

Adam Szewczuk

Funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce : dylematy jakości, mierników i metod oceny

Ekonomiczne Problemy Usług nr 60, 397-412

2010

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.

ADAM SZEWCZUK¹

FUNKCJONOWANIE SEKTORA PUBLICZNEGO W POLSCE – DYLEMATY JAKOŚCI, MIERNIKÓW I METOD OCENY

Konieczność istnienia sektora publicznego jest kwestią niepodlegającą dyskusji. Współczesne państwo nie może istnieć bez administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, służb zapewniających wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa i obywateli, jednostek organizacyjnych świadczących usługi publiczne i społeczne itp. Jest jednak oczywiste, że funkcjonowanie sektora publicznego, szczególnie tak dużego jak w Polsce (ze względu na zaangażowany majątek rzeczowy, poziom zatrudnienia, obciążenie budżetu państwa itp.), musi wywierać znaczący – i zazwyczaj niekorzystny – wpływ na procesy gospodarcze².

Funkcjonowanie sektora publicznego – zależne zarówno od niedoskonałości rynku, jak i od mechanizmów wyboru publicznego – opiera się na działalności instytucji publicznych jako „producentach” specyficznych dóbr. Działalność ta różni się jednak od działań producentów rynkowych (komercyjnych), m.in. z następujących powodów³:

1. W sektorze publicznym nie występuje związek między dostarczeniem dobra a zapłatą za nie. Na rynku podmiot zawsze płaci za nabywane dobro i przejmuje tym samym prawa własności do niego. Tymczasem instytucja publiczna może dostarczać korzyści konkretnej grupie osób, ale kosztami (zapłatą) obciążyć inną grupę osób.
2. W sektorze publicznym związek między konsumpcją a zapłatą zostaje rozerwany na szczeblu indywidualnym i pojawia się na szczeblu ogólnospołecznym (ogólnogospodarczym), na którym wydatki publiczne są pokrywane z zebranych publicznych dochodów.
3. W sektorze rynkowym decyzje dotyczą cech pojedynczych dóbr (takich jak ilość i cena), natomiast w sektorze publicznym wybory polityczne odnoszą się zwykle do wiązki dóbr (w tym dóbr publicznych), tworzących całościowe programy wyborcze (jest to tzw. lista dóbr publicznych). Głosując na daną

¹ prof. zw. dr hab Adam Szewczuk, Katedra Finansów Publicznych, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński

² Por. A.Szewczuk, M.Zioło: Zarys ekonomiki sektora publicznego. Wyd. Naukowe US, Szczecin 2008, s.23-39 i 53-65

³ Por. Regulowana gospodarka rynkowa. red. U.Kalina-Prasznic, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s.35-36

partię, głosujemy na cały jej program, a nie tylko na akceptowane przez nas fragmenty. Podobnie jak producenci, którzy oferują swoje produkty odbiorcom, również politycy konkurują ze sobą, zabiegając na „rynku politycznym” o głosy wyborców i próbując im „sprzedać” swoje programy, z reguły bardzo ogólne, hasłowe, często populistyczne. Ich prezentacja ma na celu przede wszystkim zdobycie poparcia politycznego. Po wygranych wyborach zwycięski program staje się podstawą działania rządu (instytucji publicznych) w odniesieniu do rodzajów, zakresu i form dostarczania dóbr publicznych.

4. W działaniach instytucji publicznych – w przeciwieństwie do dobrowolnych transakcji rynkowych – występuje element przymusu (na przykład przymus płacenia podatków, przymus ochrony środowiska, przymus podstawowej edukacji, przymus określonych szczepień). Rząd nie tylko zabiera, stosując przymus, ale i daje, korzystając z tej formy nacisku – dobra publiczne są dostarczane odbiorcom bez względu na wartość, jaką dla nich przedstawiają (na przykład instytucje publiczne narzucają społeczeństwu swój system edukacji, opieki zdrowotnej, ładu przestrzennego). Element przymusu mógłby być wyeliminowany, gdyby rząd podejmował działania przy jednomyślnej akceptacji wszystkich zainteresowanych stron, co jest nie tylko nierealne (gdyż wprowadza paraliż decyzyjny), ale i nieracjonalne (ponieważ powoduje przekupstwo i szantaż). Dlatego we współczesnych demokracjach dominują dwie metody, które prowadzą do zgody społecznej i legitymizacji wyboru publicznego, a jednocześnie mają na celu osłabienie odczucia elementu przymusu w działaniach rządu – **zasada większości** (ogranicza wpływ jednostki na podejmowanie decyzji) i **zasada przedstawicielstwa** (wprowadza demokrację pośrednią i usprawnia proces podejmowania decyzji).

