

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 386

Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem

Redaktorzy naukowci

Tadeusz Dudycz

Grażyna Osbert-Pociecha

Bogumiła Brycz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

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

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-501-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: EXPOL

Spis treści

Wstęp	9
Sławomir Czetwertyński: Korzyści skali w gospodarce internetowej.....	11
Marcin Flotyński: The efficiency of stock market indices in Poland – the empirical evidence.....	27
Daniel Gach: Problematyka pomiaru efektywności układów partnerskich w biznesie.....	51
Piotr Głowicki: Przegląd rozwiązań w zakresie oceny efektywności szkoleń.....	64
Józefa Gryko: Elastyczność finansowa a zdolność do inwestycji w czasie kryzysu finansowego na przykładzie spółek publicznych w Polsce.....	78
Marta Kluzek: Efektywność ulg podatkowych sprzyjających innowacyjności w Polsce.....	89
Dorota Kuchta, Anna Ślusarczyk: Application of proactive and reactive project scheduling – case study.....	99
Joanna Lizińska, Leszek Czapiewski: Determinanty <i>underpricingu</i> w Polsce i na innych wybranych rynkach wschodzących.....	112
Gabriel Łasiński, Łukasz Fil: Multimedia jako czynnik podnoszący efektywność treningu sportowego szermierzy w opinii trenerów w Wielkiej Brytanii.....	126
Grzegorz Łukasiewicz: Zakres i skutki raportowania kapitału intelektualnego we współczesnych organizacjach.....	134
Natalia Marska-Dzioba: Efektywność wykorzystania zasobów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – wyniki projektu badawczego.....	151
Joanna Mrowicka: Efektywność leczenia antybiotykoterapii celowanej i empirycznej w leczeniu szpitalnym.....	175
Bogdan Nogalski, Przemysław Niewiadomski: Model racjonalnej decyzji implementacyjnej wytwórcy na rynku mechanizacji rolnictwa – koncepcja i zastosowanie.....	193
Tomaz Norek: Efektywność procesów innowacyjnych realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa sektora MSP. Rezultaty badań empirycznych ...	209
Jarosław Nowicki: Budowanie i transfer wartości w spółkach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie – ujęcie sektorowe.....	230
Grażyna Osbert-Pociecha: Potrzeba zarządzania energią ludzi w organizacji jako uwarunkowanie wzrostu efektywności.....	245
Radosław Pastusiak, Magdalena Jasiniak: Wpływ SSE na sytuację ekonomiczną gmin.....	261

Artur Prędko: Analiza kosztowa polskich bibliotek publicznych za pomocą metody DEA oraz porównanie z wynikami uzyskanymi przy użyciu stochastycznej granicznej funkcji kosztu	276
Artur Stefański: Inwestycje przedsiębiorstw rodzinnych	297
Edward Radośniński, Tomasz Karczyński: Wpływ giełd światowych na notowania giełd Europy Środkowo-Wschodniej – analiza trendów i autokorelacji	306
Witold Rekuć, Leopold Szczurowski: Zmiany czynników podziału zasadniczej dotacji dydaktycznej w jednostce szkoły wyższej	317
Katarzyna Tracz-Krupa: Efektywność a skuteczność wykorzystania środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w perspektywie 2007-2013 w Polsce	329
Grzegorz Urbanek: Marka a zysk ekonomiczny przedsiębiorstwa na przykładzie wybranych spółek notowanych na GPW w Warszawie	343
Sławomir Wyciślak: Podejście systemowe jako źródło efektywności w działaniach organizacji	357

Summaries

Sławomir Czetwertyński: Economies of scale in internet economy	26
Marcin Flotyński: Efektywność indeksów giełdowych w Polsce – ujęcie empiryczne	50
Daniel Gach: The problem of measuring the effectiveness of partnership in business	63
Piotr Głowicki: Training effectiveness assessment – solutions review	77
Józefa Gryko: Financial flexibility and corporate investment during financial crises based on public companies in Poland	88
Marta Kluzek: Effectiveness of tax reliefs supporting innovation in Poland.	98
Dorota Kuchta, Anna Ślusarczyk: Zastosowanie proaktywnego i reaktywnego harmonogramowania projektów – studium przypadku	111
Joanna Lizińska, Leszek Czapiewski: Determinants of IPO underpricing in Poland and other selected emerging markets	125
Gabriel Łasiński, Łukasz Fil: Multimedia as a factor raising fencers' effectiveness during sports training according to trainers from Great Britain ...	133
Grzegorz Łukasiewicz: Scope and impact of intellectual capital reporting in contemporary organizations	150
Natalia Marska-Dzioba: Efficient use of resources of the state fund for rehabilitation of disabled people (PFRON) – the results of the research project	174
Joanna Mrowicka: Effectiveness of antibiotic targeted and empirical therapy in hospital treatment	192

Bogdan Nogalski, Przemysław Niewiadomski: Model of a rational implementation decision of a manufacturer on the market of agricultural mechanisation – concept and application.....	208
Tomasz Norek: The effectiveness of innovative processes implemented by the SME companies in Poland. The results of empirical research.....	229
Jarosław Nowicki: Value building and value transfer in companies listed on the Warsaw Stock Exchange – sectoral approach.....	244
Grażyna Osbert-Pociecha: The need of management of people’s energy in the organization as a conditional increase in efficiency	260
Radosław Pastusiak, Magdalena Jasiniak: Impact of SSE on the economic situation of municipalities.....	275
Artur Prędko: Cost analysis of Polish public libraries with the DEA method and a comparison with results obtained by using the stochastic frontier cost function.....	296
Artur Stefański: Investments of family businesses	305
Edward Radośniński, Tomasz Karczyński: Impact of the world exchange markets on Eastern and Central Europe market’s quotations – analysis of trends and autocorrelations	316
Witold Rekuć, Leopold Szczurowski: Changes of basic educational subsidy factors distribution in a university unit.....	328
Katarzyna Tracz-Krupa: Efficiency and effectiveness of Human Capital Operational Program expenditure in the perspective of 2007-2013 in Poland.....	342
Grzegorz Urbanek: The Brand and economic profit of the company – the case of selected companies listed on the Warsaw Stock Exchange	356
Sławomir Wyciślak: The system approach as the source of efficiency in organization activities	365

Natalia Marska-Dzioba

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: natalia.marska@wneiz.pl

EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTANIA ZASOBÓW PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – WYNIKI PROJEKTU BADAWCZEGO

Streszczenie: W artykule zaprezentowano wyniki Innowacyjnego Projektu Badawczego pt. *Ewaluacja zadań z zakresu integracji osób niepełnosprawnych – analiza i rekomendacje w obszarze oceny finansowej* – realizowanego w ramach projektu „BRing. Nauki społeczne dla gospodarki”. Badanie przeprowadzono pomiędzy lutym a czerwcem 2014 roku w centrali PFRON w Warszawie. Celem projektu było stworzenie nowej koncepcji pomiaru dokonań poprzez szacowanie efektywności wykorzystania zasobów w realizacji zadań instytucji publicznej. Badanie przeprowadzono ostatecznie dla trzech obszarów: planowania i sprawozdawczości budżetu zadaniowego, planowania i sprawozdawczości środków przeznaczonych na realizację zadań przez jst oraz w obszarze zadań zleczanych. Pomimo wykazania ogromnego potencjału informacyjnego, zawartego w gromadzonych przez PFRON danych statystycznych, nie ma obecnie możliwości przeprowadzenia oceny użyteczności, co jest zasadniczym ograniczeniem w procesie zadaniowego zarządzania finansami publicznymi.

Słowa kluczowe: efektywność, finanse publiczne, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

DOI: 10.15611/pn.2015.386.11

1. Wstęp

„Efekty są rezultatami lub zmianami będącymi następstwem podejmowanej działalności” [Baker 2012]. W przypadku integracji społecznej osób niepełnosprawnych podstawę stanowią korzyści dostarczane osobom, do których usługi są skierowane, stąd ostateczną miarą efektu jest wpływ na jakość życia beneficjenta usług. Dotyczy to zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich świadczeniobiorców, czyli osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz opiekunów. Polityka integracji osób niepełnosprawnych jest to bowiem całokształt działań podmiotów publicznych i ich partnerów społecznych, realizowanych zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, mają-

cych na celu stworzenie warunków pełnego i równorzędnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego [Barnes, Mercer 2008; Kurzynowski (red.) 2006; Marska-Dzioba 2013; Olivier 1990; Prinz (red.) 2003]. Podstawowym celem polityki integracji osób niepełnosprawnych jest umożliwienie równoprawnego i normalnego życia w otwartej społeczności, odgrywania różnorodnych ról w życiu rodzinnym, zawodowym i społecznym.

W artykule zaprezentowano wyniki projektu badawczego¹, którego celem było stworzenie nowej koncepcji pomiaru dokonań poprzez szacowanie efektywności wykorzystania zasobów w realizacji zadań Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Kolejne etapy obejmowały określenie obszarów, w których dokonana może być ocena efektywności, skuteczności i użyteczności gospodarowania zasobami, zgromadzenie i ocenę przydatności danych oraz ostatecznie mierników finansowych i przeprowadzenie analiz dla wybranych obszarów [Kawiński 2011; Marska-Dzioba, Nawrońska 2014; Szarfenberg 2011]. Badanie pomiaru dokonań przeprowadzono ostatecznie dla trzech obszarów: planowania i sprawozdawczości budżetu zadaniowego; planowania i sprawozdawczości środków przeznaczonych na realizację zadań przez jst oraz w obszarze zadań zleczanych. Matrycę wyników prezentuje tabela 1.

