



---

**INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ**

---

**Jarosław Duda, Antoni Jeżowski, Wojciech Misiąg,  
Bogdan Nowak, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski**

**MIERZENIE ILOŚCI I JAKOŚCI  
USŁUG PUBLICZNYCH JAKO  
ELEMENT  
PROGRAMU ROZWOJU  
INSTYTUCJONALNEGO**

**Projekt finansowany przez  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji**

---

**Warszawa, luty 2004**

**Jarosław Duda, Antoni Jeżowski, Wojciech Misiąg,  
Bogdan Nowak, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski**

**Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element  
programu rozwoju instytucjonalnego**

**Warszawa 2004**

**Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową  
Ul. Do Studzienki 63  
80-227 Gdańsk  
ibngr@ibngr.edu.pl**

**Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich**

**Projekt:**

**Budowanie potencjału instytucjonalnego  
administracji lokalnej i regionalnej**

**Pożyczka Banku Światowego nr 7013 POL, komponent: B3**

*Opracowanie wykonane w ramach umowy między  
Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji  
oraz  
Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową*

## Spis treści

<b>Wstęp.....</b>	<b>5</b>
<b>Mierzenie usług publicznych jako element PRI.....</b>	<b>7</b>
1.1. Założenia metody PRI.....	7
1.2. Mierniki wykonania zadań w metodzie PRI .....	10
<b>Problemy wdrażania systemu mierników wykonania zadań.....</b>	<b>13</b>
2.1. Standardy jakości usług publicznych .....	14
2.2. Metody konstrukcji mierników jakości usług publicznych .....	20
2.3. Organizacja pomiaru ilości i jakości usług publicznych .....	27
2.3.1. Podejście oparte na oszczędności .....	29
2.3.2. Podejście oparte na wydajności .....	29
2.3.3. Podejście oparte na skuteczności.....	30
2.4. Mierniki usług publicznych w polskim prawie finansowym.....	34
2.5. Kontrola wewnętrzna a standardy usług publicznych .....	36
<b>Mierzenie jakości i ilości wybranych usług publicznych .....</b>	<b>43</b>
3.1. Usługi techniczne.....	44
3.2. Usługi edukacyjne.....	53
3.2.1. Sytuacja prawna .....	53
3.2.2. Wskaźniki wynikające z badań statystyczno-porównawczych .....	55
3.2.3. Wskaźniki wynikające z badań i porównań międzynarodowych.....	57
3.2.4. Proponowane wskaźniki realizacji usług edukacyjnych.....	59
3.2.5. Wskaźniki przestrzegania standardów prawnych .....	59
3.2.6. Wskaźniki wyników edukacyjnych .....	62
3.2.7. Wskaźniki ekonomiczne.....	64
3.2.8. Podsumowanie .....	68
3.3. Usługi administracyjne – wybrane przykłady .....	68
3.3.1. Porządek publiczny i bezpieczeństwo .....	71
3.3.2. Załatwianie skarg i wniosków obywateli.....	76
3.4. Usługi pomocy społecznej .....	79
3.4.1. Uregulowania prawne.....	79
3.4.2. Charakterystyka zadań pomocy społecznej na przykładzie zadań z zakresu pomocy instytucjonalnej i pomocy środowiskowej .....	80
3.4.3. Główne determinanty definiowania celów w zakresie zadań pomocy społecznej .....	82

3.4.4. Cel strategiczny w zakresie realizowanego zadania i kluczowe cele operacyjne .....	85
3.4.5. Przykłady mierników realizacji zadań pomocy społecznej .....	86
3.4.6. Zakończenie .....	93
<b>Doświadczenia zagraniczne .....</b>	<b>95</b>
4.1. Brytyjski system zarządzania jakością w sektorze publicznym, .....	97
4.2. Kompleksowy program poprawy jakości administracji publicznej – przykład Irlandii .....	99
4.3. Wskaźniki dokonania administracji publicznej w państwach UE .....	104
4.3.1. Sprawy socjalne i polityka rynku pracy .....	104
4.3.2. Polityka ekologiczna .....	106
4.3.3. Polityka ochrony zdrowia .....	107
4.3.4. Bezpieczeństwo publiczne .....	108
4.4. Wnioski końcowe .....	109
<b>Wykaz aktów prawnych cytowanych w opracowaniu .....</b>	<b>111</b>
Ustawy .....	111
Rozporządzenia Rady Ministrów .....	112

## Stosowane skróty

### Ustawy

FinPublU – ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych  
GospKomU – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej  
OśwU – ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty  
PomSpołU – ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej  
SamGminU – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym  
SamPowU – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

### Inne skróty

IBnGR – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową  
JST – jednostka samorządu terytorialnego  
PAOW – Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich  
PRI – Program Rozwoju Instytucjonalnego  
UE – Unia Europejska

## Wstęp

---

Poniższe opracowanie, poświęcone problematyce metod konstrukcji i praktycznego wykorzystywania mierników ilości i jakości zadań publicznych, stanowi rozszerzenie i uzupełnienie *Wprowadzenia do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*<sup>1</sup>, zawierającego opinie i sugestie członków Zespołu Referencyjnego dotyczące efektywnego wdrożenia PRI w jednostkach samorządu terytorialnego.

Kwestia mierników realizacji zadań publicznych, zarówno w kontekście mierzenia ich rozmiarów, jak i mierzenia efektów i jakości, była we *Wprowadzeniu* podnoszona wielokrotnie. Uznaliśmy jednak, że problem jest z jednej strony na tyle ważny, a z drugiej – na tyle mało znany (a w każdym razie na tyle rzadko wykorzystywany w praktyce polskich finansów publicznych), że celowe będzie szersze przedstawienie tej problematyki w odrębnym opracowaniu. Dotyczy to zwłaszcza problemów wynikających ze sposobu wdrażania systemu mierników wykonania zadań. Wdrożenie takiego systemu wymaga precyzyjnie określonych, następujących po sobie sekwencji działań, począwszy od ustalenia jasno sprecyzowanych celów, poprzez konstruowanie wskaźników pomiaru dokonań, zorganizowanie systemu pomiarów oraz stałą ewaluację osiągniętych wyników i rezultatów.

Zamieszczony poniżej tekst traktujemy głównie jako promocję opisywanych tu metod. Chcemy zachęcić do zainteresowania się nie tylko konkretnymi, przykładowymi miernikami, lecz przede wszystkim do wejścia w problematykę nowych koncepcji funkcjonowania administracji publicznej, dla której mierniki usług publicznych są jednym z kluczowych instrumentów.

Prezentowane poniżej opracowanie jest już kolejną pozycją przygotowaną w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, której tematem są mierniki realizacji zadań publicznych<sup>2</sup>. O ile jednak związane z miernikami zadań prace

---

<sup>1</sup> Dariusz Kijowski, Wojciech Misiąg (red.), Stanisław Prutis, Mirosław Stec, Janusz Zaleski, *Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

<sup>2</sup> Por. np. W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE, Kraków 2004.

powstałe w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego koncentrowały się na konstrukcji konkretnych wskaźników i ich powiązaniu z całą koncepcją PRI, to w tym opracowaniu – nie odżegnując się od praktycznych przykładów – chcemy pokazać wskaźniki jako element nowego myślenia o miejscu i zadaniach administracji publicznej w społecznościach lokalnych, jako niezbędne narzędzie przekształcenia administracji publicznej z urzędu panującego nad obywatelami w instytucją służebną wobec obywateli i wspólnoty samorządowej.

Polska administracja publiczna będzie musiała się szybko zmieniać. Konieczność zmian wymusi na naszych urzędach zarówno presja przykładów sprawnego działania administracji publicznej innych krajów Unii Europejskiej, jak też konieczność radykalnej poprawy efektywności funkcjonowania całego sektora finansów publicznych, niezbędna w obliczu naszej obecnej sytuacji finansowej. Wdrożenie opisywanych poniżej metod może być jednym z najważniejszych przedsięwzięć, które poprawiając obraz administracji publicznej w oczach obywateli pozwolą zarazem sprostać zasygnalizowanym powyżej wyzwaniom.

## Rozdział 1

### Mierzenie usług publicznych jako element PRI

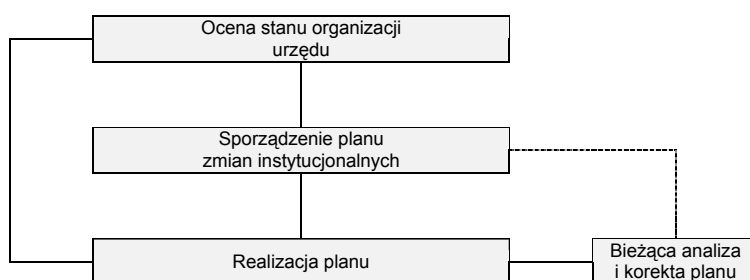
---

Aby dobrze wyjaśnić rolę mierników usług publicznych w metodzie PRI (Program Rozwoju Instytucjonalnego), przypomnijmy najpierw podstawowe zasady, na jakich opiera się konstrukcja tej metody.

#### 1.1. Założenia metody PRI

Program Rozwoju Instytucjonalnego jest narzędziem, którego zadaniem jest poprawa sposobu funkcjonowania urzędu jednostki samorządu terytorialnego, a mówiąc dokładniej – poprawa jego zdolności do sprawnego wykonywania zadań publicznych. Metoda PRI została opracowana w ramach projektu PAOW, skierowanego głównie do gmin wiejskich i małych miast, lecz podejście proponowane w metodzie PRI z powodzeniem może być wykorzystane również w innych jednostkach.

Zasadnicza koncepcja PRI polega na uruchomieniu w urzędzie ciągłego, cyklicznego procesu doskonalenia funkcjonowania urzędu, przebiegającego w następujący sposób:



1. Zgodnie z zamieszczonym powyżej schematem, metodę PRI tworzą następujące elementy:
  - procedura oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędu,
  - procedura konstrukcji właściwego programu rozwoju instytucjonalnego i zarządzania wykonaniem tego programu.
2. Sposób przeprowadzenia oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędu jest oryginalnym produktem twórców metody PRI. Zaproponowany przez nich system oceny opiera się na następujących zasadach.
  - Oceny stanu rozwoju dokonuje się rozpatrując odrębnie poszczególne aspekty pracy urzędu, nazwane przez Autorów *obszarami zarządzania*. Wyróżniono dziewięć obszarów:
    - ◆ Zarządzanie strategiczne i finansowe
    - ◆ Organizacja i funkcjonowanie urzędu
    - ◆ Zarządzanie kadrami
    - ◆ Usługi publiczne
    - ◆ Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego
    - ◆ Stymulowanie rozwoju gospodarczego
    - ◆ Zarządzanie projektami
    - ◆ Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego
    - ◆ Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji

Ocena rozwoju w danym obszarze zarządzania może być dokonywana na podstawie jednego lub kilku kryteriów oceny. Łącznie uwzględniono 20 kryteriów, na poszczególne obszary zarządzania przypada od 1 do 4 kryteriów.

- Poziom rozwoju w danym obszarze zarządzania określany jest przez **najniższe stadium osiągnięte dla poszczególnych kryteriów**. Jeśli więc np. oceniając poziom rozwoju w obszarze „Zarządzanie kadrami” ustalono, że:
  - dla kryterium (podobszaru) „System rekrutacji personelu” osiągnięto poziom rozwoju określany jako stadium **2**,
  - dla kryteriów: „System oceny i awansowania pracowników” oraz „System szkoleń i doskonalenia zawodowego” osiągnięto już stadium **3**,**to syntetyczną oceną dla całego obszaru zarządzania będzie stadium 2.**
- Przyjęta metoda oceny dla poszczególnych kryteriów zarządzania polega na sprawdzeniu czy, a jeśli tak – to w jaki sposób, są w urzędzie stosowane wybrane przez Autorów PRI *narzędzia zarządzania*<sup>3</sup>. Tym terminem okre-

---

<sup>3</sup> Przykładowymi narzędziami zarządzania są w metodzie PRI: strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, budżet w układzie zadaniowym, sformalizowany system opisu stanowisk pracy, sformalizowany system rekrutacji pracowników, katalog usług publicznych, plan współpracy z organizacjami pozarządowymi, wieloletni plan finansowy, wewnętrzny kodeks etyki.



śła się zalecane przez Autorów procedury, których wykorzystanie w bieżącej pracy urzędu tworzy lepsze warunki do wypełniania przez urząd jego zadań.

- Ocena stopnia rozwoju jest dokonywana według zasady: im więcej nowych narzędzi zarządzania jest stosowanych w urzędzie i im bardziej ich stosowanie ma charakter ciągły i stały, tym wyższa jest ocena rozwoju instytucjonalnego.
- Przyjęto pięciostopniową skalę ocen. Przydzielenie w metodzie PRI oceny „X” dla danego kryterium lub obszaru zarządzania opisuje się jako osiągnięcie w danym obszarze X-tego *stadium rozwoju*, przy czym w stadium 1 znajduje się urząd, którego sposób działania nie wykracza poza ustawowo określone wymagania, w stadium 5 stosowane są w „dojrzały” sposób wszystkie włączone do metody instrumenty zarządzania. Według autorów metody za „dojrzałe” (tego określenia nie ma w dokumentacji metody) zastosowanie narzędzia zarządzania uznaje się sytuację, w której:
  - dane narzędzie zarządzania stosowane jest w sposób ciągły,
  - stosowanie narzędzia potwierdzono w sposób formalny, np. w formie uchwały organu stanowiącego, albo wewnętrznego zarządzenia organu wykonawczego,
  - działanie narzędzia jest systematycznie analizowane, a wnioski z tej analizy wykorzystywane są do korygowania działania narzędzia.

Podstawą do określenia oceny dla wybranego kryterium są tabele, zawierające opisy warunków, które muszą być spełnione w danym stadium rozwoju.

Tabele z opisami stadiów uzupełnione są zestawami szczegółowych pytań, ułatwiających precyzyjne zakwalifikowanie urzędu do odpowiedniego stadium. Kwestionariusz składa się głównie z pytań, na które odpowiada się „tak” lub „nie”. Dla każdego pytania w kwestionariuszu określono numer stadium, dla osiągnięcia którego konieczna jest już odpowiedź „tak”.

Jak widać z powyższego opisu, zasadnicza myśl metody PRI sprowadza się do tego, by „nasyć” pracę urzędu nowoczesnymi technikami pracy, dającymi możliwość wykonywania jego zadań w sposób:

- jak najlepiej odpowiadający potrzebom i oczekiwaniom obywateli (w PRI wyraźnie widać nacisk na ścisły kontakt urzędu z obywatelami, i to kontakt, który nie polega tylko na wysłuchaniu opinii, lecz na ciągłym dostosowywaniu się do wymagań z tych opinii wynikających),
- możliwie efektywny i skuteczny, czyli prowadzący do uzyskania – przy ograniczonych kosztach – jak największych efektów mierzonych satysfakcją obywateli „konsumujących” usługi dostarczane przez urząd.

Stawiając sobie takie zadania, metoda PRI koncentruje się na **wewnętrznych warunkach** wykonywania zadań publicznych. Pomyślna realizacja zadań ustalonych

w planie rozwoju instytucjonalnego stwarza warunki do lepszego wykonywania zadań urzędu, ale nie przesądza w bezpośredni sposób o jakości zewnętrznych produktów urzędu (a więc o jakości usług). Wdrożenie rozsądnie pomyślanego systemu szkoleń **może** znacząco poprawić pracę urzędu, ale realizując przedsięwzięcia usprawniające pracę urzędu musimy cały czas pamiętać, że obywatele-klienci urzędu uznają te szkolenia za przydatne tylko wtedy, gdy zobaczą ich efekty w jakości pracy urzędu. Jeśli efekty zmian instytucjonalnych nie przetłumaczą się na wyższy standard pracy – wdrażanie PRI będzie tylko sztuką dla sztuki.

## 1.2. Mierniki wykonania zadań w metodzie PRI

Załóżmy teraz, że w urzędzie pewnej jednostki samorządu terytorialnego postanowiono wdrożyć program rozwoju instytucjonalnego. Dokonano więc oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędu, wytypowano priorytetowe kierunki zmian i według wszelkich reguł sztuki zarządzania przystąpiono do realizacji dużego projektu, którego celem było wdrożenie do praktyki urzędu nowych narzędzi zarządzania i poprawę działania narzędzi już stosowanych.

Po roku przystępujemy do oceny realizacji naszych dokonań w dziedzinie PRI. Jak oceny tej dokonać?

Pierwsza „warstwa” oceny – to sprawdzenie, czy zamierzenia ujęte w planie rozwoju instytucjonalnego zostały zrealizowane, a więc czy plan rozwoju instytucjonalnego został wykonany. Jeśli zakładaliśmy np. wdrożenie metod budżetowania zadaniowego, to musimy sprawdzić, czy budżet rzeczywiście został uchwalony w nowej formie, czy wdrożone zostały procedury monitorowania efektów programów budżetowych, jeśli planowaliśmy stworzenie katalogu usług świadczonych przez urząd – to trzeba po prostu sprawdzić, czy taki katalog już istnieje, itd.

Jeśli w wyniku dokonania takiej oceny stwierdzimy, że zaplanowane przedsięwzięcia zostały zrealizowane i na skali rozwoju instytucjonalnego nasz urząd znajduje się po roku (przynajmniej w niektórych obszarach zarządzania) wyżej, niż w momencie uruchamiania programu, to będzie to dopiero połowa oceny. Znacznie ważniejsze od tego, że urząd działa teraz w bardziej profesjonalny sposób jest to, czy z działa on lepiej również z punktu widzenia obsługiwanych przez urząd obywateli.

I w tym miejscu dochodzimy do mierników zadań wykonywanych przez urząd. Jeśli bowiem chcemy odpowiedzieć na pytanie, czy dzięki wdrożonym innowacjom organizacyjnym urząd działa lepiej, to musimy dysponować pewną metodą mierzenia jakości pracy urzędu – tą zaś da się rozsądnie zbudować tylko na podstawie wskaźników (mierników) obrazujących – w różnych aspektach – jakość (efekty) działań urzędu. To zaś prowadzi już bezpośrednio do stwierdzenia o ko-

nieczności dysponowania instrumentami do mierzenia jakości wykonywania poszczególnych usług znajdujących się w „ofercie” urzędu.

Pojęcie *jakość wykonywania* należy przy tym rozumieć dość szeroko. Za poprawę jakości wykonywania usługi uważać będziemy zarówno samą poprawę jakości usługi (mierzoną obiektywnymi wskaźnikami lub stopniem satysfakcji odbiorców<sup>4</sup>), ale również poprawę efektywności, a więc osiągnięcie takich samych efektów przy użyciu mniejszych nakładów.

Tak więc najważniejsza dla programu PRI rola wskaźników mierzących różne parametry usług świadczonych przez urząd polega na tym, że dopiero stwierdzenie poprawy tych wskaźników (przynajmniej dla niektórych usług) rozstrzyga o powodzeniu programu – efekty wdrożenia zmian instytucjonalnych możemy i powinniśmy oceniać tylko pośrednio, przez ocenę wskaźników charakteryzujących „produkty” urzędu.

Z wyvodu tego można byłoby odczytać kwestionowanie znaczenia PRI. Tak jednak nie jest. Oczywiście dla odbiorcy usług urzędu istotne są ostateczne efekty, a nie narzędzia, jakie używane są do osiągnięcia tych efektów. Dziesiątki lat doświadczeń administracji na całym świecie pokazują jednak wyraźnie, że bez wprowadzania nowych narzędzi zarządzania (również tych, których wdrożenie proponuje się w metodzie PRI) osiągnięcie postępu w jakości obsługi obywateli jest niezmiernie trudne.

Rola mierników wykonania zadań w metodzie PRI nie ogranicza się do opisanej powyżej – i niewątpliwie najważniejszej – funkcji ostatecznego weryfikatora skutków wdrożenia zmian instytucjonalnych w urzędzie. Gdy przeanalizujemy szczegółowo poszczególne obszary zarządzania wyróżnione w PRI i poszczególne narzędzia zarządzania, stwierdzimy, że wielu z nich nie można w rozsądny sposób wdrożyć bez uprzedniego uruchomienia systemu mierzenia osiągnięć urzędu. Wymieńmy kilka istotnych przykładów.

1. Istota proponowanej do wdrożenia w PRI koncepcji budżetu zadaniowego polega na tym, by budżet JST budować przez przyporządkowanie nakładów do poszczególnych zadań, z których każde ma ściśle określone wskaźniki realizacji. Konstrukcja i uchwalenie budżetu zadaniowego ma sens tylko wtedy, gdy będziemy w stanie kontrolować w trakcie roku budżetowego i rozliczyć po jego zakończeniu wykonanie takiego budżetu – a to oznacza konieczność rozliczenia wydatkowanych środków i – przede wszystkim – sprawdzenie, czy osiągnięte zostały założone cele. Biorąc pod uwagę po co istnieje urząd, jest oczywiste, że pokreślone w budżecie zadaniowym cele muszą odnosić

---

<sup>4</sup> Podkreślamy wagę równoczesnego uwzględniania obiektywnych i subiektywnych mierników jakości. Musimy jednak pamiętać, że osiągnięcie poprawy tylko w zakresie wskaźników opartych na subiektywnych odczuciach odbiorców, bez poprawy faktycznych parametrów świadczonych usług, może być uważane za sukces politycznego marketingu, ale daje zwykle efekty dość krótkotrwałe.

się do sposobu wykonywania przez urząd jego zadań wobec mieszkańców. A to prowadzi już wprost do stwierdzenia, że najpierw musimy nauczyć się mierzyć efekty pracy urzędu, a dopiero potem próbować wdrażać zadaniowe podejście do planowania finansowego.

2. W obszarze „Usługi publiczne” metoda PRI zaleca stworzenie i stałe aktualizowanie katalogu usług świadczonych przez urząd. W katalogu tym opisywane są – między innymi – deklarowane przez urząd standardy poszczególnych usług. Ogłaszając taki katalog urząd bierze na siebie – przynajmniej w sensie politycznym – odpowiedzialność za dostarczenie usług o parametrach (jakości, dostępności) przynajmniej nie gorszych niż te zadeklarowane w katalogu. Na to, by z takiego zobowiązania się wywiązać, urząd musi przede wszystkim stworzyć sobie możliwość stałego kontrolowania jakości swych usług. Bez tego lepiej nie publikować katalogu.
3. Podobnie jest ze strategią rozwoju JST, uważaną w metodzie PRI za jedno z podstawowych narzędzi w obszarze „Zarządzanie strategiczne i finansowe”. Można cele strategii sformułować bardzo ogólnie – i na tym skończyć. Strategia będzie wówczas bardziej deklaracją intencji, niż dokumentem, na podstawie którego zamierzamy kierować rozwojem JST. Jeśli jednak strategia ma być faktycznym instrumentem zarządzania, to konieczne będzie rozpisanie ogólnych celów na bardziej szczegółowe, konkretne zadania. Jeśli mają one być konkretne – muszą mieć konkretnie wyznaczone cele. A to znów prowadzi do tego, że musimy umieć mierzyć stopień ich realizacji.
4. Bez umiejętności pomiaru własnych dokonań nie można też wdrożyć metod zarządzania projektami (wyróżnionych jako odrębny obszar zarządzania), gdyż podstawą całej koncepcji projektów jako formy działania jest tu nakierowanie zarządzania na osiągnięcie dobrze zdefiniowanych, mierzalnych celów.

Przykładów takich można byłoby przytoczyć więcej. Już z tych kilku widać jednak, jak duże znaczenie ma mierzenie usług dla całego programu PRI. Bez dużej przesady można powiedzieć, że budowa systemu stałej, wielopłaszczyznowej, oceny sposobu wykonywania przez urząd jego zadań, obejmującej zarówno obiektywne i subiektywne oceny jakości tych usług, jak i nakłady na wykonywanie tych zadań – powinna być traktowana jako wstępny, „zerowy” etap rozwoju instytucjonalnego.

Podsumowując – metody mierzenia ilości i jakości usług świadczonych przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego są ważną, nieodłączną częścią koncepcji rozwoju instytucjonalnego. Funkcjonowanie systemu ciągłego pomiaru efektów pracy urzędu jest bowiem:

- 1) niezbędnym warunkiem dla wdrożenia wielu narzędzi zarządzania uznawanych w metodzie PRI za „nośniki” rozwoju instytucjonalnego i konieczny warunek usprawnienia pracy urzędu,
- 2) niezbędnym elementem faktycznych efektów wdrożenia nowych metod zarządzania proponowanych w metodzie PRI.

## Rozdział 2

### Problemy wdrażania systemu mierników wykonania zadań

---

Wszystkie działania publiczne (w tym zwłaszcza świadczenie usług publicznych) wykonywane są, aby osiągnąć pewne cele. Osiągnięcie tych celów, poprzez skuteczne i efektywne używanie dostępnych zasobów, jest zadaniem osób sprawujących władzę publiczną. Cele tych działań osiągane są poprzez dostarczanie określonych, często różnorodnych, produktów lub wyników (*outputs*). Dlatego bardzo ważnym problemem jest ich selekcja, by uzyskiwać te właściwe, konieczne do osiągnięcia pożądanego rezultatu (*outcomes*). Osiągnięte rezultaty mają zwykle wpływ (oddziałują) na – ogólnie mówiąc – rozwój cywilizacyjny danej społeczności (lokalnej czy regionalnej). W związku z powyższym każda jednostka administracji publicznej powinna oceniać w sposób obiektywny, jak realizuje wyznaczone sobie cele i zamierzenia. Jednym z istotnych elementów zarządzania jednostką jest więc ocena stopnia osiągnięcia założonych celów.

Obowiązek działań publicznych (w tym zwłaszcza świadczenia usług publicznych) wynika z prawa materialnego, ustanawianego przez parlament lub – na mocy udzielonego przez ten parlament upoważnienia – przez władzę wykonawczą (rząd). Dla organów władzy publicznej częściowym sukcesem jest już dostarczanie ustanowionych prawem wyników (produktów) w ilości i jakości wystarczającej z punktu widzenia bieżących potrzeb. Jednak pełny sukces władza publiczna osiąga dopiero wtedy, gdy uzyskuje rezultaty nie tylko wypełniające wymagania prawa, ale i odpowiadające oczekiwaniom obywateli. Władza publiczna jest zawsze odpowiedzialna – zgodnie z obowiązującym prawem – za to, co zostało zrobione, ile zostało na to wydane i na co zostało wydane.

Przedstawione powyżej podejście do systemu zarządzania w administracji publicznej nosi w literaturze nazwę „Nowego Zarządzania Publicznego” (*New Public*

*Management*)<sup>5</sup> lub Zarządzania Opartego na Rezultatach (*Results-Based Management*)<sup>6</sup>. Podstawowe zasady, na których opiera się ta koncepcja, to:

- 1) zasada skuteczności – czyli zarządzanie poprzez cele (czasami nazywane zarządzaniem efektywnym<sup>7</sup>), wraz z pomiarem dokonań (*performance measurement*);
- 2) zasada efektywności – czyli ekonomizacja działalności administracji publicznej;
- 3) zasada przejrzystości – czyli pełna jawność działania wobec klientów administracji oraz innych zainteresowanych.

## 2.1. Standardy jakości usług publicznych

Koncepcja *New Public Management* traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawcę specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące prawem przypisane, biurokratyczne działania. Podstawowe funkcje urzędów są analizowane prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta, bądź zewnętrznego (obywatela), bądź wewnątrzadministracyjnego (innej jednostki publicznej, innego urzędu, jednostki nadrzędnej). Przy tego typu koncepcjach pojęcie klienta i pojęcie usługi są pojęciami fundamentalnymi. Działania administracji zorientowane są wtedy na obywatela jako na odbiorcę usług i klienta, a władza publiczna postrzegana jest jako odpowiedzialna za dostarczenie tych usług, które są niezbędne dla społeczeństwa.

Odpowiedzialność za dostarczanie usług przez władzę publiczną oznacza odpowiedzialność za to, **by usługa była dostępna, a jakość usługi była zgodna ze znanymi i akceptowanymi społecznie normami**, natomiast nie musi angażować się w wykonywanie tej usługi bezpośrednio. Dlatego też logiczną konsekwencją odpowiedzialności władzy publicznej za świadczenie określonych usług jest powiązanie usług z pojęciem standardu usług. Władza publiczna nie zawsze bezpośrednio wykonuje dane zadanie, ale zawsze odpowiada za właściwy standard danej usługi.

Każde zadanie publiczne (w tym zwłaszcza usługę) można opisać w kategoriach standardu, regulującego jego funkcjonowanie. Standardy te mogą wynikać z przepisów prawa (standardy normatywne) lub z innych, niezwiązanych z prawem materialnym, przyczyn. Takimi przyczynami mogą być zawarte umowy (np. między organem samorządu terytorialnego a firmą wykonującą określone usługi publiczne),

---

<sup>5</sup> S.Cassese: *W dobie reform administracyjnych*, *Samorząd Terytorialny* nr 6, 2002 r., s.3.

<sup>6</sup> *Results-Based Management in CIDA: An introduction guide to the concepts and principles*, Canadian International Development Agency, 1999.

<sup>7</sup> K. Pakoński (red.): *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, LGPP, Warszawa, 2000.

obowiązek wykonywania działań służących do realizacji celów strategicznych jednostek wyższego stopnia, czy też mogą wynikać z deklaracji, będących rodzajem zobowiązania publicznego (np. wynikające z przyjętych strategii działania, kodeksów postępowania czy lokalnych zwyczajów). Aczkolwiek samo pojęcie standardu nie zostało zdefiniowane w polskiej normie prawnej, rozumiane jest powszechnie jako określenie (często poprzez wskazanie konkretnych mierzalnych cech określonej usługi czy działania) pewnego wymaganego poziomu dokonań (realizacji zadań).

Dobrym przykładem właściwego ujęcia w normie prawnej standardu, są standardy usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych<sup>8</sup>. I tak np. § 40 pkt 7 rozporządzenia ustalającego standardy stanowi, że:

*Placówki powinny mieścić się w budynku, który powinien mieć pokoje mieszkalne 1–5 osobowe o powierzchni zapewniającej nie mniej niż 5 m<sup>2</sup> na osobę, które powinny być właściwie oświetlone i wyposażone w: (...) 3) pomieszczenie do wyposażenia wyposażone w stoliki i krzesła, telewizor, gry, zabawki, książki (nie mniej niż 1 pomieszczenie na 10 dzieci)...*

Następnym krokiem jest wprowadzenie pojęcia jakości. Standard jest zawsze pojęciem dotyczącym efektu końcowego danego działania, czyli efektu, z którym spotyka się określony odbiorca. Określa on, ogólnie rzecz ujmując, określoną jakość danego działania czy usługi, nie zawsze odnosząc się bezpośrednio do poziomu zadowolenia odbiorców danej usługi. Przyjęty poziom jakości dotyczy zwykle takich aspektów jak:

- spełnianie określonych norm fizycznych usługi (standardy techniczne, higieniczne, sanitarne itp.),
- określenie stopnia ciągłości świadczenia danej usługi,
- określenie stopnia dostępności danej usługi.

Problem przyjęcia określonego poziomu jakości, czyli problem wykonywania zadań (dostarczania usług) zgodnie z przyjętymi standardami, rodzi problemy kosztowe, związane z alokacją zasobów jednostki, nawet przy założeniu, że działanie (usługa) wykonywana będzie środkami najbardziej skutecznymi, wydajnymi i ekonomicznymi. To ostatnie założenie wcale nie jest oczywiste. Warunkiem koniecznym dla jego osiągnięcia jest przyjęcie w urzędzie nowoczesnych metod zarządzania oraz wdrożenie mechanizmów poprawy efektywności działania. Ale efektywność działania można poprawiać jedynie wtedy, gdy spełniony jest warunek podstawowy każdego racjonalnego działania, czyli precyzyjna i jednoznaczna (a więc możliwa do sparametryzowania) wiedza na temat tego, co właściwie chcemy naszym działaniem osiągnąć oraz co – i jakim kosztem – osiągnęliśmy.

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, Dz.U. Nr 80, poz. 900.

<sup>9</sup> K. Pakoński (red.): *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, LGPP, Warszawa, 2000.

Dlatego gdy przystępujemy do pewnego działania, pierwszym pytaniem powinno być pytanie:

**Jaki problem chcemy rozwiązać wykonując określony program czy projekt?**

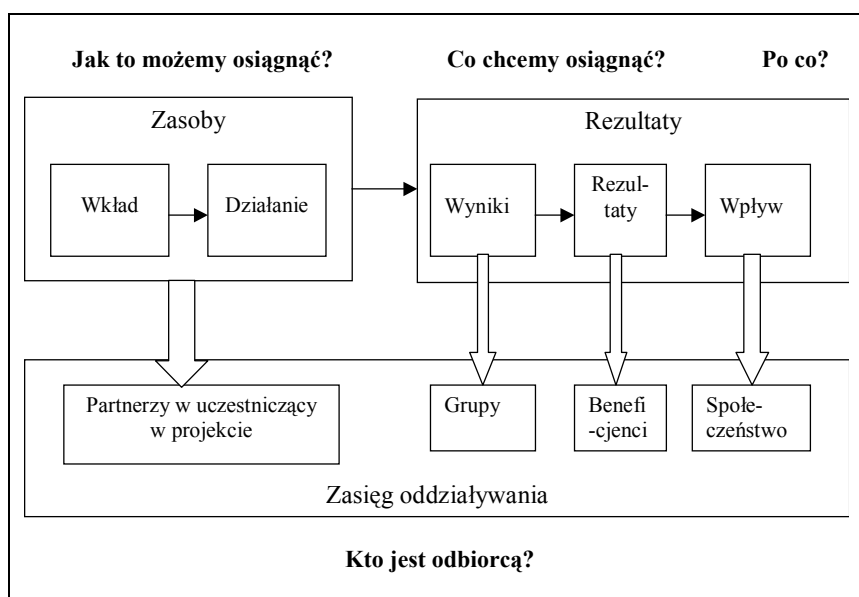
Dalsze pytania to:

**Kto ma być bezpośrednim beneficjentem naszych działań?  
Jakich rezultatów oczekujemy?**

Dopiero ostatnim pytaniem jest:

**Jak ten program będziemy realizować?**

Na zamieszczonym poniżej rysunku pokazano schematycznie podstawowe zasady wewnętrznej logiki *zarządzania poprzez rezultaty*. Realizacja projektu odbywa się na tym rysunku „od lewej do prawej”, natomiast – i to jest istota całego podejścia – pytania, na które odpowiadaliśmy, by zaprojektować całe przedsięwzięcie, zadawane są „od końca”. Tym, co „rządzi” wykorzystaniem zasobów i naszymi działaniami, jest problem, który mamy do rozwiązania.



Źródło: na podstawie: *Results-based management in CIDA*

Sektor prywatny posiada samoczynne systemy oceny powodzenia firmy – są nimi mechanizm rynkowy oraz zysk. Dobra firma przynosi zyski i utrzymuje się na rynku, natomiast zła firma w końcu upada i zostaje zmuszona do opuszczenia rynku. Tego rodzaju mechanizm nie funkcjonuje w sektorze publicznym – najbardziej nieporadna jednostka samorządu terytorialnego, czy też urząd centralny nigdy nie zbankrutują. Wprowadzenie standardów usług publicznych łącznie z miernikami wykonania zadań, przy dobrze funkcjonującej kontroli obywatelskiej



oraz zewnętrznej, rozliczającej z wykonania zadań w sektorze publicznym, może stanowić substytut mechanizmu rynkowego działającego w sektorze prywatnym. Zwolennicy koncepcji zarządzania przez cele uważają, że tam, gdzie siły rynkowe nie wymuszają respektowania standardów, władza publiczna pełniąca również funkcje nadzorcze powinna stosować środki administracyjne.

Wprowadzenie standardów usług publicznych oraz mierników wykonania zadań jest nieodłącznie związane z przyjęciem, jako metody zarządzania jednostką organizacyjną, zarządzania zorientowanego na rezultaty<sup>9</sup>. W administracji publicznej podstawowym oczekiwanym rezultatem jest wykonanie usługi, której standard decyduje o jej zdolności do zaspokojenia stwierdzonych lub potencjalnych potrzeb. Zarządzanie zorientowane na rezultaty wymaga wyboru celów, wyboru ekonomicznych sposobów ich realizacji oraz zdolności jednostki do wykonywania przyjętych planów.

Jeżeli przyjmiemy, że podstawowym zadaniem administracji publicznej jest dostarczanie usług, które zaspokajają określone potrzeby mieszkańców danej wspólnoty (lokalnej bądź regionalnej), to warto przyjąć, że należy świadczyć usługi o takim poziomie, aby co najmniej odpowiadały oczekiwaniom mieszkańców. Określone przez prawo standardy (wyznaczające wymagany poziom jakości) powinno się traktować jako swoiste „minimum cywilizacyjne”, natomiast rzeczywiste standardy (rzeczywista jakość działań czy świadczonych usług), powinny być przyjmowane przez organy uchwałodawcze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Powinny one – przy warunku przyjęcia, standardu co najmniej minimalnego – uwzględniać lokalne uwarunkowania oraz rzeczywiste (poparte badaniami opinii publicznej) oczekiwania społeczności lokalnej lub regionalnej. Czasami warto wprowadzić do postulowanego systemu zarządzania usługami publicznymi element czasu, to znaczy obowiązek stopniowego dochodzenia do przyjętego poziomu wskaźników. Jedno jest bezdyskusyjne, od samego początku istnienia systemu należy dużą uwagę zwracać na stosowanie obiektywnych metod pomiaru:

- 1) stopnia realizacji ustalonych standardów (czyli obowiązującego poziomu jakości działań czy świadczonych usług) – jest to monitorowanie osiągniętych wyników przy wyznaczonych celach;
- 2) efektywności wewnątrzorganizacyjnej – wykonywania określonego zadania publicznego, którego celem jest właśnie osiągnięcie obowiązującego poziomu jakości działania czy usługi – dotyczy to zarządzania zasobami, efektywności i rachunku kosztów;
- 3) stopnia satysfakcji klientów – jest to monitorowanie konkretnego wymiaru jakości usługi (np. szybkości, dokładności itp.) z punktu widzenia satysfakcji klienta końcowego, zwykle wykonywane poprzez niezależne badania opinii społecznej.

Pomiar dostarcza wszystkim zainteresowanym wiedzy na temat rzeczywistego skutku działania, tak z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonych celów, jak i skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami dostępnymi jednostce. Ponadto

pomiar dostarcza obiektywnego źródła informacji, którą można przekazać na zewnątrz jednostki. Ważny też jest aspekt psychologiczny, można zmierzyć (określić cechy) czegoś, co zostało w rzeczywistości zrobione, natomiast zadania (usługi), które są niemierzalne – nawet, jeżeli są wykonywane – szybko wylatują z pamięci. Ponadto brak pomiaru określonych dokonań utrudnia myślenie o danym działaniu w kontekście jego jakości oraz oczekiwań zewnętrznych bądź wewnętrznych klientów.

Pomiary, poprzez dostarczanie obiektywnych informacji, umożliwiają ciągłą racjonalizację zarządzania działaniami (usługami) w formie budowania strategii czy planów działania. Dzięki pomiarom władza publiczna posiada rzeczywiste narzędzie do porównywania działań poszczególnych jednostek, dokonywania ocen, oraz, co jest istotne, uzyskana informacja umożliwia podejmowanie różnorodnych decyzji oraz działań strategicznych. Również obywatele mają możliwość uzyskania pełnej informacji o celach, kosztach i efektywności świadczonych usług. Obiektywne i jednoznaczne pomiary zwiększają tak przejrzystość, jak i skuteczność działań w sferze publicznej, skuteczność rozumianą jako wartość nadaną związkowi pomiędzy działaniem władzy publicznej a jego rzeczywistymi skutkami, obserwowanymi przez obywateli.

Podstawowymi zadaniami organów władzy publicznej i kierownictwa poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych jest przyjęcie takiego modelu zarządzania pracą (organu władzy publicznej czy jednostki organizacyjnej), który pozwoli na:

- ustalenie jasno sprecyzowanych celów działalności, w tym również w formie przyjęcia określonych standardów jakości działania (świadczenia usług) oraz efektywności działania wewnątrz jednostki;
- skonstruowanie oraz podanie do publicznej wiadomości wskaźników pomiaru dokonań w formie mierników jakości i kosztu usługi oraz pomiarów efektywności działania;
- zorganizowanie systemu pomiaru ilości, jakości, kosztu oraz skuteczności działań;
- ocenianie i interpretowanie rezultatów pomiarów oraz postępów w realizacji celów;
- przygotowanie oraz wykonywanie stosownych działań ulepszających, wynikających z przeprowadzonych ocen i analiz;
- przedstawianie uzyskiwanych rezultatów klientom oraz podwładnym i przełożonym.

Pierwszym krokiem w opisywanym systemie jest określenie misji i celu wykonywanych programów lub usług. Aby tego dokonać, należy znać rzeczywiste potrzeby klientów oraz ich populację. Należy pamiętać, że rezultaty pomiarów będą zawsze odnoszone do misji i celu wykonywanych zadań. Wiedza na temat potrzeb klientów jest istotna, ponieważ poprzez pomiary będziemy oceniać, jak potrzeby

klientów pokryły się z osiągniętymi przez jednostkę rezultatami. Wiedza o populacji przedstawia nam rzeczywiste rozmiary potrzeb.

Dobrym przykładem misji i celu jednostki jest przykład z zakresu usług komunalnych – dostarczanie wody<sup>9</sup>:

*Podstawowym celem jest dostarczanie klientom, z wystarczającym poziomem bezpieczeństwa, wody pitnej o wymaganym i odpowiednim ciśnieniu, przy minimalnych kosztach – dzisiaj i w przyszłości. Drugim celem jest utrzymywanie lub zastępowanie obecnej infrastruktury i odpowiedni bieżący serwis.*

Aby można było ocenić osiągnięcie zadeklarowanych celów, trzeba będzie zmierzyć jakość wody (np. czystość), poziom ciśnienia wody u odbiorców, przerwy w dostarczaniu wody, gotowość zaspakajania potrzeb klientów na wodę, ekonomikę i wydajność przyjętego systemu oraz koszt wody dla klienta. Powinna również istnieć możliwość pomiaru zdolności jednostki do dostarczania wody w przyszłości z wystarczającą wydajnością oraz niskim kosztem.

Aby stosowanie mierników ilości i jakości usług publicznych mogło być stymulatorem zmian, zadania stawiane poszczególnym jednostkom powinny spełniać następujące warunki:

- powinny być niezbyt liczne, zawierać wyraźnie oczekiwane i przejrzyste podstawy do oceny postępów;
- powinny skłaniać jednostkę do wprowadzenia takich zmian w zasadach jej funkcjonowania, które będzie warunkować osiągnięcie postawionych celów;
- powinny być efektem wspólnych ustaleń wewnątrz jednostki oraz z organami (jednostkami) nadrzędnymi;
- powinny podlegać monitorowaniu i zewnętrznej kontroli wykonania.

Podstawowe wyzwania, jakie stoją przed jednostkami administracji publicznej wdrażającymi zarządzanie oparte na rezultatach można podzielić na trzy zasadnicze obszary.

**Wyzwania strukturalne** dotyczą konieczności zapewnienia spójności pomiędzy celami ogólnymi (strategicznymi) związanymi z przyjętymi programami politycznymi (na poziomie kraju, regionu, czy też lokalnym) a własnymi celami i zamierzeniami jednostki. Wymaga to umiejętności przekształcania zwykle długoterminowych celów strategicznych w krótkoterminowe cele szczegółowe i operacyjne (zadania) oraz praktycznej umiejętności realizacji tak zdefiniowanych priorytetów poprzez uzyskiwanie określonych produktów (wyników) prowadzących do pożądaných rezultatów.

**Wyzwania techniczne** związane są ze skonstruowaniem odpowiednich mierników (wskaźników), opracowaniem opłacalnych systemów pozyskiwania i anali-

---

<sup>9</sup> R. Raam, S. Morgan: *Performance auditing: a measurement approach*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, Florida, 2001.

zowania danych oraz tworzeniem w jednostce procedur monitorowania i raportowania.

Wreszcie, **wyzwania wdrożeniowe** polegają na umiejętności wykorzystania informacji o dokonaniach jednostki w procesie budżetowym i w procesie zarządzania ryzykiem w jednostce. Bardzo istotnym działaniem jest umiejętność dokonywania oceny (ewaluacji) tego, co urząd dostarcza na zewnątrz w aspekcie efektywności oraz sprawności działania urzędu. Istotna też jest umiejętność identyfikowania ewentualnego wystąpienia niezamierzonych konsekwencji naszych działań. Poprzez monitorowanie dokonań urzędu można wcześniej uzyskać informacje, jak dobrze realizowane i gdzie realizowane zadania przynoszą zaplanowane rezultaty, a gdzie istnieje potrzebna zmiana. Monitorowanie wyników, sprawozdań oraz krótkookresowych rezultatów umożliwia ponadto, jeżeli tylko zidentyfikujemy określone problemy – rozpoczęcie szybkich działań zaradczych.

## 2.2. Metody konstrukcji mierników jakości usług publicznych

Krytycznym krokiem w pomiarze dokonań jest decydowanie, co należy zmierzyć. Jest to ściśle związane z przyjętą misją i celami programu i zależy od tego, jak wyznaczone są cele. Proces wyznaczania celów – a zwłaszcza poziomu trudności osiągnięcia określonej jakości – nie jest łatwy. Dobrze wyznaczony cel można wyobrazić sobie jako punkt otrzymany z przecięcia się trzech płaszczyzn problemu.

Pierwsza płaszczyzna – to wymagania ustalone „na zewnątrz”, na przykład w postaci przepisów prawa, lub strategicznych celów jednostki nadrzędnej. Płaszczyznę drugą tworzą wymagania świadczeniobiorców – świadomi swoich praw domagają się określonego poziomu działań, a dokładniej – określonego poziomu świadczonych usług. Wreszcie płaszczyznę trzecią tworzą – szeroko rozumiane – zasoby, określające możliwe do poniesienia nakłady i dostępne jednostce metody działania.

Przyjęte cele powinny więc być konkretne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone czasowo. Wpływ na formułowane cele powinni mieć decydenci zewnętrzni (czyli władza publiczna, której kompetencje wykonuje dana jednostka organizacyjna), klienci zewnętrzni, (czyli odbiorcy danej usługi) oraz kierownictwo i pracownicy danej jednostki.

Dokonania jednostki mogą być mierzone poprzez mierniki lub wskaźniki. Mierniki odpowiadają prostym (ilościowym) odczytom wkładu, wyniku lub rezultatu. Wskaźnikiem nazywamy pewien pośredni parametr, opisujący dane działanie wtedy, gdy są problemy z bezpośrednim ilościowym ujęciem wyników działania lub ujęcie takie jest kosztowne do uzyskania (np. można mierzyć rezultat progra-

mu przeciwdziałania narkomanii, mierząc wartość „ulicznej ceny” narkotyków). W praktyce jednak terminy „miernik” i „wskaźnik” są używane zamiennie.

Zwykle zakłada się, że przyjęte mierniki jakości usług publicznych powinny być:

- adekwatne do celów, jakie jednostka chce osiągnąć;
- ściśle określone, o klarownej, niedwuznacznej definicji, pozwalającej na konsekwentne pozyskiwanie danych;
- aktualne, generujące dane na tyle regularnie, by śledzić postępy, oraz na tyle szybko, by uzyskiwane dane były użyteczne;
- rzetelne, czyli wystarczająco dokładne i reagujące na zmiany;
- porównywalne z przeszłymi okresami lub z innymi podobnymi miernikami;
- dające się zweryfikować, poparte wyraźną dokumentacją, aby można było potwierdzić zasadność procesów generujących dany miernik;
- unikające stwarzania negatywnych bodźców, czyli nie zachęcające do niepożądanego lub marnotrawnego działania.

Mierniki jakości usług publicznych powinny również uwzględniać szerszy kontekst planowania działań wewnątrz jednostki. Wyznaczone mierniki powinny zmuszać do wysiłku i motywować jednostkę (czyli kierownictwo oraz poszczególnych pracowników), do osiągania założonych dokonań. Inaczej mówiąc – aspiracje jednostki (wyrażone w przyjętej misji oraz celach) powinny być sparametryzowane, poprzez skonstruowanie zbioru konkretnych mierników, pozwalających na ocenę uzyskanych w wyniku działania produktów i rezultatów oraz na stałą ocenę postępu jednostki w realizacji założonych celów.

Zwykle jako pomoc w konstruowaniu mierników jakości usług publicznych (czyli wskaźników służących do pomiaru dokonań – *performance measurement*), stosuje się tzw. model nakład – wynik (*input-output model*)<sup>10</sup>. Model ten opiera się na założeniu, że możliwe jest uporządkowanie działań w łańcuchy i wskazanie, w jaki sposób działania te nawzajem na siebie wpływają. Przedstawia on pewien ciąg przyczynowo–skutkowy między określonymi elementami.

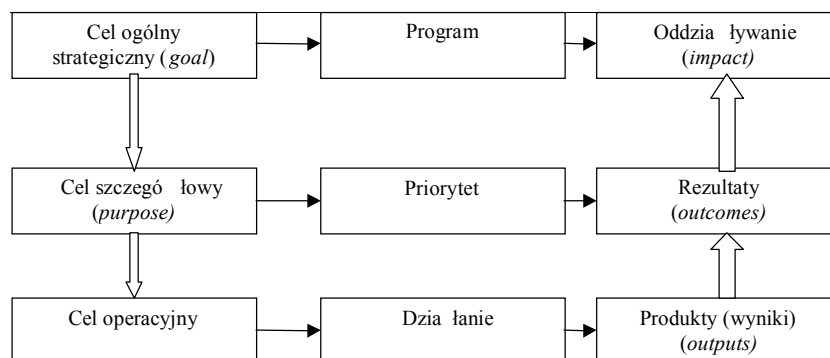
Przyjmuje, że zasoby wejściowe (*inputs*) jednostki, (czyli nakłady) są używane do wykonywania pewnych działań (procesów) w ramach określonego projektu (celu operacyjnego), co prowadzi do uzyskania określonego produktu/wyniku (*output*). Przyjmujemy, że podjęte w ramach realizacji celu operacyjnego działanie dało nam określone – mierzalne – produkty. Przyjęte do realizacji cele operacyjne wynikają z przyjęcia określonego priorytetu w ramach jednego z celów szczegółowych jednostki. Dlatego uzyskane różne produkty (wyniki) pozwalają nam obserwować określone rezultaty naszych działań. Inaczej mówiąc, przyjęty w ramach realizacji celu szczegółowego określony priorytet przynosi nam określony rezultat. Wiązka rezultatów uzyskana z przyjęcia kilku różnych priorytetów,

---

<sup>10</sup> *Performance auditing: a measurement approach*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, Florida, 2001.

niezbędnych do realizacji celu strategicznego, wynikającego z określonego programu (politycznego) pozwala osiągnąć pożądane oddziaływanie na rozwój cywilizacyjny danej wspólnoty. Na rysunku poniżej przedstawiono w postaci diagramu strukturę logiczną wynikającą z przyjętego modelu.

#### STRUKTURA MODELU NAKŁAD – WYNIK



Opierając się na opisanym powyżej modelu, można podzielić wskaźniki dokonań na następujące cztery grupy:

- wskaźniki wkładu,
- wskaźniki produktu,
- wskaźniki rezultatu,
- wskaźniki oddziaływania.

Ponadto przyjmuje się, że mierniki można skonstruować w następujących czterech obszarach, opisujących na różny sposób i z różnego punktu widzenia, jakość – w szerokim tego słowa znaczeniu – uzyskanych dokonań (wyników/produktów, rezultatów czy oddziaływań)<sup>11</sup>:

- wydajność,
- skuteczność,
- oszczędność,
- jakość usług.

**Wydajność** jest stosunkiem pomiędzy wynikiem ujętym w kategoriach towarów lub usług, a środkami wykorzystanymi do ich wytworzenia (wkładem) i jest mierzona poprzez wartość poniesionego kosztu na jednostkę produktu. Wydajność jest obliczona w stosunku do pewnej miary (kryterium), np.: jednostkowego kosztu działania w poprzednim okresie lub jednostkowego kosztu poniesionego

<sup>11</sup> *Performance management in government: Performance measurement and results-oriented management, PUMA Occasional Paper No.3, OECD, Paris 1994.*

na podobne działanie w innej jednostce. I tak, np., można mówić o wydajności kosztowej, przy mierzeniu której wynik zostaje odniesiony do kosztu lub o wydajności pracy – wynik zostaje odniesiony do kluczowego czynnika produkcji, liczby personelu. Wydajność dobrze ilustruje pytanie: „Czy stosujemy właściwą metodę?”

**Skuteczność** określa wyniki w zestawieniu z celami i w odniesieniu do środków, wykorzystanych dla osiągnięcia celów. Skuteczność jest najważniejszym elementem, opisującym wartości uzyskane w zamian za przeznaczone nakłady w sektorze publicznym. Trzeba jednak pamiętać, że dobra lub usługi mogą być dostarczane skutecznie, ale jeżeli nie wywołują spodziewanych celów oraz nie powodują satysfakcji użytkowników, użyte zasoby będą marnotrawione. W praktyce trudno zmierzyć skuteczność. Nie istnieje żaden powszechnie przyjęty sposób dokonywania takiego pomiaru, ponieważ cele można wyrażać na wiele różnych sposobów – jako ogólne wytyczne lub jako zbiór konkretnych zadań. Trudności te mogą również sprawiać, że konieczne jest stosowanie innych kryteriów oceny takich jak rezultaty z poprzednich lat, rezultaty z podobnych urzędów, itp. W związku z powyższym skuteczności nie mierzy się zazwyczaj w kategoriach relacji matematycznych, ciągów czasowych itp. Pod tym względem jest ona podobna do pojęcia oszczędności. Skuteczność często ilustruje się pytaniem: „Czy podejmujemy właściwe działania?”

**Oszczędność** oznacza minimalizację kosztów środków wykorzystanych w działaniu, przy uwzględnieniu odpowiedniej jakości. Można ją zdefiniować jako nabywanie odpowiedniej jakości bądź ilości przy pomocy określonych zasobów finansowych, ludzkich i fizycznych w odpowiednim czasie i przy jak najmniejszym koszcie. Oszczędność może być obliczana poprzez pomiary wkładu i porównanie z określonymi normami i standardami.

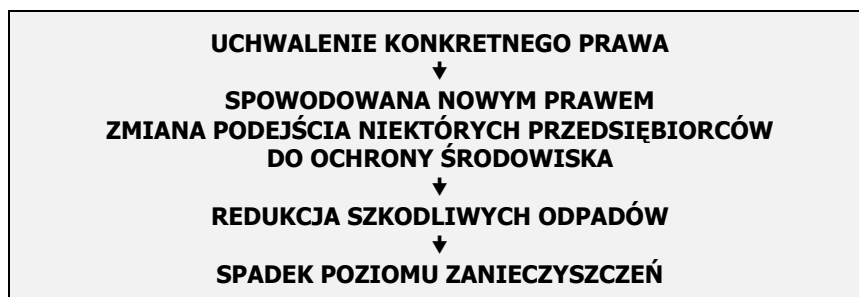
**Jakość usług** – w szerszym sensie – odnosi się do skuteczności. Jednakże jest też używana w węższym sensie, w odniesieniu do określonych potrzeb użytkowników, takich jak terminowość, dostępność, solidność i ciągłość usług. Jakość dostarczanych usług publicznych może być mierzona poprzez wskaźnik satysfakcji klienta (np. liczba otrzymanych skarg, ekspertyz, procesów partycypacji). Wskaźniki jakości dostarczanych usług mierzą upływ czasu, dostępność, solidność, dokładność usług (tzn. przykładowo: czas reagowania na zamówioną usługę, porównanie rzeczywistości z rozkładem jazdy, czas oczekiwania na miejsce w szpitalu, itp.). Zwykle stosowane są różne metody „pomiaru” jakości usług, np. badania ankietowe, badania na wybranych grupach użytkowników, analiza pisemnych komentarzy czy monitorowanie skarg.

Wskaźniki skuteczności, wydajności oraz oszczędności można określać na każdym poziomie dokonań, a więc w stosunku do produktów (wyników), rezultatów oraz oddziaływania. Wskaźniki jakości (w węższym znaczeniu) zwykle definiuje się na poziomie uzyskanych produktów (wyników).

Zasadniczym i trudnym zadaniem jest identyfikacja i ilościowe ujęcie rezultatów. W takich sytuacjach przydatnym narzędziem może być wprowadzenie pojęcia łańcucha skutków. Hipotetycznie istnieć może wiele innych niż działanie urzędu, niezależnych od jakości programu czynników wyjaśniających, które wpływają na osiągnięte rezultaty. Jeden ze sposobów uwzględniania tego faktu polega na ustanowieniu łańcucha rezultatów pośrednich i końcowych. Łańcuch taki można przedstawić w postaci podanych poniżej, następujących po sobie kroków:

- dobrze zaprojektowane interwencje, które odpowiadają na realne potrzeby (**odpowiedniość i logika**);
- dostarczenie w odpowiednich ilościach i odpowiedniej jakości określonych produktów (**wyniki**);
- dotarcie do zamierzonych obszarów i ludzi (**monitorowanie**);
- wpływanie np. na wiedzę, bodźce i zachowania (**krótkookresowe rezultaty**);
- spowodowanie określonej zmiany (**rezultat średniookresowy**);
- poprawa życia mieszkańców (**rezultat końcowy, oddziaływanie**).

Na przykład – w realizacji programu ochrony środowiska sekwencja pośrednich rezultatów może być następująca:



Przejdźmy teraz do omówienia sposobu konstrukcji podstawowych rodzajów wskaźników.

**Wskaźniki wkładu (*input*)** odnoszą się do zasobów zaangażowanych w trakcie wdrażania danego zadania (działania, priorytetu). Chociaż najczęściej wkład odnosi się do środków finansowych, obejmuje on również zasoby ludzkie, materialne czy też organizacyjne, zaangażowane na kolejnych etapach wdrażania procesu. Większość z tych wskaźników można skwantyfikować. W odniesieniu do strony finansowej są to wskaźniki wykorzystywane do finansowego monitorowania postępu. Kontrola finansowa odbywa się poprzez porównanie dokonywanych płatności ze zobowiązaniami. Wskaźniki finansowe obejmują np. liczbę osób lub organizacji zaangażowanych we wdrażanie projektu. Mierniki lub wskaźniki wkładu dotyczą wykorzystania pracowników, wyposażenia, materiałów itp. Wkład może być wyrażony jako suma wydatków lub jako suma czasu pracowników.



Mierniki wkładu mogą definiować oszczędność, dzięki której zasoby są używane do uzyskiwania wyników lub rezultatów.

Mierniki wkładu powinny uwzględniać zarówno bieżące wydatki, jak i zużycie środków trwałych jednostki. W przypadku idealnym koszt powinien być szacowany narastająco. Dla przykładu, dla programu utrzymania dróg analiza koszt – efektywność powinna brać pod uwagę stopień zużywania wyposażenia, co może przecież stanowić znaczącą część pełnych kosztów. Jednakże, chociaż koszt operacyjny nie mierzy pełnego kosztu programu, na ogół przyjmuje się (często dla prostoty), że koszt taki nie różni się znacząco od pełnego kosztu programu<sup>12</sup>.

**Wskaźniki produktu/wyniku (*output*)** odnoszą się do konkretnych przedsięwzięć przeprowadzanych w ramach danego zadania. Innymi słowy, opisują one wszystkie produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent w trakcie realizacji zadania ze środków finansowych przeznaczonych na dane zadanie (np. kilometry zbudowanych dróg, liczba zaszczepionych dzieci itp.). Mierzone są w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali pomoc doradczą). Czyli wskaźniki produktu odnoszą się do działań oraz do dóbr i usług, uzyskanych jako bezpośrednia konsekwencja ich realizacji. Wyróżnia się dwa rodzaje tych wskaźników:

- **mierniki finansowe**, odnoszące się do realizacji finansowej i/lub do wykorzystanych środków, są zazwyczaj związane z wydatkami powstałymi w konsekwencji realizacji jakiegoś działania.
- **mierniki fizyczne**, mierzące postęp lub stopień realizacji danego działania oraz jakość techniczną czy też jakość procesu – np. poziom dostarczanych usług, itp. (zwykle związane są z liczbą osób, kilometrów, jednostek, liczbą podjętych decyzji, długością czasu oczekiwania, prawidłowością decyzji itp.).

Przy pomocy wskaźników tego typu może być mierzona wydajność, jako stosunek wkładu do produktu/wyniku (wyrażana np. jako liczba pracowników albo suma czasu pracowników na jednostkę produktu/wyniku i pokazywana jako koszt jednostkowy (np. liczba dni zużytych na wykonanie naprawy, koszt naprawy drogi w przeliczeniu na kilometr). Ponadto można określić wydajność jako stosunek ilości produktu/wyniku do wkładu (np.: liczba transportowanych więźniów podzielona przez koszty transportu). Czasami wydajność przedstawia się jako stosunek rezultatu do wkładu. Obciążenie lub pomiar poziomu aktywności jest też często używany jako parametr zastępujący pomiar produktu/wyniku (np. liczba wykonanych inspekcji).

**Wskaźniki rezultatu (*outcome*)** są związane z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami zadania. Dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia zadania u bezpośrednich beneficjentów. Wskaźniki rezultatu określają cel danej polityki, osiągnięty poprzez dostarczanie produktów/wyników (np.

---

<sup>12</sup> R. Allen, D. Tommasi: *Managing public expenditure*, SIGMA, OECD Publication, Paris 2001.

zwiększenie dostępności w obszarach wcześniej mało dostępnych, redukcja liczby przypadków określonej choroby, itp.) Wskaźniki rezultatu dobrze opisują skuteczność działań. Takie wskaźniki mogą przybierać formę wskaźników fizycznych (skrócenie czasu podróży, zmniejszenie zanieczyszczeń przedostających się do środowiska, liczba nowych stanowisk pracy) lub finansowych (wielkość zainwestowanego kapitału prywatnego, zmniejszenie kosztów transportu, obniżenie cen połączeń telefonicznych, itp.) Przedstawiają więc efekty bezpośrednie i natychmiastowe spowodowane przez program. Ukazują informację na temat rezultatów – zmian, dotyczących zachowania beneficjentów bezpośrednich. Najczęściej mają charakter materialny albo finansowy. Często mierzą jakość albo zysk, osiągnięte dzięki realizacji danego zadania.

**Wskaźniki oddziaływania (*impact*)** odnoszą się do konsekwencji danego zadania, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Pomiar tego typu oddziaływania jest dość skomplikowany, a jasne relacje przyczynowe są często trudne do ustalenia. Pomiar oddziaływania odbywa się na dwóch poziomach: bezpośrednich beneficjentów oraz osób i organizacji pozostających poza bezpośrednim oddziaływaniem zadania. W pierwszym przypadku dokonuje się pomiarów oddziaływania zadania w miejscu jego realizacji, po upływie jakiegoś czasu od jego zakończenia. Przykładami wskaźników mogą być np. wielkość natężenia ruchu w rok po oddaniu drogi do użytku, liczba nowych miejsc pracy stworzonych 12 miesięcy po zakończeniu programu wsparcia przedsiębiorcy, itp. Wskaźniki oddziaływania informują o konsekwencjach programu, wychodzących poza bezpośredni wpływ na beneficjentów oraz umożliwiają zmierzenie tego, co zrealizowane działania i uzyskane rezultaty pozwoliły osiągnąć. Mierzą, czy osiągnięte cele szczegółowe pomogły w osiągnięciu ustanowionych celów ogólnych.

Czasami wprowadza się również tzw. **wskaźniki procesu**, które pomagają w ocenie dokonań w obszarach, gdzie produkty bądź rezultaty są trudne do zmierzenia i występują problemy z ilościowym ujęciem wyników działań. Gdy gdzie wskaźniki produktu nie są istotne, a wskaźniki rezultatu są trudne do pomiaru, wskaźniki dokonań mierzy się poprzez pomiar określonego procesu. W pewnych dziedzinach aktywności publicznej, takich jak polityka czy prawo, wykonywanie określonego procesu jest głównym i często wystarczającym elementem strategii dobrego rządzenia. Przykładowo: jako miernik rezultatu traktuje się już sam proces dostarczania porad politycznych określonemu ministrowi.

Warto na zakończenie wskazać pewne problemy związane z konstruowaniem oraz używaniem wskaźników jakości usług publicznych. Oto najistotniejsze z nich:

- niektóre aspekty dokonań są trudne do bezpośredniego pomiaru;
- należy pamiętać o konieczności kompromisów, przykładowo – skupienie uwagi na ilości może powodować obniżenie jakości produktu/wyniku;
- pozyskanie aktualnych – o dobrej jakości – danych często jest bardzo kosztowne;

- należy unikać uproszczonych powiązań pomiędzy wartością wskaźników, a systemem nagród czy sankcji w jednostce;
- zawsze mogą występować próby (tak wewnątrz jak i na zewnątrz jednostki) podważania wiarygodności danych;
- czasami cele i kryteria powinny być wyznaczane dla więcej niż jednej jednostki administracji publicznej, ponieważ niektóre wyniki nie mogą zostać osiągnięte samodzielnie przez jeden urząd (np. problem skrócenia czasu od aresztowania do wyroku – dotyczy to co najmniej: policji, prokuratury i sądów).

Trzeba również zauważyć, że dane dotyczące pomiaru dokonań same nie dają odpowiedzi na pytanie: „dlaczego jest tak, a nie inaczej?”. Należy w jednostce tworzyć bodźce do wykorzystania dostępnych informacji o jej dokonaniach. Warto też zdawać sobie sprawę z faktu, że wyniki uzyskane z pomiaru dokonań nie powinny być jedynym źródłem informacji, potrzebnych do podejmowania decyzji. Poprzez monitorowanie wskaźników w „łańcuchu skutków” można wcześniej uzyskać informacje, jak dobrze i gdzie interwencje działają, a gdzie jest potrzebna zmiana. Monitorowanie wyników, sprawozdań oraz krótkookresowych rezultatów umożliwia rozpoczęcie szybkich działań, jeżeli pojawiają się problemy. Monitorowanie daje podstawowe informacje na temat wyników i oddziaływania, które należy ocenić pod względem wydajności i efektywności. Kiedy oddziaływanie jest ocenione, skutki monitorowania dostarczają wiążkę danych, które pokazują gdzie i dlaczego proces „zadziałał”, a gdzie nie. Łatwo sobie radzić z dobrymi skutkami. Po prostu kontynuuje się robienie tego, co dotychczas. Otwartość na nieoczekiwane i słabe skutki – i gotowość do zmiany – ostatecznie zdeterminuje, jak dobrze urząd służy mieszkańcom.

Na koniec warto zauważyć, że niestety nie istnieje międzynarodowy konsensus w sprawie definicji różnych pojęć, przedstawionych w niniejszym rozdziale. Definicje przedstawione powyżej zostały zaakceptowane w polskiej literaturze eksperckiej<sup>13</sup> i są używane podczas monitorowania realizacji kontraktów wojewódzkich i podczas przygotowań do wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, niemniej jednak stosuje się również inne definicje, które czasem mają nieco odmienny sens.

### 2.3. Organizacja pomiaru ilości i jakości usług publicznych

Najważniejszym celem wszelkich programów publicznych (tak na poziomie kraju, jak i na poziomie regionalnym i lokalnym) jest osiągnięcie zaplanowanych rezulta-

---

<sup>13</sup> Np.: T. Kierzkowski: *Wskaźniki monitoringu dla priorytetów, działań i zadań finansowanych w ramach kontraktu wojewódzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, lub: *System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce*, Raport Końcowy, 2001.

tów. Jednakże definiowanie rezultatów oraz rozwinięcie systemu pomiarów wskaźników mierzących owe dokonania, w wielu omówionych wcześniej aspektach (oszczędność, skuteczność, wydajność itp.) może powodować duże trudności. Czasami rezultaty osiąga się dopiero po wielu latach. Często wykonywane przez władzę publiczną programy, prowadzące do określonych – w miarę łatwo mierzalnych – produktów/wyników, w sposób tylko częściowy wpływają na oczekiwany rezultat końcowy. Wszystkie te powody są przyczyną dużych trudności przy wdrażaniu mechanizmów pomiaru ilości i jakości usług publicznych. Muszą to być mechanizmy pozwalające na szybkie i wiarygodne pozyskanie danych, ale równocześnie gwarantujące systemowe podejście do zagadnienia monitorowania i zbierania danych jednostkowych, umożliwiających analizy przekrojowe. Rozwój i wdrożenie pomiarów dokonań, poprzez przyjęcie określonych wskaźników (mierników) jakości usług publicznych, wymaga zorganizowania pełnego systemu pomiaru dokonań. System ten powinien stanowić integralną część systemu zarządzania w jednostce jako jeden z jej istotnych podsystemów.

Jeżeli pomiar dokonań jest wykonywany w sposób ciągły podczas wykonywania określonych projektów (programów), kierownictwo i inne osoby zainteresowane otrzymują niezbędne informacje o używanych zasobach oraz uzyskanych wynikach w „realnym czasie”. Informacja o dokonaniach pozwala na ocenę, jaki postęp zrobiono w łańcuchu skutków, jak również pozwala zidentyfikować silne i słabe strony określonego programu oraz umożliwia podjęcie działań korekcyjnych. Kierownictwo posiadające informację bieżącą oraz dostęp do wcześniejszych informacji jest w każdej chwili zdolne do odpowiedzenia sobie (bądź zwierzchnikom i/lub klientom) na następujące pytanie: Czy jednostka osiągnęła spodziewane rezultaty dla przyjętych beneficjentów przy rozsądnym koszcie? Wymaga to umiejętności odpowiedzenia na kilka istotnych pytań dotyczących przyjętych strategii i interwencji:

- ◆ Czy są one dobrze zaprojektowane i nastawione na realne potrzeby i czy prawdopodobnie poprawią rezultaty?
- ◆ Czy ilość, jakość i szczegółowe omówienie wyników odpowiada logice podejmowanych działań?
- ◆ Czy krótkoterminowe wyniki oraz rezultaty (*outcome*) poprawiają się w tych obszarach, w których się tego spodziewano?
- ◆ Jak mocne są dowody, że zmiana wynika z przyjętych strategii albo z dostarczonych działań?
- ◆ Czy stwierdzono jakieś nieprzewidziane konsekwencje (pozytywne lub negatywne)?

Wdrażany i rozwijany system pomiarów dokonań oraz dokonywania oceny przyjętych i realizowanych projektów powinien być zaadaptowany do lokalnych warunków oraz zainteresowań. Spojrzenie na ideę pomiarów dokonań jest różne, stosownie do odpowiedzialności tych, których dokonania są mierzone i potrzeb tych, którzy używają informacji. Na poziomie operacyjnym, pomiary i wskaźniki powinny być powiązane z takimi kwestiami jak zarządzanie zasobami i procesa-

mi produkcji. Na wyższym poziomie zarządzania informacja powinna być powiązana z takimi kwestiami jak efektywność programów, w stosunku do decyzji informacyjnych o formułowaniu polityki oraz alokacji zasobów.

Bazując na przedyskutowanych wcześniej, a opartych na modelu wkład – wynik, pojęciach oszczędności wydajności i skuteczności przedstawimy poniżej praktyczne konsekwencje stosowania tych zasad w jednostkach administracji publicznej. Podamy przykłady typowych pytań dla każdego rodzaju podejścia. Jak czytelnik będzie się mógł przekonać, niektóre z tych pytań mogą być stosowne dla różnych podejść.

### **2.3.1. Podejście oparte na oszczędności**

Jeżeli kierownictwo jednostki skupia się na problemie oszczędności, ważne jest, aby poprawnie zdefiniować wydatki. Stwarza to często problemy. Środki budżetowe zwykle przypisywane są do całych jednostek, a zadania zwykle wykonują poszczególne wydziały bądź departamenty. Czasami możliwe jest określenie w przybliżeniu rzeczywistych kosztów, na przykład poprzez zdefiniowanie kosztów w kategoriach liczby pracowników itp. Pytania dotyczące budowania systemu pomiaru dokonań z punktu widzenia oszczędności mogą być następujące:

- ◆ W jakiej mierze środki niezbędne do wykonania określonych projektów są nabywane po najlepszej cenie i w jakiej mierze są to właściwe środki?
- ◆ W jakim stosunku rzeczywiste wydatki pozostają do budżetu?
- ◆ W jakiej mierze wszystkie środki są wykorzystywane?
- ◆ Czy członkowie personelu często pozostają bez zajęcia, czy też są w pełni wykorzystywani?
- ◆ Czy jednostka wykorzystuje optymalną mieszankę nakładów (np. czy nie należałoby zatrudnić mniejszej liczby pracowników i wydać więcej pieniędzy na komputery?

Podejście oparte na oszczędności pozwala na eliminowanie przypadków nieracjonalnego gospodarowania zasobami jednostki.

### **2.3.2. Podejście oparte na wydajności**

Jeżeli kierownictwo chce dokonać oceny wydajności, powinno dokonać analizy sposobu realizacji programu – czyli oceny, w jakim stopniu udało się osiągnąć najlepsze rezultaty w danej sytuacji roboczej. Oznacza to zbadanie programu w celu sprawdzenia, jak zorganizowana została praca. Postawić można następujące pytania:

- ◆ Czy studia wykonalności projektu były realistyczne i czy zostały sformułowane w taki sposób, aby można było na nich oprzeć działania?
- ◆ Czy projekt można było zrealizować w inny sposób, który spowodowałby zmniejszenie kosztów produkcji?

- ◆ Czy stosowane metody działania są najbardziej racjonalne?
- ◆ Czy istnieją jakieś wąskie gardła, których należałoby uniknąć?
- ◆ Czy występuje niepotrzebne nakładanie się zakresu obowiązków?
- ◆ Jak dobrze różne części organizacyjne jednostki współpracują w dążeniu do wspólnego celu?
- ◆ Czy istnieją jakieś bodźce dla personelu, skłaniające do zmniejszania kosztów i do terminowego wykonania prac?

Podejście oparte na wydajności pozwala jednostce na optymalizację procesów służących przetwarzaniu zasobów w produkty (wyniki).

### 2.3.3. Podejście oparte na skuteczności

Jeżeli kierownictwo koncentruje się na skuteczności, powinno zacząć od analizy zdefiniowanych celów programu i skonkretyzować te cele tak, aby można było ocenić skuteczność. Należy również zidentyfikować grupę beneficjentów, na którą nakierowany jest program, i szukać odpowiedzi na następujące pytania:

- ◆ Czy cel osiągnięto przy rozsądnych kosztach i w wyznaczonym terminie?
- ◆ Czy poprawnie zdefiniowano grupę, na którą nakierowany jest program?
- ◆ Czy obywatele używają produktu?
- ◆ Czy ludzie są zadowoleni z dostarczonych informacji lub produktu?
- ◆ W jakim zakresie produkt zaspokaja potrzeby grupy, której dotyczy program?

Podejście oparte na skuteczności pozwala na osiąganie określonych wyników lub uzyskiwanie coraz lepszych rezultatów poprzez dostarczanie adekwatnych produktów (wyników).

Budowanie właściwej struktury pomiaru dokonań poprzez fazę projektowania i planowania to pierwszy ważny krok w odpowiedzi na te pytania.

Jest rzeczą oczywistą, że warunki brzegowe projektowanego systemu zostaną wyznaczone poprzez wcześniejsze określenie celów oraz przyjęcie zespołu wskaźników (mierników) służących do pomiaru dokonań. Należy przyjąć, z punktu widzenia organizacji systemu – następujące kryteria dobrego systemu pomiaru dokonań:

- 1) **odniesienie i użyteczność** – pomiary powinny być odpowiednio określone w stosunku do programu, do którego się odnoszą i powinny odzwierciedlać główne założenia strategiczne i cele programu; dokonania kierownictwa powinny być mierzone jedynie w tych obszarach, którymi kierownictwo zarządza;
- 2) **jasność i zrozumiałość** – pomiary dokonań powinny być proste, dobrze zdefiniowane i łatwe do zrozumienia przez użytkowników;

- 3) **koszt – efektywność** – pomiary dokonań muszą być ustanowione przy rozsądnym koszcie; koszt przechowywania danych wprowadzonych pomiarów dokonań i zarządzania systemem musi być realistycznie oceniony i rozważony w stosunku do spodziewanych korzyści;
- 4) **zdolność do monitorowania rezultatów** – dokonanie jest pojęciem względnym, więc pomiary muszą być wykonywane w sposób ciągły w czasie i między jednostkami, by można było uznać, że dokonania oceniane są systematycznie.

Patrząc na projektowany system z punktu widzenia odbiorcy uzyskanych wyników pomiarów należy przyjąć, że określona jednostka administracji publicznej dokonuje pomiaru swoich dokonań na użytek wewnętrzny (dla kierownictwa i pracowników) oraz na użytek zewnętrzny. Odbiorcami zewnętrznymi bywają zwykle: nadrzędna jednostka (lub organ władzy publicznej) oraz zainteresowani dokonaniami klienci (zwykle są to odbiorcy usług). Podanie do publicznej wiadomości wniosków z pomiaru dokonań pozwala na obiektywną ocenę zdolności jednostki do zarządzania programami (procesami) w sposób wydajny i skuteczny.

Ponieważ pomiar dokonań jest istotnym czynnikiem w podejściu do zarządzania poprzez rezultaty, należy ustalić ścisły plan strukturalny, co do zbierania danych, stosowanych analiz oraz używania i rozpowszechniania informacji z dokonań. Plan musi opisywać, kto co będzie robił, kiedy i jak. Powinien też dokumentować większość elementów systemu monitorującego i zapewniać, że porównywalne informacje o dokonaniach są zbierane i przechowywane regularnie i w określonych okresach czasu. Niemniej ważnym czynnikiem jest właściwe prowadzenie procesu pomiaru dokonań.

Podstawowe problemy, jakie należy rozwiązać projektując taki system, to:

- **przedmiot pomiaru**, czyli określenie jakie działania, procesy, wyniki czy rezultaty podlegają pomiarowi oraz gdzie (personalnie lub instytucjonalnie) znajduje się źródło danych;
- **zakres pomiarów**, jaki jest niezbędny w celu obliczenia przyjętych wskaźników;
- **zakres innych informacji** (zewnętrznych, wewnętrznych) jakie są niezbędne w celu obliczenia przyjętych wskaźników;
- **struktura funkcjonalna zaprojektowanego systemu** – czyli jakimi metodami dokonywane są poszczególne pomiary, przez kogo i jak często;
- **organizacja przekazywania danych**;
- **sposób przechowywania i przetwarzania danych** oraz przygotowywania na ich podstawie raportów zbiorczych ( do wewnątrz i na zewnątrz) jednostki;
- **sposób wykorzystania uzyskanych wyników i analiz** w zarządzaniu jednostką.

Poniżej przedstawimy pewne uwagi oraz omówimy problemy związane z organizacją takiego systemu.

Problem przedmiotu i zakresu pomiaru oznacza tak naprawdę określenie kluczowych obszarów jego prowadzenia. Należy – na etapie planowania – określić dziedziny, które zostaną poddane procesowi pomiaru dokonań oraz zakres pomiarów. Proponuje się etapowe wejście w proces, definiując do pomiaru najpierw obszary najbardziej narażone na ryzyko niepowodzeń oraz obszary, co do których problem jakości jest problemem najczęściej podnoszonym przez społeczność lokalną lub regionalną. Oczywiście – jak to wielokrotnie już było podkreślane – należy wcześniej w sposób właściwy zdefiniować cele, jakie mają być osiągnięte. Można to zrobić również w formie podania określonych wartości standardów usług. W takim przypadku cel opisywany jest poprzez miernik, będący ustalonym poziomem określonego standardu usług. Czasami wybór określonego miernika (wskaźnika) oznacza konieczność przeprowadzania badań ankietowych lub kwestionariuszowych.

Konieczne jest precyzyjnie zidentyfikować źródła danych dla każdego wskaźnika (miernika), który został wybrany. Źródłami danych mogą być osoby bądź jednostki organizacyjne, od których otrzymuje się dane. Problem, z jakich źródeł skorzystać powinien być rozstrzygnięty już podczas planowania danego projektu (programu), aby można było ocenić osiągalność danych oraz zidentyfikować wszystkie potencjalne problemy. Ważne jest rozsądne wybranie źródła danych, aby uniknąć konieczności jego zmiany podczas trwania projektu (programu), co mogłoby zagrozić uznaniu danych za wiarygodne. Powinniśmy najpierw zwrócić uwagę na znane źródła, tak, aby uzyskiwać jak najwięcej danych ze źródeł już istniejących. W pewnych przypadkach jednostka, którą zidentyfikowaliśmy jako potencjalne źródło danych wymaga pewnych prac nad podniesieniem jej sprawności w zbieraniu danych. Nie należy się przejmować tego typu trudnościami, ponieważ równocześnie uzyskujemy możliwość zdobywania informacji, które dają się dostosować do potrzeb wykonywanego przez nas projektu (programu).

Gdy źródła danych zostaną już zidentyfikowane, następnym krokiem powinno być zdecydowanie, jakie informacje powinny być uzyskiwane. Istnieje kilkanaście używanych metod i technik zbierania danych. Generalnie, uzyskiwane dane mogą mieć charakter ilościowy bądź jakościowy. Dane ilościowe to dane wynikające z określonych pomiarów pewnych wielkości fizycznych, dane jakościowe to określona opinia czy postrzeganie, mierzone w porównaniu do ustalonych standardów, istnienie lub brak określonych warunków, rozmiar i jakość uczestnictwa lub poziom satysfakcji. Oba rodzaje wskaźników są istotne do pomiaru dokonań i oba mogą być bardziej lub mniej obiektywne bądź subiektywne, w zależności od tego, czy zasady tego typu badań były rygorystycznie stosowane, tak do zbierania danych jak i do procesu ich analizy. Szeroki przegląd różno-



rodnych metod uzyskiwania danych (pomiaru) związanych z jakością typowych usług komunalnych znaleźć można w pracy<sup>14</sup>.

Jeżeli już wiemy, skąd weźmiemy dane oraz jakimi metodami i technikami je zmierzmy, następnym problemem jest określenie częstotliwości ich pomiaru. Informacje finansowe o używaniu zasobów powinny być do uzyskania, przy stosowaniu dobrego systemu rachunkowości, w sposób ciągły. Informacje od grup beneficjentów, będących celem programu (projektu) muszą być znane od samego początku wykonywania projektu, po to, aby uzyskać wiarygodną wartość poziomu odniesienia. Następne pomiary powinny być wykonywane sukcesywnie, w okresach czasu skorelowanych z dokonywanymi pomiarami osiągnięć w zakresie uzyskiwanych wyników oraz rezultatów. Ponieważ wyniki są krótkookresową konsekwencją danego projektu (programu), zbieranie danych na temat osiągnięcia wyników powinno zacząć się krótko po ukończeniu działań. Informacje uzyskane z osiągania rezultatów powinny być szybko znane pracownikom jednostki, aby wspierać procesy uczenia się wewnątrz jednostki, procesy podejmowania decyzji i w sposób ciągły wpływać na zwiększanie dokonań jednostki.

Ponieważ osiągnięcie rezultatów jest logiczną konsekwencją osiągnięcia określonej grupy wyników (produktów) nie należy spodziewać się szybkiego ich uzyskania, zanim określona liczba wyników nie zostanie osiągnięta. Dlatego też pomiary związane z uzyskiwanymi rezultatami powinny być prowadzone w dłuższym okresie, np. po roku. Również dla poziomu oddziaływania, który jest konsekwencją kombinacji kilku uzyskanych rezultatów, dokonywanie pomiarów wskaźników opisujących oddziaływanie jest jeszcze trudniejsze i jeszcze bardziej odległe w czasie.

Pozostałe elementy związane z systemem pomiaru jakości usług są nierozdzielnie związane z przyjętym w jednostce systemem zarządzania, w tym zwłaszcza z przyjętą strukturą organizacyjną. Właściwe prowadzenie pomiaru dokonań wymaga wmontowania systemu pomiaru dokonań do przyjętej struktury organizacyjnej urzędu tak, aby zapewnić ciągłe i rzetelne pomiary oraz możliwość stałej analizy danych oraz oceny wyników. Obowiązki poszczególnych pracowników, w tym również kierownictwa, wynikające z przyjętego systemu pomiaru dokonań powinny wynikać z przypisanych im zadań. Ponadto ocena wyników powinna być nierozdzielnie związana z procesami rozliczalności w jednostce. Procesy te powinny obejmować aktualny i zrozumiały dla pracowników proces sprawozdawczy, dotyczący wyników pomiaru jakości oraz sposób oceniania, czy osiągnięto zakładane cele programu. Jedną z kluczowych w tym obszarze jest kwestia delegowania uprawnień i władzy w jednostce oraz precyzyjne określenie, za co i wobec kogo odpowiadają poszczególni pracownicy oraz zespoły pracowników.

Kwestią o kapitalnym znaczeniu jest budowanie umiejętności ciągłego podnoszenia dokonań urzędu poprzez nabywanie doświadczeń, wynikających z przeprowa-

---

<sup>14</sup> *Jak skuteczne są wasze usługi komunalne. Procedury oceny ich jakości*, The Urban Institute, wyd. Związek Miast Polskich, Poznań 1998.

dzonych ocen (ewaluacji). Podstawy dobrej pracy oceniającej zawsze tworzą podstawy dobrego zarządzania.

Dokonywanie ocen jest niezbędne w procesie dobrego zarządzania i strategicznego myślenia. Zawiera ono wszystkie formy uczenia się, które są nakierowane na ulepszanie tego, co urzędy dostarczają „na zewnątrz” oraz to, na co mają wpływ. Wymaga to jednak, aby każda część urzędu: kierownictwo, personel zarządzający, planujący, wykonujący i analizujący, pracowali wspólnie w celu gromadzenia danych, budowania niezbędnych baz danych oraz używali nabytą wiedzę do polepszania swoich decyzji i wykonywanych zadań.

Wszystkie departamenty urzędu powinny posiadać swoje strategie dokonywania ocen, zawierające średniookresowy plan pracy oraz potrzeby dotyczące obszaru zbieranych informacji. Organizacje zogniskowane na dokonywaniu ocen uczą się ze swojego doświadczenia nawet wtedy, gdy uzyskują złe wiadomości. Otwartość na niespodziewane skutki – oraz zdolność do zmiany – będą ostatecznie stanowić o tym, jak dobre usługi publiczne będą serwowane klientom zewnętrznym.

#### **2.4. Mierniki usług publicznych w polskim prawie finansowym**

Polskie prawo finansowe nie zawiera przepisów obligujących w sposób bezpośredni jednostki sektora finansów publicznych do stosowania wskaźników pozwalających na ocenę rozmiarów i jakości wykonywanych przez nie zadań. Nie ma też przepisów nakazujących stosowanie takich wskaźników jako podstawy planowania wydatków na poszczególne zadania publiczne – ani w budżecie, ani w planach finansowych poszczególnych instytucji sektora finansów publicznych. W ustawie o finansach publicznych można jednak wskazać przepisy, z których obowiązek taki dość jednoznacznie wynika.

Najważniejszym z takich przepisów jest przepis art. 28 ust. 3 pkt 1, zgodnie z którym

*Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.*

Można się zastanawiać dlaczego Ustawodawca zapisał zasadę oszczędnego działania właśnie w taki sposób (w duchu całej ustawy lepsze byłaby formuła minimalizacji nakładów na realizację wykonywanego zadania), ale oczywiście jest, że na to, by móc porównywać efekty z nakładami trzeba umieć te efekty zmierzyć. Z cytowanego przepisu można więc wyciągnąć daleko idący wniosek, że poniesienie dowolnego wydatku publicznego może nastąpić tylko pod warunkiem, że:

- 1) potrafimy określić efekt danego wydatku,

- 2) możemy wykazać, że przy pomocy wydatkowanej kwoty nie jest możliwe osiągnięcie większego efektu.

W praktyce tak rygorystycznego podejścia jednak się nie stosuje, a co gorsza za efekt wydatku bardzo często uznaje się... sam wydatek. Na tej zasadzie uznaje się np., że efekt wydatków inwestycyjnych został osiągnięty, gdyż majątek w dyspozycji jednostki dokonującej zwiększył się – i to stanowi już efekt wydatku. Na drugi plan schodzi – niestety – kwestia oceny wpływu tych zakupów na sposób wykonywania przez jednostkę jej zadań.

W tym samym art. 28 w ust. 5 znajdujemy dyspozycję, by planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego poprzedzane było analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich.

Kwestie dotyczące efektywności wydatków sygnalizowane są również w przepisach o kontroli finansowej i audycie wewnętrznym.

W toku prac nad opracowaniem projektu ustawy budżetowej Minister Finansów wymaga zazwyczaj od dysponentów poszczególnych części budżetowych przedstawienia podstawowych danych o „fizycznych” rozmiarach zadań, które mają być finansowane z budżetu państwa. Nie ma to jednak wielkiego wpływu na kształt budżetu państwa, ani na sposób rozliczania wykonania budżetu, gdyż:

- wpływ wskaźników rzeczowych na procedury planowania budżetowego jest – łagodnie mówiąc – niewielki,
- większość danych określających zakładane efekty wydatków budżetowych nie tylko nie nabiera charakteru sztywnego parametru, lecz nie jest nawet prezentowana w uzasadnieniu budżetu państwa,
- procedura sprawozdawcza nie przewiduje zbierania i ujmowania w sprawozdaniach informacji o wykonaniu wskaźników rzeczowych określających zaplanowane i faktycznie zrealizowane rozmiary zadań finansowanych z budżetu państwa.

Sposób ujęcia wykonania zadań budżetowych w rocznym sprawozdaniu Rady Ministrów zależy więc od tego, czy Rada Ministrów chce przedstawić swoje osiągnięcia, czy też woli ograniczyć się do kwestii czysto formalno-finansowych.

Musimy więc stwierdzić, że przepisy odnoszące się do budżetu państwa nie eksponują znaczenia ścisłego wiązania wydatków budżetowych z ich efektami, a wszystkie odniesienia do efektywności i celowości wydatków mają charakter czysto deklaracyjny.

Analogiczne przepisy odnoszą się do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Sytuacja jest tu jednak o tyle inna, że Ustawodawca pozostawił wiele zagadnień związanych z procedurą budżetową do rozstrzygnięcia w poszczególnych jednostkach. I tak na przykład, prawo określenia trybu prac nad budżetem mają zarządy poszczególnych JST (w gminach – wójtowie, burmistrzowie i pre-

zydenci), organom stanowiącym przyznano prawo ustalenia trybu prac nad uchwalaniem budżetu (po jego przedłożeniu przez organ wykonawczy), a także prawo określenia dokumentów objaśniających, które muszą być przedkładane wraz z projektem budżetu. Właśnie te przepisy otwierają drogę do wdrażania zasad budżetu zadaniowego, lub do ustanowienia zasady obowiązkowego prezentowania wskaźników wykonania zadań, które mają być osiągnięte dzięki planowanym wydatkom.

## **2.5. Kontrola wewnętrzna a standardy usług publicznych**

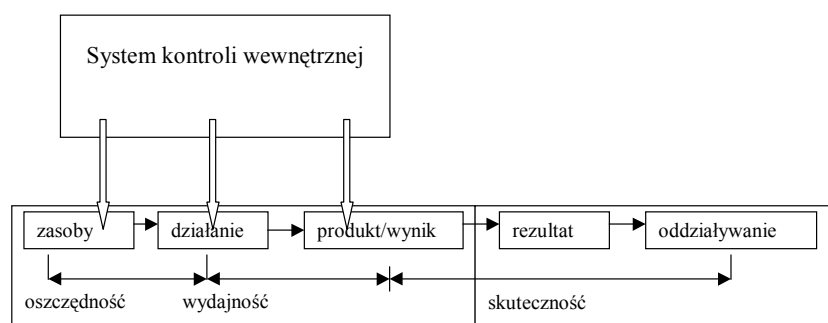
W nowoczesnych teoriach zarządzania uznaje się, że podstawowym narzędziem zarządzania strategicznego, pozwalającym na uzyskanie uzasadnionej i racjonalnej pewności, że cele jednostki sektora finansów publicznych są osiągnięte, jest tak zwany system kontroli wewnętrznej. Na system ten składają się plany, metody, procedury, których zastosowanie umożliwia właściwe wypełnianie funkcji, do jakich jednostka została powołana i które jednocześnie wspierają zarządzanie, ukierunkowane na optymalizację sprawności działania i wykonanie zadań. Tak rozumiany system kontroli wewnętrznej jest również podstawowym elementem służącym ochronie aktywów oraz wykrywaniu nieprawidłowości i oszustw. Pokrótce rzecz ujmując, system kontroli wewnętrznej (nazywany czasami systemem kontroli zarządczej) pomaga osobom odpowiedzialnym za kierowanie jednostką osiągać żądane rezultaty dzięki efektywnemu zarządzaniu zasobami publicznymi. Wprowadzony w jednostce system kontroli wewnętrznej powinien dawać uzasadnioną i racjonalną pewność, że dana jednostka osiąga zamierzone cele w następujących kategoriach:

- 1) skuteczności, wydajności i oszczędności podejmowanych działań, w tym również efektywnego wykorzystania zasobów, którymi dysponuje jednostka;
- 2) wiarygodności sprawozdań finansowych, w tym również sprawozdań z wykonania budżetu, bilansów i innych dokumentów tego typu, przeznaczonych do użytku wewnętrznego i zewnętrznego;
- 3) zgodności z ustawami i rozporządzeniami.

Zadaniem kierownika jednostki finansów publicznych jest takie zarządzanie jednostką – przy pomocy systemu kontroli wewnętrznej – by poszczególne elementy systemu powodowały efektywną i skuteczną realizację celów jednostki (optymalizacja), by osiągać pożądaną stabilność wszystkich – stosowanych w jednostce – procesów, oraz aby uzyskać oczekiwany poziom jakości wszystkich uzyskiwanych w trakcie realizacji programów produktów (wyników). Jeżeli przyjmiemy system kontroli wewnętrznej jako sumę rozwiązań strukturalnych wewnątrz jednostki, mających na celu osiągnięcie rezultatów przedstawionych powyżej, to istniejący w jednostce system pomiaru ilości i jakości usług publicznych (system pomiaru dokonań jednostki) należy traktować jako jedno z podstawowych narzędzi przyjętego w jednostce systemu kontroli wewnętrznej, które łączy w sobie i czynności

diagnostyczne wobec systemu jako całości, i czynności kontrolne wobec poszczególnych jego elementów, wykonywane z punktu widzenia oszczędności, wydajności i skuteczności działań jednostki. W systemie tym oprócz zbierania danych dokonuje się również ich analizy oraz oceny uzyskanych wyników w porównaniu z ustalonymi standardami.

Na rysunku poniżej<sup>15</sup> przedstawiono schematycznie wpływ systemu kontroli wewnętrznej na uzyskiwane przez jednostkę rezultaty. Kierownicy jednostki w ramach ustanowionych przez nich procedur (tworzących system zarządzania jednostką) przeznaczają określone środki, z będących w ich dyspozycji zasobów, na różne działania w celu osiągnięcia oczekiwanych i zamierzonych wyników (produktów).



Nie można wprowadzić do jednostki finansów publicznych nowoczesnego systemu kontroli wewnętrznej bez zmiany sposobu funkcjonowania jednostki na taki, w którym kierownictwo ustala ogólne cele jednostki. Cele te są oczywiście zgodne z zadaniami jednostki określonymi przez obowiązujące prawo lub inne obowiązujące jednostkę regulacje, w tym zwłaszcza zadaniami przekazane do wykonania jednostce przez organ, dla którego dana jednostka jest aparatem pomocniczym lub który jest organem nadrzędnym na jednostką. Cele ogólne jednostki powinny być znane i zrozumiałe dla wszystkich pracowników i powinien być określony sposób monitorowania ich realizacji. Te cele ogólne powinny posłużyć do ustalenia celów szczegółowych dla poszczególnych komórek organizacyjnych w jednostce. Wyznaczenie celów szczegółowych ma sens tylko wtedy, gdy równocześnie ustalono mierzalne kryteria lub wskaźniki ich realizacji, oraz ustanowiono osoby odpowiedzialne za realizację – i za monitorowanie stopnia realizacji poszczególnych celów szczegółowych.

Widać więc, że wprowadzenie nowoczesnego systemu kontroli wewnętrznej jest równoznaczne z koniecznością zbudowania w jednostce – w ramach systemu kontroli wewnętrznej – podsystemu pomiaru dokonań jednostki, badającego efektywność wewnątrzorganizacyjną przy wykonywaniu zadań jednostki oraz

<sup>15</sup> *Performance auditing and the modernization of government*, OECD, 1996.

stopień realizacji ustalonych standardów dla wytwarzanych przez jednostkę produktów (wyników). Podstawowym celem tego podsystemu jest tworzenie swoiszego „sprzężenia zwrotnego”, oceniającego przyjęty przez kierownictwo system zarządzania jednostką poprzez pomiar różnorodnych (wewnętrznych i zewnętrznych) dokonań jednostki. Jeżeli analizy wyników pomiaru dokonań wskazują na efektywne i skuteczne wykonywanie zadań przez jednostkę, świadczy to o dobrze „dopasowanym” do jednostki systemie kontroli wewnętrznej. Jeżeli dokonania nie są optymalne, to z analiz wyników można ocenić, w którym miejscu przyjęty system zarządzania jednostką nie działa skutecznie i gdzie należy przeprowadzić w nim zmiany.

Cykl zarządzania organizacją zogniskowany na rezultatach obejmuje: ukierunkowanie, planowanie, realizację oraz przegląd rezultatów. Osiągane rezultaty są na stałe wprężnięte w cykl zarządzania, aby mogły oddziaływać na przyszłe plany urzędu. Taki cykl zarządzania doprowadza do poprawy trwających procesów interwencji oraz uzyskiwanych wyników.

Aby opisane powyżej sprzężenia między systemem zarządzania jednostką a systemem pomiaru dokonań były właściwie prowadzone, konieczne jest zapewnienie w jednostce odpowiedniej struktury organizacyjnej. Struktura ta powinna być w odpowiedni sposób zdecentralizowana oraz adekwatna do funkcji wykonywanych przez jednostkę, przy czym zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych oraz kierownictwa powinien być określony w sposób jasny, przejrzysty i spójny. Pracownicy jednostki powinni również być świadomi, jaki system pomiaru ich dokonań funkcjonuje w jednostce i jaka w związku z tym jest ich osobista odpowiedzialność. Wymaga się, aby pracownicy, którym przekazano uprawnienia, zostali wybrani w sposób rozważny, a uprawnienia przekazano na najniższy akceptowalny poziom, oraz aby w jednostce wdrożony był efektywny mechanizm monitorowania korzystania z uprawnień i wykonywania obowiązków. Wszyscy pracownicy jednostki powinni mieć wiedzę o przekazaniu kluczowych dla jednostki uprawnień lub obowiązków. Ponadto każdy pracownik jednostki powinien być świadomy swoich uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wykonywanej pracy oraz w zakresie systemu pomiaru dokonań i monitorowania wyników działań jednostki. Informacje te powinny być uzyskane zwłaszcza poprzez opis poszczególnych stanowisk w urzędzie. Przyjęcie przez poszczególnych pracowników odpowiedzialności za podejmowane decyzje lub dokonywane czynności powinno być związane z posiadaniem uprawnień do ich bezpośredniego podejmowania lub wykonywania.

Ponadto pracownicy powinni znać przyjęte w urzędzie zasady i praktyki efektywnych działań oraz powinni wiedzieć wystarczająco dużo o stosowanych w urzędzie metodach oceniających, tak, aby być „poinformowanymi kupcami i konsumentami”. Najważniejszym wyzwaniem jest zmiana spojrzenia na informacje uzyskiwane z ocen realizowanych programów. Informacje te muszą być zawsze postrzegane jako szansa na zmianę na lepsze, a nie realna groźba związana z personalizacją negatywnej oceny określonego działania. Potrzebujemy patrzeć

w przyszłość oraz dyskusji o tym, jak i gdzie możemy w przyszłości działać jeszcze lepiej. Dlatego też dobrze zarządzane jednostki:

- kultywują zdolności potrzebne do rozpoznawania tak sukcesu, jak i porażki,
- chronią to, co działa dobrze – ale jednocześnie szukają nowych sposobów wykonywania zadań i oceniają je,
- doceniają rygor analityczny i dowody, a nie retorykę i normy biurokratyczne.

Dobry system zarządzania jednostką nastawiony jest zawsze na identyfikację zadań „wrażliwych” oraz na analizę ryzyka. Identyfikacja zadań „wrażliwych” polega na określeniu oraz analizie tych zadań jednostki, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej jednostki. Przeprowadzona analiza powinna pozwolić na przyjęcie określonych środków zaradczych, zapobiegających szkodliwym działaniom, niemniej jednak przyjęte wskaźniki kontroli wykonania zadań powinny być tak skonstruowane (zwłaszcza w obszarze pomiaru wydajności i oszczędności), aby skutecznie „obserwować” zadania wrażliwe. Dotyczy to zwłaszcza tej części zadań, które są związane z zawieraniem określonych kontraktów zewnętrznych. Istotną sprawą w tym obszarze są odpowiednie kwalifikacje pracowników. Dlatego w jednostce powinien być również wdrożony system okresowych ocen pracowników, mający na celu rozliczanie pracowników z powierzonych zadań oraz motywowanie ich ciągłego rozwoju. Ponadto kierownictwo jednostki powinno promować wśród pracowników uczciwość oraz inne wartości etyczne, na przykład poprzez wprowadzenie oraz przestrzeganie kodeksu postępowania (kodeksu etycznego), w którym – jasno i szczegółowo – określono zasady postępowania w sytuacjach etycznie wątpliwych. Dotyczy to zwłaszcza problemu konfliktu interesów.

Podstawowy nurt systemu kontroli wewnętrznej w jednostce, nierozzerwalnie związany z pomiarem dokonań, dotyczy procesu zarządzania ryzykiem. Ryzyko oznacza w zarządzaniu mierzalną niepewność powodzenia określonego przedsięwzięcia. Niezbędnym i podstawowym warunkiem zarządzania ryzykiem jest określenie jasnych i precyzyjnych celów jednostki. Określenie celów pozwala zidentyfikować ryzyko, które może zagrozić ich osiągnięciu. Wyznaczenie celów ma sens tylko wtedy, gdy równocześnie ustalono mierzalne kryteria lub wskaźniki ich realizacji, ustanowiono osoby odpowiedzialne za realizację oraz za monitorowanie jej stopnia. Dopiero po ustaleniu celów można przeprowadzić identyfikację ryzyka oraz jego analizę. W procesie identyfikacji należy uwzględnić ryzyko wynikające ze zmian zachodzących w jednostce i w otoczeniu, w którym ona funkcjonuje (np. ryzyko związane z naciskami zewnętrznymi, zmianami prawa, zewnętrznymi warunkami ekonomicznymi, itp.).

Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na wystąpienie ryzyka o charakterze finansowym, np. związanego z realizacją dochodów czy przychodów jednostki, płynnością finansową, obowiązkiem zapłacenia kar czy odszkodowań. W procesie identyfikacji ryzyka wewnętrznego szczególnie ważne są problemy związane z zasobami jednostki, w tym również intelektualnymi, ewentualność otrzymania nowych zadań

oraz problemy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi i zarządzaniem wiedzą w jednostce. Należy wziąć pod uwagę, że w każdej jednostce istnieje tak zwane ryzyko wrodzone, wynikające z jej wielkości, charakteru zadań, liczby pracowników, charakteru zasobów czy wielkości budżetu.

Po zidentyfikowaniu poszczególnych rodzajów ryzyka należy poddać je, indywidualnie, gruntownej i całościowej analizie, z której powinny wynikać możliwe skutki, prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka oraz jego znaczenie co do wpływu na realizację poszczególnych celów jednostki. Dla tego ryzyka, które nie może być przez jednostkę akceptowane, należy przygotować plan działania (reakcji) oraz osobę odpowiedzialną za zarządzanie nim. Przyjmuje się, że odpowiedzialność za zarządzanie tzw. „ryzykiem kluczowym” (będącym zagrożeniem w realizacji istotnych celów jednostki) odpowiada najwyższe kierownictwo.

W dobrze zorganizowanym systemie pomiaru dokonań można w sposób bardzo skuteczny monitorować prawdopodobieństwo wystąpienia zidentyfikowanego wcześniej ryzyka podczas implementacji określonego programu (projektu). Wszelkie zidentyfikowane zmiany, mogące zagrozić skutecznej realizacji przyjętych celów, powinny być identyfikowane poprzez analizę wskaźników dokonań oraz powinny wywoływać natychmiastową reakcję. Niektóre z przyjętych wskaźników mogą stanowić swoiste wskaźniki ryzyka badając na ile założenia, przyjęte w trakcie przygotowania określonego projektu, spełniają się w trakcie jego wdrażania. Ponadto w sposób ciągły należy badać otoczenie, w którym program (projekt) jest realizowany.

Pełna identyfikacja czynników zewnętrznych i wewnętrznych, mogących mieć wpływ na realizację projektów oraz stałe ich monitorowanie jest doskonałym przykładem na współdziałanie systemu kontroli wewnętrznej z systemem pomiaru dokonań w jednostce. W ramach ustanawiania systemu kontroli wewnętrznej następuje pełna identyfikacja ryzyka, które potem, w trakcie realizacji projektu, jest intensywnie monitorowane.

Uzupełnieniem tego typu działań powinien być, ustanowiony w ramach systemu kontroli wewnętrznej efektywny system informacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz komunikacji wewnętrznej. Zapewniają one możliwość otrzymywania właściwej informacji przez kierownictwo i pracowników jednostki. Informacja właściwa jest informacją rzetelną, kompletną, aktualną oraz adekwatną do zadań otrzymujących ją osób. Istniejący w jednostce system komunikacji wewnętrznej oraz zewnętrznej powinien gwarantować też, że każdy jej pracownik rozumie cele przyjętego systemu zarządzania jednostką (systemu kontroli wewnętrznej), sposób jego funkcjonowania a także swoją rolę i odpowiedzialność w systemie. W komunikacji wewnętrznej powinny istnieć dobrze zdefiniowane kanały komunikacji, zwłaszcza w obszarach przekazywania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach oraz o stanie realizacji zadań, ryzyku i innych ważnych elementach. W systemie komunikacji zewnętrznej istotną rolę odgrywają ustanowione kanały komunikacji z podmiotami, które mogą mieć znaczący wpływ na osiąganie celów przez jednostkę oraz ze społeczeństwem, będącym odbiorcą pro-



duktów, usług lub działalności jednostki. Ważne jest ustanowienie mechanizmów odpowiedniej (adekwatnej do problemu) i terminowej reakcji na informacje otrzymane od podmiotów zewnętrznych.

Na mechanizmy systemu kontroli wewnętrznej składają się czynności czy zasady, podane – w szczególności – w obowiązujących w jednostce regulaminach, procedurach, instrukcjach, wytycznych czy zakresach obowiązków, przy pomocy których kierownictwo zarządza funkcjonowaniem jednostki. W skład mechanizmów systemu wchodzi również przyjęte systemy informatyczne, przetwarzania danych, zarządzania informacją oraz wiedzą w jednostce, jak również przyjęty system dostępu do zasobów jednostki (materialnych i niematerialnych). Przyjęte mechanizmy powinny występować na wszystkich poziomach zarządzania i być wynikiem procesu analizy występującego w jednostce ryzyka. Celem ustanowionych mechanizmów powinno być zmniejszenie ryzyka.

Podstawowym zadaniem, jakie spełnia przyjęty w jednostce system pomiarów dokonań wobec przyjętego w jednostce systemu kontroli wewnętrznej jest ocena całości systemu oraz jego poszczególnych elementów. Ocena ta dokonuje się – między innymi – poprzez analizę bezpośrednio otrzymanych lub przetworzonych danych z systemu pomiaru dokonań jednostki.

Bieżąca ocena (monitorowanie) działania systemu powinna być prowadzona w sposób ciągły przez kierownictwo jednostki, które powinno na bieżąco rozwiązywać zidentyfikowane problemy. Źródłem sygnalizacji o istniejących problemach i niedoskonałościach w przyjętym systemie są również zewnętrzne uwagi i skargi dotyczące działania poszczególnych elementów systemu w jednostce. Również uwagi, informacje oraz sugestie pracowników jednostki powinny być wykorzystywane przez kierownictwo do identyfikowania słabości w przyjętym systemie kontroli wewnętrznej. W tych jednostkach, w których – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – istnieje niezależna komórka audytu wewnętrznego, niezależną ocenę elementów systemu oraz systemu jako całości przeprowadza również, oprócz kierownictwa jednostki – posiadający odpowiednie kwalifikacje audytor wewnętrzny. Zadaniem kierownika jednostki powinno być ustanowienie odpowiednich mechanizmów w celu zapewnienia szybkiej reakcji na wnioski wynikające z przeprowadzonego audytu. Audyt wewnętrzny wspiera organizację w osiągnięciu wytyczonych celów poprzez systematyczne i konsekwentne działanie służące ocenie i poprawie efektywności zarządzania ryzykiem, systemu kontroli oraz procesów zarządzania organizacją.

Generalnie rzecz ujmując, nadany przez kierownika jednostki system kontroli wewnętrznej oraz nierozdzielnie z nim związany system pomiaru dokonań, tworzą właściwą kulturę organizacyjną jednostki, co zwykle powoduje, że jednostka działa sprawnie, skutecznie i wydajnie. Wysoka sprawność działania jest produktem ludzi, a nie systemów. Na nic zdadzą się perfekcyjne systemy zarządzania, poparte systemami pomiaru dokonań, jeżeli ludziom nie będzie zależeć na osiągnięciu właściwych rezultatów.

Zwykle nazywa się to etosem służby publicznej, ale warunkiem koniecznym do istnienia ducha takiego etosu jest stawianie ludziom realnych wyzwań oraz budowanie przyjaznej kultury organizacyjnej jednostki. Przyjazna kultura organizacyjna to przywództwo oparte na współpracy, w której liderzy tworzą koncepcję jednostki (system zarządzania), ale dbają również o zaangażowanie pracowników i harmonijną współpracę z nimi. Pracownicy natomiast stosują innowacyjny styl pracy, zastanawiając się nad sprawnością swojego działania. Uczą się, analizując efekty swoich działań i starają się kreatywnie rozwiązywać zidentyfikowane problemy. Systemy monitorowania, pomiaru dokonań oraz kontroli uważają za użyteczne narzędzia ich pracy. Ponadto pracownicy wyznają takie wartości, które kazały im wciąż poszukiwać usprawnień w sposobie działania ich jednostki. Dzięki koncentracji na sprawności działania oraz dzięki zdolności do uczenia się jednostka ma szansę działać sprawnie nawet w zmieniającym się środowisku.

### Rozdział 3

#### Mierzenie jakości i ilości wybranych usług publicznych

---

W ostatnich latach w wielu państwach na świecie nasiliły się działania zmierzające do zrównoważonego rozwoju struktur i procesów administracyjnych w kierunku poprawy sprawności, wydajności i skuteczności działania służb publicznych na rzecz obywateli. Wzrosła również liczba opracowań eksperckich oraz opracowań przekazujących pierwsze praktyczne doświadczenia administracji publicznych wielu krajów wdrażających systemy wskaźników wykonania zadań.

Również w Polsce działania takie w sposób znaczący przybierają na sile. Dobrymi przykładami są działania wykonywane w ramach projektu *Umbrella* oraz publikacje będące wynikami projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej” uzyskanego w ramach *Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich*. Idea wykorzystywania wskaźników wykonania zadań w administracji publicznej jest w Polsce względnie nowa, podczas gdy inne państwa mają już za sobą wiele lat doświadczenia w ich stosowaniu i rozwijaniu.

W tym rozdziale przedstawiono, dla czterech wybranych obszarów usług publicznych (usługi techniczne, edukacyjne, administracyjne oraz pomocy społecznej) autorskie opracowania omawiające sposób mierzenia jakości i ilości tych usług. Zarówno zakres, jak i rozmiary przedstawionych poniżej opracowań są znacząco zróżnicowane. Zamieszczone poniżej teksty należy traktować jako kolejne, opracowane w ramach projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej regionalnej”, przykładowe podejście do sposobu konstruowania w praktyce mierników usług publicznych. Opracowania te jasno pokazują, że wskaźniki wykonania zadań mogą odegrać znaczącą rolę w obszarze zarządzania usługami publicznymi.

### 3.1. Usługi techniczne

Świadczenie usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w dużej mierze kojarzone jest z usługami, które łącznie określić można przymiotnikiem „techniczne”. Takie wyróżnienie znaczeniowe ściśle połączone jest z określeniem „infrastruktura techniczna”, do której zaliczane są: gospodarka wodna z urządzeniami zaopatrzenia w wodę, systemy kanalizacji, oczyszczalnie ścieków, sieci przesyłu energii cieplnej i elektrycznej, sieci gazowe, systemy zagospodarowania i składowania odpadów, infrastruktura komunikacyjna itd. W odróżnieniu od „infrastruktury społecznej”, w oparciu o „infrastrukturę techniczną” świadczone są usługi materialne. Do sześciu podstawowych materialnych potrzeb człowieka zalicza się<sup>16</sup>:

- 1) pożywienie,
- 2) odzież,
- 3) mieszkanie,
- 4) utrzymanie higieny i czystości (ochrona środowiska zamieszkania),
- 5) ogrzewanie i oświetlenie,
- 6) pokonywanie przestrzeni.

Infrastruktura techniczna służy przede wszystkim zaspokojeniu tych trzech ostatnich.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup> nakłada na samorząd gminy obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (mieszkańców gminy), a w szczególności sprawy z zakresu art. 7 ust.1 SamGminU, dotyczące m.in.:

- gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego.

Za organizowanie i zapewnienie dostępu do usług technicznych w Polsce odpowiada zatem przede wszystkim samorząd gminny. Nie oznacza to jednak, że w całym zakresie posiadanych kompetencji musi on odpowiadać również za bezpośrednio realizowanie tych usług.

Bardziej powszechne w stosowaniu od usług technicznych jest pojęcie *gospodarki komunalnej*. Zadaniem tej gospodarki jest zaspakajanie codziennych i powszechnych materialno-bytowych potrzeb ludności, wynikających z warunków życia w mieście lub osiedlu oraz rozmieszczenia na tym terenie zakładów przemy-

---

<sup>16</sup> Z. Dziembowski: *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, PWE, Warszawa 1983.

łowych. Zaliczano do nich potrzeby z zakresu utrzymania higieny i czystości, ogrzewania, oświetlenia i transportu wewnątrzsiedlowego<sup>17</sup>. W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>18</sup> pojęciu gospodarki komunalnej nadano jednak szersze znaczenie. Obejmuje ono wykonywanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie tych potrzeb w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Terminy *gospodarka komunalna* i *przedsiębiorstwo komunalne* mają zatem charakter umowny, a ich treść znaczeniowa ulegała w czasie znaczącym zmianom. Dla wyraźnego wyodrębnienia usług ściśle związanych z infrastrukturą techniczną, w tym opracowaniu używać będziemy więc pojęcia *usługi techniczne*.

Według kryterium zasięgu terytorialnego urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej podzielić można na:

- zasięgu ogólnokrajowym,
- zasięgu regionalnym,
- zasięgu ponadlokalnym,
- zasięgu lokalnym.

Tendencja koncentracji urządzeń produkcyjnych, przy jednoczesnym zwiększaniu zasięgu urządzeń sieciowych, rozprzeczających produkcję, wynikała z wysokich wskaźników kapitałochłonności, dotyczących infrastruktury technicznej. W miarę zwiększenia się systemu wskaźniki te ulegały zazwyczaj zmniejszeniu. Zjawisko to najbardziej widoczne jest w historii rozwoju elektroenergetyki i gazownictwa. Obecnie systemy te mają zasięg ogólnokrajowy, a nawet szerszy. Pierwotnie, w początkach XX wieku, stanowiły one jednak wyłącznie element lokalnej gospodarki komunalnej. W miarę postępu techniki i rosnących korzyści, wynikających z budowy urządzeń na wielką skalę, powstały tendencje do koncentracji zakładów produkujących energię elektryczną, przy jednoczesnym rozszerzaniu zasięgu rozprzeczających ją urządzeń sieciowych, a elektrownie miejskie zostały wchłonięte przez ogólnokrajowe systemy energetyczne.

Analogicznie – wzrost wykorzystania gazu ziemnego i rozbudowa systemów przesyłu gazu kompletnie wyparł z rynku gazownie komunalne, bazujące głównie na procesie gazyfikacji węgla (gaz miejski). W Polsce po zakończeniu II wojny światowej tendencja koncentracji tych gałęzi wynikała również z uznania ich za strategiczne i bezpośredniego podporządkowania administracji centralnej. W przypadku systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków tendencje koncentracji nie wynikają już wyłącznie z przyczyn ekonomicznych. Rozbudowa systemu pociąga bowiem za sobą konieczność korzystania z gorszej jakości źródeł wody (i budowy kosztownych układów jej uzdatniania), jak również wzrostu wy-

---

<sup>17</sup> *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.

mogów odnośnie jakości zarówno wody, jak i odprowadzanych do odbiornika oczyszczonych ścieków.

Przy doborze kryteriów, klasyfikujących podmioty świadczące usługi techniczne i specyfikę prowadzonej przez nie działalności, istotne znaczenie ma charakter obszaru, dla którego świadczone są te usługi. Mogą to być bowiem:

- tereny miejskie (charakteryzujące się dużym zagęszczeniem odbiorców),
- obszary wiejskie (o dużym rozproszeniu odbiorców i – w wyniku tego – wysokich kosztach jednostkowych dystrybucji produktu – zarówno inwestycyjnych, jak i eksploatacyjnych),
- tereny mieszane (miejsko–wiejskie).

Znaczenie ma również występowanie, poza usługobiorcami komunalnymi, dużych odbiorców przemysłowych. O rozmiarach działalności eksploatacyjnej decyduje wielkość rynku usług, bezpośrednio związana z rozmiarem produkcji. Istotny jest bowiem nie tylko sam charakter obszaru zaopatrywanego w usługę, ale również jego wielkość. Przy analizach i badaniach prowadzenia działalności z zakresu usług technicznych stosowana bywa klasyfikacja ze względu na liczbę mieszkańców (odbiorców usług): do 3 tys., 3 – 5 tys., 5 – 10 tys., 10 – 20 tys., 20 – 50 tys., 50 – 100 tys., 100 – 200 tys., 200 – 500 tys., 500 tys. – 1 mln, powyżej 1 mln, lub klasyfikacja według wielkości samej produkcji (zakłady wodociągowe – produkcja wody w mln m<sup>3</sup>/rok)<sup>19</sup>.

Ze względu na sposób ich zaspokajania, potrzeby świadczone w oparciu o infrastrukturę techniczną usługi podzielić można na:

- 1) dające się mierzyć ilościowo:
    - świadczone na zasadzie odpłatności (wod–kan, gaz, elektroenergetyka, energetyka cieplna, komunikacja miejska, wywóz śmieci, gospodarka odpadowa),
    - świadczone nieodpłatnie (wywóz śmieci, oczyszczanie miast),
  - 2) trudne lub niemożliwe do ilościowego wymierzenia (drogi, oświetlenie ulic).
- Ze względu na technikę działalności eksploatacyjnej wyróżnić można grupy usług:

- związane z wytwarzaniem i rozprowadzaniem produktu za pomocą urządzeń sieciowych (wodociągi, kanalizacja, elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo); w grupie tej mogą funkcjonować podmioty zajmujące się:
  - wyłącznie produkcją,
  - wyłącznie dystrybucją,
  - produkcją i dystrybucją;
- wykorzystujące środki transportu (komunikacja miejska, wywóz śmieci, gospodarka ściekowa z wykorzystaniem wozów asenizacyjnych);

---

<sup>19</sup> Z. Dziembowski, *op. cit.*

- świadczone w miejscu ich wytworzenia (oczyszczanie ścieków, przerób i unieszkodliwianie odpadów).

Przedstawiona w oparciu o przyjęte klasyfikacje tak duża różnorodność „usług technicznych” wskazuje na dużą trudność ich parametryzowania. Wynika ona nie tylko z różnic między zaspokajanymi w ten sposób rodzajami potrzeb zbiorowości społecznej, ale również z charakteru obszaru, na jakim są one świadczone, różnorodności technicznej urządzeń i obiektów stanowiących infrastrukturę techniczną, rozwiązań organizacyjnych, czy samej wielkości rynku tych usług. Działalność związana ze świadczeniem usług technicznych charakteryzuje się jednak również wieloma cechami wspólnymi, np.:

- 1) potrzeby muszą być zaspokajane w sposób niezawodny i bezwzględny, na danej przestrzeni i w określonym czasie;
- 2) wytwarzane w wyniku świadczenia usług produkty są zazwyczaj trudne do magazynowania; występuje zatem jednocześnie proces produkcji, dostawy, sprzedaży i konsumpcji wyrobu; w większości tego typu usług konieczne jest utrzymywanie nieprzerwanej produkcji, co pociąga za sobą potrzebę rezerwowych urządzeń i zasilania energetycznego na wypadek awarii;
- 3) zaspokajanie potrzeb dokonuje się w miejscu ich występowania (tylko w nielicznych i wyjątkowych przypadkach w miejscu ich wytwarzania);
- 4) popyt na usługi jest nierównomiernie rozłożony w czasie (wahania dobowe, tygodniowe, sezonowe, roczne); zdolność produkcyjna usług musi być wyższa od średniego zapotrzebowania, muszą również być zapewnione rezerwy gwarantujące pokrycie potrzeb szczytowych;
- 5) długowieczność i duża trwałość infrastruktury technicznej powoduje, że jest ona budowana na potrzeby nie tylko bieżącego poziomu usług, ale również musi uwzględniać wielkości popytu, jaki prawdopodobnie wystąpi w przyszłości; infrastruktura techniczna budowana jest zatem „na wyrost”, z uwzględnieniem rozwoju danych obszarów; powoduje to konieczność tworzenia rezerw zdolności produkcyjnej, przeznaczonej na zaspokojenie przyszłych potrzeb, chociaż możliwa jest sytuacja, w której rezerwy te nie zostaną nigdy wykorzystane, np. w przypadku załamania rynku usług lub zmiany tendencji rozwojowych danego obszaru;
- 6) wysoka kapitałochłonność; relacje majątku trwałego do rocznych kosztów eksploatacji w Polsce w latach osiemdziesiątych XX w. szacowano średnio na ok. 6 : 1, a w przypadku systemów wodociągowo–kanalizacyjnych nawet 16,4 : 1,<sup>20</sup>;
- 7) wysoki udział kosztów stałych, wynikający m.in. z konieczności zapewnienia ciągłości dostawy, wysokiego kosztu infrastruktury czy też utrzymywania rezerw produkcyjnych (awaryjnej, związanej z nierównomiernością popytu, czy też uwzględniającej potrzeby rozwojowe);

---

<sup>20</sup> Z. Dziembowski, *op. cit.*

- 8) monopolistyczny charakter działalności (wynikający z wysokiego kosztu infrastruktury, który zazwyczaj uniemożliwia funkcjonowanie na rynku kilku konkurujących podmiotów).

Ze względu na coraz częstsza komercjalizację działalności związanej ze świadczeniem usług technicznych, zarówno w sensie dosłownym – czyli realizację usług przez podmioty gospodarcze, jak i rozumianą w przenośni – kierowanie się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym przy organizowaniu i świadczeniu usług – konieczne jest określenie mierzalnych i ujednoczonych wskaźników, przydatnych do pomiaru jakości i ilości świadczonych usług technicznych. Służą one również do badań i analiz porównawczych, takich jak:

- porównywanie w czasie – do minionych okresów;
- porównywanie w przestrzeni – do innych jednostek organizacyjnych, podobnych co do wielkości, rodzaju stosowanej techniki i warunków naturalnych;
- porównywanie z cechami postulowanymi – z normami, normatywami i oczekiwanymi standardami;
- porównywanie z cechami średnimi.

Wskaźniki te podzielić można na trzy grupy:

- 1) wskaźniki ekonomiczne – służące do oceny efektywności działalności podmiotu świadczącego usługi, prowadzonych przez niego działań inwestycyjnych, kosztów jednostkowych i kształtowania na ich podstawie taryf opłat i cen;
- 2) wskaźniki techniczno-ekonomiczne – stanowiące relację dwóch wzajemnie zależnych wielkości technicznych, mierzonych w jednostkach naturalnych; umożliwiają one określenie zjawisk, dokonywanie porównań z analogiczną działalnością w kraju i zagranicą; nie reagują na zmianę cen, tak jak jest to w przypadku wskaźników ekonomicznych;
- 3) wskaźniki pozaekonomiczne – np. jakość produktu uzyskiwanego w ramach realizacji usługi (np. woda o jakości spełniającej wymagania sanitarne), pewność i ciągłość zapewnienia dostaw, stopień zaspokojenia potrzeb, itd.

Działalność w zakresie świadczenia usług technicznych nie może podlegać wyłącznie prawom swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Zaspokaja ona bowiem podstawowe potrzeby ludności, a jednocześnie usługodawca występuje w roli monopolisty. Zgodnie z zapisami ustaw kompetencyjnych odpowiedzialność za prowadzenie tej działalności spoczywa natomiast na administracji publicznej. Mierniki jakości i ilości usług powinny służyć jednocześnie samemu podmiotowi, działającemu w tej sferze i administracji publicznej do monitorowania działalności, w tym przede wszystkim wysokości taryf cen i opłat, oraz do porównań i analiz, umożliwiających szukanie możliwości obniżania kosztów.

Wykorzystywać je może również społeczeństwo korzystające z usług dla określenia standardów, jakich może oczekiwać. Ingerencję w swobodę praw rynkowych w zakresie działalności związanej ze świadczeniem usług publicznych przewiduje



ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>21</sup>, na podstawie której administracja publiczna znajduje się w roli organizatora i regulatora rynku w zakresie dostępności i jakości świadczonych usług. Samorząd gminny m.in. uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń oraz zatwierdza w drodze uchwały taryfy cen i stawek opłat. Za przygotowanie tych dokumentów odpowiada jednak przedsiębiorstwo wodociągowo–kanalizacyjne. Ustawa dopuszcza podejmowanie przez gminę uchwały o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Ustawę tę należy zatem wskazać jako przykład pewnej interwencji w kształtowaną mechanizmami rynkowymi działalność gospodarczą, wprowadzającej określone mechanizmy, relacje i standardy jakościowe świadczenia usług, ze względu na ich zbiorowy i publiczny charakter.

Do grupy wskaźników ekonomicznych zaliczy należy wysokość kosztów funkcjonowania podmiotu świadczącego usługę (zł/rok). O ile w innych rodzajach działalności gospodarczej wystarczającym miernikiem byłaby wyłącznie cena jednostkowa (zł/jednostka miary) za jaką klient nabywa produkt lub usługę, to ze względu na specyfikę rynku usług publicznych niezbędna jest znajomość również kosztu jednostkowego. Taryfy cen i opłat nie stanowią bowiem informacji o efektywności i sprawności działania podmiotu świadczącego usługę. Z drugiej strony mogą stanowić barierę w dostępie. Koszt jednostkowy może być odniesiony albo do liczby mieszkańców (zł/mieszkańca i rok), albo do wielkości produkcji (zł/jednostka miary). O ile w skali ogólnej łączny koszt funkcjonowania, jak również łączna wysokość przychodów, przydatne będą dla jednostki administracji publicznej, odpowiedzialnej za organizowanie usług na danym terenie, to wskaźniki jednostkowe mogą stanowić podstawę prowadzenia badań i porównań w skali kraju czy regionu. Oczywiście jest, że wskaźniki te są ściśle uzależnione od specyfiki terenu, w związku z tym konieczne jest ich analizowanie łącznie z całą grupą mierników techniczno–ekonomicznych.

Na przykład w systemach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków koszt jednostkowy w przeliczeniu na 1 m<sup>3</sup> sprzedanej wody zazwyczaj maleje, wraz ze wzrostem wielkości podmiotu i świadczonych przez niego usług. Wynika to z wysokich kosztów stałych, występujących przy tego rodzaju działalności gospodarczej. Wskaźniki jednostkowe powinny zatem być rozpatrywane w połączeniu z wielkością systemu, charakteryzowaną np. wielkością rocznej sprzedaży lub liczbą mieszkańców (w tym drugim przypadku niewidoczny staje się udział w rynku usług odbiorców przemysłowych). W grupie wskaźników ekonomicznych pamiętać należy również o wskaźniku dynamiki zmian (procent poziomu roku ubiegłego).

Wielkość zapotrzebowania na usługi techniczne charakteryzowana jest przez potencjalny popyt, który obejmuje wszystkie odczuwalne potrzeby, zaspokajane przez dane dobra. Przy urealnianiu poziomu cen coraz częściej znaczenia nabiera

---

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 72, poz. 747, z późn. zm.

również popyt efektywny, wyznaczany zapotrzebowaniem, mającym pokrycie w realnych dochodach społeczeństwa korzystającego z usług. Popyt potencjalny określa absolutną górną granicę wielkości zapotrzebowania. Może być on przy tym ustalony nie tylko w wyniku oceny zapotrzebowania społecznego, ale również może uwzględniać, oparty na określonych i zaakceptowanych społecznie normach, poziom zaspokojenia potrzeb, możliwy do zrealizowania w określonych warunkach ekonomicznych i przy danym poziomie zamożności społeczeństwa. Ogólnie określić można go jako zapotrzebowanie normatywne. Wskaźnik ten jest przede wszystkim przydatny przy określaniu planów rozwojowych czy projektowaniu budowy nowej lub rozbudowy istniejącej infrastruktury.

W przypadku systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków Minister Infrastruktury określił na mocy rozporządzenia przeciętne normy zużycia wody<sup>22</sup>. O ile zgodnie z rozporządzeniem stanowiąc one mają podstawę ustalania ilości pobranej wody w razie braku wodomierza głównego, to mogą one również stanowić wskaźnik zapotrzebowania normatywnego. W załączniku do rozporządzenia kolejne tabele określają przeciętne normy zużycia wody na jednego mieszkańca w gospodarstwach domowych (w zależności od wyposażenia mieszkania w instalacje) w  $\text{dm}^3$  na mieszkańca i dobę oraz w  $\text{dm}^3$  na mieszkańca i miesiąc, zużycie wody w usługach, w działalności rolniczej, w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego czy w obiektach wojskowych (odniesione do odpowiedniej jednostki).

Wskaźnikom odpowiadającym normatywnym wielkościom zapotrzebowania na usługi (z uwzględnieniem tendencji rozwojowych) powinny odpowiadać moce produkcyjne i przesyłowe infrastruktury technicznej.

Dla planowania i analizy bieżącej działalności przedsiębiorstwa usług technicznych podstawowe znaczenie ma jednak popyt efektywny, który zależy od potencjalnych potrzeb i gustów konsumenta, ceny usług i poziomu dochodów usługobiorców. Stosowany jest w tym przypadku wskaźnik wielkości zużycia (np. wody) na 1 mieszkańca korzystającego z danego rodzaju usługi (jednostka miary na mieszkańca i jednostkę czasu).

Przy parametryzacji wielkości zapotrzebowania na usługi nie można pominąć nierównomierności występowania popytu w czasie. Opisywana jest ona wskaźnikiem nierównomierności godzinowej (w ciągu doby) czy dobowej (w ciągu miesiąca, roku, czy tygodnia), określającym zapotrzebowanie w okresie szczytu do zapotrzebowania średniego lub minimalnego. Zjawisko to jest bardzo istotne w sferze usług publicznych, które świadczone są w sposób nieprzerwany i ciągły (zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków, transport publiczny itd.), gdyż uniemożliwia pełne wykorzystywanie posiadanej infrastruktury i zdolności produkcyjnych.

---

<sup>22</sup> *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody*, Dz. U. Nr 8, poz. 70.

Miernikiem rozmiarów działalności podmiotu świadczącego usługi techniczne jest ilość dostarczanych odbiorcom wyrobów lub świadczonych usług. W przypadku wodociągów będzie to ilość wody (w m<sup>3</sup>) dostarczonej odbiorcom, w kanalizacji – ilość ścieków odprowadzonych do kanalizacji, w oczyszczaniu miast – ilość nieczystości stałych wywiezionych z nieruchomości, ilość nieczystości płynnych wywiezionych z nieruchomości, czy też powierzchnia sprzątaných powierzchni ulic i placów.

Wskaźnikiem, który informuje o możliwościach rozwoju, ewentualnych wąskich gardłach oraz o poprawności decyzji podjętych przy budowie infrastruktury jest porównanie wielkości produkcji do zdolności produkcyjnych – wskaźnik wykorzystania zdolności produkcyjnych. Ściśle jest on powiązany ze wskaźnikiem rezerwowych zdolności produkcyjnych.

W zakresie działalności bieżącej przedsiębiorstwa usług technicznych znaczenie ma działalność konserwacyjno–remontowa. Nie ma ona bezpośredniego wpływu na bieżący poziom świadczonych usług, związana jest natomiast z zapewnieniem bezawaryjnego i ciągłego dostępu do nich. Miernikami naturalnymi w tym zakresie będzie ilość wykonywanych prac mierzona liczbą remontów czy liczbą urządzeń lub długość sieci podlegającej zabiegom konserwacyjnym. Odrębnie powinno się jednak wyróżnić liczbę usuwanych awarii (które wynikać mogą częściowo z przyczyn losowych, ale również z zaniedbań i braku konserwacji bieżącej lub działań w zakresie odtworzenia infrastruktury). Interesujący może być również wskaźnik porównujący koszty konserwacji do kosztów usuwania awarii.

Do mierników techniczno–ekonomicznych zaliczyć można wskaźniki wielkości infrastruktury na jednego mieszkańca takie jak np. w przypadku infrastruktury wodociągowo–kanalizacyjnej długość sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (mierzonej w metrach) na jednego mieszkańca korzystającego z wodociągu i kanalizacji.

Wartość infrastruktury technicznej jest bardzo duża i zazwyczaj bardzo zróżnicowana, interesującym miernikiem efektywności wykorzystania środków trwałych może być współczynnik kapitałochłonności w przeliczeniu na jednostkę efektu w ujęciu wartościowym, czyli relacja wartości majątku trwałego do rocznych kosztów eksploatacji. W przypadku przedsiębiorstw świadczących usługi techniczne, często jest to działalność deficytowa (pomijając dotacje zewnętrzne). Odniesienie tego wskaźnika do kosztów eksploatacji daje mniej zniekształconą informację, niż byłoby to w przypadku odnoszenia go do wartości produkcji. Należy również rozróżnić dwa przypadki, gdy do wyliczenia wskaźnika przyjmowana będzie wartość księgowa majątku oraz wartość odtworzeniowa. Współczynnik kapitałochłonności w przeliczeniu na jednostkę efektu w ujęciu wartościowym określany może być natomiast w odniesieniu do zdolności produkcyjnej, rozmiaru obiektu, rocznej ilości produkcji czy liczby mieszkańców, korzystających z infrastruktury.

Gdy obiekty infrastruktury można określić w kategoriach ilościowych (długość sieci przesyłowych) można stosować współczynnik relacji ilości urządzeń do liczby mieszkańców korzystających z usług.

Do grupy wskaźników pozaekonomicznych zaliczyć można natomiast wskaźnik odsetka ludności korzystającej z danego rodzaju usług w stosunku do ogółu ludności (procent ogółu ludności), określający powszechność i poziom dostępu do danej usługi publicznej. Pomimo tego, że wskaźnik ten ma charakter techniczno-ekonomiczny, do grupy wskaźników pozaekonomicznych należy zaliczyć w przypadku systemów wodociągowych wielkość strat wody ( $m^3$ /rok, procent wielkości produkcji), w przypadku systemów kanalizacyjnych ilość wody infiltrującej poprzez nieszczelności (procent odprowadzanych ścieków), a w gospodarce odpadami np. liczba i wielkość dzikich wysypisk. Wskaźniki te informują bowiem przede wszystkim o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu świadczenia usług publicznych, chociaż niewątpliwie szacowane zjawiska przyczyniają się do nieuzasadnionego wzrostu kosztów eksploatacyjnych.

Ocenie i monitorowaniu podlegać powinna również jakości produkcji. W przypadku wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi wymagania dotyczące jakości określa rozporządzenie Ministra Zdrowia<sup>23</sup>. Rozporządzenie to, poza wymaganiami dotyczącymi jakości wody, określiło również minimalną częstotliwość i miejsca badania, program monitoringu jakości, jak również sposób informowania konsumentów o jakości wody. Dla oceny jakości miernik może również stanowić ilość zażaleń odbiorców na złą jakość otrzymywanych usług, ilość zdarzeń, zasięg i czas trwania przerwy w dostępie do usług.

Pośrednim miernikiem jakości świadczonych usług może być wiek infrastruktury (średni, najstarszych elementów) informujący zarówno o rozwiązaniach technologicznych, determinantach możliwej do uzyskania jakości produktu jak i o potencjalnej potrzebie odtworzenia infrastruktury.

Wskaźniki mogą być określane ogólnie dla całości infrastruktury, lub też bardziej szczegółowo, z podziałem na urządzenia centralne (ujęcia wody, stacje uzdatniania, oczyszczalnie ścieków itd), urządzenia sieciowe rozprowadzające (sieci przesyłowe, przepompownie, itd.) oraz urządzenia obsługi odbiorców (liczniki poboru, transformacja parametrów).

Odrębną grupę mierników mogą stanowić wskaźniki dotyczące działań inwestycyjnych. Zaliczyć do nich można wskaźnik udziału wydatków na przedsięwzięcia inwestycyjne w całkowitym koszcie prowadzenia usług. Podzielić ten wskaźnik można jeszcze na inwestycje o charakterze odtworzeniowym oraz inwestycje o charakterze rozwojowym. Bardzo niski wskaźnik w zakresie inwestycji odtworzeniowych, przy jednocześnie dużej średniej wieku infrastruktury, świadczyć

---

<sup>23</sup> *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.* Dz. U. Nr 203, poz. 1718.

może o braku perspektywicznego działania i o dopuszczeniu możliwości całkowitego paraliżu świadczenia usługi w wyniku dużych i częstych awarii systemu. Poza wskaźnikami ekonomicznymi mogą być stosowane również wskaźniki oparte na jednostkach naturalnych (np. długość modernizowanych sieci).

### 3. 2. Usługi edukacyjne

#### 3.2.1. Sytuacja prawna

Edukacja jest najpowszechniejszą z usług publicznych, wspartą konstytucyjnym obowiązkiem korzystania z niej, a przy tym najkosztowniejszą, choćby z racji ponoszonych na jej świadczenie nakładów ze środków publicznych. Konstytucja Rzeczypospolitej stanowi, że:

*Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa<sup>24</sup>.*

Ustrój państwa określa sposoby wykonywania zadań z zakresu edukacji przez poszczególne podmioty organizacji państwa. Od momentu przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego postępował proces stopniowego przekazywania zadań edukacyjnych do wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku wieloletnich, ciągłych i doskonalonych w trakcie samego procesu zmian ukształtował się prawny podział zadań między poszczególne poziomy samorządu lokalnego w Polsce. *Ustawa o systemie oświaty (OśwU)*<sup>25</sup> definiuje zadania oświatowe w ten sposób: **zadaniem oświatowym jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej we wskazanych w ustawie przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych.** Zadania oświatowe realizowane w jednostkach samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w innych ustawach, z tym jednak, co podkreślane jest w specjalnym przepisie, że środki na ich realizację, w tym wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach JST

Istotne znaczenie dla funkcjonowania powyższych przepisów ma treść art. 30 Karty nauczyciela<sup>26</sup>, który stanowi, że środki na średnie wynagrodzenia nauczycieli (...) dla liczby nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami (...) wraz z pochodnymi od wynagrodzeń i odpisami (...) są zagwarantowane przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku szkół prowadzonych przez właściwych ministrów – w budżetach tych ministrów. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (...) określić ma, w drodze rozporządzenia, **standardy zatrudnienia nauczycieli**, biorąc pod uwagę w szczególności

---

<sup>24</sup> Art. 70 ust. Konstytucji.

<sup>25</sup> Art. 5a ust. 2 OśwU.

<sup>26</sup> Art. 30 ust. 6 i 9, ustawy – Karta nauczyciela.

liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół. Mimo kilkuletniego okresu obowiązywania tego przepisu, mimo kilku prób uzgodnienia z partnerami społecznymi wstępnych założeń w tej sprawie, minister edukacji nie wydał rozporządzenia, które realizowałyby ustawową delegację. Natomiast w najnowszym przedłożonym Sejmowi projekcie nowelizacji Karty nauczyciela<sup>27</sup> zawarta jest propozycja wykreślenia tego przepisu.

Edukacja w Polsce, a w szczególności oświata, wypracowała sama lub z pomocą organów państwa śladowe ilości standardów. W OśwU wspomina się zaledwie:

- **standardy wymagań**, będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów oraz egzaminów<sup>28</sup>, których opracowanie jest zadaniem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, oraz współpracujące z nimi, także
- **standardy wymagań**, będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem zasady, że wymagania powinny uwzględniać cele i zadania edukacyjne, zakres treści nauczania oraz umiejętności i osiągnięcia uczniów zawarte w odpowiednich podstawach programowych, które określić ma minister edukacji<sup>29</sup>;
- **zalecane standardy wyposażenia szkół**, niezbędne do nauczania przedmiotów ogólnokształcących, które może ogłaszać w wydawanym przez siebie dzienniku urzędowym minister edukacji<sup>30</sup>;
- **standardy kształcenia nauczycieli** w kolegiach, uwzględniając w szczególności wymagania dotyczące realizowanych planów nauczania, przedmioty kształcenia, wymiar i zakres praktyk pedagogicznych, treści programowe i wymagane umiejętności<sup>31</sup>, które określić ma, w drodze rozporządzenia, minister edukacji.

Podobnie, jak w przypadku Karty nauczyciela, i w tym także minister określił tylko standardy wymagań wobec uczniów (co uczeń winien umieć na egzaminie), zupełnie lekceważąc standardy wyposażenia szkół i standardy kształcenia nauczycieli. Tak więc, nawet publiczna administracja centralna, zobowiązana w drodze ustawy do określenia konkretnych standardów, z zadania tego się nie wywiązuje. W tej sytuacji próba określenia standardów w dziedzinie edukacji z trudem pewnie potrafi sprostać swojemu zadaniu.

Zatem określenie standardów dla publicznej administracji samorządowej, która wykonywanie zadań oświatowych organizuje, koordynuje i finansuje, jest zadaniem niełatwym.

---

<sup>27</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 2386 z dnia 30 grudnia 2003 roku.

<sup>28</sup> Art. 9a ust. 2 pkt. 1 OśwU.

<sup>29</sup> Art. 22 ust. 2 pkt. 10 OśwU.

<sup>30</sup> Art. 35 ust. 2 pkt. 5 OśwU.

<sup>31</sup> Art. 77 ust. 8 OśwU.

### 3.2.2. Wskaźniki wynikające z badań statystyczno–porównawczych

W badaniach statystycznych, w tym realizowanych przez państwowy aparat statystyczny, znajdujemy wiele tradycyjnych i bardzo prostych w swej strukturze wskaźników, choćby takich jak:

- udział wydatków publicznych na oświatę i wychowanie w PKB (procent),
- wydatki budżetów publicznych na oświatę i wychowanie (wielkości bezwzględne),
- liczba uczniów, z uwzględnieniem ich płci, w poszczególnych typach szkół, w tym w placówkach specjalnych (wielkości bezwzględne),
- współczynnik skolaryzacji brutto i netto (procent),
- absolwenci szkół (wielkości bezwzględne),
- absolwenci różnych typów szkół kontynuujący naukę (wielkości bezwzględne),
- nauczanie języków obcych

i tym podobne<sup>32</sup>. Jednak tak przyjęte wskaźniki i kryteria opisu zjawisk oświatowych na ogół nie mają większego znaczenia dla kreowania przyszłości edukacyjnej, bo są zaledwie (w większości) opisem obiektywnej rzeczywistości. Znajdują jedynie zastosowanie w makroekonomicznej polityce państwa, przy tworzeniu instrumentów wspierania niektórych typów szkół i placówek tak, aby rozwijały się np. dla przyszłych gałęzi gospodarki krajowej czy międzynarodowej.

W innych materiałach znajdujemy informacje o liczbie nauczycieli, ich poziomie i strukturze wykształcenia, wyuczonych specjalnościach, wieku, stażu zawodowym, płci, piastowanej funkcji itp.<sup>33</sup> Takie dane są na ogół powszechnie znane administracji samorządowej, ale i one w niewielkim stopniu mogą wpływać z realizowanych przez nią zadań, jak i wpływać w sposób zorganizowany na dalszą ich realizację.

Nieco inne dane, a jednocześnie wynikające z nich wskaźniki, uwzględnione zostały w niektórych, okazjonalnych wydawnictwach ministerstwa edukacji, szczególnie w latach wdrażania reformy systemu oświaty<sup>34</sup>. Np. z niektórych tabel można było dowiedzieć się, że w roku szkolnym 2000/01 średnia liczba dzieci w przedszkolu miejskim wynosiła 106, a w wiejskim 45. Jednocześnie w tej placówce na jednego nauczyciela w mieście przypadało 11 uczniów, a na wsi 12. Podobnie w szkołach. Dane są interesujące i dla przykładu przeciętna liczba uczniów w szkole podstawowej publicznej w mieście wynosiła 416, a na wsi 115, a w gimnazjum odpowiednio 323 i 135. Z takiego tylko niewielkiego zestawienia danych wynika, że administracja gmin wiejskich, tworząc nowy typ szkół – gimnazja – wykreowała rozsądną ich sieć i stworzyła placówki większe od dotych-

---

<sup>32</sup> Por. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2000/01*. GUS, Warszawa 2001.

<sup>33</sup> I. Stępniewski (opr.): *Nauczyciele w roku szkolnym 2000/01*, CODN, Warszawa 2001.

<sup>34</sup> I. Dzierżowska (opr.): *Edukacja 1997–2001. Raport*, MEN, Warszawa 2001.

czas tam istniejących. Najlepiej widać to po wielkości oddziałów szkolnych. I tak w podstawowej szkole miejskiej było 24 uczniów, a na wsi zaledwie 18, ale w gimnazjum już odpowiednio 26 i 23. Tu także widoczny jest efekt racjonalizacji sieci szkolnej. Nie można jednak zapominać, że z uwagi na infrastrukturę wsi trzeba tu organizować dowóz uczniów, co nie tylko kosztuje podatników, ale przede wszystkim zabiera uczniom cenny czas.

We wspomnianym materiale znajdują się także inne wskaźniki statystyczno-edukacyjne. I tak na przykład:

- do przedszkoli uczęszcza 50,8% dzieci w wieku od 3 do 6 lat,
- na 1 komputer przypada w szkołach 40 uczniów,
- angielskiego uczy się 46,9% uczniów,
- 78% uczniów szkół ponadgimnazjalnych uczy się w szkołach kończących naukę maturą.

Podobny charakter, z uwzględnieniem czynnika ekonomicznego, mają opracowania organizacji pozarządowych. Związek Miast Polskich wypracował tzw. System Analiz Samorządowych. W materiale z 2003 roku<sup>35</sup> znajdujemy rzetelne opracowanie dotyczące czynników edukacyjnych. Wyraźne jest tu spojrzenie na przedmiot badań z poziomu jednostki samorządu terytorialnego. Autorzy analizują m.in. przeciętną wielkość (liczba uczniów) szkół, wydatki publiczne w przeliczeniu na 1 ucznia, udział wydatków oświatowych w budżetach samorządowych, a także ich strukturę. Proponują własne wskaźniki oceny efektywności ekonomicznej oświaty w jednostce samorządowej:

- **wykorzystanie teoretycznych możliwości finansowania oświaty** – jest to iloraz udziału wydatków na realizację zadań oświatowych w budżecie konkretnej jednostki samorządu do średniej arytmetycznej takich wydatków dla grupy JST (kontrolnej, porównawczej), który jest równy ilorazowi wydatków na jednego ucznia w tej JST do średnich arytmetycznych wydatków w grupie jednostek;
- **zespólny wskaźnik organizacyjnych warunków kształcenia** – jest to iloraz iloczynów: przeciętnej liczby uczniów przypadających na etat nauczyciela w grupie JST i przeciętnej liczebności oddziału w grupie do liczby uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela w danej JST i przeciętnej liczebności oddziału w tej JST; wynik mnożony jest przez 100%.

W podobnym kierunku zmierzała opracowana we Wrocławiu propozycja Systemu Sprawozdawczości Oświatowej<sup>36</sup>. Całość sprawozdania podzielono na dwie części. Pierwsza to podstawowe informacje o jednostce sprawozdawczej: dane identyfikacyjne, struktura jednostki, struktura zatrudnienia nauczycieli według

---

<sup>35</sup> Tadeusz Słowik, Mariusz Tobor: *Oświata w roku 2000*, [w:] *Monitorowanie usług publicznych w miastach*, t. II: *Analiza porównawcza*, ZMP, Poznań 2003.

<sup>36</sup> *System Sprawozdawczości Oświatowej na rok szkolny 2002/03. Instrukcja wypełniania formularza*, Vulcan, Wrocław 2003; por. także: S.M. Barro: *Ocena polskiej statystyki finansowania oświaty oraz statystyki uczniów i zatrudnienia w systemie oświaty*. MEN, Warszawa 2000.



stopni awansu oraz według wykonywanych obowiązków, dane na temat pomieszczeń do nauki, stołówki, internatu, uczniów uprawnionych do dowożenia, pracowników, którzy nie są nauczycielami, korzystania z usług zewnętrznych firm komercyjnych i dodatków do wynagrodzeń nauczycieli. Część druga to dane dotyczące uczniów i etatów nauczycieli–dydaktyków w szkole, w tym: dane identyfikacyjne, dane na temat etatów nauczycieli–dydaktyków i nauczania indywidualnego w szkole, uczniów niepełnosprawnych, uczniów korzystających z zajęć dydaktyczno–wyrównawczych i specjalistycznych, uczniów i oddziałów w szkole. Propozycja porządkowała nieco sprawozdawczość oświatową i była wykorzystywana w pracach Sejmu nad nową ustawą o sprawozdawczości oświatowej. Jednak usystematyzowany opis stanu mógł być jedynie bazą do przyszłościowego opracowania wskaźników służących do odniesień i porównań.

### 3.2.3. Wskaźniki wynikające z badań i porównań międzynarodowych

Próby opisu rzeczywistości oświatowej i badania efektywności edukacyjnej poczynione na arenie międzynarodowej to przede wszystkim badania realizowane m.in. w Europie przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju UNDP<sup>37</sup>, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD<sup>38</sup> oraz przez Komisję Europejską<sup>39</sup>.

Raport UNDP analizuje sytuację oświaty w Polsce na tle innych krajów, zwracając uwagę na kontekst historyczny polskiego szkolnictwa i w efekcie jego jakość. Zwraca też uwagę na tak niedoceniane lub wręcz ignorowane w dotychczasowych polskich analizach i badaniach wskaźniki, jak prywatna i społeczna stopa zysku z inwestowania w wykształcenie (np. wyższe), czy wskaźnik HDI (*Human Development Index* – uwzględnia PKB, przeciętną długość trwania życia ludzkiego, poziom umiejętności czytania i pisanie u dorosłych oraz przeciętny wskaźnik skolaryzacji brutto), który w 1995 roku dla Polski wynosił 0,883. Zwraca też uwagę na zależności rodzinne, środowiskowe, kulturowe i historyczne, które mają znaczący wpływ na skuteczność w wymiarze długofalowym nakładów na edukację i jej efektywność.

Raporty OECD zajmują się przede wszystkim oceną efektywności edukacyjnej, choć nie pomijają wskaźników ekonomicznych, do których zaliczają: lata bezrobocia w czasie życia zawodowego w zależności od poziomu wykształcenia; wykształcenie a zarobki, czy roczna stopa zwrotu z edukacji. Pomiar umiejętności

---

<sup>37</sup> *National Human Development Report – Poland 1998. Access to Education*. CASE, Warszawa 1998.

<sup>38</sup> Por. m.in.: *Inwestycje w kapitał ludzki. Porównania międzynarodowe*. OECD 1998; I. Białecki, J. Haman: *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/ PISA. Wyniki polskie – raport z badań*. MENiS, FRP, Warszawa 2002.

<sup>39</sup> Np.: *Dekada reform w kształceniu obowiązkowym w Unii Europejskiej (1984–1994)*, Eurydice, Warszawa 1999; *European Report on the Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators*. European Commission, Luxembourg 2000; *Kluczowe dane o edukacji w Europie*, Eurydice, Warszawa 2001.

edukacyjnych piętnastolatków PISA dał podstawy do sformułowania kilku istotnych dla polskiej administracji samorządowej wniosków czy uogólnień. Warto wymienić ważniejsze:

- charakterystyka szkoły – wyposażenie materialne, kwalifikacje nauczycieli, autonomia szkoły mają wyraźnie mniejszy wpływ na wyniki ucznia niż cechy środowiska zewnętrznego wobec szkoły;
- liczba uczniów na 1 nauczyciela – w krajach OECD 9,9, w Polsce 10,0; wskaźnik ten ma wpływ na wyniki ucznia w teście rozumienia tekstu – słabsze wyniki osiągają uczniowie ze szkół ze wskaźnikiem poniżej 10 i powyżej 25;
- wyposażenie szkoły, a raczej wykorzystanie jego zasobów, ma prawdopodobnie niewielki wpływ na wyniki edukacyjne uczniów;
- im większa swoboda w wyborze (ustalaniu) programu nauczania i alokacji szkolnego budżetu (tzn. w decydowaniu na co wydać pieniądze), tym lepsze wyniki;
- im więcej uczniów w szkole, tym lepsze wyniki edukacyjne, jednak przekroczenie 1000 nie poprawia już wyników – właściwa wielkość szkoły umożliwia racjonalne wykorzystanie jej zasobów – zarówno pracy nauczycieli jak i wyposażenia materialnego.

Ten przegląd zaledwie wstępnych wniosków obala pewne mity i schematy w myśleniu o organizacji szkoły. Administracja samorządowa winna bardziej opierać swoją politykę wobec oświaty na podstawie wyników badań i ich odniesienia do tła, a nie na obiegowych opiniach i niczym nie uzasadnionych tezach (np. powszechny pogląd, że im mniejsza szkoła, tym lepiej się w niej uczy, dzięki rodzinnej atmosferze, małym klasom i pracy bez mała indywidualnej).

Opracowania Komisji Europejskiej mają bardzo zróżnicowany charakter. Warto zwrócić uwagę na podkreślany z jednej strony poziom niezależności szkół od administracji publicznej, wyrażający się m.in.:

- w zwiększaniu autonomii decyzyjnej szkół, tak w zakresie wyboru programów nauczania, podręczników szkolnych jak i zarządzania finansami;
- we wzmocnienie uczestnictwa publicznego w zarządzaniu szkołą (rady szkół z udziałem rodziców, lokalnych liderów itp.);
- we wzmocnienie kompetencji dyrektora szkoły, jego samodzielności w podejmowaniu decyzji; to często odpowiednio przeszkoleny w zakresie zarządzania fachowiec;
- w przekazywaniu finansowania zadań oświatowych na podstawowy szczebel administracji państwa (najczęściej do gmin).

Z drugiej zaś strony bardzo sformalizowane traktowanie różnych wskaźników oceny pracy oświaty (bo na tym poziomie raczej nie szkoły), gdzie uwzględniano<sup>40</sup>:

- wskaźniki osiągnięć: wyniki edukacyjne z matematyki, czytania, nauk ścisłych, technologii informatycznych i komunikacyjnych, nauczania języków obcych, edukacji obywatelskiej;
- wskaźniki sukcesu i wzrostu: porzucanie szkoły, skuteczność szkolnictwa średniego, populacja objęta szkolnictwem wyższym;
- wskaźniki monitorowania edukacji: ewaluacja zewnętrzna wyników nauczania, udział rodziców w życiu szkoły;
- wskaźniki badań i struktur: kształcenie i doskonalenie nauczycieli, udział populacji w wychowaniu przedszkolnym, liczba uczniów na jeden komputer i wydatki na edukację jednego ucznia.

Jak wywnioskować można z samych wskaźników, wyniki uzyskiwane w zakresie niewielu z nich pozostają w bezpośrednim związku z poziomem aktywności i jakości pracy administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że wskazywane wcześniej wpływy: szkoła i środowisko ucznia w dominujący sposób oddziałują na uzyskiwane przez niego wyniki. Ale nie ulega też wątpliwości, że oddziaływanie administracji ma niejaki wpływ na obie te grupy – poprawa warunków życia, infrastruktury technicznej, komunikacyjnej, komunalnej itd. z jednej strony, a stwarzanie warunków do pełnego wykorzystania przez szkołę potencjału kompetencji, umiejętności i wiedzy nauczycieli oraz wyposażenia technicznego z drugiej to jedna z dróg do poprawy jakości edukacji i nie tylko inwestowania w nią, ale także wykorzystania kapitału ludzkiego.

#### **3.2.4. Proponowane wskaźniki realizacji usług edukacyjnych**

Proponowane poniżej wskaźniki realizacji powszechnych usług edukacyjnych. do świadczenia których są zobowiązane władze samorządowe, odnoszą się do trzech kwestii:

- przestrzegania standardów prawnych,
- efektów nauczania,
- finansów oświaty.

#### **3.2.5. Wskaźniki przestrzegania standardów prawnych**

Dla pomiaru przestrzegania prawnych standardów edukacji proponujemy wykorzystanie trzech wskaźników:

- 1) udziału wydanych w JST aktów prawnych z zakresu oświaty, w które ingerowały organy nadzoru w ogólnej liczbie wydanych aktów prawnych odnoszących się do edukacji, wydanych w danej JST,

---

<sup>40</sup> *European Report on the Quality of School Education, op. cit.*

- 2) udziału niekwestionowanych przez organy nadzoru wewnątrzszkolnych systemów prawnych w ogólnej liczbie takich systemów
- 3) wskaźnika samodzielności dyrektorów szkół.

**Wskaźnik  $w_{11}$ :**

**Liczba aktów prawnych z zakresu oświaty, w które ingerowały organy nadzoru w ogólnej liczbie aktów przyjętych w JST**

Wskaźnik obejmuje ilość podjętych przez radę JST uchwał, zarządzeń wójta lub uchwał zarządu z zakresu realizacji zadań edukacyjnych lub innych, bezpośrednio dotyczących oświaty (finansów oświatowych, zamówień publicznych i in.), podjętych w danym roku kalendarzowym, w które władczo ingerowały organy nadzoru: wojewoda, regionalna izba obrachunkowa, główny inspektor zamówień publicznych, sądy administracyjne i inne, w relacji do podobnego wskaźnika w skali województwa. Dodać wypada, że dotąd nikt w Polsce nie prowadzi takich analiz i dane statystyczne należy zebrać z kilku instytucji.

Wskaźnik ten oblicza się ze wzoru:

$$w_{11} = \frac{AP_e}{AP_o} \cdot 100\%$$

gdzie:

$AP_e$  – władcze akty prawne dotyczące edukacji, w które ingerowały organy nadzoru,

$AP_o$  – akty prawne ogółem podjęte w JST w danym roku.

Standard pokazuje, na ile jest zgodna z prawem działalność organów JST w zakresie realizacji ustrojowych zadań w dziedzinie edukacji.

**Wskaźnik  $w_{12}$ :**

**Liczba wewnątrzszkolnych systemów prawnych, w które ingerowały organy nadzoru w ogólnej liczbie systemów przyjętych w JST**

Badanie i analizę wewnątrzszkolnych systemów prawnych przeprowadza kurator oświaty. Niestety, brak zobiektywizowanych kryteriów pomiaru skuteczności i poprawności systemu jako takiego. Kurator oświaty może jednak, na mocy przepisów OśwU, ingerować jako organ administracji publicznej wyższego stopnia w decyzje administracyjne z zakresu niektórych zadań oświatowych, wydawane w organach administracji samorządowej, lub we władcze uchwały w sprawie statutu szkoły podejmowane przez uprawnione organy tej szkoły. Kurator ma prawo:

- 1) uchylić statut szkoły lub niektóre jego postanowienia, jeśli w wyniku nowelizacji są niezgodne z prawem (art. 60 ust. 3 OśwU);
- 2) stwierdzić w trybie nadzoru nieważność decyzji administracyjnej organu JST w sprawach określonych w art. 30 pkt 5 lit. a OśwU;
- 3) stwierdzić w trybie nadzoru nieważność decyzji administracyjnej organu JST w sprawach określonych w art. 9b ust. 7 pkt 2 Karty nauczyciela.

Możliwe jest więc zbudowanie wycinkowego, ale istotnego z uwagi na przestrzeganie standardów prawnych w zakresie oświaty przez organy JST prawa administracyjnego. Proponuje się zatem przyjęcie następującego wskaźnika:

$$w_{12} = \frac{DA_e}{DA_o} \cdot 100\%$$

gdzie:

$DA_e$  – liczba prawidłowych decyzji administracyjnych z zakresu edukacji wydanych przez administrację samorządową danej JST w danym roku, tj. takich, w które nie ingerował władczo (uchylenie, stwierdzenie nieważności) organ wyższego stopnia (kurator oświaty);

$DA_o$  – liczba decyzji administracyjnych z zakresu edukacji wydanych w danej JST tym roku ogółem.

Standard pokazuje poprawność wykonywania przez JST zadań z zakresu prawa administracyjnego wobec edukacji. Oczywistym punktem odniesienia winien być analogicznie wyliczony wskaźnik dla całego województwa.

**Wskaźnik  $w_{13}$ :**

**Samodzielność finansowa dyrektora szkoły**

Wskaźnik ten określa zgodność z prawem organizacji obsługi finansowo-księgowej szkoły.

OśwU, w powiązaniu z przepisami FinPubLU i ustawy o rachunkowości określają zadania i kompetencje dyrektora szkoły w zakresie gwarantowanej mu samodzielności finansowej. Samodzielność ta dotyczy takich kwestii, jak dysponowanie planem finansowym kierowanej placówki, dysponowanie jej środkami finansowymi i ponoszenie z tego tytułu odpowiedzialności oraz zakładanie i zgodne z prawem prowadzenie środków specjalnych. Niestety, prawa te są ograniczane lub dyrektorzy szkół są ich bezpodstawnie pozbawiani, na skutek pozbawionych wszelkich podstaw prawnych działań niektórych organów samorządowych.

Badanie tego wycinka prawnego działania organów samorządowych sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na postawione pytania:

1. Czy dyrektorzy szkół samodzielnie dysponują środkami finansowymi przyznawanymi kierowanymi przez nich placówkom i przedkładają skarbnikowi JST sprawozdania budżetowe z wykonywanych planów finansowych?
2. Czy dyrektorzy szkół uczestniczą w procesie opracowywania i zatwierdzania planów finansowych ich placówek?
3. Czy dyrektorzy szkół samodzielnie zakładają, prowadzą i sprawozdają informacje o środkach finansowych pozyskanych w ramach środków specjalnych w szkole–jednostce budżetowej?
4. Czy dyrektorzy szkół rozliczani są z przestrzegania dyscypliny finansów publicznych?
5. Czy, zorganizowana na podstawie art. 5 ust. 9 OśwU obsługa finansowa szkół pozostaje w zgodzie z przepisami FinPublU i ustawy o rachunkowości?

Pozytywną odpowiedź na każde z tych pytań, udzieloną np. na podstawie posiadanej dokumentacji lub przeprowadzonej kontroli audytorów wewnętrznych lub inspektorów RIO, jest potwierdzeniem, że zadania w zakresie prawa finansowego realizowane są w 100% (20% za każdą pozytywną odpowiedź).

Standard pokazuje prawną poprawność działań publicznej administracji samorządowej w zakresie realizacji zadań finansowych wobec placówek oświatowych.

### 3.2.6. Wskaźniki wyników edukacyjnych

Do oceny wyników edukacyjnych proponuje się wykorzystać następujący zestaw trzech wskaźników:

- 1) średnią liczbę punktów uzyskanych przez ucznia podczas sprawdzianu gimnazjalnego,
- 2) stopień skolaryzacji netto,
- 3) wskaźnik udziału uczniów kontynuujących naukę w ogólnej liczbie uczniów kończących szkoły poszczególnych typów.

**Wskaźnik  $w_{21}$ :**

**Średnia liczba punktów uzyskanych przez uczniów podczas sprawdzianu (egzaminu) gimnazjalnego**

Dane, na podstawie wyników sprawdzianu przeprowadzanego pod koniec nauki w szóstej klasie szkoły podstawowej i trzeciej klasie gimnazjum, opracowywane są co roku i przekazywane do wiadomości wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Ponieważ dane przekazywane są w postaci wielkości bezwzględnych – liczby punktów uzyskanych przez wszystkich uczniów oraz średniej arytmetycznej ilości punktów w przeliczeniu na jednego ucznia, z uwagi na sposób doku-

mentowania tych danych w UE należałoby przeliczyć je na wskaźnik procentowy, w stosunku do maksymalnej ilości punktów możliwych do zdobycia.

Proponuje się liczyć to w następujący sposób:

$$w_{21} = \frac{Pkt}{40} \cdot 100\%$$

gdzie:

*Pkt* – średnia arytmetyczna punktów zdobytych w JST w przeliczeniu na jednego ucznia.

Wskaźnik ten, w odniesieniu do średniej wojewódzkiej, pokazuje jakie wyniki z danego egzaminu odnieśli uczniowie tej jednostki samorządowej, co może służyć do sformułowania wniosków co do poprawności wykonywania zadań edukacyjnych przez szkoły, nauczycieli itp.

**Wskaźnik  $w_{22}$ :  
Stopień skolaryzacji netto**

Wskaźnik skolaryzacji netto pokazuje, jaki odsetek danej populacji wiekowej realizuje obowiązek szkolny, obowiązek nauki lub inny w odniesieniu do wszystkich dzieci z danej grupy wiekowej (w odróżnieniu do liczonego przez GUS stopnia skolaryzacji brutto, który pokazuje ilu jest uczniów w szkołach dla danej grupy wiekowej w porównaniu z dziećmi z tej grupy, co pokazuje dane zawyżone, gdyż uwzględnia także uczniów drugorocznych, „przerośniętych” itp.). Wskaźnik powinien być obliczany dla następujących grup wiekowych:

- 3 – 5 lat,
- 6 – 13 lat,
- 14 – 16 lat,
- 16 – 18(19) lat,
- 19(20) – 24 lata.

Proponuje się (na przykładzie grupy wiekowej od 3 do 5 lat) następujący sposób liczenia tego wskaźnika:

$$w_{22} = \frac{U_{3-5}}{D_{3-5}} \cdot 100\%$$

gdzie (dla przykładu dla grupy wiekowej od 3 do 5 lat):

$U_{3-5}$  – wychowankowie przedszkoli w wieku od 3 do 5 lat życia  
 $D_{3-5}$  – dzieci w gminie w wieku od 3 do 5 lat życia.

Wskaźnik dla pozostałych grup wiekowych liczony byłby w analogiczny sposób.

Wskaźniki uzyskane w ramach tego standardu pokazują m.in. wywiązywanie się przez dyrektorów szkół obwodowych z obowiązku egzekwowania konstytucyjnego obowiązku szkolnego i obowiązku nauki wobec dzieci w przedziale (6)7 – 18 lat.

**Wskaźnik w<sub>23</sub>:**

**Procent uczniów kontynuujących naukę po każdym etapie edukacyjnym**

Z uwagi na społeczny aspekt potrzeby kontynuowania uczenia się w systemie zorganizowanym, choćby ze względu na konieczność wykształcania nawyków permanentnego uczenia się przez całe życie, jak również efektywnego wykorzystania nakładów ze środków publicznych przeznaczanych przez społeczeństwo na edukację, warto dokonywać analiz społecznego wykorzystania systemu edukacyjnego. Wielkość ta jest nie tylko odzwierciedleniem społecznych i edukacyjnych aspiracji jednostek, ale także wynikiem skuteczności edukacyjnej i wychowawczej szkół.

Wielkość tego wskaźnika należałoby wyliczać wg wzoru:

$$w_{23} = \frac{A_{pn}}{A_o} \cdot 100\%$$

gdzie:

- $A_{pn}$  – liczba absolwentów podejmujących naukę w zorganizowanych formach szkolnych,  
 $A_o$  – liczba absolwentów danego rocznika ogółem.

Wskaźnik może być pomocny dla tzw. śledzenia losów absolwentów albo do określania zasadności lub efektywności danego kierunku nauczania i chęci (potrzeby) kontynuowania nauki przez absolwentów w tym samym kierunku (zawodzie).

### 3.2.7. Wskaźniki ekonomiczne

Dla oceny sytuacji ekonomicznej w oświacie proponuje się następujące 5 wskaźników:

- 1) przeciętną liczbę uczniów w szkole,
- 2) przeciętną liczbę uczniów na 1 nauczyciela,
- 3) przeciętne wydatki na kształcenie 1 ucznia,
- 4) przeciętny czas dojazdu ucznia do szkoły,
- 5) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach na oświatę.



**Wskaźnik w<sub>31</sub>:**

**Przeciętna liczba uczniów w szkole**

Sporo emocji wywołują dyskusje na temat tzw. racjonalizacji sieci szkolnej, co oznacza na ogół likwidację wybranych placówek, zwłaszcza w sytuacji odczuwania w szkołach skutków niżu demograficznego. Ponieważ ministerstwo edukacji jest w stanie co roku podać średnią wielkość szkół poszczególnych typów (wynikać to może zresztą wprost z danych jakimi dysponuje GUS) istnieje możliwość odniesienia się poszczególnych JST do tych wielkości.

Wyliczenie tej wielkości jest bardzo proste:

$$w_{31} = \frac{U_t}{P_t}$$

gdzie:

- $U_t$  – średnioroczna liczba uczniów (iloraz sumy liczby uczniów w poszczególnych miesiącach i liczby 12) w szkołach danego typu na terenie jednostki samorządowej,
- $P_t$  – ogólna liczba placówek danego typu na terenie jednostki samorządowej.

Obliczanie średniej wielkości placówki na terenie danej JST i odnoszenie do tej wielkości np. niektórych elementów naliczania środków budżetowych pozwoliłoby w części jednostek utrzymywać placówki mniejsze, gwarantujące niektórym uczniom możliwość uczenia się bliżej miejsca zamieszkania.

**Obliczenia, z uwagi na obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne choćby z zakresu finansowania zadań oświatowych, winny być dokonywane oddzielnie dla szkół miejskich i dla wiejskich!**

**Wskaźnik w<sub>32</sub>:**

**Przeciętna średnioroczna liczba uczniów przypadająca na 1 nauczyciela**

Jest to jeden z podstawowych wskaźników, uwzględnianych w badaniach w państwach OECD. Jest lepszy i bardziej obiektywny od wskaźnika wielkości oddziału szkolnego. Trzeba pamiętać, że nauczycielami w szkole są także osoby, zajmujące stanowiska kierownicze (dyrektor, wicedyrektor, kierownik świetlicy itp.), którym przysługuje niższa godzina zajęć z uczniami, nauczyciele – wychowawcy świetlicy, bibliotekarze, pedagog szkolny, psycholog, itp.

Obliczanie tej wielkości należy przeprowadzać według wzoru:

$$w_{32} = \frac{U_o}{N_o}$$

gdzie:

$U_o$  – średnioroczna liczba uczniów (iloraz sumy liczby uczniów w poszczególnych miesiącach i liczby 12 w szkołach danego typu, na terenie danej JST,

$N_o$  – średnioroczna liczba nauczycieli (iloraz sumy etatów nauczycielskich w poszczególnych miesiącach i liczby 12 zatrudnionych na terenie danej JST.

Ponieważ, jak pokazują niektóre polskie publikacje, istnieje możliwość skutecznego wyliczenia tego wskaźnika dla całego kraju, nie będzie więc przeszkód z zastosowaniem odniesień do tej wielkości. Mogłoby to być jednym z kryteriów oceny efektywności wykorzystania przez JST dostępnych zasobów nauczycielskich i porównania ich – wzorem badań PISA – z efektywnością edukacyjną (por. wskaźnik  $w_{21}$ ).

**Wskaźnik  $w_{33}$ :**

**Przeciętne wydatki na kształcenie jednego ucznia**

Wskaźnik ten jest na ogół liczony, lecz często nie stosuje się do tych obliczeń właściwych uśrednień liczby uczniów w skali roku, a w konsekwencji manipuluje się wynikiem. Wskaźnik ten winien być wyliczony według wzoru:

$$w_{33} = \frac{W_t}{U_t}$$

gdzie:

$W_t$  – ogólna ilość środków budżetowych wydatkowanych na realizację zadań oświatowych w określonym typie placówek<sup>41</sup> na terenie JST w roku 2004;

$U_t$  – to średnioroczna liczba uczniów (iloraz sumy liczby uczniów w poszczególnych miesiącach i liczby 12 w szkołach danego typu na terenie jednostki samorządowej).

Tak obliczony wskaźnik pozwala na zobiektywizowany sposób odniesienia się do:

- średnich wydatków na kształcenie ucznia w szkole danego typu w skali kraju,
- w perspektywie kilku lat – dynamiki wzrostu nakładów na kształcenie jednego ucznia w zależności np. od inflacji rocznej.

<sup>41</sup> W klasyfikacji budżetowej oznacza to wydatki zaliczane do jednego rozdziału.

**Wskaźnik w<sub>34</sub>:**

**Przeciętny czas dojazdu ucznia do szkoły w tygodniu**

Próby obliczania długości dojazdu ucznia do szkoły okazują się zawodne, gdyż można pokonywać spore odległości tracąc na to mało czasu i stosunkowo niewielkie odległości w relatywnie długim czasie. Wyniki co do czasu trwania podróży dziecka można uzyskać na podstawie wypełnianych przez uczniów ankiet, także za pośrednictwem ankierów, szczególnie w odniesieniu do uczniów z klas pierwszych szkoły podstawowej. Do czasu dojazdu zaliczać należy całkowity czas od chwili wyjścia dziecka z domu do godziny rozpoczęcia pierwszej godziny zajęć szkolnych w drodze „tam” oraz czas od zakończenia ostatnich zajęć szkolnych do chwili powrotu dziecka do domu w drodze „z powrotem”. Suma poszczególnych „czasów” z poszczególnych dni wybranego losowo tygodnia podzielona przez ilość dni daje przeciętny czas dzienny.

Przy pomocy wzoru można to przedstawić w następujący sposób:

$$w_{34} = \frac{\sum_{i=1}^5 Cd_i}{5}$$

gdzie:

$Cd_i$  – średni czas zużyty przez dziecko na dotarcie do szkoły i z powrotem w i-tym dniu tygodnia

Na podstawie wartości tego wskaźnika można dokonywać przeróżnych analiz – od wniosków związanych z racjonalizacją przebiegu tras dowozu dzieci, poprzez rezygnację z własnego taboru na rzecz zlecenia realizacji dowozów wyspecjalizowanemu przewoźnikowi, kilkoma samochodami naraz, po lepszą organizację planów lekcji w szkołach (zautomatyzowanie i udoskonalenie ich opracowywania, np. poprzez zakup wyspecjalizowanych programów informatycznych). Za każdym razem jest to kwestia lepszej organizacji pracy, poszanowania czasu pracy i własnego pracowników szkoły i uczniów oraz przekazywanie uczniom wzorców organizacyjnych. Wiąże się to także z możliwą ekonomizacją przewozów i przeznaczeniem środków finansowych na inne zadania.

**Wskaźnik w<sub>35</sub>:**

**Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach oświatowych ogółem**

Wskaźnik ten jest bardzo prosty i często używany do porównań. Pokazuje, jakie proporcje zostały zachowane w danej JST między wydatkami bieżącymi, czyli, na ogół konsumpcyjnymi, a tymi, które mogą dać efekty, w dającej się przewidzieć lub nie, przyszłości. Według obowiązującej klasyfikacji budżetowej należy

uwzględniać nie tylko nakłady inwestycyjne, ale także wydatki na zakupy sprzętu i wyposażenia. Algorytm obliczeń jest więc taki:

$$w_{35} = \frac{N_i + Z_i}{W_i} \cdot 100\%$$

gdzie:

- $N_i$  – ogólna kwota wydatków inwestycyjnych w placówkach oświatowych w danym roku,  
 $Z_i$  – ogólna kwota zakupów inwestycyjnych w placówkach oświatowych w danym roku,  
 $W_i$  – wydatki ogółem w działach 801 (*Oświata i wychowanie*) i 854 (*Edukacyjna opieka wychowawcza*) w danym roku.

Wynik można porównać ze średnimi wynikami osiąganymi przez JST w kraju lub w województwie. Może być podstawą do porównań przedsiębiorczości JST, zapobiegliwości, myślenia perspektywicznego w działaniach oświatowych, a także i innych.

### 3.2.8. Podsumowanie

Zaproponowane wskaźniki oceny działań publicznej administracji samorządowej w zakresie wykonywania publicznych zadań oświatowych, w polskich warunkach, trudno – na tym etapie – nazywać standardami. Są ku temu dwa powody:

- 1) standardów nie określiło powołane do tego ministerstwo edukacji (nie tylko w tym zakresie),
- 2) dopiero po dokonaniu obliczeń dla większości jednostek samorządu terytorialnego i na przestrzeni kilku lat można będzie spróbować sformułować, co w danym zakresie jest standardem realizacyjnym,
- 3) w rezultacie – na tej podstawie – należałoby określić pożądane standardy w nakreślonych zakresach.

### 3.3. Usługi administracyjne – wybrane przykłady

Pojęcie sprawności instytucjonalnej samorządu terytorialnego zawiera w sobie kilka wymiarów działań samorządu. Jednym z bardziej istotnych jest jakość usług administracyjnych, świadczonych mieszkańcom poprzez jednostki organizacyjne administracji publicznej. Często uważa się, że zadowolenie obywateli z funkcjonowania administracji jest jednym z naczelnych kryteriów jej sprawności. Dobrym wskaźnikiem jest w tym obszarze pomiar subiektywnej oceny formułowanej przez klientów jednostek, wykonujących zadania publiczne (urzędów, jednostek organizacyjnych zespolonej administracji powiatowej, innych jednostek

organizacyjnych), czyli mieszkańców oraz przedsiębiorców. Na pomiar jakości obsługi składają się następujące zmienne<sup>42</sup>:

- subiektywna ocena życzliwości i chęci pomocy osób wykonujących zadania publiczne (urzędników, policjantów, strażaków);
- subiektywny poziom zadowolenia, jakie wywołało załatwienie problemów klientów przez osoby wykonujące zadania publiczne;
- sposób organizacji pierwszego kontaktu z klientem, możliwość szybkiego i skutecznego kontaktu telefonicznego, możliwość uzyskania pełnej informacji o usługach administracyjnych;
- w przypadku urzędów również czas otwarcia urzędu w godzinach popołudniowych, tak, aby umożliwić klientom dostęp do urzędów również po godzinach ich pracy.

Takie informacje zwrotne o skuteczności działań pozwalają podjąć właściwe kroki w celu ich usprawnienia.

Warto tutaj rozdzielić problemy oceny skuteczności i jakości usług administracyjnych od problemów związanych z oceną wydajności w korzystaniu ze środków niezbędnych do świadczenia usług administracyjnych. Wymaga to odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu samorząd świadczy usługi administracyjne na tyle skutecznie, na ile pozwalają mu na to jego środki? Problem ten dotyka więc istotnych relacji pomiędzy skutecznością i wydajnością. Dlatego należy rozdzielić pomiary skuteczności i efektywności działania administracji publicznej w obszarze usług administracyjnych od pomiarów określających wydajność tych usług.

Drugie istotne rozróżnienie dotyczy będzie przedmiotowego charakteru usług administracyjnych. Generalnie rzecz ujmując, sposób (metodę) działania administracji publicznej – można rozdzielić na cztery najważniejsze postacie<sup>43</sup>:

- administracja świadcząca, wykonująca bądź zapewniająca wykonanie usług materialnych i niematerialnych na rzecz mieszkańców i innych podmiotów, w tym przedsiębiorców, czego przykładem są szeroko rozumiane usługi komunalne (dostawa mediów, komunikacja, oświata, ochrona zdrowia itd.);
- administracja orzecznicza, opierająca się na wykorzystaniu metody władczej, przejawiającej się w uprawnieniu, przyznawanym na podstawie przepisów prawa materialnego, do wydawania decyzji administracyjnych, których wykonanie zagwarantowane jest przymusem państwowym; postać ta obejmuje także uprawnienia nadzorcze i kontrolne wykonywane przez służby, inspekcje i straże.

---

<sup>42</sup> P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz: *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*; Seria „Polska regionów” nr 16, IBnGR, Warszawa 2000.

<sup>43</sup> Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski: *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP, Samorząd Terytorialny* nr 1–2, 2002.

- działalność w sferze normotwórczej, polegająca na wydawaniu prawa miejscowego – tworzenie – w ramach ustawowo przewidzianych upoważnień – przepisów, norm, standardów, przewidujących konkretne reguły, czy parametry obowiązujące w poszczególnych zakresach prawa materialnego.
- niewładcza metoda funkcjonowania administracji w sferze kreowania warunków rozwoju cywilizacyjnego, w tym zwłaszcza stymulowania rozwoju gospodarczego.

Podstawową misją poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powinno być zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej (lub regionalnej) zgodnie z jej oczekiwaniami, w zakresie przewidzianym prawem i decyzjami organów samorządu, w coraz wyższym standardzie jakości usług. Misję tą można wypełnić poprzez osiągnięcie – między innymi – następujących celów strategicznych:

- 1) zapewnienie satysfakcjonujących i adekwatnych do potrzeb mieszkańców (klientów) świadczeń publicznych, w tym zapewnienie wysokiej jakości usług administracyjnych, w obszarze zadań własnych i zadań powierzonych z zakresu administracji rządowej;
- 2) zapewnienie organom samorządu terytorialnego oraz jego jednostkom organizacyjnym pomocy w wykonywaniu zadań i kompetencji poprzez profesjonalny, działający gospodarnie i efektywnie urząd.

Przedstawione powyżej cele strategiczne można realizować poprzez określone priorytety, będące celami niższego rzędu. Priorytetami tymi mogą na przykład być:

- 1) identyfikacja potrzeb i systematyczny wzrost satysfakcji klientów i pracowników oraz poprawa wizerunku urzędu w społeczności lokalnej (regionalnej);
- 2) efektywna i planowa realizacja zadań;
- 3) gospodarne i efektywne wykorzystanie zasobów kadrowych, finansowych i materialnych oraz optymalizacja struktury organizacyjnej urzędu.

Wykonywanie przedstawionych powyżej priorytetów powinno się odbywać przy pomocy ściśle zdefiniowanych zadań. Poprzez ściśle zdefiniowanie rozumieć należy jednoznaczny opis zadania, określenie osoby odpowiedzialnej za jego realizację, zdefiniowanie mierników, których pomiar pozwoli na określenie stopnia wykonywania zadania, łącznie z narzędziem pomiaru oraz okresem, w jakim się go dokonuje.

Przykładowo, w obszarze pierwszego priorytetu należałoby zdefiniować konkretne działania, bezpośrednio skutkujące wzrostem satysfakcji klientów zewnętrznych oraz pracowników jednostki. Pomiar dokonań powinien polegać na pomiarze (tak subiektywnym jak i obiektywnym) jakości i stopnia satysfakcji z określonych usług, jak również poziomu satysfakcji z pracy w urzędzie. Istotnym zadaniem w tym obszarze jest analiza skarg i wniosków oraz budowanie wskaźników, które pozwalają na sparametryzowanie bezpośrednich kontaktów między społecznością

lokalną a organami samorządu terytorialnego. Podstawowymi miernikami, opisującymi stopień realizacji tego priorytetu są mierniki służące do badania skuteczności oraz poziomu satysfakcji klienta, badające terminowość, zdolność reagowania oraz zadowolenie odbiorcy (np. odsetek mieszkańców pozytywnie oceniających jakość czy terminowość uzyskanej usługi administracyjnej).

W obszarze drugiego priorytetu należałoby zdefiniować procedury pozwalające na efektywne planowanie pracy, zarówno określonych zadań realizowanych poprzez komórki organizacyjne jak i planowanie pracy własnej pracowników. Istotnym zadaniem jest świadczenie usług administracyjnych zgodnie z procedurami oraz terminowo. Wskaźnikami mierzącymi wykonanie tego zadania może być procent spraw załatwianych w określonym czasie (np. okres, w którym podejmuje się 80% określonych decyzji administracyjnych) oraz wszelkie wskaźniki mierzące proporcje odwołań do wyższej instancji. Podstawowymi miernikami opisującymi stopień realizacji tego priorytetu są wskaźniki służące do badania skuteczności oraz efektywności. Są to przede wszystkim mierniki i wskaźniki badające terminowość, dokładność, zgodność z normami lub standardami, wskaźnik efektywności kosztowej (nakład – efekt) itp.

W obszarze trzeciego priorytetu należy zbudować zadania dotyczące określania oraz korygowania obciążeń poszczególnych komórek organizacyjnych i poszczególnych stanowisk pracy. Generalnie rzecz ujmując, pomiarów należy dokonywać przy pomocy mierników służących do badania wydajności. Są to przede wszystkim mierniki charakteryzujące zakres i sposób świadczenia usług administracyjnych. Są zwykle związane z normami wykorzystania czasu pracy wykonawców i bezpośrednimi wynikami ich pracy.

Przykłady pomiaru jakości i ilości usług z trzech obszarów administracji świadczącej, to znaczy usług technicznych, edukacyjnych oraz pomocy społecznej przedstawione zostały w dalszych podrozdziałach, natomiast w tym podrozdziale skupimy się na przykładach opisujących pozostałe metody wykonywania administracji. Poniżej przedstawimy dwa istotne obszary, związane z wykonywaniem usług administracyjnych. Pierwszym z nich będzie problem porządku publicznego i bezpieczeństwa, a drugim – załatwianie skarg i wniosków obywateli.

### **3.3.1. Porządek publiczny i bezpieczeństwo**

Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja, zwana strażą gminną, działająca na podstawie ustawy z 1997 r. o strażach gminnych. Straż taką tworzy w drodze uchwały rada gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji.

Wójt jest ponadto koordynatorem funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie gminy. Gmina może wykonywać te zadania przy pomocy gminnego komendanta ochrony przeciwpożarowej. Organy gminy mogą za

zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych tworzyć własne miejskie straże pożarne raz inne służby ratownicze.

Do ochrony porządku publicznego na terenie powiatu służą Policja oraz Państwowa Straż Pożarna. Starosta, jako ich zwierzchnik, zatwierdza programy działania oraz uzgadnia wspólne działania tych jednostek na terenie powiatu. Zwierzchnictwo starosty nie ma charakteru służbowego, gdyż służbowo podlegają one, zgodnie z regulacjami odpowiednich ustaw, właściwym kierownikom służb wojewódzkich (np. wojewódzkiemu komendantowi policji). Zwierzchnictwo starosty ma charakter ogólny, co przejawia się w ponoszeniu przez niego odpowiedzialności polityczno-prawnej. Od prawidłowego bowiem wykonywania nałożonych zadań zależy akceptacja starosty przez radę powiatu i miejscowe społeczeństwo.

Starosta nie może wydawać kierownikom służb powiatowych konkretnych rozkazów działania i poleceń służbowych, lecz może określać wiążące wytyczne, to jest wydawać tzw. „polecenia osiągnięcia celu”, określając tą drogą pożądany stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, o uzyskanie którego chodzi, lub wskazując zagrożenia bezpieczeństwa zbiorowego, które mają być wyeliminowane. Sposób wykonywania tych poleceń jest kwestią pragmatyczną, wynika z przepisów ustaw szczególnych i jego ustalenie nie należy do starosty, lecz do właściwego komendanta w ramach tzw. „uznania policyjnego”.

Ogólnie rzecz ujmując, w ramach działań związanych z dziedziną porządku publicznego i bezpieczeństwa, przyjąć należy dwa oddzielne obszary: kontrolę przestępczości oraz umiejętność reagowania na nadzwyczajne zdarzenia (pożar, powódź, wypadek, katastrofę budowlaną, itp).

**Kontrola przestępczości.** Celem tego zadania w powiecie i/lub gminie jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli poprzez zapobieganie występowaniu przestępczości oraz skuteczne reagowanie tam, gdzie jest to niezbędne. W dziedzinie tej wyróżnić można działania w czterech kierunkach<sup>44</sup>:

- zapobieganie przestępczości;
- wykrywalność;
- reakcja Policji na określone zdarzenia (zakłócanie porządku publicznego, przestępstwa, inne nielegalne działania);
- działania Policji dotyczące kontrolowania przestępczości przeciwko moralności publicznej i rozpowszechnianiu narkotyków (tzw. przestępstwa „bez ofiar”).

W obszarach przedstawionych powyżej stosuje się zwykle pomiary pozwalające, w sposób obiektywny, ocenić zagrożenie przestępczymi daną wspólnoty mieszkańców. Warto więc znać liczbę zgłoszonych do policji przestępstw na 1000 mieszkańców, tak ogółem jak i w rozbiciu na określone rodzaje przestępstw. Oddzielnie można identyfikować przestępstwa popełnione wobec przedsiębior-

---

<sup>44</sup> *Jak skuteczne są wasze usługi komunalne?*; Związek Miast Polskich, Poznań 1998.



ców, działających na obszarze danego samorządu (lub przeciwko mieniu tych przedsiębiorców). Warto również – przy pomocy badań ankietowych – określić liczbę przestępstw niezgłaszanych i zbudować wskaźnik będący miarą liczby poszkodowanych (na przykład na 1000 mieszkańców, rodzin lub przedsiębiorców) w wyniku jakichkolwiek przestępstw (zgłoszonych i niezgłoszonych). Można więc ocenić – jako wskaźniki na głowę mieszkańca – procent poszkodowanych (rodzin, przedsiębiorców) w przestępstwach popełnianych na terenie określonej jednostki terytorialnej. Warto określać również liczbę rozwiązanych przestępstw kryminalnych, a także wskaźniki dotyczące transportu, takie jak liczba ofiar wypadków drogowych, przypadających na milion mieszkańców i wskaźnik wypadków drogowych na skutek jazdy pod wpływem alkoholu z ofiarami i rannymi, itp.

Istnieje wiele zróżnicowanych wskaźników, dotyczących jakości działania i dobrego podejścia do obywatela, z których następujące odgrywają najważniejszą rolę:

- zaufanie obywatela do policji – wyrażone przez odsetek obywateli zadowolonych z wypełniania przez policję różnych funkcji,
- średni czas, potrzebny na dotarcie na miejsce wypadku lub wezwania,
- procent aresztowań zakończonych oskarżeniem,
- procent skradzionego, a następnie odzyskanego mienia,
- odsetek wezwań alarmowych sprawdzonych w danym przedziale czasowym,
- liczba skarg,
- proporcje czasu spędzonego przez policjantów w kontakcie ze społeczeństwem i na patrolach.

Bardzo ważne są wskaźniki, opisujące opinie obywateli, oceniających dany problem jako poważny w miejscu ich zamieszkania. Na przykład takim wskaźnikiem jest procent obywateli, którzy uważają, że np.:

- prostytucja,
- handel narkotykami,
- zaczepki podpitych nastolatków,

stanowią poważne problemy na ich osiedlu lub w gminie (mieście) gdzie mieszkają. Warto też ocenić procent obywateli oraz przedsiębiorców, którzy uważają, że policja:

- reaguje wystarczająco szybko na wezwania,
- na ogół przestrzega prawa,
- na ogół traktuje ich uprzejmie,
- na ogół jest pomocna i wrażliwa na ich problemy,
- jest na ogół uczciwa i godna zaufania.

Należy również oceniać poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy policji poprzez mierzenie liczby obrażeń funkcjonariuszy, na przykład na 100 funkcjonariuszy, czy 100 wezwań.

Ponadto administracja powinna dążyć do uzyskiwania wiedzy o poziomie większości wykonywanych przez Policję zadań (np. liczba testów na alkomacie, liczba kontroli drogowych, liczba godzin służby poświęconej zapobieganiu przestępczości, liczba rozwiązanych spraw kryminalnych, liczba godzin spędzonych na patrolach drogowych itp.). Łączenie przedstawionych powyżej wskaźników pozwala otrzymać różne wskaźniki wydajności, które mogą być łatwiej porównywane. Następujące wskaźniki mają w tym zakresie szczególne znaczenie i powinny być brane pod uwagę w dokonywaniu porównań: średnie wydatki na jednego policjanta, liczba policjantów przypadających na jednego mieszkańca, średnie wydatki na jedną rozwiązana sprawę, a także stosunek liczby policjantów do liczby pracowników administracyjnych.

Metody gromadzenia danych, o których mowa powyżej powinny być różnorodne. Dane te uzyskać można z policyjnych raportów, rejestru aresztów i sądów, innych sprawozdań oraz z ankietowania mieszkańców, rodzin, przedsiębiorców czy też osób, które wzywały pomocy lub zgłaszały skargi. Powszechne badania ankietowe powinny odbywać się na reprezentatywnej próbie podmiotów, co najmniej raz do roku. Badania te można przeprowadzać osobiście lub telefonicznie.

**Reagowanie na sytuacje zagrożenia.** Celem tego zadania w powiecie i/lub gminie jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli poprzez zapobieganie występowaniu pożarów i innych zdarzeń losowych (wypadków, katastrof technicznych, katastrof wywołanych działaniem siły natury, itp.) oraz skuteczne reagowanie tam gdzie jest to niezbędne, w tym zwłaszcza zmniejszanie strat i ofiar poniesionych w trakcie występujących zdarzeń. W dziedzinie tej wyróżnić można działania w trzech kierunkach<sup>45</sup>:

- 1) zapobieganie,
- 2) skuteczność reagowania na zdarzenia,
- 3) zmniejszanie strat wynikłych ze zdarzeń.

Działania administracji w tej dziedzinie są trudnym obiektem dobrych pomiarów. Głównym celem tych działań jest zmniejszenie strat ludzkich i materialnych, a trudno jest dokonać pomiaru czegoś, czego udało się uniknąć. Zwykle dąży się do pomiaru występujących strat lub ich zmian na przestrzeni czasu, w porównaniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz do pomiaru pośrednich środków, służących do klasycznej prewencji. Oczywiście jest mierzenie liczby zdarzeń (w rozbiciu na określone ich rodzaje), poniesionych strat, ofiar w ludziach i obrażeń odniesionych w przypadku wystąpienia zdarzeń oraz czasu reagowania. Mierzy się również stopień działalności prewencyjnej, typu: inspekcje budynków czy przedsiębiorstw, kontrola planów inwestycyjnych czy też informowanie ludności o postępowaniu w razie wystąpienia określonego typu zdarzenia (pożaru, wypadku, powodzi, katastrofy budowlanej itp.). Można określić również skuteczność i zasięg przeprowadzanych inspekcji.

---

<sup>45</sup> *Op cit.*

Podstawowymi rodzajami wskaźników są niewątpliwie: liczba i wskaźnik obrażeń i zgonów na 100 000 mieszkańców w wyniku wystąpienia określonych zdarzeń. Często dane o obrażeniach i zgonach są rozdzielane według grup wiekowych, (ponieważ grupy poniżej 6 roku życia oraz powyżej 65 są uważane za grupy największego ryzyka). Określa się również liczbę obrażeń i zgonów wśród strażaków biorących udział w akcji (zwykle na 100 strażaków lub 1000 zdarzeń określonego typu, np. pożarów). Warto również ocenić wartość strat materialnych poniesionych w trakcie zdarzeń wymagających interwencji strażaków. W sferze zapobiegania zdarzeniom, którym można zapobiec mierzy się zwykle liczbę określonych zdarzeń zgłoszonych i niezgłoszonych, zakres edukacji publicznej, np. dotyczącej zapobiegania pożarom, procent naruszeń przepisów przeciwpożarowych w budynkach – stwierdzonych oraz usuniętych, procent lokali mieszkalnych skontrolowanych w ciągu roku, itp. Istotnym wskaźnikiem bezpieczeństwa przeciwpożarowego jest procent domów lub firm wyposażonych w wodne instalacje przeciwpożarowe czy sprawne wykrywacze dymu.

Istotna grupa wskaźników powinna dotyczyć oceny skuteczności reagowania na zdarzenia. Będą to takie wskaźniki jak np.: czas opanowania lub ugaszenia pożaru, przeciętny czas reagowania, rozumiany jako czas niezbędny do przybycia straży do określonego zdarzenia, oraz wszelkiego rodzaju skuteczność działania, w tym wskaźniki wykorzystania sprzętu i personelu („sprzętogodziny”, roboczo-godziny) czy też przeciętny wskaźnik ich wykorzystania. Można określić też liczbę „ochranianych” rodzin i przedsiębiorstw w stosunku do wydanych na prewencję pieniędzy, gdzie przez „chronione” rozumie się siedliska bez np. pożaru w określonym przedziale czasu. Można również mierzyć procent czasu awarii podstawowego sprzętu ratowniczego.

Metody gromadzenia danych, o których mowa powyżej powinny być różnorodne. Dane te uzyskać można z raportów wypadków, rejestrów działań inspekcyjnych straży, rejestrów sądowych i policyjnych, innych sprawozdań oraz z ankietowania mieszkańców, gospodarstw domowych, przedsiębiorców czy też osób, które wzywały pomocy lub zgłaszały skargi. Powszechne badania ankietowe powinny odbywać się na reprezentatywnej próbie podmiotów, co najmniej raz do roku. Badania te można przeprowadzać osobiście lub telefonicznie.

Ważnym rodzajem pomiaru w obu przedyskutowanych powyżej dziedzinach jest szacowana liczba rodzin, obywateli lub klientów zadowolonych, to znaczy akceptujących istniejący na danym terenie poziom bezpieczeństwa publicznego. Ta forma pomiaru wydajności jest szczególnie ważna, ponieważ dotyka również oceny prowadzenia działalności prewencyjnej, czyli zapobiegania przestępstwom, pożarom czy też innym zdarzeniom, jak na przykład prostytutka czy handel narkotykami. Bardzo trudne lub wręcz niemożliwe są pomiary liczby zdarzeń (np. przestępstw czy pożarów), którym udało się w wyniku działań prewencyjnych zapobiec. W pomiarach skuteczności mierzy się właśnie te zjawiska, które miały miejsce, czyli w konsekwencji, którym nie udało się zapobiec. Ocena akceptowanego przez daną społeczność poziomu bezpieczeństwa publicznego jest niezwykle istotną informacją dla organów danej jednostki samorządu terytorial-

nego, pozwala bowiem określić oczekiwany przez mieszkańców poziom bezpieczeństwa.

W dziedzinie bezpieczeństwa publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieje szeroki zasób wskaźników wykonania zadań. Na przykład w Holandii wskaźniki wykorzystywane przez policję pochodzą z wielu źródeł informacji, takich jak przeprowadzane systematycznie dwa razy do roku badania ludności, dane dostarczane przez narodowy urząd statystyczny, wewnętrzny system informacyjny policji, zawierający dane dotyczące wykorzystywania zasobów finansowych i ludzkich, nakładu pracy oraz dostępności lokalnej policji. Różnorodność źródeł informacji umożliwia łączenie danych w celu tworzenia różnych wskaźników, związanych głównie z potrzebami obywatela. Dane uzyskiwane podczas wspomnianych badań ludności dotyczą między innymi subiektywnie odczuwanego poczucia bezpieczeństwa, problemów w kontaktach sąsiedzkich oraz dostępności funkcjonariuszy policji.

### **3.3.2. Załatwianie skarg i wniosków obywateli**

Skargi oraz wnioski obywateli należy traktować jako bardzo istotny element informacji zwrotnej pomiędzy jednostkami administracji publicznej a jej klientami. Często jest to jedyna droga bezpośrednich kontaktów obywateli z organami samorządu terytorialnego bądź z jednostkami czy urzędami wykonującymi szeroko rozumiane usługi administracyjne, bądź odpowiedzialnymi za jakość określonych usług, wykonywanych przez przedsiębiorstwa komunalne lub inne. Pierwszym, podstawowym problemem jest odróżnienie skarg obywateli od innych rodzajów kontaktów, takich jak poszukiwanie określonej informacji, prośba o pomoc lub usługę czy przedstawienie propozycji lub wniosków.

Ważnym problemem jest dokładne zdefiniowanie, co należy rozumieć przez skargę oraz umiejętność rozróżnienia skargi uzasadnionej od nieuzasadnionej. Zwykle przez skargę rozumie się wskazanie przez klienta występowania określonego niezadowolającego problemu lub stanu (nieprawidłowości, braku reakcji lub uciążliwości), przy równoczesnym wystąpieniu u niego niezadowolenia i potrzeby podjęcia działań interwencyjnych. Skarga uzasadniona dotyczy sytuacji, w której stan niezadowolający wystąpił rzeczywiście oraz sprawa pozostaje w zakresie odpowiedzialności samorządu.

Administracja samorządu powinna zbudować wygodny i skuteczny system odbierania uzyskanych od obywateli wniosków dotyczących usług bądź informacji, reagowania na nie oraz (o ile jest to możliwe) pomyślnego realizowania ich.

Należy pamiętać, że reagowanie urzędników na wnioski o usługi i wnioski o informacje stanowi kluczowe zadanie samorządów lokalnych. Wnioski są najważniejszym sposobem dostępu obywateli do usług administracyjnych.

**Załatwianie skarg.** Celem tego zadania jest odpowiedzialna i adekwatna reakcja na wskazane nieprawidłowości, prowadząca do pomyślnego (o ile skarga jest uza-

sadniona) załatwienia określonej – indywidualnej – sprawy, i jednocześnie do zapobiegania okolicznościom (lub zmniejszania ich występowania), które prowadzą do uzasadnionych skarg obywateli. Często skargi mieszkańców stanowią zasadniczy sposób kontroli usług komunalnych, zleconych na zewnątrz. Ponadto celem procedury załatwiania skarg powinno być ułatwienie zgłaszania uzasadnionych skarg przez obywateli i zachęcenie ich do tego. Oznacza to posiadanie łatwo dostępnego i przyjaznego obywatelom systemu, pozwalającego na wygodne i skuteczne przekazywanie skarg odpowiednim urzędnikom. Pomiar dotyczące sposobu załatwiania skarg obywateli powinny obejmować<sup>46</sup>:

- poziom potrzeby wnoszenia skarg przez obywateli,
- poziom dostępności do systemu załatwiania skarg,
- sposób traktowania obywatela przez urzędnika przyjmującego skargę,
- ocenę poziomu zadowolenia z reakcji na wniesioną skargę.

Aby określić potrzebę wnoszenia skarg, należy mierzyć ogólny poziom uzasadnionych skarg otrzymanych przez samorząd (ogółem oraz w stosunku do liczby dorosłych mieszkańców samorządu). Pomiar ten odzwierciedla wprost stopień wyrażonego niezadowolenia obywateli. Uzasadniona skarga określa wystąpienie rzeczywistego stanu, którego poprawa pozostaje w zakresie odpowiedzialności samorządu. Warto więc określać np.: w urzędzie będącym aparatem pomocniczym organów samorządu liczbę uzasadnionych skarg dla poszczególnych wydziałów urzędu, zajmujących się określonym typem spraw, czy problemów. W tym przypadku warto określać wartość względną, nie w stosunku do wszystkich mieszkańców, lecz w odniesieniu do liczby potencjalnych źródeł skarg (np. w stosunku do liczby wydawanych rachunków za określone usługi komunalne, do liczby klientów w ciągu miesiąca, liczby wydanych decyzji administracyjnych czy wniosków o uzyskanie określonego typu dokumentu).

Warto również – przy pomocy wiarygodnych badań ankietowych – określić liczbę oraz wskaźnik skarg obywateli, obejmujące skargi zarówno zgłoszone, jak i niezgłoszone. Ten typ wskaźnika o wiele wiarygodniej definiuje i ocenia poziom problemów i niezadowolenia obywateli, oraz – przy powtarzalności badań w określonych okresach czasu – pozwala stwierdzić istnienie określonego trendu (zwiększania lub zmniejszania poziomu niezadowolenia obywateli). Należy też zwrócić uwagę na fakt, że liczba niezgłoszonych skarg może być równocześnie dobrym wskaźnikiem niedostępności systemu załatwiania skarg oraz zakresu, w jakim – w odczuciu obywateli – samorząd nie chce, lub nie może, załatwić ich skarg. Przy przygotowywaniu ankiety na ten temat warto rozważyć wprowadzenie pytań uzupełniających, przybliżających powód nie zgłoszenia skargi (uciążliwość, niewiara w sens, inne).

Pomiary wskaźników, które pozwalają ocenić poziom dostępności do działającego w jednostce samorządu systemu składania skarg pozwalają ocenić te działania urzędników, których celem jest zachęcanie obywateli i ułatwianie im procedury

---

<sup>46</sup> *Op. cit.*

składania skarg. Z drugiej strony pomiary te pozwalają ocenić chęć i umiejętności obywateli powiadamiania przedstawicieli samorządu o ich skargach. Mierzy się procent dorosłych mieszkańców, którzy wnieśli skargę oraz mieszkańców, którzy jej nie wnieśli, ponieważ jej zarejestrowanie u określonego urzędnika okazało się trudne lub niemożliwe.

Te ostatnie badania można pogrupować według rodzaju napotykaných trudności. Łatwość wniesienia skargi zależy, po pierwsze – od wiedzy mieszkańców o tym jak i gdzie zarejestrować skargę, po drugie – od technicznych możliwości zbudowanego systemu, a po trzecie – od realnej możliwości dotarcia do systemu. Warto więc uzyskać informację, jaki problem napotkały osoby, które nie złożyły skargi, ale miały powód aby to zrobić. Czy nie były świadome gdzie i jak składać skargę, czy też wystąpiły inne powody (jakie)? Zbudowany wskaźnik powinien odpowiadać na pytanie, co można zrobić, aby zmniejszyć przeszkody przy zgłaszaniu skarg. Warto również wykonać pomiary fizycznej dostępności do systemu, takie jak: liczba godzin czynnych tygodniowo telefonów do składania skarg, przeciętny czas oczekiwania, procent czasu kiedy linie telefoniczne są zajęte, itp.

Istotnym wskaźnikiem jest również procent składających skargi, którzy są zadowoleni lub niezadowoleni z określonych aspektów ich traktowania przez osoby przyjmujące skargę. Badane powinny być takie cechy usługi jak szybkość i punktualność, brak nadmiernej biurokracji i wymijających odpowiedzi, ogólne nastawienie urzędników (uprzejmość, pomoc, zainteresowanie) oraz, co jest bardzo istotne, bezstronność w reagowaniu na treść skargi.

Ocena poziomu zadowolenia z jakości załatwiania skarg powinna być mierzona poprzez kilka niezależnych wskaźników. Ważnym wskaźnikiem (dla skarżących się i dla urzędników odpowiedzialnych za system) jest określenie czasu potrzebnego do załatwienia skargi. Zwykle mierzy się medianę (czas, w którym załatwiono połowę wszystkich skarg) lub wartość średnią czasu reakcji przy załatwianiu uzasadnionych skarg, według rodzajów skarg. Można również jako wskaźnik określić okres, w którym załatwiono x procent skarg (na przykład 90%). Odrębnym wskaźnikiem jest pomiar procentu uzasadnionych skarg, które załatwiono zadowolająco, według rodzaju. Warto mierzyć ten wskaźnik zarówno z perspektywy mieszkańców jak i urzędników samorządowych – mogą się oni różnić się w ocenie, co tak naprawdę stanowi wynik zadowolający. Przy określaniu tego typu wskaźników należy starać się precyzyjnie to zdefiniować.

Metody gromadzenia danych, o których mowa powyżej powinny być różnorodne. Dane te uzyskać można z rejestrów skarg jednostki oraz z ankietowania mieszkańców, gospodarstw domowych, przedsiębiorców tak zgłaszających skargi, jak i ich niezgłaszających. Powszechne badania ankietowe powinny odbywać się na reprezentatywnej próbie podmiotów, co najmniej raz do roku. Wśród osób, które zgłaszały skargi warto przeprowadzić badania ankietowe oceniające jakość i sposób ich załatwiania.

**Zalätwanie wniosków.** Celem tego zadania jest zapewnienie wygodnego i skutecznego mechanizmu otrzymywania i reagowania na wnioski obywateli o usługi i informacje – szybko, bezstronnie i uprzejmie. Pomiarzy dotyczące sposobu zalätwania wniosków obywateli powinny obejmować:

- ocenę jakości mechanizmu składania wniosków przez obywateli (wygoda, szybkość, sposób traktowania itp);
- ocenę poziomu zadowolenia z reakcji na złożone wnioski.

Pomiary systemu otrzymywania i reagowania na wnioski obywateli są bardzo podobne do pomiarów systemu otrzymywania i reagowania na skargi. Zdecydowana większość wskaźników użytych do oceny systemu skarg może być użyta do oceny systemu wniosków. Warto pamiętać, że społeczność przedsiębiorców stanowi specjalną grupę klientów, która korzysta z wielu usług administracyjnych, świadczonych przez samorządy. Warto odróżnić skargi i wnioski pochodzące od obywateli od tych pochodzących od przedsiębiorców.

Należy również zwrócić uwagę na aspekt pomiarów wydajności systemu zalätwania skarg i wniosków. Warto zbudować i mierzyć takie wskaźniki jak liczba zalätwianych skarg (wniosków) na roboczogodzinę lub na określoną kwotę pieniędzy, np. 100 zł, czy też liczba zalätwionych zadawalająco skarg i wniosków na roboczogodzinę lub kwotę.

### 3.4. Usługi pomocy społecznej

#### 3.4.1. Uregulowania prawne

Podstawowym źródłem prawa o pomocy społecznej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która określa, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Szczegółowe uregulowania prawne w zakresie pomocy społecznej zawiera ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (PomSpołU). Według ustawy celem pomocy społecznej jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, w taki sposób, aby osoba lub rodzina żyła w warunkach odpowiadających godności człowieka i nie stawała się częścią marginesu społecznego. Obok zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych zadaniem pomocy społecznej jest również udzielenie w miarę możliwości pomocy, która umożliwi osobie lub rodzinie usamodzielnienie się i integrację ze środowiskiem lokalnym.

Pomoc społeczną organizują m.in. organy administracji samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Świadczenia pomocy społecznej udzielane są głównie z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa, bezrobocia, długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, alkoholizmu i narkomanii, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Zadania w zakresie pomocy społecznej obejmują w szczególności:

- tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej, w tym rozbudowę niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej,
- przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń,
- pobudzanie społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin,
- pracę socjalną, rozumianą jako działalność zawodową, skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz na tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

Do podstawowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego należą:

- w zakresie zadań realizowanych przez powiat – zapewnienie, organizowanie i prowadzenie usług o określonym standardzie w domu pomocy społecznej (pomoc instytucjonalna);
- w zakresie zadań realizowanych przez gminę – przyznawanie i wypłacanie zasiłków (pomoc środowiskowa).

#### **3.4.2. Charakterystyka zadań pomocy społecznej na przykładzie zadań z zakresu pomocy instytucjonalnej i pomocy środowiskowej**

Najważniejszym zadaniem z zakresu pomocy instytucjonalnej jest zapewnienie, organizowanie i prowadzenie usług o określonym standardzie w domu pomocy społecznej. Prowadzenie domów pomocy społecznej jest, zgodnie z PomSpołU i ustawą o samorządzie powiatowym (SamPowU), zadaniem zleconym realizowanym przed powiaty. Zadanie finansowane jest ze środków budżetu państwa w formie dotacji, wypłacanej na mieszkańca domu pomocy, która powiększona jest o opłatę ponoszoną przez mieszkańca (stanowiącą określony procent pobieranych



przez niego świadczeń społecznych). Wysokość dotacji określana jest rozporządzeniem ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Domy pomocy społecznej rozpatrywać należy również jako jedną z instytucji społecznych, która zaspokaja potrzeby, powstałe w toku przekształceń społecznych, związanych przede wszystkim z takimi procesami jak urbanizacja, industrializacja, przemiany charakteru więzi społecznej i modelu rodziny (odejście od modelu rodziny wielopokoleniowej ku rodzinie nuklearnej i związkom partnerskim). W ramach takiego spojrzenia, potrzeba opieki nad osobami niepełnosprawnymi i starszymi oraz wynikające z niej działania domów pomocy społecznej wiąże się z określonymi cechami społeczeństw. W tym wymiarze zapotrzebowanie na tego typu usługi jest funkcją wartości i norm, które są związane z konkretnymi stylami życia, czy modelami rodziny. Przemiany w tych wzorcach będą skutkować zmianami w zapotrzebowaniu na tego typu usługi publiczne oraz zmianą oczekiwań społecznych co do form ich realizacji. Oba te czynniki będą miały wpływ na postrzeganie stopnia wywiązywania się przez agendy państwa ze swoich obowiązków. Wzrost powszechności postaw indywidualistycznych, rozpowszechnianie się modelu rodziny dwupokoleniowej oraz dalsza urbanizacja i zanik tzw. wiejskiego stylu życia skutkować będzie wzrostem społecznych oczekiwań na inicjatywę sektora publicznego w tym zakresie i pomoc w opiece nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Uznanie opieki nad określonymi osobami za obowiązek państwa wiąże się z przyjęciem określonej wizji państwa; wiąże się to z koncepcją tzw. państwa opiekuńczego, realizującego kluczowe założenia współczesnych koncepcji polityki społecznej. W polskim systemie polityki społecznej zadanie to przypadło w realizacji samorządowi terytorialnemu. Szczegółowy sposób realizacji rzezonego zadania określony jest przez rozporządzenie w sprawie ustalenia standardów, które spełniać powinny domy pomocy społecznej. Określone w rozporządzeniu standardy świadczenia usług w poszczególnych kategoriach domów pomocy społecznej w bardzo istotny sposób wpływają na sposób definiowania celów tych instytucji, tworzą bowiem ramy prawne – tym samym nieprzekraczalne, w jakich można je wyznaczać.

Natomiast najważniejszym zadaniem z zakresu pomocy środowiskowej jest przyznawanie i wypłacanie zasiłków. Zasiłki, wraz z innymi towarzyszącymi formami pomocy, umożliwiają osobom i rodzinom zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych oraz pozwalają na bytowanie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

W ramach świadczeń materialnych, wypłacanych osobom korzystającym z pomocy społecznej można wydzielić świadczenia obligatoryjne (zasiłki stałe, stałe wyrównawcze, renty socjalne, gwarantowane zasiłki okresowe i pomoc z tytułu macierzyństwa) oraz świadczenia fakultatywne (zasiłki okresowe). Świadczenia obligatoryjne muszą być realizowane w pierwszej kolejności, stanowią często jedyne źródło utrzymania, wypłata ich następuje w ściśle określonych terminach. Pomoc w formie zasiłków okresowych jest świadczeniem fakultatywnym, jednak

szczególnie oczekiwanym przez beneficjentów pomocy społecznej. Zasiłki te mają na celu złagodzenie przejściowych problemów. W ramach pomocy ze środków własnych gmin realizowana jest pomoc w postaci zasiłków celowych na zaspokojenie konkretnej potrzeby, tj. zakupu opału, żywności czy leków.

### **3.4.3. Główne determinanty definiowania celów w zakresie zadań pomocy społecznej**

Przyjmowane w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego cele działań z zakresu pomocy społecznej uzależnione są od różnych czynników, z których największe znaczenie mają przesłanki:

- 1) prawne,
- 2) społeczno-kulturowe,
- 3) finansowe.

Ustawy: PomSpołU i SamPowU określają obowiązki gmin i powiatów w obszarze pomocy społecznej. Te same dwie ustawy, a także ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określają sposób wykonywania tego zadania.

Wpływ na realizację zadań pomocy społecznej ma też szereg aktów wykonawczych do wymienionych powyżej ustaw. Najważniejszym z nich jest rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie domów pomocy społecznej, które określa typy domów pomocy społecznej, szczegółowe zasady ich prowadzenia, standardy świadczenia usług. Spośród tych unormowań wpływ na wyznaczanie celów przy realizacji tego zadania publicznego mają w najbardziej istotny sposób przepisy:

- definiujące zakres osób, które mogą z takich domów korzystać; w tym względnie zakres przedmiotowy zadania realizowany jest w następujących typach domów pomocy społecznej<sup>47</sup>:
  - domy dla osób starych,
  - domy dla osób przewlekle somatycznie chorych,
  - domy dla osób przewlekle psychicznie chorych,
  - domy dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie,
  - domy dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie,
  - domy dla osób niepełnosprawnych fizycznie,
  - domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży;
- określające jakość realizacji zadania.

Wymagania stawiane domom pomocy społecznej są ściśle określone, a ich niespełnianie pociąga za sobą brak możliwości rozpoczęcia takiej działalności lub konieczność jej zakończenia. Obecnie niektóre domy posiadają warunkową zgodę na prowadzenie działalności, jednakże w ustalonych terminach mają osiągnąć

---

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 września 2000 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. Nr 82, poz. 929)..

prawnie określone standardy świadczenia usług. Akredytacyjno–nadzorczą funkcję sprawuje tu właściwy terytorialnie Urząd Wojewody, który wydaje zezwolenia na prowadzenie domów oraz sprawdza przestrzeganie standardów. Określone standardy odnoszą się do następujących kwestii<sup>48</sup>:

- zakresu i jakości oferowanych usług,
- przestrzegania praw mieszkańców oraz dostępności mieszkańców do informacji o swoich prawach,
- współdziałania pracowników domu z rodziną lub opiekunem prawnym mieszkańca,
- poziomu wykształcenia i kwalifikacji zatrudnionych w domu pracowników,
- sposobu załatwiania skarg i wniosków;

Kontrola zakresu i jakości usług polega na<sup>49</sup>:

- ocenie warunków życia mieszkańców oraz stopnia i efektów realizacji indywidualnych planów wspierania mieszkańców,
- badaniu i ocenie poziomu oraz struktury zatrudnienia, kwalifikacji zatrudnionych pracowników oraz sposobów podnoszenia przez pracowników kwalifikacji zawodowych,
- ocenie organizacji działania domu przy uwzględnieniu typu domu i uzasadnionych potrzeb mieszkańców oraz ocenie efektywności zarządzania zasobami domu.
- ocenie uwzględnienia konieczności zaspokojenia poszczególnych kategorii potrzeb mieszkańców, w szczególności: związanych z codziennym bytowaniem (zapewnienie mieszkania, wyżywienia, zaspokojenia innych potrzeb fizjologicznych, zapewnienia opieki i leczenia, zapewnienia aprowizacji w zakresie potrzebnym do normalnego życia – np. zakup ubrań itp.)

**Na społeczno–kulturowe wyznaczniki celów pomocy społecznej** składa się całościowy kształt norm społecznych, odnoszących się do określonych sytuacji życiowych, związanych z danym etapem życiowym, płcią, poziomem sprawności i innymi istotnymi wyznacznikami. Uwzględnić należy w tym względzie także określone trendy, wyznaczone przez tzw. grupy odniesienia porównawczego<sup>50</sup>; w przypadku polskich instytucji takim punktem odniesienia z pewnością powinny stać się rozwiązania stosowane w krajach Europy zachodniej, jako miejsca, w których od dawna wypracowuje się innowacyjne rozwiązania w tym zakresie, a także ze względu na ogólny normotwórczy charakter tego obszaru.

Część społecznych i kulturowych wyznaczników celów znalazła się w aktach prawnych odnoszących się do domów pomocy społecznej. Przepisy tam zawarte nie

---

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> J. Mazur: *Grupa społeczna*, [w:] Z. Bokszański, K. Gorlach (red.): *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Wydawnicza Warszawska, 1998, t.I, s.260–267.

mają częściowo postaci dyrektyw kategorycznych, jednak określone w nich normy powinnościowe zdecydowanie powinny zostać wzięte pod uwagę przy konstrukcji celów i wskaźników. Odnosi się to w szczególności do zapisu:

*Organizacja domu, zakres i poziom usług świadczonych przez dom powinny uwzględniać w szczególności wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców domu oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności<sup>51</sup>.*

Zapis ten znajduje odzwierciedlenie w normach dotyczących warunków mieszkaniowych, opieki itp. w domu pomocy społecznej; jednakże odnieść go należy również do sfery kreowania stosunków międzyludzkich, w szczególności między personelem a mieszkańcami. Jest to trudne do prawnego unormowania, a realizacja tego postulatu możliwa jest dzięki kształtowaniu właściwej kultury organizacyjnej i określonych wzorców osobowych poszczególnych pracowników.

Obecnie obserwuje się odchodzenie przez samorząd od samodzielnej realizacji szeregu zadań z zakresu pomocy publicznej, a zwłaszcza analizowanego tutaj zadania. Często jest ono zlecane do realizacji organizacjom sektora pozarządowego (III sektor), a także przedsiębiorstwom prywatnym (II sektor). Na potrzebę ściślejszej współpracy w tym względzie wskazuje również *ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

**Finansowe i ekonomiczne determinanty celów dla standardów pomocy społecznej** to przede wszystkim poziom środków finansowych, przekazywanych na realizację zadań pomocy społecznej z budżetu państwa, w formie dotacji do mieszkańca oraz odpłatności. W dotychczasowej praktyce nie zdarzało się, aby środki te powiększane były ze środków własnych powiatu i tę teoretyczną możliwość należy wykluczyć.

Innym ogranicznikiem realizacji celów jest koszt alternatywnych form realizacji zadań w ww. zakresie. Ze względu na niejednorodny charakter zadania (różne formy pomocy dla różnych kategorii mieszkańców (klientów), które wymagają odmiennych nakładów finansowych (ze względu na prawnie określony standard świadczenia usług); koszt ten będzie różny w odniesieniu do każdej z przewidzianych rozporządzeniem kategorii domów, różne będą również alternatywne sposoby realizacji tego zadania. Należy tu zwłaszcza uwzględnić rosnącą popularność otwartych form opieki nad osobami starszymi (mieszkania socjalne) i rodzinne domy pomocy. Oprócz uwzględnienia kosztów finansowych należy także uwzględnić odmienne koszty/zyski społeczne oraz psychiczne osób objętych tą formą pomocy.

---

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, *op.cit.*;

#### **3.4.4. Cel strategiczny w zakresie realizowanego zadania i kluczowe cele operacyjne**

Określenie mierników wymaga wcześniej ściślejszego zdefiniowania celów, w sposób uwzględniający wyżej omówione determinanty celów w analizowanym zakresie zadań pomocy społecznej.

Dla pomocy instytucjonalnej cel strategiczny określić możemy w następujący sposób:

***Celem działania jest zapewnienie świadczeń opiekuńczych o odpowiednim standardzie, w formie pobytu w domu pomocy społecznej, lub świadczeń alternatywnych (zgodnych z polskim prawodawstwem), dla potrzebujących mieszkańców powiatu, w zgodzie z najlepszymi wzorami świadczenia takich usług w Unii Europejskiej.***

Natomiast cel strategiczny dla pomocy środowiskowej można określić następująco:

***Celem działania jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych przez udzielenie takiej pomocy, która umożliwi osobie lub rodzinie usamodzielnienie się i integrację ze środowiskiem lokalnym.***

Realizacji tego celu strategicznego służyć muszą odpowiednio dobrane cele operacyjne, które dotyczyć powinny wszystkich istotnych elementów mających wpływ na możliwości i sposób realizacji celu strategicznego. Cele te z kolei powinny być rozpisane na szczegółowe działania.

W odniesieniu do analizowanego zadania wyróżnić możemy następujące cele operacyjne:

- rozeznanie potrzeb lokalnej społeczności pod kątem wszystkich oferowanych form pomocy społecznej;
- zorganizowanie i utrzymywanie adekwatnej do potrzeb bazy, służącej realizacji zadań na poziomie wymaganym przez normy prawne i kulturowe;
- zapewnienie adekwatnych środków finansowych gwarantujących ciągłe realizowanie zadań;
- kreowanie polityki, uwzględniającej najistotniejsze społeczne wartości w obrębie realizowanych zadań, np.: określenie sposobu przyznawania świadczeń, ustalanie zasad pierwszeństwa przyjęć do domu pomocy społecznej, strategii rozwoju, alokacji miejsc w poszczególnych typach domów ze względu na potrzeby/wartości, itp.;
- uwzględnianie ogólnych zasad dobrego gospodarowania przy realizacji zadań (eliminacja marnotrawstwa itp.), przy uwzględnieniu ograniczoności środków, jakimi na realizację zadań dysponuje samorząd.

**Osiągnięcie każdego z celów operacyjnych wymagać będzie zazwyczaj realizacji wielu działań.** Na przykład, dla celu operacyjnego *Rozeznanie potrzeb lokalnej społeczności pod kątem wszystkich oferowanych form pomocy społecznej*, będą nimi następujące działania:

- stałe aktualizowanie danych liczbowych dotyczących potrzeb społecznych w zakresie instytucjonalnej i środowiskowej pomocy dla określonych kategorii osób, zdefiniowanych w zadaniach w rozbiciu na poszczególne podkategorie, np. wg klasyfikacji domów pomocy społecznej;
- ocena stopnia obiektywności potrzeb i pilności poszczególnych przypadków w oparciu o wywiad środowiskowy, uwzględniający takie czynniki jak:
  - 1) sytuacja rodzinna ( np. stopień presji najbliższego otoczenia społecznego – rodziny – na umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej),
  - 2) sytuacja majątkowa, mierzona średnim dochodem na osobę w gospodarstwie domowym, w skład którego wchodzi świadczeniobiorca, w czasie ostatnich 3 miesięcy,
  - 3) sytuacja lokalowa gospodarstwa domowego,
  - 4) okres czasu jaki upłynął od zgłoszenia zapotrzebowania na usługę,
  - 5) ogólny stan sprawności świadczeniobiorcy
  - 6) szczegółowy stan zdrowia (uwzględniający typ schorzenia i/lub ograniczenia pełnej sprawności) – ocena pod kątem możliwości dalszego przebywania w domu, bez zrywania więzów ze środowiskiem społecznym.

### 3.4.5. Przykłady mierników realizacji zadań pomocy społecznej

W pomocy społecznej do tej pory było stosowanych niewiele wskaźników, umożliwiających zmierzenie jakości i ilości usług. Stosowane były raczej bardzo proste wskaźniki typu: nakłady przeznaczone na pomoc społeczną, liczba mieszkańców domów pomocy społecznej, ilość domów pomocy społecznej różnych typów, liczba osób personelu domów pomocy społecznej z uwzględnieniem poziomu wykształcenia i specjalizacji.

Poniżej zaprezentujemy szereg wskaźników, umożliwiających mierzenie ilości i jakości usług publicznych w zakresie realizacji zadań pomocy instytucjonalnej i pomocy środowiskowej.

Podstawowe znaczenie dla **pomocy instytucjonalnej** będą miały wskaźniki potrzeb społecznych, określające zakres, w jakim realizowane będzie zadanie w ramach pomocy instytucjonalnej), a także form, w jakich będzie się to działo (np. przesunięcie nacisku z domów pomocy dla osób starych w kierunku bardziej wyspecjalizowanych placówek, świadczących pomoc dla takich kategorii klientów, jak osoby nerwowo czy psychicznie chore w podeszłym wieku).

W celu ustalenia konkretnych osób, którym w pierwszej kolejności powiat powinien zapewnić dostęp do omawianej usługi, każdemu z czynników wyliczonych na s. 86 przypisać należy określony mnożnik. W przypadku czynnika nr 6 (stan

zdrowia), mnożniki takie należy opracować w stosunku do każdego ze schorzeń w obrębie danego typu domów. Mnożnik przekraczający ustalone wartości należy traktować jako wskaźnik:

- braku wskazań do objęcia tą formą wsparcia,
- pożądanego objęcia tą formą wsparcia,
- koniecznego objęcia tą formą wsparcia.

Można określić też szereg tzw. „wskaźników wkładu” (*input*), odnoszących się do sposobu i stopnia wykorzystania posiadanych zasobów w kontekście istniejących na danym terenie potrzeb.

- wskaźnik wykorzystania środków przeznaczonych na to zadanie – przedstawić go można jako iloraz środków wykorzystanych w stosunku do środków przyznanych; im wartość wskaźnika będzie bliższa 1, tym wykorzystanie to będzie pełniejsze;
- wskaźnik finansowej istotności zadania publicznego – określany jako stosunek środków na realizację zadania w stosunku do całości środków na zadania pomocy społecznej w skali powiatu (obejmuje zadania szczebla gminnego i powiatowego);
- wskaźnik istotności społecznej zadania – określany jako ilość klientów korzystających z tego zadania w stosunku do wszystkich klientów pomocy społecznej w danym powiecie.

Dla omawianych zadań można też określić wskaźniki efektu (*output indicators*). Przykładami takich wskaźników mogą być:

- 1) **wskaźnik zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności**, którego wartościami mogą być następujące *poziomy zaspokojenia potrzeb*:
  - A = pełne zaspokojenie – brak osób z wysokim wskaźnikiem potrzeb społecznych poza domem pomocy społecznej,
  - B = dobre zaspokojenie – okres oczekiwania dla tej kategorii osób na przyjęcie do domu pomocy społecznej nie przekracza 6 miesięcy,
  - C = dostateczne zaspokojenie – okres oczekiwania wynosi od 6 do 12 miesięcy,
  - D = słabe zaspokojenie – czas oczekiwania wynosi rok lub więcej.;
- 2) wskaźnik efektywności realizacji zadania „prowadzenie domów pomocy społecznej” i gospodarowania środkami na pomoc społeczną, określający:
  - czy do domów pomocy kierowane są osoby, w których przypadku wskaźnik potrzeb społecznych nie potwierdza takiej konieczności,
  - czy liczba utrzymywanych miejsc przewyższa aktualne zapotrzebowanie na usługę ze strony mieszkańców;
- 3) wskaźnik efektywności alokacji miejsc pomiędzy poszczególnymi typami domów pomocy społecznej – określający, czy:

- są wolne miejsca i brak oczekujących w danym typie domu pomocy społecznej przez okres dłuższy niż 6 miesięcy,
- czas oczekiwania powyżej (np.) 6 miesięcy na miejsce w domu pomocy społecznej o innym profilu to stan utrzymujący się przez okres dłuższy niż 12 miesięcy.

Do innego typu wskaźników należy wskaźnik partycypacji społecznej w realizacji zadania.

Zgodnie z prawem analizowane zadanie publiczne realizowane może być zarówno przez samorząd powiatowy, w tym wyodrębnione przezeń jednostki organizacyjne, bądź zgodnie z zasadą subsydiarności, która znalazła wyraz w polskim prawie<sup>52</sup>. Proponowany miernik wskazywałby stopień partycypacji organizacji obywatelskich (III i II sektor gospodarki) w realizacji zadania publicznego na danym terenie:

$$w_p = \frac{Z_a}{Z_b}$$

gdzie:

- $w_p$  – wskaźnik partycypacji w realizacji zadania publicznego;
- $Z_a$  – środki finansowe przeznaczone na realizację zadania publicznego będące w dyspozycji organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych;
- $Z_b$  – całość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania.

Jeszcze innym wskaźnikiem jest wskaźnik optymalizacji formy wsparcia, oceniający koszt wykonania zadania publicznego przez odniesienie go do potencjalnego kosztu wykonywania **tego samego zadania w inny sposób**.

Pobyt w domu pomocy społecznej nie jest jedyną możliwą formą udzielenia pomocy osobom, które się do tego typu pomocy kwalifikują. Przykładowo, pomoc taka może być udzielona w formie zorganizowanego zamieszkania w mieszkaniu chronionym, w formie pobytu w rodzinnym domu pomocy, bądź w formie pozostawienia danej osoby w dotychczasowym miejscu zamieszkania i udzielaniu jej całodobowej pomocy pielęgnarskiej/ wolontariackiej.

Przedstawiony poniżej miernik odnosić się do kosztu utrzymania jednego miejsca w domu pomocy społecznej danego typu, w stosunku do kosztów możliwych do

---

<sup>52</sup> Zapisy odnoszące się do kluczowych założeń zasady pomocniczości (subsidiarności) są obecne w wielu aktach prawnych obowiązujących w polskim prawie i są wypełnieniem zapisów konstytucyjnych. W szczególności samorząd powinien kierować się tą zasadą przy realizacji zadań publicznych. Tendencję do rosnącej roli organizacji pozarządowych, podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych obserwujemy nieprzerwanie od końca lat 70- tych w państwach wysoko rozwiniętych na całym świecie. W Polsce wyrazem tej tendencji było uchwalenie przez Sejm *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w 2003 roku.



zaoferowania danemu klientowi alternatywnych form realizacji zadania. Wylicza się go ze wzoru

$$w_p = \frac{K_a - A}{K_b}$$

gdzie:

- $w_p$  – wskaźnik partycypacji w realizacji zadania publicznego;
- $K_a$  – koszt realizacji zadania w formie alternatywnej (np. mieszkań socjalnych dla osób starszych);
- $K_b$  – koszt realizacji zadania w tradycyjnej formie – miejsce w domu pomocy społecznej;
- $A$  – współczynnik modyfikujący, określający akceptowany poziom podwyższenia kosztów wykonywania zadania; wyraża on pożądany kierunek rozwoju form realizacji zadań w pomocy społecznej (gdy formę alternatywną uznajemy za bardziej korzystną dla klienta), może też wyrażać pośrednie efekty kosztowe zmiany formy wykonywania zadania.

Wypracowanie wskaźników, odnoszących się do realizacji niektórych zapisów prawnych powinno mieć duże znaczenie dla prawidłowej kontroli ich przestrzegania; umożliwi bowiem stosowanie zbliżonych wymagań wobec domu pomocy społecznej w skali kraju. Przykładem takiej kwestii, która powinna zostać „zoperacjonalizowana” i mierzona wskaźnikiem może być np. współdziałanie domu pomocy z rodziną lub opiekunem prawnym mieszkańca. Ogólnym wskaźnikiem takiego współdziałania mógłby być następujący iloraz:

$$w_w = \frac{M_a}{M_b}$$

gdzie:

- $w_w$  – wskaźnik współdziałania pomiędzy domem pomocy a rodziną mieszkańca, wartość pożądana: możliwie najbliższa 1, wartość niepożądana: bliska 0;
- $M_a$  – liczba mieszkańców, z których rodzinami spotkano się przynajmniej raz, w okresie ostatnich 6 miesięcy;
- $M_b$  – liczba pensjonariuszy ogółem.

Wskaźnik należały obliczać dwa razy do roku. Spadek wartości wskaźnika powinien być sygnałem do wnikliwej kontroli sposobu komunikowania się domu pomocy społecznej z rodzinami i opiekunami mieszkańców, a także powodem wnikliwszej oceny całego domu.

Ponadto, jakość usług w domach pomocy społecznej można mierzyć poprzez następujące mierniki:

- wskaźnik satysfakcji mieszkańca: mierzony np. liczbą skarg na personel danego domu pomocy, kierowanych przez mieszkańców i ich rodziny, zarówno do przełożonych bezpośrednich, jak i do instytucji nadrzędnych;
- wskaźnik jakości życia mieszkańca – mierzony średnim okresem przeżywalności osób cierpiących na dany syndrom chorobowy w stosunku do przeżywalności wśród ogółu osób z tej kategorii (osób starych, przewlekle somatycznie chorych itd.);
- wskaźnik jakości obsługi mieszkańca: obejmujący stopień zgodności ze standardami oraz spełnienie wewnętrznych norm, dotyczących np. częstotliwości kontaktów personelu z mieszkańcami, realizacji wewnętrznych procedur w tym względzie, stwierdzany na podstawie badań ankietowych;
- wskaźnik zaspokojenia potrzeb: miarą może być poziom zaspokojenia potrzeb odnoszących się do wszelkich dziedzin, jakie oferować powinien dom pomocy społecznej, aby zapewnić warunki bytowania określone we współczesnych trendach, obecnych w polityce społecznej (w tym też: potrzeby społeczne, psychologiczne, związane z samorealizacją); wskaźnikiem będzie wynik badania ankietowego (konieczne jest opracowanie skal).

Osobną kwestią jest pomiar w zakresie gospodarki inwestycyjnej prowadzonej w domach pomocy społecznej.

Można tu określić wskaźnik wydatków inwestycyjnych, rozumiany jako udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach na domy pomocy społecznej ogółem. Ze względu na znaczące wymagania dotyczące jakości usług i poziomu bazy materialnej, służącej zaspokajaniu potrzeb, monitoringowi poddać należy wydatki inwestycyjne na ten cel.

Według obowiązującej klasyfikacji budżetowej należy uwzględnić nie tylko nakłady inwestycyjne, ale także wydatki inwestycyjne (zakupy środków trwałych).

Wskaźnik można obliczać następująco:

$$w_{inv} = \frac{w_i + z_i}{w_o}$$

gdzie:

- $w_{inv}$  – wskaźnik wydatków inwestycyjnych w domach pomocy społecznej
- $w_i$  – ogólna kwota wydatków inwestycyjnych w domach pomocy społecznej w danej jednostce (powiecie) w ciągu roku,
- $z_i$  – ogólna kwota zakupów inwestycyjnych w domach pomocy społecznej w danej jednostce (powiecie) w ciągu roku,
- $w_o$  – wydatki ogółem na domy pomocy społecznej w danej jednostce (powiecie) w ciągu roku.

Kwestia ta, aczkolwiek wydawać się może uboczna w stosunku do realizacji zadania, jest istotna z tego względu, iż zaniedbywanie wydatków inwestycyjnych,

tak po stronie organu administracji odpowiedzialnego za jego realizację, jak i po stronie jego ewentualnych partnerów w realizacji zadania, może mieć w dłuższej perspektywie czasowej istotny wpływ na zdolność do realizacji tego zadania, i tym samym wpłynie na poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

W zakresie pomocy środowiskowej stosowane były do tej pory bardzo proste wskaźniki typu: nakłady przeznaczone na pomoc społeczną, liczba osób i rodzin objętych pomocą społeczną czy liczba pracowników socjalnych, z uwzględnieniem poziomu wykształcenia i specjalizacji. Wprowadzano również bardziej syntetyczne wskaźniki, np. wskaźnik długości okresu korzystania przez świadczeniobiorcę z zasiłków i innych towarzyszących form pomocy.

Próbowano też tworzyć wskaźniki, odnoszące się do badania zmian zachodzących pod wpływem działań prowadzonych w ramach pomocy społecznej w poszczególnych osobach, rodzinach, w społeczności lokalnej czy w całych strukturach społecznych. Podstawowym problemem przy konstruowaniu wskaźników ilości i jakości w zakresie pomocy środowiskowej jest brak dokładnych danych statystycznych opisujących problemy społeczne osób i rodzin korzystających z usług pomocy społecznej.

Dla określenia sposobu mierzenia jakości i ilości opisanych powyżej usług pomocy środowiskowej, proponuje się zastosowanie syntetycznego wskaźnika skali problemów społecznych.

Wielkość wskaźnika skali problemów społecznych określa się w oparciu o analizę czterech problemów społecznych, związanych z:

- zwiększającą się populacją osób ubogich,
- wysokim poziomem bezrobocia,
- wzrostem odsetka liczby osób w wieku poprodukcyjnym
- oraz powiększającą się liczbą przestępstw.

Najważniejszym problemem społecznym w ostatnich latach jest stały wzrost liczby osób, które kwalifikują się do korzystania ze wsparcia pomocy społecznej. Podstawowym powodem przyznania tej pomocy jest ubóstwo. Drugi nie mniej ważny problem to rosnące bezrobocie. Kolejny problem to wzrost liczebności populacji ludzi starszych. Pokolenie Seniorów wyłączane jest z życia zawodowego i społecznego, podlega negatywnym stereotypom dotyczącym starości, ma ograniczone możliwości korzystania z przysługujących im praw. Niedostateczna oferta pomocy, stan zdrowia, samotność i brak aktywności staje się przyczyną izolacji społecznej i znacznego pogorszenia jakości życia tych osób. Prognozy demograficzne przewidują dalsze systematyczne zwiększanie się udziału ludzi starszych w całości populacji. Inny problem społeczny, jaki należy uwzględnić ze względu na jego społeczne znaczenie to rosnąca przestępczość (w tym szczególnie dotycząca nieletnich) sygnalizująca patologię rodzin, problemy wychowawcze oraz możliwość wystąpienia problemów w przyszłości.

Wielkość wskaźników, uwzględniających powyższe problemy społeczne stanowi proporcja pomiędzy liczbą osób, którym udzielono świadczeń pomocy społecznej a liczbą wszystkich osób, kwalifikujących się, według ustalonych kryteriów, do tych świadczeń. W praktyce obie wymienione liczby mogą się różnić od siebie, ze względu na istniejące uwarunkowania lokalne i środowiskowe, np. dziedziczne ubóstwo, presja środowiska, niewiedza. itp. – przyczyny te powodują, że wiele osób, które spełniają ustawowe kryteria, nie ubiega się o pomoc.

Wielkość proponowanego wskaźnika można wyliczyć w oparciu o poniższą zależność:

$$w = a_s \cdot \frac{s_{ops}}{s_{ps}} + a_b \cdot \frac{b_{ops}}{b_{ps}} + a_n \cdot \frac{n_{ops}}{n_{ps}} + a_p \cdot \frac{p_{ops}}{p_{ps}}$$

gdzie:

- $a_s$  – waga wskaźnika świadczeniobiorców pomocy społecznej,
- $s_{ops}$  – liczba osób objętych świadczeniami pomocy społecznej,
- $s_{ps}$  – liczba osób kwalifikujących się do świadczeń pomocy społecznej,
- $a_b$  – waga wskaźnika bezrobotnych,
- $b_{ops}$  – liczba osób bezrobotnych objętych świadczeniami pomocy społecznej,
- $b_{ps}$  – liczba osób bezrobotnych kwalifikujących się do świadczeń pomocy społecznej,
- $a_n$  – waga wskaźnika osób nieprodukcyjnych,
- $n_{ops}$  – liczba osób w wieku poprodukcyjnym objętych świadczeniami pomocy społecznej,
- $n_{ps}$  – liczba osób w wieku poprodukcyjnym kwalifikujących się do świadczeń pomocy społecznej,
- $a_p$  – waga wskaźnika rodzin patologicznych,
- $p_{ops}$  – liczba osób z rodzin patologicznych objętych świadczeniami pomocy społecznej,
- $p_{ps}$  – liczba osób z rodzin patologicznych kwalifikujących się do świadczeń pomocy społecznej.

Wagi poszczególnych wskaźników  $a_s$   $a_b$   $a_n$   $a_p$  powinny być tak dobrane, aby odpowiadały nie tylko skali reprezentowanego problemu społecznego, ale przede wszystkim podkreślały jego znaczenie w stosunku do pozostałych.

Problemem przy wyliczaniu poszczególnych wskaźników, odpowiadających poszczególnym problemom społecznym jest pozyskanie odpowiednich i wiarygodnych danych. O ile dane dotyczące osób objętych świadczeniami pomocy społecznej (z tytułu bezrobocia, z tytułu niepełnosprawności, z tytułu trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, wszystkich takich osób) są łatwo dostępne ze sprawozdań Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej MPIPS-03 (dział: przyczyny korzystania z pomocy), o tyle

problemem jest pozyskanie danych o osobach, które kwalifikują się do pomocy i powinny się znaleźć w kręgu zainteresowania służb pomocy społecznej.

Rozwiązaniem wydaje się przeprowadzenie szerokiego badania ankietowego na dużej próbie losowej, ze szczególnym uwzględnieniem osób bezrobotnych, świadczeniobiorców Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (rencistów, emerytów) czy osób opuszczających zakłady karne.

Wyliczone wskaźnik skali problemów społecznych mogą służyć do badań i analiz porównawczych w zakresie różnych przedziałów czasowych (rok bądź kwartał) lub porównań pomiędzy różnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

W oparciu o opisany powyżej wskaźnik można sporządzić mapę poziomu problemów społecznych w powiatach lub gminach.

### **3.4.6. Zakończenie**

Określenie mierników jakości i ilości usług publicznych w zakresie pomocy społecznej jest zagadnieniem skomplikowanym. Nie można zastosować miar czysto ekonomicznych, np. wyliczenia proporcji uzyskanego efektu do poniesionych nakładów, bowiem realizacja zadań pomocy społecznej nie przynosi nawet bezpośredniego zwrotu nakładów, nie mówiąc już o korzyściach finansowych.

Omawiana w niniejszym opracowaniu problematyka pomiaru różnych parametrów usług publicznych w zakresie pomocy społecznej jest problematyką bardzo złożoną, często wymykającą się dokładnemu, jednoznacznemu pomiarowi przy pomocy prostych narzędzi. Wiąże się to przede wszystkim ze złożonym charakterem badanego zjawiska i brakiem dobrych, łatwo obserwowalnych wskaźników w odniesieniu do niektórych jego aspektów. Podobny problem dotyczy wielu dziedzin, w których do czynienia mamy z „żywą tkanką społeczną”.

W opracowaniu nie uwzględniono aspektów ekonomicznej zdolności systemu pomocy społecznej, aktualnie istniejącego w Polsce, do ograniczania rozmiarów ubóstwa oraz systemu dystrybucji środków pomiędzy poszczególne samorządy.

Przedstawione w pracy propozycje mierników wymagają dalszych badań. Konstrukcja niektórych z nich wymaga prowadzenia ciągłego pomiaru w określonym zakresie, gromadzenia danych, które często w chwili obecnej nie są dostępne zdecydowanej większości samorządów. Odnosi się to przykładowo do wskaźnika zaspokojenia potrzeb. Jednakże bez tych danych, w przekonaniu autora, nie jest możliwa realizacja zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej w sposób w sprawny i racjonalny, zarówno społecznie jak i ekonomicznie.



## Rozdział 4

### Doświadczenia zagraniczne

---

Trudności ekonomiczne, w jakich znalazła się większość zachodnich krajów demokratycznych, a co tym idzie napięcia w finansach publicznych przy równoczesnych naciskach na ograniczanie podatków i wydatków publicznych przyczyniły się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych do skoncentrowania uwagi na rozmiarach i strukturze sektora publicznego. Dochodziły do tego zwiększające się oczekiwania społeczne, dotyczące jakości działań publicznych (tak rządowych, jak i samorządowych). Wynikający z tych przesłanek kierunek reform administracji publicznej przyjął jako podstawowy cel przekształcenie administracji koncentrującej się na procedurach, w administrację koncentrującą się na rozliczalności. Prowadziło to wprost do zmiany od pomiaru wydatków, do oceny uzyskiwanych wyników.

Nowe formy zarządzania instytucjami publicznymi – wprowadzone przez rządy wielu krajów – kładły nacisk na sprawność działania jednostek organizacyjnych. Zainicjowane procesy zmierzały do poprawy szeroko rozumianej skuteczności sektora publicznego (tak rządowego jak i samorządowego) oraz zwiększenia odpowiedzialności instytucji publicznych wobec obywateli. Celem reform było zwiększenie znaczenia czynnika zarządzania w sektorze publicznym poprzez – między innymi – oddzielenie decyzji politycznych od decyzji zarządczych. Wiele modeli, ułatwiających stosowanie nowego podejścia, przyswojono z modeli zarządzania jakością oraz doświadczeń firm prywatnych. Wypada tu wymienić serie norm ISO-9000, ISO-9001:2000, model doskonałości EFQM czy też model zarządzania przez jakość TQM. Pełny opis założeń, rozwiązań teoretycznych oraz modeli związanych z wdrażaniem tzw. nowego zarządzania publicznego znaleźć można w wielu przeglądowych pracach zachodnich<sup>53</sup> oraz polskich<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Dobrymi przykładami są: E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, A.. Pettigrew: *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1997 oraz *Results-based management in CIDA. An introductory guide to the concepts and principles*, Canadian International Development Agency, 1999.

Bardzo trudno zbudować uniwersalny model, opisujący nowe strategie zarządzania sektorem publicznym. Generalnym jednak założeniem jest postrzeganie instytucji publicznych jako jednostek uczestniczących w procesie „quasi – produkcyjnym”, w którym elementy wejściowe – „zasoby” przetwarzane są w „produkty wyjściowe” (*outputs*) takie, które pozwolą osiągnąć zamierzony przez jednostkę skutek zwany zwykle „rezultatem” (*outcome*). Nowe zarządzanie publiczne wiąże się z obowiązkiem precyzowania celów i pomiarem dokonań oraz orientacją na klienta i poprawą jakości wykonywania zadań. Takie patrzanie na jednostki sektora publicznego doprowadza zwykle do konieczności ustalania dla nich specyficznych standardów działalności, pozwalających na mierzenie oszczędności, skuteczności i wydajności ich procesów wewnętrznych i zewnętrznych.

Wśród zwolenników koncepcji nowego zarządzania publicznego panuje zgoda co do tego, że tam, gdzie respektowanie ustalonych standardów nie jest wymuszane przez siły rynkowe, władze polityczne pełniące funkcję nadzorczą nad administracją powinny zastosować środki administracyjne, w charakterze środka zastępującego rynek, w celu egzekwowania nadanych standardów. Jest to podejście tworzące naciski służące jako substytut praw rynku. Generalnie, standardy usług publicznych traktować należy jako parametryzację bądź oczekiwań obywateli, bądź ciężących na państwie zobowiązań. To drugie dotyczy zwłaszcza naszego kraju, na którym ciąży obowiązek wdrożenia *acquis communautaire* zawierającego wiele regulacji dotyczących norm technicznych i standardów obowiązujących państwa będące członkami Unii Europejskiej.

Historycznie pierwszym krajem, który wdrożył w sektorze publicznym system oparty na standardach świadczenia usług oraz miernikach była Wielka Brytania. Do dnia dzisiejszego zdecydowana większość krajów – członków OECD wprowadziła takie systemy. Najbardziej konsekwentnie systemy te rozwijane były w Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, a z krajów pozaeuropejskich w USA, Nowej Zelandii i Kanadzie. Poniżej omówimy podstawowe założenia, historię wdrażania oraz – tam, gdzie to jest możliwe – związki z samorządem lokalnym dla Wielkiej Brytanii oraz Irlandii. Ponadto przedyskutujemy wybrane przykłady zastosowań wskaźników w krajach Unii Europejskiej.

---

<sup>54</sup> Z polskich opracowań warto wymienić: J. Zaleski (red): *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Raport z Badań Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, grudzień 2000; opracowanie *Umbrelli* ze stycznia 2002 r.: *Standardy usług publicznych. Miara oczekiwań obywateli i narzędzie pomiaru efektywności działań administracji*, opracowanie Unii Metropolii Polskich i brytyjskiego funduszu *Know – How* pt: *System analiz samorządowych. Jak mierzyć i oceniać zakres i jakość usług samorządowych* oraz opracowanie wykonane przez Zespół Referencyjny w ramach projektu PRI pt: *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce* (zwłaszcza rozdział 5), *Samorząd Terytorialny* nr 1–2 (2003 r.);



#### 4.1. Brytyjski system zarządzania jakością w sektorze publicznym<sup>55, 56</sup>

System zarządzania jakością wprowadzony w Wielkiej Brytanii związany był z polityką prowadzoną na początku lat 80-tych. Jego podstawowe założenia były skierowane na zwiększenie efektywności sektora publicznego, poprzez:

- nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów;
- wyznaczanie celów i monitorowanie wyników;
- wyznaczanie standardów usług i korzystanie z możliwości dokonywania porównań na bazie najlepszych praktyk;
- odpowiedzialność dostawcy usług wobec konsumenta;
- bardziej elastyczny system płac – szczególnie dla kadry kierowniczej.

W 1988 r. zaczęto wdrażać w życie program o nazwie *Program Następnych Kroków* polegający na zmianie sposobu realizacji funkcji wykonawczych rządu. Odpowiedzialność za wykonywanie usług przeszła z ministerstw i urzędów centralnych do agencji wykonawczych. Według danych z 1999 r. w 136 tego typu agencjach pracuje 76% ogółu pracowników służby cywilnej (383 000 osób). Agencją zarządza dyrektor, odpowiadający bezpośrednio przed właściwym ministrem za realizację precyzyjnie określonych celów ilościowych, finansowych i jakościowych związanych z realizacją określonych usług. Ogólne zasady działania określa dokument o nazwie „Kontrakt realizacyjny” ustanowiony dla każdej agencji oddzielnie. Nałożenie na agencje jasno sprecyzowanej odpowiedzialności za osiągnięte wyniki dało ich kierownictwu pozytywną motywację do przyjęcia odpowiedzialności za zarządzanie zasobami ludzkimi.

W 1999 roku brytyjski rząd rozpoczął następny etap modernizacji służb rządowych. W opublikowanej tzw. *Białej Księdze*<sup>57</sup> rząd uznał znaczenie tak „klientów zewnętrznych”, czyli obywateli jak i „klientów wewnętrznych”, czyli pracowników służby cywilnej. Dla klientów zewnętrznych rząd zobowiązał się do:

- zapewnienia dostępności usług publicznych przez 24 godz. na dobę i 7 dni w tygodniu jeżeli jest na to zapotrzebowanie,
- znaczącego udziału kontaktów obywateli z władzą poprzez media elektroniczne (podając przy tym rok 2008 jako rok docelowy, począwszy od którego wszystkie sprawy można będzie załatwiać elektronicznie),
- podjęcia inicjatywy deregulacji prawa (wylimitowania niepotrzebnych przepisów).

---

<sup>55</sup> C. Parry: *Brytyjski system zarządzania jakością w administracji publicznej*, dostępne na stronie internetowej [www.umbrella.org.pl](http://www.umbrella.org.pl)

<sup>56</sup> J. Zaleski (red): *op.cit.*

<sup>57</sup> *Modernising government*, The Stationery Office Limited, London, March 1999.

W stosunku do klientów wewnętrznych rząd zobowiązał się do właściwego wyposażenia służby cywilnej, by mogła ona sprostać wyzwaniom stawianym przez społeczeństwo.

Ponadto celem nowego programu jest doprowadzanie do bliższej współpracy w ramach administracji publicznej (rząd i samorzady), tak, aby współpraca pomiędzy różnymi jednostkami doprowadziła do innowacyjnych sposobów realizacji usług publicznych, przy równoczesnym zredukowaniu kosztów i podniesieniu jakości usług.

Ponadto elementami ogólnego systemu zarządzania usługami publicznymi w Wielkiej Brytanii są dwa programy. Pierwszy, zwany *Inwestowaniem w Pracowników* zapewnia spójne działania związane ze szkoleniami i rozwojem pracowników. Projektem tym zarządza specjalna grupa robocza ds. krajowego systemu szkolenia. Drugim programem jest specjalny system nagród rządu brytyjskiego, przyznawanych od 1992 roku, w celu okazywania uznania i zachęcania do osiągnięcia doskonałości w zakresie świadczenia usług publicznych. System ten został wprowadzony w uzupełnieniu systemu tzw. Kart Obywatelskich (*Citizen's Charters*), zwiększającego odpowiedzialność dostawców usług w stosunku do ich odbiorców. Ten system z kolei został zapoczątkowany w końcu lat 80-tych przez samorzady lokalne, a potem przyjęty przez rząd. Na bazie doświadczeń z tego programu zbudowano nowy program, o nazwie *Usługi Przede Wszystkim* (*Service First*). Program ten skupiony jest na:

- zaangażowaniu się pracowników zajmujących się bezpośrednio usługami w poszukiwaniu metod podniesienia standardów usług;
- konsultacjach z użytkownikami i odbiorcami co do ich oczekiwań;
- doskonaleniu jakości i spójności kart, opisujących podstawowe usługi publiczne;
- nacisku na innowacyjny sposób świadczenia usług.

Ponadto rząd brytyjski uruchomił projekty, dotyczące opracowania standardów jakości usług, mierzenia wyników usprawnień jakościowych, oraz poprawy metod przywództwa i rozwoju personelu w organizacjach nastawionych na klienta<sup>58</sup>.

W obecnie obowiązującym systemie poprawy jakości usług publicznych<sup>59</sup> najważniejszymi – stosowanymi – rozwiązaniami są:

- 1) panel 5000 obywateli, wybranych losowo z całego terenu Wielkiej Brytanii, którzy w systematyczny sposób oceniają różne aspekty jakości świadczo-

---

<sup>58</sup> *Development of Quality of Service Standards* (1992); *Leading for Quality Leadership and Management Development in Customer –Focused Organization* (1994); *Measuring Quality Improvements* (1996), Cabinet Office, Office of Public Service and Science, [www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/index.asp](http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/index.asp).

<sup>59</sup> *Service First – The New Charter Programme*, Cabinet Office, London 1999, [www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/index.asp](http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/index.asp)

nych usług (*People's Panel*); panel został stworzony przez firmę zajmującą się badaniami rynkowymi oraz Wydział Polityki Publicznej Uniwersytetu w Birmingham, rezultaty końcowe podawane są zawsze do wiadomości publicznej;

- 2) Karty Usług (*Charters*) zarówno dla usług o zasięgu ogólnokrajowym, jak i lokalnym; poszczególne karty określają standardy obowiązujące w stosunku do klientów i zasady postępowania w przypadku reklamacji; opracowanie takich kart oparte zostało o szerokie konsultacje zarówno z klientami, jak i z osobami odpowiedzialnymi za dostarczanie poszczególnych usług<sup>60</sup>, a rząd centralny opracował przewodniki, będące wytycznymi do pracy nad kartami;
- 3) Sieci Jakości (*Quality Networks*) jako krajowy system wymiany informacji pomiędzy grupami kierowników z różnych sektorów usług publicznych.

Brytyjski system zarządzania jakością, który kładzie szczególny nacisk na samoocenę i opracowywanie zasad najlepszej praktyki, można uważać za najszerzej zakrojony i najbardziej zaawansowany z projektów tego typu na świecie. Nadaje on wiele nowych impulsów i oferuje ogromne ilości niezbędnych danych i wartości porównawczych dla podobnych projektów w innych krajach Europy. Należy zauważyć, że istnieją bliskie powiązania pomiędzy tym projektem, a wysiłkami podejmowanymi na polu zarządzania jakością. Brytyjska administracja publiczna podjęła nawet wyzwanie, dokonała porównania z sektorem prywatnym i uzyskała bardzo dobre wyniki w wielu dziedzinach (szczególnie gdy chodzi o orientację na klienta). Ocena dokonywana w 1998 roku kończyła się wnioskiem, że najlepszych organizacji sektora publicznego nie dzieli duży dystans od działań na poziomie światowym w wielu dziedzinach, zwłaszcza pod względem usatysfakcjonowania klienta.

#### 4.2. Kompleksowy program poprawy jakości administracji publicznej – przykład Irlandii<sup>61</sup>

W 1994 r. w Irlandii opracowany został projekt, którego jednym z podstawowych celów był rozwój i zmiany jakościowe w administracji publicznej. Szczególną uwagę poświęcono w nim wzajemnej współpracy podmiotów publicznych, dobrej jakości świadczonych usług oraz efektywnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów. Najważniejszym elementem programu było przyjęcie systemu tworzenia dokumentów strategicznych, określających cele i kierunki działań, a w oparciu o nie obowiązku przygotowywania rocznych planów operacyjnych oraz raportów rocznych z postępu wdrażania strategii. W 1997 r. **ustawa o zarządzaniu służbą publiczną** określiła harmonogram tworzenia tego typu dokumentów.

---

<sup>60</sup> W 1998 roku stosowano około 10.000 kart, w większości o lokalnym zasięgu.

<sup>61</sup> D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta (red), J. Zaleski (red): *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, Samorząd Terytorialny nr 1–2, 2003.

Wszystkie departamenty i urzędy administracji centralnej mają – zgodnie z tą ustawą – obowiązek tworzenia strategii działania, co trzy lata, oraz nie później niż 6 miesięcy po objęciu funkcji przez nowego ministra. Strategia powinna określać kierunki i priorytety działania dla całej organizacji. Co roku tworzone muszą być biznesplany formułujące cele do zrealizowania w danym roku w ramach przyjętej strategii. Plany te opisywać powinny poszczególne etapy działań wraz z określeniem terminu ich podjęcia, wykorzystywania posiadanych zasobów oraz wskaźniki, w oparciu o które będzie można ocenić efekty prac. Administracja lokalna również została zobowiązana do formułowania strategii. Taka strategia musi być sformułowana nie później niż 6 miesięcy po wyborach władz lokalnych, realizowana natomiast powinna być poprzez roczne plany operacyjne. Ocena jej wdrażania powinna się opierać na rocznych raportach.

Realizując projekt z 1994 r. rząd Irlandii przyjął w 1996 r. program mający na celu poprawę jakości usług administracji państwowej, otwartość, budowę autorytetu władz, wdrażanie mechanizmów pozwalających na osiągnięcie efektu wymierności, jawności i przejrzystości prowadzonych przez władze działań, nowe podejście do zarządzania posiadanymi zasobami ludzkimi jak również optymalizację wydatków publicznych oraz wsparcie wprowadzanych przemian poprzez wykorzystanie technik informatycznych<sup>62</sup>.

Również w tym samym roku przygotowano – pod kierownictwem Ministra Środowiska i Administracji Lokalnej Irlandii – dokument *Better Local Government*<sup>63</sup>. Poza ukierunkowaniem działań na wzrost roli władz lokalnych, tak, aby stały się konkurencyjne w porównaniu do innych krajów europejskich, zawiera on opis rozwiązań, jakie należy wprowadzić, aby administracja ta była bardziej efektywna i sprawniej świadczyła swoje usługi. Powinna ona ukierunkować swoje działania na potrzeby klienta, urzędnicy powinni posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności, a wprowadzenie odpowiedniego systemu kontroli pracy administracji ma umożliwić dokonywanie okresowej oceny w oparciu o mierzalne wskaźniki. Decyzje powinny być podejmowane w sposób jawny, klarowny i zgodny z prawem oraz gwarantować pełny dostęp obywateli do informacji. Poprawa sprawności działania zaplanowana została poprzez zwiększenie roli i znaczenia wymiernych i policzalnych wskaźników ekonomicznych przy podejmowaniu decyzji finansowych. Administracja powinna realizować swoje zadania w oparciu o sformułowane strategie. Podczas planowania powinny być skuteczniej wykorzystywane narzędzia informatyczne.

Istotnym problemem było również zwiększanie aktywności obywateli, ich udziału w życiu publicznym i współpracy z władzą publiczną na szczeblu lokalnym. Aby zapobiec niebezpieczeństwu poświęcenia niewystarczającej uwagi potrze-

---

<sup>62</sup> R. Boyle, P.C. Huphreys: *A New Change Agenda for the Irish Public Service*, Institute of Public Administration, Dublin 2001 r.;

<sup>63</sup> *Better Local Government. A programme for change*, Government of Ireland, Dublin, 1996.

bom klienta, kosztem zainteresowania się tylko wewnętrznymi potrzebami samej administracji, za niezbędną uznano budowę właściwego systemu. Bazować on powinien między innymi na:

- 1) etosie i kulturze urzędnika, który za priorytet uznawać będzie potrzeby klienta i z tego powodu będzie dbał – w sposób ciągły – o poprawę jakości świadczonych usług;
- 2) świadczeniu usług publicznych dla klienta w jednym miejscu (*one stop shop centres*), co ułatwiać ma dotarcie obywateli do właściwego urzędnika oraz uzyskanie informacji i pomocy w zakresie całości działań urzędu, czy wręcz całego sektora publicznego, jak również zapobiegać marnowaniu przez obywatela czasu na poszukiwanie właściwego miejsca załatwienia konkretnej sprawy;
- 3) poprawie standardu obiektów, w których pracuje administracja, dla ułatwienia korzystania z nich przez klientów i zapewnienia prywatności;
- 4) koordynacji działań poszczególnych departamentów, tak aby nie działały one tylko dla wykonania własnych zadań, ale kompleksowo rozwiązywały problemy;
- 5) zwiększeniu roli konsultacji społecznych i skutecznym analizowaniu skarg; wykorzystanie różnego rodzaju technik badania opinii społecznej (panele dyskusyjne, badania rynkowe, ankiety) powinno umożliwić władzom lokalnym uzyskanie informacji o tym, co sądzi klient urzędu o rozwiązaniach organizacyjnych (godziny otwarcia, szybkość obsługi, kultura urzędników, standard wyposażenia urzędu), jak też o świadczonych usługach;
- 6) określeniu standardu świadczenia usług, jak również wskaźników ich oceny, umożliwiających dokonywanie okresowych pomiarów postępu w osiąganiu przyjętych celów; wyniki tych pomiarów i porównań powinny być publikowane, co ma zagwarantować jawność działań administracji lokalnej i stymulować budowanie efektywnego systemu;
- 7) zapewnieniu dobrej informacji, która poza prawnie uwarunkowanymi przypadkami podawania informacji do publicznej wiadomości i konsultacji społecznych (plany zagospodarowania przestrzennego, pozwolenia na korzystanie ze środowiska) powinna również przekazywać wiedzę o efektach pracy administracji lokalnej (w postaci rocznych raportów), informować o zmianach w uregulowaniach prawnych, uczyć jakie sprawy i w jaki sposób można załatwić w urzędzie, jakie są prawa i obowiązki korzystających z usług urzędu, na czym polega polityka poprawy jakości pracy urzędów; informacja ta powinna być realizowana poprzez lokalną prasę, ulotki, odpowiednie przewodniki, rozgłośnie radiowe, jak również poprzez internet;
- 8) wykorzystaniu technik informatycznych, między innymi do przesyłania danych wewnątrz urzędu, w celu zapewnienia dostępu obywateli do informacji, czy też stworzenia elektronicznego systemu monitorującego obieg i sposób załatwienia skarg;

- 9) odpowiednim zarządzaniu zasobami ludzkimi, powodującym, że kadra zatrudniona w administracji będzie dobrze zarządzana, motywowana i szkoleni w kierunku osiągnięcia efektywnej i dobrej jakościowo służby publicznej;
- 10) przeprowadzaniu konkursów na najlepszy urząd administracji lokalnej, gdzie ocenie podlegać będą: mierzalna poprawa jakości świadczonych usług, poziom udziału kadry urzędu we wdrażaniu i rozwoju programu, wykorzystywanie konsultacji społecznych, poziom wykorzystania standardów i wskaźników do oceny stopnia wdrożenia systemu poprawy jakości urzędu, współpraca z sąsiednimi jednostkami, wykorzystanie analizy kosztów i innych instrumentów ekonomicznych w celu ograniczania wydatków na działalność administracji lokalnej.

Ponadto, w celu wzmocnienia systemu zarządzania finansami w Irlandii budowany jest Model Ogólny prowadzenia rachunkowości przez departamenty i urzędy centralne, który ma za zadanie uwzględnić, poza standardowymi elementami czysto finansowymi, wskaźniki rezultatu. Chociaż ze względu na specyfikę instytucji model może być modyfikowany do indywidualnych potrzeb, ma on stanowić jednolity system dla wszystkich instytucji administracji centralnej. Model, poza gromadzeniem danych na temat wszystkich wydatków instytucji, umożliwi analizę kosztów bezpośrednich, dochodów, jak również kosztów pośrednich, to jest takich, które są generowane w wyniku działań podejmowanych przez daną instytucję, a powstają w innych jednostkach administracji. Odrębnie analizowane są również wydatki na rzecz innych jednostek administracyjnych.

Wprowadzenie tego rozwiązania ma ułatwić bieżący nadzór nad wydatkami, wzmocnić mechanizmy zarządzania wynikiem oraz skierować uwagę dysponenta środków publicznych na wynik, a nie tylko na konieczność wydatkowania środków zgodnie z określonym planem. System ma również umożliwić prowadzenie porównań wskaźników efektywności pracy różnych instytucji w oparciu o zbudowaną odpowiednią bazę wskaźników rezultatu<sup>64</sup>. Opisane powyżej metody umożliwiają planowanie wydatków budżetowych w oparciu o określenie pożądanego efektu, a nie tylko w celu określania poziomu dochodów i wydatków środków publicznych. Eliminować można w ten sposób finansowanie zadań zbędnych, a poprzez określenie wskaźników efektywności analizowana jest wydajność i jakość pracy instytucji oraz opłacalność podejmowanych działań inwestycyjnych. Monitorowanie wyników pozwala na precyzyjną obserwację efektów zamierzeń, bieżącą ich ocenę i umożliwia podjęcie decyzji o korektach lub wręcz o zaprzestaniu finansowania.

R. Boyle<sup>65</sup> zwraca uwagę na bardzo istotną rolę, jaką odgrywa ocena programów w oparciu o analizę osiągnięcia rezultatu w wyniku wydatkowania zaplanowanych środków. Przy planowaniu wydatków rozstrzygany również powinien

---

<sup>64</sup> *Financial Management in a Reformed Public Service*, Department of Finance, Dublin, 1999.

<sup>65</sup> R. Boyle: *Evaluating Public Expenditure Programmes: Determining A Role For Programme Review*, IPA, Dublin, 1997.

być problem, czy istnieje społeczna potrzeba realizacji programu oraz czy realna jest możliwość jego wdrożenia. Analizie podlegać powinno również to, czy program realizowany jest zgodnie z pierwotnym zamierzeniem, czy osiągnięte zostały założone cele oraz czy program powinien być kontynuowany. Przytoczone przykłady planowania budżetu spełniają wymagania, jakie temu procesowi stawia wprowadzanie w jednostce zasad zintegrowanego zarządzania.

Metody te są trudniejsze od tradycyjnego sposobu tworzenia budżetu jednostek administracji publicznej. Gwarantują jednak uporządkowanie działań, jakie realizują poszczególne jednostki i wydziały będące dysponentami tego budżetu oraz zapewniają efektywne i celowe wykorzystanie środków publicznych. Pozwalają również na prowadzenie analizy kosztów funkcjonowania jednostki świadczącej usługi publiczne. Działania w kierunku poprawy wizerunku administracji publicznej, poza wprowadzaniem rozwiązań mających na celu usprawnienie działania samych urzędów i poprawę świadczonych przez nie usług, powinny mieć również na celu uzyskanie efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Przeprowadzona na przełomie lat 2001 i 2002 ocena wdrażania w Irlandii opisanego powyżej programu<sup>66</sup>, którą oparto na przeglądzie pracy instytucji administracji publicznej, jak również na przeprowadzonych badaniach ankietowych, pokazały, że podjęte kompleksowe działania, polegające na wprowadzeniu do administracji publicznej nowoczesnych metod zarządzania już przyniosły oczekiwany efekt. Stwierdzono, że w roku 2002, porównując ze stanem z roku 1992, administracja publiczna stała się bardziej efektywna. Efekt przejrzystości działań osiągnięto poprzez formułowanie strategii działań, ukierunkowanie na jakość obsługi klienta (zarówno tego indywidualnego, jak i podmiotów gospodarczych). Poprawie uległa kultura świadczonych usług.

Proces wdrażania programu nie został jeszcze zakończony i wymaga dalszej realizacji, w tym wprowadzenia w życie wielu rozwiązań – między innymi dalszego doskonalenia systemu budżetów wieloletnich, budowy systemu zarządzania informacją, rozwoju e-administracji, zintegrowania strategii budowanych przez różne departamenty czy instytucje, lepszego monitorowania realizacji biznes planów i uporządkowania rozwiązań formalno-prawnych<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> *Evaluation of the Strategic Management Initiative / Delivering Better Government Modernisation Programme*, PA Consulting Group, Dublin 2002.

<sup>67</sup> R. Boyle, P.C.Huphreys: *A New Change Agenda for the Irish Public Service*, Institute of Public Administration, Dublin 2001.

### 4.3. Wskaźniki dokonań administracji publicznej w państwach UE<sup>68</sup>

Niemal we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej wskaźniki wykonania zadań odgrywają znaczącą rolę w zarządzania administracją publiczną. Poniżej omówimy wybrane przykłady wskaźników dokonań, stosowanych w różnych państwach członkowskich UE, w podstawowych obszarach wykonawczych administracji publicznej, takich jak polityka socjalna i rynek pracy, środowisko, zdrowie, transport, finanse publiczne oraz bezpieczeństwo publiczne.

#### 4.3.1. Sprawy socjalne i polityka rynku pracy

Jako przykład „najlepszej praktyki” na poziomie Unii Europejskiej może służyć kompletny i ujednolicony system wskaźników działania dla administracji lokalnych w Wielkiej Brytanii. System ten obejmuje całą administrację samorządową, w tym między innymi:

- świadczenia socjalne,
- gospodarkę mieszkaniową,
- usuwanie odpadów,
- ściąganie podatków,
- policję,
- oświetlenie dróg i ulic.

System oferuje szereg rozwiązań dla przyszłego rozwoju i doskonalenia systemów wskaźników wykonania zadań. Ogólnym jego celem jest informowanie i przedstawienie wyników działalności administracji obywatelom oraz opinii publicznej. W związku z tym dużą wagę przywiązuje się do corocznych publikacji szczególnie istotnych informacji, dotyczących działań jednostek organizacyjnych administracji publicznej. Poszczególne jednostki administracyjne przedstawiają odpowiednie zestawienia porównawcze (w oparciu o kryteria oszczędności, wydajności i skuteczności) z podobnymi im jednostkami administracyjnymi, jak również sporządzają analizy okresowe.

Ten całościowy system definiuje zarówno parametry dotyczące wskaźników do opublikowania, jak i parametry mające zagwarantować dobrą porównywalność wyników. Administracja centralna określa, które ze wskaźników wykonania zadań mają zostać opublikowane przez konkretną jednostkę organizacyjną. Ukierunkowanie na obywatela widać w używaniu łatwo zrozumiałego języka, właściwej selekcji informacji interesujących opinię publiczną oraz publikacji w stosownych mediach (w tym w internecie).

---

<sup>68</sup> Dane uzyskano ze strony internetowej International Benchmarking Group OECD/PUMA: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/benchmarking/links>



Za wzór, ze względu na jego strukturę i usystematyzowanie, może również służyć system wskaźników stosowany przez administrację szwedzkiego rynku pracy. Oparty na trzech spójnych celach politycznych:

- natychmiastowym obsadzeniu wolnych etatów,
- zmniejszeniu liczby osób długoterminowo pozostających bez zatrudnienia,
- podejmowaniu środków zapobiegających długotrwałemu bezrobociu –

sprawnie definiuje osiągnięcia, skuteczność i jakość. Szwedzka administracja rynku pracy przyjmuje do osiągnięcia precyzyjnie określone cele ilościowe (np. obowiązek znalezienia odpowiednich kandydatów do obsadzenia minimum 90% zarejestrowanych wakatów, obowiązek utrzymania liczby osób długoterminowo pozostających bez zatrudnienia poniżej określonego poziomu oraz dołożenia wszelkich starań, aby określona liczba osób miesięcznie wzięła udział w określonych programach).

W sektorze celów jakościowych szczególną rolę odgrywa usatysfakcjonowanie zarówno poszukujących pracy, jak i pracodawców. W związku z tym, celem na rok następny jest np. wzrost zadowolenia o 10%. Aby to osiągnąć, Szwecja jasno określiła niezbędne wskaźniki i parametry, a odpowiednie cele zdefiniowano również na poziomie regionalnym. Ponadto przywiązuje się dużą wagę do regularnego informowania odbiorców zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Jednostki organizacyjne są zobligowane do dokumentowania poziomu osiągnięcia wyznaczonych celów w raportach kwartalnych, opartych na zróżnicowanych analizach. Jeśli nie uda się osiągnąć zamierzonych celów, jednostki zobowiązane są do przedłożenia planów działania, wyszczególniających niezbędne przewidywane środki zaradcze.

Dźwignią usprawnienia administracji belgijskiego rynku pracy było wypracowanie kompletnego, hierarchicznego systemu wskaźników (*tableau de bord*). System ten charakteryzuje się zdecydowanym ukierunkowaniem na klienta. Na podstawie trzech centralnych procesów (akceptacja – zapłata – kontrola) oczekiwany produkt końcowy jest określony zarówno z punktu widzenia odbiorcy zewnętrznego, jak i wewnętrznego; procesy prowadzące do tworzenia produktu są analizowane i oceniane ilościowo.

W niemal wszystkich państwach członkowskich Unii istniejące wskaźniki dotyczą przeważnie aspektów ilościowych wykonania zadań, takich jak liczba znalezionych miejsc pracy, liczba usług udostępnionych w formie edukacji i szkoleń, liczba porad lub osób zgłaszających się po zasiłki, które po uzyskaniu porady kwalifikowały się do zasiłku. Dane te w różnym stopniu i w różny sposób składały się na stworzenie wskaźników wykonania zadań. Równie często wykorzystuje się następujące wskaźniki:

- poniesione wydatki przypadające średnio na jednego bezrobotnego, któremu znaleziono pracę – w rozróżnieniu na poszczególne kategorie zgłaszających się po zasiłki,

- czynne i bierne wydatki związane z rynkiem pracy, przypadające na jednego bezrobotnego jako procent PKB,
- wydatki na promocję zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- koszty związane z udzielaniem porad lub inną działalnością edukacyjną.

Szczególne znaczenie przywiązuje się do wskaźników oceny skuteczności administracji publicznej. Przykłady wskaźników stosowanych w kilku krajach Unii Europejskiej są następujące: współczynnik dzieci objętych opieką w ośrodkach opieki dziecięcej, odsetek osób niepełnosprawnych/osób powyżej 65 roku życia objętych opieką w specjalnych domach lub korzystających z pomocy w swoich prywatnych domach, odsetek rodzin bezdomnych, tymczasowo zakwaterowanych w lokalach zastępczych, jak również częstotliwość występowania wypadków przy pracy lub chorób zawodowych.

#### **4.3.2. Polityka ekologiczna**

W dziedzinie polityki ekologicznej państwa członkowskie Unii Europejskiej stosują liczne wskaźniki wykonania zadań, skupiając się głównie na powietrzu, glebie, zanieczyszczeniu wód oraz usuwaniu odpadów.

Na przykład holenderski system wskaźników oparty jest na dwóch podstawowych kategoriach wskaźników wykonania zadań, z których każda jest inaczej ukierunkowana. Kombinacja wskaźników dotyczących poszczególnych obszarów polityki ekologicznej, ze wskaźnikami grup docelowych, daje całościowy system o złożonej koncepcji, który może być wykorzystywany na szeroką skalę. Przez kilkanaście lat Ministerstwo Środowiska stosowało zagregowane wskaźniki wykonania zadań, obejmujące zasadnicze obszary polityki ekologicznej. Zostały one podzielone na siedem głównych obszarów ochrony środowiska (np.: zmiany klimatyczne, kwaśne deszcze, substancje toksyczne, usuwanie odpadów, itd.).

Wskaźniki dotyczące obszarów są zagregowane z kilkunastu szczegółowych wskaźników zanieczyszczeń, dla każdego obszaru osobno. W przypadku zanieczyszczenia kwaśnymi deszczami zagregowany wskaźnik obliczany jest na podstawie emisji  $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$  oraz  $\text{NH}_x$  ze wszystkich źródeł naturalnych. Całkowity poziom emisji jest potem porównywany z wartością docelową, ustaloną według krajowej polityki ekologicznej.

Jednak z drugiej strony, wskaźniki grup docelowych uwzględniają fakt, iż problemy środowiska naturalnego są wywołane głównie przez różne gałęzie gospodarki i ich działalność. Każda grupa docelowa (rolnictwo, produkcja, handel i konsumpcja, transport, energetyka) ponosi odpowiedzialność za wiele problemów ekologicznych. Odpowiednie wskaźniki obejmują wszystkie rodzaje emisji spowodowane przez konkretną grupę docelową i są porównywane z poszczególnymi celami polityki ekologicznej dla tej grupy.

Zastosowanie tych wskaźników w pewnym okresie czasu umożliwia wyciągnięcie jasnych wniosków, dotyczących skuteczności polityki ekologicznej. Wskaźniki są publikowane w corocznym raporcie, przedkładanym holenderskiemu parlamentowi przez Ministra Ochrony Środowiska. Szczególnie warto podkreślić, że informacje uzyskiwane dzięki systemowi wskaźników, a w szczególności konkretne dane, metody oraz niezbędne wyjaśnienia są również dostępne w internecie<sup>69</sup>.

#### 4.3.3. Polityka ochrony zdrowia

Brytyjskie Ministerstwo Zdrowia wydało „Białą Księgę” określającą zasady i ramy nowego systemu wskaźników wykonania zadań, zaprojektowanego jako całościowy system obejmujący sześć podstawowych kryteriów:

- poprawa opieki zdrowotnej,
- odpowiedni dostęp do usług,
- skuteczne działanie poszczególnych służb medycznych,
- wydajność,
- wrażenia pacjentów,
- efekty zdrowotne.

Celem tego systemu jest rozszerzenie obecnego skoncentrowania się na wskaźnikach produktu i wydajności w kierunku szerszej koncepcji. W przyszłości wskaźniki wykonania zadań, oprócz pomiaru liczby leczonych pacjentów, będą również przedstawiały aspekty niezwykle ważne dla zdrowia i dobrego samopoczucia pacjentów. Program obejmuje niewielką liczbę mocno zagregowanych wskaźników, służących do oceny wykonania zadań przez służbę zdrowia według wymienionych powyżej kryteriów.

Brytyjskie Ministerstwo Zdrowia przedkłada, co roku, szczegółowy raport zawierający podstawowe cele, strategie, działania i obszerne dane (w szczególności finansowe) dla poszczególnych obszarów. Realizacja zadań w różnych obszarach służby zdrowia jest opisana częściowo z zastosowaniem szczegółowych wskaźników.

Mając na względzie odpowiednią realizację postulatu „pacjent przede wszystkim” Biuro Wali opracowało system wskaźników dla sektora ochrony zdrowia, obejmujący wielowymiarowy pomiar wykonania zadań. System dokonuje rozróżnienia, między innymi, pomiędzy ogólnymi wskaźnikami opieki zdrowotnej (na przykład oczekiwana średnia długość życia), wskaźnikami priorytetowymi dla polityki ochrony zdrowia, procesem wskaźników wykonania zadań oraz wskaźnikami zadowolenia klientów oraz wskaźnikami jakości świadczonych usług, na co położony jest szczególny nacisk. Postęp i efekty specjalnego „Ujednoliconego Systemu Kart Pacjenta” są badane przy pomocy określonych wskaźników.

---

<sup>69</sup> <http://www.milieubalans.rivm.nl>;

Departament Zdrowia Urzędu Szkocji wypracował podobny system. Polega on na osiągnięciu zarówno celów makro jak i mikro, w oparciu o jedno wspólne przedsięwzięcie. Kompletne i szczegółowe informacje dotyczące kosztów, planów finansowych i nakładów pracy są zbierane i odpowiednio łączone tak, aby określały obowiązujące cele dla wszystkich zagadnień ochrony zdrowia.

Dane te dotyczą różnego rodzaju usług szpitalnych i obejmują, między innymi:

- liczbę dostępnych łóżek,
- liczbę pacjentów przyjętych do szpitala,
- średni czas pobytu pacjenta w szpitalu,
- dzienny współczynnik zagospodarowania szpitala

i inne wskaźniki.

Obowiązujące, bieżące cele, służące uzyskaniu trwałej poprawy stanu zdrowia społeczeństwa, są określane na wstępie. Na przykład cele (założenia) Departamentu na rok 2000 obejmowały na przykład:

- obniżenie o 30% liczby palaczy w przedziale wiekowym 12 – 24 lat oraz o 20% w przedziale wiekowym 25 – 65 lat,
- zmniejszenie liczby osób z problemem alkoholowym o 20%,
- zmniejszenie wskaźnika ataków serca u osób w wieku poniżej 65 lat o 40%.

#### **4.3.4. Bezpieczeństwo publiczne**

W 1994 r. ustawą dotyczącą pracy policji oraz sądów pokoju (*Police and Magistrates' Courts Act*) Wielka Brytania wprowadziła system oraz odpowiednie narzędzia, które pozwalają ministrom, wyższego szczebla funkcjonariuszom policji, policjantom i społeczeństwu uzyskać przejrzysty obraz pracy policji oraz zwiększyć jej odpowiedzialność, zgodnie z zasadami zawartymi w Karcie Praw Obywatelskich.

W Brytyjskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zostały określone główne cele bezpieczeństwa publicznego, które w sposób szczególnie interesować mogą obywateli. Przykładowo w raporcie na rok 1998/99 wymieniono następujące cele oraz ilościowe wskaźniki wykonania zadań:

- 1) szybkie i wydajne procedury postępowania wobec przestępczości nieletnich oraz bliska współpraca z innymi agencjami, w celu zredukowania przypadków kolejnych naruszeń prawa;
- 2) zmniejszenie problemów z przestępczością lokalną oraz zakłócaniem porządku publicznego, we współpracy z lokalnymi władzami i agencjami oraz społeczeństwem;
- 3) zwalczanie, w ściślejszej współpracy z lokalnymi agencjami, przestępstw związanych z narkotykami, popełnianych przez osoby uzależnione;

- 4) utrzymanie na dotychczasowym poziomie bądź zwiększenie liczby rozwiązanych spraw, dotyczących użycia przemocy oraz włamań do prywatnych posesji;
- 5) szybka reakcja na nagłe wezwania.

Powyższe cele są adoptowane przez lokalne służby policyjne do potrzeb danego regionu, tak, aby można było dokonywać pomiarów wykonania zadań na poziomie lokalnym. Osiąganie tych celów i odpowiadające im działania są mierzone przy pomocy kluczowych wskaźników wykonania zadań i są publikowane raz w roku w formie raportu rocznego policji. Te kluczowe wskaźniki są częścią o wiele szerszego systemu wskaźników, który mierzy bardzo szeroki zakres działań policji. System ten został opracowany we współpracy z Inspektorem Policji JKM, Komisją Kontroli oraz Związkiem Wysokich Funkcjonariuszy Policji.

#### 4.4. Wnioski końcowe

Kluczową kwestią w nowym podejściu do zarządzania w sektorze publicznym jest ustalenie odpowiedzialności poprzez określenie kto, za co i wobec kogo odpowiada. Procedury pomiaru dokonań oraz proces rozliczania z działań muszą obejmować następujące elementy:

- zrozumiałe i jednoznacznie określone zadania oraz jasno zdefiniowane (najlepiej w formie obowiązujących przepisów prawnych lub przyjętych centralnie reguł) standardy świadczonych usług, na podstawie których można mierzyć sprawność działania organizacji;
- dobrze zdefiniowane i użyteczne wskaźniki sprawności działania, służące do oceny osiągniętych wyników;
- wiarygodne i dostępne systemy zbierania informacji, wspierające proces podejmowania decyzji i pomiar wyników;
- czytelny i dostępny proces sprawozdawczy, dotyczący osiągniętych celów programu oraz wskaźników dokonań.

Przyjęcie do wdrożenia w Polsce zasad *New Public Management* znajduje swoje uzasadnienie w podobnych przyczynach, które doprowadziły do wprowadzenia ich w innych krajach. Reformy bazujące na modelach i rozwiązaniach z zakresu nowoczesnych metod zarządzania wywołane zostały kryzysem w obszarze wydatków publicznych i naciskami opinii publicznej w kierunku ograniczania kosztów działania administracji publicznej. Wprowadzanie w instytucjach publicznych planów strategicznych wiąże się ściśle z takimi pojęciami jak:

- oszczędność, która polega na optymalnym wykorzystywaniu zasobów dla określonego działania,
- wydajność, związana ze sposobem osiągania planowanych bezpośrednich produktów poprzez określone działania,

- skuteczność, czyli wartość nadana związkowi pomiędzy działaniem a jego rezultatem (wynikiem).

Ograniczone zasoby finansowe i kadrowe przy wykorzystaniu właściwych metod zarządzania mogą być użytkowane wydajniej i skuteczniej z punktu widzenia zamierzonych celów publicznych.

Podstawowe zasady, na których należy oprzeć sposób funkcjonowania polskiej administracji publicznej, które powinny być szczegółowo opisane w polskim prawie, to:

- 1) zasada skuteczności – czyli zarządzanie poprzez cele wraz z pomiarem dokonań (*performance measurement*);
- 2) zasada efektywności – czyli ekonomizacja działalności administracji publicznej;
- 3) zasada przejrzystości – czyli pełna jawność działania wobec klientów administracji oraz innych zainteresowanych.

Generalnie koncepcja ta traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawcę specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy wykonujące biurokratyczne działania przypisane prawem. Podstawowe funkcje urzędów są traktowane prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta, bądź zewnętrznego (obywatel) bądź wewnątrzadministracyjnego (inna jednostka publiczna, inny urząd, jednostka nadrzędna itp.). Przy tego typu koncepcjach, pojęcie klienta i pojęcie usługi są pojęciami fundamentalnymi. Działania administracji zorientowane są wtedy na obywatela jako na odbiorcę usług i klienta, a władza publiczna postrzegana jest jako odpowiedzialna za dostarczenie tych usług, które są niezbędne dla społeczeństwa.

Wprowadzenie standardów usług publicznych oraz mierników wykonania zadań będzie nieodłącznie związane z przyjęciem zarządzania zorientowanego na rezultaty jako metody zarządzania jednostką organizacyjną. Podstawowym, oczekiwanym rezultatem jest wykonanie usługi, której standard decyduje o jej zdolności do zaspokojenia stwierdzonych lub potencjalnych potrzeb. Zarządzanie zorientowane na rezultaty wymaga wyboru celów, wyboru ekonomicznych sposobów ich realizacji, zdolności jednostki do wykonywania przyjętych planów oraz zdolności jednostki do wykonywania działań oceniających (ewaluacyjnych) i działania w reżimie „jednostki uczącej się”. Zarządzanie zorientowane na rezultaty wymaga ukierunkowania budżetu na wyniki. Być może wymaga to zmiany klasyfikacji budżetu na taką, która jest skoncentrowana wokół programów i zakładanych celów, z uwzględnieniem wskaźników dotyczących wyniku danego programu.

## **Wykaz aktów prawnych cytowanych w opracowaniu**

---

### **Ustawy**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 2 kwietnia 1997; Dz. U. nr 78, poz. 483; z późn. zm.

**Ustawa z 26 stycznia 1982 roku – Karta nauczyciela**, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., nr 118, poz. 1112, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym**, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm. (SamGminU)

**Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej**, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r., nr 64, poz. 414, z późn. zm. (PomSpołU)

**Ustawa z 7 września 1991 o systemie oświaty**, tekst jednolity Dz. U. z 1996 r., nr 67, poz. 329, z późn. zm. (OśwU)

**Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości**, tekst jednolity Dz. U. z 2002 r., nr. 76, poz. 694, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej**, Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm. (GospKomU)

**Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym**, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm. (SamPowU)

**Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych**, Dz. U. nr 123, poz. 779, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych**, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148, z późn. zm. (FinPublU)

**Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków**, Dz. U. nr 72, poz. 747, z późn. zm.

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 96, poz. 873

**Rozporządzenia Rady Ministrów**

**Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo – wychowawczych, Dz. U. nr 80, poz. 900**

**Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody, Dz. U. nr 8, poz. 70**

**Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. nr 203, poz. 1718**

**Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 15 września 2000 r. w sprawie domów pomocy społecznej, Dz. U. nr 82, poz. 929**