Złożoność sektora publicznego, zmienność uwarunkowań i czynników kształtujących jego strukturę, istnienie zależności przyczynowo-skutkowych między elementami składowymi sektora publicznego wywołującymi procesy zmian w postawach potencjalnych wytwórców i dostawców dóbr publicznych, a także konsumentów (wspólnoty lokalne) sprawia, iż skuteczność wdrażania innowacyjnych rozwiązań (podwyższających wzrost jakości w sektorze publicznym) jest trudna do prognozowania. Należy pamiętać, iż ta jakość zasadniczo ma charakter niemierzalny i subiektywny. Techniczne parametry jakości mogą zostać skwantyfikowane i opisane, natomiast jej aspekt niemierzalny, oparty na odczuwaniu i postrzeganiu produktu / usługi przez nabywcę w przypadku różnych segmentów odbiorców i typów klientów, będzie charakteryzował się wysokim poziomem zróżnicowania.

Jakość w sektorze publicznym postrzegać należy jako określony standard dóbr i usług publicznych (odnoszący się m.in. do ich struktury, ilości, cech), który jest w maksymalnym stopniu zbliżony z oczekiwaniami zgłaszanymi po stronie popytu i znajduje akceptację społeczną. Miarami jakości przy takim sposobie jej

rozumienia mogą być: saldo migracji⁴, liczba skarg i reklamacji zgłaszanych przez odbiorców, a odnoszących się do dóbr i usług publicznych, wyniki badań opinii społecznej odzwierciedlające stopień satysfakcji obywateli ze sprawności działania podmiotów i służb publicznych oraz poziomu życia społecznego itp.

Analizując wdrażanie procedur jakości w administracji publicznej w kraju i na świecie⁵, wskazać należy na następujące po sobie etapy realizacyjne w tym zakresie, które obejmują:

1. podnoszenie jakości dóbr i usług publicznych poprzez certyfikację jednostek organizacyjnych urzędów (wdrażanie systemów zapewnienia jakości w pojedynczych komórkach, np. wybranych działach administracji publicznej);
2. wdrożenie systemów zapewnienia jakości we wszystkich komórkach organizacyjnych urzędów starających się o certyfikaty jakości;
3. implementację kompleksowych rozwiązań zarządzania jakością (ang. *Total Quality Management* – TQM).

Zgodnie z przedstawionymi etapami realizacji polityki jakości w administracji publicznej na podkreślenie zasługują pojęcia: zarządzanie przez jakość (ang. TQM) oraz systemy zapewnienia jakości (tabela 1). Doskonalenie jakości usług zarówno publicznych, jak i komercyjnych odbywa się przy wykorzystaniu różnorodnych metod, które można podzielić na dwie grupy⁶:

- a) metody kształtowania jakości poprzez samoocenę (model M. Baldrige'a, model *European Foundation for Quality*);
- b) metody wspomagające podnoszenie jakości (Internet, techniki informatyczne, *benchmarking*, organizacja ucząca się, współczesne techniki zarządzania i inne).

Samoocena dokonywana w celu podnoszenia jakości działania administracji publicznej może odbywać się przy wykorzystaniu zróżnicowanych technik, wśród których wymieniane są⁷:

- a) warsztaty o charakterze grupowym (spotkania grupowe ukierunkowane na dokonywanie samooceny i poszukiwanie kompromisów pomiędzy uczestnikami warsztatów);

⁴ Saldo migracji postrzegane może być w tym zakresie w sposób dwojaki tj. poprzez faktyczną migrację ludności z obszarów o niskiej jakości świadczonych dóbr i usług publicznych do obszarów cechujących się wyższym jej poziomem, których władze efektywniej zaspokajają potrzeby zgłaszane przez obywateli (efekt głosowania nogami w teorii Tiebouta), bądź poprzez migrację międzysektorową tj. poprzez nabywanie określonych dóbr i usług publicznych lub ich substytutów oferowanych odpłatnie przez sektor komercyjny.

⁵ Por. Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych. red. J.Kleer. CeDeWu, Warszawa 2009, s.149-156.

⁶ M. Bugdol: *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*. Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie nr 306, Opole 2001., s. 77.

