

# Magdalena Godek-Brunel

---

## Mierniki wydajności w jednostkach samorządu terytorialnego we Francji

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,  
301-308

---

2012

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

École Supérieure de Commerce de Saint-Etienne

MAGDALENA GODEK-BRUNEL

*Mierniki wydajności w jednostkach samorządu terytorialnego  
we Francji: doświadczenia i zagrożenia*

---

Performance indicators in French local authorities: experience and perils

Słowa kluczowe: mierniki, samorząd lokalny, Francja

Key words: indicators, local authority, France

## **Wstęp**

Teoretycznie wprowadzenie mierników wydajności w budżetach jednostek samorządu terytorialnego jest krokiem naprzód w procesie tworzenia budżetów publicznych. Najważniejszą zaletą przedstawiania tego typu informacji ma być poprawa przejrzystości realizacji budżetu i ukazanie osiągniętych rezultatów. Mieszkańcy, jak i radni, dzięki miernikom powinni dowiedzieć się, jakie dobra publiczne zostały wyprodukowane przez dany samorząd i ile to kosztowało. Następnie informacje te powinny być wykorzystane przez zarządzających w jednostkach samorządu terytorialnego w celu usprawnienia i poprawy wydajności tych jednostek. Ta wiara w użyteczność mierników była wyrażona między innymi przez prezydenta Nowego Jorku, Micheala Bloomberga, który w 2008 roku wypowiedział następujące słowa: „ufamy Bogu, wszyscy inni powinni przynieść dane liczbowe” (Howard, 2011). Jednak zastanawia fakt, że mimo coraz częstszego zastosowania mierników w budżetach JST na świecie nie udało się wypracować mierników idealnych. Rzadko też rezultaty pomiaru są prezentowane opinii publicznej. Sposób konstrukcji i prezentacji mierników we francuskich JST potwierdza tę hipotezę.

W pierwszej części tego artykułu zostaną wyjaśnione pojęcia kluczowe tej problematyki, takie jak wydajność czy miernik. W drugiej części zostaną przedstawione ramy prawne i przykłady wdrożenia mierników wydajności we francuskich samorządach. Na podstawie analizy stron internetowych czterech francuskich miast, ukazany zostanie problem wybiórczości prezentowania mierników mieszkańcom, co zdecydowanie nie przyczynia się do zwiększenia przejrzystości zarządzania środkami publicznymi.

## 1. Pojęcie „wydajności” i jej rodzaje

Słowo *performance* w literaturze francuskiej i anglosaskiej oznacza wydajność, wyczyn, sukces lub rezultat uzyskany w określonej dziedzinie. Używa się też określeń *performance financière*, *performance économique*, *performance sociale* i *performance organisationnelle (performance globale)*. Na język polski można by przetłumaczyć te pojęcia jako wydajność finansową, wydajność ekonomiczną, wydajność społeczną i wydajność organizacyjną (lub globalną/całkowitą).

Wydajność finansowa ukazuje rezultaty finansowe danej organizacji. Pokazuje rentowność danej jednostki, czyli jej zdolność wytworzenia zysku, rentowność posiadanych aktywów, poziom zadłużenia względem dochodów własnych, rentowność papierów finansowych etc.

Wydajność ekonomiczna wiąże się z trzema pojęciami: skutecznością, efektywnością i oddziaływaniem. W pierwszym przypadku jest to zestawienie tego, co zostało zainwestowane (czynniki niezbędne do osiągnięcia produkcji – czynniki wejściowe) i to, co zostało wytworzone (dobra wytworzone – czynniki wyjścia). Efektywność jest związana z osiągnięciem celów operacyjnych, pokazuje więc efekt działań, czyli stopień realizacji celów. Pojęcie „oddziaływanie” pokazuje związek między poszczególnymi działaniami i głównym celem tej organizacji.

