

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

MISSION-ORIENTED SCORECARD W PUBLICZNYM SYSTEMIE OCHRONY ZDROWIA (PERSPEKTYWA PAŃSTWA JAKO METAORGANIZACJI I JEDNOSTKI ŚWIADCZĄCEJ USŁUGI MEDYCZNE)

1. Wstęp

W związku ze zmianami wymuszonymi przez otoczenie sektor publiczny w wielu krajach przechodzi etap fundamentalnych przeobrażeń. Specyfika podejmowanych reform różni się pomiędzy krajami, wszystkie inicjatywy mają jednak na celu poprawę rezultatów działania organizacji publicznych poprzez nacisk na jakość usług, decentralizację, wprowadzenie mechanizmów rynkowych, współpracę między różnymi obszarami oraz odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty [Page 2005, s. 713-727]. Współczesne demokratyczne państwo jako organizacja ma szczególną rolę do odegrania w procesie kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego, praktycznie bowiem od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwowej rosły. Zaistniała więc potrzeba poszukiwania metod zwiększających efektywność wydatkowanych środków publicznych. Podmiotem rozważań prezentowanych w niniejszym opracowaniu jest sektor publiczny, a konkretnie ochrony zdrowia. Omawiane będzie zastosowanie *Mission-Oriented Scorecard* w odniesieniu do systemu i konkretnej jednostki świadczącej usługi zdrowotne. Wybór obszaru ochrony zdrowia jest konsekwencją konstatacji, iż ze względu na społeczną rolę, zdrowie traktowane jest jako dobro ogólne (publiczne), które jest elementem zapewnienia ładu społecznego i gospodarczego, a rosnące wydatki państwa na zaspokojenie potrzeb społecznie uznanych za ważne w tym obszarze nakierowują uwagę badaczy i praktyków na poszukiwanie metod racjonalnego zarządzania ograniczonymi zasobami systemu.

2. Mission-Oriented Scorecard

Zmiany w zarządzaniu publicznym [Pollitt, Bouckaert 2000], a szczególnie zwiększanie orientacji na decentralizację wraz z regionalizacją, na produktywność, a także na partnerstwo i tworzenie sieci – uwidaczniają potrzebę przesunięcia uwagi badawczej od ekonomiczności do szerzej pojmowanej efektywności uwzględniającej potrzeby oraz oczekiwania różnorodnych interesariuszy [Ferlie, Hartley, Martin 2003, s. 1-14; Friedman, Miles 2006, s. 243-246; Kozina 2007, s. 193-197]. Zarówno praktycy, jak i teoretycy zgadzają się co do tego, że w celu właściwego pomiaru efektywności organizacji konieczne jest zrozumienie uwarunkowań jej złożonych zachowań [Chakravarthy 1986, s. 437-458; Dess, Robinson 1984, s. 265-273] i specyficznych jej wyróżników [Bratnicki, Frączkiewicz-Wronka 2006, s. 63-72]. Taki właśnie pogląd zaprezentowano w zrównoważonej karcie wyników, nazywanej także strategiczną kartą wyników (*Balanced Scorecard* – BSC). Organizacje mogą używać BSC do kształtowania architektury wyników, gdzie „zrównoważona” oznacza potrzebę postrzegania i kalibracji strategii z różnych perspektyw, a „karta wyników” odnosi się do konieczności stworzenia prostych i związanych miar dla podejmowanych decyzji. Początkowo stosowana jedynie jako system pomiaru efektywności, BSC jest obecnie instrumentem zarządzania używanym do przekładania misji i strategii na łatwe do przyswojenia grupy mierników wyników organizacji. BSC ułatwia także integrowanie planów operacyjnych i finansowych ze strategią, a dzięki powiązaniu różnych perspektyw menedżerowie mogą łatwiej dostrzec wzajemne oddziaływanie różnych obszarów [Kaplan, Norton 2006, s. 42-44]. W tradycyjnej karcie wyników pod uwagę brane są cztery obszary¹, dla każdego z tych obszarów wskaźniki służące do ich pomiaru muszą reprezentować czynniki determinujące wyniki w zależności od cech firmy i branży, w której działa. Dodatkowo ustala się związki przyczynowo-skutkowe między wskaźnikami, co dzięki zastosowaniu instrumentów controllingu pozwala na określenie, jak osiągnięcie jednego celu wpływa na realizację innych. Użycie relatywnie niewielkiej liczby mierników pozwala na uniknięcie przeładowania informacją [Freidag, Schmidt 2003, s. 46-52]. Zdaniem Kaplana i Nortona, stosowanie tradycyjnych wskaźników finansowych było właściwe dla organizacji działających w erze przemysłowej, dla których inwestycje w długoterminowe kompetencje czy budowanie związków z klientami nie były kluczowymi czynnikami sukcesu. Natomiast w gospodarce opartej na wiedzy najważniejszym zadaniem w obszarze zarządzania w nowym stuleciu powinno się stać, według Druckera, zwiększenie produktywności pracowników wiedzy [Drucker 1999]. Przed organizacjami stoją bowiem takie wyzwania, jak pomiar wyników z kontekście turbulentnego otoczenia charakteryzującego się m.in. nasileniem zmian strukturalnych, społecznych i politycznych oraz technologiczną transformacją globalnej ekonomii. To wszystko wymaga od menedżerów reorientacji dotychczasowego nastawienia umysłu i

