

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EFEKTYWNOŚĆ WYBRANYCH USŁUG PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE POWIATÓW DOLNOŚLĄSKICH

1. Wstęp

Specyfiką usług publicznych jest zapewnienie ich równego dostępu dla ogółu obywateli danego obszaru. Jest to kategoria nadrzędna wobec ich efektywności i sprawności. Nie oznacza to jednak wykluczenia tych zagadnień z kręgu zainteresowań badaczy. Krytyka tego kierunku badań opiera się często na założeniu, że dominujący paradygmat efektywności prowadzi automatycznie do pogorszenia dostępności, a więc cechy nadrzędnej usług publicznych. Tymczasem omawiana tu efektywność rozumiana jest w sensie paretowskim, gdzie wzrost tej cechy wiąże się z zachowaniem co najmniej dotychczasowego poziomu dostępności [Stiglitz 2004, s. 69-70].

Kolejnym problemem podnoszonym przez krytyków badań nad efektywnością usług publicznych jest trudność w ich policzalności. Dotyczy to precyzji w ustaleniu obu stron tej relacji, a więc zarówno kosztów, jak i efektów. W praktyce jednak problemem jest tu nie tyle niepoliczalność, ile brak systemu monitorowania kosztów i efektów usług publicznych. W zamian za to w sektorze publicznym dominuje domniemanie optymalnej efektywności. Wynika z niego wprost wniosek, że jedyną drogą do zwiększenia efektów jest wzrost nakładów [Misiąg 2005, s. 153].

Nowy pogląd na kwestie efektywności w usługach publicznych pojawił się wraz upowszechnianiem się zasad New Public Management. Doświadczenie krajów anglosaskich wskazuje jednak, że wdrożenie zasad zarządzania właściwych sektorowi prywatnemu do usług publicznych nie przynosi jednoznacznych efektów [Nowe zarządzanie... 2007, s. 209; Bailey 1999, s. 288]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że kluczowym czynnikiem zwiększającym efektywność jest nie tyle forma prawna i sposób zarządzania, ile warunki konkurencji [Osborne, Gaebler 2005, s. 133].

Oddziaływanie tego czynnika jest jednak mocno ograniczone przez specyfikę usług publicznych, które w wielu wymiarach świadczone są w warunkach naturalnego monopolu. Do takich sytuacji należy np. świadczenie usług administracyjnych,

które dedykowane są zwykle dla mieszkańców ściśle określonego obszaru. W takich przypadkach w sukurs może przyjść stworzenie namiastek konkurencji w postaci systemu porównań, działającego dopingująco i wyzwalającego efekt rywalizacji [Osborne, Gaebler 2005, s. 134]. Taki system porównań może być skonstruowany nawet wobec usług, których efekty końcowe są zestandaryzowane. Dotyczy to choćby usług administracyjnych (np. wydanie prawa jazdy), gdzie efekt jest taki sam, niezależnie od tego, który urząd je wykonuje. Różnice mogą dotyczyć jedynie sprawności (np. długość oczekiwania na zakończenie procedur, warunki lokalowe ich wykonywania itp.) oraz właśnie efektywności.

2. Cel i metody badań

Celem omówionych w artykule badań jest ukazanie stopnia zróżnicowania efektywności usług publicznych. Do badań wybrano dwie kategorie usług administracyjnych (komunikację i geodezję) oraz jedną kategorię usług społecznych (oświatę). Badania przeprowadzono w trzech sąsiadujących ze sobą powiatach dolnośląskich (świdnickim, wałbrzyskim i kamiennogórskim), uwzględniając przedział czasowy 2005-2007. Warunki techniczne świadczenia wybranych usług są w wymienionych powiatach porównywalne, nie mają zatem istotnego wpływu na ich efektywność. Z tego wynika główna hipoteza badawcza, która zakłada, że stopień zróżnicowania efektywności usług administracyjnych, pomimo ich zestandaryzowanego produktu końcowego oraz podobnych warunków technicznych, jest istotny.

