajdujących się w nim danych nie można prześledzić tzw. ścieżki kształcenia ucznia i ewentualnie jego powrotu do nauki.

Jednym z możliwych sposobów eliminowania nieefektywnego gospodarowania pieniędzmi przeznaczonymi na kształcenie jest wprowadzenie ogólnokrajowego sprawdzianu wiedzy i umiejętności w punktach węzłowych kształcenia, na przykład w momencie przechodzenia na kolejny poziom edukacji - po piątej i dziewiątej klasie szkoły podstawowej, czy też na zakończenie szkoły średniej. Ogólnokrajowy egzamin mógłby być jednym z warunków otrzymania promocji na wyższy poziom kształcenia.

W Czechach takim instrumentem było wprowadzenie państwowego egzaminu maturalnego w szkole średniej w roku szkolnym 2010/11. Co prawda w 2010 roku odsetek przedwczesnego kończenia nauki w Czechach według metodologii Eurostatu był na stosunkowo niskim poziomie, w kolejnych latach doszło do wzrostu tego wskaźnika (w latach 2011–2015 o 1,3% – vide wykres nr 4). Wpływ na wzrost jego wartości miał właśnie jednolity państwowy egzamin maturalny, po którego wprowadzeniu wzrosła liczba uczniów z klas maturalnych szkół średnich, którym nie udało się zdać egzaminu końcowego.

Kolejny nowy instrument w Czechach to jednolite egzaminy wstępne do szkół średnich. Pozwalają unikać przyjmowania uczniów, nieposiadających wymaganej wiedzy i umiejętności celem dalszej nauki w szkole średniej. Choć tego typu instrument zgodnie z metodologią Eurostatu⁶ mógłby podnieść odsetek przedwczesnego kończenia nauki, być może zapobiegałby częstszemu przedwczesnemu kończeniu nauki na poziomie szkół średnich. Skuteczność tego instrumentu można zmierzyć w czasie w kontekście obniżania środków finansowych przeznaczanych na uczniów kończących naukę przedwcześnie. Można na przykład zbadać spadek przedwczesnego kończenia nauki w szkole średniej po wprowadzeniu jednolitych egzaminów wstępnych.

Wykres nr 4: Liczba uczniów, którzy przedwcześnie opuścili system kształcenia w Czechach wśród populacji w wieku 18-24 lata w porównaniu z europejską średnią



Źródło: Eurostat, opracowanie własne NKÚ.

6 Absolwenci szkół podstawowych, którzy nie kontynuują nauki w szkołach średnich są wliczani do kategorii uczniów, którzy przedwcześnie zakończyli swoją edukację.



Czech Republic
Supreme Audit Office

Mieszkalnictwo socjalne

Porównywany obszar: Interwencja w zakresie inkluzji społecznej

Podobszar: Efektywne wsparcie mieszkalnictwa socjalnego jako element polityki inkluzji społecznej

Wskaźnik: liczba typów zasiłków przeznaczonych na wsparcie mieszkalnictwa socjalnego

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik pokazuje, że obowiązujący system rozwiązywania problemów związanych z mieszkalnictwem socjalnym jest bardzo skomplikowany. Ogólnie można stwierdzić, że wraz z większą liczbą zasiłków socjalnych, czy też zasiłków dla osób w trudnej sytuacji materialnej, cały system komplikuje się. Im bardziej złożony jest ten system, tym większe są związane z nim koszty administracyjne jego obsługi. W przypadku bardziej złożonego systemu istnieje również większe prawdopodobieństwo braków w procesie przyznawania zasiłków, przez co jego ogólna efektywność będzie mniejsza.⁷

Obniżenie czy też minimalizacja wartości tego wskaźnika i dobre praktyki w systemie przyznawania podobnych świadczeń może przyczynić się do lepszej efektywności systemu wsparcia mieszkalnictwa socjalnego.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » ustawa [CZE] nr 111/2006 Dz.U., o pomocy dla osób w trudnej sytuacji materialnej,
- » ustawa [CZE] nr 117/1995 Dz.U., o państwowej pomocy społecznej,
- » *Koncepcja profilaktyki i rozwiązywania problemu bezdomności w Czechach do 2020 roku,*
- » *Koncepcja mieszkalnictwa socjalnego Czech 2015–2025,*
- » *Strategia inkluzji społecznej 2014–2020,*
- » *Strategia walki z wykluczeniem społecznym 2011–2015,*
- » *strony internetowe Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.*

Jaka jest wartość wskaźnika?

Wartość wskaźnika określiliśmy cyfrą **2**. Odzwierciedla fakt, iż w Czechach mieszkalnictwo socjalne jest wspierane przez dwa typy świadczeń – zasiłek mieszkaniowy i dodatek mieszkaniowy.

⁷ MPPS już w 2011 roku rozważało możliwość ograniczenia liczby świadczeń społecznych z ogólnej liczby 18 do około połowy, przy jednoczesnym zachowaniu poziomu wsparcia w poszczególnych obszarach. Miało to doprowadzić do oszczędności przez ograniczenie kosztów administracyjnych. (MPPS 2011: <http://www.mpsv.cz/cs/10153>).

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Proponowana przez nas wartość tego wskaźnika powinna wahać się w granica **0–1**. Zero zasiłków na wsparcie mieszkalnictwa socjalnego oznaczałoby, że owo wsparcie udzielane jest w ramach innego (standaryzowanego) bardziej uniwersalnego świadczenia lub też, że wsparcie mieszkalnictwa socjalnego zostało systemowo rozwiązane w inny sposób. Jeden rodzaj zasiłku stanowiłby bardzo efektywne rozwiązanie administracyjne tej problematyki, pod warunkiem istnienia precyzyjnych mechanizmów zapobiegających nadużyciom. Większa liczba typów tych świadczeń nie przekładałaby się na bardziej efektywne pod kątem administracyjnym i systemowym wsparcie mieszkalnictwa socjalnego i z dużym prawdopodobieństwem byłby to system bardziej kosztowny.

