

Opolski, Krzysztof / Modzelewski, Piotr

Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej : podejście metodologiczne

Mazowsze. Studia Regionalne 2, 33-51

2009

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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

POMIAR SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI W URZĘDACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ – PODEJŚCIE METODOLOGICZNE

Krzysztof Opolski
Piotr Modzelewski

STRESZCZENIE

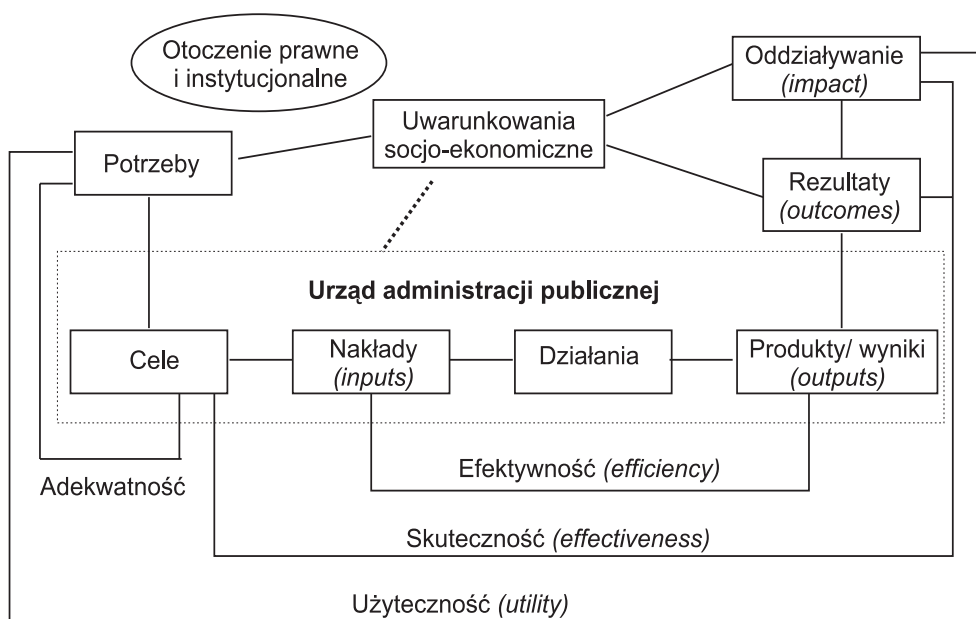
Pomiar skuteczności i efektywności w samorządzie lokalnym ma doniosłe znaczenie. Wynika to z wielości celów stawianych przed władzami samorządowymi. Współczesne podejście w zachodnich demokracjach zakłada, że obywatele odgrywają główną rolę w funkcjonowaniu administracji publicznej. Spełnianie oczekiwań społeczności lokalnych staje się najważniejszym celem samorządu lokalnego. W wielu przypadkach ocena funkcjonowania urzędu miasta jest niemożliwa bez dokonania porównań do innych urzędów miast. W niniejszym artykule zaprezentowane zostały metody porównawcze pomiaru nakładów, wyników i rezultatów funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu lokalnym. Metody te obejmują ocenę dostarczania usług administracyjnych, ocenę kosztów, zapewnienia zasobów oraz procesów wewnętrznych. Podejście to jest bardzo przydatne w modernizowaniu administracji samorządowej i dostarcza argumentów za wprowadzaniem zmian. Jest to szczególnie ważne w przypadku wdrażania programów redukcji kosztów, ale również w przypadku konieczności utrzymania danego poziomu wydatków wobec częstych w debacie publicznej postulatów dotyczących redukcji kosztów w administracji publicznej. W wielu przypadkach cele stawiane przed samorządem lokalnym są lekceważone, podczas gdy prosta redukcja kosztów w wielu obszarach jest niemożliwa. Urzędy miast potrzebują zrównoważonych metod pomiaru skuteczności i efektywności, zaś dodatkowo występuje potrzeba oceny skuteczności organizacyjnej, w tym wewnętrznej komunikacji w urzędach, sposobu zarządzania, procedur wewnętrznych, warunków pracy itd. W artykule tym jest prezentowany model zrównoważonej oceny urzędów administracji samorządowej, obejmujący aspekty wewnętrzne funkcjonowania administracji oraz ocenę skuteczności dostarczania usług administracyjnych dla zewnętrznych odbiorców tych usług.

Wyzwania stojące przed samorządem lokalnym powodują, iż kadra kierownicza urzędów administracji samorządowej coraz częściej sięga po narzędzia mogące przyczynić się do lepszego funkcjonowania urzędów. Jednym ze sposobów określania możliwych kierunków rozwoju urzędów jest dokonywanie porównań pomiędzy urzędami administracji samorządowej. Ewolucja sposobu zarządzania urzędami pozwala na znacznie bardziej wszechstronną analizę porównawczą, uwzględniającą nie tylko aspekty kosztowe funkcjonowania administracji, ale również skuteczność jej funkcjonowania. Należy w tym miejscu zdefiniować pojęcia, które powinny zostać użyte przy dokonywaniu pomiaru wyników funkcjonowania urzędów. Najważniejszymi pojęciami, stosowanymi obecnie są skuteczność oraz efektywność¹. Skuteczność jest związana z celowością, gdyż

¹ W literaturze ekonomicznej skuteczność (*effectiveness*) jest wyraźnie odróżniana od pojęcia efektywności (*efficiency*)

skuteczne jest takie działanie, które w jakimś stopniu *prowadzi do skutku zamierzonego jako cel* [Zieleniewski 1969, 225]. Celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest m.in. dostarczanie usług społecznych, technicznych i administracyjnych. W przypadku analizy administracji publicznej często stosuje się rozróżnienie na produkty, rezultaty i oddziaływanie². Skuteczność powinna być określana w odniesieniu do celów i rezultatów, a nie w odniesieniu do „produktów” [zob. Rys. 1], tak aby dostarczanie „produktów” nie było celem samym w sobie. W przypadku oceny funkcjonowania administracji publicznej skuteczność nie będzie zatem prostym zestawieniem celu i produktu (np. w postaci liczby wybudowanych kilometrów autostrady czy liczby świadczonych usług), ale konieczne

Rys. 1. Model nakłady/wyniki dla administracji publicznej



Źródło: [Pollitt, Bouckaert 1999, 13]

[zob. np. Daraio, Simar 2007, 14-15 lub Lovell 2002, 12]. Skuteczność to stopień realizacji celu, zaś efektywność jest rozumiana jako poddana optymalizacji relacja poszczególnych nakładów do poszczególnych wyników. W literaturze anglojęzycznej występują jednak czasami nieprecyzyjności w stosowaniu pojęć *effectiveness* oraz *efficiency* i użycie ich w znaczeniu potocznym, w którym np. określenia *effectiveness* używa się w znaczeniu efektywność.

² Przy analizie administracji publicznej cennymi miarami pomocniczymi mogą być mierniki produktu, mierniki rezultatu oraz mierniki oddziaływania. Mierniki produktu/usługi/wyniku (*output*) opisują wszystkie produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent. Mierzone są w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali pomoc doradczą). Mierniki rezultatu (*outcome*) są związane z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami dostarczenia produktu/usługi/wyniku. Mierniki oddziaływania (*impact*) odnoszą się do konsekwencji danego zadania, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów [szerzej w: Misiąg 2005].

jest poszukiwanie miar „rezultatów” (np. skrócenie czasu podróży dzięki wybudowanej autostradzie, satysfakcja z obsługi w urzędzie administracji publicznej).