Dyskusyjną kwestią jest oczywiście określenie progu tej istotności. Przy założeniu, że organizatorzy tej kategorii usług winni się wykazać szczególną troską o efektywne wykorzystanie środków publicznych, należałoby wskazać, że nawet kilkuprocentowe różnice w efektywności są istotne. Na potrzeby niniejszych badań założono jednak obligatoryjnie próg 10%. Oznacza on, że różnice mieszczące się w tych granicach nie są niepokojące, jeśli dadzą się wytłumaczyć uwarunkowaniami technicznymi (zróżnicowane warunki lokalowe), kadrowymi (kwalifikacje i doświadczenie pracowników) czy organizacyjnymi (efekt skali). Różnice przekraczające 10% mogą wskazywać na nieefektywne wykorzystywanie środków publicznych i winny być podstawą do decyzji korygujących.

W badaniach posłużono się metodami badań podstawowych wykonywanych bezpośrednio w jednostkach, co wynikało z braku odpowiednich danych statystycznych i budżetowych.

3. Opis procesu badawczego i jego wyniki

Część zasadniczą badań poprzedzono analizą strukturalną wykonywania usług we wszystkich starostwach powiatowych na Dolnym Śląsku. Pozwoliło to na uniknięcie błędu polegającego na porównywaniu kosztów funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych. W skali regionu bowiem jedynie 15% jednoimien-

nych komórek organizacyjnych w starostwach wykonywało taki sam zakres usług administracyjnych [Kachniarz 2008a, s. 83-88]. By dokonać rzetelnych porównań, niezbędna okazała się identyfikacja konkretnych stanowisk pracy i przypisanych do nich zakresów czynności. Identyfikacja ta nie ograniczała się jedynie do samych starostw powiatowych, wiele bowiem usług może być wykonywanych przez jednostki zewnętrzne. Przykładowo, usługi administracyjne w zakresie geodezji (administracja zasobem geodezyjno-kartograficznym, administracja ewidencją gruntów itp.) mogą być wykonywane przez różne formy organizacyjne: od wydziału geodezji wchodzącego w skład starostwa do jednostki budżetowej znajdującej się poza jego strukturami. Możliwe są także formy pośrednie, polegające na tym, że ośrodek geodezyjno-kartograficzny funkcjonuje jako jednostka budżetowa, a funkcja geodety powiatowego i przypisane do niej decyzje administracyjne znajdują się w strukturach starostwa.

Podobna sytuacja występuje w administracji oświatowej. W części powiatów wdrożono system budżetowania jednostek oświatowych, prowadzący do tego, że posiadają one samodzielność finansową, a dyrektor jest dysponentem powierzonej mu puli środków. Na drugim biegunie znajduje się sytuacja, w której obsługa administracyjno-finansowa jest scentralizowana bądź to w wydziale oświaty starostwa powiatowego, bądź też w specjalnie do tego powołanej jednostce budżetowej (zespół ekonomiczno-administracyjny szkół).

Najmniejsze zróżnicowanie dotyczy zadań związanych z komunikacją. We wszystkich powiatach dolnośląskich znajdują się one w strukturach starostwa. Różnice polegają na przypisaniu ich różnym komórkom organizacyjnym (wydziały, referaty lub stanowiska wieloosobowe)

Wszystkie powyższe uwarunkowania organizacyjne zostały w omawianych badaniach uwzględnione. W przeciwnym razie porównywanie kosztów komórek organizacyjnych, które *de facto* mają różny zakres czynności, wypaczałoby ideę podjętych analiz [Kachniarz 2008b].