Ostatecznie realizacja projektu badawczego potwierdziła możliwość przeprowadzania analizy efektywności i skuteczności i jej przydatność. We wnioskach końcowych zawarto szereg rekomendacji szczegółowych, których wdrożenie może przyczynić się do lepszego rozpoznania obszarów/rozwiązań o niższej lub wyższej efektywności czy skuteczności, a także wykorzystania ogromnego zasobu danych, gromadzonych w ramach sprawozdawczości PFRON. W zakresie oceny użyteczności, kluczowego elementu dla oceny długoterminowego efektu działań PFRON, wskazano za niezbędne stworzenie mechanizmu oceny jakościowej realizowanych działań (np. ankiety przed i po), monitorowanie trwałości obecnie wymaganych produktów projektów i wdrożenie do dokumentacji konkursowej rzeczywistych wskaźników rezultatu. Ostatnia rekomendacja ma charakter długoterminowy i strategiczny, gdyż metodologia szacowania korzyści społecznych, zarówno w zakresie teoretycznym, jak i praktycznym, jest dopiero tworzona, zaś obecnie gromadzone dane nie pozwalają na jej wykorzystanie (poza jedną sytuacją wskazaną w raporcie końcowym).

¹ Innowacyjny projekt badawczy pt. *Ewaluacja zadań z zakresu integracji osób niepełnosprawnych – analiza i rekomendacje w obszarze oceny finansowej* – w ramach projektu „BRing. Nauki społeczne dla gospodarki”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet IV. Szkolnictwo wyższe i nauka, działanie 4.2 Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym. Projekt realizowany był w okresie od 14.02.2014 do 13.06.2014 roku w centrali PFRON w Warszawie.

Tabela 1. Zestawienie wskaźników stosowanych w instytucji i zaproponowanych w projekcie w ramach badanego obszaru

Metoda oceny	Budżet zadaniowy	Zadania realizowane przez jst i finansowane ze środków PFRON	Zadania własne
Efektywność	Wskaźniki niestosowane przez jednostkę. Innowacja: wyliczenie w interwale 3-letnim dla porównywalnych zadań i podzadań wskaźników BZE1 i BZE2.	Wskaźniki niestosowane przez jednostkę. Innowacja: 1. wyliczenie w interwale 3-letnim dla wybranych jst – mierniki JE1-JE10. 2. Zastosowanie do oceny efektywności wielokryterialnej analizy wskaźnikowej, rangowania oraz metody DEA.	Wskaźniki częściowo stosowane przez jednostkę Innowacja: 1. Zaproponowano nowy wskaźnik ZWE2. 2. Przeprowadzono analizę dynamiki wskaźników ZWE1-ZWE4. 3. Zaproponowano metodę określania faktycznych wskaźników rezultatu (obecne wskaźniki rezultatu uznano za nieprzydatne).
Skuteczność	Wskaźniki stosowane przez instytucję w porównaniu rocznym. Innowacja: analiza wskaźnikowa w interwale 3-letnim dla porównywalnych zadań i podzadań wskaźniki BZS1 i BZS2.	Wskaźniki stosowane przez instytucję, brak konieczności wyliczania.	Wskaźniki nieprzydatne do wyliczania, zasadniczo z konstrukcji wyniku uzyskanie skuteczności na poziomie 100%.
Użyteczność	Po przeprowadzeniu analizy danych, w obecnym stanie sprawozdawczym nie istnieje możliwość wyliczenia użyteczności w ujęciu długookresowym. Innowacja: zaproponowano metody oceny jakościowej i przykładowe wskaźniki, wskazano na konieczność rozwijania badań nad efektami społecznymi działań.		

Źródło: opracowanie własne.

2. Mierniki wykorzystywane w działaniach i sprawozdawczości Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych istnieje od 1991 r. Jest funduszem celowym, którego środki przeznaczone są na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnianie. Jego szczegółowe zadania i uprawnienia reguluje Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity Dz.U. z 2011 r. nr 127, poz. 721.

Jako fundusz celowy posiadający osobowość prawną PFRON zobowiązany jest do opracowywania mierników finansowych: w obszarze planowania i sprawozdawczości budżetu zadaniowego; w obszarze planowania i sprawozdawczości środków przeznaczonych na realizację zadań przez jst; w obszarze zadań własnych oraz w obszarze zadań zleczanych.

W obszarze budżetu zadaniowego PFRON zobowiązany jest do realizacji celów z zakresu funkcji/zadania 13.1 Pomoc i integracja społeczna oraz 14.1 Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu. Należy zwrócić uwagę na zmianę brzmienia niektórych podzadań w roku 2014 w stosunku do roku poprzedniego i odejście od jakościowego określania zadania (np. „utrzymanie optymalnego poziomu”) w kierunku ilościowego („objęcie całej populacji”).

Analiza zarówno planów finansowych w układzie zadaniowym, jak i wydatków wskazuje, że podstawowym miernikiem jest „liczba osób” – „objętych działaniami”, „które otrzymały wsparcie”, „objętych wsparciem”. Dodatkowo pojawiają się mierniki: „liczba umów” – tam, gdzie identyfikacja liczby osób jest niemożliwa lub nieistotna dla zadania, oraz „liczba gmin”. Jedynym miernikiem struktury jest współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.

W obszarze planowania i sprawozdawczości środków przeznaczonych na realizację zadań przez jst na poziomie województw i powiatów **jedynym miernikiem jest miernik sprawności**, tj. realizacja planu albo poziom wydatkowania w stosunku do planu. Sejmik województwa i rada powiatu w formie uchwały określa zadania, na które przeznaczają środki PFRON. Sposób rozdysponowania pomiędzy zadania pozostaje w gestii samorządu. Dotyczy to również warunków, które spełnić ma osoba, aby z działań skorzystać, co oznacza, że w zależności od powiatu (w mniejszym stopniu od województwa) zamieszkania/przebywania różna może być dostępność działań czy świadczeń.

System sprawozdawczości PFRON (poza wsparciem zatrudnienia w zadaniach zleczonych) nie identyfikuje osoby niepełnosprawnej po numerze PESEL – oznacza to, że jedna osoba może pojawiać się wielokrotnie zarówno w tej samej, jak i w różnych formach wsparcia w danym okresie sprawozdawczym. Liczba „osób objętych działaniem” nie jest więc równoznaczna z odsetkiem osób niepełnosprawnych objętych działaniem, a możliwość korzystania nie jest rozłożona równomiernie, lecz może zależeć od czynników indywidualnych, takich jak: aktywność osobista, dostęp do Internetu, zamieszkanie w aglomeracji, aktywny opiekun itp.

Z działań powiatu/województwa zasadniczo może skorzystać osoba przebywająca (a niekoniecznie zameldowana) na terenie danego powiatu – co powoduje możliwość korzystania z programów przez tę samą osobę w kilku powiatach. Identyfikacja świadczeniobiorców wg numeru PESEL ograniczyłaby tę sytuację. Jednak próby egzekwowania od jst ewidencjonowania wg PESEL lub realizowania wskaźników napotykają silny opór jako dodatkowe obciążenie administracyjne, a nawet ingerowanie w samorządność. Równocześnie prawo do korzystania z działań finansowanych ze środków PFRON w zdecydowanej większości powiatów/zadań nie jest

ograniczone wiekowo – to znaczy dotyczy osoby o orzeczonej niepełnosprawności w każdym wieku: od dzieci do osób w wieku emerytalnym. Oznacza to, że w wielu przypadkach środki wydawane są na zadania z zakresu opieki długoterminowej, a niekoniecznie aktywizacji społecznej czy (w najmniejszym stopniu) aktywizacji zawodowej. W kilku przypadkach (pojedyncze powiaty) podjęto próbę ukierunkowywania dostępności działań, np. tylko dla dzieci lub tylko dla osób w wieku produkcyjnym, lecz ze względu na protesty mieszkańców najczęściej ostatecznie odstępowano od takiego postępowania.

W zakresie zadań własnych PFRON sprawozdawczość i planowanie obejmuje miernik o charakterze nakładowym, tj. kwota dofinansowania przypadająca na osobę. Przykładem jest program „Aktywny samorząd”, w którym określa się średnie kwoty dofinansowania dla obszaru wsparcia z uwzględnieniem stopnia niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany) i z wyodrębnieniem osób do lat 16.

Zadania zlecane realizowane są w sposób konkursowy. Analiza regulaminów i zasad wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON wskazuje, że z konkursu na konkurs ewaluacja realizowana poprzez wskaźniki produktu, nakładu i rezultatu jest coraz dokładniejsza. Pozwala na to m.in. wdrożony system Ewidencji Godzin Wsparcia (EWG), który począwszy od 13 konkursu, w pełni importuje dane z generatora wniosków, poprzez który wnioskodawcy/zleceńbiocy komunikują się z instytucją. W zakresie zadań zleczanych istnieje możliwość identyfikacji beneficjenta wg numeru PESEL.