¹ Obszar finansowy (jak powinni postrzegać nas udziałowcy?), klientów (jak powinni postrzegać nas klienci?), wewnętrznych procesów (jakie wewnętrzne procesy musimy udoskonalić?), oraz uczenia się i rozwoju (jak zachować zdolność do zmiany i rozwoju, aby realizować misję?).

implementacji strategii na wszystkich szczeblach zarządzania, co jest priorytetowe dla BSC.

Niewątpliwą siłą BSC jest jej elastyczność. Wspomniane wyżej cztery wymiary są jedynie propozycją, która nie musi być traktowana w sposób zobowiązujący dla decydentów. Twórcy BSC zaproponowali ostatnio modyfikację zrównoważonej karty wyników, która dostosowana jest do realiów organizacji publicznych, w tym także ochrony zdrowia. Pierwotnie, działając w sektorze rynkowym, Norton i Kaplan koncentrowali się na stworzeniu takiego narzędzia zarządzania, dzięki któremu można byłoby precyzyjnie formułować korporacyjną i biznesową strategię firmy i szczegółowo mierzyć osiągane wyniki finansowe. Determinantami sukcesu były: strategiczne cele, finansowe i niefinansowe kluczowe mierniki efektywności oraz wdrożenia rozumiane jako strategiczne projekty i inwestycje. Moment, w którym zaczęli dostrzegać organizacje publiczne jako również i te, które mogą doskonalić procesy zarządzania, wprowadzając BSC do swoich działań, pozwolił im na szersze spojrzenie na problem pomiaru efektywności i wskazanie na inne niż dotychczasowe miary skutecznego działania.

Porównując logikę modelu BSC dla organizacji sektora rynkowego i publicznego przygotowanego przez Kaplana [Kaplan 2006, s. 10], zauważamy wyróżnienie specyfiki organizacji publicznych polegające na podkreśleniu, że:

- a) wskaźniki finansowe nie są wystarczającą miarą oceny efektywności oraz sukcesu przedsiębiorstwa,
- b) dla rozwoju organizacji coraz ważniejsze są zasoby niematerialne, stąd szczególne znaczenie stałego doskonalenia kapitału ludzkiego i budowania kapitału społecznego,
- c) istnieje konieczność powiązania długoterminowych strategicznych celów organizacji i codziennych działań, czyli organizacja powinna dążyć do eliminowania luki pomiędzy tworzoną wizją a rzeczywistością.