Trudno jest znaleźć jednolitą definicję „wydajności społecznej”. Przymiotnik „społeczny” (*social*) jest definiowany w języku francuskim jako „ten, który dotyczy społeczeństwa”, zatem „ten, który dotyczy również relacji między członkami społeczności lub organizacji jej członków w grupy” (*Petit Larousse*). Zainspirowani pracą E. M. Morin (1994), wydajność społeczną definiujemy jako działania koncentrujące się na wymiarze człowieka w organizacji. Trzy koncepcje wydają się zawarte w tej rozszerzonej definicji. Po pierwsze, zawiera wydajność zasobów ludzkich z punktu widzenia ekonomicznego. Po drugie, obejmuje definicje Wooda (1991), czyli „konfigurację zasad odpowiedzialności społecznej organizacji, procesów społecznej reakcji, jak i polityki programu i zachowań, które są obserwowalne i które odnoszą się do stosunków społecznych organizacji”.

I wreszcie bierze pod uwagę zadowolenie zainteresowanych stron i ich proaktywne zarządzanie (Clarkson, 1995, Razouk i Bayad, 2008).

Wydajność globalna (organizacyjna) ukazuje realizację celów strategicznych organizacji (Lorino, 2001), wpływają na nią poprzednio wymienione rodzaje wydajności.

Według Le Berre i Matmati (1998) oraz Guillard i Roussel (2008) jest duży konsensus teoretyczny (w tym w teorii zasobów, teorii kompetencji strategicznych itp.), że wydajność zasobów ludzkich odgrywa centralną rolę w wydajności globalnej, a tym samym wpływa bezpośrednio na wyniki finansowe. Synergia występuje na dwóch poziomach: indywidualnym „w sytuacjach zawodowych, coraz bardziej złożonych i wymagających umiejętności specyficznych nabytych przez każdego pracownika” i organizacyjnym, gdyż może przyczynić się do zwiększenia zaangażowania pracowników, ułatwić pojawienie się umiejętności zbiorowych i przyczynić się do orientacji indywidualnych i zbiorowych wysiłków w kierunku realizacji celów strategicznych przedsiębiorstwa (Le Berre i Matmati, 1998).

Istnieje kilka koncepcji teoretycznych, które obejmują wydajność finansową, społeczną i ekonomiczną (Morin et al., 1994; Kaplan i Norton, 1996; Rogers i Wrighta, 1998; Liouville i Bayad, 1998, itp.). Najbardziej znaną koncepcją jest model Kaplana i Nortona (1992, 1996, 2001), który zawiera zrównoważoną kartę wyników (Balanced Scorecard) złożoną z czterech rodzajów wskaźników dotyczących czterech wymiarów funkcjonowania przedsiębiorstwa. Występują więc wskaźniki finansowe, wskaźniki mierzące zadowolenie klienta, wskaźniki mierzące efektywność zarządzania wewnętrznego, i wskaźniki ukazujące liczbę szkoleń i wprowadzonych innowacji. Celem BS jest pokazanie z jednej strony, współzależności wszystkich wskaźników, a z drugiej, uzyskanie równowagi pomiędzy wynikami finansowymi w krótkim okresie z wektorami możliwości wzrostu w dłuższej perspektywie. Wartym przybliżenia modelem wydajności organizacyjnej jest model E. Morin, A. Savoie et G. Beaudin. Jak przedstawia tab. 1, model zawiera cztery wymiary wydajności: trwałość organizacji, efektywność ekonomiczną, wartość zasobów ludzkich i prawowitość (legitymacja) organizacji.

Każdy z tych wymiarów zawiera kryteria wydajności, następnie dla każdego kryterium określone są mierniki. Podstawową cechą tego modelu, oprócz oczywiście charakteru globalnego, jest założenie, że mierniki są zawsze określone w sposób subiektywny przez członków danej organizacji. Niedoskonałością tego modelu jest brak powiązań pomiędzy poszczególnymi miernikami. Trudno więc doszukać się przyczyn niezadowolających rezultatów i zależności między poszczególnymi wymiarami. W porównaniu do modelu Kaplana i Nortona pominięte zostało znaczenie ustalenia głównej strategii i wizji organizacji jako punktu

Tabela 1. Wymiary i kryteria wydajności organizacyjnej według E. Morin i in.