Z punktu widzenia przydatności dla oceny długoterminowej należy zwrócić uwagę na drugi wskaźnik rezultatu (konkurs 13) dla celu 1: liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy utrzymali zatrudnienie przez okres co najmniej 6 miesięcy od daty uzyskania zatrudnienia. Jest to jedyny wskaźnik długoterminowy o charakterze wskaźnika trwałości. Ze względu na to, że wsparcie udzielane jest w formie umów o określonej długości (maksymalnie 3 lata) nie jest możliwe (również na razie ze względów technicznych gromadzenia danych) określanie tej trwałości w okresie dłuższym. Niemniej, uwzględniając planowany rozwój infrastruktury informatycznej PFRON, wydłużenie okresu śledzenia trwałości wspieranego zatrudnienia powinno być możliwe i zalecane.

3. Określenie metodologii i mierników wykorzystanych w części empirycznej projektu

W realizowanym projekcie, po uwzględnieniu dostępnych danych, przeprowadzonych dotychczas badaniach i wywiadach eksperckich, przyjęto następujące sposoby pomiaru: efektywności, skuteczności i użyteczności.

A. Efektywność:

1. W obszarze realizacji budżetu zadaniowego określona została wielkość zdyskontowanych nakładów koniecznych do realizacji zadania dla łącznie 7 zadań i pod-

zadań (Miernik BZE). Są to te pozycje budżetu zadaniowego PFRON, w których zachowana została porównywalność celu i miernika dla kolejnych trzech lat, tj. 2011-2013. Analiza dynamiki miernika BZE stanowić będzie podstawę oceny stopnia efektywności.

2. W obszarze realizacji zadań przez samorządy terytorialne podstawą oceny efektywności była analiza wielokryterialna przeprowadzona w oparciu o następujące mierniki: wielkość wykorzystanych środków (JE1), liczba realizowanych aktywności (JE2), liczba osób objętych aktywnościami (JE3), wielkość nakładów na osobę korzystającą z aktywności (JE4), wielkość nakładów na mieszkańca (JE5), wielkość nakładów na mieszkańca niepełnosprawnego (JE6), wielkość nakładów koniecznych do realizacji jednostki aktywności jst (JE7), koszty na jednostkę objętą (JE8), udział kosztów realizacji jednej aktywności (JE9), odsetek osób niepełnosprawnych w powiecie objętych aktywnościami (JE10). Mierniki określone zostały dla wybranych powiatów (zgodnie z metodologią przedstawioną w części analitycznej) dla trzech kolejnych lat, tj. 2011-2013. Ocena efektywności dokonana została na podstawie wielokryterialnej analizy wskaźnikowej, rangowania oraz metody DEA.

3. W obszarze realizacji zadań własnych, ze względu na brak faktycznych wskaźników rezultatu, analiza efektywności skupiła się na zmianach kosztów uzyskania jednostkowego produktu w ramach kolejnych konkursów. Miernik określony został więc jako wartość wskaźnika nakładu (wg nomenklatury konkursowej PFRON) dla kluczowego produktu (ZWE). Analiza dynamiki wskaźników ZWE stanowiła podstawę oceny stopnia efektywności.

B. Skuteczność:

1. W obszarze budżetu zadaniowego na podstawie danych z lat 2011-2013 określony został stopień skuteczności realizacji zadań dla łącznie 7 zadań i podzadań (miernik BZS). Wartość mierników dla kolejnych lat i zadań oraz analiza porównawcza na przestrzeni badanego okresu stanowią podstawę oceny skuteczności.

2. Po przeprowadzeniu wywiadów eksperckich i zapoznaniu się z bazami danych PFRON uznano ostatecznie za niecelowe określanie skuteczności w tym zakresie w ramach niniejszego projektu, gdyż mierniki skuteczności te są wyliczane i określane dla całej grupy jst realizujących zadania w ramach sprawozdawczości PFRON.

3. Ze względu na konieczność uzyskania przez wnioskodawcę założonego celu poprzez odpowiednie wielkości wskaźników nakładu/produktu/rezultatu w ramach konkursów PFRON w obszarze tym nie ma możliwości wyliczenia skuteczności (precyzyjnie: skuteczność musi wynosić 100%, czyli wskaźniki muszą być osiągnięte, aby dofinansowanie zostało przekazane).

C. Użyteczność:

Na podstawie przeprowadzonego badania, przeglądu danych, wywiadów ostatecznie uznano, że w istniejących ramach sprawozdawczych nie ma możliwości określenia użyteczności.

4. Analiza i wyniki testowania wskaźników oraz mierników przydatnych w ocenie efektywności i skuteczności w trzech obszarach sprawozdawczych

4.1. Budżet zadaniowy

W obszarze budżetu zadaniowego zbadano efektywność i skuteczność realizacji zadań dla kolejnych lat i zadań z wykorzystaniem analizy porównawczej na przestrzeni badanego okresu na podstawie:

- analizy dynamiki miernika BZE w dwu formułach, tj. BZE1, czyli nakład przypadający na jednostkę miernika, i BZE2, czyli dynamika tego nakładu,
- wartości mierników BZS w dwu formułach, tj. BZS1 dla skuteczności realizacji mierników i BZS2 dla skuteczności realizacji wydatków.

W tabeli 2 przedstawiono wyniki badania skuteczności i dynamiki realizacji zadań. Ze względu na zmiany w definiowaniu niektórych mierników budżetu zadaniowego w 2012 roku w kalkulacji wyników za 2011 rok w przypadku wielkości wydatków dokonano drobnych kalibracji.

W ocenie uzyskanych wyników zasadniczą rolę odgrywa fakt, że rok 2011 był jednym z pierwszych lat tworzenia budżetu zadaniowego, stąd często planowane wielkości znacznie różniły się od ostatecznie zrealizowanych. Widać to wyraźnie w niektórych wskaźnikach skuteczności za lata 2011 i 2012, które osiągają ponadstandardowe wielkości. Podstawą oceny efektywności realizacji zadań budżetu zadaniowego są zmiany w kształtowaniu się wielkości wskaźnika BZE2. Za pozytywne przyjmuje się spadek dynamiki nakładu na jednostkę, a tym samym uzyskanie jednostki rezultatu przy niższym nakładzie. Przyjmując rok 2011 jako bazowy, sformułować można ogólne twierdzenie, że w rehabilitacji społecznej (funkcja 13) wydatki realizowane są w sposób coraz bardziej efektywny, zaś w zakresie rehabilitacji zawodowej (funkcja 14) niektóre pozycje charakteryzują się tendencją zmniejszania się nieefektywności (poz. 5 i 6), w innych nieefektywność znacząco rośnie (poz. 4 i 7).

Analiza wskaźników skuteczności wykorzystywana może być do oceny poprawności planowania w ramach działania instytucji. Idealną sytuacją jest wartość wskaźnika na poziomie 100%, jednak niewielkie odchylenia (w ramach tzw. granicy błędu, charakterystycznej dla danego zadania) są możliwe i wynikają z nieprzewidywalnych dla planisty i leżących poza instytucją sytuacji. W przypadku BZS1 dla obszaru rehabilitacji społecznej w większości przypadków wskaźniki przewyższają wartość 100%, świadcząc o znacznie wyższym niż założono wykonaniu miernika. W przypadku obszaru rehabilitacji zawodowej BZS1 wskaźniki osiągają częściej wartości poniżej 100%, przy czym w pozycji nr 6 odchylają się one znacznie od dopuszczonego progu 3%.

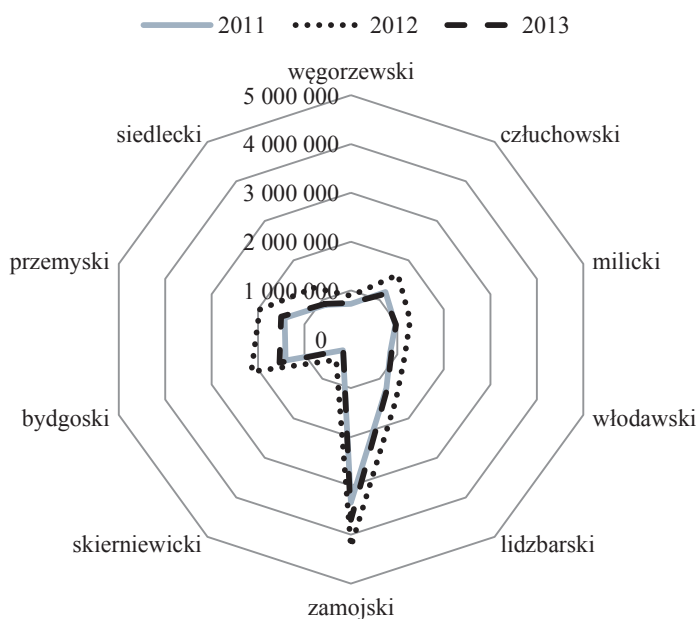
Tabela 2. Skuteczność i efektywność realizacji wybranych zadań i podzadań w latach 2011-2013 (BZS1, BZS2, BZE1, BZE2)