W pierwszej kolejności należy ustalić podmiot analiz (rodzaj urzędu) oraz co jest celem funkcjonowania tego podmiotu. Przykładowo, w przypadku badania urzędów miast w zakresie świadczenia obywatelom usług administracyjnych można przyjąć, iż ich celem nie jest dostarczanie jak największej ilości usług administracyjnych³. W odniesieniu do usług administracyjnych, należałoby uwzględnić możliwie obiektywne kryteria określania celów, przy czym podkreślić należy, że pomiar skuteczności administracji samorządowej jest coraz powszechniej związany z pomiarem jakości dostarczanych usług. Można to zaobserwować zarówno na gruncie teoretycznym, jak i w praktyce zarządzania administracją samorządową, zwłaszcza w odniesieniu do usług administracyjnych, jak i aspektów organizacyjnych funkcjonowania urzędów. Z uwagi na fakt, iż odbiorcami usług administracyjnych są mieszkańcy oczekujący odpowiedniego standardu świadczonych usług, cel może być określony jako dostarczanie usług administracyjnych o wysokiej jakości lub „dążenie do wysokiej satysfakcji klientów zewnętrznych”, zaś stopień osiągnięcia celu może być mierzony zarówno za pomocą miary ogólnej: „zadowolenie klienta zewnętrznego z obsługi w urzędzie”, jak również za pomocą mierników badających poszczególne atrybuty usług⁴ świadczonych przez urząd (np. dostęp do informacji, kompetencje pracowników, kultura osobista pracowników, czas załatwiania sprawy, oznakowanie urzędu). Należy zauważyć, iż zazwyczaj występuje wiele celów, stawianych przed urzędem administracji publicznej. Jeśli działanie ma więcej niż jeden cel, to można również oceniać skuteczność „względna”, tj. rozpatrywaną ze względu na jakiś wyróżniony cel, wchodzący w skład wiązki celów [Zieleniewski 1969, 230]. W odniesieniu do usług administracyjnych można przyjąć, iż skuteczność związana z poszczególnymi atrybutami jakości usług administracyjnych będzie określana mianem „skuteczności względnej”. Poprzez terminologiczne wyróżnienie „skuteczności względnej” można skierować uwagę na poszczególne kryteria oceny i dokonać bardziej szczegółowej i wszechstronnej analizy. Rozważania nad skutecznością, w odniesieniu do celów cząstkowych, mogą stanowić ważną wskazówkę do wypracowania wszechstronnego schematu pomiaru skuteczności funkcjonowania urzędu [Modzelewski 2007, 70-71].

³ Liczba świadczonych usług administracyjnych rocznie jest niejako „produktem” (czy też „wynikiem”) urzędu, a więc miarą związaną z pomiarem efektywności. Z kolei przy pomiarze efektywności dyskusyjne byłoby założenie, że urząd powinien maksymalizować np. liczbę wydawanych decyzji administracyjnych. Liczba wydanych decyzji administracyjnych może być kryterium oceny, służącym do porównań pomiędzy urzędami, lecz badania empiryczne nie powinny doprowadzić do wniosku, że którykolwiek urząd powinien zwiększyć, bez uzasadnienia, liczbę świadczonych usług administracyjnych rocznie (liczba dostarczanych usług administracyjnych rocznie powinna być, w przypadku urzędu administracji publicznej, traktowana jako ściśle wynikająca z zapotrzebowania mieszkańców na usługi administracyjne oraz stosowania przepisów prawa). Byłoby to bowiem zjawiskiem „przeniesienia celów” i skupianiem się na „środkach” służących realizacji celu nadrzędnego.

⁴ Według J. Garczarczyka, atrybuty jakości są wyznacznikami jakości usługi, określonymi przez klienta. Odbiorca usługi posiada wymagania związane z usługą, zaś percepcja usługi jest subiektywnym odczuciem, jakiego doznaje klient podczas nabywania i realizacji usługi. Badanie oczekiwań klientów powinno się odbywać w obszarach dla nich najważniejszych [Garczarczyk 2000, 75].

Warto wskazać na fakt, że w literaturze pojawia się pojęcie skuteczności na poziomie prowadzonej polityki (czyli np. realizacja celów pożądaných społecznie), ale również skuteczności na poziomie organizacji [por. Sanderson 1996, 98]. Tym samym można mówić o skuteczności „zewnątrznej” (która może być określana jako skuteczność „ogólna”, gdyż związana jest z realizacją celów nadrzędnych z punktu widzenia urzędu administracji publicznej, zawartych w przepisach prawa lub dokumentach strategicznych, np. jednostki samorządu terytorialnego) oraz o skuteczności „wewnętrznej” (skuteczność organizacyjna). Wyznaczenie skuteczności ogólnej będzie więc formą całościowej oceny funkcjonowania urzędu, uwzględniającej zwłaszcza wymagania społeczeństwa. W niniejszym artykule skuteczność organizacyjna jest rozumiana jako skuteczność procesów wewnętrznych urzędu administracji publicznej, skuteczność zapewnienia zasobów urzędowi oraz skuteczność procesów związanych z wiedzą i rozwojem w tym urzędzie [zob. *Rys. 2*]⁵. Poprzez wyższą skuteczność organizacyjną urzędu administracji publicznej może być osiągnięta wyższa skuteczność ogólna, związana z dostarczeniem usług publicznych przez ten urząd.

W celu przeprowadzenia analizy czynników organizacyjnych, wpływających na skuteczność urzędów administracji publicznej, można oprzeć się na wymaganiach zawartych w Systemie Zarządzania Jakością PN-EN ISO 9001:2001 [wg normy PN-EN ISO 9001:2001]. Argumentem za zastosowaniem normy ISO do pomiaru skuteczności funkcjonowania urzędów jest fakt, iż została ona wdrożona w licznych instytucjach publicznych w Polsce i jest wdrażana w kolejnych. Zaletą norm ISO jest to, iż mogą być wdrażane przez wszystkie rodzaje instytucji publicznych, bez względu na to, czy świadczą usługi administracyjne, czy również społeczne i techniczne. Wdrożenie systemu może mieć wpływ zarówno na wzrost skuteczności ogólnej świadczonych usług, jak również skuteczności organizacyjnej w instytucjach publicznych.

Można uznać, iż przesłankami wdrożenia systemu zarządzania jakością w urzędach administracji publicznej są zarówno podnoszenie skuteczności ogólnej, skuteczności względnych związanych z celami dotyczącymi poszczególnych atrybutów jakości usług, ale i dbałość o wzrost skuteczności organizacyjnej urzędów. Ten ostatni rodzaj skuteczności może mieć również wpływ na inne aspekty funkcjonowania urzędów, w tym na te związane z poziomem kosztów w relacji do uzyskiwanych efektów. Administracja publiczna ma jednak swoje cechy charakterystyczne i prosta implementacja narzędzi z sektora prywatnego, bez poczynienia odpowiednich założeń, narażałaby badacza na trudności metodologiczne.

Metody pomiaru skuteczności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej

Przyjęto, że pomiar skuteczności ogólnej urzędu w zakresie świadczenia usług administracyjnych może być dokonany za pomocą zmiennej: „ogólne zadowolenie z obsługi w urzędzie”, zaś jej wartości mogą pochodzić z badania ankietowego, przeprowadzonego

⁵ Jest to odzwierciedlenie wymagań według normy PN-EN ISO 9001:2001, która wymaga, aby zapewniona była skuteczność procesów wewnętrznych organizacji, a także zapewnione były zasoby niezbędne do jej funkcjonowania oraz obszaru wiedzy i rozwoju według *Zbilansowanej Karty Wyników* dla administracji publicznej [Niven 2002, 297].

wśród klientów zewnętrznych urzędu. Pomiar skuteczności względnych, związanych z celami cząstkowymi (w zakresie satysfakcji klientów zewnętrznych), może być dokonany w odniesieniu do atrybutów jakości usług administracyjnych świadczonych przez urzędy. Grupy atrybutów jakości, które zostały wybrane do modelu oceny urzędów w zakresie świadczonych usług administracyjnych to: (1) kompetencje pracowników urzędów, (2) kultura osobista pracowników urzędów, (3) możliwość uzyskania informacji w urzędzie, (4) możliwość załatwienia sprawy w jednym miejscu, (5) długość czasu załatwienia sprawy administracyjnej w urzędzie przez klienta zewnętrznego⁶.

Pomiar rezultatów (*outcomes*) urzędu w zakresie satysfakcji odbiorców usług administracyjnych może być obciążony licznymi niedoskonałościami, związanymi z luką pomiędzy oczekiwaniami a percepcją klientów, ze strukturą respondentów w próbie, ze względu na wiek, wykształcenie czy płeć. W analizie skuteczności ogólnej można przyjmować upraszczające założenie, iż klienci oczekują takiej jakości usług, jak w najlepszej pod tym względem jednostce decyzyjnej (tzn. w urzędzie, w którym średnia satysfakcja ogólna była najwyższa w badanej próbie).

