

PRACE NAUKOWE

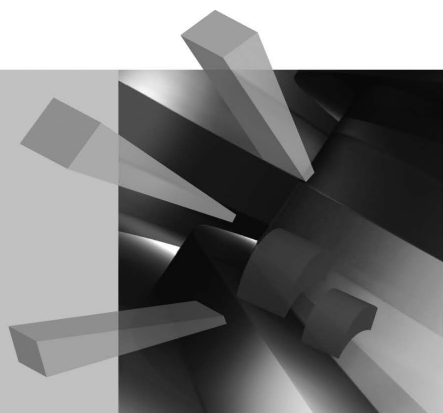
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

264

Orientacja na wyniki – modele, metody i dobre praktyki



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Borys

Piotr Rogala



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Witold Biały, Marek Bugdol, Joanna Ejdys, Piotr Grudowski,
Jan Jasiczak, Piotr Jedynek, Krystyna Lisiecka, Alina Matuszak-Flejszman,
Franciszek Mroczo, Bazyl Poskrobko, Piotr Przybyłowski, Tadeusz Sikora,
Elżbieta Skrzypek, Katarzyna Szczepańska, Stanisław Tkaczyk,
Maciej Urbaniak, Tadeusz Wawak, Małgorzata Wiśniewska,
Leszek Woźniak, Zofia Zymonik.

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Marcin Orszulak

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-298-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Anna Balcerek-Wieszala, Liliana Hawrysz, Zaangażowanie organizacyjne – istota, pomiar i wdrożenie	11
Bartosz Bartniczak, Sposoby badania satysfakcji użytkowników Banku Danych Lokalnych	24
Tadeusz Borys, Kluczowe wymiary orientacji na wyniki	33
Renata Brajer-Marczak, Wyniki procesów z perspektywy dojrzałości procesowej organizacji zorientowanych na jakość	44
Eugenia Czernyszewicz, Samoocena jako element oceny skuteczności systemu zarządzania jakością i doskonalenia organizacji ukierunkowanej na wyniki	57
Ewa Czyż-Gwiazda, Systemy pomiaru wyników w organizacjach	71
Anna Dobrowolska, Wpływ projektowania systemu pomiaru procesów na osiąganie celów organizacji w koncepcji TQM	82
Joanna Ejdys, Foresight znormalizowanych systemów zarządzania	93
Grzegorz Grela, Mariusz Hofman, Agnieszka Piasecka, Podejście procesowe w organizacjach zorientowanych projakościowo	109
Marzena Hajduk-Stelmachowicz, Aspekty środowiskowe a orientacja na wyniki w przedsiębiorstwach wdrażających ekoinnowacje	118
Marzena Hajduk-Stelmachowicz, Wsparcie dla przedsiębiorstw podczas wdrażania systemu zarządzania środowiskowego	130
Piotr Jedynak, Orientacja na wyniki w optyce badaczy znormalizowanych systemów zarządzania	142
Marian Kachniarz, Koncepcja systemu oceny efektywności samorządu lokalnego	150
Ewa Kastrau, Rola identyfikacji aspektów środowiskowych i ich oceny w procesie eliminacji negatywnego wpływu działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych na środowisko naturalne	163
Maja Kiba-Janiak, Wykorzystanie metody SERVQUAL do analizy jakości usług w obszarze transportu zbiorowego	175
Romuald Kolman, Analiza efektów systemu	189
Dariusz Kosiorek, Katarzyna Szczepańska, Aspekty badania satysfakcji pracowników	199
Adam Kosiuk, Pomiar efektów gospodarowania. Zrównoważona Karta Wyników	209
Krzysztof Kud, Doskonalenie kształtowania przestrzeni	220

Marta Kusterka-Jefmańska , Pomiar jakości życia na poziomie lokalnym – wybrane doświadczenia europejskie i doświadczenia polskich samorządów	230
Andrzej Kwintowski , Wybrane narzędzia pomocne przy postępowaniu z wyrobem niezgodnym	240
Krystyna Lisiecka , Modele pomiaru wyników w organizacjach.....	252
Jerzy Łańcucki , Jakość a satysfakcja klienta w usługach.....	271
Jacek Luczak, Marcelina Górzna , Ocena skuteczności metodyki zarządzania projektami PRINCE2 w administracji publicznej.....	282
Alina Matuszak-Flejszman , Determinanty skuteczności znormalizowanych systemów zarządzania	300
Mieczysław Morawski , Procesy dzielenia się wiedzą z udziałem pracowników kluczowych w wybranych przedsiębiorstwach turystycznych	316
Franciszek Mroczko , Skuteczne <i>public relations</i> w zarządzaniu kryzysowym	329
Krzysztof Nowosielski , Koszty jakości controllingu.....	344
Stanisław Nowosielski , Dojrzałość procesowa a wyniki ekonomiczne organizacji.....	354
Piotr Rogala , Zasada orientacji na wyniki a system zarządzania jakością	370
Magdalena Rojek-Nowosielska , Zasady społecznej odpowiedzialności Przedsiębiorstw wobec pracowników w kontekście zasad Modelu Doskonałości EFQM	381
Agata Rudnicka , Mierzenie wpływu społecznego przedsiębiorstw	394
Elżbieta Skrzypek , Wyznaczniki dojrzałości jakościowej organizacji w świetle wyników badań.....	401
Elżbieta Aleksandra Studzińska , Metody pomiaru efektywności banków ..	413
Katarzyna Szczepańska , Podstawy satysfakcji klienta w zarządzaniu jakością i jej implikacje	432
Tadeusz Wawak , Zarys modelu doskonalenia zarządzania w szkołach wyższych	451
Radosław Wolniak , Kryterium przywództwa w procesie oceny poziomu dojrzałości systemu zarządzania jakością	475
Leszek Woźniak, Sylwia Dziedzic , Ekoinnowacyjność i ekoinnowacje jako kryterium drogi ku ekologicznej i społecznej doskonałości.	488
Krzysztof Zymonik , Gwarancja producencka w kontekście odpowiedzialności za produkt.....	496