Lp.	Numer	Funkcja/zadanie/podzadanie	Skuteczność realizacji miernika (BZS1)			Skuteczność realizacji wydatków (BZS2)			Nakład na jednostkę miernika (BZE1)			Dynamika nakładu na jednostkę miernika (BZE2)	
			2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2012/2012	2013/2012
Funkcja 13													
1	13.2.1.1/3.1.3.1	Koordinacja i wspieranie rehabilitacji społecznej, realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego	110,9%	128,0%	99,3%	134,2%	98,3%	98,0%	47005,5	46583,91	47175,04	99,1%	101,3%
2	13.2.1.2/13.1.3.2	Realizacja programów skierowanych na wspomaganie aktywizacji społecznej	1700,0%	121,9%	190,3%	522,1%	841,9%	111,4%	37377,9	38996,92	35605,59	104,3%	91,3%
3	13.2.2(13.2.2.1)/13.1.3.4	Prowadzenie dialogu obywatelskiego w zakresie aktywizacji społecznej osób niepełnosprawnych/ Wspieranie organizacji pozarządowych, realizujących w różnorodnych formach pomoc w ramach zadań zleczanych i tworzenie płaszczyzny współpracy	no	116,0%	131,7%	no	95,0%	112,1%	248,605	277,768	268,5091	111,7%	96,7%
Funkcja 14													
4	14.3/14.1.5	Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych	101,1%	104,2%	100,4%	88,7%	96,2%	93,9%	144562	131475,6	139899,7	90,9%	106,4%
5	14.3.1/14.1.5.1	Wspomaganie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych	99,6%	100,4%	97,8%	88,7%	96,2%	93,6%	151812	157199	158579,1	103,5%	100,9%
6	14.3.1.2/14.1.5.2	Wspieranie osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą oraz niepełnosprawnych rolników	111,7%	93,5%	96,0%	88,7%	84,8%	101,7%	9841,28	11575,83	11733,47	117,6%	101,4%
7	14.3.1.3/14.1.5.3	Koordinacja i wspieranie rehabilitacji zawodowej, realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego	118,8%	110,5%	89,5%	88,7%	95,2%	94,9%	80180,5	78122,38	107416,5	97,4%	137,5%

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego

W obszarze realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego dofinansowywanych z funduszy PFRON, ze względu na bardzo dużą liczbę podmiotów oraz dużą liczbę gromadzonych danych wykorzystano analizy wskaźnikowe i taksonomiczne dla dobranej próby 10 powiatów. Wśród nich jest 5 powiatów o najwyższych wydatkach na mieszkańca (wg danych GUS dla 2012 roku): węgorszewski, człuchowski, milicki, włodawski i lidzbarski oraz 5 powiatów o wydatkach najniższych w kraju: zamojski, skierniewicki, bydgoski, przemyski i siedlecki. Kryterium wydatkowe wybrano jako jedno z kryteriów charakteryzujących jakość życia na danym terenie. Na podstawie danych finansowych PFRON i danych GUS opracowano dane bazowe oraz wyliczono wskaźniki JE1-JE10. Wykorzystując wielokryterialną ocenę efektywności wykorzystania środków przez wybrane powiaty, w pierwszej kolejności dokonano oceny każdego z branż pod uwagę kryteriów, stanowiących zarazem mierniki według opisanej wcześniej metodologii.



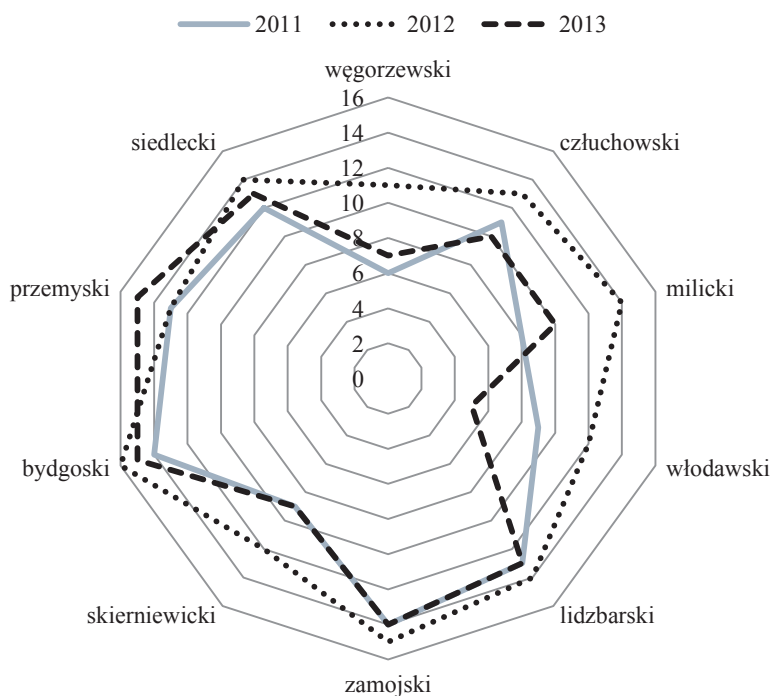
Rys. 1. Rozkład wykorzystania środków w latach 2011-2013 (JE1)

Źródło: opracowanie własne.

W roku 2012 wszystkie powiaty otrzymały do wykorzystania większe lub znacząco większe środki, natomiast w roku kolejnym ponownie wszystkie powiaty odnotowały spadek otrzymanych do wykorzystania środków do poziomu z 2011 roku, co widać na rysunku 1. Spadek ten był niemal proporcjonalny dla wszystkich ba-

danych powiatów. Wśród powiatów z grupy o niższych wydatkach zdecydowanie największe środki wydatkuje powiat zamojski. Pozostałe powiaty dysponują środkami na zbliżonym poziomie, poza powiatem skierniewickim o zdecydowanie najniższych środkach do dyspozycji. Cechy te powtarzają się we wszystkich badanych latach.

Kolejnym ocenianym kryterium była liczba aktywności realizowanych przez powiaty. Przez aktywności rozumie się liczbę zadań, które w danym roku realizowały poszczególne powiaty.

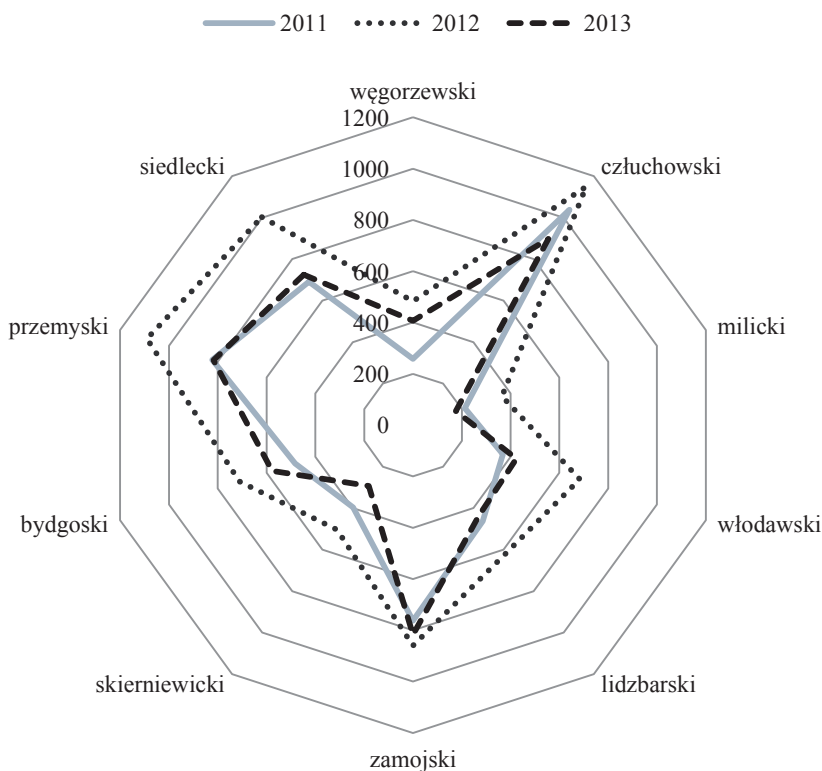


Rys. 2. Liczba realizowanych aktywności w latach 2011-2013 (JE2)

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać na rysunku 2 najczęściej aktywności realizowały powiaty bydgoski, przemyski, zamojski i lidzbarski. Mniej niż średnią dla każdego roku i mniej niż pozostałe w roku 2013 realizował powiat włodawski i podobnie węgorzewski. Równocześnie widać, że w roku 2012, roku o najwyższych środkach do wykorzystania, wszystkie powiaty realizowały więcej form rehabilitacji, co również w oparciu o pozostałe dane może wskazywać, że w okresach o niższych środkach do dyspozycji niektóre powiaty celowo koncentrują się na realizacji zadań, które uznają za najistotniejsze. Dlatego też informacja o liczbie realizowanych aktywności powinna być in-

terpretowana w powiązaniu ze wskaźnikiem JE3, tj. liczbą objętych osób/jednostek² (rys. 3).



Rys. 3. Liczba osób/jednostek objętych działaniami w latach 2011-2013 (JE3)

Źródło: opracowanie własne.

