Jacek F. Nowak

Wskaźniki osiągnięć w praktyce zarządzania lokalnej administracji publicznej

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 6/3, 75-86

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM
Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 6(3) 2007, 75-86

WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘĆ W PRAKTYCE ZARZĄDZANIA LOKALNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jacek F. Nowak
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Streszczenie. Artykuł przedstawia zagadnienie wykorzystania różnych rodzajów wskaźników pozwalających ilościowo określać i porównywać osiągnięcia samorządów lokalnych w dziedzinie dostarczania usług publicznych. Rozważane jest stosowanie w tych jednostkach, w oparciu o wskaźniki osiągnięć, standardów tych usług, uruchamianie praktyk benchmarkingowych i kształtowanie świadomego organizacyjnego uczenia się. Zaprezentowane zostały polskie przykłady stosowania wskaźników osiągnięć w lokalnej administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, wskaźniki osiągnięć, zarządzanie przez stosowanie wskaźników osiągnięć, standardy w administracji publicznej, benchmarking w administracji publicznej, organizacja ucząca się

WSTĘP

W literaturze zagranicznej dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej od lat osiemdziesiątych rośnie ilość odniesień do ilościowych wskaźników osiągnięć (*performance indicators*) [Gooden, McCreary 2001]. Mówi się coraz częściej o zarządzaniu przez stosowanie wskaźników osiągnięć (*performance management*). Stosowanie wskaźników ilościowych przez administrację publiczną do oceny działalności jest związane z chęcią określenia efektywności i skuteczności ich działań. Wzrost wymagań w stosunku do administracji publicznej rozpoczął się pod koniec lat siedemdziesiątych, gdy zmniejszyło się tempo wzrostu gospodarczego w państwach rozwiniętych [Administracja... 2003]. W społeczeństwach tych państw ciągle utrzymywała się potrzeba rozwoju usług publicznych, zwiększania ich zakresu i poprawy ich jakości, ale zmniejszyły się środki, które można było przeznaczać na wzrost zatrudnienia, powstawanie nowych usług czy ich doskonalenie. Mimo wielu wątpliwości i świadomości ograniczeń, jakie tkwią

Adres do korespondencji – Corresponding author: Jacek F. Nowak, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej, al. Niepodległości 10, 60–967 Poznań

w stosowaniu wskaźników ilościowych do oceny działania jednostek administracji publicznej, wydaje się, że nie ma odwrotu od ich coraz powszechniejszego wykorzystywania w tej sferze.

W jednostkach administracji publicznej wskaźniki osiągnięć mają większe znaczenie niż w jednostkach gospodarczych, gdzie wielkość zysku jest podstawowym celem, weryfikującym wszystkie inne wskaźniki ilościowe stosowane w zarządzaniu przedsiębiorstwem rynkowym. Jednostki administracji publicznej nie mają takiego syntetycznego wskaźnika jak wielkość zysku. Z powodu wielości celów, które te jednostki powinny realizować [Kerley 1994], dotyczących dziedziny społecznej, politycznej, ekonomicznej czy środowiskowej, brakuje tu także naturalnych, jednoznacznych, ilościowych mierników oceny działalności.

HISTORIA STOSOWANIA ILOŚCIOWYCH MIERNIKÓW OSIĄGNIĘĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Pierwsze próby stosowania miar ilościowych w administracji publicznej pojawiły się w okresie międzywojennym XX wieku w Stanach Zjednoczonych [Brownlow, Merriam, Gulick 1992]. Była to odpowiedź na postulaty zwiększenia kontroli nad działaniami jednostek administracji publicznej, które w odpowiedzi na wielki kryzys gospodarczy lat trzydziestych, zaczęły zwiększać zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie społeczeństwa amerykańskiego. Szersza gama zadań, rosnąca ilość świadczonych usług, zwiększanie budżetów jednostek administracji, wymagało lepszej kontroli skuteczności i efektywności działań publicznych.

Od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku zmniejszyło się zainteresowanie stosowaniem mierników ilościowych do oceny efektywności i skuteczności, co wiązało się z szybkim rozwojem gospodarki, który umożliwił ciągły wzrost środków na funkcjonowanie administracji i świadczone przez nią usługi. Ten stosunkowo łatwy dostęp administracji publicznej, w rozwiniętych państwach zachodnich po drugiej wojnie światowej, do ośrodków finansowych powodował osłabienie czujności i kontroli ekonomicznej usług publicznych. Kraje te były zaangażowane w budowanie „państwa dobrobytu", którego podstawą był szeroki zakres łatwo dostępnych usług publicznych [Flynn 1990]. Takie podejście, rozwinięte głównie w państwach Europy Zachodniej kierowanych przez rządy socjalistyczne udzieliło się nawet administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych i spowodowało rezygnację z upowszechniania stosowania mierników ilościowych do sprawdzania efektywności i skuteczności służb publicznych [Osborne, Gaebler 1992].