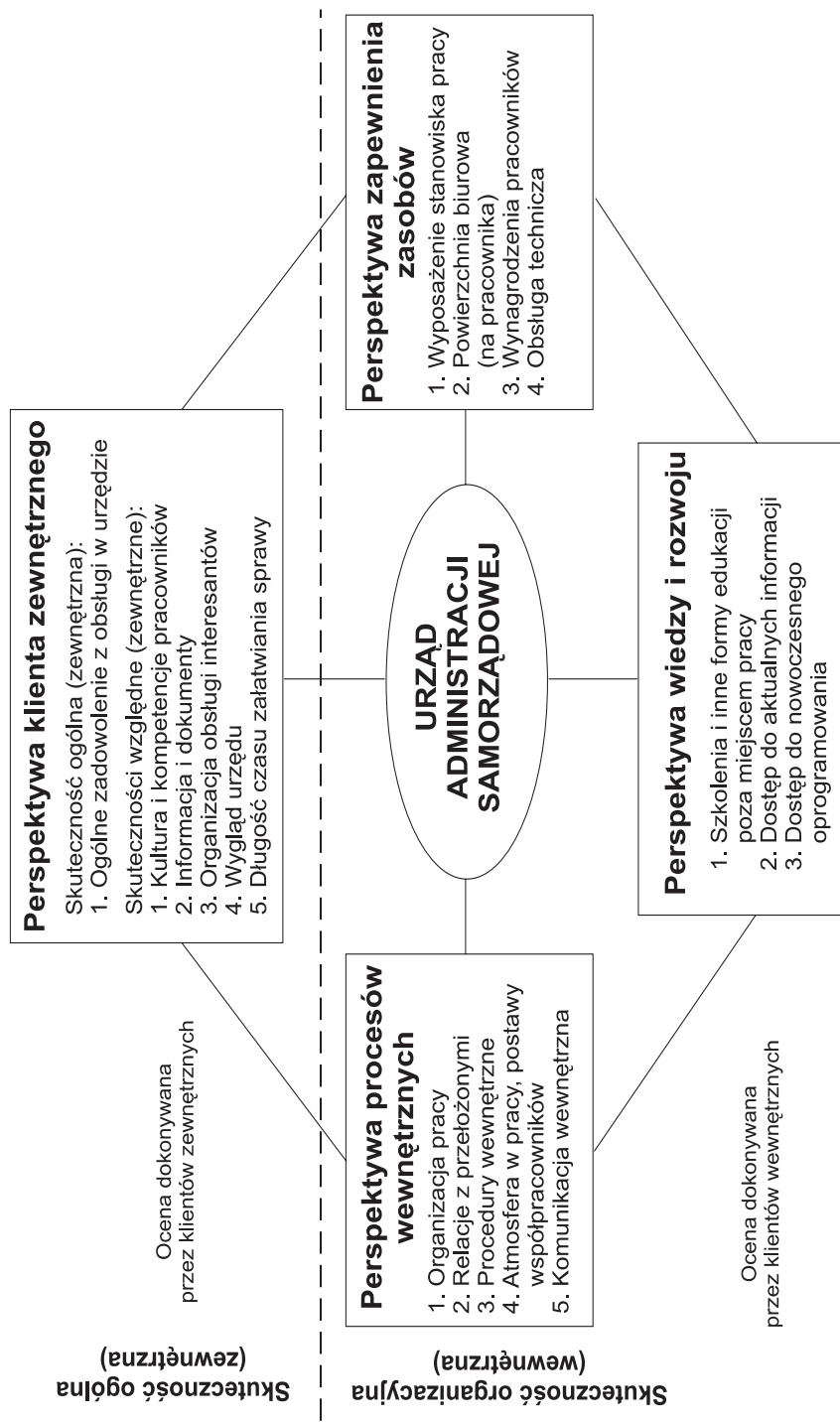
Pomiar skuteczności urzędów administracji samorządowej niesie ze sobą ryzyko położenia zbyt dużego nacisku na aspekty związane ze skutecznością ogólną. Tymczasem w pomiarze skuteczności urzędu powinny być brane pod uwagę również kryteria związane ze skutecznością organizacyjną urzędu. W dokonaniu zrównoważonego pomiaru skuteczności urzędów administracji samorządowej może być pomocna *Zbilansowana Karta Wyników* (*Balanced Scorecard*). Zaletą tej metody oceny instytucji publicznej jest wszechstronne spojrzenie, mogące pogodzić różne koncepcje teoretyczne. *Zbilansowana Karta Wyników* opiera się o wskaźniki osiągnięć. Jej zaletą polega na tym, że pomaga stworzyć miary realizacji strategii instytucji publicznej w sposób zrównoważony, uwzględniający zarówno aspekty wewnętrzne instytucji publicznej, stronę finansową jej działalności, jak i otoczenie zewnętrzne w postaci odbiorców usług. *Zbilansowana Karta Wyników* może być stosowana zarówno w odniesieniu do usług administracyjnych, jak i usług społecznych i technicznych⁷. Za jej pomocą można stworzyć strategię urzędu lub strategię miasta/regionu⁸. Na *Rys. 2* został zaprezentowany schemat pomiaru skuteczności urzędu administracji w zakresie świadczenia usług admini-

⁶ Grupy atrybutów zostały wybrane na podstawie [MwMUM 2004].

⁷ *Zbilansowana Karta Wyników* może być również zastosowana do kompleksowego zarządzania samorządem terytorialnym i rozszerzona o inne perspektywy. Przykładowo M. Niepłowicz formułuje *Zbilansowaną Kartę Wyników miasta polskiego*, uwzględniając perspektywy: polityki (w tym cele strategiczne miasta), obywatela (m.in. warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa), procesów wewnętrznych (m.in. uproszczenie procedur obsługi w urzędzie), gospodarowania (m.in. finansowe zabezpieczenie ciągłego dostarczania usług), rozwoju (np. rozwój infrastruktury informatycznej w mieście i podnoszenie kompetencji pracowników) [Niepłowicz 2006, 60].

⁸ Zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia strategii miasta/regionu Kaplan i Norton wskazują, iż może być potrzebne wydzielenie perspektywy „politycznej”, natomiast w odniesieniu do agencji rządowych wskazują na potrzebę zastąpienia perspektywy finansowej perspektywą fiducyjną (*fiduciary perspective*), związaną z instytucją stanowiącą i przydzielającą środki finansowe [Kaplan, Norton 2004, 8]. Przy budowaniu strategii miasta/gminy wybór miar może być oparty na wskaźnikach stosowanych w brytyjskim systemie „*Best Value*”, w którym większość miar związana jest ze świadczeniem usług społecznych i technicznych przez samorząd lokalny [szerzej w: Opolski, Modzelewski 2004, 70-72, 167-168].

Rys. 2. Schemat pomiaru skuteczności ogólnej urzędów administracji samorządowej (w zakresie świadczenia usług administracyjnych) oraz skuteczności organizacyjnej, oparty na Zbilansowanej Karcie Wyników dla administracji publicznej



Źródło: opracowanie na podstawie Niven 2002, 297 oraz MWMUM 2004

stracyjnych, stworzony w oparciu o *Zbilansowaną Kartę Wyników*. Schemat pomiaru skuteczności, w tym przypadku, jest „kompatybilny” z systemem zarządzania jakością, opartym na normie PN-EN ISO 9001:2001 w zakresie perspektywy klienta, perspektywy procesów wewnętrznych oraz perspektywy zapewnienia zasobów. Obszary wymienione w tych perspektywach w dużej mierze pokrywają się z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001. W przypadku perspektywy wiedzy i rozwoju ta norma ISO wspomina o konieczności prowadzenia szkoleń i ich oceny.

