

**Marian Kachniarz**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## EFEKTYWNOŚĆ WYBRANYCH PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH W POWIATACH DOLNOŚLĄSKICH

---

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono wyniki badań skuteczności i efektywności usług administracyjnych świadczonych przez dolnośląskie powiaty. Metodologię badań oparto na systemie wskaźników jednostkowych pokazujących relacje między nakładami finansowymi oraz efektami rzeczowymi. Wyniki pokazują bardzo duże zróżnicowanie w efektywności poszczególnych powiatów. Analizy nie potwierdzają związku efektywności z efektem skali, wielkością dochodów czy stopniem modernizacji zasobów.

**Słowa kluczowe:** efektywność, administracja, samorząd, powiat

### 1. Wstęp

Efekty reform administracyjnych kraju są przedmiotem szerokiej debaty publicznej. W sposób szczególny dyskusje te dotyczą szczebla powiatowego. Pojawia się tu sporo opinii, opierających się na argumentach natury ekonomicznej, dotyczących m.in. zbyt wielkiego rozdrobnienia tych struktur. Zaskakująca jest jednak konstatacja, że pomimo tak szerokiej debaty, na tym i innych szczeblach samorządu, odbywa się ona w warunkach niewystarczającego rozwoju badań empirycznych. W obliczu powszechnie używanych argumentów ekonomicznych dziwi zwłaszcza znikoma liczba szczegółowych badań nad mikroekonomiczną efektywnością struktur samorządowych. Większość wspomnianych opinii opiera się na potwierdzonych doświadczeniach prawach ekonomii, mających jednak zastosowanie w sektorze prywatnym. Ich transpozycja do sektora publicznego odbywa się często bez uwzględnienia jego odmiennego charakteru. Zmniejsza to w znacznym stopniu poziom merytoryczny, istotnej dla instytucjonalnego charakteru naszego państwa, dyskusji.

Przesłanka ta stanowiła podstawową motywację do podjęcia działań, których celem było określenie ekonomicznej efektywności i sprawności wykonywania konkretnych usług w jednostkach administracji publicznej. W niniejszym artykule skupiono się na wynikach badań dotyczących usług administracyjnych. Mają one tę cechę, że są zestandaryzowane pod względem efektów. Oznacza to, że niezależnie od urzędu, w którym dana usługa jest świadczona, procedura kończy się identycz-

nym efektem (otrzymaniem prawa jazdy, uzyskaniem zgody na budowę). Procedury te powinny przebiegać według jednolitych wymogów, schematów itp. W domyśle zatem koszt jednostkowy takich procedur, określony wydatkami osobowymi oraz bieżącymi, powinien być w miarę jednolity.

## 2. Metodologia i wyniki badań

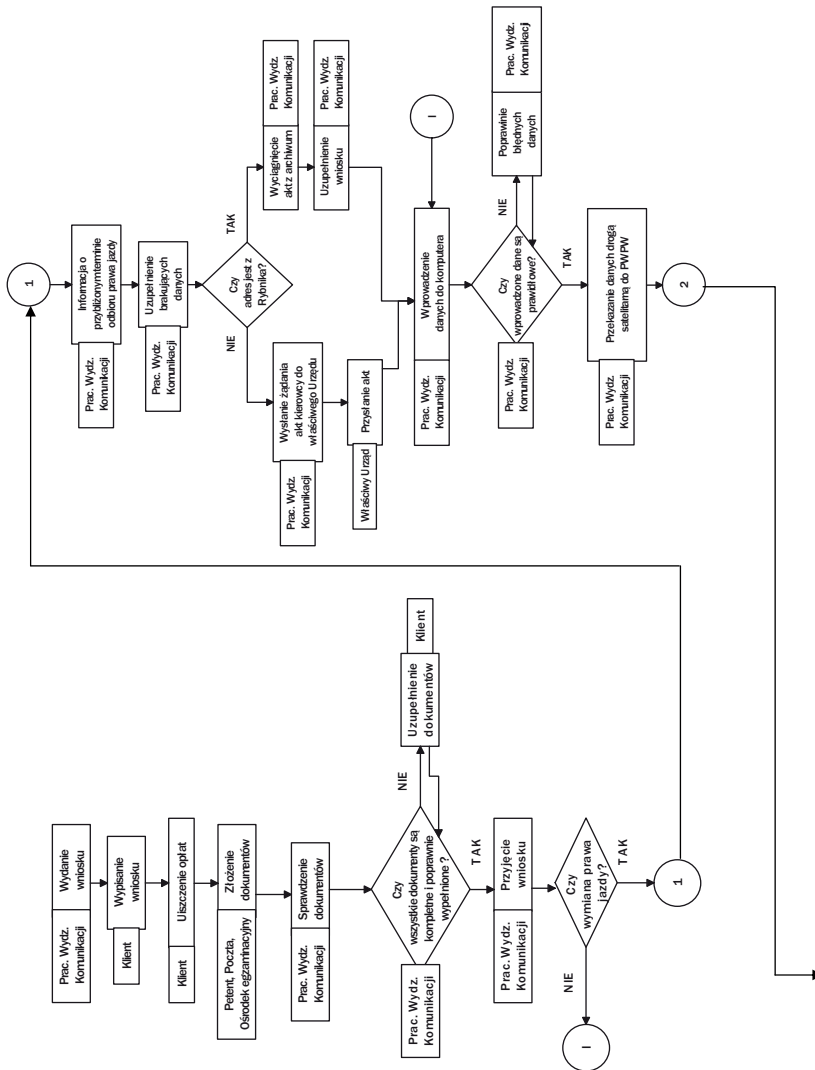
Przedmiotem badań nie był egzogenicznie ujęty samorząd (*black box*), ale zróżnicowany zbiór zachodzących w nim procesów. Określenie więc efektywności funkcjonowania samorządu nie opierało się na wskaźnikach zewnętrznych, ale na kompilacji miar określających jego endogeniczne parametry. Podstawą takich badań jest identyfikacja konkretnych usług i procedur, nakładów kierowanych na ich pełnienie oraz uzyskiwanych w procesie ich realizacji efektów. W celu zapewnienia porównywalności efektywności jednorodnych usług, wykonywanych jednakże w różnych samorządach, skonstruowano wskaźniki jednostkowe. Pozwalają one dla każdej z badanych usług określić zarówno miary efektywności, jak i wydajności<sup>1</sup>.