Hasło powrotu do kontroli efektywności szeroko rozbudowanych usług publicznych głoszone od 1979 roku przez rząd konserwatywny w Wielkiej Brytanii („warte pieniędzy" – *value for money*), spowodowało rozpoczęcie stosowania mierników pokazujących efekty usług publicznych w odniesieniu do zużytych środków finansowych [Lawton, Rose 1992]. Mierzenie efektywności pozwalało porównywać działania jednostek publicznych i prywatnych oraz zachęcało do szukania oszczędności. W następnych latach, a zwłaszcza od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, wprowadzanie reform nakierowanych na zwiększanie efektywności i skuteczności działań jednostek administracji stało się

powszechne w państwach rozwiniętych, a także w wielu krajach rozwijających się. Upowszechniło się stosowanie koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), która określa różnorodne działania modernizujące funkcjonowanie administracji publicznej przez zwiększanie jej skuteczności w osiąganiu formułowanych ilościowo celów, obniżanie kosztów przez poprawianie zarządzania, zwiększanie umiejętności personelu, ścisłe monitorowanie działań i budżetu, przejmowanie metod zarządzania z przedsiębiorstw prywatnych [John 2001]. Jednym z ważnych zaleceń tej koncepcji jest zachęta do stosowania mierników ilościowych do monitorowania, oceny i planowania działań jednostek administracji publicznej.

Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zakres stosowania mierników ilościowych w dziedzinie oceny efektywności i skuteczności działań w poszczególnych państwach znacznie rozwinął się, ale jednocześnie ma różny zakres. W większości państw administracja centralna pozostawiła swobodę terenowym jednostkom administracji w stosowaniu mierników ilościowych i dlatego korzystano tam z różnych mierników. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi rodzajów mierników i ich upowszechnieniu są liczne badania w tej dziedzinie i inicjatywy benchmarkingowe, np. w takich krajach jak USA, Kanada czy Australia [Kouzmin, Loffler, Klages, Korac-Kakabadse 1999]. Także w krajach skandynawskich od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku można śledzić szereg ogólnokrajowych inicjatyw benchmarkingowych, służących zbieraniu danych na temat efektywności działania samorządów lokalnych [Askim, 2004]. W Danii od 1993 roku działa program organizowany przez rząd: *Key Local Government Indicators,* w Szwecji od 1997 roku program organizowany przez rząd i prowadzony bezpośrednio przez urząd statystyczny: *Sweden's Statistical Databases*, a w Norwegii od 2001 roku program prowadzony wspólnie przez Stowarzyszenie Lokalnych i Regionalnych Samorządów oraz rząd: *Municipality networks for innovation and efficiency.*

Szczególnie interesujący jest program norweski propagujący oprócz mierzenia efektywności i jakości działań samorządów w kluczowych lokalnych usługach publicznych także zespołową współpracę samorządów w celu doskonalenia stosowanych praktyk i monitorowania podejmowanych innowacji w oparciu o używanie ilościowych mierników osiągnięć.

System mierników został rozwinięty najszerzej w Wielkiej Brytanii, gdy w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku rząd konserwatywny zaczął wymagać od samorządów stosowania mierników gospodarności (*economy*) i efektywności (*efficiency*), które zostały przygotowane przez Audit Comission, centralną jednostkę zajmująca się kontrolą finansów samorządowych [Measure of Success... 1999]. Od tamtego czasu system mierników był cały czas rozwijany. Po przejęciu rządu przez Partię Pracy, w 1997 roku, rozwinięto system oceny działań administracji publicznej pod nazwą *Best Value* obejmujący dodatkowo mierniki oceniające skuteczność (*effectiveness*) i jakość usług publicznych (*quality*). Samorządy brytyjskie są zachęcane do stosowania i rozwijania mierników lokalnych, a także do uczestniczenia w programach benchmarkingowych, które wymagają ilościowego porównywania osiąganych wyników przy świadczeniu różnych usług publicznych [Believe it when you see it... 2002].

RODZAJE MIERNIKÓW I WSKAŹNIKÓW OSIĄGNIĘĆ STOSOWANE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W praktyce stosowania mierników osiągnięć rozróżnia się kilka grup mierników ze względu na fazę działalności, jaka jest poddawana pomiarowi [Nutley, Osborne 1994]. Pierwszą fazą, jaką zaleca się poddać analizie ilościowej jest nakład dokonywany dla wykonania jakiegoś zadania lub usługi. Mierzenie nakładów może polegać na ilościowym określeniu wydatku finansowego, rzeczowego lub rozmiaru pracy przy wykonywaniu zadania. Mierzenie nakładów może być samodzielnym celem pomiaru lub może stanowić element przygotowania danych do zmierzenia bardziej złożonych zjawisk, np. może służyć do pomiaru efektywności.