Z kolei w przypadku perspektywy zapewnienia zasobów, norma ISO 9000 wymaga zapewnienia zasobów do skutecznego działania organizacji, ale nie wymusza stosowania oszczędności. Celem urzędów jest wykonywanie zadań publicznych i spełnianie wymagań stawianych przez odbiorców usług, a nie osiągnięcie sukcesu finansowego. Jednakże miary finansowe muszą zajmować ważne miejsce w systemie zarządzania instytucją publiczną. Efektywna działalność i tworzenie wartości, przy niższych kosztach, jest ważna z punktu widzenia koncepcji „wartości za pieniądze” (*Value for Money*) [Niven 2002, 299]. Stąd uzasadnione byłoby dołączenie do schematu na *Rys. 1* „perspektywy finansowej”, jednak wymogi spójności wywodu w niniejszym tekście wymuszają osobne analizowanie aspektów ściśle finansowych w obszarze analizy efektywności⁹. *Zbilansowana Karta Wyników* porządkuje obraz organizacji i może pomóc w zrównoważonej realizacji celów instytucji publicznej. Jej wyraźną zaletą jest niepomijanie żadnego z aspektów działalności administracji publicznej [Niven 2002, 147]. W Polsce *Strategiczna Karta Wyników* jest mało znana w instytucjach publicznych. Stosowanie miar satysfakcji odbiorców usług, jak również miar mówiących o procesach wewnętrznych jest jednak coraz bardziej powszechne. Mierniki te mogą przydać się w przyszłości przy wdrażaniu innych systemów. Rozważając osobno perspektywy klienta, procesów wewnętrznych, wiedzy i rozwoju, ale również perspektywę zapewnienia zasobów, można w kompleksowy sposób dokonać pomiaru skuteczności funkcjonowania instytucji publicznej, uwzględniając szereg aspektów organizacyjnych.

Pomiar skuteczności organizacyjnej urzędu, w ramach perspektywy procesów wewnętrznych, powinien być dokonywany w odniesieniu do całego urzędu, we wszystkich wymiarach jego funkcjonowania. Możliwe jest osobne zbadanie tzw. pracowników „pierwszej linii” urzędu, ale nadal poza badaniem znalazłyby się osoby, które wykonują pracę na rzecz klientów zewnętrznych urzędu, gdyż w urzędach miast wielu pracowników częściowo pracuje nad usługami administracyjnymi, dostarczanymi klientom zewnętrznym, zaś częściowo pełni inne obowiązki (np. obejmujące z dostarczanie usług społecznych i technicznych,

⁹ Zastosowanie w urzędach miast schematu przedstawionego na *Rys. 2* może uwzględniać dostosowanie *Zbilansowanej Karty Wyników* poprzez dołączenie perspektywy finansowej i zastosowanie metod pomiaru, dotyczących analizy efektywności, jak również wpisanie metod kontroli bieżących kosztów funkcjonowania urzędów. W ramach perspektywy finansowej mogą zostać zbadane relacje zasobów zaangażowanych w bieżące funkcjonowanie urzędu w zakresie świadczenia usług administracyjnych, w stosunku do liczby spraw załatwianych przez urząd. W ramach perspektywy finansowej można umownie przyjąć, że będą badane „twarde” zmienne, takie jak wysokość wydatków na urząd ogółem, wielkość zatrudnienia w urzędzie, wysokość wynagrodzeń pracowników urzędu, liczba spraw załatwianych przez urząd, liczba decyzji administracyjnych wydawanych przez urząd itd. Należy jednak mieć na uwadze, że te miary zawsze będą do pewnego stopnia niedoskonałe.

związanych z nadzorem nad jednostkami podległymi itd.). Pomiar skuteczności organizacyjnej urzędu w zakresie procesów wewnętrznych powinien opierać się na całości procesów wewnętrznych, zachodzących w urzędzie i niejako być oceną całego systemu zarządzania, w odniesieniu do wszystkich pracowników. Pomiar skuteczności organizacyjnej w zakresie procesów wewnętrznych może być dokonany w następujących obszarach: (1) organizacja pracy, (2) relacje z przełożonymi, (3) procedury wewnętrzne, (4) atmosfera w pracy, postawy współpracowników, (5) komunikacja wewnętrzna w urzędzie¹⁰.

Pomiar wyników urzędu w perspektywie wiedzy i rozwoju jest możliwy, jednakże zakres tego pomiaru jest ograniczony ze względu na utrudnienia w tworzeniu wystandaryzowanych zmiennych. Wiedza i rozwój urzędu mogą być rozumiane bardzo szeroko. Z jednej strony ocenie mogą podlegać nowoczesne rozwiązania zarządcze wdrażane przez urząd, z drugiej strony mogą być oceniane rozwiązania techniczne stosowane w urzędzie. Z punktu widzenia systemu zarządzania jakością, należałoby się jednak skupić na dość wąskich aspektach, związanych z wiedzą i rozwojem. Z punktu widzenia analizy, prowadzonej przez pryzmat norm ISO 9000 ważne jest poszukiwanie zmiennych, mogących ułatwić pomiar skuteczności organizacyjnej urzędu, dbającego o rozwój świadczonych usług i wzrost wiedzy wśród pracowników organizacji. Tym samym ocenie przestają podlegać konkretne działania (np. wdrożenie rozwiązania technicznego X czy wysłanie pracowników na szkolenie Y), ale rezultaty tych działań. Ocena w ramach perspektywy wiedzy i rozwoju może następować w dwóch obszarach: (1) szkolenia pracowników, (2) dostęp do nowoczesnego oprogramowania, dostęp do internetu oraz dostęp do aktualnych źródeł prawa.

Badając skuteczność organizacyjną urzędów administracji samorządowej, należy poczynić kilka uwag związanych ze strukturą organizacyjną tych urzędów. Strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania urzędów miast określają regulaminy organizacyjne poszczególnych urzędów. Regulamin organizacyjny jest nadawany w drodze zarządzenia przez prezydenta lub burmistrza miasta. Prezydent miasta czy burmistrz po objęciu urzędu może realizować własną koncepcję zarządzania zasobami ludzkimi, w ramach struktury organizacyjnej, określonej w regulaminie organizacyjnym. Jest on bowiem podstawowym aktem kierownictwa wewnętrznego, określającego jego strukturę zadaniową, organizację, zakres przypisanej odpowiedzialności dla określonych komórek organizacyjnych. Dobrze sformułowany regulamin organizacyjny ma m.in. wpływ na tempo załatwiania spraw obywateli w urzędzie¹¹. Wpływające sprawy są dzielone na poszczególne komórki organizacyjne urzędu, które rozpatrują je merytorycznie. Regulamin posiada również określony walor informacyjny dla obywatela, który może się dowiedzieć, gdzie jest załatwiana jego sprawa, jaki urzędnik jest za nią odpowiedzialny i kto ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za opieszale załatwianie sprawy.

¹⁰ Obszary te zostały wybrane na podstawie [MwMUM 2004].

¹¹ Niektórzy autorzy dokonują diagnozy poprawności struktur organizacyjnych w polskim samorządzie lokalnym, wskazując na liczne słabości tych struktur. Występuje łączenie zadań publicznych, niezwiązanych ze sobą, poprzez lokowanie ich w jednej komórce organizacyjnej czy też obecne są konflikty kompetencyjne [zobacz w: Wojciechowski 2003, 133].

Na organie wykonawczym samorządu miejskiego spoczywa kompetencja prawidłowego przydzielania spraw i określania sposobu ich załatwienia [Misiąg 2005, 195-210]. W praktyce regulamin organizacyjny niejednokrotnie utrudnia osiągnięcie wysokiej skuteczności organizacyjnej, jednak pomiar tej skuteczności może stanowić punkt wyjścia do wprowadzania udoskonaleń. Pomiar skuteczności organizacyjnej powinien odbywać się w postaci badania możliwie dużej grupy pracowników, również za pomocą badań ankietowych. Należy mieć na uwadze, iż może występować zależność pomiędzy skutecznością organizacyjną a skutecznością ogólną urzędu. Skuteczność organizacyjna może wpływać m.in. na satysfakcję pracowników urzędu, co może być następnie odzwierciedlone w obsłudze klientów zewnętrznych i znajdować swój wyraz w wartościach zmierzających, dotyczących skuteczności ogólnej urzędu¹².

Metody pomiaru efektywności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej

W wyniku prowadzonej w literaturze światowej dyskusji odnośnie możliwych rodzajów efektywności, jak również w wyniku możliwości ich pomiaru, wykształciła się spójna koncepcja dotycząca efektywności. W przedsiębiorstwach analiza efektywności jest możliwa zarówno w zakresie efektywności kombinacji wyników (*output mix efficiency*)¹³, jak i efektywności kosztowej (*cost efficiency*) [Camanho, Dyson 2005, 486]. Badanie efektywności w urzędach administracji publicznej jest możliwe przede wszystkim w zakresie analizy efektywności kosztowej, jako że urzędy nie są organizacjami nastawionymi na maksymalizację zysku i nie jest możliwe badanie np. efektywności zysku (czy też efektywności finansowej)¹⁴. Wynika stąd, iż analiza efektywności urzędów administracji publicznej [por. Rys. 3] powinna uwzględniać dekompozycję całkowitej efektywności kosztowej na całkowitą efektywność techniczną oraz efektywność alokacji nakładów, jak również pozwalać na wyabstrahowanie z całkowitej efektywności technicznej (*overall technical efficiency*) efektywności skali (*scale efficiency*) oraz czystej efektywności technicznej (*pure technical efficiency*).