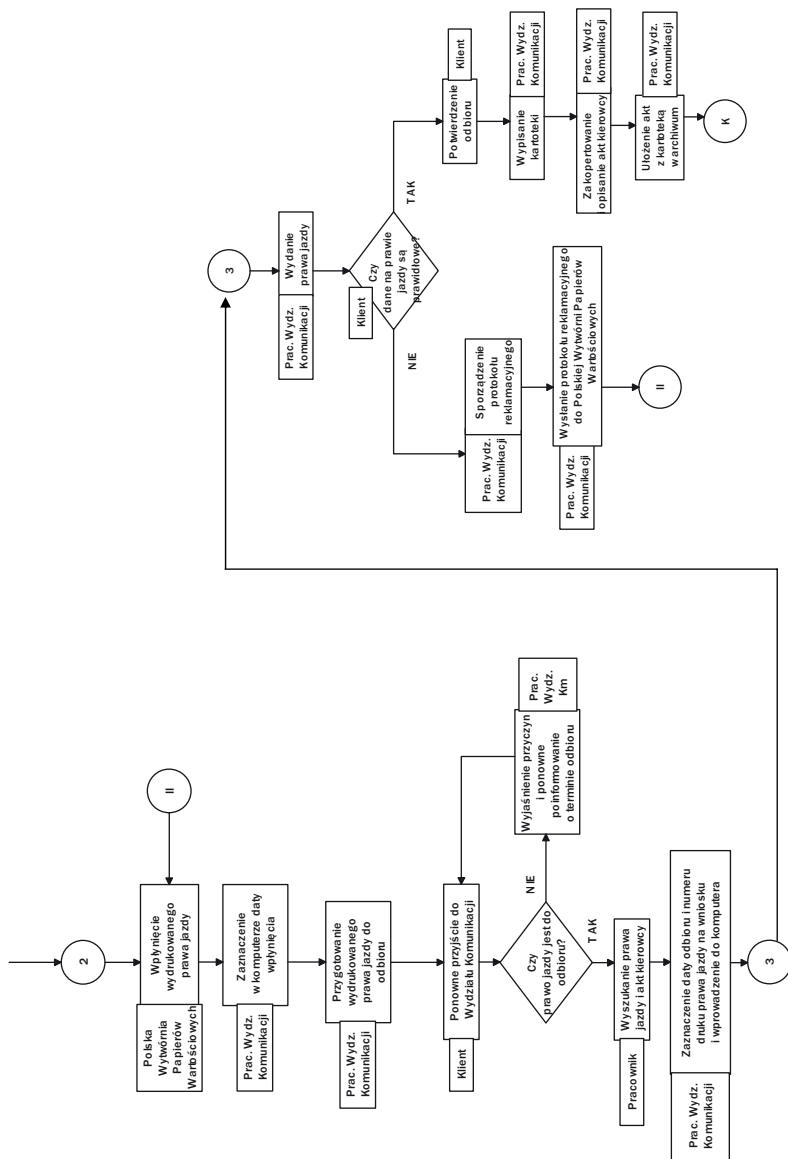
Za koszty przyjęto przede wszystkim wydatki związane z etatami obsługującymi daną usługę w roku budżetowym. Drugą grupą uwzględnianych tu wydatków są wydatki bieżące związane z obsługą danej procedury. Wliczano tu takie kategorie, jak: wydatki na materiały biurowe, energię, ogrzewanie, wodę i ścieki, komunikację (telefony, Internet, delegacje), czyszcze, wydatki na szkolenia kadry itp. Pomijano w tym względzie wydatki inwestycyjne, które z natury mają epizodyczny charakter, mogący zakłócać ostateczne wyniki.