Summaries

Anna Balcerek-Wieszala, Liliana Hawrysz , Organizational engagement – essence, measurement and implementation.....	23
---	----

Bartosz Bartniczak , Methods of research of Local Data Bank users' satisfaction	32
Tadeusz Borys , Key dimensions of orientation to results	43
Renata Brajer-Marczak , The results of processes from the perspective of the process maturity of quality oriented organizations	56
Eugenia Czernyszewicz , Self-assessment as an element of assessing the effectiveness of the quality management system and improving results oriented organization	70
Ewa Czyż-Gwiazda , Performance measurement systems in organisations ...	81
Anna Dobrowolska , Influence of the design of the measurement system of processes on achieving goals in the TQM organizations	92
Joanna Ejdys , Application of foresight studies in the field of quality, environmental and safety management systems	108
Grzegorz Grela, Mariusz Hofman, Agnieszka Piasecka , Process approach in process oriented organizations	117
Marzena Hajduk-Stelmachowicz , Environmental aspects and orientation to results in enterprises implementing eco-innovations	129
Marzena Hajduk-Stelmachowicz , Support for enterprises during the process of implementation of the Environmental Management System	141
Piotr Jedynak , Orientation to results from the perspective of standardised management systems researchers	149
Marian Kachniarz , Concept of a local government efficiency assessment system	162
Ewa Kastrau , Role of identification of environmental aspects and their assessment within the process of elimination of the negative impact that collecting of municipal waste has on natural environment	174
Maja Kiba-Janiak , Application of the SERVQUAL method for an analysis of service quality in the field of collective transport	188
Romuald Kolman , System effects analysis	198
Dariusz Kosiorek, Katarzyna Szczepańska , Aspects of research on employees' job satisfaction	207
Adam Kosiuk , Tools for measuring the effectiveness of economy. Balanced scorecard	219
Krzysztof Kud , Principles of excellence in the space management in municipalities	229
Marta Kusterka-Jefmańska , Life quality measurement at the local level – selected european experience and the experience of polish local government	239
Andrzej Kwintowski , Selected tools helpful in proceeding with a non-conforming product	251
Krystyna Lisecka , Measurement result models in organizations	270
Jerzy Łańcucki , Quality and customer satisfaction in services	281

Jacek Łuczak, Marcelina Górzna , Evaluation of the effectiveness of the project management methodology PRINCE2 in the public administration	299
Alina Matuszak-Flejszman , Determinants of the effectiveness of standardised management systems.....	315
Mieczysław Morawski , Processes of sharing knowledge with key members in selected tourist enterprises	327
Franciszek Mroczko , Effective public relations in crisis management	343
Krzysztof Nowosielski , Quality costs of controlling	353
Stanisław Nowosielski , Process maturity and organisation business results..	369
Piotr Rogala , Results orientation versus the quality management system ISO 9001	380
Magdalena Rojek-Nowosielska , Corporate Social Responsibility principles toward employees in the context of EFQM Excellence Model's principles.....	393
Agata Rudnicka , Corporate social impact measurement	400
Elżbieta Skrzypek , Quality maturity in the light of research findings	412
Elżbieta Aleksandra Studzińska , Methods for measuring the effectiveness of banks.....	431
Katarzyna Szczepańska , Fundamentals of customer satisfaction in quality management and its implications	450
Tadeusz Wawak , Outline of the management improvement model in higher education institutions.....	474
Radosław Wolniak , Criterion for leadership in the process of evaluation of the maturity of a quality management system.....	487
Leszek Woźniak, Sylwia Dzedzic , Ecological innovative character and ecological innovations as a means of ecological and social excellence	495
Krzysztof Zymonik , Producer's guarantee in the context of product liability	510

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: marian.kachniarz@ue.wroc.pl

KONCEPCJA SYSTEMU OCENY EFEKTYWNOŚCI SAMORZĄDU LOKALNEGO

Streszczenie: W obecnym systemie budżetowym państwa efektywność nie stanowi istotnego kryterium oceny wydatkowania środków publicznych. Zwolnienie instytucji publicznych z konieczności przedstawienia mierzalnych wyników powoduje problem w wyegzekwowaniu ekonomicznej racjonalności ich działań. Jak dotychczas jednak nie zdołano wygenerować adekwatnej metodyki badań pozwalającej na porównanie efektywności, zarówno w układzie poszczególnych usług, jak i na poziomie całych jednostek samorządu. Artykuł przedstawia koncepcję stworzenia takiego systemu, który mógłby być wdrożony przy niewielkich jedynie modyfikacjach obowiązującego prawa.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, efektywność, sprawozdawczość budżetowa.

1. Wstęp

W obowiązującym w Polsce systemie prawa oraz mechanizmach jego tworzenia i stosowania istnieje wiele przykładów regulacji nieuwzględniających wymogu racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, a nawet z nim sprzecznych. Specjaliści podkreślają, że regulacje prawne z pozoru nastawione na racjonalizację wydatków publicznych często wywołują skutki wręcz przeciwne [Ruśkowski 2005, s. 107–124].

Zgodzić się należy z poglądem, że sprawność i efektywność nie jest głównym paradygmatem sektora publicznego – jego nadrzędnym celem jest bowiem sprawiedliwa dystrybucja dóbr publicznych. Uznając sprawiedliwość za główny parametr sektora publicznego, nie sposób jednak zgodzić się z przekonaniem, że ma on eliminować badania nad jego efektywnością. Tym bardziej że to właśnie ta cecha sektora publicznego najczęściej poddawana jest krytyce. Wynikałoby z tego, że dystrybucja niemalże połowy PKB dokonywana jest z pominięciem podstawowych kryteriów optymalizacji decyzji gospodarczych i funkcjonowania organizacji, którymi zajmuje się ekonomia – efektywności i sprawności.