Mierzenie uzyskiwanego wyniku np. pod względem ilości obsłużonych osób, wydanych dokumentów, wykonanych usunięć awarii urządzeń komunalnych, zbudowanych elementów infrastruktury technicznej itd., jest kolejnym przykładem pomiarów zalecanych dla jednostek działających w sferze administracji publicznej. Nawet ta krótka lista podanych przykładów pokazuje jak zróżnicowane są wyniki działań prowadzonych przez administrację publiczną. Ta różnorodność uzyskiwanych wyników i w większości wypadków brak możliwości użycia prostego, syntetycznego parametru w postaci finansowej, bardzo utrudnia dokonywanie pomiarów i porównań między organizacjami. W większości wypadków do przedstawienia wyników konieczne jest stosowanie bardzo różnorodnych miar określających wynik w jednostkach fizycznych. Dodatkową trudność stanowi bardzo zróżnicowany charakter poszczególnych produktów czy usług dostarczanych przez administrację publiczną, np. nowa droga gminna może mieć bardzo różne parametry, które muszą być określone przy podawaniu wyniku, tak by można go było prawidłowo ocenić.

Zestawienie wyników w stosunku do nakładów pozwala określić efektywność działań, co jest następną zalecaną kategorią ilościowego kontrolowania jednostek administracji. Jest to kategoria ważna i stosunkowo łatwo dająca się określić ilościowo przy uwzględnieniu ograniczeń związanych z mierzeniem wyników. Te ograniczenia często utrudniają lub nawet uniemożliwiają ocenę porównawczą działań, ponieważ faktycznie spotykamy się z różnymi obiektami, z powodu odmiennych parametrów technicznych i jakościowych, które tylko formalnie należą to tej samej kategorii, np. drogi lokalne, kanalizacja, szkoły, pływalnia czy sala sportowa. Mierzenie i porównywanie jeszcze bardziej się komplikuje, gdy weźmiemy pod uwagę usługi niematerialne, takie jak: pomoc społeczna, usługi edukacyjne, oferty kulturalne, które mogą być świadczone na bardzo różnym poziomie w obiektach o zróżnicowanym standardzie.

W działaniach administracji publicznej jednak przede wszystkim chodzi o osiąganie politycznie określonych celów społecznych czy gospodarczych lub środowiskowych, a nie o wyniki bezpośrednie. Jednostki te powinny dążyć do maksymalizacji skuteczności w osiąganiu celów. Jest to następny parametr, który powinny mierzyć jednostki administracji publicznej. Nie interesuje nas zasadniczo ile kilometrów drogi zbudowano, ale liczba osób, która będzie z niej korzystać czy skrócenie czasu przejazdu między miejscowościami. Podobnie przy budowie kanalizacji należy interesować się nie tylko długością wykonanej sieci, ale przede wszystkim ilością gospodarstw domowych, które z niej sko-

rzystają lub firm, które podłączą się do sieci. Skuteczność usług administracyjnych wiąże się często z utrzymaniem płynności obsługi przy zachowaniu określonego standardu czasowego potrzebnego np. do prawidłowego wydania określonego dokumentu lub decyzji.

Zaleca się również mierzenie dostępności usług publicznych. Może być ona mierzona jako odległość fizyczna użytkowników od usługi, np. może to dotyczyć odległości, jaka dzieli mieszkańców miasta od obiektów, takich jak biblioteka publiczna czy basen. Miara dostępności może mieć także charakter czasowy, np. ile czasu potrzeba, aby otrzymać określoną decyzje lub zaświadczenie. Może być określona także w wymiarze równości dostępu grup społecznych do usług publicznych [Nutley, Osborne 1994], dotyczy to zwłaszcza różnego typu mniejszości, np. osób niepełnosprawnych, grup religijnych lub mniejszości narodowych czy etnicznych. Także cena usługi może być traktowana jako miara dostępności, np. w wypadku takich płatnych usług komunalnych, jak: dostarczanie wody, odbiór ścieków, parkingi czy komunikacja publiczna. Zbyt wysokie opłaty w stosunku do dochodów mieszkańców, a zwłaszcza tych mniej zarabiających mogą ograniczać korzystanie z usług, co przekłada się na pogorszenie warunków życia danej grupy mieszkańców.

Kolejnym parametrem ilościowym jest oddziaływanie, czyli pokazanie jak dany produkt lub usługa w dłuższym czasie wpłyną na rozwój społeczny, lokalny, gospodarczy czy środowiskowy [Lane 1993]. Chodzi tu o określenie wpływu poszczególnych inwestycji na wzrost ilości miejsc pracy, powstawanie nowych przedsiębiorstw, zmniejszenie ilości chorób środowiskowych czy zmniejszenie ilości wypadków. Podobnie poprawa obsługi klientów w jednostkach administracji publicznej powinna wpłynąć na skrócenie czasu spędzanego w tych jednostkach, co powinno przełożyć się na poprawę oceny jakości życia w danej miejscowości.