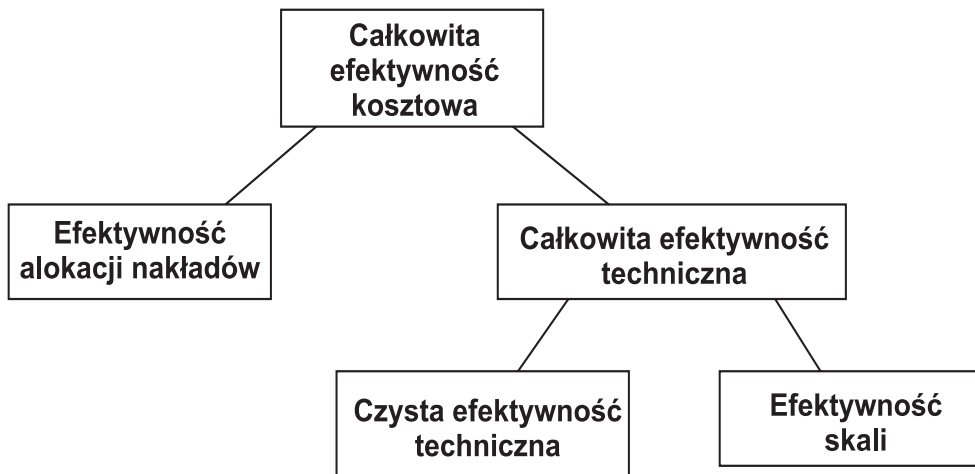
W zakresie badania efektywności kosztowej możliwe jest użycie miar opartych o maksymalizację wyników, jak również z użyciem miar opartych o minimalizację nakładów. Wybór pomiędzy tymi miarami powinien być uzależniony od tego, co jest kontrolowane przez badane jednostki – wyniki czy nakłady [Thanassoulis 2001, 23]. Ponieważ urzędy administracji publicznej, zwłaszcza w zakresie świadczenia usług administracyjnych, nie są w stanie

¹² Zostało to wykazane w badaniach na podstawie danych empirycznych z urzędów miast i dzielnic, w ramach projektu badawczego nr 1 H02C 065 30, dofinansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2006-2007 (kierownik projektu: prof. dr hab. Krzysztof Opolski, tytuł projektu: *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność funkcjonowania urzędów miast* (nr umowy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego: 0457/H03/2006/30).

¹³ Szerzej na temat efektywności kombinacji wyników np. w [Camanho, Dyson 2005, 485-486].

¹⁴ Kombinacja wyników w zakresie dostarczania usług administracyjnych zależy od zapotrzebowania usług zgłaszane go przez odbiorców oraz jest zdeterminowana przepisami prawa. Przykładowo, nie jest w gestii samorządu lokalnego dążenie do trwałej zmiany proporcji rodzajów dostarczanych usług administracyjnych. Ewentualnie możliwe są pewne działania informujące społeczność lokalną, np. o konieczności wymiany dowodów osobistych, tak aby wymiana dokumentów przebiegała w sposób bardziej rozłożony w czasie i nie wymuszała konieczności dostosowywania zasobów urzędu do zwiększonego natężenia pracy w krótkich przedziałach czasu.

Rys. 3. Dekompozycja całkowitej efektywności kosztowej



Źródło: [Camanho, Dyson 2005, 486]

kontrolować ilości wyników w postaci np. liczby świadczonych usług administracyjnych¹⁵, a jedynie mogą kontrolować ilości zużywanych nakładów¹⁶, więc w odniesieniu do analizy usług administracyjnych, świadczonych przez urzędy administracji publicznej powinny być zastosowane metody oparte o minimalizację nakładów, a nie maksymalizację efektów¹⁷.

Punktem wyjścia do analizy efektywności funkcjonowania urzędów w zakresie świadczenia usług administracyjnych¹⁸ dla klientów zewnętrznych może być określenie, co jest

¹⁵ Zwłaszcza w przypadku usług administracyjnych popyt na te usługi nie zależy od woli urzędników. Przykładowo, w samorządzie lokalnym popyt na usługi administracyjne zależy m.in. od przepisów prawa (np. obowiązek zbierania podatku od nieruchomości), liczby mieszkańców gminy, liczby rejestrowanych samochodów trafiających pod jurysdykcję terytorialną gminy, liczby nowo wybudowanych mieszkań/domów, rotacji na rynku nieruchomości. Urzędy mogą jedynie nieznacznie stymulować popyt w podokresach czasu, np. prowadzić akcję informacyjną o konieczności wymiany dowodów osobistych itp.

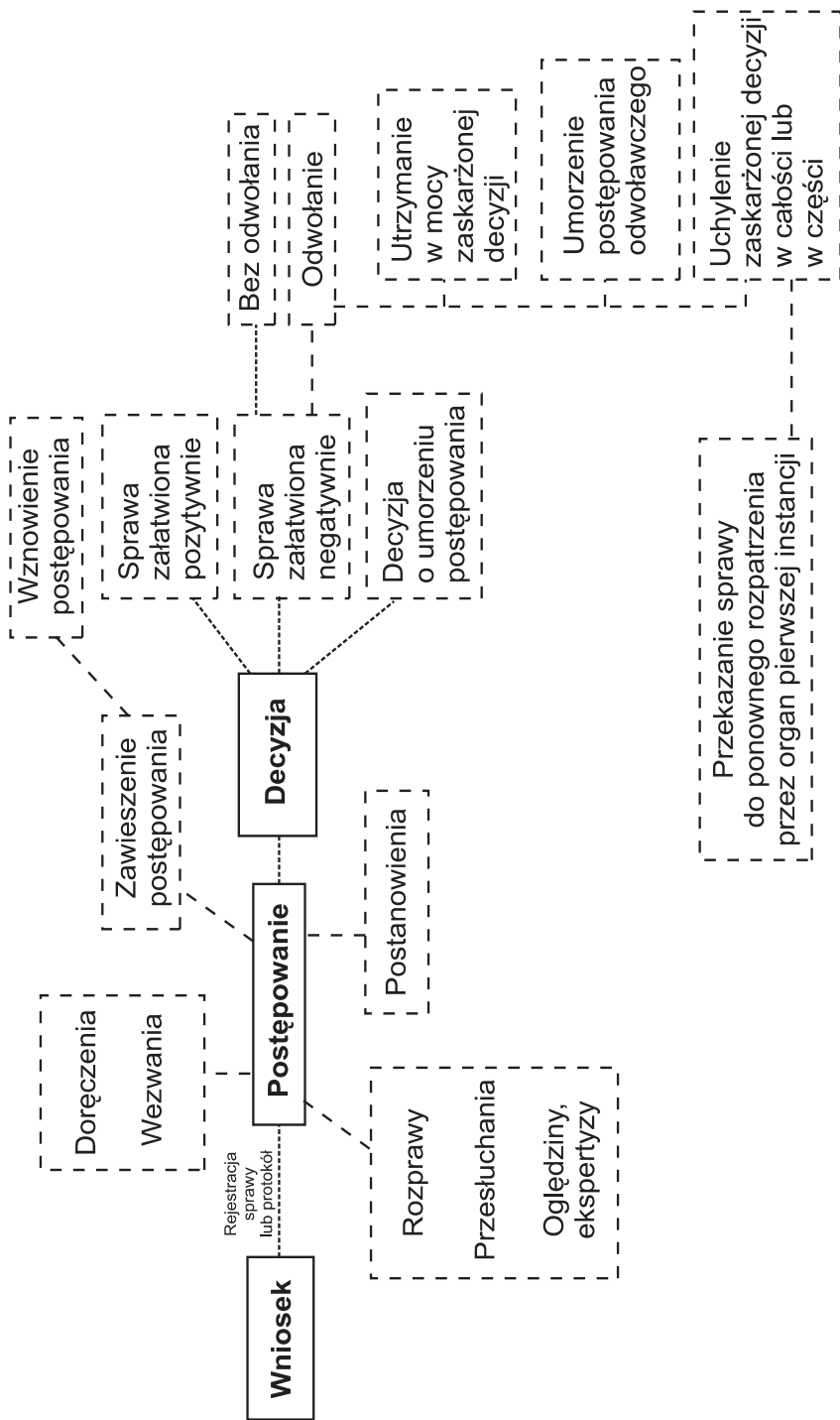
¹⁶ Zdaniem E. Ruśkowskiego, racjonalizacja wydatków publicznych stanowi warunek dynamicznego i harmonijnego rozwoju Polski, jednocześnie stawia on tezę, iż w konstrukcji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego sprawą pierwszorzędą jest dostosowanie środków finansowych do zakresu realizowanych zadań [Ruśkowski 2005, 120-124].