Nieco szerszego wyjaśnienia wymaga zagadnienie uzyskiwanych efektów. Trudno tu bowiem, zgodnie z klasycznym podejściem do efektywności, wyrazić je w takich samych jednostkach jak koszty (czyli w jednostkach pieniężnych). Wynika to ze specyfiki sektora *non profit*, którego głównym zadaniem nie jest osiągnięcie zysków. Ta kategoria nie może zatem leć u podstaw oceny jego działania. Dlatego w niniejszych badaniach skupiono się na efektach rzeczowych, związanych jednak bezpośrednio z poszczególnymi usługami. W ten sposób świadomie unikano szerszego rozumienia efektywności, określanej w kategoriach politycznych czy społecznych. Z drugiej strony zapewniono jednoznaczność identyfikację przyczyn i skutków wpływających na końcowy efekt, co zwiększa w istotny sposób użytkowy walor tych badań. Pozwalają one na proste ustalenie przyczyn, wpływających na ostateczną wartość oceny danego samorządu.

Analizie poddano procedury administracyjne w zakresie komunikacji i administracji budowlanej. Spośród wszystkich wykonywanych przez powiaty zadań te właśnie rodzaje usług administracyjnych cechują się największą frekwencją. Z tego także powodu sposób świadczenia tych usług wpływa istotnie na wizerunek starostw powiatowych. Analizie poddano starostwa powiatowe na Dolnym Śląsku.

<sup>1</sup> M. Kachniarz, *Is measuring the efficiency of local authorities grounded*, „Service Management” 2008, vol. 4, s. 165–172.





**Schemat 1.** Graficzna procedura wydania prawa jazdy

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów Urzędu Miasta w Rybniku.

### **Administracja komunikacyjna**

Zadania administracyjne z zakresu komunikacji dotyczą przede wszystkim dwóch głównych procedur:

- rejestracji pojazdów,
- wydawania praw jazdy.

W przypadku obu procedur, po przyjęciu wszystkich wymaganych dokumentów, następuje wprowadzenie danego pojazdu lub kierowcy do rejestrów stanowiących część Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK). System informatyczny tego rejestru pozwala na szybkie udostępnianie informacji wszelkim służbom i strażom (a także prokuratorom, komornikom itp.). Jednocześnie właścicielom pojazdów oraz uprawnionym do ich prowadzenia wydaje się stosowne dokumenty. W przypadku dowodu rejestracyjnego pojazdu jest to standardowy, wyprodukowany przez Państwową Wytwórnę Papierów Wartościowych (PWPW) blankiet, który jest wypełniany na miejscu i wydawany właścicielowi pojazdu. W przypadku prawa jazdy odpowiedni dokument jest produkowany centralnie przez PWPW. Rola wydziałów komunikacji polega na przyjęciu wniosku ze wszystkimi niezbędnymi załącznikami, wprowadzeniu danych do systemu i przesłaniu ich do PWPW (specjalnym łączem satelitarnym), która produkuje gotowy dokument i przesyła go z powrotem do odpowiedniego wydziału (pocztą kurierską). Wydanie dokumentu uprawnionemu kończy całą procedurę.

O ile czas załatwienia danej sprawy w przypadku rejestracji pojazdów zależy jedynie od właściwego wydziału, o tyle w procedurze wydawania prawa jazdy jest on uzależniony także od czasu oczekiwania na gotowy dokument z PWPW. W praktyce zatem rejestracji pojazdu można dokonać w ciągu jednego dnia. W przypadku prawa jazdy PWPW ma teoretycznie 7 dni na przesłanie gotowego dokumentu, a urząd powinien zakończyć sprawę w ciągu 30 dni od otrzymania wniosku od zainteresowanego. W praktyce, zwłaszcza w okresach kumulacji (obowiązkowe wymiany), terminy te bywają przekraczane.

Każda z tych procedur posiada swoje warianty w zależności od sytuacji. Nawet z pozoru prosta procedura wydania prawa jazdy przebiega inaczej w zależności od tego, czy jest to pierwszy tego typu dokument, jaki uprawniony uzyskał, czy jest to jego wymiana ustawowa wskutek zmiany adresu bądź też związana ze zmianą kategorii. Inna jest także procedura wydania międzynarodowego prawa jazdy. Dlatego czynności, które urzędnicy muszą wykonać, nawet ze stosunkowo prostą procedurą wyglądają bardzo skomplikowanie. Przykładowy algorytm postępowania w związku z rejestracją pojazdu prezentuje schemat 1.

Na Dolnym Śląsku wszystkie wymienione procedury prowadzone są przez wydziały komunikacji lub referaty komunikacji (w przypadku gdy stanowią one część wydziałów zajmujących się także innymi zagadnieniami). Identyfikacja procedur w strukturach organizacyjnych prowadziła do określenia konkretnych etatów, które przypisane były do poszczególnych zadań.