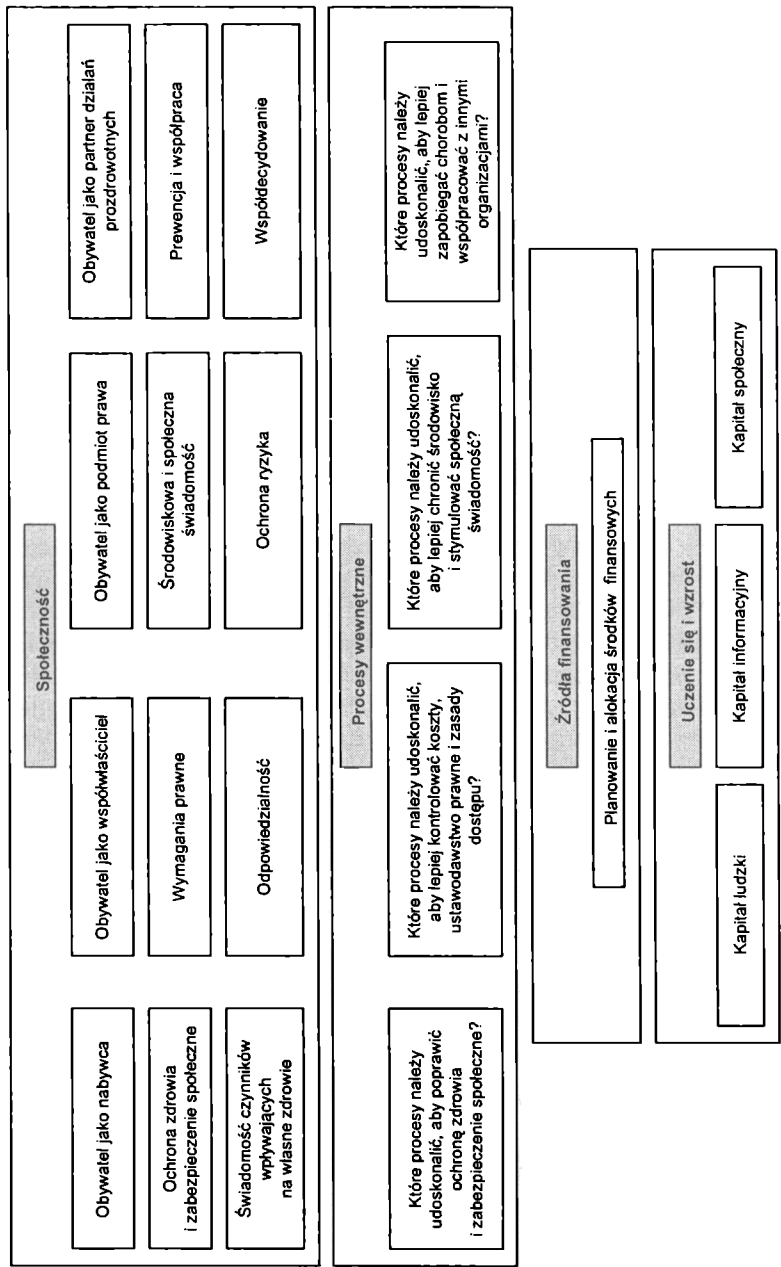
Klasyczna BSC ujmuje cztery perspektywy: finansową, klienta, procesów wewnętrznych oraz uczenia się i rozwoju. Jej adaptacja na potrzeby organizacji publicznych – *Mission Oriented Scorecard* – ma strukturę zbliżoną do oryginału i tak samo jak BSC wykorzystuje mapę strategiczną do opisania logiki strategii organizacji oraz formułuje cele strategiczne i operacyjne, proponuje wskaźniki (adekwatne do obszaru działalności organizacji publicznej) umożliwiające pomiar stopnia ich realizacji i wskazuje na działania, które powinny być podjęte, aby te cele można było osiągnąć (rys. 1). Chociaż logika jest taka sama, MOS podkreśla jako szczególnie ważne dla organizacji publicznej trzy główne aspekty:

- 1) odrzucenie perspektywy klientów i przyjęcie w jej miejsce perspektywy społeczności (czyli *de facto* użytkowników i beneficjentów danego rozwiązania realizowanego w sferze społecznej przy wykorzystaniu środków publicznych, gdzie w zależności od poziomu analizy jest to: społeczeństwo danego państwa, społeczność lokalna zamieszkująca województwo, powiat, gminę, oraz odbiorców usług realizowanych przez daną instytucję publiczną, np. pacjentów POZ);
- 2) inną niż w klasycznej BSC hierarchię ważności poszczególnych perspektyw;

- 3) wielowymiarowe podejście do perspektywy społeczności ze szczególnym uwzględnieniem ukazania różnic w intensywności i zawartości relacji interesariusz (obywatel, ang. *stakeholder roles*) a organizacja publiczna.