¹⁷ Rozważania te mają związek z pojęciem ekonomizacji. Ekonomizację przedstawia się w następujących formach: (1) wariant wydajnościowy: $W \max/K \text{ const}$, przy stałych kosztach maksymalizujemy wynik użyteczny; (2) wariant oszczędnościowy: $W \text{ const}/K \text{ min}$, przy stałym wyniku użytecznym minimalizujemy koszty; (3) $W \max/K \text{ min}$ maksymalizujemy wynik, minimalizujemy koszty. Dwa pierwsze warianty są traktowane jako alternatywne, trzeci natomiast określa się jako tzw. niealternatywną formę ekonomizacji [Kieżun 1978, 31]. O. Williamson używa również terminu ekonomizacja (economizing), ale jego zdaniem polega ona na takim doborze rozwiązań instytucjonalnych, które minimalizują koszty transakcyjne [Wilkin 2005, 10].

¹⁸ Zdecydowano się na pomiar efektywności dostarczania usług administracyjnych, gdyż istnieją już badania efektywności dostarczania usług społecznych i technicznych przez samorząd lokalny. Ważnym dorobkiem naukowym w badaniu efektywności usług społecznych i technicznych są badania, których wyniki zostały opublikowane w książce [Posern-Zielińska 1999, 2004]. Natomiast cenne wyniki badań empirycznych oraz metodologii badań usług administra-

wynikiem (*output*) działalności urzędu w zakresie świadczenia usług administracyjnych dla klientów zewnętrznych urzędu. Można wyróżnić następujące rozłączne elementy, składające się na obsługę administracyjną klientów zewnętrznych urzędu: (1) przyjmowanie wniosków od mieszkańców: (a) bezpośrednio składanych w urzędzie, (b) składanych drogą pocztową; (2) prowadzenie spraw kończących się decyzją (lub niekiedy postanowieniem) według procedury *Kodeksu postępowania administracyjnego* (w ramach postępowania administracyjnego dokonuje się doręczeń, przesyła się wezwania, prowadzone są rozprawy, przesłuchania, dokonuje się oględzin, ekspertyz oraz wydaje się postanowienia kończące etapy postępowania administracyjnego) [*Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 1960 roku, Nr 30, poz. 168)]; (3) prowadzenie spraw pozostałych, niekończących się decyzją (np. wydawanie dowodów osobistych, wydawanie zaświadczeń, udzielanie odpowiedzi na zapytania, podania, zażalenia, udzielanie wyjaśnień, przyjmowanie opłat itp.) – są to prostsze sprawy niż sprawy kończące się decyzją [por. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych* (Dz. U. z 1999 roku, Nr 112, poz. 1319) oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* (Dz. U. z 2002 roku, Nr 5, poz. 46)]. Kategorią działań, która nie jest rozłączna względem powyższych elementów jest prowadzenie korespondencji wychodzącej. Korespondencja ta jest związana zarówno z postępowaniem administracyjnym, w wyniku którego wydawana jest decyzja, jak również z prowadzeniem spraw pozostałych. Ze względu na dostępność danych należy stosować odpowiednie metody pomiaru wyniku działalności administracyjnej urzędów. Inne miary powinny zostać zastosowane do pomiaru wyników administracyjnych urzędów miast, a inne miary np. w odniesieniu do urzędów dzielnic m.st. Warszawy (zależy to od sposobu gromadzenia danych, dotyczących ilości wykonywanej pracy). W urzędach dzielnic m.st. Warszawy prowadzony jest pomiar liczby spraw przyjmowanych przez Wydziały Obsługi Mieszkańców i tych związanych z obsługą kancelaryjną urzędu (na którą składają się: obsługa korespondencji przychodzącej i wychodzącej). Ta metoda pomiaru jest stosowana w jednakowy sposób w odniesieniu do wszystkich 18 urzędów dzielnic m.st. Warszawy. Natomiast w urzędach miast województwa mazowieckiego, w większości przypadków, nie są tworzone jednolite bazy z danymi nt. liczby spraw prowadzonych przez urzędy i dane są zbierane na poziomie poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów. Należy dokonać takiego wyboru danych, aby porównywalność nie budziła wątpliwości. Przykładowo, można zebrać dane nt. wszystkich decyzji, podjętych w danym roku w wyniku stosowania *Kodeksu postępowania administracyjnego* (KPA) oraz, jako miarę dodatkową, zastosować dane nt. liczby wydanych dowodów osobistych w danym roku. Można uznać, że tego typu dane będą wystarczającym przybliżeniem wyników (*outputs*) pracy urzędów w zakresie świadczenia usług administracyjnych, gdyż decyzje wydawane na mocy KPA cechują się dużą pracochłonnością i składa się na nie szereg działań podejmowanych przez pracowników urzędów (łącznie z przyjmowaniem i wysyłaniem korespondencji), zaś liczba wydawanych dowodów osobistych jest naj-

Rys. 4. Schemat postępowania administracyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 1960 roku, Nr 30, poz. 168)

większa spośród pozostałych spraw, prowadzonych przez urząd. Kolejnym uzasadnieniem zastosowania wyników postępowania KPA, w postaci wydanych decyzji administracyjnych, był fakt, iż *Kodeks postępowania administracyjnego* jest jednolitym, wspólnym dla wszystkich urzędów standardem i urzędy są zmuszone stosować precyzyjną ewidencję prowadzonych spraw¹⁹. Na *Rys. 4* zobrazowano stopień skomplikowania postępowania administracyjnego i wyszczególniono elementy, które składają się na postępowanie administracyjne.

Wybór tylko jednej zmiennej dodatkowej, w postaci liczby dowodów osobistych, wynika z potencjalnych trudności, jakie pojawiają się, gdy urzędy otrzymują bardziej szczegółowe zapytania dotyczące liczby prowadzonych spraw.

Pomiar efektywności kosztowej funkcjonowania urzędów administracji samorządowej wymaga również określenia nakładów (*inputs*), które są ponoszone przez urzędy, w związku z ich bieżącym funkcjonowaniem²⁰. Niezbędne jest zatem wyizolowanie wydatków na administrację związanych z funkcjonowaniem urzędu miasta, z pominięciem wydatków na inne jednostki, ujęte w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Pomiar wyników bieżącego funkcjonowania urzędów administracji samorządowej wymaga skupienia uwagi na wydatkach nabywczych urzędu (związanych z funkcjonowaniem pojedynczego urzędu) oraz pominięciu wydatków redystrybucyjnych (związanych z funkcjonowaniem np. jednostek, nad którymi nadzór sprawuje urząd administracji samorządowej – szkół, ośrodków kultury itp.). Ogólny podział wydatków w jednostce samorządu terytorialnego został zaprezentowany na *Rys. 5*. W celu zbadania efektywności świadczenia usług w zakresie „twardych” zmiennych, skorzystać można ze zmiennych dotyczących wydatków bieżących urzędu. W obrębie kategorii „wydatki bieżące urzędu” do badania można wykorzystać podkategorie dotyczące „wydatków na wynagrodzenia” lub „innych wydatków bieżących” z działu „administracja publiczna”.