⁷ Ibidem, s. 77-78.

- b) analiza benchmarkingowa (inteligentne kopiowanie istniejących rozwiązań w zakresie podnoszenia jakości);
- c) kwestionariusz;
- d) technika *Expert Assessment* (w dokonywaniu samooceny uczestniczy osoba spoza jednostki, której samoocena dotyczy).

Tabela 1
Zapewnienie jakości a *Total Quality Management*

Systemy zapewnienia jakości	Zarządzanie przez jakość (TQM)
Definicja	
Zapewnienie jakości to wszystkie planowane i systematyczne, a także, jeśli to konieczne, udowodnione działania realizowane w ramach systemu jakości, służące do wzbudzenia należytego zaufania co do tego, że obiekt spełni wymagania jakościowe ⁸ .	Zarządzanie przez jakość to filozofia kształtowania jakości, która poza wymiarem techniczno-organizacyjnym zawiera elementy kulturowe, socjologiczne i psychologiczne.
Normy ISO	
Tworzą system zapewnienia jakości, ukierunkowane są na kontrolowanie procesu pracy, czego rezultatem ma być pozyskanie zaufania klientów. Głównym celem ich wykorzystania jest kształtowanie jakości zewnętrznej.	Są instrumentem pomocniczym TQM odnoszącego się zarówno do zewnętrznych, jak i wewnętrznych procedur kształtowania jakości (istotny jest zarówno klient, jak i koszty jakości).
Czynnik ludzki	
Koncentrują się na egzekwowaniu od pracowników / urzędników przestrzegania procedur zapewnienia jakości.	Stanowi motywację do pracy i kreatywnego działania.
Polityka jakości	
Powinna zaspokajać potrzeby i oczekiwania klienta.	Celem jest maksymalne zaspokojenie potrzeb klienta przy osiągnięciu wewnętrznych celów organizacji ukierunkowanych na jakość i atmosferę pracy.
Narzędzia i instrumenty	
Koncentrują się na technicznym, nie ludzkim aspekcie polityki jakości, tj. redukcji kosztów poprzez optymalizację zużycia czynników produkcji, minimalizowaniu liczby braków itp.	Koncentruje się na podnoszeniu jakości poprzez doskonalenie umiejętności pracowników oraz rozwój pracy zespołowej. Angażuje najwyższe kierownictwo w proces

⁸ Definicja w całości za: <http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=110&id=253>

Systemy zapewnienia jakości	Zarządzanie przez jakość (TQM)
Znaczącą rolę w systemie zapewnienia jakości odgrywa dokumentacja i procedury jej obiegu.	zarządzania. Obieg dokumentów nie jest celem samym w sobie.
Praca zespołowa	
Realizacja celów polityki jakości odbywa się w ramach poszczególnych wydziałów / działów, a nie na poziomie całej organizacji.	Istotny element zarządzania jakością.
Kontrola i badania	
Kontrola i badania służą wykrywaniu wadliwych produktów.	Diagnostuje przyczynę problemów celem ich rozwiązania, kontrola ma znaczenie wtórne.
Rola szkoleń	
Przybliżenie pracownikom zasad funkcjonowania systemów zapewnienia jakości.	Szkolenie dostarcza pracownikom kompleksowej wiedzy o funkcjonowaniu organizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Bugdol: *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie nr 306, Opole 2001, s. 16.

Dokonywanie samooceny wymaga zdefiniowania obiektywnych kryteriów, na podstawie których może być realizowane to przedsięwzięcie. Zamknięty katalog elementów składających się na samoocenę podmiotów implementujących procedury jakości zdefiniowany został przez M. Baldrige'a jako:

1. ukierunkowanie na odbiorcę dóbr / usług, co oznacza, że to właśnie klienci „konsumujący” produkt finalny dokonują jego ostatecznej oceny pod kątem zarówno swoich wyobrażeń o nim, jak też ze względu na stopień zaspokojenia zgłaszanych potrzeb (finalnej satysfakcji odbiorcy);
2. przywództwo (władze, menedżerowie publiczni) zaangażowane w proces przemian, wdrażania jakości oraz rozumienia potrzeby zmian;
3. ustawiczne doskonalenie polegające na rozumieniu zarządzania jakością jako procesu o charakterze trwałym i ciągłym, zmierzającym do osiągnięcia pierwotnie założonych celów i zadań we wszystkich sferach funkcjonowania podmiotów publicznych;