W wielu przypadkach analiza zakresów czynności ukazywała, że dany etat przypisany jest zarówno do obsługi rejestracji pojazdów, jak i do wydawania praw jazdy. Wówczas określano realny podział zadań i w konsekwencji – podział części etatów na poszczególne usługi. W efekcie uzyskano precyzyjne określenie ilości etatów zajmujących się bezpośrednio określonymi usługami. Pozwoliło to na wyodrębnienie stanowisk operacyjnych z ogólnych i ustalenie ich udziału w strukturze działu. Innymi słowy, możliwe stało się określenie obciążenia danej usługi stanowiskami nadzoru, niebiorącymi bezpośredniego udziału w świadczeniu usług dla klientów. Przykładowo, w niektórych przypadkach naczelnicy wydziałów (bądź kierownicy działów), oprócz powierzonych im zadań nadzorczych, obsługiwali jednocześnie klientów, w innych sytuacjach stanowiska te były wyraźnie odseparowane od takich czynności.

W nakładach ponoszonych przez urząd na świadczenie tych usług uwzględniano nie tylko wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, ale także całą sferę wydatków bieżących, takich jak materiały, telefony itp. Część wydatków na energię, ogrzewanie, wodę itp. określono proporcjonalnie według udziałów zajmowanej powierzchni pod wykonywanie tych usług. Dokładne przypisanie tej grupy kosztów było bowiem niemożliwe, ze względu na brak oddzielnego olicznikowania tych pomieszczeń.

Elementy *outputs* określono na podstawie ilości zrealizowanych usług – osobno dla rejestracji pojazdów oraz osobno dla wydawania praw jazdy. Przy rejestracji pojazdów przyjęto założenie, że struktura zarejestrowanych pojazdów (osobowych, ciężarowych, specjalnych itp.) jest jednakowa we wszystkich powiatach. Efekt określono zatem na podstawie liczby wszystkich pojazdów (bez względu na ich rodzaj), które zostały wprowadzone do ewidencji. Podobna sytuacja występowała w przypadku praw jazdy – rejestrowano liczbę wydanych dokumentów, bez względu na ich rodzaj, zakładając, że struktura ta jest podobna we wszystkich powiatach. Za takim uproszczeniem przemawia dodatkowo fakt, że różnice w nakładzie pracy, niezbędnej do wydania np. różnego rodzaju praw jazdy, są niewielkie.

Wszystkie analizy prowadzone były na podstawie danych za rok budżetowy 2008.

Rozwijając zatem przedstawione ogólne formuły, jednostkowy wskaźnik efektywności rejestracji pojazdów wyraża się następującym wzorem:

$$K_{jrp} = \frac{K_{rp}}{L_{rp}} \quad (1)$$

gdzie:  $K_{jrp}$  – koszt jednostkowy rejestracji pojazdów

$K_{rp}$  – wydatki bieżące związane z rejestracją pojazdów

$L_{rp}$  – liczba zarejestrowanych pojazdów, przy założeniu, że wydatki bieżące związane z rejestracją pojazdów stanowią sumę wydatków na:

- wynagrodzenia z pochodnymi

- materiały
  - usługi
- związanych z obsługą klientów rejestrujących pojazdy

Na takiej samej zasadzie określono formułę dla wydawania uprawnień do kierowania pojazdami:

$$K_{jpi} = \frac{K_{pj}}{L_{pj}} \quad (2)$$

gdzie:  $K_{jpi}$  – koszt jednostkowy wydania prawa jazdy  
 $K_{pj}$  – wydatki bieżące związane z wydawaniem praw jazdy  
 $L_{pj}$  – liczba wydanych praw jazdy

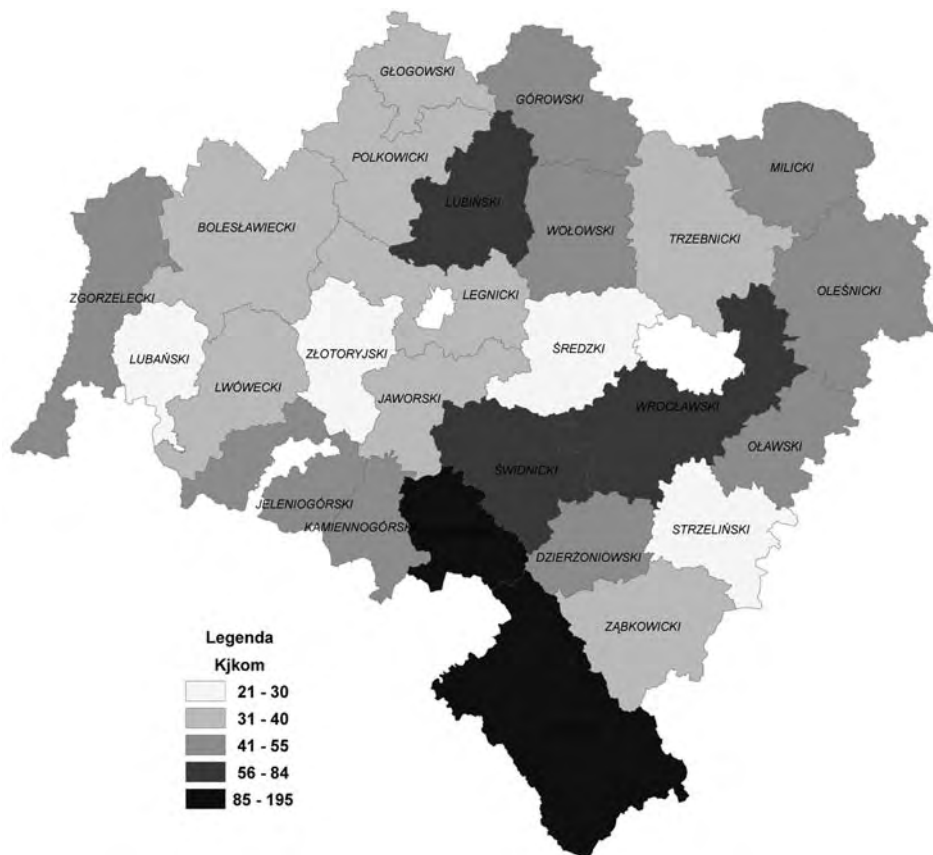
Po wyliczeniu wskaźników jednostkowych poszczególnych usług dokonano także obliczenia ogólnej efektywności funkcjonowania usług komunikacyjnych, która jest ilorazem sumy wydatków na te usługi oraz sumy zarejestrowanych pojazdów i liczby wydanych praw jazdy. Wskaźnik ten zatem przybiera następującą postać:

$$K_{jkom} = \frac{K_{rp} + K_{pj}}{L_{rp} + L_{pj}} \quad (3)$$

gdzie:  $K_{jkom}$  – koszt jednostkowy usług komunikacyjnych  
 $K_{rp}$  – wydatki bieżące związane z rejestracją pojazdów  
 $K_{pj}$  – wydatki bieżące związane z wydawaniem praw jazdy  
 $L_{rp}$  – liczba zarejestrowanych pojazdów  
 $L_{pj}$  – liczba wydanych praw jazdy

Wartość wskaźnika wyraża wielkość nakładów (zł) na 1 procedurę. Zatem im jest ona wyższa, tym mniejsza efektywność świadczenia tych usług. Graficzna prezentacja wyników przedstawiona została na rysunku 1. Wyróżniają się w niej wyraźnie dwa powiaty – wałbrzyski i kłodzki. Różnica pomiędzy nimi a następnymi w kolejności jest dwukrotna. Dystans zaś między powiatem kłodzkim i najbardziej efektywnym powiatem złotoryjskim osiąga wartość 9-krotną. Innymi słowy, wydatki bieżące związane z obsługą takiej samej procedury w Złotorii są 9-krotnie niższe niż w powiecie kłodzkim (!). Dystans ten pozornie wydaje się niewiarygodny, jednak dokładna weryfikacja tych danych potwierdza te wyniki. Powiat kłodzki, ze względu na swą rozległość, realizuje zadania związane z komunikacją także w swoich filiach (w Nowej Rudzie i Bystrzycy Kłodzkiej). Zwiększa to wydatki bieżące na utrzymanie wielu obiektów. Ponadto w bardziej efektywnych powiatach wszyscy zatrudnieni, nawet osoby pełniące funkcje kierownicze, obsługują bezpośrednio klientów. W powiecie kłodzkim 20% zatrudnionych w tym dziale nie wykonuje bie-

zącej obsługi, w powiecie wrocławskim odpowiednio jest to 15%, a wałbrzyskim – 8%. Przy tak zróżnicowanych wydatkach bieżących na 1 usługę nie da się zauważyć wielkich różnic w standardzie czy sprawności ich świadczenia.



**Rys. 1.** Koszt jednostkowy (3) usług komunikacyjnych w powiatach dolnośląskich (zł na 1 procedurę)

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki wydajności oparto na kategorii wydajności pracowników, co stwarza możliwość porównań obciążenia pracą w poszczególnych powiatach. Ten prosty wskaźnik ma duże znaczenie w praktyce, stając się instrumentem budowania optymalnych zasobów kadrowych.

W przypadku rejestracji pojazdów przybiera on następującą formułę:

$$W_{jrp} = \frac{L_{rp}}{LE_{rp}} \quad (4)$$



gdzie:  $W_{jrp}$  – wydajność jednostkowa rejestracji pojazdów  
 $L_{rp}$  – liczba zarejestrowanych pojazdów  
 $LE_{rp}$  – liczba etatów obsługujących rejestrację pojazdów

W przypadku wydawania dowodów uprawniających do kierowania pojazdami wygląda on następująco:

$$W_{jpi} = \frac{L_{pi}}{LE_{pi}} \quad (5)$$

gdzie:  $W_{jpi}$  – wydajność jednostkowa wydawania praw jazdy  
 $L_{pi}$  – liczba wydanych praw jazdy  
 $LE_{pi}$  – liczba etatów obsługujących wydawanie praw jazdy