Na fundamentalne pytanie, czy w ogóle zajmować się efektywnością w tym sektorze, powinna paść odpowiedź twierdząca. Uwarunkowana ona jest rozmiara-

mi tego sektora w zakresie wykorzystywania środków publicznych. To szczególnie właśnie te środki powinny być poddane analizie efektywności ich wydatkowania. Z drugiej strony analizy takie tworzą podstawy doskonalenia w funkcjonowaniu całego sektora publicznego i poszczególnych organizacji do niego należących. Dotyczy to zasadniczo także administracji publicznej w tym samorządów terytorialnych.

Na konieczność stworzenia takiego systemu wskazują zgodnie nie tylko naukowcy, ale i pragmatycy. W tej pierwszej grupie charakterystyczne jest stanowisko S. Owsiaka, który uważa, że dotychczas trudności związane z określaniem efektywności były po prostu wyolbrzymiane. Wdrożenie takiego monitoringu jest podstawowym elementem doskonalenia metod wydatkowania środków publicznych [Owsiak 2002, s. 53]. W tym samym tonie wypowiada się M. Dylewski, zauważając, że dopóki nie wdroży się systemowych mierników efektywności, dopóty kryterium oszczędności i efektywności dokonywania wydatków publicznych będzie postulatem, który w praktyce funkcjonowania samorządów pozostanie tylko martwym zapisem [Dylewski 2005, s. 169]. Przedstawiciel praktyków, M. Boni, konstatuje, że w Polsce brakuje na razie jakichkolwiek prób mierzenia efektywności administracji. To powoduje, że instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększenia efektywności [Boni 2009, s. 322]. Także K. Kluza uważa, że wprowadzenie mierników efektywności jest podstawowym elementem racjonalizacji systemu świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym [Kluza 2011].

2. Efektywność w samorządzie terytorialnym

Postulat badań efektywności usług publicznych pojawił się wraz z nurtem *New Public Management*. Pierwotnie podejście to bazowało na prostej transpozycji metod badawczych z sektora prywatnego, opartych na wskaźnikach finansowych. W miarę jak ewoluowała formuła NPM, zmieniały się też metody badawcze – od wskaźników ilościowych w stronę miar uwzględniających także jakość efektów. Zaczęto również dostrzegać niedostosowanie systemów danych do celów i zakresów nowych badań. Najgłębsze działania podjęły grupy krajów anglosaskich, z Nową Zelandią i Australią na czele. Głównym celem tych reform było zwiększenie efektywności administracji i usług publicznych oraz zmniejszenie strumienia wydatków publicznych.

Reformy te wymagały stworzenia instrumentarium, które pozwoliłoby na monitorowanie zmian. Dostrzegano coraz bardziej wagę wiedzy, która w odróżnieniu od „czystych” danych (fakty, statystyki) potrafi zinterpretować wzajemne relacje i zależności pomiędzy poszczególnymi informacjami. Ponieważ systemy generowania danych często podporządkowane były biurokratycznemu nadzorowi i kontroli, wymagało to tworzenia odrębnych metod ich zbierania. Koszty tworzenia takiego systemu danych są z reguły bardzo wysokie, co jest główną przyczyną znacznej luki

w badaniach empirycznych dotyczących ekonomicznych aspektów wdrażania nowoczesnych rozwiązań do sektora publicznego. Takie nowe, kompleksowe systemy wdrożono jedynie w Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii i Australii. Brytyjski system *Best Value*, który ma za pomocą 179 wskaźników monitorować efektywność funkcjonowania poszczególnych samorządów, tylko w dwóch pierwszych latach funkcjonowania pochłonął ok. 40 mln funtów [Modzelewski 2009, s. 28]. Dane, publikacje i analizy będące efektem wdrożenia tego systemu są publicznie dostępne na portalu brytyjskich samorządów lokalnych (www.communities.gov.pl). Brak takich systemów w pozostałych krajach powoduje, że badania nie mają już tak kompleksowego charakteru, a wiele z nich opiera się bądź to na ograniczonej liczbie danych, bądź też na ograniczonej liczbie przypadków. Stąd też i wnioski z takich badań nie mają charakteru uniwersalnego.

W Polsce, z punktu widzenia systemu budżetowego państwa, efektywność nie stanowi istotnego kryterium oceny wydatkowania środków publicznych. Może się to wydawać zaskakujące, ale realizacja zadań w samorządach poddana jest jedynie ocenie celowości i zgodności z prawem. Dominującą zatem kulturą wydatkowania środków jest skuteczność (*effectivity*), a nie efektywność (*efficiency*). Liczy się przede wszystkim realizacja zadania – zasadność takich, a nie innych wydatków ma tu mniejsze znaczenie

Dotychczas poprawę skuteczności i efektywności działania wiązano ze zwiększeniem działań kontrolnych nad organizacjami publicznymi. Struktura zatem generowania danych była dotychczas dostosowywana do instytucjonalnego aparatu nadzorczego. W tym zakresie bardziej liczyła się jedynie celowość wydatkowania środków, a nie ich uzasadniona wielkość.

W ostatnich latach powstało jednak wiele prac, w których mocniej akcentuje się potrzebę poddania wydatkowania środków publicznych wymogom efektywności. Choć w większości nie wykraczają one poza postulatywny charakter, to są jednak zwiastunami nowego podejścia do badań nad usługami publicznymi. S. Owsiak postuluje, by efektywność wykorzystania środków publicznych stała się podstawowym kryterium, wobec którego pozostałe szczegółowe kryteria miałyby charakter wtórny [Owsiak 2002, s. 53]. Jest to wyraźne wskazanie, że dotychczasowe kryterium – opartej na legalizmie celowości – nie eliminuje marnotrawstwa. Według A. Szewczuka należy pokonać wszelkie bariery utrudniające racjonalizację wydatków publicznych, w tym utrwalone w sektorze publicznym przekonanie, że „...pokonanie rzeczywistości w tym obszarze jest utopią” [Szewczuk 2007, s. 314]. W refleksji nad ewolucją badań naukowych nad samorządem terytorialnym ten sam autor dostrzega potrzebę orientacji na poszukiwanie nowych i doskonalenie istniejących mierników pozwalających w pełnym zakresie stosować procedury wartościowania działalności samorządu terytorialnego [Szewczuk 2010, s. 204–210]. A. Pomorska konkluduje, że poddanie procesów wydatkowania środków publicznych wymogom efektywności ekonomicznej wymagać będzie wprowadzenia wielu istotnych zmian w metodyce planowania finansowego, kwantyfikacji celów wydatków i mierzenia

faktycznie uzyskanych efektów ponoszonych nakładów, w tym opracowania i wdrożenia systemu mierników jakościowych i ilościowych wykonania zadań [Pomorska 2007, s. 330].