Należy uwzględnić systemowe rozwiązanie zasiłków przeznaczonych na wsparcie mieszkalnictwa socjalnego. Opis może być również niemiarodajny wówczas, gdy wsparcie mieszkalnictwa socjalnego odbywa się w sposób inny niż wypłacanie zasiłków. System wsparcia mieszkalnictwa socjalnego z wykorzystaniem mieszkań państwowych, których mieszkańcy nie otrzymywaliby żadnego zasiłku, z punktu widzenia inwestycji i eksploatacji mógłby być droższy niż przyznawanie zasiłków socjalnych. Podobnie sprawy mają się w przypadku bezpośredniej współpracy z podmiotami prywatnymi. Jeżeli państwo w ogóle nie zajmowałoby się kwestią mieszkalnictwa socjalnego, co prawda zmniejszyłoby to obciążenie administracyjne, jednak byłoby wysoce niewłaściwe z perspektywy społecznej. To jednak powinny opisywać wartości innych kryteriów i wskaźników.

Wskaźnik: termin przyznawania zasiłków przeznaczonych na wsparcie mieszkalnictwa socjalnego⁸

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik nawiązuje do poprzedniego wskaźnika i uzupełnia ogólną efektywność wsparcia mieszkalnictwa socjalnego o elastyczność w działaniu administracji publicznej, głównie w zakresie komfortu usług dla obywateli. Ocenia szybkość rozpatrywania wniosku o świadczenie na wsparcie mieszkalnictwa socjalnego, a mianowicie liczbę dni upływających od przyjęcia wniosku o zasiłek do przyznania tegoż zasiłku. Lepszym wskaźnikiem byłaby w tej sytuacji liczba dni od złożenia wniosku o zasiłek do wypłaty tych zasiłków, jednak istniałoby tu nadal ryzyko, iż przepisy prawne nie będą regulować tego okresu. Na przykład w Czechach zasiłki są z reguły wypłacane w tym samym miesiącu, co zostały przyznane. Maksymalny okres od złożenia wniosku o zasiłek do jego wypłaty wynosi teoretycznie 61 dni – na przykład, jeśli wnioskujący składa wniosek 2 kwietnia, zasiłek urzędy przyznają mu 1 maja, a wypłacany jest 31 maja. Zakłada się tu jednak, że zasiłek zostaje przyznany bez zbędnej zwłoki i że zasiłki są wypłacane w trybie miesięcznym.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » *ustawa [CZE] nr 111/2006 Dz.U., o pomocy dla osób w trudnej sytuacji materialnej,*
- » *ustawa [CZE] nr 117/1995 Dz.U., o państwowej pomocy społecznej,*
- » *Koncepcja mieszkalnictwa socjalnego Czech 2015–2025,*
- » *Koncepcja profilaktyki i rozwiązywania problemu bezdomności w Czechach do 2020 roku,*
- » *Strategia inkluzji społecznej 2014–2020,*
- » *Strategia walki z wykluczeniem społecznym 2011–2015.*

Jaka jest wartość wskaźnika?

Wartość indeksu dla Czech określiliśmy jako 30 dni. Jest to czas od momentu złożenia wniosku do momentu przyznania zasiłku.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Proponowana przez nas wartość tego wskaźnika waha się w zakresie do 7 dni. Wynika to przede wszystkim z konieczności niezwłocznego opłacenia przez najemcę czynszu w przypadku braku wystarczających środków wskutek działania innych czynników zewnętrznych. Jednocześnie należy pamiętać, że kontrole celem weryfikacji zasadności wniosków wymagają czasu. W idealnej sytuacji brzemień dowodowe przenosi się na osobę wnioskującą o wsparcie.

⁸ Nie chodzi o termin wypłacenia zasiłku wnioskującemu po przyznaniu mu prawa do jego otrzymywania.

Wskaźnik: wartość zasiłków społecznych związanych z mieszkalnictwem na tle wszystkich zasiłków społecznych

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Indeks odzwierciedla rozmiary problemu mieszkalnictwa socjalnego w społeczeństwie, to, na ile jest to problem aktualny, a jednocześnie – na ile sprawdza się walka z wykluczeniem społecznym na obszarze mieszkalnictwa socjalnego. Śledząc wartości tych indeksów w poszczególnych latach można określić pewien trend i ocenić tym samym z tej perspektywy skuteczność polityki państwa w tej dziedzinie.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » rachunek dochodów i wydatków działu MPPS (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej),
- » dane Czeskiego Urzędu Statystycznego,
- » dane MPPS,
- » *Koncepcja mieszkalnictwa socjalnego Czech 2015–2025.*

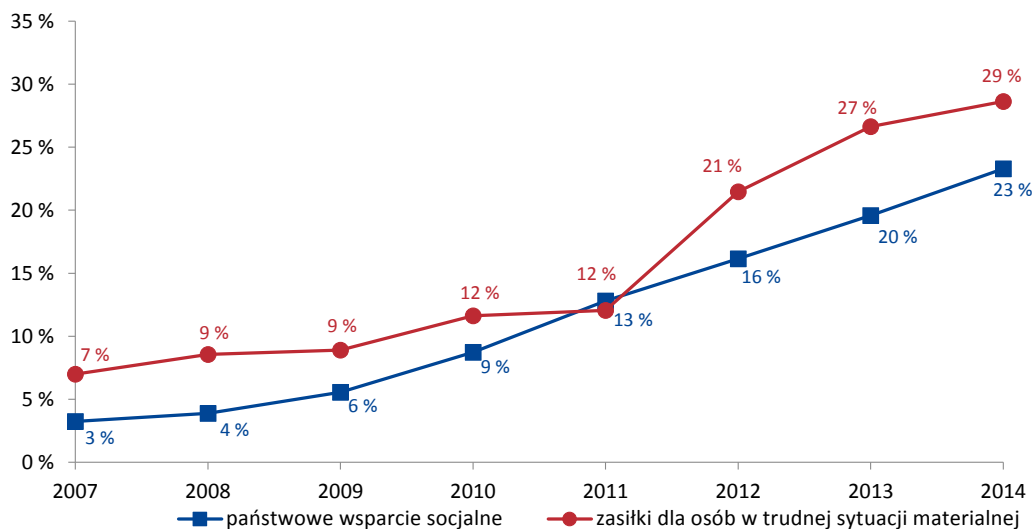
Jaka jest wartość wskaźnika?