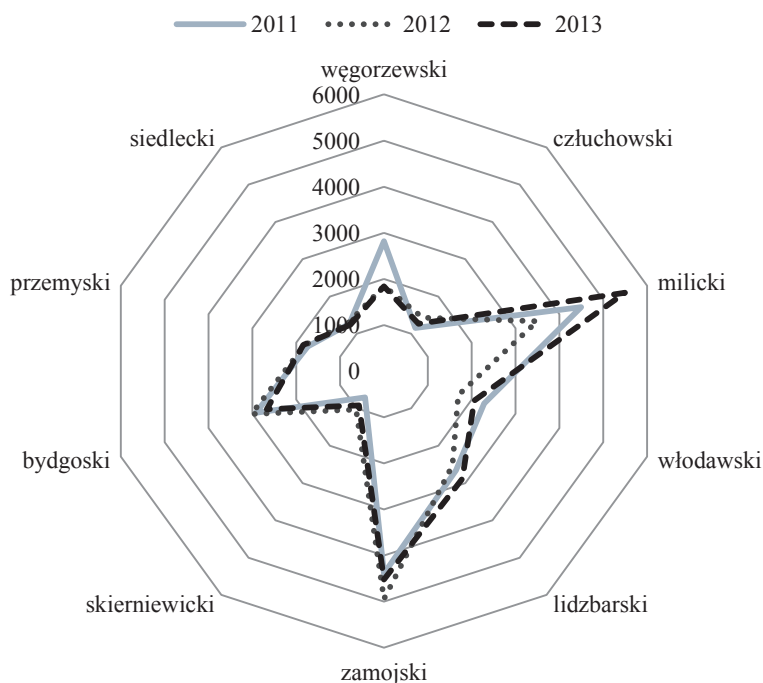
Porównanie rozkładu wskaźników JE2 i JE3 wskazuje na odmienne ich kształtowanie się. Powiat bydgoski, o największej liczbie aktywności, nie obejmuje największej liczby osób/jednostek. Dominuje tutaj powiat człuchowski, którego liczba aktywności nie odbiega od przeciętej dla grupy. Najciekawiej pod tym względem wygląda powiat zamojski, który realizując dużo aktywności, obejmuje nimi równocześnie dużą liczbę osób, w każdym roku niemal identyczną. Z kolei powiat milicki, realizując dużo form rehabilitacji, obejmuje nimi mało osób.

Należy wyraźnie podkreślić, że wybór form rehabilitacji i określenie dostępności do nich leży w gestii powiatu. Nie można jednoznacznie za efektywne uznać

² W opisie stosuje się oznaczenie liczba osób/jednostek objętych, gdyż w niektórych zadaniach jednostką jest podpisana umowa.

wiele aktywności przy dużej liczbie osób lub mało aktywności przy dużej liczbie osób. W uproszczonym spojrzeniu na finanse publiczne zawiera się ograniczanie wydatków, które nie jest jednoznaczne z ich racjonalizacją. Może się okazać korzystniejsze, czyli lepiej realizujące cel rehabilitacji, przyznanie mniejszej liczby świadczeń, ale o wyższej wartości, które w przyszłości skutkować będą znacznym zwiększeniem np. samodzielności czy zatrudnienia. Brak jednak zestandaryzowanych ocen jakościowych uniemożliwia obecnie przeprowadzenie takich ocen.

Kształtowanie się nakładów (wydatków) na osobę/jednostkę objętą działaniami przedstawiono na rysunku 4. Średnio, w całym badanym okresie, najwyższe nakłady realizowane były w powiecie zamojskim (ok. 10 razy więcej niż średnia na mieszkańca) oraz, szczególnie w 2013 roku, w powiecie milickim. Najniższe nakłady nominalnie realizował powiat skierniewicki – dwukrotność średniej na mieszkańca (z grupy o wydatkach niskich) i powiat człuchowski – 85% średniej na mieszkańca (z grupy powiatów o wysokich wydatkach na mieszkańca ogółem).

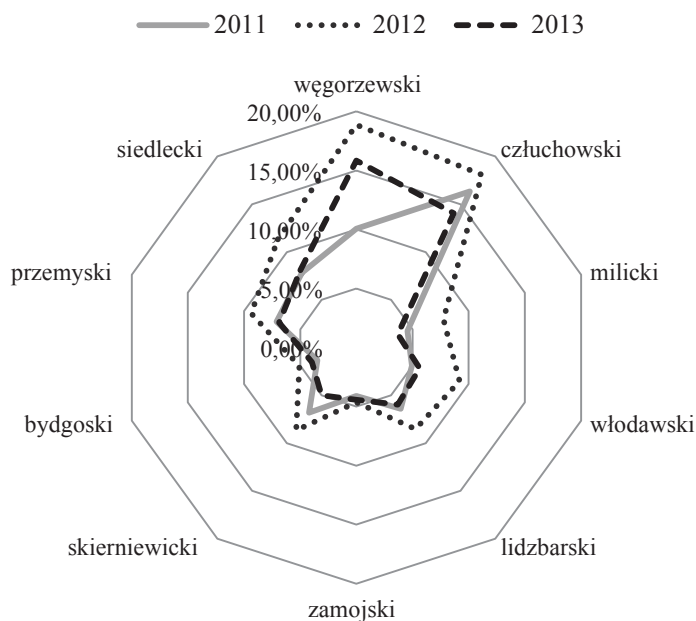


Rys. 4. Nakłady na osobę/jednostkę objętą działaniami w latach 2011-2013 (JE4)

Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia jakości życia na danym terenie ważnym elementem oceny może być właśnie wielkość wydatków realizowanych w ramach danego zadania publicznego, przypadających na mieszkańca obszaru samorządowego (JE5). Jednak

z punktu widzenia oceny efektywności gospodarowania zasobami publicznymi przy jednoczesnym realizowaniu celu, jakim jest rehabilitacja społeczna i zawodowa, za zasadniejsze uznano przyjęcie do dalszych analiz jedynie wskaźnika obrazującego wielkość wydatków przypadających na osobę niepełnosprawną zamieszukującą dany powiat (JE6). Ostatecznie również wykorzystanie tego wskaźnika uznano za niecelowe, gdyż, jak wspomniano wcześniej, w kohorcie osób objętych działaniami może następować powtarzalność osób, tj. jedna osoba otrzymuje świadczenie/pomoc w ramach kilku aktywności i jest wówczas liczona jako kilka osób. Dla poprawności badania uznano, że zasadniejsze będzie przyjęcie do analizy wskaźnika obrazującego odsetek osób niepełnosprawnych w powiecie objętym aktywnościami (JE10), który choć niepozbawiony tego samego błędu, będzie w sposób poprawniejszy prezentował tendencję w realizacji celu, jakim jest objęcie rehabilitacją osób niepełnosprawnych. Kształtowanie się wskaźnika JE10 obrazuje rysunek 5.



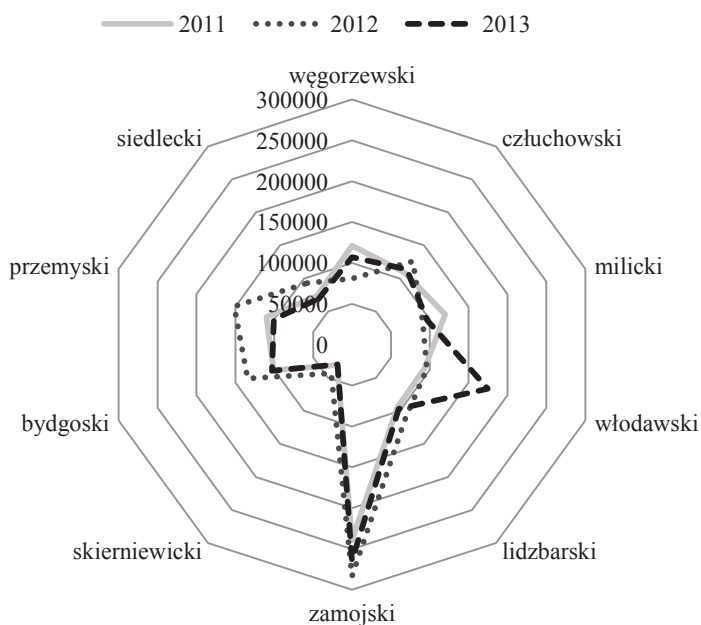
Rys. 5. Odsetek osób niepełnosprawnych objętych działaniami w latach 2011-2013 (JE10)

Źródło: opracowanie własne.

Najwyższa wartość wskaźnik JE10 osiąga w powiatach węgorzewskim i człuchowskim, natomiast najniższą w bydgoskim i zamojskim. Widoczna jest znaczna dysproporcja pomiędzy badanymi powiatami w rozkładzie JE10. Rozkład ten równocześnie nie pokrywa się z rozkładem liczby osób objętych czy udziałem osób niepełnosprawnych w populacji mieszkańców, która dla wymienionych powiatów jest zbliżona (człuchowski, węgorzewski ok. 11%, bydgoski 13%, zamojski – 14%).

Bez względu na przyczyny takiej sytuacji objęcie nawet 19% populacji osób niepełnosprawnych uznać można za niewystarczające w świetle realizacji celu funkcji i zadań publicznych.

Przedstawiony na rysunku 6 rozkład nakładów na jedną aktywność (JE7) w znacznym stopniu pokrywa się z rozkładem wykorzystanych środków. Zdecydowanie najwyższe, odbiegające od pozostałych powiatów, nakłady realizuje powiat zamojski w każdym z analizowanych lat. Najniższe nakłady na aktywność notuje się w powiecie skierniewickim. W powiatach, które zmniejszyły liczbę aktywności, np. w 2013 (powiat włodawski) widać wzrost nakładów na działanie pomimo zmniejszenia łącznych środków do dyspozycji.