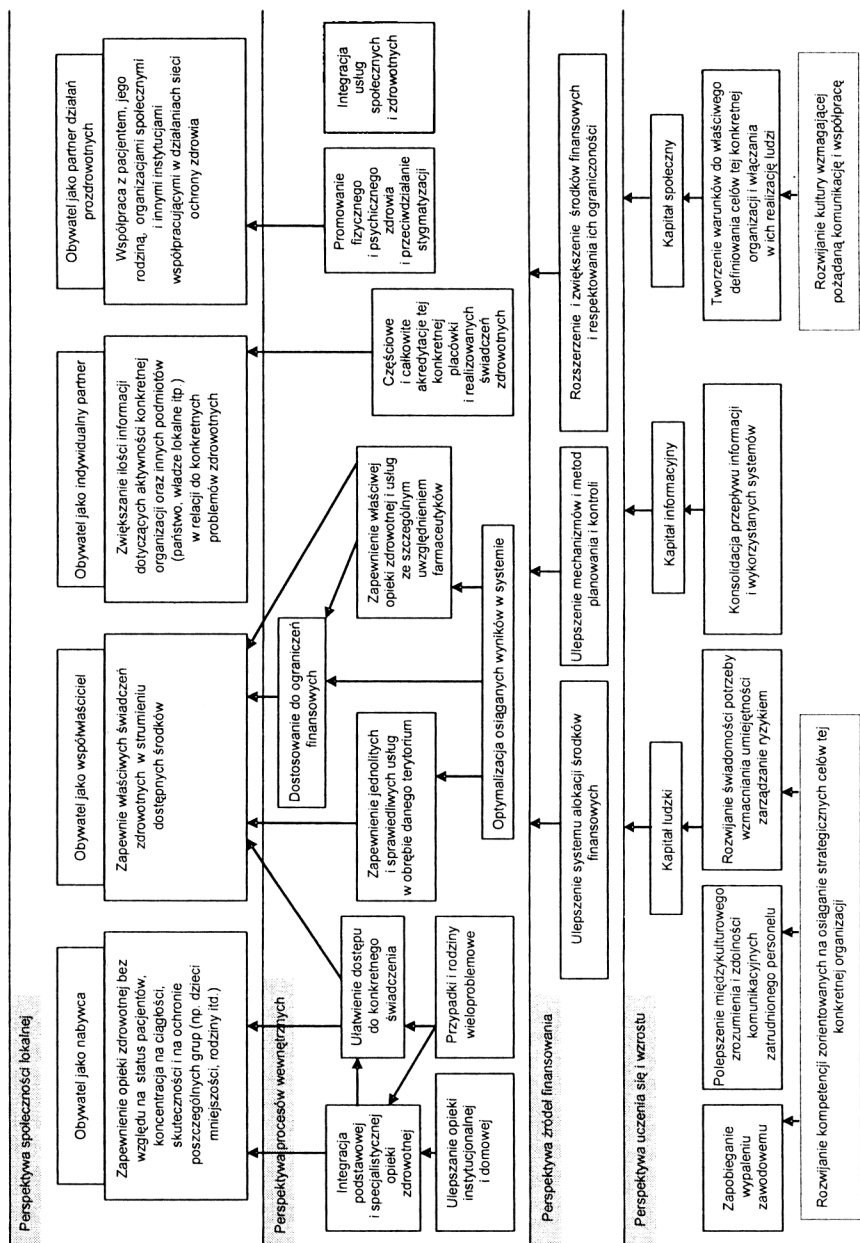
W odniesieniu do pierwszego z wymienionych aspektów należy podkreślić, że w wyniku inspiracji ideami NPM, wiele organizacji sektora publicznego rozpoczęło zmianę dotychczasowego biurokratycznego modelu na prorynkowy. Zmiana zaowocowała koncentrowaniem się na podkreślaniu znaczenia obywateli jako kluczowych nabywców usług, determinujących funkcjonowanie dostawcy usług społecznych, czyli organizacji publicznych. Zadowolenie nabywców przekłada się na wyniki wyborów dokonywanych w sferze politycznej, co pozwala na ciągłość sprawowania mandatu władzy i daje asumpt do zmiany postrzegania roli obywatela z pasywnego, korzystającego tylko z usług na aktywnego, kształtującego ich zakres, zasięg, dostępność i jakość [Epstein, Coates, Wray 2006].