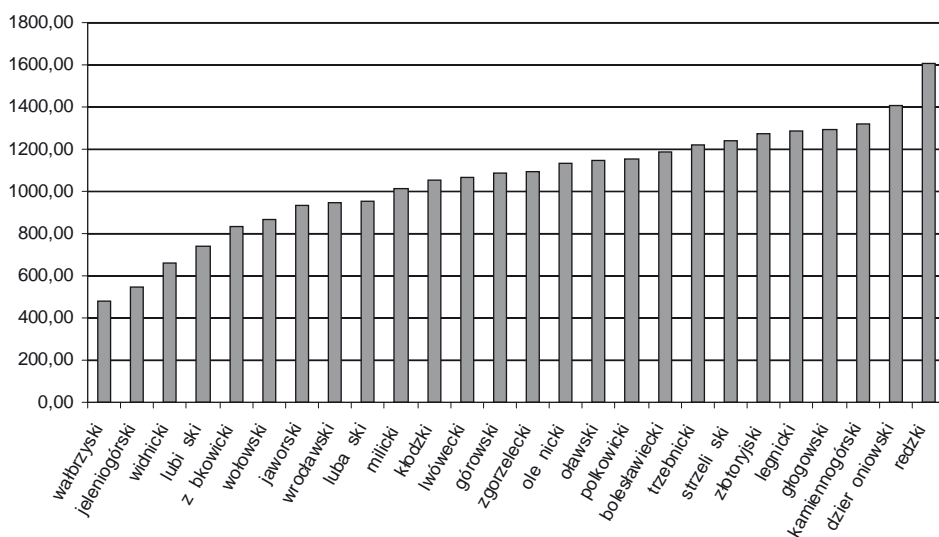
Analogicznie do wskaźników kosztów jednostkowych utworzono formułę pozwalającą na sumaryczne określenie wydajności usług komunikacyjnych:

$$W_{jkom} = \frac{L_{rp} + L_{pi}}{LE_{rp} + LE_{pi}} \quad (6)$$

gdzie:  $W_{jkom}$  – wydajność jednostkowa usług komunikacyjnych  
 $L_{rp}$  – liczba zarejestrowanych pojazdów  
 $L_{pi}$  – liczba wydanych praw jazdy  
 $LE_{rp}$  – liczba etatów obsługujących rejestrację pojazdów  
 $LE_{pi}$  – liczba etatów obsługujących wydawanie praw jazdy

Wyniki analiz wydajności usług komunikacyjnych zostały zaprezentowane na rys. 2. Wykazują one liczbę spraw realizowanych w zakresie rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy przypadających na jeden etat. Im większa wartość wskaźnika, tym większa wydajność. Rozpiętość wyników w poszczególnych powiatach sięga tu 334%. Choć zatem jest ona mniejsza niż w przypadku efektywności, to jednak wskazuje na znaczne zróżnicowanie wydajności. Podczas gdy w powiecie średzkim jeden pracownik obsługuje rocznie 1607 spraw, to w powiecie wałbrzyskim analogicznie jedynie 481. Fakt ten jest tym bardziej dziwny, że funkcjonowanie wszystkich wydziałów komunikacji jest zestandaryzowane nie tylko w sferze produktu, ale także i w warstwie wyposażenia technologicznego. Obsługa opiera się na tej samej jakości zestawach komputerowych oraz identycznym oprogramowaniu – oba te elementy zostały zaimplementowane w całej Polsce w ramach zamówienia rządowego i zakupów centralnych.

Dodatkowo określano także elementy jakości usługi, które stanowiły uzupełnienie elementów *outputs* – takie jak średni czas załatwienia danej sprawy oraz warunki



**Rys. 2.** Wydajność jednostkowa (6) usług komunikacyjnych w powiatach dolnośląskich (liczba procedur na 1 etat rocznie)

Źródło: opracowanie własne.

techniczne obsługi klientów. Budują one zatem szerszy kontekst sprawności świadczenia poszczególnych usług. Ten aspekt potraktowany został szerzej w następnym podrozdziale.

### **Administracja architektoniczno-budowlana**

Kompetencje administracyjne powiatów związane z administracją architektoniczno-budowlaną wiążą się przede wszystkim z procedurami pozwoleń na budowę i zgłoszeń inwestycji budowlanych, zmian sposobu użytkowania oraz zezwoleń na rozbiórkę obiektów budowlanych. Pozwolenie na budowę jest tak zwaną pełną procedurą, w której inwestor musi złożyć komplet dokumentacji związanej z zamiarem budowy. Zgłoszenie zamiaru budowy obiektu budowlanego jest procedurą uproszczoną, dotyczącą głównie drobnych zdarzeń inwestycyjnych, niewymagających pozwolenia na budowę. Zmiany sposobu użytkowania oraz zezwolenie na rozbiórkę są również procedurami mniej skomplikowanymi niż pozwolenie na budowę.

Utożsamiane często ze starostwami zadania inspekcyjno-nadzorcze leżą w gestii Powiatowej Inspekcji Nadzoru Budowlanego. Jest to odrębna instytucja należąca do administracji rządowej, podlegająca jedynie tzw. zespoleniu na poziomie powiatu (podobnie jak np. Państwowa Straż Pożarna). Zadania należące do Inspekcji Budowlanej nie są tu brane pod uwagę.

Ponieważ pozwolenie na budowę jest najbardziej skomplikowaną procedurą, w dalszych badaniach skupiono się właśnie na tych zadaniach, traktując je jako reprezentatywne dla funkcjonowania tego rodzaju administracji powiatowych.