Wartość zasobów ludzkich	Efektywność ekonomiczna
Mobilność zatrudnionych	Oszczędność zasobów
Nastawienie (morale) zatrudnionych	Produkcyjność
Wydajność zatrudnionych	
Rozwój zatrudnionych	
Legitymacja organizacji względem grup zewnętrznych	Trwałość organizacji
Satysfakcja inwestorów	Jakość produktu
Satysfakcja klientów	Rentowność finansowa
Satysfakcja instytucji ustawodawczych	Konkurencyjność
Satysfakcja wspólnoty	

Źródło: Morin E. M., Savoie A. et Beaudin G., *L'efficacité de l'organisation: théories, représentations et mesures*, Boucherville, Gaetan Morin Editeur, 1994.

wyjścia do określania jej celów strategicznych, a następnie wpływających z nich celów i mierników operacyjnych.

Aby dokonać pomiaru wydajności, stosuje się odpowiednie mierniki adekwatne do typu wydajności i celu pomiaru. Ogólnie miernik wydajności można zdefiniować jako „informację, która powinna pomóc podmiotowi indywidualnemu lub grupie osób, prowadzić działanie, aby osiągnąć zamierzony cel lub powinna mu pozwolić ocenić rezultat tego działanie” (Lorion, 2001).

## 2. Mierniki wydajności w jednostkach samorządu terytorialnego: doświadczenia francuskie

Ustawa organiczna o ustawach finansowych (LOLF), dająca nowe ramy do konstrukcji budżetu Francji, została uchwalona w 2001 roku, natomiast jej wprowadzenie nastąpiło w 2006 roku. W tym też roku tradycyjny budżet Francji został zastąpiony budżetem zadaniowym. Celem tej ustawy było przede wszystkim usprawnienie zarządzania państwem przez wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej o wiele bardziej czytelnej i przejrzystej zarówno dla zarządzających środkami publicznymi, jak i obywateli. Mocą tej ustawy zwiększono również autonomię dysponentów środków na poziomie centralnym, którzy stali się odpowiedzialni za wykonane funkcje bezpośrednio przed francuskim parlamentem. Uelastyczniono zasady rachunkowości publicznej i zwiększono kontrolę wydajności działań publicznych na poziomie centralnym, przez wprowadzenie celów i mierników wydajności. Reforma ta, w przepisach dotyczących obowiązku ustalania celów i mierników wydajności, nie objęła francuskich jednostek samorządu terytorialnego. Zasada zawarta w Konstytucji Francji gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego autonomię w kwestii zarządzania ich działalnością. Państwo nie może więc narzucić celów finansowych francuskim JST, ani tym