Druga grupa opracowań zajmuje się przede wszystkim krytyką obowiązujących rozwiązań formalnych i dysfunkcji organizacyjnych utrudniających osiągnięcie wyższych efektywności wydatków. W. Misiąg [2005, s. 153], K. Piotrowska-Marczak [2010] oraz M. Dylewski [2008] zwracają uwagę na podstawowy element – że zagadnienie efektywności usług publicznych nie znajduje należytego umocowania w polskim systemie prawa finansowego. Zasadniczą rekomendacją jest tu art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że: „...wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób *celowy i oszczędny*, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych *efektów* z danych *nakładów*”. Wydawałoby się, że tak sformułowany zapis daje wystarczające podstawy do kontroli efektywności wydatków. Jednak w warstwie instrumentów nadzorczych, jakimi dysponuje RIO, znajdują się jedynie te pozwalające badać wykorzystanie środków publicznych w sposób *legalny i zgodny z przeznaczeniem*. Oznacza to konieczność zachowania odpowiedniej procedury planowania budżetowego i zgodnej z nim realizacji wydatków. Ocena *zasadności* wydatków pozostawiona jest organom stanowiącym (radom gmin, powiatów, sejmikom wojewódzkim). Uwzględniając fakt, że organy te jednocześnie uchwalają budżet, kontrola ta sprowadza się do oceny zgodności wykonania z wcześniej uchwalonym lokalnym prawem budżetowym.

Tymczasem, jak ujmuje to Misiąg, nie chodzi tylko o to, czy wydatek jest celowy (służy wykonaniu zadania), ale i o to, czy zasadne jest wydatkowanie właśnie takiej kwoty. Rozróżnić zatem musimy celowość poniesienia danego wydatku (traktowanego abstrakcyjnie, jako wydatkowanie *pewnej kwoty w pewien sposób*) i jego efektywność, którą badamy, sprawdzając, czy zachowana jest akceptowana relacja między rozmiarami wydatku a zwiększeniem stopnia realizacji celu (stopnia realizacji zadania publicznego), jakie dzięki dokonaniu wydatku osiągniemy [Misiąg 2005, s. 153].

Ten sam autor stwierdza, że brak w polskich procedurach mechanizmów wiążących wydatki publiczne z ich efektami jest jedną z głównych słabości polskich finansów publicznych i bodaj czy nie najważniejszym powodem obecnych trudności ze zrównoważeniem finansów publicznych. Bez rozwiązania tej kwestii nie będzie możliwa racjonalna reforma finansów publicznych.

Reasumując, praktyka samorządu terytorialnego nie sprzyja analizom pozwalającym określać efektywność jego funkcjonowania. Wszelkie próby korzystania z ogólnych informacji, generowanych w systemach statystycznych oraz sprawozdawczości finansowej, obarczone są błędami wynikającymi z niedoskonałości tych danych. Porównywanie w badaniach działów klasyfikacji budżetowej jest podejściem archaicznym, choć kuszącym ze względu na dostępność danych. Podporządkowanie wydatkowania środków paradygmatowi legalności nie tworzy dobrego uwarunkowania do badań nad efektywnością, stąd zapewne liczba takich badań jest w Polsce niewielka.

3. Koncepcja nowego podejścia do oceny efektywności usług publicznych w samorządzie lokalnym

Rozwój poglądów na sposób zorganizowania administracji publicznej polegał na przesunięciu akcentów z administrowania (typowego w weberowskim modelu biurokracyzmu) na zarządzanie, ze struktur hierarchicznych na struktury interaktywne i zdywersyfikowane oraz sieciowe. Z dominacji władzy na zrównoważenie wpływów wszystkich trzech sektorów.

Najnowszym trendem w modernizowaniu administracji jest nurt *Public governance*, czyli partycypacyjne zarządzanie publiczne [Hausner 2008, s. 24]. Według definicji J. Kooimana *Governance* może być ujmowane jako wzorzec postępowania lub jako struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników [Kooiman 1993, s. 258].

Przegląd tych koncepcji pokazuje zmianę paradygmatu funkcjonowania administracji – od instrumentu władzy politycznej do administracji jako narzędzia samoorganizacji lokalnego społeczeństwa. W ślad za tymi procesami następują zmiany nie tylko sposobu sprawowania władzy organizacyjnej, ale także relacji pomiędzy lokalną administracją a społeczeństwem, wynikające z innego pojmowania jej roli. Zmiana w postrzeganiu lokalnego społeczeństwa – nie jako zbioru klientów, lecz jako podmiotu nadrzędnego – wymaga odpowiednich instrumentów kreujących tę trwałą interakcję. Lokalna społeczność, pozbawiona instrumentów oceny efektywności, nie może w pełni wykonywać zadania suwerena. Przedstawiciele administracji zaś w takiej sytuacji nigdy nie zdołają złożyć przekonujących sprawozdań. Nawiązanie więc stałych relacji w duchu *Public governance* wymaga stworzenia zrozumiałego dla obu stron systemu oceny funkcjonowania.