Dla zasiłków dla osób w trudnej sytuacji materialnej (zasiłki losowe) w Czechach w 2014 roku wskaźnik wyniósł **28,6%**, w przypadku wsparcia socjalnego - 23,3%. Średnia ważona wynosi 24,51%. Proponowana przez nas optymalna wartość indeksu waha się w granicach od **0** do **15%**.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Zaproponowaliśmy wartość optymalną, którą można uznać za możliwą do utrzymania w długim okresie. Na przykład w Czechach w okresie wzrostu gospodarczego zasiłek mieszkaniowy wynosił od pięciu do dziesięciu procent wydatków socjalnych ogółem. Po kryzysie gospodarczym (po 2009 roku) zasiłek ten wzrósł, aczkolwiek wzrost ten był w pewnej mierze uzasadniony przez sytuację makroekonomiczną. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku dodatku mieszkaniowego.

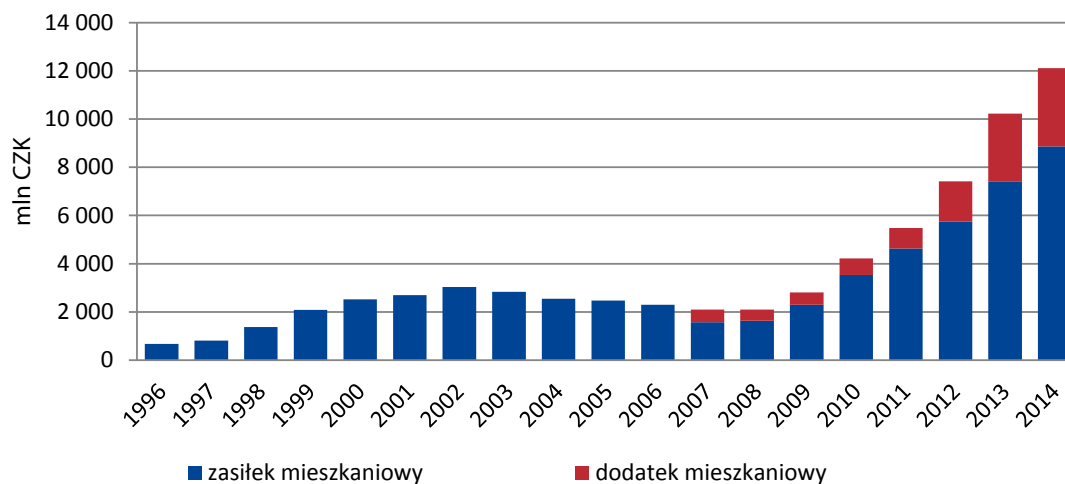
Wykres nr 5: Zmiany udziału zasiłku mieszkaniowego w świadczeniach społecznych i dodatku mieszkaniowego w zasiłkach z tytułu trudnej sytuacji materialnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rachunku dochodów i wydatków działu MPSS w latach 2007-2014.

Ponieważ udział obu zasiłków w świadczeniach socjalnych i zasiłkach z tytułu trudnej sytuacji materialnej w ostatnich latach niewspółmiernie rośnie, aktualny trend należy uznać za niemożliwy do utrzymania w długim okresie. Potwierdza to również wartość absolutna wysokości wypłacanych świadczeń socjalnych:

Wykres nr 6: Wysokość dodatku i zasiłku mieszkaniowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania finansowego dla działu MPSS w latach 1996-2014.

W przypadku rosnącej czy też wciąż niewspółmiernie wysokiej wartości tego wskaźnika istnieje ryzyko, że państwo podchodzi do kwestii mieszkalnictwa socjalnego w sposób nieefektywny. Albo następuje wyłącznie przenoszenie obciążenia na państwo lub też państwo nie jest w stanie w sposób efektywny i racjonalny wydawać tych środków czy kontrolować ich wykorzystania.

Dla celów porównania z innymi krajami konieczne jest precyzyjne określenie rodzaju zasiłków tak, aby w jak najlepszym stopniu odzwierciedlały realny obszar ich przeznaczenia i aby zasiłki związane z mieszkalnictwem nie obejmowały innych świadczeń czy też aby pewnych świadczeń nie uwzględniano.

Wskaźnik: odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Jednym z celów strategii Europa 2020 jest obniżenie o jedną czwartą liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa. Pozwoli to wyprowadzić z ubóstwa ponad 20 milionów ludzi.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym polega na wzroście zatrudnienia oraz nowoczesnej, skutecznej ochronie socjalnej i polityce społecznej. Owa polityka obejmuje w szczególności właściwie ukierunkowane kształcenie, opiekę społeczną, zdrowie i mieszkania, przy czym dla potrzeb tych właśnie obszarów w ramach walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym Unia Europejska planuje przeznaczyć jedną piątą środków z Europejskiego Funduszu Socjalnego.

Monitorowanie tego wskaźnika dostarcza prawidłowych danych czy informacji niezbędnych do oceny realizacji wyznaczonego celu na poziomie krajowym.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » Eurostat (SILC),
- » OECD,
- » *Koncepcja mieszkalnictwa socjalnego Czech 2015–2025,*
- » *Koncepcja profilaktyki i rozwiązywania problemu bezdomności w Czechach do 2020 roku,*
- » *sprawozdania finansowe ministerstw,*
- » *dane Czeskiego Urzędu Statystycznego,*
- » *końcowe raporty oceniające realizację strategii inkluzji,*
- » *Koncepcja mieszkalnictwa do 2020 roku,*
- » *Strategia inkluzji społecznej 2014–2020,*
- » *Strategia walki z wykluczeniem społecznym 2011–2015,*
- » *strategia Europa 2020.*

Jaka jest wartość wskaźnika?

Wartość indeksu w Czechach za 2014 roku wyniosła **14,8%**. Oznacza to ilość osób zagrożonych w Czechach ubóstwem.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Proponowana przez nas optymalna wartość indeksu powinna wahać się w granicach od **0** do **15%**. Zakres ten odzwierciedla najlepsze wyniki krajów europejskich w 2014 roku. Najniższy odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wykazano na Islandii, która ma indeks w granicach 11-13%.