bardziej odgórnie narzucić takich instrumentów, jak mierniki wydajności. Trzeba przyznać, że nie było to w żadnym wypadku wolą twórców tej ustawy (LOLF-u). W raporcie Migaud-Lambert przedstawionym rządowi w listopadzie 2006, który przedstawił pierwszą analizę ustawy, można przeczytać: „LOLF inspiruje wiele JST pragnących zmodernizować sposób ich zarządzania. Z aktualnych doświadczeń wynika, że samorządy wcielają, opierając się na wspólnych zasadach zarządzania zorientowanego na rezultaty, modele bardzo różnorodne, w zależności od ich specyfiki lokalnej. Powinno się preferować towarzyszenie przy podejmowanych próbach, niż kusić się na ich formatowanie we wspólnym kadrze, co zniechęci ich prekursorów”. W 2007 roku francuskie Ministerstwo Ekonomii, Finansów i Przemysłu (EfiP) przedstawiło na konferencji poświęconej JST „Praktyczny przewodnik służący poprawie całościowej i progresywnej publicznego zarządzania lokalnego”<sup>1</sup>. W tym przewodniku zawarte są rekomendacje i uwagi odnoszące się do tworzenia wskaźników wydajności we francuskich JST. Przewodnik ogranicza się tylko do definicji wskaźników ekonomicznych, podobnych do tych wdrażanych przez organy centralne, natomiast nie wyklucza stosowania innych metodologii. Każda z JST może używać własnej metodologii i może wybrać sposób wdrożenia. Są prezentowane dwa sposoby wdrożenia: całościowe i progresywne (w formie projektu, który bierze pod uwagę wszystkie aspekty organizacji) oraz częściowe, gdzie dana JST wdraża wskaźniki etapowo, koncentrując się na konkretnym aspekcie organizacyjnym lub budżetowym. W zawartych rekomendacjach kładzie się duży nacisk na specyfikę danej JST. Wskaźniki mają brać pod uwagę historię danej JST i jej kompetencje. Przewodnik przestrzega też przed pochopnymi porównywaniem z innymi JST, gdyż sytuacja każdej jednostki może być inna. JST powinny najpierw zidentyfikować cele, następnie zdefiniować wskaźniki wspólnie ze służbami wykonującymi dane działania i zweryfikować ich istotność. Ministerstwo rekomenduje również, aby JST podały wartości docelowe mierników i wdrożyły system informatyczny pozwalający na gromadzenie danych. Wskaźniki powinny być zaprezentowane w formie modelu podanego przez Ministerstwo, który precyzuje metodologię pomiaru.

Francja charakteryzuje się bardzo dużym rozdrobnieniem i różnorodnością jednostek samorządu terytorialnego. Ponad 35 tysięcy francuskich gmin ma mniej niż 2 tysiące mieszkańców, a 25 tysięcy spośród nich nie więcej niż 700 mieszkańców. Mała liczba mieszkańców wiąże się zwykle z bardzo ograniczonym budżetem, a to z kolei powoduje, że zakres działania zarządzających gminą jest bardzo wąski. Merowie gmin nie widzą więc sensu we wcielaniu skomplikowanego systemu zarządzania, w tym mierników wydajności. Potwierdzają

---

<sup>1</sup> [www.colloc.bercy.gov.fr](http://www.colloc.bercy.gov.fr)

to badania Alego Debbi (2005), który 1200 merostwom (gminom) posiadającym więcej niż 5000 mieszkańców zadał następujące pytania: Jakich mierników z podanej listy w celu zmierzenia wydajności globalnej używają państwo najczęściej? Które z nich wydają się państwu najbardziej użyteczne? Które są najczęściej używane przy alokacji środków finansowych? Które są prezentowane opinii publicznej? Większość merostw nie odpowiedziało na ankietę lub odpowiedziało jednym zdaniem: „nie używamy tego instrumentu”. Lista mierników, która została zawarta w ankietach zawierała: mierniki społeczne, odnoszące się do zarządzania zasobami ludzkimi, mierniki finansowe, mierniki mierzące atrakcyjność gminy, mierniki mierzące stopień legitymacji merostwa w oczach mieszkańców, mierniki środowiskowe i mierniki ekonomiczne, mierzące satysfakcję użytkowników. 32 merostwa, które odpowiedziały na tę ankietę, używa najczęściej mierników finansowych, a najrzadziej mierników ekonomicznych ukazujących poziom satysfakcji mieszkańców. Paradoksalnie zarządzający w merostwach uważają za najbardziej użyteczny miernik „stopę adekwatności pomiędzy dostarczonymi usługami publicznymi a podstawowymi potrzebami mieszkańców”. Wygląda więc na to, że merostwa, pomimo iż nie mierzą poziomu satysfakcji użytkowników usług komunalnych, to tych mierników potrzebują. Przy alokacji środków finansowych zarządzający w merostwach wykorzystują przede wszystkim wskaźniki finansowe i wskaźniki satysfakcji. „Merostwa są organizacjami, które są administrowane w kontekście politycznym, więc władze lokalne rzadko komunikują rezultaty ewaluacji merostwa opinii publicznej. Przekazywane informacje są ograniczone zwykle do danych finansowych merostwa, gdyż jest to obowiązek prawny” (Debbi, 2005). Analizując strony internetowe 4 miast: Paryża<sup>2</sup>, Lyonu<sup>3</sup>, Tuluzy<sup>4</sup> i Villeurbanne<sup>5</sup>, można dojść do tych samych wniosków co A. Debbi: informacje dostarczane opinii publicznej dotyczące wskaźników wydajności są bardzo ograniczone i niekompletne. Zaskakujące jest, że wskaźniki, które najczęściej występują na stronach wyżej wymienionych miast to wskaźniki środowiskowe. Trzeba przyznać, że obecnie bardzo medialnie i politycznie popularne we Francji jest zagadnienie trwałego rozwoju. W rządzie N. Sarkozy’ego zostało nawet powołane Ministerstwo zajmujące się tym problemem. To gminy i związki gminne są odpowiedzialne za ochronę środowiska we Francji, stąd znaczenie tej problematyki w gminach ciągle wzrasta. Idea zrównoważonego rozwoju była szeroko dyskutowana na konferencji w Rio de Janeiro, która odbyła się w 1992 roku. Na tej podstawie sformułowano tzw. Agendę 21, którą przyjęło 278 uczestników, reprezentowanych przez prezydentów 100 najwięk-