PRZYGOTOWYWANIE STANDARDÓW USŁUG PUBLICZNYCH PRZY WYKORZYSTANIU WSKAŹNIKÓW OSIĄGNIĘĆ

Wskaźniki osiągnięć mogą służyć do określenia standardów realizacji usług publicznych. Zgodnie z rodzajami wskaźników możemy mówić o standardach pokazujących efektywność, skuteczność i dostępność. Możliwość stosowania wskaźników ilościowych pozwala zaproponować standardy precyzyjne, dające się jednoznacznie określić i umożliwiające dokładną weryfikację. Jednak należy rozumieć, że możliwość zmierzenia pewnych parametrów usług nie gwarantuje pełnej wiedzy o danej usłudze. Często prawdziwa jakość usługi i satysfakcja odbiorców jest związana z bardzo trudno mierzalnymi aspektami. Świadomość tych ograniczeń wskaźników ilościowych powinna zachęcać do bardzo starannego ich doboru, stosowania komentarzy, używania w niektórych sytuacjach wskaźników opisowych. Jednak trudno przecenić wagę wskaźników ilościowych przy opracowywaniu standardów, usług publicznych, ponieważ umożliwiają one syntetyczne zobrazowanie zmian wewnątrz danej jednostki i porównanie jej z innymi jednostkami. Ważna jest też możliwość prowadzenia analiz metodami statystycznymi.

W administracji publicznej standardy usług publicznych mogą być opracowywane na różnym poziomie. Mogą służyć do wyznaczania krajowych wzorców realizacji usług

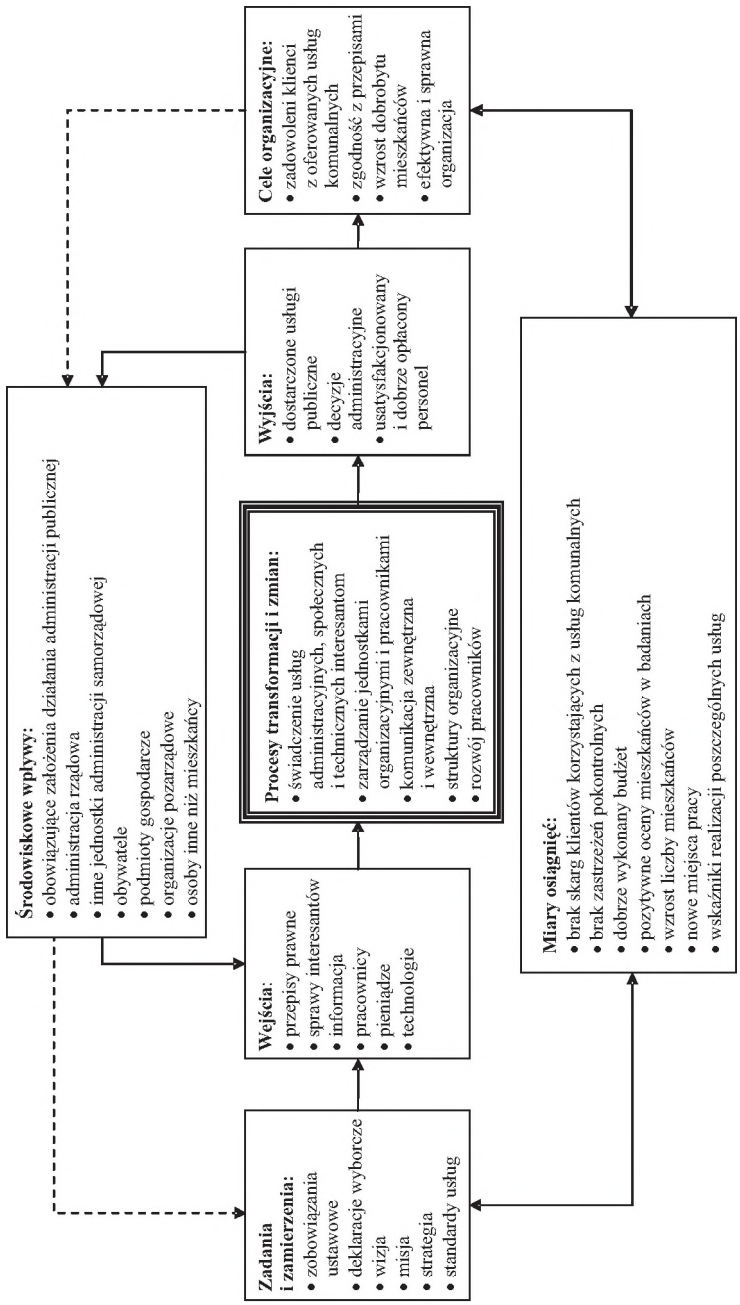
publicznych pod względem zakresu ilościowego i jakościowego zaspokojenia potrzeb obywateli oraz pod względem kosztów ich świadczenia [Targets in the Public Sector... 2003]. Standardy usług w wymienionych zakresach są też bardzo przydatne na poziomie organizacji świadczących poszczególne usługi lub odpowiedzialnych za dostarczanie lub zorganizowanie usług [Standardy usług publicznych... 2002]. Opisanie ilościowe i jakościowe zakładanego poziomu usług publicznych ma ogromne znaczenie, gdyż przeważnie usługi te świadczone są przez monopolistów (tzn. jednostki dostarczające usługi nie mają rzeczywistej konkurencji i odbiorcy nie mogą skorzystać z realnych alternatywnych ofert).