Drugi podniesiony walor koncentruje się na sposobie implementacji MOS, każda bowiem organizacja robi to w konkretny dla siebie sposób. Staje się on kluczowym tematem do rozważań, inspirując łańcuch relacji przyczynowo-skutkowych wykorzystywanych przez organizacje do tworzenia ich strategii. To, w jaki sposób organizacja hierarchizuje perspektywy, jest ważne dla zidentyfikowania pożądaných wyników działalności i wskaźników ich pomiaru. Ze względu na szczególne znaczenie dla organizacji publicznej misji i mandatu, hierarchia perspektyw kształtuje się następująco: społeczność, procesy wewnętrzne, źródła finansowania oraz uczenie się i rozwój. Dla organizacji publicznych misja i mandat są najważniejszymi wyznacznikami ich istnienia, wskazują kierunek i sposób ich działania [Zalewski 2005, s. 39-42], a osiągnięte wyniki, inspirowane przez mandat i misję, powinny odzwierciedlać to, co organizacja rozumie jako kreowanie wartości dla społeczeństwa, któremu służy (np. zasady sprawiedliwości społecznej). W MOS perspektywa społeczności jest tożsama z perspektywą osiągniętych wyników. Wartości dla społeczności są kreowane przez kluczowe procesy wewnętrzne zachodzące w organizacji, one też opisują sposób, w jaki strategia organizacji będzie realizowana, aby można było osiągnąć pożądane rezultaty. Trzecia w hierarchii MOS – perspektywa finansowa oznacza określone źródła finansowania działalności organizacji w ramach środków publicznych, które są zużywane do podejmowanych aktywności i procesów, tak aby stworzyć wartość dla obywateli. Mają one być używane nie w sposób typowy dla sektora prywatnego, czyli po to, aby osiągnąć zysk, lecz po to, aby przyczynić się do zaspokojenia potrzeb społecznie uznanych za ważne dla rozwoju państwa. W ostatniej perspektywie – uczenia się i rozwoju głównym celem dla organizacji publicznej jest poszukiwanie, wdrażanie i podtrzymywanie zachowań prorozwojowych, aby w ich następstwie doskonaląc podejmowane działania i procesy krytyczne. Z punktu widzenia zarządzania oznacza to m.in. konieczność identyfikacji kompetencji, umiejętności, źródeł informacji i innych niematerialnych zasobów, których stałe utrzymywanie na wysokim poziomie oraz uaktualnianie gwarantuje dobre funkcjonowanie organizacji i osiągnięcie celów strategicznych.



Rys. 1. MOS dla państwa jako megaorganizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bocci, Luppi, Neri 2006].



Rys. 2. MOS dla POZ

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bocci, Luppi, Neri 2006].

Ostatni z podniesionych aspektów, czyli wielowymiarowe podejście do perspektywy społeczności, podkreśla złożoność relacji między obywatelami a organizacjami i ich kluczowe znaczenie w procesie budowania pomiaru efektywności dla organizacji publicznej. W MOS perspektywa społeczna jest scharakteryzowana w czterech wymiarach [Bocci, Luppi, Neri 2006, s. 59-66]. Każdy wymiar bierze pod uwagę różne role odgrywane przez obywateli w ich relacjach z organizacjami publicznymi: obywatel jako nabywca, współwłaściciel, podmiot prawa oraz partner podmiotów publicznych. Powstaje pytanie: dlaczego dla perspektywy społecznej tak ważne jest rozróżnienie ról odgrywanych przez obywateli? Prawdopodobnie dlatego, aby można było zapewnić jasność i przejrzystość celu, który ma być osiągnięty w ramach konkretnie podejmowanych działań. Oczywiście można brać pod uwagę większą liczbę ról i szczegółowe ich opisy, ale wtedy zaciera się obraz organizacji (rys. 2).