4. pełne zaangażowanie odnoszące się zarówno do wspomnianego wcześniej przywództwa, jak też pracowników i urzędników jednostek implementujących procedury jakości;
5. szybkie reagowanie podyktowane charakterem współczesnego otoczenia cechującego się wysokim stopniem nieprzewidywalności oraz dokonujących się w nim zmian;
6. prewencja i jakościowe projektowanie jako elementy zabezpieczające przed ewentualnymi zdarzeniami czy też działaniami negatywnie wpływającymi na proces wdrażania i zarządzania jakością oraz antycypujące niepożądane z punktu widzenia przestrzegania procedur jakości zjawiska, a dzięki temu wkalkulowanie tychże zjawisk w obszary przyszłych działań;
7. długoterminowa perspektywa;
8. zarządzanie przez fakty, czyli wykorzystywanie analizy *ex post* celem tworzenia baz danych, gromadzenia informacji oraz interpretowania wniosków z nich płynących pod kątem długookresowych działań w zakresie zarządzania jakością i uczenia się na bazie doświadczeń;
9. rozwój stosunków międzyludzkich i relacji partnerskich, trwałe ugruntowanie więzi pomiędzy współpracownikami, jak również pracownikami i menedżerami pozytywnie oddziałują na procesy implementowania i utrzymywania standardów jakości w urzędach i organizacjach publicznych;
10. publiczna odpowiedzialność za skutki podejmowanych w instytucjach publicznych działań.

Zarządzanie jakością w sektorze publicznym może być analizowane w kontekście sprawności realizacji funkcji tego sektora, a co się z tym łączy, poprzez efektywność wykonywania zadań publicznych. Ocena tych parametrów dokonywana jest przy zastosowaniu miar zarówno o charakterze jakościowym, jak i ilościowym (tabela 2).

Tabela 2
Pomiar jakości w sektorze publicznym

Funkcja alokacyjna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
<ul style="list-style-type: none"> – alokacja zasobów zgodna z kryterium efektywności ekonomicznej oraz założeniami polityki gospodarczej kraju – alokacja zasobów gwarantująca maksymalne w danych warunkach ekonomiczno-społecznych wykorzystanie zasobów 	<ul style="list-style-type: none"> – poziom bezrobocia w wymiarze regionalnym, lokalnym oraz ogólnokrajowym – dostępność dóbr i usług publicznych (np. liczba i rozmieszczenie placówek medycznych, oświatowych, instytucji kultury) – liczba funkcjonujących i nowo powstałych podmiotów gospodarczych

	– liczba zagranicznych i krajowych inwestycji
Funkcja stabilizacyjna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
– niwelowanie skutków występowania cyklu koniunkturalnego w gospodarce, m.in. poprzez utrzymywanie założonego celu inflacyjnego, harmonijnego wzrostu gospodarczego i oddziaływania na procesy podnoszenia konkurencyjności	<ul style="list-style-type: none"> – wartość podstawowych wskaźników makroekonomicznych takich jak: poziom PKB, wysokość inflacji, poziom długu publicznego oraz deficytu budżetowego, wielkość eksportu – wartość wypłacanych zasiłków społecznych – liczba interwencji Banku Centralnego (dynamika zmian podstawowych stóp procentowych NBP, operacje otwartego rynku i inne) – liczba i rezultat interwencji związanych z występowaniem efektów zewnętrznych⁹
Funkcja redystrybucyjna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
– korekta pierwotnego podziału dochodu narodowego w systemie budżetowym	– struktura wydatków publicznych analizowana z uwzględnieniem m.in. dynamiki wydatków sztywnych oraz wydatków inwestycyjnych
Funkcja regulacyjno-kontrolna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
– tworzenie ram prawnych dla efektywnego funkcjonowania poszczególnych sektorów gospodarki (sektor publiczny, prywatny oraz sektor mieszany) oraz podmiotów w nich	<p>Ocena tworzonego prawa mierzona poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – czas trwania procesu legislacyjnego mierzonego od momentu opracowania koncepcji normy prawnej do faktycznego jej obowiązywania

⁹ Szerzej: J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 254.