Dobremu opisaniu standardów usług sprzyja kontraktowanie firm spoza sektora publicznego do dostarczania usług publicznych. W takiej sytuacji jest naturalne, że administracja publiczna musi precyzyjnie określić zakres poszczególnych usług czy prac, oczekiwaną jakość, rozmiar ilościowy, poziom satysfakcji odbiorców i oczywiście koszty tych działań [Osborne, Gaebler 1992]. Kontraktowanie zewnętrzne w oparciu o ustalone zasady przetargów publicznych, jeżeli są one uczciwie i poprawnie prowadzone, zapewnia porównanie ofert i wybranie najlepszych sposobów dostarczenia danej usługi pod względem finansowym i jakościowym. Zlecanie na zewnątrz (*outsourcing*), wymusza posługiwanie się standardami prac i usług. Przy prowadzeniu takich działań powinna zmieniać się rola pracowników administracji publicznej z realizujących, dostarczających usługi na tych, którzy opracowują standard danej usługi lub określają zakres wymaganych prac, monitorują prawidłowe wykonywanie prac i usług oraz w końcu zatwierdzają i rozliczają te działania. Potrzeba standardów jest mniej wyraźna, gdy usługi są wykonywane bezpośrednio przez urzędników lub pracowników jednostek komunalnych. W praktyce brakuje często podziału zadań na opracowanie standardu, wykonywanie, monitorowanie i zatwierdzanie, ale w tej sytuacji posiadanie standardu także powinno sprzyjać lepszemu działaniu, skuteczniejszemu dostarczaniu usług i ograniczeniu kosztów.

Dodatkowe znaczenie standardów usług publicznych ujawnia się przy podaniu ich do wiadomości publicznej. Poinformowanie odbiorców o tym, co i na jakim poziomie gwarantują usługi publiczne oferowane im np. przez lokalny samorząd, staje się publicznym zobowiązaniem i mobilizuje do ich realizacji. Stosowanie Internetu przez jednostki administracji, budowanie tzw. e-urzędu (*e-government*) sprzyja informowaniu o zakresie oferty publicznej i posługiwaniu się standardami. Przy określeniu standardów krajowych usług publicznych Internet umożliwia też porównywanie poziomu usług, poziomu realizacji standardów przez różne administracje terenowe i wpływa mobilizująco.

ZARZĄDZANIE PRZEZ STOSOWANIE WSKAŹNIKÓW OSIĄGNIĘĆ (*PERFORMANCE MANAGEMENT*) W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wskaźniki osiągnięć mogą być istotnymi elementami systemu zarządzania w jednostkach administracji publicznej [Nutley, Osborne 1994]. Funkcjonowanie zarządzania wykorzystującego wskaźniki osiągnięć można przedstawić, stosując systemowy model zarządzania [Stoner, Freeman, Gilbert 1999]. Organizację świadczącą usługi traktujemy jako system (rys. 1.) posiadający kontrolowane wejścia (nakłady) i wyjścia (wyniki) [Mullins 1996]. Otrzymane wyniki przyczyniają się do uzyskiwania rezultatów odczuwanych



Rys. 1. Model systemu otwartego jednostki lokalnej administracji publicznej [wg Mullins 1996]