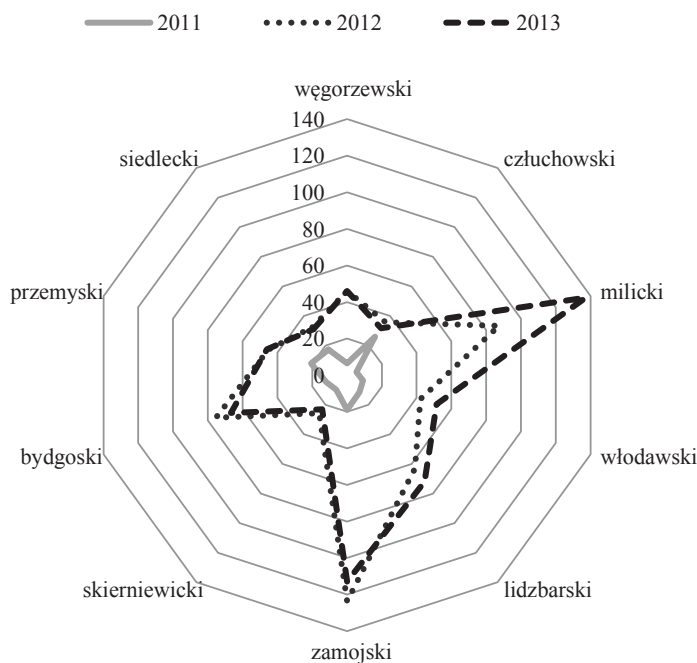


Rys. 6. Rozkład nakładów na jedną aktywność w latach 2011-2013 (JE7)

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym elementem oceny efektywności wydatkowania środków publicznych jest uwzględnienie zagadnień dotyczących kosztów obsługi. W niniejszym badaniu przeanalizowano rozkład kosztów obsługi na osobę/jednostkę objętą (JE8) i na aktywność (JE9). Głównym wnioskiem wynikającym z analizy danych przedstawionych na rysunkach 7 i 8 rozkładów jest znaczny wzrost kosztów przypadających na osobę na przestrzeni badanych lat. Rozkład za rok 2013 pokrywa się z rozkładem nakładów na osobę/jednostkę objętą, jednak w porównaniu z 2011 rokiem zarówno poziom, jak i rozkład kosztów zmieniły się zasadniczo. Jedynym powiatem, dla któ-

rego koszt przypadający na osobę/jednostkę nie zmienił się, jest powiat człuchowski. Podobnie w przypadku kosztu przypadającego na aktywność (JE9) jego rozkład powiela rozkład JE7, co wynika m.in. ze sposobu określania pozycji kosztowych.



Rys. 7. Rozkład kosztów obsługi na osobę/jednostkę objętą aktywnościami w latach 2011-2013 (JE8)

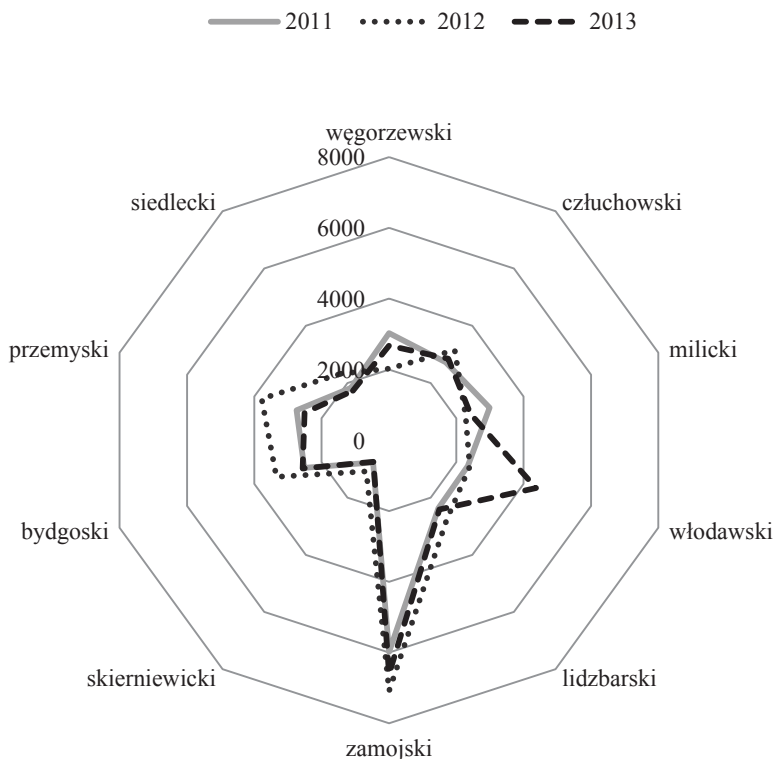
Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione powyżej analizy były podstawą do przeprowadzenia oceny metodą rangowania. Na podstawie uzyskanych powyżej wyników i rozkładów uznano za stymulanty, w których wartości najwyższej nadawana była ranga najlepsza – 1, następujące wskaźniki:

- liczba realizowanych aktywności (JE2),
- liczba osób objętych/jednostek (JE3),
- odsetek osób niepełnosprawnych objętych aktywnościami (JE10),
- nakład na osobę/jednostkę objętą (JE4).

Za destymulanty uznano te czynniki, których wysoka wartość jest niekorzystna z punktu widzenia finansów publicznych, tj. im wyższa wartość, tym ranga niższa. Do grupy tej zaliczono:

- środki wykorzystane (JE1),
- nakład na aktywność (JE7),
- koszt na osobę/jednostkę objętą (JE8).



Rys. 8. Rozkład kosztów obsługi na aktywność w latach 2011-2013 (JE9)

Źródło: opracowanie własne.

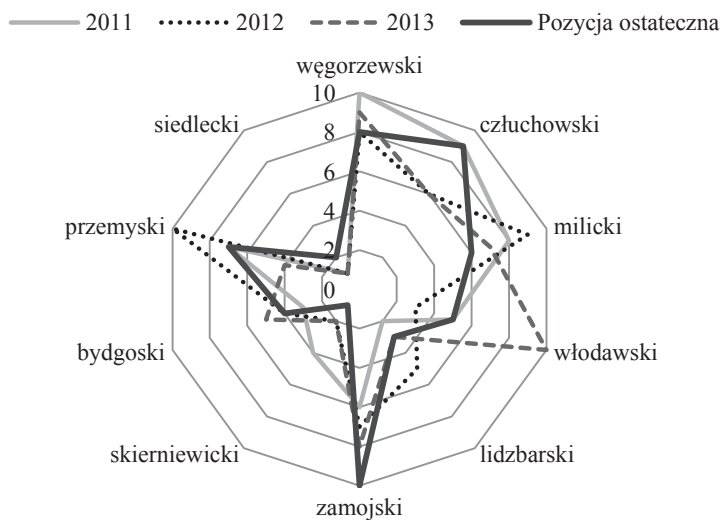
W rangowaniu pominięto wskaźniki JE5 i JE6 ze względu na ich ograniczony potencjał informacyjny, co omówiono wcześniej, oraz JE9, ze względu na odwzorowanie przez rozkład tej zmiennej rozkładu wskaźnika JE7. Wynik rangowania przedstawiono w tabeli 3 i na rysunku 9. Zastosowano rangowanie wielokryterialne uśrednione.

Powiaty zaciemnione to powiaty z grupy o niskich wydatkach na mieszkańca. Powiaty siedlecki i skierniewicki z tej grupy uzyskały najlepsze wyniki, przy czym powiat siedlecki we wszystkich trzech latach zajmował najlepszą pozycję. Powiat ten realizował dużo aktywności, którymi obejmował relatywnie dużo osób, co stanowiło średnią wartość odsetka osób niepełnosprawnych zamieszkałych w powiecie. Równocześnie odnotowywał niski nakład na osobę, co w niniejszym badaniu uznano za stymulant, ponieważ w odniesieniu do wcześniej przedstawionych uwag, większy jednostkowy wydatek może pozwolić na jakościowo lepszy efekt interwencji publicznej. W zakresie środków do wykorzystania, nakładów na aktywność czy kosztów odnotowywał wyniki średnie lub niższe.

Tabela 3. Rangowanie przy zastosowaniu 7 cech (4 stymulanty, 3 destymulanty)

Powiat	Pozycja w rankingu			Średnia	Pozycja ostateczna
	2011	2012	2013		
Siedlecki	1	1	1	1,00	1
Skierniewicki	4	2	2	2,67	2
Lidzbarski	2	5	3	3,33	3
Bydgoski	3	4	6	4,33	4
Włodawski	5	3	10	6,00	5
Człuchowski	9	6	5	6,67	6
Zamojski	6	7	7	6,67	7
Przemyski	7	10	4	7,00	8
Milicki	8	9	8	8,33	9
Węgorzewski	10	8	9	9,00	10

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PFRON.

**Rys. 9.** Wyniki rangowania dla lat 2011-2013 i zbiorcze

Źródło: opracowanie własne.

Najślabszy w rankingu powiat węgorzewski, mając do dyspozycji niską wartość zasobów, realizując mało aktywności skierowanych do niskiej liczby osób, objął nimi bardzo wysoki odsetek osób niepełnosprawnych zamieszkałych w powiecie. Równocześnie realizował zadania za pomocą średniej wartości kosztów na obsługę.