<p>funkcjonujących</p> <ul style="list-style-type: none"> – opracowanie systemu kontroli opartego na wczesnym diagnozowaniu oraz skutecznym eliminowaniu nieprawidłowości – jasno zdefiniowane kryteria podziału kompetencji oraz jednoznaczne wskazanie sankcji za ich naruszenie 	<p>(przepisy wykonawcze)</p> <ul style="list-style-type: none"> – liczbę wnoszonych poprawek i korekt do pierwotnej wersji treści uregulowania – liczbę zmian (nowelizacji) do pierwotnego tekstu aktu prawnego – oddziaływanie na istniejący porządek prawny liczba wykrytych nieprawidłowości – liczbę przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych – liczbę skarg na działanie funkcjonariuszy służb publicznych
--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Szewczuk, M. Ziolo: *W poszukiwaniu nowej jakości dla sektora publicznego w Polsce* [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, t. 1., Wydawnictwo UMCS Lublin, s. 127–128.

Pojęcie jakości w odniesieniu do sektora publicznego jest zagadnieniem szerokim i stosunkowo złożonym. Ze względu na obszar oddziaływania i liczbę zmiennych kształtujących jakość w sektorze publicznym zjawisko to nie daje się opisać za pomocą jednej miary¹⁰. Kompleksowa ocena wymaga bowiem wykorzystania równoległe uzupełniających się szczegółowych mierników w tym zakresie. Podsumowując, stwierdzić należy, iż sektor publiczny charakteryzujący się wysoką jakością działania to taki, który:

- a) w sposób efektywny i zgodny z interesem ogólnospołecznym zaspokaja potrzeby zgłaszane na poziomie regionalnym i lokalnym;
- b) cechuje się wysoką dyscypliną finansów publicznych;
- c) posiada efektywny system kontroli do minimum redukujący ryzyko defraudacji i sprzeniewierzenia publicznych środków oraz majątku;
- d) cechuje sprawny proces legislacyjny;
- e) w pełni wykorzystuje innowację Pareto¹¹.

Dodatkowo wskazać należy, iż poziom jakości w sektorze publicznym determinowany jest poprzez następujące parametry¹²:

¹⁰ Por.: T. Kudłacz: Powiatowy system informacji gospodarczej (główne problemy tworzenia systemu wskaźników szczegółowych). „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 3, s. 26.

¹¹ Szerzej: Transformacja gospodarcza a sektor publiczny. red. G. Szczodrowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 17.

¹² A. Szewczuk, M. Ziolo: op. cit., s. 208.

1. kondycja finansów publicznych (struktura wydatków, źródła ich finansowania, poziom deficytu);
2. profesjonalne, zgodne z interesem państwowym i ogólnospołecznym dostarczanie i alokowanie dóbr i usług publicznych (kształtowanie dobrobytu społecznego);
3. wydajność pracy administracji publicznej;
4. maksymalizowanie społecznej użyteczności istniejącego majątku publicznego poprzez jego efektywne zagospodarowanie;
5. stanowienie prawa tworzącego ramy dla rozwoju społeczeństwa dobrobytu i budowania przewag konkurencyjnych;
6. umiejętność efektywnego reagowania na przejawy niegospodarności oraz negatywne zjawiska społeczno-ekonomiczne celem utrzymania procesów rozwoju poprzez wyrównywanie szans rozwojowych;
7. wykorzystanie współczesnych technik przekazu informacji oraz niwelowanie luki informacyjnej i zapewnienie dostępu do informacji¹³.

Funkcjonowanie Polski w ramach struktur Unii Europejskiej łączy się z koniecznością akceptowania i implementowania szeregu rozwiązań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej przyjętych w ramach grupy państw członkowskich. Odnosi się to również do zakresu działania sektora publicznego, a w szczególności do administracji publicznej. Wspólne rozwiązania w tym zakresie dotyczą m.in. systemów zarządzania jakością.

Jednym z modeli służących do diagnozowania stanu zarządzania oraz implementowania systemów technik zarządzania jakością w sektorze publicznym jest **model CAF** (*Common Assessment Framework*)¹⁴. Ma on służyć jako skuteczne narzędzie analityczne do dokonywania diagnozy (samooceny) administracji publicznej w krajach zintegrowanej Europy. Jego istotną zaletą jest fakt, iż daje możliwość określenia istniejących dysproporcji w funkcjonowaniu sektora publicznego oraz administracji publicznej w poszczególnych krajach, w których znajduje zastosowanie. Model ten został skonstruowany na podstawie założenia Modelu Doskonałości EFQM.