3. Podsumowanie

Problem pomiaru efektywności organizacji publicznej wyłania się obecnie jako jeden z ważniejszych w obszarze zarządzania publicznego. W literaturze przedmiotu znajdujemy wiele znamiennych pozycji rozpatrujących go z perspektywy teoretycznej (np. [Carter, Klein, Day 1992; Smith 1995, s. 277-310; Behn 2003, s. 586-606; Pollitt, Bouckaert 2004]), widoczny jest zaś brak opracowań analizujących skutek jego wykorzystania na różnych poziomach funkcjonowania organizacji publicznych, np. państwa, społeczności lokalnej czy konkretnej jednostki. Niniejsza publikacja otwiera serię opracowań dotyczących implementacji MOS jako narzędzia zarządzania w jednostce świadczącej usługi zdrowotne. Teoretycy i praktycy zarządzania podkreślają znaczenie harmonijnego rozwoju i zachowania równowagi między celami każdej z perspektyw, homeostaza bowiem jest warunkiem koniecznym dla osiągnięcia stabilnego rozwoju organizacji. Z punktu widzenia zarządzającego w sektorze ochrony zdrowia MOS może być wykorzystane jako narzędzie, którego zastosowanie istotnie poprawi sprawność zarządzania jednostką ochrony zdrowia, a w konsekwencji również całego systemu, zapewnia bowiem kompleksowy pomiar efektywności, ułatwia formułowanie strategii, usprawnia komunikację, promuje proaktywną orientację i sprzyja kontroli wydatkowania środków publicznych.

Literatura

- Behn R.D., *Why Measure Performance. Different Purpose Require Different Measures*, „Public Administration Review” 2003, nr 63.
- Bocci F., Luppi E., Neri G., *Mission-Oriented Scorecard: A Framework for Public Sector and Not-for-Profit Organizations. The Case of Local Health Authority of Modena*, [w:] *Performance Measurement and Management 2006, Public and Private. Papers from the Fifth International Conference on Performance Measurement and Management PMA 2006 Cranfield School of Management 2006*.
- Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *W poszukiwaniu tożsamości zarządzania publicznego*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*, red. J. Skalik, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1141, AE, Wrocław 2006.

- Carter N, Klein R, Day P., *How Organization Measure Success – The Use of Performance Indicators in Government*. Routledge, London 1992.
- Chakravarthy, B. S., *Measuring Strategic Performance*, „Strategic Management Journal” 1986, nr 7.
- Dess G.G., Robinson R.B. Jr., *Measuring Organizational Performance in the Absence of Objective Measures: the Case of the Privately-Held Firm and Conglomerate Business Unit*, „Strategic Management Journal” 1984, nr 5.
- Drucker P.F., *Management Challenges for the 21st Century*, HarperCollins Publishers, New York 1999.
- Epstein P.D., Coates P.M., Wray L.D., *Results that Master. Improving Communities by Engaging Citizens, Measuring Performance and Getting Things Done*, Jossey-Bass, San Francisco, CA. 2006.
- Ferlie E., Hartley J., Martin S., *Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management” 2003, nr 14.
- Freidag H.R., Schmidt W., *Moja strategiczna karta wyników. Najnowsza koncepcja zarządzania strategicznego*, C.H.Beck, Warszawa 2003.
- Friedman A.L., Miles S., *Stakeholders. Theory and Practice*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Kaplan R.S., *Balanced Scorecard Collaborative*, [za:] R.S. Kaplan, *Balanced Scorecard w sektorze publicznym*. Materiały seminarium przeprowadzonego w Warszawie 02.02.2006.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Kozina A., *Analiza interesariuszy w planowaniu negocjacji*, [w:] *Planowanie strategiczne w warunkach niepewności*, red. R. Krupski, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2007.
- Page, S., *What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services*, „Public Administration Review” 2005, nr 65(6).
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press. Oxford 2000.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press. Oxford 2004.
- Smith P., *On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector*, „International Journal of Public Administration” 1995, nr 18.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

MISSION-ORIENTED SCORECARD AS A TOOL OF THE PERFORMANCE MEASUREMENT IN PUBLIC ORGANIZATION (EXAMPLE OF HEALTH CARE SYSTEM)

Summary

The main assumption to my deliberations is a statement that organizations operating in a public sector and applying performance measurement are more capable of creating higher social values by exploiting political, physical, or institutional resources than organizations which do not implement such activities. In this article, the role of effectiveness concept in contemporary management in health care system was analyzed and specific discriminates of public management were pointed out. Additionally, Mission-Oriented Scorecard was briefly characterized as a concept having considerable value for both functioning and development for organization operating in the public health care sector.