Zróżnicowana struktura wykonywanych świadczeń warunkowała także indywidualną analizę kosztów. Obecnie obowiązująca klasyfikacja budżetowa nie uwzględnia nawet kosztów funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych. Tym bardziej więc nie jest w stanie oddać kosztów funkcjonowania poszczególnych stanowisk pracy. W tym zakresie także niezbędne były badania podstawowe, przypisujące wartości wydatków do konkretnych stanowisk pracy. Wymagało to żmudnej procedury liczenia tych kosztów, obecne bowiem normy prawno-budżetowe nie wymagają od służb finansowych jednostek samorządu terytorialnego takich kalkulacji.

Przy założeniu, że efektem badanych usług administracyjnych są zestandaryzowane decyzje (np. wypis z ewidencji gruntów) bądź produkty (np. prawo jazdy), przedmiotem analiz pozostaje jedynie strona kosztowa. W celu zapewnienia porównywalności kosztów wykonywanych usług zrelatywizowano je do postaci wskaźników jednostkowych.

W przypadku usług z zakresu komunikacji i geodezji, sprowadzono je do ogólnej postaci:

$$K_{jedn} = \frac{L_d}{K_w},$$

gdzie: K_{jedn} – koszt jednostkowy danej usługi,
 L_d – liczba wydanych decyzji (dokumentów),
 K_w – koszty funkcjonowania stanowisk obsługujących dane zadania.

W przypadku usług oświatowych uwzględniono ich odmienną specyfikę i wskaźniki jednostkowe oparto nie na ilości wykonywanych czynności, lecz na liczbie uczniów uczęszczających do obsługiwanych administracyjnie szkół. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na uwzględniony w badaniach fakt, że tak pojęta obsługa administracyjna (z wyłączeniem obsługi finansowo-kadrowej) dotyczy nie tylko szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest starostwo, ale także placówek niepublicznych. W tym przypadku zależność przyjmuje następującą postać:

$$K_{joś} = \frac{K_{oś}}{L_u},$$

gdzie: $K_{joś}$ – koszt jednostkowy funkcjonowania oświaty,
 $K_{oś}$ – koszt całkowity funkcjonowania stanowisk związanych z obsługą administracyjną oświaty,
 L_u – liczba uczniów w obsługiwanych szkołach.

Szczegółowe zestawienie poddanych analizie wskaźników jednostkowych prezentuje tab. 1.

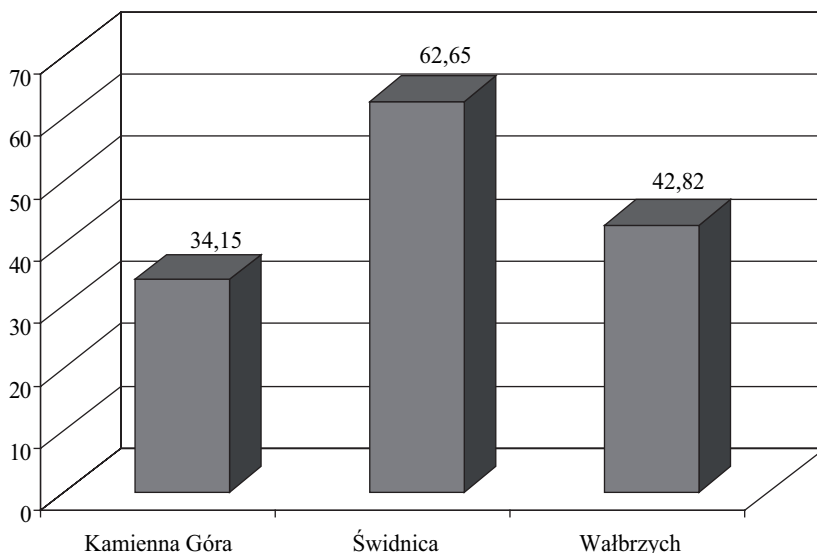
Tabela 1. Zestawienie badanych wskaźników jednostkowych kosztów usług administracyjnych