Tabela nr 3: Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w krajach V4+2

(w %)

kraj\rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁹
Austria	18,9	19,2	18,5	18,8	19,2	18,3
Czechy	14,4	15,3	15,4	14,6	14,8	–
Węgry	29,9	31,5	33,5	34,8	31,8	28,2
Polska	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	–
Słowacja	20,6	20,6	20,5	19,8	18,4	–
Słowenia	18,3	19,3	19,6	20,4	20,4	19,2
Ogółem UE (28 państw)	23,8	24,3	24,7	24,6	24,4	–

Źródło: Eurostat.

Ze względu na to, że mamy do czynienia ze zharmonizowanym obliczeniem wartości tego wskaźnika w ramach całej Unii Europejskiej nie istnieje ryzyko błędów w obliczeniach ani mylnej interpretacji.

Proponowany wskaźnik złożony: efektywność wsparcia mieszkalnictwa socjalnego

Żaden z powyższych indeksów sam w sobie nie świadczy w wystarczający sposób o skuteczności wsparcia państwowego w dziedzinie mieszkalnictwa socjalnego. Dlatego proponujemy ustalenie indeksu złożonego.

Jeżeli poprzestaniemy wyłącznie na powyższych wskaźnikach, grozi nam szereg problemów. Na przykład, niska liczba zasiłków może przemawiać za prostotą systemu przyznawania świadczeń, ale także za brakiem efektywności i racjonalności, co przejawia się w innej wartości – np. w wysokości wydatków w tej dziedzinie.

Podobna sytuacja może zaistnieć w przypadku szybkości przyznawania odnośnego zasiłku. To, że zasiłki są szybko przyznawane może co prawda świadczyć o efektywności pracy administracji publicznej, ale także może oznaczać brak odpowiedniej kontroli racjonalnego dysponowania środkami.

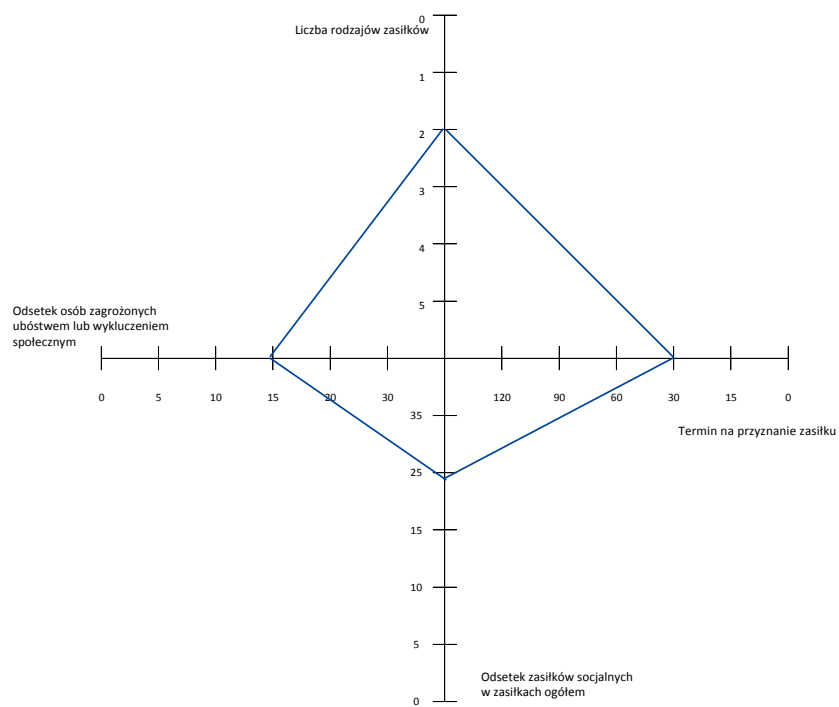
Problemy pojawiają się również w momencie, kiedy monitoruje się jedynie poziom zasiłków społecznych na mieszkania na tle wszystkich zasiłków społecznych. Jeżeli ich odsetek jest niski, może to świadczyć o tym, że mieszkalnictwo socjalne nie stanowi istotnego problemu społecznego w danym państwie. Ale równie dobrze może oznaczać, że polityce mieszkalnictwa socjalnego nie poświęca się dostatecznej uwagi, co może przejawiać się w wysokiej liczbie osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Monitorowanie wyłącznie odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a więc standaryzowanego wskaźnika badanego przez Eurostat, również nie daje kompleksowego obrazu skuteczności polityki państwa w dziedzinie mieszkalnictwa socjalnego. Niski odsetek tych osób może wynikać z hojnego wsparcia społecznego na granicy rozrzutności, co na przykład widać po liczbie zasiłków lub ich udziale w zasiłkach ogółem. Z drugiej strony wysoki odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym może przemawiać za „ostrożną polityką”, która w sposób nieefektywny realizuje interesy publiczne w ramach polityki społecznej z perspektywy skomplikowanych procedur administracyjnych i osiągniętych wyników.

W związku z powyższym, aby ocenić ogólnie skuteczność wsparcia mieszkalnictwa socjalnego w ramach polityki inkluzji społecznej, proponujemy zastosowanie wskaźnika złożonego. Zaprezentowaliśmy go w formie tzw. magicznego n-kąta, który zawiera ocenę wszystkich opisanych wyżej wskaźników¹⁰, a jednocześnie pozwala postrzegać te indeksy bardziej kompleksowo w ich wzajemnych powiązaniach. Im większa powierzchnia n-kąta (w tym wypadku czworokąta), tym większa jest skuteczność wsparcia mieszkalnictwa socjalnego.

10 Indeksy dobrano tak, aby w jak największym stopniu na siebie wpływały. Jako przykład może posłużyć tzw. magiczny czworokąt, wykorzystywany do oceny wydajności gospodarki.

Wykres nr 7: Wykres dla złożonego wskaźnika skuteczności wsparcia mieszkalnictwa socjalnego



Źródło: opracowanie własne NKÚ.