Jak dotąd, dobrze rozwinięte są jedynie metody wynikające z wykonywania prawno-finansowych czynności nadzorczych i finansowych nad samorządami realizowanych przez administrację państwową. Można nawet pokusić się o konkluzję, że takiej właśnie kontroli podporządkowany został samorządowy system prawny i finansowy, który w niewielkim stopniu jest przydatny do dokonywania ocen przez lokalne społeczeństwo. W efekcie wydatki samorządowe podlegają rygorystycznym regułom zgodności z prawem, przy ograniczonym nadzorze np. nad ich efektywnością.

Zmierząc zatem do większej orientacji na suwerena (społeczeństwo), traktowanej szerzej jako otwarcie na partycypacyjny model kształtowania lokalnego rynku usług publicznych, konieczny jest system pomiaru efektywności usług publicznych na poziomie poszczególnych samorządów. Zastosowanie takiego systemowego mechanizmu da możliwość kontroli nad świadczeniem usług publicznych, przy zachowaniu konstytucyjnych zasad autonomii samorządów.

Po pierwsze, realizowana w ten sposób będzie zasada sprawności państwa. Wdrożenie systemu będzie wyrazem troski o dobre funkcjonowanie administracji publicznej. Będzie on stanowił realizację zapisów ustawy o finansach publicznych, które – jak już wspomniano – pozostają martwe.

Po drugie, system stanie się instrumentem dla zarządzających. Powstanie bowiem punkt odniesienia, który pozwoli na określanie miejsc szczególnych niesprawności. Możliwe stanie się stosowanie benchmarkingu, będącego podstawą decyzji kształtujących zarówno struktury urzędowe, jak i politykę zatrudnienia. Porównanie do innych jednostek pozwoli na eliminację zbyt dużego wpływu urzędniczych grup lobbujących.

Po trzecie, system realizowałby ideę władzy transparentnej. Dostarczałby bowiem informacji mieszkańcom na temat efektywności funkcjonowania. Dotąd mieszkańcy mieli możliwość oceny skuteczności działań (stopnia realizacji założonych celów). Przy obecnym systemie klasyfikacji budżetowej nie tylko przeciętnemu mieszkańcowi, ale nawet radnym trudno dociec, jak plasuje się ich samorząd na tle innych pod względem efektywności i wydajności. Informacje takie mogą stać się jednym z kryteriów oceny ekip rządzących i związanych z tym decyzji wyborczych. W tym zakresie informacje te mają szansę na kształtowanie postaw obywatelskich i sprowadzenie dyskusji o samorządzie lokalnym na bardziej profesjonalne tory.

By sprostać określonym powyżej wyzwaniom, system informacji o efektywności usług publicznych nie może być bardzo skomplikowany. Warunkować to będzie stopień jego użyteczności. Innymi słowy, system powinien być:

- prosty w tworzeniu i funkcjonowaniu,
- nieskomplikowany metodycznie,
- komunikatywny w odbiorze.

Kryterium prostoty tworzenia i funkcjonowania wynika z bariery kosztowej. Inicjatywa ta zatem powinna być realizowana bez dużych nakładów pracy, najlepiej na podstawie istniejących mechanizmów generowania i zarządzania danymi.

Metodyka określania efektywności powinna pozwalać na proste określenie przyczyn i skutków. W ten sposób staje się ona użytkowa dla zarządzających – wynika bowiem z niej jasno, które obszary muszą być poddane poprawie.

Zasada komunikatywności oznacza, że dane powinny być dostępne i łatwe do zinterpretowania dla przeciętnego obywatela, niebędącego analitykiem finansowym. Powszechność zastosowania powinna być jednym z celów funkcjonowania systemu. W ten sposób może on być traktowany jako czynnik wzmacniający rozwój społeczeństwa obywatelskiego, które jest podstawą idei *Public governance*. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że budowanie demokracji partycypacyjnej w Polsce jest bardzo utrudnione ze względu właśnie na totalny brak zaufania i anomia, jakimi cechuje się nasze społeczeństwo.

Oczywiście proponowany system będzie charakteryzował tylko wybrany fragment rzeczywistości – efektywność w sensie ekonomicznym. Krytycy takiego podejścia mogą zarzucać, że nie określa ono efektywności samorządu w sensie skutecz-

ności realizacji celów bądź efektywności społecznej, politycznej itp. Jest to część składowa ogólnej oceny i należy o tym pamiętać w interpretacji wyników i wyciąganiu z nich wniosków. Nie stanowi jednak to argumentu, by takich wysiłków nie podejmować. Nie stawiając efektywności przed zgodnością z prawem (co konstytuuje system państwa prawa), zasadne wydaje się mocniejsze niż dotychczas zwrócenie uwagi na ekonomiczne aspekty gospodarowania środkami publicznymi. Wobec braku systemu oceny efektywności ekonomicznej funkcjonowania samorządu wydaje się, że jest to krok we właściwym kierunku.

Zasadniczym elementem orientacji na efektywność samorządów lokalnych jest tworzenie instrumentu monitorowania usług publicznych pod względem nakładów i uzyskiwanych efektów. Zadanie jego zorganizowania spoczywałoby na instytucjach administracji państwowej w ramach realizacji obowiązku troski o sprawność całego sektora publicznego. Nie należy zapominać, że w systemie państwa prawa obowiązek rodzi się z kodyfikacji legislacyjnej. Skuteczna egzekucja obowiązku wynika zatem z zapisów ustawowych. Z tego wynika, że powszechny i skuteczny system musi być oparty na konkretnych zapisach prawnych, regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Oparcie tego systemu na dobrowolności spowoduje problemy w egzekwowaniu informacji. Z tego zaś wynikać może niekompletność systemu i związana z tym niska jego wiarygodność.