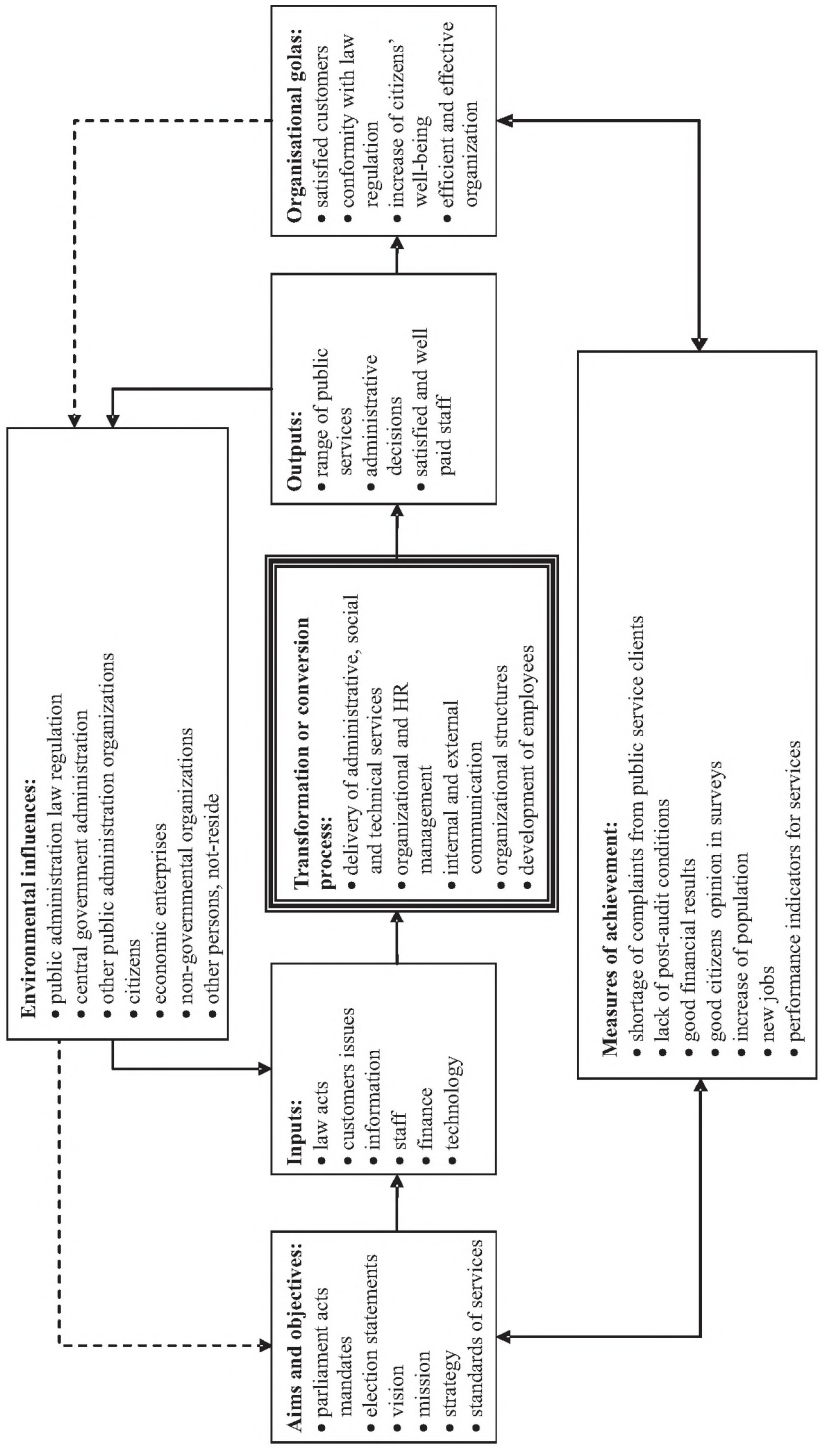


Fig. 1. The open system of local public administration unit [according to Mullins 1996]

bezpośrednio np. przez społeczność lokalną czy młodzież lub środowiska gospodarcze, do których są skierowane poszczególne usługi publiczne. W dłuższej perspektywie dzięki tym rezultatom można wywierać określony wpływ na daną społeczność i wprowadzać w niej zmiany. Dla jednostek administracji publicznej w całym procesie przekształcania nakładów we wpływy poprzez uzyskiwanie wyników i rezultatów istotne jest uwzględnianie relacji płynących z otoczenia sytemu organizacyjnego, tzn. z otoczenia społecznego, gospodarczego i przyrodniczego.

Posługiwanie się przez jednostki administracji przy podejmowaniu decyzji wskaźnikami osiągnięć pozwala precyzyjniej i odpowiedzialniej zarządzać tymi organizacjami. Wykorzystanie wskaźników osiągnięć w procesie zarządzania jest możliwe na poziomie całej organizacji, na poziomie wydziałów lub dziedzin tematycznych oraz na poziomie usług, zadań lub projektów. Precyzyjne ilościowe dane, zbierane systematycznie przy zachowaniu ich porównywalności, pozwalają dostrzegać zmiany i oceniać stosowane metody zarządzania. Jednocześnie konieczna jest świadomość, że bardzo trudno jest znaleźć wszechstronne wskaźniki ilościowe, które można by interpretować w pełni jednoznacznie. Dlatego zaleca się stosowanie kilku wskaźników do oceny analizowanych usług oraz niezbędny jest komentarz wyjaśniający uwarunkowania świadczenia danej usługi lub realizowania zadania. Uzyskiwane dane ilościowe powinny być traktowane jako istotna informacja przy podejmowaniu decyzji, która jednak nie może być interpretowana jednoznacznie, ponieważ przy ocenie efektywności, skuteczności i dostępności ważne jest też uwzględnianie warunków, w jakich są realizowane zadania i usługi.

W metodzie benchmarkingowej, zalecanej jednostkom administracji publicznej w dziedzinie doskonalenia zarządzania i dostarczania usług, stosowanie wskaźników ilościowych stanowi istotny etap. Wskaźniki te służą do określenia poziomu produktywności, efektywności lub skuteczności własnej organizacji. Pozwalają rozpoznać najlepszych w danej dziedzinie. Po przejęciu rozwiązań stosowanych przez najlepszych, można wykorzystać wskaźniki ilościowe do monitorowania postępów w doskonaleniu własnych rozwiązań. Użyteczność benchmarkingu i mierzenia wyników jest maksymalizowana tylko wtedy, gdy mierniki są uzasadnione (ważne), rzetelne, standaryzowane (znormalizowane), czułe. Mierzenie wyników pozwala uruchamiać organizacyjne uczenie się, ponieważ jest jednym z pierwszych kroków w procesie poprawiania dostarczania usług, poprzedzającym pojawianie się idei innowacji u osób analizujących wyniki i stosowne procesy [Askim 2004]. Później następuje absorbowanie idei przez organizację i przygotowywanie wdrożenia innowacji. Sprawdzianem skuteczności powstającego usprawnienia jest znowu pomiar wyników. Trudno mówić o organizacyjnym uczeniu się bez stosowania wskaźników wyników.