Czech Republic
Supreme Audit Office

e-administracja

Porównywany obszar: Technologie informatyczne i komunikacyjne w administracji publicznej

Podobszar A: Rozwój e-administracji

Wskaźnik: cyfryzacja usług w administracji publicznej

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik cyfryzacji usług administracji publicznej to wskaźnik złożony, oceniający pewne kompleksowe zjawisko, a mianowicie rozwój e-administracji (e-government). Nie da się go jednak mierzyć bezpośrednio. W realnych warunkach administracji publicznej mamy tu do czynienia z kombinacją różnych czynników, dotyczących mierzonego zjawiska, przy czym czynniki te mogą jednocześnie być od siebie różne, a nawet - przeciwstawne. Wskaźnik został stworzony dla Komisji Europejskiej w celu oceny postępów w państwach należących do UE w zakresie cyfryzacji. Wskaźnik jest wrażliwy na czynniki ukryte, nie dające się bezpośrednio obserwować i mierzalne wyłącznie przy użyciu kilku wskaźników cząstkowych. Dzięki wskaźnikowi możemy porównać poziom cyfryzacji usług publicznych w wybranych krajach.

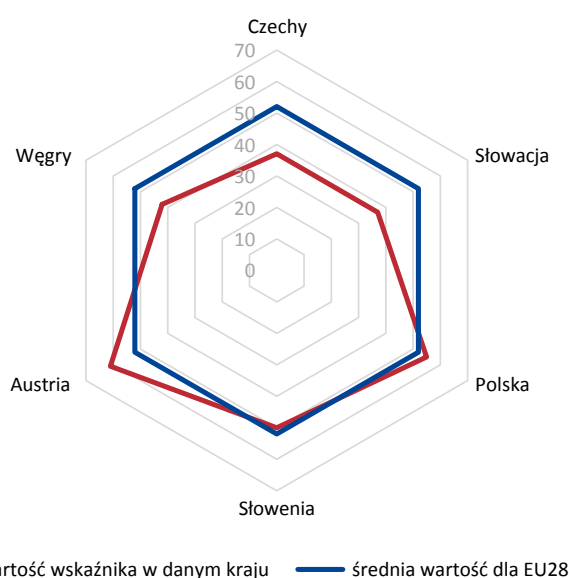
Źródła, na których się opieraliśmy:

» Komisja Europejska: badanie dla indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI).

Jaka jest wartość wskaźnika?

Wskaźnik w krajach V4+2 ma średnią wartość 47, będącą poniżej średniej wszystkich państw Unii Europejskiej. Najlepszy wynik odnotowano w Austrii, gdzie wskaźnik wyniósł 61, wyraźnie przekraczając średnią.

Wykres nr 8: Digital Economy and Society Index – 5. Wymiar: Cyfryzacja administracji publicznej



O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Określając benchmark należy zawsze uwzględniać poziom cyfryzacji w poszczególnych krajach. Dla Czech odpowiednim benchmarkiem mogą być średnie wartości UE28. W przypadku Austrii lepiej byłoby wybrać wartości wskaźnika osiągnięte w Danii lub Finlandii (76-81 punktów), będących liderami badania. Należy również pamiętać, że istnieją pewne różnice, jeżeli chodzi o strukturę i zadania organów administracji publicznej w poszczególnych krajach członkowskich. Na przykład w Czechach placówki opieki medycznej i lekarze nie są organami administracji publicznej, mimo to rozwój e-zdrowia należy do priorytetów Ministerstwa Zdrowia.

Z czego składa się wskaźnik?

Jest to wskaźnik złożony, na który składają się dwa wskaźniki cząstkowe. Pierwszy to wskaźnik dla e-administracji o wadze 67%. Drugi to wskaźnik dla obszaru e-zdrowie o wadze 33%.

Wskaźniki cząstkowe dla obszaru e-administracji to:

- 1) liczba użytkowników, którzy w ciągu ostatnich 12 miesięcy przestali organom administracji publicznej uzupełnić formularze online,
- 2) ilość wstępnie uzupełnionych danych w formularzach online dla usług publicznych,
- 3) jaki procent czynności w ramach usług publicznych może zostać wykonany online,
- 4) wskaźnik według europejskiej tabeli PSI (Public Service Information), opisujący stan, wykorzystanie i możliwość ponownego wykorzystania (otwartych) danych w UE.

Wskaźniki cząstkowe dla obszaru e-zdrowie to:

- 5) liczba użytkowników, którzy w ciągu ostatnich trzech miesięcy wyszukiwali w internecie informacje na temat zdrowia, np. obrażeń, chorób, diety czy poprawy zdrowia,
- 6) liczba użytkowników, którzy w ciągu ostatnich trzech miesięcy umówili się przez internet na wizytę u lekarza,
- 7) procent lekarzy rodzinnych, którzy przekazują recepty farmaceutom drogą elektroniczną,
- 8) procent lekarzy rodzinnych, korzystający z sieci elektronicznych do wymiany danych o pacjentach z innymi placówkami opieki medycznej i fachowcami z branży.

Podobszar B: Wydatki w obszarze technologii informatyczno-komunikacyjnych

Wskaźnik: wydatki na ICT ogółem w administracji publicznej na mieszkańca Czech

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik przedstawia roczny poziom wydatków z budżetu państwa na jednostki organizacyjne państwa w dziedzinie ICT.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » dane na temat wydatków z budżetu państwa dostępne w zintegrowanym systemie informatycznym Skarbu Państwa Republiki Czeskiej (IISSP).

Jaka jest wartość wskaźnika?

Wartość wskaźnika z dostępnych danych obliczyliśmy jako **jeden tysiąc koron**. Jest to wartość odpowiadająca wydatkom jednostek organizacyjnych państwa na ICT na jednego obywatela Republiki Czeskiej.