Model EFQM ze względu na przyjęte przy jego budowie założenia jest modelem uniwersalnym, możliwym do wykorzystania dla potrzeb różnorodnych gałęzi oraz sektorów gospodarki. Obecnie jest używany w podmiotach sektora

¹³ Dotyczy to zarówno komunikacji na linii rząd – rząd (ang. G2G) ale przede wszystkim chodzi o usprawnienie komunikacji na poziomie rząd – obywatel (społeczność).

¹⁴ Powszechny Model Oceny – powstał w rezultacie współpracy krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej. Podstawowa koncepcja CAF została opracowana w wyniku prac prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy), Niemcy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht, Holandia. Szerzej: <http://www.egov.pl>

publicznego krajów Unii Europejskiej (znajduje zastosowanie np. w jednostkach policji)¹⁵.

Jakość funkcji i zadań realizowanych przez sektor publiczny determinowana jest przez szereg czynników, w tym m.in. istniejącą infrastrukturę techniczną i społeczną, jakość zarządzania na poziomie rządowym i samorządowym, uwarunkowania regionalne i lokalne (w tym istniejący potencjał rozwojowy), dostępne instrumenty polityki społeczno-gospodarczej oraz kierunki rozdysponowania środków publicznych.

Rozwój założeń **eGovernment** w Polsce docelowo przyczynić ma się do podnoszenia konkurencyjności i jakości w sektorze publicznym (tabela 3). W sposób istotny ograniczone mają również zostać koszty generowane przez papierowy obieg dokumentów oraz funkcjonowanie urzędów i administracji w pierwotnym kształcie, tj. placówek umiejscowionych. Nieuniknione jest również ograniczenie stanowisk pracy w administracji publicznej na skutek pełnego wdrożenia koncepcji eGovernment.

Pozytywne skutki wdrożenia koncepcji eGovernment w sektorze publicznym zauważane są już w wielu krajach na świecie. Niekwestionowanym liderem w tym zakresie jest Singapur, który jako pierwszy zaimplementował koncepcję internetowego urzędu celem świadczenia usług publicznych, tworząc portal o nazwie „eCitizen”. Znaczną poprawę jakości oraz ograniczenie kosztów w funkcjonowaniu sektora publicznego w wyniku wykorzystania koncepcji eGovernment odnotowały również Wielka Brytania i Dania, a w zakresie świadczenia usług edukacyjnych także Grecja.

Tabela 3
Koncepcja eGovernment a jakość w sektorze publicznym

Koncepcja eGovernment	Tradycyjne formy administracji publicznej
Przesył informacji w sektorze publicznym	
Zastosowanie współczesnych mediów interaktywnych w procesie świadczenia usług publicznych i przekazywaniu informacji w sektorze publicznym.	Tradycyjne formy obiegu informacji – dzienniki urzędowe, tablice ogłoszeń, przesyłki pocztowe, bezpośredni kontakt we właściwym urzędzie.
Koszty funkcjonowania	

¹⁵ S. Wysoki: *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej*. Służba Cywilna 2001, nr 2, s. 42.

Koncepcja eGovernment	Tradycyjne formy administracji publicznej
Znaczne ograniczenie kosztów związane z redukcją zatrudnienia, uproszczeniem procedur. Jawność i ogólna dostępność do informacji publicznej pozwoli na bezpośrednią kontrolę przestrzegania procedur w sektorze publicznym oraz weryfikację jego funkcjonowania przez obywateli.	Koszty związane z utrzymywaniem wyższej liczby etatów niż w przypadku koncepcji eGovernment, która zakłada niższe zaangażowanie czynnika ludzkiego w procesie realizacji zadań w sektorze publicznym
Procedury	
Jawne, przejrzyste, ogólnodostępne, zrozumiałe dla ogółu.	Jawne, z założenia ogólnodostępne, jednak ze względu na utrzymujący się w warunkach polskich wysoki poziom <i>digital dilligence</i> wielokrotnie zrozumiałe jedynie dla zainteresowanej grupy odbiorców.
Czas rozpatrywania wniosków	
Znaczne skrócenie czasu obsługi.	Często z uwagi na zaangażowanie wielu urzędników okres rozpatrywania wniosku jest nieproporcjonalnie długi do rangi jego złożoności.
Kompleksowość w świadczeniu usług publicznych	
Usługi publiczne świadczone kompleksowo w jednym miejscu o wysokim stopniu mobilności.	Brak kompleksowości usług, częste świadczenie usług publicznych w sposób zdecentralizowany w różnym umiejscowieniu.

Źródło: opracowanie własne.