Rodzaj usługi	Wskaźnik jednostkowy	Uwagi
1	2	3
Komunikacja	$K_{pr} = \frac{L_{pr}}{K_s}$	K_{pr} – wsk. j. prawa jazdy L_{pr} – liczba wydanych praw jazdy K_s – koszty stanowisk zw. z wydaniem prawa jazdy
	$K_{rp} = \frac{L_{rp}}{K_s}$	K_{rp} – wsk. j. rejestracji pojazdów L_{rp} – liczba zarejestrowanych pojazdów K_s – koszty stanowisk zw. z rejestracją pojazdów
Geodezja	$K_{wr} = \frac{L_{wr}}{K_s}$	K_{wr} – wsk. j. wyrysów g-k L_{wr} – liczba wyrysów K_s – koszty stanowisk zw. z wyrysami g-k

1	2	3
	$K_{wp} = \frac{L_{wp}}{K_s}$	K_{wp} – wsk. j. wypisów z ewidencji gruntów L_{wp} – liczba wypisów z ewidencji gruntów K_s – koszt stanowisk zw. z wypisami z ewidencji gruntów
Oświata	$K_{jos} = \frac{K_{os}}{L_u}$	K_{jos} – wsk. j. funkcj. oświaty K_{os} – koszt całkowity stanowisk zw. z obsługą oświaty L_u – liczba uczniów w obsługiwanych szkołach

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przeprowadzonych badań usystematyzowano według rodzajów wykonywanych usług, by następnie dokonać ich normalizacji.

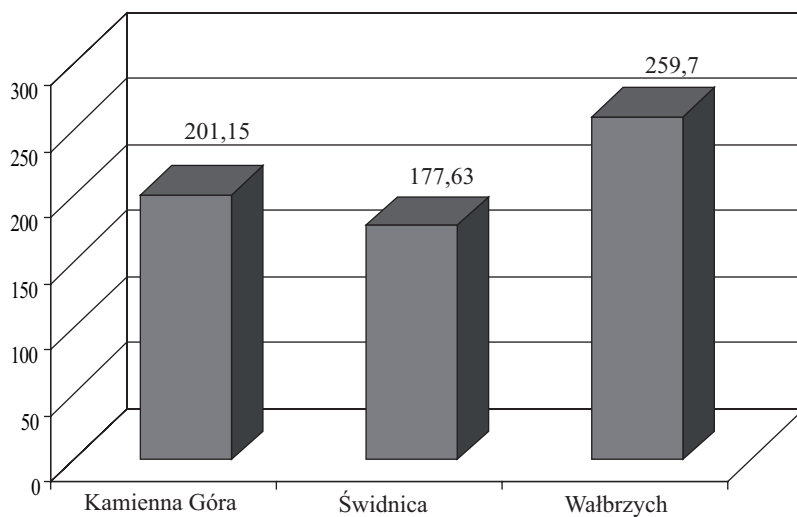


Rys. 1. Koszty jednostkowe zarejestrowania pojazdu w wybranych starostwach (w zł)

Źródło: opracowanie własne.

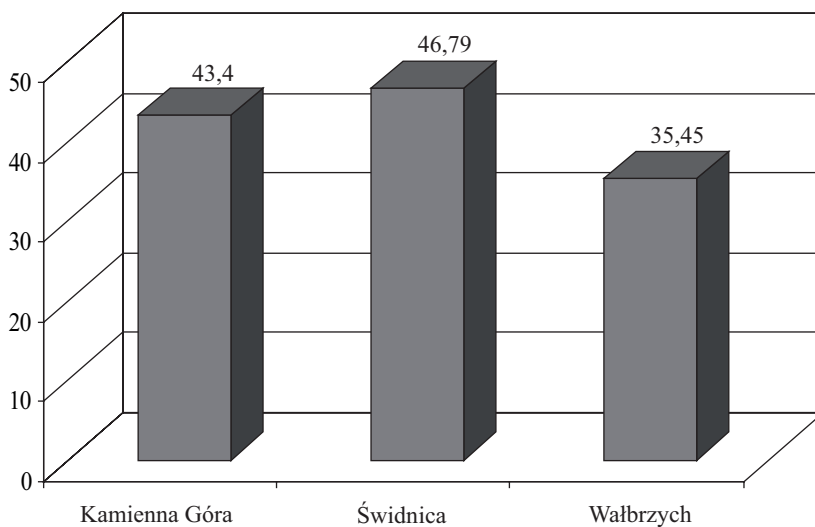
Przeprowadzone według powyższych założeń analizy (rysunki 1-3) potwierdziły bardzo duże zróżnicowanie kosztów jednostkowych wykonywanych usług w sąsiadujących ze sobą starostwach. Różnice te we wszystkich analizowanych przypadkach przekraczały założony na wstępie dziesięcioprocentowy próg istotności i wynosiły:

- w komunikacji 45%,
- w geodezji 31,6%,
- w oświacie 24%.



Rys. 2. Koszty jednostkowe wypisów i wyrysów z ewidencji i rejestrów gruntów w wybranych starostwach (w zł)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Koszty jednostkowe administracji oświatowej w wybranych starostwach (w zł na 1 ucznia)

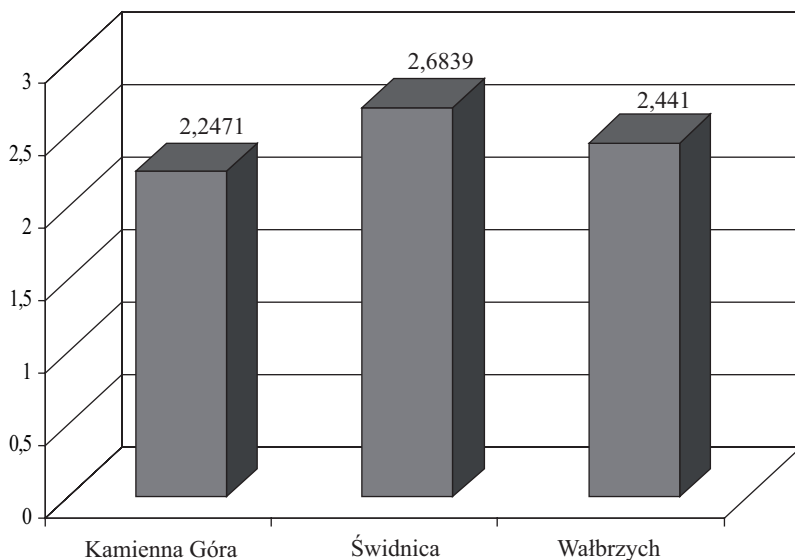
Źródło: opracowanie własne.

Tak duże zróżnicowanie kosztów jednostkowych, przy podobnym standardzie wykonywanych usług (warunki lokalowe, czas oczekiwania na decyzję itp.), świad-

czy o dużych rezerwach w efektywności świadczonych usług. W prezentowanych wynikach można zauważyć swoisty paradoks – im bardziej usługa jest znormalizowana, a jej produkt scentralizowany (np. centralne systemy wyrobienia prawa jazdy i rejestracji pojazdów), tym większe różnice w kosztach jednostkowych usług. Z obserwacji praktycznych autora wynika, że im bardziej usługa podlega zewnętrznym (scentralizowanym) regulaminom postępowania, tym większe możliwości wymuszania na zarządzających jednostkami większego zatrudnienia mają kierownicy komórek organizacyjnych.

Końcowa faza badań polegała na sformułowaniu miary syntetycznej efektywności wykonywanych usług administracyjnych w poszczególnych jednostkach (rys. 4). W tym celu dokonano normalizacji wyników, polegającej na wyznaczeniu w każdym rodzaju usługi odległości od wartości maksymalnej (do której została przypisana wartość 1). Tak określona wartość znormalizowana dla każdego starostwa powiatowego stanowi sumę odległości od wartości maksymalnych. Mniejsza zatem miara syntetyczna oznacza bardziej efektywne wykonywanie usług administracyjnych w danym starostwie powiatowym.