Tabela nr 4: wydatki na ICT na jednego mieszkańca w latach 2012–2015

Rok	Liczba mieszkańców w Republice Czeskiej:	Wydatki jednostek organizacyjnych państwa na ICT	Wydatki na jednego mieszkańca
2012	10 516 125	7 066 316 792 CZK	672 CZK
2013	10 512 419	6 404 917 781 CZK	609 CZK
2014	10 538 275	9 860 418 468 CZK	936 CZK
2015	10 553 843	11 354 652 711 CZK	1 076 CZK

Źródło: IISSP.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Wydatki na ICT obejmują wydatki bieżące i kapitałowe, prowadzone w sześciu pozycjach budżetowych dla budżetu państwa, definiujących obszar ICT.

Wydatki bieżące obejmują następujące pozycje:

- » opłaty za korzystanie z programów komputerowych,
- » usługi telekomunikacyjne i radiokomunikacyjne,
- » przetwarzanie danych i usługi związane z technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi,
- » oprogramowanie.

Wydatki kapitałowe obejmują następujące pozycje:

- » oprogramowanie,
- » sprzęt komputerowy.

Wskaźnik pozwala na porównanie wydatków na ICT poszczególnych jednostek organizacyjnych państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wydatki na ICT mogą być również włączane do ogólnych pozycji budżetowych, co uniemożliwia określenie ich poziomu. Na przykład w Czechach wydatki na ICT mogą pojawiać się w pozycji

budżetowej *Zakup pozostałych usług*, ale również w pozycjach *Pozostałe nigdzie nie uwzględnione zakupy* lub *Pozostałe zakupy trwałe wartości niematerialnych i prawnych*. W krajach V4+2 niewątpliwie istnieją różnice w zestawianiu budżetu, co komplikuje ewentualne porównanie podobnych pozycji budżetowych.

Przykład danych do porównania ze źródeł zewnętrznych:

W celach porównawczych można na przykład wykorzystać dane ze źródeł zewnętrznych. Jako przykład może posłużyć porównanie wydatków na ICT na jednego obywatela w wybranych krajach, przy czym postanowiliśmy oprzeć się na danych spółki IDC.

IDC używa terminu „projekty”, niemniej jednak część wydatków na ICT, zwłaszcza bieżących, nie jest uwzględniana w żadnym projekcie. IDC nie przedstawiło żadnych szczegółów stosowanej przez siebie metody obliczeń.

Tabela nr 5: Grupa Wyszehradzka i wydatki na IT w 2012 roku (w milionach dolarów)

Kraj	Liczba projektów centralnych	Liczba projektów regionalnych	Wydatki na IT na obywatela (w dolarach)
Republika Czeska	495,9	151,7	61,6
Węgry	224,8	47,0	27,4
Polska	837,1	259,8	28,5
Słowacja	193,2	54,6	45,8

Źródło: IDC 2014.

Przykład możliwego porównania odnośnych danych NKÚ i EUROSTAT-u:

Porównanie wydatków w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych można byłoby przeprowadzić również na poziomie poszczególnych resortów. NKÚ uzyskał potrzebne dane z IISSP.

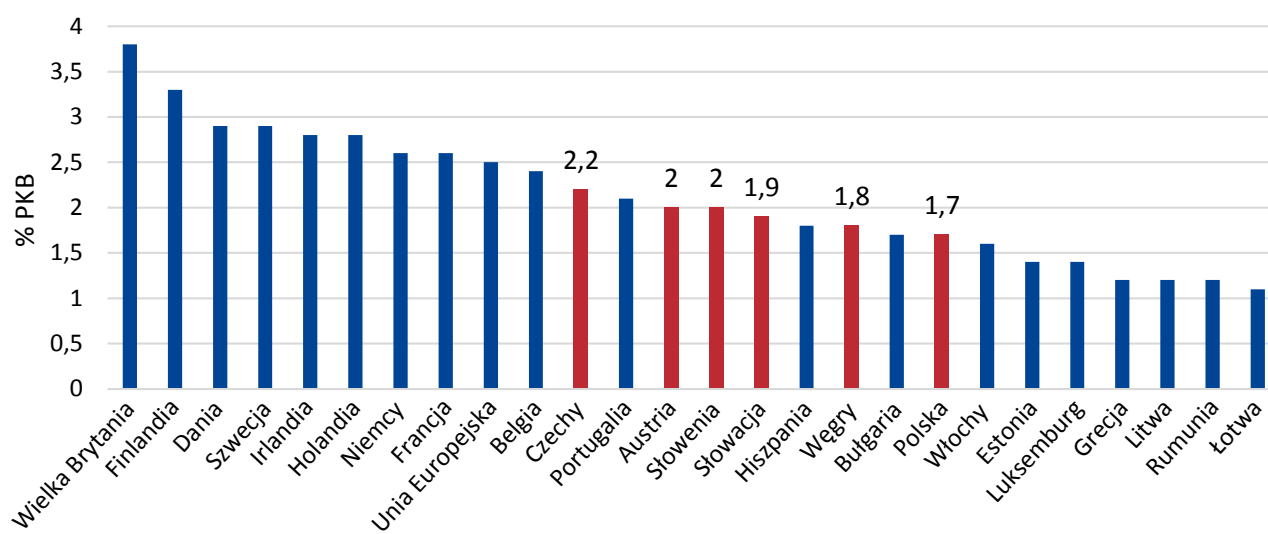
Tabela nr 6: Wydatki na ICT w poszczególnych resortach w 2015 roku

Resort	Wydatki na ICT	Udział w ogólnych wydatkach
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	3 939 mln CZK	5,50 %
Ministerstwo Finansów	2 152 mln CZK	8,54 %
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	1 536 mln CZK	0,16 %
Ministerstwo Obrony	604 mln CZK	1,17 %
Ministerstwo Sprawiedliwości	543 mln CZK	1,97 %
Ministerstwo Rolnictwa	509 mln CZK	0,55 %
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	452 mln CZK	0,87 %
Ministerstwo Transportu	251 mln CZK	0,29 %
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	186 mln CZK	2,57 %
Ministerstwo Zdrowia	132 mln CZK	1,00 %
Ministerstwo Przemysłu i Handlu	77 mln CZK	0,09 %
Minister Środowiska	65 mln CZK	0,08 %
Ministerstwo Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej	52 mln CZK	0,03 %
Ministerstwo Kultury	31 mln CZK	0,25 %

Źródło: IISSP, opracowanie własne NKÚ.