Rosnąca dynamika zmian w sektorze publicznym połączona ze wzrostem złożoności narzędzi analitycznych wykorzystywanych do realizacji zadań i funkcji tegoż sektora powoduje, iż istotnego znaczenia dla jakości procesów i zjawisk w sektorze publicznym nabiera czynnik ludzki (kadry, pracownicy).

Dokonujące się procesy globalizacji i integracji w skali międzynarodowej mają wpływ nie tylko na procesy i kształt funkcjonowania współczesnych państw, ale również rodzą określone oczekiwania w stosunku do pracowników sektora samorządowego, od których wymaga się systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, umiejętności przyswajania i przetwarzania znacznej

ilości informacji połączonej ze swobodnym poruszaniem się w mediach interaktywnych¹⁶. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia jakości świadczonych dóbr i usług publicznych, co w sposób bezpośredni wpływa na poziom zadowolenia odbiorców (społeczeństwo, sektor komercyjny itp.).

Struktura wydatków publicznych stanowi istotny element z punktu widzenia kreowania jakości sektora publicznego, głównie z uwagi na możliwość podnoszenia jakości świadczonych dóbr i usług poprzez finansowanie nakładów inwestycyjnych, m.in. na B + R, wdrażanie nowych technologii i koncepcji funkcjonowania poszczególnych sfer sektora publicznego (opieka zdrowotna, sądownictwo, edukacja i inne). Szczególnie ważną grupę wydatków stanowią wydatki prorozwojowe (inwestycyjne), które kreują wzrost gospodarczy oraz podnoszą jakość sektora publicznego poprzez dostarczanie nowych rozwiązań i koncepcji (np. finansowanie *know-how*, nowych technik informacyjno-informatycznych, finansowanie prac nad współczesnymi koncepcjami zarządzania i inne).

Zachodzące zmiany w otoczeniu oraz stale rosnące tempo rozwoju cywilizacyjnego sprawiają, iż sektor publiczny musi stosownie reagować. Zmiany w samym sektorze publicznym mogą następować m.in. poprzez nowatorskie podejścia wyrażające się zdefiniowaniem po nowemu odpowiedzialności państwa za poszczególne dziedziny publiczne, społeczne i gospodarcze. Niezbędna jest większa „ekonomizacja” sektora publicznego, tak w odniesieniu do dóbr społecznych, jak i w odniesieniu do dóbr publicznych¹⁷.

Nowe metody zarządzania nie są wprowadzane wystarczająco solidnie, aby doszło do zmian zachowań w całym sektorze publicznym. Istnieje tu główny „wątek” prowadzący przez wszystkie nowe metody, oparty na „ukierunkowaniu na procesy”. Ukierunkowanie na procesy jest „filozofią”, sposobem myślenia i działania na podstawie odpowiednich postaw wytwórców / dostawców oraz konsumentów dóbr publicznych¹⁸. Zmiany powinny dotyczyć wielu obszarów i stylu działania, a ich efekt w wymiarze strategicznym polegać będzie na nowej jakości funkcjonowania sektora publicznego. Wprowadzenie innowacyjnych metod i technik zarządzania sektorem publicznym powinno zagwarantować efektywniejsze (jak dotychczas) wykorzystywanie środków publicznych. Należy wspomnieć m.in. o:

¹⁶ Por. B. Kożuch: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Wyd. PLACET. Warszawa 2004, s.140-159

¹⁷ S. Owsiak: O nowatorskie podejście do sektora publicznego. [w:] Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej. T. 1. Finanse publiczne. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s.25-26

¹⁸ Por. Samorząd lokalny – dobro publiczne. red. J.Kleer. CeDeWu. Warszawa, 2008, s. 133-194; R.Muller, P.Rupper: Process reengineering. Wyd. ASTRUM, Wrocław 2000, s.181-190

- a) metodach nowoczesnego budżetowania ukierunkowanego na pełniejsze identyfikowanie potrzeb społeczności lokalnych;
- b) metodach badania efektywności realizowanych wydatków publicznych;
- c) wdrożeniu systemu pozwalającego na dokładne liczenie i ewidencjonowanie kosztów sektora publicznego;
- d) monitorowaniu gospodarki finansowej sektora publicznego.

Te wszystkie przedsięwzięcia mają zapewnić znaczącą poprawę funkcjonowania sektora publicznego, poprawę jakości zarządzania jednostkami sektora publicznego, podniesienie społecznej i ekonomicznej użyteczności zasobów alokowanych przez sektor publiczny.

Sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego zarówno w Polsce, jak i na świecie w sposób bezpośredni wpływa na budowanie dobrobytu społecznego. Rola, jaką pełni sektor publiczny w gospodarce oraz społecznym podziale pracy, w sposób istotny determinuje konieczność utrzymywania wysokiej efektywności i racjonalności jego działania. Praktyka gospodarcza wskazuje na występowanie nieprawidłowości w wielu obszarach ustawowo przypisanych jurysdykcji podmiotów sektora publicznego. Występujące dysfunkcje w procesie realizacji zadań powierzonych podmiotom sektora publicznego oraz towarzyszący im spadek zadowolenia społecznego wskazują na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań pozwalających osiągnąć wysoką efektywność i sprawność działania podczas wykonywania zadań o charakterze ogólnospołecznym. Coraz częściej analizuje się zagadnienia dotyczące procesu zarządzania oraz jakości w obszarze sektora publicznego jako te, które w sposób skuteczny i długotrwały przyczyniać się mogą do utrzymania równowagi tego sektora oraz pozwolić na efektywne i racjonalne w danych warunkach realizowanie powierzonych mu funkcji publicznych.

Jak już wykazano, obecnie brak jest jednoznacznej interpretacji pojęcia „jakość w sektorze publicznym”. Jest ona postrzegana głównie przez pryzmat jakości administracji publicznej, choć nie są to pojęcia tożsame. Współczesne koncepcje jakości i zarządzania w sektorze publicznym oparte są przede wszystkim na dostosowywaniu oraz adaptowaniu rozwiązań stosowanych w tym zakresie w sektorze prywatnym. Nie zawsze skutkuje to uzyskaniem oczekiwanych rezultatów z uwagi na znaczące różnice pomiędzy wymienionymi sektorami. Problem jest ważny zarówno dla teorii finansów publicznych, jak i pragmatyki sektora publicznego. Sektor publiczny funkcjonuje w każdym współczesnym państwie, i to bez względu na panujący system społeczno-ustrojowy czy osiągnięty poziom rozwoju ekonomicznego – jest on i będzie nadal w centrum zainteresowania ekonomistów, elit politycznych i samorządowych oraz społeczności lokalnych. Powinna być jednak zachowana poprawna relacja: państwo–sektor publiczny.

Ostatnie lata w gospodarce światowej to okres intensywnej prywatyzacji i ekspansji kapitału inwestycyjnego. Mimo to sektor publiczny w poszczególnych

państwach pozostaje relatywnie duży. Nie tylko tam, gdzie jeszcze do niedawna dominowała własność państwowa, a także w krajach, w których system ekonomiczny ma tradycyjnie charakter rynkowy. Przez sektor publiczny „przepływa rocznie” średnio 40% produktu krajowego brutto. Oznacza to, iż sektor publiczny „nie może zniknąć z rynku usług”¹⁹. Ważne jest jednak, żeby środki rzeczowe i finansowe, jakimi dysponuje, były wykorzystywane zgodnie z zasadami ekonomicznej racjonalności i oczekiwaniami społeczności lokalnych.

¹⁹ Współczesna ekonomia usług. Red. S.Flejterski, A.Panasiuk, J.Perenc, G.Rosa. PWN, Warszawa 2005, s.59-80

STRESZCZENIE

Sektor publiczny odgrywa strategiczną rolę w funkcjonowaniu każdego państwa. Charakter świadczonych usług publicznych i społecznych przezeń sprawia, iż zasadne jest stałe dokonywanie ich oceny, aby sprawować kontrolę nad osiąganym poziomem jakości oraz racjonalnością wydatkowania publicznych pieniędzy. Dorobek ekonomiki sektora publicznego w zakresie wygenerowania mierników i metod oceny jakości oferowanych i realizowanych usług dla społeczności lokalnych jest znaczący, jednak ich praktyczne wykorzystanie jest jeszcze małe.

SUMMARY

FUNCTIONING OF THE PUBLIC SECTOR IN POLAND – DILEMMAS OF THE QUALITY, MEASURES AND METHODS OF ESTIMATION

Public sector plays a key role in the activity of every state. The provision of public services and their features determine the evaluation of public sector performance in order to control the quality and effectiveness of public expenditures. There are many tools and methods reflecting public sector standing and quality of public services, however most of them are not commonly used.

Translated by Adam Szewczuk