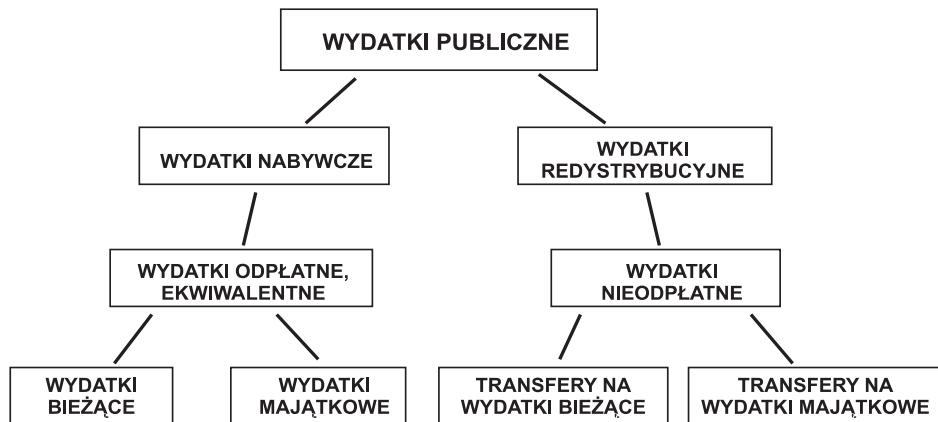
Zdefiniowanie zmiennych, związanych z nakładami ponoszonymi przez urząd na bieżące funkcjonowanie, jak również zmiennej wynikowej w postaci liczby spraw administracyjnych załatwianych przez urzędy, stanowi niezbędną podstawę analizy efektywności kosztowej urzędu.

Należy podkreślić, że pomiar wyników urzędu w zakresie efektywności kosztowej wykracza poza wymagania systemu zarządzania jakością. Pomiar taki jest jednak niezbędny, aby możliwe było wnioskowanie w odniesieniu do koncepcji teoretycznych, gdzie koncepcje neoliberalne, zmierzające do poszukiwania oszczędności, konfrontowane są z podejściem nakierowanym na poprawę jakości i wzrost satysfakcji ostatecznych odbiorców usług

¹⁹ Inspiracją do wyboru *Kodeksu postępowania administracyjnego*, jako standardu ułatwiającego porównania pomiędzy urzędami, był wywiad bezpośredni, przeprowadzony w 2006 roku w ramach badań prowadzonych w urzędach miast, z Andrzejem Wierzbickim, Sekretarzem Miasta Sochaczewa [projekt badawczy nr 1 H02C 065 30, dofinansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2006-2007 (kierownik projektu: prof. dr hab. Krzysztof Opolski, tytuł projektu: *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność funkcjonowania urzędów miast* (nr umowy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego: 0457/H03/2006/30)].

²⁰ Tym samym do analizy wybrane powinny zostać wydatki na urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), znajdujące się w rozdziale 75023 (dział 750: administracja publiczna) [według *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów* (Dz. U. z 2000 roku, Nr 59, poz. 688)].

Rys. 5. Ogólny podział wydatków w jednostce samorządu terytorialnego



Źródło: [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, 106]

publicznych. Należy podkreślić, iż System Zarządzania Jakością według normy PN-EN ISO 9001:2000 nie wymusza stosowania oszczędności, a jedynie daje potencjał zarządczy do podejmowania inicjatyw związanych z obniżaniem kosztów, wskazując, że skuteczna realizacja celów organizacji wymaga zapewnienia odpowiednich zasobów. Urząd miasta nie musi mieć wdrożonego systemu zarządzania jakością, aby prowadzić świadomą politykę redukcji kosztów funkcjonowania, jak również urząd, który posiada wdrożony system zarządzania jakością nie musi stosować bezpośrednich metod redukcji kosztów. Przykładem urzędu, który, nie posiadając systemu zarządzania jakością, wdrożył szereg metod zmniejszania kosztów jest Urząd Miasta i Gminy Wyszków. Podjęte przez urząd działania oszczędnościowe to: (1) kupowanie usług na zewnątrz, zamiast zatrudniania pracowników w niektórych obszarach (dozorowanie urzędu, konserwacja budynku urzędu, sprzątnięcie urzędu) – prowadzi to do obniżenia kosztów urlopów, zwolnień itp., (2) obniżenie pensji urzędników, (3) zmniejszenie liczby stanowisk kierowniczych, (4) zmiana operatora telefonicznego, (5) renegocjacja umów dotyczących ubezpieczenia mienia gminnego, (6) rezygnacja z zakupu samochodu służbowego na rzecz rozliczania wyjazdów służbowych za pomocą delegacji, (7) negocjowanie kosztów szkoleń, (8) prowadzenie bieżącego monitoringu kosztów [Słowikowska, Pochmara 2006]. Umownie można te oszczędności nazwać oszczędnościami „bezpośrednimi”.

Z punktu widzenia systemu zarządzania jakością tego typu działania są pożądane, jeśli nie zakłócą przebiegu dostarczania usług administracyjnych odbiorcom. Nie są to jednak działania bezpośrednio rekomendowane przez PN-EN ISO 9001:2001. W przypadku systemu zarządzania jakością obniżki kosztów są spodziewane z innych powodów. Wymienia się tu oszczędności związane z mniejszą liczbą popełnianych błędów, oszczędności czasu dzięki poprawnym procesom wewnętrznym (np. bez nachodzenia na siebie kompetencji pracowni-

ków), oszczędności związane z brakiem przestojów w pracy dzięki odpowiedniemu wyposażeniu technicznemu itp. Można nazwać te oszczędności „pośrednimi”. Oznacza to, że sam system wymusza oszczędności, których efekty są trudne do zmierzenia w krótkim okresie czasu, przynajmniej w odniesieniu do zarządzania zasobami. Ponadto oszczędności związane z systemem zarządzania jakością odnoszą się bezpośrednio do aspektów niefinansowych, a efekty finansowe są odczuwalne dopiero po upływie pewnego czasu. Przykładowo, oszczędności czasu związane z mniejszą liczbą popełnianych błędów przez pracowników mogą znaleźć odzwierciedlenie w sytuacji finansowej urzędu, jeżeli można byłoby zredukować liczbę pracowników, a przynajmniej jej nie zwiększać w przypadku zwiększenia zakresu kompetencji urzędu przez ustawodawcę lub w okresach znacznego nasilenia pracy w ciągu roku.

Można przypuszczać, że efekty finansowe będą szczególnie różnicować urzędy znajdujące się na terenie miast o dużej liczbie mieszkańców, w zależności, czy urząd posiada lub nie posiada wdrożony system zarządzania jakością (w szczególnym przypadku można rozważać urzędy posiadające/nieposiadające Wydziały/Biura/Punkty Obsługi Mieszkańców). Wynika to z faktu, iż w dużych miastach konieczna jest pewna „automatyzacja” i standaryzacja dostarczania usług administracyjnych ze względu na bardzo dużą liczbę klientów zewnętrznych. W mniejszych miastach wydzielenie dodatkowych stanowisk do bezpośredniej obsługi mieszkańców może przyczynić się raczej do generowania dodatkowych kosztów niż oszczędności.

Pomiar efektywności urzędów może wymagać zarówno użycia zmiennych zasobowych (czy też zmiennych „operacyjnych”, związanych z funkcjonowaniem urzędu), jak też zmiennych finansowych. Przykładowo, mogą być użyte następujące zmienne zasobowe: (1) powierzchnia biurowa urzędu, (2) liczba pracowników²¹, (3) liczba pracowników zajmująca się dostarczaniem usług administracyjnych, (4) liczba pracowników pierwszej linii oraz zmienne finansowe: (1) wydatki na urząd ogółem, (2) wydatki na wynagrodzenia pracowników urzędu, (3) inne wydatki bieżące urzędu (poza wynagrodzeniami).

Analiza efektywności kosztowej funkcjonowania urzędów miast wymaga pokazania tych aspektów organizacyjnych urzędów, które mogą utrudniać właściwą alokację zasobów wewnątrz urzędu. W praktyce alokację zasobów może utrudniać dążenie naczelników wydziałów urzędu do dysponowania jak największą liczbą pracowników („mam wielu pracowników, a więc jestem ważny”)²² oraz zazwyczaj nie jest dokonywana analiza porównawcza z innymi urzędami, wykonującymi identyczne zadania²³. Ponadto prawidłową alokację zasobów utrudniają następujące czynniki: (1) brak możliwości przesuwania pracowników pomiędzy komórkami organizacyjnymi (z powodu „sztywnego” regulaminu organizacyjne-

²¹ L. Borowiec przytacza szereg wskaźników mogących służyć do porównań pomiędzy urzędami w zakresie zasobów ludzkich, np. liczba mieszkańców na 1 urzędnika gminy, odsetek etatów kierowniczych, odsetek pracowników z wykształceniem wyższym oraz szereg wskaźników znacznie bardziej szczegółowych [zob. Borowiec 2007, 105-106].