Porównanie wydatków w dziedzinie technologii informatyczno-komunikacyjnych można również przeprowadzić w odniesieniu do PKB, co przedstawiono na wykresie nr 2. Tego typu porównanie przygotował w 2010 roku Eurostat. Z naszej perspektywy problematyczne wydaje się to, iż do wydatków na ICT mogą zostać włączone również takie wydatki, które co prawda są związane z ICT, ale NKÚ nie może ich w ramach swych kompetencji skontrolować. Wydatki te można również badać na tle ogólnych wydatków budżetu państwa.

Wykres nr 9: Udział procentowy wydatków na ICT w PKB w 2010 roku



Źródło: Eurostat.

Podobszar C: Zamówienia publiczne w dziedzinie ICT ogłoszone przez organy administracji publicznej

Wskaźnik: udział zamówień publicznych na ICT ogłoszonych przez jednostki organizacyjne państwa w zamówieniach publicznych ogółem

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Wskaźnik pokazuje, jak zmieniał się odsetek ilości i wartości zamówień publicznych na ICT, ogłoszonych przez państwowe jednostki organizacyjne we wszystkich zamówieniach publicznych, ogłoszonych przez te jednostki. Pozwala na porównanie proporcji w poszczególnych latach i wskazuje na trendy, które pozwalają określić priorytety działań kontrolnych. Wspólna analiza informacji na temat udziału zamówień publicznych na ICT w liczbie zamówień publicznych ogółem oraz udziału zamówień publicznych na ICT w wartości zamówień publicznych pozwala stwierdzić, czy w dziedzinie ICT przyznawanych jest mniej zamówień za więcej pieniędzy, czy też więcej zamówień za mniej pieniędzy w porównaniu z innymi obszarami zamówień publicznych.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » dane na temat zamówień publicznych z systemu informacyjnego zamówień publicznych,
- » wykaz kodów CPV dla ICT.

Jaka jest wartość wskaźnika?

W Czechach w 2015 roku wartość zamówień publicznych ICT w porównaniu z wartością wszystkich zamówień publicznych przyznanych przez jednostki organizacyjne państwa wynosiła 43% i stanowiły one 38% wszystkich przyznanych przez te jednostki zamówień publicznych.

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Porównując dane z różnych krajów należy uwzględnić to, jakie typy zamówień publicznych włączono do zbioru danych (na przykład zamówienia niewielkiej wartości itp.) Porównując udział zamówień publicznych na ICT należy określić kody CPV dla ICT, które będą identyczne we wszystkich krajach. Metoda ta nie eliminuje jednak ryzyka negatywnego wpływu jakości danych na porównanie. Na jakość danych wpływa choćby to, że zamawiający wprowadzi do biuletynu zamówień publicznych nieprawidłowy kod CPV i niewłaściwą wartość zamówienia. Tego typu przypadki opisaliśmy na przykład w ramach kontroli NKÚ nr 15/10, kiedy to w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego sprawdzaliśmy, czy odpowiednio i efektywnie wydano pieniądze przeznaczone na krajową infrastrukturę elektronicznego składania zamówień publicznych.

Przykładowe dane z Czech możliwe do wykorzystania w porównaniach międzynarodowych:

NKÚ od dawna monitoruje dane dotyczące zamówień publicznych i ich rozwój w różnych segmentach wszystkich trzech rynków zamówień publicznych, a więc dostaw, usług i robót budowlanych.

Tabela nr 7: Zamówienia publiczne na ICT na tle wszystkich zamówień publicznych, przyznanych przez jednostki organizacyjne państwa w latach 2012-2015

Rok	Według liczby zamówień publicznych	Według wartości zamówień publicznych
2012	27 %	41 %
2013	34 %	45 %
2014	26 %	43 %
2015	38 %	43 %

Źródło: ISVZ (System informacyjny zamówień publicznych), opracowanie własne NKÚ.



Czech Republic
Supreme Audit Office

Więziennictwo

Porównywany obszar: Więziennictwo

Podobszar: Wykorzystywanie alternatywnych kar

Wskaźniki wskaźnik prizonizacji, wskaźnik zaludnienia więzień oraz stosowanie kary aresztu domowego

O czym świadczy wskaźnik i w czym może pomóc?

Międzynarodowe Centrum Badań nad Więziennictwem (International Centre for Prison Studies) opracowało wskaźnik pozwalający porównać w poszczególnych krajach liczbę osób odbywających bezwarunkową karę pozbawienia wolności w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców (tzw. Prison Population Rate). Międzynarodowe Centrum Badań nad Więziennictwem bada również obłożenie zakładów karnych (Occupancy Level). Wskaźnik zaludnienia więzień pozwala zwrócić uwagę na niewystarczającą przestrzeń dla więźniów oraz ograniczenia ich praw człowieka. Jednocześnie naszym zdaniem wskaźnik ten może również pośrednio pokazać, czy sprawdza się stosowanie kar alternatywnych do kary pozbawienia wolności. Dzięki temu zwolniłaby się część miejsc w zakładach karnych, co z kolei obniżyłoby wydatki na więziennictwo. Jednym z przykładów alternatywnych kar jest areszt domowy. Badanie stosowania tego typu kary mogłoby stanowić kolejny wskaźnik, możliwy do zastosowania we wskaźniku złożonym, dający szersze spojrzenie na problem efektywności więziennictwa.

Źródła, na których się opieraliśmy:

- » *badania Instytutu Kryminologii i Profilaktyki Społecznej,*
- » *roczniki statystyczne Służby Więziennej Czech,*
- » *rachunek dochodów i wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości,*
- » *dane z Międzynarodowego Centrum Badań nad Więziennictwem.*

Jaka jest wartość wskaźnika?

Wskaźnik prizonizacji w 1Q 2016

W celu określenia wartości indeksu prizonizacji wykorzystuje się całkowitą liczbę mieszkańców kraju zgodnie z danymi Eurostatu.