Warto zwrócić uwagę, że zróżnicowanie miary syntetycznej jest o wiele mniejsze od różnic w miarach jednostkowych (16% wobec 45%). Świadczy to o efekcie niwelowania różnic pomiędzy różnymi sferami świadczenia usług publicznych. Z drugiej strony może to świadczyć o niedojrzałości zarządzania tymi usługami – dobre wyniki w jednej sferze niwelowane są bowiem przez złe w drugiej.



Rys. 4. Miara syntetyczna efektywności usług administracyjnych w wybranych powiatach

Źródło: opracowanie własne.

Z obserwacji praktycznych wynika, że sytuacja taka jest wynikiem gier pomiędzy szefami jednostek (starostami i sekretarzami powiatów) a kierownikami poszczególnych struktur organizacyjnych (wydziałami, działami itp.). Od wiedzy, determinacji, siły przekonywania, a nawet od pozycji politycznej poszczególnych uczestników tej gry zależą końcowe rezultaty. Trudno zatem oprzeć się wrażeniu, że efektywność usług administracyjnych (a mówiąc szerzej – usług publicznych) nie jest miarą nadrzędną warunkującą sposób ich organizacji.

4. Podsumowanie

Zróżnicowanie efektywności świadczenia usług publicznych przekracza znacznie założony na wstępie próg istotności. Różnice te nie są uzasadnione uwarunkowaniami technicznymi (zróżnicowane warunki lokalowe) czy organizacyjnymi (efekt skali). Ocena tak dużego zróżnicowania kosztów jednostkowych nie może być odezwana od refleksji nad zasadnością dotychczasowej alokacji środków publicznych. W świetle tych wyników dalsze badania efektywności usług publicznych wydają się być szczególnie zasadne.

Przytaczane tu badania ukazują konieczność stworzenia systemu informacyjnego, dającego zarządzającym usługami publicznymi podstawę do porównań pomiędzy jednostkami. Dopiero takie działanie może stworzyć namiastki benchmarkingu, wyzwalającego efekt rywalizacji i konkurencji. Omawiane tu wyniki powstały na bazie badań podstawowych, metoda ta jednak, ze względu na duży nakład pracy, nie nadaje się do wykonywania przekrojowych porównań (np. w skali kraju). Najbardziej predysponowanym do tego narzędziem jest system klasyfikacji i sprawozdawczości budżetowej. W obecnym swym kształcie jest on jednak całkowicie podporządkowany kontroli legalności wydatków, nie zaś ich zasadności. Tym bardziej trudno na jego podstawie sformułować miary efektywności. Wobec wyników badań ukazujących znaczne zróżnicowanie wykonywanych usług zasadny wydaje się postulat zmodyfikowania klasyfikacji budżetowej. Modyfikacja ta powinna pozwolić na formułowanie wskaźników jednostkowych kosztów świadczonych usług na poziomie każdej jednostki, co dopiero stworzy podstawę do benchmarkingu.

Literatura

- Bailey S.J., *Local Government Economics*, Macmillan Press Ltd., London 1999.
- Kachniarz M., *Analiza strukturalna administracji powiatów dolnośląskich*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokółowski, UE, Wrocław 2008.
- Kachniarz M., *Is measuring the efficiency of local authorities grounded*, [w:] *Service Management* vol. 4, Szczecin 2008.
- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t.1. *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, red. J. Głuchowski i in., UMCS, Lublin 2005.

Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2005.

Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

EFFICIENCY OF CHOSEN PUBLIC SERVICES ON THE EXAMPLE OF LOWER SILESIA PÓVOIATS

Summary

In the article, the author presents research concerning efficiency of public services in chosen Lower Silesian poviats. The research results indicate very important disparity of individual cost of services, at almost identical effects. The author indicates the necessity for creating a system that will enable broader analyzing of this problem.