OCENA ZAKRESU STOSOWANIA MIERNIKÓW ILOŚCIOWYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

W praktyce działania polskiej administracji publicznej na poziomie samorządów terytorialnych mierniki osiągnięć, a w tym mierniki ilościowe, nie są powszechnie stosowanym narzędziem. Nie ma w tej dziedzinie inicjatywy centralnej ze strony rządu, która

wymagałaby zbierania przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego danych na temat efektywności, skuteczności czy dostępności usług publicznych. Brakuje także powszechnych działań ze strony samorządów, które byłyby zainteresowane np. porównywaniem zakresów świadczenia usług, doskonaleniem własnej działalności przy wykorzystaniu doświadczeń innych jednostek lub opracowywaniem standardów usług. Brak powszechności takich działań nie oznacza całkowitego ich braku. Liczne zagraniczne programy pomocowe od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku promowały mierzenie osiągnięć i podjęto wiele prób opracowania mierników.

Zwiększenie działań prowadzących do przygotowania i upowszechnienia stosowania mierników ilościowych w zarządzaniu samorządami w Polsce nastąpiło w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Najważniejszą inicjatywą było utworzenie w 1999 roku Systemu Analiz Samorządowych (SAS), który przygotował mierniki dla 5 sektorów usług publicznych [Monitorowanie usług publicznych w miastach... 2003]: oświaty, ochrony zdrowia, drogownictwa, kultury i opieki społecznej. Wcześniej dzięki funduszom amerykańskim (USAID) opracowano i przetestowano mierniki w 17 miastach. Następnie Związek Miast Polskich opracował, przetestował z 50 miastami i wdrożył Elektroniczny Pakiet Analityczny pozwalający gromadzić dane przekazywane przez miasta i udostępniać opracowane mierniki w Internecie. Mierniki tego systemu są do chwili obecnej gromadzone przez kilkadziesiąt miast polskich.

Istotną inicjatywą w tej dziedzinie było przygotowanie mierników ilościowych usług w trakcie realizacji Programu rozwoju instytucjonalnego koordynowanego przez MSWiA w ramach programu Banku Światowego [Potkański, Nowak 2002]. Najważniejszym dorobkiem tego programu było przygotowanie wskaźników opisowych pozwalających ocenić jakość zarządzania w 9 wyróżnionych obszarach podzielonych na podstawie 20 kryteriów w jednostkach samorządowych oraz zaproponowanie konkretnych metod doskonalenia zarządzania pozwalających osiągnąć stan modelowy organizacji, która wdrożyła najlepsze aktualne metody zarządzania, monitoruje ich stosowanie i wprowadziła system ciągłego uczenia się organizacyjnego. W wyniku tego programu zaproponowano także mierniki oceniające efektywność, skuteczność i dostępność 10 usług należących do grupy usług administracyjnych, technicznych i społecznych [Wańkowicz 2004].

Pojawiają się obecnie także inicjatywy oddolne samorządów miejskich powołujące grupy benchmarkingowe [Topolska-Ciuruś 2005], które stawiają sobie za cel porównywanie poszczególnych aktywności jednostek administracji przez zastosowanie mierników pozwalających ilościowo określić osiągane rezultaty. Samorządy biorące udział w takich zespołach analizują rozwiązania organizacyjne przynoszące najlepsze wyniki i próbują z nich korzystać. Przykładem takiej grupy benchmarkingowej jest zespół wpierw 6, a później 11 miast na prawach powiatu, który rozpoczął w 2004 roku działania z inicjatywy samorządu miasta Gliwice. Przedstawiciele tych miast zdecydowali się mierzyć a później porównywać swoją działalność dotyczącą organizacji urzędu w następujących dziedzinach:

- skargi dotyczące pracy urzędu (np. liczba skarg, średni czas reakcji na skargę),
- wybrane koszty administracyjne (materiały biurowe, usługi telekomunikacyjne),
- podnoszenie kwalifikacji przez pracowników (np. środki wydatkowane na szkolenia, liczba szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych),
- analiza procesu postępowania administracyjnego,

– koszty administracyjne w pełnym zakresie,
– skuteczność realizacji wybranych procesów, takich jak: egzekwowanie należności z tytułu podatków i opłat lokalnych, projekty o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków unijnych, inicjatywa uchwałodawcza, zamówienia publiczne.

Przedstawiana inicjatywa przyniosła bardzo pozytywne rezultaty w postaci konkretnych inicjatyw innowacyjnych w administracji miast biorących udział w pracach zespołu. Uczestnicy potwierdzali korzyści wynikające z mierzenia swojej działalności i porównywania stosowanych praktyk. Współdziałanie samorządów i ich kierownictw spowodowało szybkie wdrożenie usprawnień obniżających koszty działania samorządów lub poprawienie jakości działań struktur administracyjnych.