Wyniki rangowania wskazują, że wielkość otrzymanych do dyspozycji przez jst środków oraz ogólny poziom wydatkowania zasobów publicznych na mieszkańca nie wpływają na efektywność gospodarowania zasobami. Powiaty o niższych wydatkach ogólnych nie dysponowały znacząco wyższymi kwotami z PFRON (z wyjątkiem powiatu zamojskiego), a ich ogólna ocena jest lepsza niż powiatów „bogatszych”.

Ostatecznie na podstawie wyników niniejszego badania uznać można, że dystrybucja środków z PFRON nie ma charakteru prostego transferu, lecz powiaty mają możliwość samodzielnego zarządzania i racjonalizowania polityki integracji osób niepełnosprawnych, co w niektórych z nich skutkować może podniesieniem jakości życia osób niepełnosprawnych, a za tym całej jst.

Do podobnych wniosków prowadzą wyniki uzyskane z badania efektywności metodą DEA³. W modelu przyjęto, że nakłady to:

1) środki wykorzystane (X_1).

Za produkty przyjęto:

1) liczbę realizowanych aktywności (Y_1),

2) liczbę osób objętych/jednostek (Y_2).

Na podstawie danych o nakładach (zmienna X_1) i produktach (zmienna Y_1 i Y_2) za rok 2011, 2012 i 2013 obliczono miary efektywności wyznaczone dla zaproponowanego modelu.

Tabela 4. Przynależność badanych jednostek do jednego z typów obiektów, zdefiniowanych przez porównanie poszczególnych miar efektywności – lata 2011-2013

Typ	Liczba jednostek	Jednostka
I	2	skierniewicki 2011, skierniewicki 2013
II	0	
III	7	człuchowski 2011, człuchowski 2012, zamojski 2012, skierniewicki 2012, bydgoski 2012, siedlecki 2012, przemyski 2013
IV	2	węgorzewski 2011, milicki 2011
V	1	włodawski 2011
VI	18	lidzbarski 2011, zamojski 2011, bydgoski 2011, przemyski 2011, siedlecki 2011, węgorzewski 2012, milicki 2012, włodawski 2012, lidzbarski 2012, przemyski 2012, węgorzewski 2013, człuchowski 2013, milicki 2013, włodawski 2013, lidzbarski 2013, zamojski 2013, bydgoski 2013, siedlecki 2013

Źródło: opracowanie na podstawie obliczeń M. Guzowskiej.

Wyniki badania efektywności metodą DEA wskazują, że jedynym powiatem efektywnie zarządzającym był powiat skierniewicki w latach 2011 i 2013. W grupie

³ Ekonomia skali obiektów uzyskana na podstawie zależności między miarami efektywności kosztowej i skali, która jest podstawą do interpretacji dalszych wyników, jest zgodna z [Strąk, Guzowska 2009].

obiektów o niższej efektywności znalazły się głównie powiaty o niższych wydatkach, jednak tylko w przypadku obserwacji z poszczególnych lat, a nie wszystkich 3 lat. Największa liczba obserwacji zakwalifikowana została jako nieefektywne, przy czym powiat lidzbarski znalazł się w tej kategorii we wszystkich trzech latach, stąd może zostać uznany za najbardziej nieefektywny.

Przedstawione powyżej badanie efektywności w oparciu o wielokryterialną analizę wskaźnikową, rangowanie wielokryterialne i metodę DEA należy traktować jako przykład sposobu, a dokładnie procesu, oceny efektywności dla różnych układów: województw, powiatów dla danego województwa, powiatów najmniejszych itd. Tego typu analiza jest pierwszą próbą zastosowania powyższych metod w obszarze zadań realizowanych przez jst, a finansowanych ze środków PFRON i stanowić powinna podstawę rozwoju kolejnych narzędzi badawczych.

4.3. Zadania własne PFRON

W obszarze zadań własnych do analizy wybrano wskaźniki dla trzech celów, które zrealizowane są w tym samym zakresie w czterech konkursach⁴, tj. konkursach nr VII, IX, XII i XII. Są to: cel 1 – wejście osób niepełnosprawnych (beneficjentów ostatecznych projektu) na rynek pracy, cel 2 – zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych (beneficjentów ostatecznych projektu) oraz cel 4 – poprawa jakości funkcjonowania otoczenia osób niepełnosprawnych. Wskaźniki w tych konkursach określone są jako wskaźniki produktu, nakładu i rezultatu.

Wskaźniki rezultatu mają jednak charakter wskaźników produktu i jako takie nie przedstawiają faktycznego efektu działań czy długoterminowych następstw⁵. Za jedyny wskaźnik o cechach wskaźnika rezultatu uznać można drugi wskaźnik rezultatu w celu pierwszym, gdzie sprawdza się utrzymanie zatrudnienia w okresie po zakończeniu projektu⁶. Przykładowe zestawienie wskaźników nakładu i rezultatu dla celu 1 przedstawia tabela 5.

W ocenie, w ramach przykładowego wyliczenia dla każdego konkursu, dla każdego celu wybrano wskaźniki:

- Cel 1 – dokonano analizy zmian nakładu 3 (**ZWE1**): stosunek kwoty dofinansowania do wielkości pierwszego wskaźnika rezultatu i zaproponowano oraz oceniono wskaźnik nakładu 4 (**ZWE2**): stosunek kwoty dofinansowania do wielkości drugiego wskaźnika rezultatu.

⁴ Numeracja celów wynika z badania i nie zawsze pokrywa się z numeracją w konkursie.

⁵ Z regulaminu konkursów: „Na potrzeby »Zasad zlecenia« przyjmuje się, iż w miejsce wskaźników oddziaływania, odnoszących się do długoterminowych konsekwencji danego projektu, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla beneficjentów ostatecznych i rozumianych jako wartości liczbowe, Wnioskodawca przedstawia opis spodziewanego przez Wnioskodawcę oddziaływania projektu”.

⁶ Zgłosić należy pewne zastrzeżenia co do sprawozdawczości dla tego wskaźnika, gdyż w niektórych przypadkach liczba osób po 6 miesiącach jest wyższa niż liczba osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu.

Tabela 5. Wskaźniki – cel 1

Wskaźniki nakładu	Wskaźniki rezultatu
stosunek kwoty dofinansowania do liczby beneficjentów ostatecznych projektu	liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostaną zatrudnieni w wyniku realizacji projektu
stosunek kwoty dofinansowania do liczby godzin udzielonego wsparcia	liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy utrzymali zatrudnienie przez co najmniej 6 miesięcy od daty uzyskania zatrudnienia
stosunek kwoty dofinansowania do wartości pierwszego wskaźnika rezultatu	

Tabela 6. Efektywność kosztowa wybranych wskaźników nakładu dla celów 1, 2 i 4 (ZWE1, ZWE2, ZWE3, ZWE4)

Cel 1				
	konkurs 7	konkurs 9	konkurs 11	konkurs 13
Dofinansowanie do pierwszego wskaźnika rezultatu (ZWE1)	18 736,25	28 336,96	26 093,49	30 859,98
Dofinansowanie do drugiego wskaźnika rezultatu (ZWE2)	34 148,22	55 970,74	52 815,23	42 307,54
Dynamika ZWE1		51,24%	-7,92%	18,27%
Dynamika ZWE2		63,91%	-5,64%	-19,90%
ZWE2/ZWE1	182,26%	197,52%	202,41%	137,10%
Cel 2				
Dofinansowanie do liczby beneficjentów ostatecznych (ZWE3)	4 049,71	4 418,97	5 811,83	6 595,02
Dynamika ZWE3		109,12%	131,52%	113,48%
Cel 4				
Dofinansowanie do liczby godzin szkolenia (ZWE4)	1668,17	94,03	56,79	533,48
Dynamika ZWE4		-94,36%	-39,61%	839,44%

*11 i 13 Bez zadania 8 organizowanie i prowadzenie szkoleń dla tłumaczy języka migowego oraz tłumaczy przewodników

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PFRON.

- Cel 2 – dokonano analizy zmian nakładu 1 (**ZWE3**): stosunek kwoty dofinansowania do liczby beneficjentów ostatecznych projektu.
- Cel 4 – dokonano analizy zmian nakładu 2 (**ZWE4**): stosunek kwoty dofinansowania do liczby godzin szkolenia i zaproponowano wskaźnik rezultatu 4: stosunek kwoty dofinansowania do liczby przeszkolonych w ramach projektu psów, które pełnią funkcję psa przewodnika, lub stosunek liczby przeszkolonych psów

do liczby psów pełniących funkcję przewodnika (niemożliwe do wyliczenia ze względu na brak danych dotyczących liczby przeszkolonych psów) (wyliczenia tabela 6).