Po złożeniu przez inwestora dokumentacji architektonicznej planowanego przedsięwzięcia (projekt łącznie ze wszystkimi uzgodnieniami branżowymi), zadaniem urzędników jest jej sprawdzenie pod względem:

- zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
- warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych,
- zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami Budowlanymi oraz z zasadami wiedzy technicznej,
- właściwego zakresu uprawnień osób podejmujących się projektowania, kierowania i nadzorowania robót budowlanych przy budowie obiektów budowlanych,
- wprowadzania wyrobów budowlanych dopuszczonych do stosowania i obrotu.

Po sprawdzeniu kompletności dokumentacji, wszczęta zostaje żmudna procedura (w przypadku braków w dokumentacji wzywa się inwestora do ich uzupełnienia), w trakcie której następuje ustalenie stron postępowania i organów opiniujących. W przypadku inwestycji liniowych częste są postępowania, w których stronami jest kilkaset osób. Wszystkie strony muszą zostać odpowiednio poinformowane o toczącym się postępowaniu, mają także prawo wglądu do dokumentacji oraz możliwość wnoszenia uwag. Zagwarantowanie tego prawa dla stron wymaga ustalenia ustawowych terminów, w których mają one prawo ingerencji w procedurę. Nawet jeśli strony złożą oświadczenie o niewnoszeniu uwag, to i tak, zgodnie z orzecznictwem NSA, przed upływem przysługujących im terminów procedura nie może być kontynuowana.

Te zawilości proceduralne sprawiają, że ustawowy termin wydania pozwolenia na budowę, od momentu wszczęcia postępowania, wynosi aż 65 dni. Większość z tego okresu to terminy niemożliwe do skrócenia, ściśle określone w prawie budowlanym. Naruszenie któregośkolwiek terminu (podobnie jak warunków, które muszą spełniać projekty budowlane) jest równoznaczne z unieważnieniem decyzji pozwolenia na budowę, nawet po zrealizowanej już inwestycji.

Wszystkie te elementy sprawiają, że postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę należy do najdłuższych i najbardziej skomplikowanych procedur administracyjnych na poziomie powiatu. Z jednej strony wymaga ona żmudnego badania dokumentacji przez urzędników, a z drugiej jest frustrująca i całkowicie niezrozumiała dla inwestorów.

Podobnie jak w przypadku procedur komunikacyjnych, dokonano dokładnej identyfikacji etatów zajmujących się właśnie tą procedurą. W praktyce okazywało się, że była to zdecydowana większość etatów zajmujących się administracją architektoniczno-budowlaną w ogóle. Świadczy to zatem o trafności wyboru procedury, która jest bardzo reprezentatywna dla funkcjonowania tej części zadań administracji powiatowej.

Podobnie także zidentyfikowano wydatki na funkcjonowanie tych etatów.

Po stronie efektów identyfikowano liczbę pozwoleń na budowę wydanych w ciągu 2008 r.

Wskaźnik jednostkowy procedury pozwolenia na budowę przybiera więc następującą postać:

$$K_{jpb} = \frac{K_{pb}}{L_{pb}} \quad (7)$$

gdzie:  $K_{jpb}$  – koszt jednostkowy wydania pozwolenia na budowę  
 $K_{pb}$  – wydatki bieżące związane z pozwoleniem na budowę  
 $L_{pb}$  – liczba wydanych pozwoleń na budowę

Ponieważ w przypadku usług architektoniczno-budowlanych badaniom podlega tylko jedna procedura, odmiennie niż w przypadku komunikacji, koszt jednostkowy całego działu administracji architektonicznej nie będzie sumą dwóch procedur. Bazuje on na powyższym wskaźniku jednostkowym w zakresie liczby wykonanych procedur, a jedyna zmiana dotyczy uwzględnienia wszystkich wydatków związanych z tą administracją. Zatem:

$$K_{jarch} = \frac{K_{arch}}{L_{pb}} \quad (8)$$

gdzie:  $K_{jarch}$  – koszt jednostkowy administracji architektonicznej  
 $K_{arch}$  – wydatki bieżące związane z administracją architektoniczną  
 $L_{pb}$  – liczba procedur pozwoleń na budowę

Wyniki analizy wskazują na bardziej wyrównaną sytuację niż w przypadku komunikacji. Jednak i tak rozpiętość wartości w poszczególnych powiatach jest dwukrotna. Najniższe wydatki na 1 procedurę pozwolenia na budowę występują w powiatach lubańskim (42 tys.) i jaworskim (48 tys.), najwyższe zaś – w powiatach oławskim (80 tys.), świdnickim (87 tys.) i wrocławskim (98 tys.).