Tabela nr 8: Kraje europejskie według liczby mieszkańców w zakładach karnych (na 100 tys. mieszkańców)

Kolejność	Kraj	Liczba osób w zakładach karnych na 100 tys. mieszkańców
1	Rosja	451
2	Białoruś	306
3	Gruzja	262
4	Litwa	254
5	Turcja	238
6	Azerbejdżan	236
7	Łotwa	224
8	Estonia	223
9	Mołdawia	222
10	Republika Czeska	205
...		
12	Polska	188
13	Słowacja	186
14	Węgry	183
...		
34	Austria	97
...		
45	Słowenia	73

Źródło: Międzynarodowe Centrum Badań nad Więziennictwe.

Tabela nr 9: Obłożenie więzień w 1Q 2016

Kolejność	Kraj	Zaludnienie więzień w procentach
1	Macedonia	136,0
2	Węgry	130,5
3	Albania	125,6
4	Słowenia	114,3
5	Francja	113,9
6	Portugalia	112,4
7	Cypr	112,3
8	Belgia	111,1
9	Wielka Brytania (Anglia i Walia)	111,0
10	Włochy	108,4
...		
12	Republika Czeska	104,4
...		
21	Austria	95,1
...		
28	Słowacja	90,4
...		
33	Polska	86,7

Źródło: Międzynarodowe Centrum Badań nad Więziennictwem

Kara aresztu domowego

Kara aresztu domowego jako alternatywa dla kary pozbawienia wolności w Czechach jest stosowana od 2010 roku. W okresie 2010-2015 według rachunku dochodów i wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości nałożono co najmniej 1 379 kar aresztu domowego i warunkowego zwolnienia do aresztu domowego. W momencie przygotowywania niniejszych materiałów nie udało nam się zdobyć danych na temat częstotliwości wykorzystania kary aresztu domowego w krajach V4+2, jednak zakładamy, iż uzyskanie tych informacji nie będzie dla poszczególnych NOK problemem.

Ze skutecznym wykorzystaniem kary aresztu domowego zawsze wiązał się problem kontroli zaspokajania warunków kary, a więc kontrola, czy skazany przebywa w miejscu zamieszkania. Rozwiązaniem tego problemu stało się stopniowe wprowadzanie systemów dozoru elektronicznego skazanych. W Czechach w lipcu 2016 roku pomimo kilku prób nadal nie udało się wyłonić w przetargu dostawcy systemu dozoru elektronicznego i opasek elektronicznych.

Tabela nr 10: Przegląd wykorzystania systemu dozoru elektronicznego w wybranych krajach Europy

Kraj	Technologia	Wykorzystywane od roku
Anglia i Walia	RF ¹¹ , weryfikacja głosem	1995
Belgia	RF, weryfikacja głosem	2000
Dania	RF, tel. kom.	2005
Estonia	RF, GPS	2007
Finlandia	GPS, tel. kom.	dane niepublikowane
Francja	RF, GPS	2000
Irlandia	RF, GPS	2009
Litwa	RF	dane niepublikowane
Luksemburg	RF	2006
Niemcy	RF, GPS	2010
Holandia	RF, GPS	1995
Norwegia	RF, GPS	2008
Polska	RF, GPS	2009
Portugalia	RF, GPS	2002
Austria	RF, GPS	2008
Szkocja	RF, GPS	1998
Serbia	RF	dane niepublikowane
Hiszpania	RF, weryfikacja głosem, GPS	2000
Szwecja	RF	1994
Szwajcaria	RF	1995

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości (2012).

O czym trzeba pamiętać określając benchmark?

Określając wartość referencyjną należy uwzględnić różne przepisy obowiązujące w poszczególnych krajach, regulujące dozór elektroniczny skazanych. Na przykład w Serbii, Polsce i Niemczech w celu odbywania kary w areszcie domowym nie jest konieczna zgoda skazanego na dozór elektroniczny. Okres, przez który skazani są poddawani dozorowi elektronicznemu, jest najdłuższy w Niemczech, gdzie wynosi pięć lat, z możliwością przedłużenia na dożywocie w wyjątkowych przypadkach, z rewizją raz na dwa lata. Najniższy poziom dozoru to zaledwie kilka dni, np. w Szwecji czy w Szwajcarii. Dozór elektroniczny w Austrii jako jeden z niewielu systemów umożliwia zdalne badanie poziomu alkoholu we krwi u obserwowanej osoby.

System dozoru elektronicznego skazanych w Europie stosuje się najczęściej w przypadku sprawców przestępstw na tle seksualnym, gwałtów, kradzieży, prowadzenia pod wpływem substancji odurzających, za przestępstwa związane z narkotykami i różne wykroczenia.

W system dozoru elektronicznego skazanych włączają się różne organy rządowe, a także spółki prywatne. Zależy to od konkretnych regulacji prawnych w danym kraju. Najczęściej są to służby probacyjne, więzienne i podmiot prywatny, który w wielu krajach dostarcza sprzęt monitorujący i prowadzi centrum monitoringu.

Przykładowe dane z Republiki Czeskiej możliwe do wykorzystania w porównaniach międzynarodowych

W 2014 roku w czeskich zakładach karnych dziennie przebywało średnio 17 681 osób. Średnie dzienne wydatki¹² na jednego więźnia według rocznika statystycznego czeskiej służby więziennej na jeden zakład karny wynosiły 954 korony, na całą służbę więzienną - 1 221 koron. W porównaniu z 2011 rokiem nastąpił wzrost średnich wydatków dziennych na jednego więźnia o 22% na jednostkę organizacyjną i o 61% na całą służbę więzienną. W 2011 roku owe średnie wydatki dzienne wynosiły 758 koron. Ministerstwo Sprawiedliwości obliczyło średnie dzienne wydatki w przypadku kary aresztu domowego na poziomie 250 koron, włącznie z wprowadzeniem systemu dozoru elektronicznego.

12 Dane na temat średnich dziennych wydatków za rocznikami statystycznymi Służby Więziennej Czech. Z publicznie dostępnych źródeł nie udało się ustalić poszczególnych pozycji budżetowych, uwzględnionych w kalkulacji (np. zakup żywności, odzież, energia, itd.).