PODSUMOWANIE

Współcześnie w rozwiniętych państwach demokratycznych utrzymuje się znacząca rola administracji publicznej, zwłaszcza lokalnej administracji samorządowej, w zapewnianiu społeczeństwom dostępu do wielu istotnych usług publicznych, takich jak: oświata, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, transport publiczny. Poziom tych usług wpływa zasadniczo na odczuwaną przez lokalne społeczności jakość życia. Oczekiwania społeczne co do poziomu tych usług rosną przy jednoczesnym braku zgody na podwyższanie podatków i ograniczaniu środków finansowych przeznaczanych na te usługi. Samorządy lokalne są zmuszone poszukiwać efektywniejszych sposobów dostarczania usług publicznych przez wprowadzanie zmian organizacyjnych. Istotnym elementem w poszukiwaniu doskonalszych rozwiązań w tej dziedzinie jest wprowadzanie mierzenia działalności i porównywania wyników między poszczególnymi samorządami. Samorządy lokalne aktywnie poszukujące usprawnień swojej działalności mierzą ponoszone nakłady, uzyskiwane wyniki, opinie odbiorców usług. Takie podstawowe informacje pozwalają obliczać efektywność ekonomiczną, skuteczność w osiąganiu celów oraz obiektywną i subiektywną jakość życia na terenie, za który jest odpowiedzialny samorząd.

PIŚMIENNICTWO

Administracja publiczna, 2003. Red. J. Hausner. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa.

Askim J., 2004. Benchmarking in Local Government Service Delivery: Window-Dressing or a Potent Driver for Improvement? Referat wygłoszony na konferencji: Nasjonale Fagkonferanse i Statsvitenskap w Tromsø.

Believe it when you see it. Best Value and improvement in a world of CPA. 2002. Red. Ch. Naylor, M. James. Improvement and Development Agency Londyn.

Brownlow L., Merriam Ch.E., Gulick L., 1992. Report of the President's Committee on Administrative Management (1937), [W:] Classics of Public Administration. Red. J.M. Shafritz, A.C. Hyde. Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove California.

Flynn N., 1990. Public sector management. Harvester Wheatsheaf Londyn.

Gooden S.T., McCreary S.M., 2001. That Old-Time Religion: Efficiency, Benchmarking and Productivity. Public Administration Review, January/February 2001. Vol 61. No 1, 116–120.

John P., 2001. Local Governance in Wester Europe. SAGE Publications Londyn.
Kerley R., 1994. Managing in Local Government. The MACMILLAN PRESS LTD Londyn.
Kouzmin A., Loffler E., Klages H., Korac-Kakabadse N., 1999. Benchamaring and performance measurement in public sectors. Towards learning for agency effectiveness. The International Journal of Public Sector Management. Vol. 12. No. 2, 121–144.
Lane J., 1993. The public sector. Concepts, models and approaches. SAGE Londyn.
Lawton A., Rose A., 1992. Organisation & Management in the Public Sector. Pitman Londyn.
Measure of Success. A Setting and monitoring local performance targets. 1999. Audit Commission London.
Monitorowanie usług publicznych w miastach. 2003. Red. M. Posern-Zielińska. Tom II. Związek Miast Polskich Poznań.
Mullins L.J., 1996. Management and Organizational Behavior. Pitman Publishing Londyn.
Nutley S., Osborne S.P., 1994. The Public Sector Management Handbook. Harlow: Longman Londyn.
Osborne D., Gaebler T., 1992. Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Media Rodzina Poznań.
Potkański T., Nowak J., 2002. Metoda rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, przygotowana i wdrożona w ramach projektu MSWiA „Budowanie potencjału instytucjonalnegoadministracji lokalnej i regionalnej". Samorząd Terytorialny 1–2, 5–17.
Standardy usług publicznych. Miara oczekiwań obywateli i narzędzie pomiaru efektywności działań administracji. 2002. Red. B. Turowski, S. Wysoki. Umbrella Warszawa.
Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., 1999. Kierowanie. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa.
Targets in the Public Sector. 2003. Audit Commission London.
Topolska-Ciuruś K., 2005. Benchmarking w administracji samorządowej. Referat wygłoszony na konferencji „Międzynarodowa Szkoła Jakości" zorganizowanej przez Umbrella – Stowarzyszenie Konsultantów. Krynica 16–17 maja 2005.
Wańkowicz W., 2004. Wskaźniki realizacji usług. Opracowane w ramach „Programu Rozwoju Instytucjonalnego". Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

PERFORMANCE INDICATORS IN MANAGEMENT PRACTICES OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The paper present the subject of using the different kinds of indicators which allow to describe quantitatively and to compare local governments performance in the area of public service delivery. Introduction of service standards, activate benchmarking practices and organizational learning process connected with using performance indicators is discussed. Polish examples of using performance indicators by local public administration are presented.

Key words: public administration, performance indicators, performance management, standards in public administration, benchmarking in public administration, learning organization

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 11.05.2007