Oprócz zalet istnieją także mankamenty takiego rozwiązania. Pierwszym z nich jest zagrożenie podporządkowania struktury danych interesom administracji rządowej. Ważne stanie się to, co służy analizom na szczeblu krajowym, a nie lokalnym. Doskonałym przykładem takiego działania jest obecna struktura działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, podporządkowana interesom sprawozdawczości budżetu państwa. W efekcie jest ona niemalże zupełnie nieczytelna dla radnych, na których – przypomnijmy – spoczywa obowiązek kontroli zasadności i efektywności wydatkowania środków. Podobnie sytuacja wygląda z Systemem Informacji Oświatowej czy Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia – potężnymi bazami danych, których użytkowość dla szczebla lokalnego jest niewielka. Wynika to m.in. z ograniczenia dostępu do danych jednostkowych, chronionych tajemnicą statystyczną. Kuriozalne jest także skrzętne skrywanie informacji o wynikach egzaminów zewnętrznych w danych szkołach, rzekomo w obawie przed niewłaściwymi interpretacjami rodziców [*Czy wyniki...* 2005].

Właściwym patronem dla jego funkcjonowania i rozwoju powinno być ministerstwo właściwe do spraw administracji (obecnie: MSWiA). Gwarancja jego użytkowości dla poziomu lokalnego mogłaby być zapewniona przez konieczność działania właściwego ministra, w uzgodnieniu z przedstawicielami samorządów. Koordynację taką można osiągnąć poprzez stworzenie wyposażonej w odpowiednie kompetencje rady czy komitetu sterującego, w których skład wchodziłoby przedstawiciele ministra oraz samorządów (na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

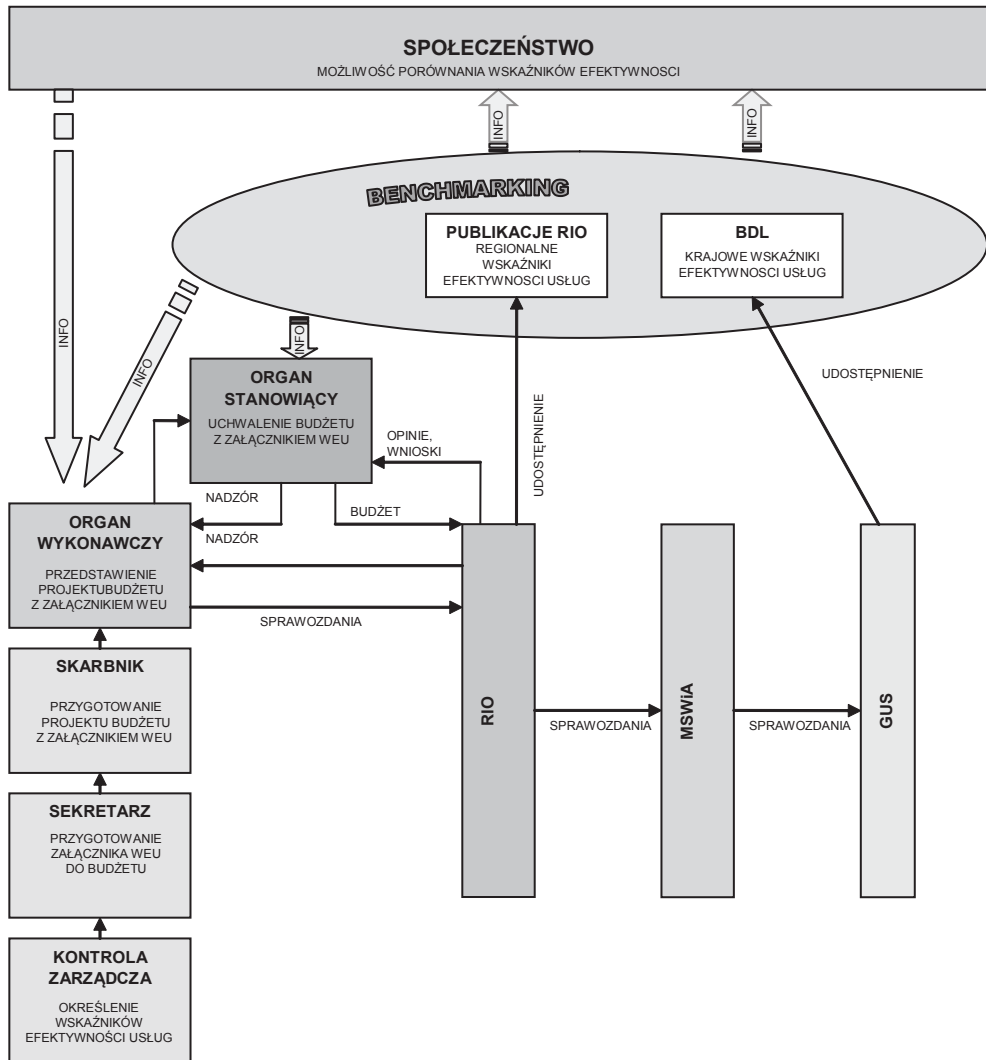
Jak już wspomniano, system powinien być prosty, nieskomplikowany i komunikatywny. Zarówno na etapie zbierania danych, jak i w sposobie udostępnienia wyników. Główną ideą systemu jest pobudzenie do efektywności – najlepszą motywację ku temu, wobec braku mechanizmów rynkowych, tworzy system benchmarkingu. System zatem powinien zapewnić możliwość porównania wskaźników jednostkowych efektywności usług publicznych w poszczególnych samorządach. Oczywiście skuteczne upowszechnienie można osiągnąć jedynie poprzez wprowadzenie obowiązku tworzenia takich danych przez wszystkie jednostki samorządu. Element określania wskaźników jednostkowych efektywności i wydajności musiałby więc stać się częścią systemu obowiązkowej sprawozdawczości.