W celu 1 wskaźnik nakładu 3 „dofinansowania do osoby zatrudnionej w ramach projektu” nie wykazywał trwałej tendencji i w kolejnych latach naprzemiennie spadał lub wzrastał. Z kolei zaproponowany wskaźnik „nakładu na osobę, która utrzymała zatrudnienie”, spadał w ostatnich dwu konkursach, co oznaczałoby, że tworzenie miejsc pracy realizowane było w sposób coraz efektywniejszy. Równocześnie widać, że nakład na utrzymanie zatrudnienia przez 6 miesięcy (n_4/n_3) jest znacznie wyższy, tj. część osób zatrudnionych w ramach projektu traci w ciągu kolejnych 6 miesięcy pracę. W konkursie 11. były to wydatki dwukrotnie wyższe, w konkursie kolejnym przewyższały one nakład na zatrudnienie jedynie o 37%. Aby ocenić użyteczność realizowanych działań, bezwzględnie konieczne jest monitorowanie zatrudnienia wspomaganego konkursami przez okres dłuższy lub wymaganie w ramach wskaźników okresu trwałości miejsca zatrudnienia np. przez okres 3 lat od zakończenia konkursu. Jak podkreślano wcześniej, opis oddziaływania nie może być podstawą do skutecznej ewaluacji rezultatów.

W celu 2 widać utrzymujący się przyrost nakładów na beneficjenta. Nie uwzględniając efektu jakościowego, sytuację taką należałoby uznać za nieefektywną z punktu zarządzania finansami publicznymi. Brak faktycznego wskaźnika rezultatu, np. opisującego stopień rozwoju kompetencji/umiejętności ocenianych ankietowo przed projektem i po nim, nie pozwala na stwierdzenie, czy wyższy nakład powoduje efekt skali i pozwala osiągnąć znacząco lepsze rezultaty przy danym wzroście nakładów.

W celu 4, przy zachowaniu porównywalności realizowanych w ramach celu zadań, uzyskane wyniki, tj. poziom dofinansowania do godziny szkolenia, znacząco różnią się pomiędzy konkursami. Wynika to albo ze specyfiki zgłaszanych w danym konkursie wniosków, albo z błędu badawczego. Ta rozbieżność wyników powoduje, że ich interpretacja może nie wnieść do prowadzonej analizy wniosków poprawnych i z tego względu zostanie pominięta.

5. Zakończenie

Przeprowadzony projekt badawczy wykazał ogromny potencjał informacyjny zawarty w danych statystycznych gromadzonych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ich wykorzystanie, m.in. za pomocą przedstawionych metod, służyć może ocenom w zakresie efektywności i skuteczności już na obecnym etapie. Jednak, co stanowi główny wniosek badawczy niniejszego projektu, w obecnej sytuacji nie ma możliwości przeprowadzenia oceny użyteczności. Stanowi to poważne ograniczenie, gdyż wykazanie użyteczności długoterminowych działań jest zasadniczym argumentem w zakresie zarządzania finansami publicznymi i ich racjonalizacji. Przeprowadzenie analiz użyteczności wymagałoby wdrożenia:

1) wymagania na etapie np. konkursu (w obszarach, gdzie one występują) zachowywania trwałości wskaźników rezultatu i ich monitorowania;

2) zestandaryzowanych badań ankietowych umożliwiających określenie zmiany w jakości życia osoby niepełnosprawnej w związku z uzyskanym wsparciem we wszystkich obszarach finansowanych ze środków PFRON, w tym również w jst.

Uzyskane w trakcie realizacji projektu informacje wskazują, że realizacja niniejszych postulatów, w tym szczególnie drugiego, może natrafić na silny opór, jednak w opinii autora badania jest to podstawowy kierunek zmiany, który pozwoli na sformułowanie argumentów opartych na badaniach ilościowych i jakościowych. Konieczności przeprowadzania analiz (ankiet) jakościowych, pozwalających ocenić przydatność realizowanych zadań w zakresie ułatwienia funkcjonowania codziennego, realizowania zadań zawodowych, przed realizacją dofinansowania i po niej, umożliwi przełożenie nakładu monetarnego na jakość życia. Uzyskane w ten sposób informacje wykorzystać będzie można do oszacowania korzyści społecznych, które uzyskiwane są przez ogół społeczeństwa dzięki finansowaniu przez PFRON zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej.

Obecny stan badań nad metodyką szacowania kosztów i korzyści społecznych nie jest jeszcze szczególnie zaawansowany [Szarfenberg 2011; CRSG 2014]. Tym bardziej, wykorzystując ogromny potencjał informacyjny gromadzonych danych i struktury instytucji, PFRON powinien skierować swoje zainteresowanie na ten obszar. Uzyskanie tego typu informacji pozwoliłoby na ewaluację np. korzyści społecznych wynikających:

- z usamodzielnienia osoby niepełnosprawnej (zmniejszenie nakładów związanych z opieką) w wyniku dostosowań architektonicznych itp. (nakłady na podjazdy, zakup środków transportu) i ich wpływu na wzrost jakości życia na terenie danej jst, a co za tym idzie – na atrakcyjność inwestycyjną jst;
- z poprawy stanu zdrowia i jakości życia osób niepełnosprawnych i ich opiekunów (wydatki realizowane przez PFRON, np. powrót do pracy opiekuna z rodziny, lepszy stan zdrowia opiekuna, a zatem mniejsze koszty opieki instytucjonalnej itp.);
- ze zwiększenia zgłaszanego przez osoby niepełnosprawne popytu na usługi turystyczne, sportowe.

Biorąc pod uwagę strukturę realizowanych przez jst zadań finansowanych ze środków PFRON, dominację wydatków na rehabilitację społeczną nad zawodową, zmiany społeczne związane ze starzeniem się społeczeństwa, uświadomiony ostatnio problem finansowania opiekunów osób zależnych, w ocenie autorki, popartej innymi prowadzonymi badaniami⁷, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych powinien stać się najważniejszą i centralną instytucją realizującą wszystkie zadania z zakresu rehabilitacji społecznej, w tym także przejąć część za-

⁷ Autorka realizuje grant NCN nr 2011/03/B/HS4/05495 „Od rodziny do rynku? – dylematy finansowania opieki nad osobami niepełnosprawnymi jako element koncepcji kosztów niepełnosprawności”.

dań innych instytucji, takich jak NFZ i niektóre ministerstwa, np. edukacji. Istniejąca struktura instytucjonalna, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, umożliwiłaby faktyczną realizację i koordynację zadań z zakresu polityki integracji osób niepełnosprawnych.

W ocenie efektywności, skuteczności i użyteczności gospodarki finansowej PFRON należy również uwzględnić fakt, że wiele decyzji z zakresu realizowanych zadań leży poza samym PFRON. Ocena efektywności w zakresie budżetu zadaniowego wymagałaby utrzymywania niezmiennych mierników przez co najmniej trzyletnie okresy, gdyż niemal w każdym roku w okresie 2011-2014 następowały zmiany zarówno realizowanych funkcji, jak i działań czy zadań w większym lub mniejszym zakresie. Podobnie Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie ma wpływu na sposób i zakres realizowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

- Baker K., 2012, *Measuring Outcomes for People with Disability*, National Disability Services, Dekin.
- Barnes C., Mercer G., 2008, *Niepełnosprawność*, Wydawnictwo Sic, Warszawa.
- Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego (CRSG), 2014, *Wypracowanie modelu narzędzi do oceny efektów społecznych przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych*, Szczecin, www.mierzeniewartosci.pl (13.12.2014).
- Kawiński M., 2011, *Ubezpieczenia publiczne i prywatne w polityce społecznej. Skuteczność i efektywność*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kurzynowski A. (red.), 2006, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe AGH, Warszawa.
- Marska-Dzioba N., 2013, *Racjonalność wydatków publicznych przeznaczonych na integrację osób niepełnosprawnych*, Volumina, Szczecin.
- Mraska-Dzioba N., Nawrońska I., 2014, *Ocena dokonań w polityce społecznej na przykładzie ochrony zdrowia i integracji osób niepełnosprawnych*, [w:] S. Franek, M. Bedzieszak (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa, s. 524-550.
- Oliver M., 1990, *The Politics of Disablement*, Macmillan, London.
- Prinz Ch. (red), 2003, *European Disability Pension Policies – 11 country trends 1970-2002*, Ashgate.
- Szarfenberg R., 2011, *Kryteria ewaluacji pomocy społecznej*, [w:] A. Hryniewiecka, *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa.
- Strąk T., Guzowska M., 2009, *Badanie efektywności jednostek sektora publicznego metodą DEA na przykładzie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 36, s. 122-129.

EFFICIENT USE OF RESOURCES OF THE STATE FUND FOR REHABILITATION OF DISABLED PEOPLE (PFRON) – THE RESULTS OF THE RESEARCH PROJECT

Summary: The article presents the results of Innovative Research Project “Evaluation of tasks related to the disabled people inclusion – analysis and recommendations in the area of financial evaluation” – within the program “Bring. Social Science for the economy”, implemented under the Human Capital Priority IV, Measure 4.2. The study was carried out between February and June 2014 in PFRON headquarter in Warsaw. The aim of the project was to create a new concept for measuring achievements by estimating resources’ efficiency and effectiveness in the implementation of the tasks of the public institution. The study was carried out finally for three areas: planning and reporting of performance budgeting, planning and reporting of funds allocated for the execution of tasks by local administration units (poviats) and in the field of outsourced tasks. Despite the fact that the enormous potential of the information contained in the data collected by PFRON statistics was demonstrated, there is currently no possibility to assess the usefulness (utility analysis), which is a fundamental limitation in the process of performance management of public finance.

Keywords: efficiency, public finances, the State Fund for Rehabilitation of Disabled People.