---

<sup>2</sup> [www.paris.fr](http://www.paris.fr)

<sup>3</sup> [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr), [www.grandlyon.fr](http://www.grandlyon.fr)

<sup>4</sup> [www.toulouse.fr](http://www.toulouse.fr), [www.grandtoulouse.fr](http://www.grandtoulouse.fr)

<sup>5</sup> [www.mairie-villurbanne.fr](http://www.mairie-villurbanne.fr)



szych państw świata oraz 178 reprezentacji rządowych. Agenda 21 to program dotyczący zrównoważonego rozwoju ludzkości i ochrony zasobów środowiska naturalnego. Agendę 21 uznało też 106 JST we Francji, przede wszystkim są to gminy (*communes*) i związki gminne (*intercommunalités*) (96 JST). Aglomeracja Lyonu wcieliła w 2005 roku cały program, który ma służyć realizacji celów Agendy 21 i utworzyła Obserwatorium Trwałego Rozwoju, które poprzez wskaźniki wydajności monitoruje czynniki ekonomiczne i środowiskowe oddziałujące na trwały rozwój aglomeracji. Przedstawione są więc trzy raporty: środowiskowy, społeczny (aktualizowane w 2011) i ekonomiczny (aktualizowany w 2009). Na przykład raport społeczny zawiera trzy części dotyczące trzech różnych sfer kompetencji aglomeracji: mieszkalnictwa, bezpieczeństwa i zdrowia. Wskaźniki wydajności (ekonomiczne) są przyporządkowane celom, ale forma prezentacji odbiega bardzo znacząco od tej proponowanej przez Ministerstwo EFiP. Nie są też zawarte prognozowane czy planowane wartości docelowe mierników. Niepokoi też fakt, że w 2009 roku zaprzestano aktualizacji wskaźników zawartych w raporcie ekonomicznym.

Jednym z głównych elementów Agendy 21 jest Plan Klimatu. Ustawa „Grenelle 2” z 2010 roku nakłada na JST, które liczą więcej niż 50 000 mieszkańców, obowiązek dostarczania takiego Planu Ministerstwu Trwałego Rozwoju Planu Terytorialnego Klimatu i Energii. Celem tego planu jest redukcja emisji dwutlenku węgla do atmosfery, zmniejszenie konsumpcji energii, zwiększenie stosowania energii pochodzącej z alternatywnych źródeł. Na stronach internetowych Tuluzy i Villeurbanne można znaleźć te plany, zawierające przede wszystkim wskaźniki środowiskowe. Francuscy obywatele stają się coraz bardziej wyczuleni na problem zanieczyszczenia środowiska i potrzebę znalezienia metod zapewniających trwały rozwój cywilizacji. Wydaje się więc, że wskaźniki te są komunikowane mieszkańcom w celu promocji danego merostwa jako instytucji dbającej o aspekty ekologiczne i socjalne.