W podobny sposób skonstruowano wskaźniki wydajności, z których jeden określa ściśle wydajność jednej procedury, a drugi całej administracji architektoniczno-budowlanej. Pierwszy z nich przyjmuje następującą postać:

$$W_{jpb} = \frac{L_{pb}}{LE_{pb}} \quad (9)$$

gdzie:  $W_{jpb}$  – wydajność jednostkowa procedur pozwolenia na budowę  
 $L_{pb}$  – liczba wydanych pozwoleń  
 $LE_{pb}$  – liczba etatów obsługujących procedury pozwolenia na budowę

Drugi zaś różni się jedynie uwzględnieniem wszystkich etatów funkcjonujących w ramach całej administracji architektoniczno-budowlanej. Różnice pomiędzy tymi wskaźnikami pozwalają określić, jaka część zatrudnionych nie zajmuje się bezpośrednio procedurami pozwoleń na budowę, które, jak już wcześniej wspomniano, stanowią najważniejszy element funkcjonowania tej administracji.

$$W_{jarch} \equiv \frac{L_{pb}}{LE_{arch}} \quad (10)$$

gdzie:  $W_{jarch}$  – wydajność jednostkowa procedur pozwolenia na budowę  
 $L_{pb}$  – liczba wydanych pozwoleń  
 $LE_{arch}$  – liczba etatów obsługujących procedury pozwolenia na budowę



**Rys. 3.** Koszt jednostkowy (8) oraz wydajność jednostkowa (10) usług architektonicznych w powiatach dolnośląskich

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 3 skala barw odzwierciedla wielkość kosztów (zł) na 1 procedurę, zaś diagram kołowy ilustruje liczbę procedur na 1 etat.

Powiatami o najwyższych kosztach jednostkowych procedur są wrocławski, świdnicki i kłodzki. Największe zatem powiaty ponoszą dużo większe koszty wydania np. pozwolenia na budowę niż powiaty małe. Tę zależność potwierdza grupa powiatów, w których te wartości są najniższe. Najtańsze pod tym względem jednostki – powiaty jaworski i lubański, należą do niewielkich powiatów.

Największą wydajnością cechują się powiaty wołowski, oleśnicki i legnicki, najniższą zaś – trzebnicki, górowski, ząbkowicki i kłodzki. Podobnie jak w przypadku efektywności, to największe powiaty wykonują swe zadania najdrożej, choć w powszechnej debacie uważa się, że działa tu tzw. efekt skali. Duże jednostki powinny według tego schematu relatywnie sprawniej zorganizować swe usługi, mając ku temu odpowiednie zasoby materialne i kadrowe. Niestety, podjęte badania empiryczne nie dość, że takiego efektu nie potwierdzają, to w dodatku można zauważyć wręcz odwrotną tendencję.

### 3. Podsumowanie

Przeprowadzone prace są przykładem identyfikacji kosztów jednostkowych usług publicznych. Ten kierunek badań jest jeszcze w Polsce mało popularny, choć, jak widać z zaprezentowanych wyników, winien być doskonałony i rozwijany. Tendencja ta warunkowana jest przede wszystkim aplikacyjnym walorem tych prac, tworzących system *benchmarkingu*. W sektorze publicznym, który ze swej natury pozbawiony jest konkurencji, to właśnie *benchmarking* tworzy jej namiastki. O potrzebie takiego działania świadczą zaprezentowane wyniki, które mogą skłaniać do konkluzji, że gospodarowanie środkami publicznymi dalekie jest od optymalności.

Wyniki analiz wskazują na bardzo duże zróżnicowanie wskaźników efektywności pomiędzy powiatami. Nie potwierdza się oczekiwanie, że w zestandaryzowanych usługach koszty ich świadczenia są podobne. Zmienność we współczynnikach efektywności jest na tyle duża, że nie może być tłumaczona jedynie uwarunkowaniami zewnętrznymi (położenie, charakter strukturalny powiatu itp.). Potwierdza to zasadność podjętych badań, by eliminować patologiczne wręcz zróżnicowania. Czym bowiem tłumaczyć fakt, że rozpiętość w kosztach standardowych usług administracyjnych jest aż 9-krotna? – i to w granicach tylko jednego województwa.

Przedstawione w artykule wyniki w wystarczającym stopniu uzasadniają konieczność szerszych i bardziej kompleksowych badań. Zadaniem autora było ukazanie, że istnieje fragment otaczającej nas, pasjonującej badawczo rzeczywistości, który, pomimo swej istotności dla naszego życia, jest jeszcze stosunkowo słabo poznany.

## Literatura

1. Bailey S.J., *Local government economics*, Macmillan Press Ltd., London 1999.
2. Dollery B., Crase L., Johnson A., *Australian local government economics*, UNSW Press, Sydney 2006.
3. Kachniarz M., *Is measuring the efficiency of local authorities grounded*, „Service Management” 2008, vol. 4.
4. Kachniarz M., *System klasyfikacji budżetowej w badaniach nad efektywnością usług publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009 (w druku).
5. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.
6. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2005.

### EFFECTIVENESS OF SELECTED ADMINISTRATION PROCEDURES IN LOWER SILESIA DISTRICTS

**Summary:** This article presents the results of research on the effectiveness and efficiency of administration services in the Lower-Silesia districts. Research was adopted as the basis of a system of unit indicators showing the relationship between financial outlays and the obtained results. The results show a very large variation in the effectiveness of individual districts. Analysis does not confirm a correlation between the effectiveness and the effect of scale, size or degree of modernization of the revenue resources.