Do rozważenia zostaje ulokowanie tych zestawień w systemie sprawozdawczości budżetowej czy też statystycznej. Ze względu na praktyczne aspekty funkcjonowania tych dwóch systemów lepszym rozwiązaniem byłoby umiejscowienie tego zadania jako elementu sprawozdawczości budżetowej. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych w 2009 r. wprowadziła obowiązek kontroli zarządczej urzędów (dotychczas funkcjonowała tylko kontrola finansowa). Formuła tej kontroli zobowiązuje do wykonania audytu, ale bez możliwości odniesienia jego wyników do relacji zewnętrznych. Nie tworzy bowiem systemu danych, który na takie porównania by pozwalał. Wydaje się zatem, że w obecnych uwarunkowaniach procedura ta nie jest w stanie spełnić pokładanych w niej nadziei. Jak zwykle w takich przypadkach można już zaobserwować symptomy wykonywania tych działań jedynie w formie deklaratywnej. Podobnie jak w wielu przypadkach wdrażania systemów jakości czy też planowania strategicznego [por. Kachniarz 2008, s. 305–313; Kachniarz 2011b].

Określanie wskaźników efektywności i obowiązek pozycjonowania się na tle innych samorządów idealnie wpisuje się jako nowy, brakujący element kontroli zarządczej. Z jednej strony, procedura ta uzyska konkretny użytkowy wymiar, dając szansę na wytworzenie realnych zmian w systemie usług publicznych. Z drugiej zaś, zapewnia odpowiednie ulokowanie w systemie obowiązującego prawa i wynikających z tego obowiązków organizacyjnych.

Podobnie jak w dotychczasowej formule kontroli zarządczej, przygotowanie takich zestawień wymagać będzie współpracy służb finansowych z działami merytorycznie odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych usług. Pomimo tego jednak, że konstytuujące tę kontrolę przepisy znajdują się w ustawie o finansach publicznych, odpowiedzialność za przygotowanie takich sprawozdań powinna spoczywać na sekretarzach urzędów. Informacje zawarte w tych zestawieniach są niezbędne do prawidłowego wykonywania ich zakresu obowiązków.

Ten element powinien być wyraźnie określony w przepisach, w przeciwnym wypadku w wielu urzędach przypisanie zadań nastąpi branzowo według charakteru ustawy. Skoro zatem obowiązek kontroli wnosi ustawa o finansach publicznych,



Rys. 1. Model tworzenia i wykorzystania informacji o wskaźnikach efektywności usług publicznych (WEU)

Źródło: opracowanie własne.

to automatycznie może on być przypisywany skarbnikom. Wykonanie przez nich tych zadań może nosić znamiona wypełniania kolejnego sprawozdania, bez realnego zainteresowania zagadnieniem. By zatem kolejne zadanie nie ugrzęzło w deklaracyjnych procedurach, niezbędne jest scedowanie tego obowiązku na osoby odpowiedzialne za organizację urzędów.

Szczegółowy model tworzenia i udostępnienia informacji przedstawia rys. 1. Wyliczone w trakcie kontroli zarządczej wskaźniki efektywności usług w każdej jednostce byłyby podstawą do sformułowania odrębnego załącznika do uchwały budżetowej. Jego umiejscowienie byłoby takie samo jak dokumentów dotyczących wieloletnich prognoz finansowych (WPF) czy wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI). Ze względów praktycznych załącznik taki można określić skrótem WEU (od wskaźników efektywności usług). Już w drugim roku funkcjonowania systemu, po zgromadzeniu danych ogólnopolskich, załącznik ten można zmodyfikować o konieczność stosowania zestawień porównawczych z daną grupą jednostek samorządowych (np. średnie krajowe i wojewódzkie). W ten sposób już na etapie tworzenia załącznika zarządzający zyskują pewien obraz sytuacji. W dalszej kolejności zapoznają się z nim radni oraz, poprzez jawność procedury budżetowej, lokalne społeczeństwo. Zarówno pierwsi, jak i drudzy zyskują instrument pozwalający na zobiektywizowaną ocenę sprawności zarządzania lokalnym samorządem. Istnieje także możliwość pogłębienia tych analiz, korzystając z publicznie udostępnionych danych w systemie RIO oraz GUS.

Wpisanie tych procedur w system sprawozdawczości budżetowej ma także i inne zalety wobec alternatywnego systemu statystycznego. Ten drugi w praktyce jest poddany dużo mniejszemu reżimowi kontrolnemu. Skutkuje to zatem dużo mniejszym prawdopodobieństwem sankcji za tworzenie nieprawdziwych danych. Nadzór finansowy zaś, ze strony RIO, ma charakter bieżący i systemowy (kontrola wszystkich uchwał budżetowych, opinie do projektów oraz sprawozdań z wykonania budżetów, okresowe kontrole kompleksowe w jednostce).

Dane jednostkowe z poszczególnych samorządów transferowane byłyby do RIO poprzez system sprawozdawczości elektronicznej BeSTi@. Zapewni to unifikację danych, a przez to możliwość tworzenia opracowań zbiorczych. Poprzez Ministerstwo Finansów dane o efektywności trafiłyby do systemów statystycznych GUS. Zapewniłoby to ich szersze upowszechnienie. Stworzyłoby to wielokanałowy system dostępu do danych. Na poziomie lokalnym byłyby to dane jednostkowe (podobny obowiązek publikowania jak informacji o budżecie). Na poziomie regionalnym dane publikowane byłyby przez RIO (tak jak w chwili obecnej przekrojowe dane o budżetach). Na poziomie centralnym dane udostępniłby GUS w swoim systemie Banku Danych Lokalnych (BDL).

Warunek upowszechnienia jest niezwykle ważny dla pobudzania zachowań właściwych dla społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje możliwość wytworzenia swoistego sprzężenia zwrotnego, które może oddziaływać na efektywność funkcjonowania samorządów. Z jednej strony mieszkańcy uzyskują istotną informację o jakości zarządzania, a z drugiej zyskują instrument do wywierania presji na jego doskonalenie.

Przy powyższych założeniach ten mechanizm orientacji samorządów na efektywność mógłby zostać wdrożony przy niewielkich modyfikacjach istniejących przepisów prawa. Istotne zatem zmiany w sposobie oceny funkcjonowania naszego

systemu samorządowego można osiągnąć bez rewolucji legislacyjnych i bez tworzenia nowych ustaw. Wystarczy tylko niewielka nowelizacja Ustawy o finansach publicznych.

4. Zakończenie

W obecnych warunkach dystrybucja niemalże połowy PKB dokonywana jest z pominięciem podstawowych kryteriów optymalizacji decyzji gospodarczych i funkcjonowania organizacji, którymi zajmuje się ekonomia – efektywności i sprawności. Nadmieniona w opracowaniu krytyka systemu budżetowego państwa unaocznia, że efektywność nie stanowi istotnego kryterium oceny wydatkowania środków publicznych. Zwolnienie instytucji publicznych z konieczności przedstawienia mierzalnych wyników powoduje problem w wyegzekwowaniu ekonomicznej racjonalności ich działań. Jak dotychczas jednak nie zdołano wygenerować adekwatnej metodyki badań pozwalającej na porównanie efektywności zarówno w układzie poszczególnych usług, jak i na poziomie całych jednostek samorządu.

Dopiero w ostatnich latach powstało wiele prac, w których mocniej akcentuje się potrzebę poddania wydatkowania środków publicznych wymogom efektywności. Choć w większości nie wykraczają one poza postulatywny charakter, to są jednak zwiastunami nowego podejścia do badań nad usługami publicznymi. Coraz częściej postuluje się, że trudności w badaniu efektywności wydatków nie powinny być wyolbrzymiane, a kryterium to powinno stać się nadrzędne wobec pozostałych.

Zaproponowana w artykule metodyka badań efektywności usług publicznych opiera się na określeniu prostych wskaźników poszczególnych usług. W ten sposób uzyskano efekt funkcjonalności i przejrzystości – zastosowane podejście badawcze pozwala bowiem na powiązanie uzyskanych wyników z konkretnymi przyczynami. Takie szczegółowe ujęcie daje możliwość identyfikacji zarówno mocnych, jak i słabych obszarów poszczególnego urzędu.

Zaproponowany system mógłby zostać wdrożony przy niewielkich modyfikacjach istniejących przepisów prawa. Istotne zatem zmiany w sposobie oceny funkcjonowania naszego systemu samorządowego można osiągnąć bez rewolucji legislacyjnych i bez konieczności tworzenia całkowicie nowych ustaw. Wystarczy tylko niewielka nowelizacja Ustawy o finansach publicznych.

System może stać się także instrumentem dla zarządzających. Powstanie bowiem punkt odniesienia, który pozwoli na określanie miejsc szczególnych niesprawności. Możliwe stanie się stosowanie benchmarkingu, będącego podstawą decyzji kształtujących zarówno struktury urzędowe, jak i politykę zatrudnienia.

Niezwykle istotnym elementem jest fakt, że system realizowałby ideę władzy transparentnej. Dostarczałby bowiem informacji mieszkańcom na temat efektywności funkcjonowania. Wiedza taka może stać się jednym z kryteriów oceny ekip rządzących i związanych z tym decyzji wyborczych. W pracy wykazano, że skala

możliwych do uzyskania rezultatów jest wystarczającym uzasadnieniem podjęcia prac nad wdrożeniem takiego systemu.

Literatura

- Boni M. (red.), *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, KPRM, Warszawa 2009.
- Czy wyniki egzaminów zewnętrznych dla szkół powinny być jawne?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.10.2005.
- Dylewski M., *Ocena kosztów i korzyści realizacji zadań w jst na podstawie metody CBA*, [w:] L. Pa-trzałek (red.), *Finanse samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, Wyższa Szkoła Banko-wa, Poznań–Wrocław 2005.
- Dylewski M., *Nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
- Kachniarz M., *Praktyczne aspekty wdrażania metody CAF na przykładzie starostwa powiatowego w Kamiennej Górze*, [w:] T. Borys, P. Rogala (red.), *Zarządzanie personelem jako kryterium do-skonaleści*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 31, Wydawnictwo UE, Wrocław 2008.
- Kachniarz M., *System klasyfikacji budżetowej w badaniach nad efektywnością usług publicznych*, [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.), *Rola państwa w gospodarce rynkowej na progu XXI wieku*, Pra-ce Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 102, Wydawnictwo UE, Wrocław 2011a.
- Kachniarz M., *Między atrakcyjną teorią a zgrzebną rzeczywistością*, „Animacja Życia Publicznego”, Zeszyty Centrum Badań Społecznych i Polityk Lokalnych Collegium Civitas 2011b, nr 1 (4).
- Kluza K., *Samorzady mają być efektywne*, 2011, www.tv.rp.pl/video/wydarzenia,kraj,rozmowy/samo-rzady-musza-byc-efektywne (28.07.2011).
- Kooiman J., *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage Publications, London 1993.
- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1: *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządo-wej*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.
- Piotrowska-Marczak K., *Dyskusyjne problemy zarządzania finansami publicznymi*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse Publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicz-nego we Wrocławiu nr 112, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010.
- Pomorska A., *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków*, [w:] J. Głuchowski, A. Po-morska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicz-nych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Ruśkowski E., *Mity i realne możliwości racjonalizacji wydatków publicznych w Polsce*, [w:] J. Głu-chowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Szewczuk A., *Relatywizm w ocenie zjawisk ekonomicznych, organizacyjnych i społecznych mających wpływ na racjonalizację wydatków publicznych*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Ko-guc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

Szewczuk A., *Wartościowanie działalności samorządu terytorialnego*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Wydawnictwo UE, Poznań 2010.

CONCEPT OF A LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY ASSESSMENT SYSTEM

Summary: In present, state budget system efficiency does not constitute an essential criterion of public money spending assessment. The public institution exemption from the necessity of measurable results reveals a problem with execution of economic efficiency of its activity. So far research methodology execution has not been generated which would allow efficiency comparison both in separate services and on the whole local government units level. The publication presents such a system concept which could be implemented with little modification of existing law.

Keywords: local government, efficiency, budget reporting.