W dokumentacji dotyczącej budżetu tych miast, wskaźniki wydajności pojawiły się tylko w raporcie mera Lyonu dotyczącego budżetu 2012. Wskaźniki te, w większości ekonomiczne, pojawiają się jako „kluczowe liczby” przyporządkowane danej funkcji miasta i metodologia ich mierzenia nie jest nigdzie opisana. Na przykład w części opisującej misję bezpieczeństwa podane są tylko wartości dwóch wskaźników: liczby zamontowanych kamer i liczby monitorowanych budynków municypalnych. Na stronach merostwa Paryża i Tuluzy wskaźniki ekonomiczne znajdują się w raportach z działalności (niestety ostatnie zamieszczone dane dotyczą 2010 roku). I tak, podobnie jak w przypadku Lyonu, wskaźniki są potraktowane w sposób bardzo wybiórczy. W raporcie dotyczącym działalności Tuluzy, w części: rozwój ekonomiczny i rynek pracy, zawarto tylko dwa wskaź-



niki: ilość m<sup>3</sup> terenów udostępnionych inkubatorom przedsiębiorczości i ilość miejsc pracy w nowo powstałych inkubatorach.

Wydaje się, że to wybiórcze przedstawienie wskaźników społeczeństwu w wymienionych miastach podyktowane jest bardziej chęcią promocji dokonanych działań niż przejrzystą prezentacją redystrybucji środków.

## Zakończenie

Francuskie jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie zagwarantowaną swobodę zarządzania własnymi budżetami. Organy centralne (ministerstwa, prefekci) nie mogą i nie powinny narzucać wskaźników wydajności jednostkom samorządu terytorialnego, tym bardziej że każdy samorząd może cechować odrębnymi specyfikami i ujednoczenie wskaźników może nie sprzyjać rozwojowi danego terytorium. Budzi niepokój jednak forma prezentacji działań samorządowych mieszkańcom. We Francji występuje ogromny kontrast pomiędzy prezentacją budżetu na poziomie centralnym i lokalnym. Mimo że wskaźniki wydajności na poziomie centralnym są dalekie od ideału, przejrzystość dotycząca alokacji środków publicznych została, dzięki wskaźnikom udostępnionym publicznie, zwiększona. Nie nastąpiło to w przypadku jednostek samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P., *Finances publiques*, LGDJ, Paris 2010.
- Debi A., *La mesure de la performance dans les mairies: dimensions et indicateurs*, Workshop: la performance publique locale: composants et mesures, 2005.
- Clarkson M. B. E., *A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance*, „Academy of Management Review” 1995, No 20, Vol. 1, p. 92–117.
- Migaud D., Lamberd C., *Rapport Migaud-Lambert*, Paris, Novembre 2006.
- Guillard A., Roussel J., *Valorisation du capital humain, contrôle et gouvernement d'entreprise: le cas des holdings d'investissement*, conférence IAS „Audit social et gouvernance des entreprises”, Maroc 2008.
- Hopwood A. G., *An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation*, „Journal of Accounting Research, Supplement” 1972, p. 156–182.
- Howard A., *How data and open government are transforming NYC*, <http://radar.oreilly.com/2011/10/data-new-york-city.html>, 2011.
- Kaplan R. S., Norton D. P., *The balance scorecard*, MA: Harvard Business School Press, Cambridge 1996.
- Le Berre M., Matmati M., *La contribution des pratiques de GRH à la performance de l'entreprise*, conférence IAS « Audit social & changement, Paris 2007.
- Liouville J. et Bayad M., *Human resource management and performances: propositions and test of a casual model*, „Human Systems Management” 1998, No 17, p. 3.
- Lorino P., *La balanced scorecard revisite: dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique*, Actes du congrès de l'AFC, Metz 2001.