²² Zdaniem R. Huterskiego, prestiż i uposażenie kierownictwa urzędów administracji publicznej są zdeterminowane w dużej mierze przez liczbę podwładnych oraz rozmiar wydatkowanego budżetu [Huterski 2005, 106].

²³ W coraz większym stopniu odniesieniem dla pracowników urzędów stają się rankingi publikowane np. w gazecie samorządowej „Wspólnota”, w której pod uwagę brana jest wielkość wydatków na urząd.

go, narzucającego pionową strukturę zarządczą w związku z uprawnieniami, które muszą posiadać pracownicy na niektórych stanowiskach, np. w przypadku wydawania dowodów osobistych), (2) sztywna siatka płac utrudniająca wynagradzanie pracowników za wyniki ich pracy, (3) dążenie do wydatkowania całego budżetu, który jest przyznany.

Pomimo pewnych „sztywności” wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem urzędu, występować może znaczne zróżnicowanie tego rodzaju wydatków pomiędzy urzędami zarówno w odniesieniu do liczby świadczonych usług, jak i w odniesieniu np. do wielkości średniego wynagrodzenia na pracownika urzędu.

Jak wynika z powyższych rozważań, występuje wiele argumentów za stosowaniem wszechstronnych metod pomiaru i porównywaniem urzędów administracji samorządowej. Należy co prawda dokonywać szeregu założeń ze względu na utrudnienia metodologiczne w badaniach nad administracją publiczną, jednak w niniejszym artykule wykazano, iż analiza porównawcza pomiędzy urzędami jest możliwa. Dążeniem władz administracji samorządowej powinno być sporządzanie zestawień liczby spraw administracyjnych oraz prowadzenie badań satysfakcji odbiorców usług administracyjnych i satysfakcji pracowników urzędów, według ujednoliconego standardu. Takim standardem i punktem odniesienia może być, coraz powszechniej stosowana w urzędach, norma PN-EN ISO 9001:2001, ale również *Strategiczna Karta Wyników* w odniesieniu do pomiaru skuteczności organizacyjnej, natomiast w odniesieniu do pomiaru efektywności kosztowej standardem powinien być *Kodeks postępowania administracyjnego* oraz klasyfikacja budżetowa. Na dalszym etapie model oceny funkcjonowania urzędów mógłby być wzbogacony poprzez włączenie miar obrazujących „pracochłonność” świadczenia usług społecznych i technicznych, gdyż wynik bieżącej pracy to nie tylko liczba świadczonych usług administracyjnych. Jednak nawet w przypadku stosowania uproszczonych metod pomiaru uzyskuje się „mapę” skuteczności i efektywności urzędów, co może ułatwić porównania pomiędzy urzędami i może stanowić podstawę do dalszych analiz za pomocą metod opisowych. Przykładowo, burmistrz (lub sekretarz) miasta, w którym urząd świadczy bardzo wysoką liczbę usług administracyjnych rocznie, łatwiej może uzasadnić wydatki na urząd i zdecydować się na wdrażanie systemów i narzędzi ułatwiających obsługę mieszkańców w zakresie świadczenia usług administracyjnych. Obiektywne, porównawcze metody pomiaru skuteczności i efektywności pracy urzędów mogą stanowić ważne narzędzie zarządcze, ale również mogą stanowić ważny element budowania zaufania do administracji samorządowej.

Literatura:

Borowiec L., 2007, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków.

Lovell C.A.K, 2002, *Performance Assessment in the Public Sector* (w:) Fox K. J. (red.), *Efficiency in the public sector*, Kluwer Academic Publishers, USA.

- Camanho A. S., Dyson R. G., 2005, *Cost efficiency, production and value-added models in the analysis of bank branch performance*, „Journal of the Operational Research Society”, Vol. 56, No. 5.
- Daraio C., Simar L., 2007, *Advanced Robust and Nonparametric Methods in Efficiency Analysis. Methodology and Applications*, Springer, USA.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium S.A., Warszawa.
- Garczarzyk J. (red.), 2000, *Jakość usług bankowych i ubezpieczeniowych. Diagnoza, determinanty, segmentacja*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Katedra Badań Marketingowych, Poznań.
- Huterski R., 2005, *Indywidualistyczne podejście do racjonalizacji wydatków publicznych*, (w:) Gluchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J., *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Kaplan R. S., Norton D. P., 2004, *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Harvard Business School Press, USA.
- Kieżun W. (red.), 1978, *Bariery sprawności organizacji*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- MwMUM, „Materiały wewnętrzne Mazowieckiego Urzędu Marszałkowskiego z badania zadowolenia klienta” przeprowadzonego w 2004 r. przez zespół Krakowskiego Instytutu Jakości w składzie: R. Winkler, M. Długolecka, S. Wawak, M. Salamaga, pod kierunkiem dr. R. Batko i opieką naukową prof. dr. hab. K. Opolskiego.
- Misiąg W. (red.), 2005, *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Modzelewski P., 2007, *Systemy zarządzania jakością a skuteczność i efektywność funkcjonowania administracji samorządowej*, Praca doktorska, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Niepełowicz M., 2006, *Strategiczna karta wyników w zarządzaniu miastem* (w:) Krukowski K. (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Niven P. R., 2002, *Balanced Scorecard Step-by-Step. Maximizing Performance and Maintaining Results*, John Wiley & Sons, Inc, USA.
- Opolski K., Modzelewski P., 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- PN-EN ISO 9001:2001, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, Polski Komitet Normalizacyjny, wrzesień 2001.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., 1999, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, UK.
- Posern-Zielińska M. (red.), 1999, *Monitorowanie usług publicznych w miastach*, tom I cz. 1 i 2 oraz tom II, Poznań.

Posern-Zielińska M. (red.), 2004, *Monitorowanie usług publicznych w miastach*, tom I cz. 1 i 2 oraz tom II, Poznań.

Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. z 2000 roku, Nr 59, poz. 688).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. z 1999 roku, Nr 112, poz. 1319).

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 roku, Nr 5, poz. 46).

Ruśkowski E., 2005, *Mity i realne możliwości racjonalizacji wydatków publicznych w Polsce*, (w:) Głuchowski J., Pomorska A., Szołno-Koguc J. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. I, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Sanderson I., 1996, *Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 9, No. 5/6, MCB University Press.

Słowikowska L., Pochmara J., 2006, *Wyszków najtańszą gminą w Polsce*, Tygodnik „Wyszkowiak”, nr 23(732).

Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., 2000, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

Thanassoulis E., 2001, *Introduction to the theory and application of data envelopment analysis. A foundation text with integrated software*, Kluwer Academic Publishers, USA.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 roku, Nr 30, poz. 168).

Wilkin J. (red.), 2005, *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Zieleniewski J., 1969, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

ABSTRACT

The measurement of an effectiveness and an efficiency in the local government is of great importance. It comes out of multiplicity of aims lay down to the local authorities. The modern approach in western democracies assumes that citizens play a major role in the functioning of the public administration. The fulfilling of expectations by the local community is the most important task of the local government. In many cases, the assessment of the town hall is impossible without comparison to other town halls. In this article are presenting comparative methods of the measurement

of the inputs, outputs and outcomes in the functioning of local administration. These methods include an assessment of customer services, costs, resources assurance, and internal processes. This approach is very useful in the modernizing of the local government administration and provides reasons for introducing changes. It is especially important in the cost reduction programs as well as in the maintenance of the level of expenditures. Since often in the public debate there are claims put forth of cost reduction in public administration. In many cases, objectives of the local government are disregarded but simple cost reduction is impossible in some areas. The town halls need balanced methods of measurement of the effectiveness and the efficiency and in addition there is a necessity of assessment of organizational effectiveness in terms of internal communication, management, procedures, work conditions, etc. In the article the model of balanced assessment of town halls includes all internal aspects of functioning of the administration and assessment of the administrative services for external customer.

prof. dr hab. Krzysztof Opolski, kierownik Zakładu Strategii i Polityki Gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

dr Piotr Modzelewski, adiunkt w Zakładzie Strategii i Polityki Gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego