

Jakość i efektywność w administracji samorządowej – podejście metodologiczne

Krzysztof Opolski, prof. dr hab., Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

Piotr Modzelewski, dr, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

Z uwagi na wzrost liczby zadań samorządu lokalnego oraz rosnące oczekiwania społeczne wobec usług publicznych dostarczanych przez samorząd lokalny w Polsce, przy równoczesnym braku znaczącego wzrostu nakładów na administrację samorządową¹, coraz większe znaczenie ma dążenie do zwiększenia skuteczności i efektywności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej². Jednoczesne stosowanie pojęć skuteczności i efektywności wynika z faktu, iż oddzielnie rozpatruje się cele stawiane przed urzędami administracji publicznej i realizację tych celów oraz oddzielnie zestawia się nakłady z uzyskiwanymi wynikami. Z jednej strony odbiorcy usług publicznych chcieliby otrzymywać satysfakcjonujące ich ilości usług o wysokiej jakości, z drugiej strony urzędnicy stają przed problemem niedoborów w róż-

¹ Procentowe zmiany wydatków budżetów gmin na administrację samorządową ogółem w Polsce przedstawiały się następująco (zmiany w cenach bazowych z roku 2001 r.): 2002 r. wzrost realny o 1,73%, 2003 r.: 3,74%, 2004 r.: 2,72%, 2005 r.: 4,4%, 2006 r.: 5,02%. Dla porównania zmiany na terenie województwa mazowieckiego wyniosły: (zmiany realne w cenach bazowych z 2001 r.): 2002 r. wzrost realny o 3,01%, 2003 r.: 1,38%, 2004 r.: 4,32%, 2005 r.: 8,6%, 2006 r.: 2,71%, na terenie powiatu warszawskiego zaś zmiany wyniosły (zmiany realne w cenach bazowych z roku 2002): 2003 r.: — 4%, 2004 r.: 6,94%, 2005 r.: 14,29%, 2006 r.: — 1,2%. Oznacza to, że realne wydatki budżetów gmin na administrację w Polsce wzrosły o 18,84% w okresie 2001–2006 r., w województwie mazowieckim wzrosły o 21,5% w okresie 2001–2006, na terenie powiatu warszawskiego zaś wzrosły o 15,93% w okresie 2002–2006 [źródło: Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego].

² W opinii wielu przedstawicieli samorządów lokalnych koszty utrzymywania i funkcjonowania urzędów rosną, ponieważ zwiększa się zakres usług świadczonych przez urzędy. Ustawodawca nakłada nowe obowiązki i stawia wymagania związane z poniesieniem pewnych kosztów, np. obowiązek zatrudnienia audytora. Por. np. wypowiedź Burmistrza Miasta Wyszkiwa, zamieszczona w oficjalnym serwisie informacyjnym Miasta i Gminy Wyszkiw www.wyszkow.pl, w artykule: *Wyszkiw najtańszą gminą w Polsce*, 06.06.2006. Podobne opinie wyrażało wielu Sekretarzy Miast oraz pracowników wydziałów organizacyjnych podczas badań empirycznych przeprowadzonych w urzędach miast [dane empiryczne z urzędów miast i dzielnic zostały uzyskane dzięki realizacji projektu badawczego promotorskiego nr 1 H02C 065 30, dofinansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2006–2007 (kierownik projektu: prof. dr hab. Krzysztof Opolski, tytuł projektu: „System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność funkcjonowania urzędów miast” (nr umowy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego: 0457/H03/2006/30)].

nych sferach swojej działalności, począwszy od niedoborów zasobów ludzkich, a skończywszy na niedoborach zasobów lokalowych w urzędach.

Pomiar skuteczności administracji samorządowej jest coraz powszechniej związany z pomiarem jakości dostarczanych usług. Można to zaobserwować zarówno na gruncie teoretycznym, jak i w praktyce zarządzania administracją samorządową, zwłaszcza w odniesieniu do usług administracyjnych, jak i aspektów organizacyjnych funkcjonowania urzędów. Wg klasyka polskiej prakseologii J. Zieleniewskiego skutecznym nazywamy takie działanie, które w jakimś stopniu

prowadzi do skutku zamierzonego jako cel.

Miarą skuteczności jest stopień zbliżenia się do celu, przy ocenie skuteczności zaś nie bierze się pod uwagę kosztu, a spośród użytecznych efektów tylko te przewidywane [Zieleniewski, 1969, s. 225]. W przypadku analizy administracji publicznej obecnie stosuje się rozróżnienie na produkty, rezultaty i oddziaływanie³. Skuteczność jest określona w odniesieniu do celów i rezulta-

³ Rozróżnienia tego używa się zwłaszcza przy ocenie programów publicznych (w tym również w przypadku oceny projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej), gdyż znacznie ułatwia to ich ocenę. Przykładowo produktem może być liczba kilometrów wybudowanej autostrady, rezultatem skrócenie czasu podróży dzięki nowej autostradzie, oddziaływanie zaś może być związane np. ze zmniejszeniem bezrobocia w regionie, dzięki wybudowanej autostradzie (przy założeniu, iż rzeczywiście wybudowanie autostrady wpływa na zmniejszenie bezrobocia). Przy analizie administracji publicznej cennymi miarami pomocniczymi mogą być wskaźniki nakładu, wskaźniki produktu, wskaźniki rezultatu oraz wskaźniki oddziaływania. Wynika to z faktu, że bezpośrednie działania urzędu administracji samorządowej, przyczyniające się do wytworzenia usługi administracyjnej, mogą implikować szereg efektów zewnętrznych i cenne jest dysponowanie miarami o odpowiednim zakresie pojęciowym dla określenia ewentualnych dalszych następstw działań podejmowanych przez administrację. Mierniki nakładu (*input*) — dotyczą wykorzystania zasobów ludzkich, wyposażenia, materiałów itp. Nakład może być wyrażony jako suma wydatków lub jako np. suma czasu pracy pracowników wyrażona godzinowo. Mierniki produktu/usługi/wyniku (*output*) — opisują wszystkie produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent (np. odbiorca usługi administracyjnej) w trakcie realizacji zadania ze środków finansowych przeznaczonych na dane zadanie, np. kilometry zbudowanych dróg, liczba zaszczepionych dzieci itp. Mierzy się je w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali pomoc doradcza). Wyróżnia się dwa rodzaje tych mierników: (1) mierniki finansowe, odnoszące się do realizacji finansowej i/lub do wykorzystanych środków, są zazwyczaj związane z wydatkami powstałymi w konsekwencji realizacji jakiegoś działania, (2) mierniki fizyczne, mierzące postęp lub stopień realizacji danego działania czy też skuteczność procesu — zwykle związane są z liczbą osób, kilometrów, jednostek, liczbą podjętych decyzji, czasem oczekiwania, prawidłowością decyzji itp. Za pomocą mierników tego typu może być mierzona wydajność jako stosunek nakładu do wyniku (wyrażona 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 dóbr podzielona przez koszty transportu). Mierniki rezultatu (*outcome*) są związane z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami dostarczenia produktu/usługi/wyniku. Dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia zadania u bezpośrednich beneficjentów. Mierniki rezultatu określają cel danej polityki, osiągnięty poprzez dostarczanie produktów/usług/wyników, np. zwiększenie

tów, a nie w odniesieniu do „produktów”. W przypadku oceny funkcjonowania administracji publicznej skuteczność nie będzie zatem prostym zestawieniem celu i produktu (np. w postaci liczby wybudowanych kilometrów autostrady czy liczby świadczonych usług), ale konieczne jest poszukiwanie miar „rezultatów” (np. skrócenie czasu podróży dzięki wybudowanej autostradzie, satysfakcja z obsługi w urzędzie administracji publicznej). Najpierw należy ustalić, co jest celem analizowanego rodzaju administracji publicznej. W przypadku badania urzędów administracji publicznej w zakresie świadczenia obywatelom usług administracyjnych, można przyjąć, iż celem nie jest dostarczanie jak największej ilości usług administracyjnych⁴. Należałoby odnieść się do możliwie najbardziej obiektywnych kryteriów określania celów w odniesieniu do świadczenia usług administracyjnych. Z uwagi na fakt, iż odbiorcami usług administracyjnych są mieszkańcy oczekujący odpowiedniego standardu świadczonych usług, cel może być określony jako dostarczanie usług administracyjnych o wysokiej jakości lub „dążenie do wysokiej satysfakcji klientów zewnętrznych”, stopień zaś osiągnięcia celu może być mierzony zarówno za pomocą miary ogólnej: „zadowolenie klienta zewnętrznego z obsługi w urzędzie”⁵, jak i za pomocą mierników badających poszczególne atrybuty usług⁶ świadczonych przez urząd (np. dostęp do informacji, kompetencje pracowników, kultura osobista pracowników, czas załatwiania sprawy, oznakowanie urzędu)⁷. J. Zieleniewski zauważa, że skuteczność jest wielkością bezwymiarową, czyli może być wyrażona liczbą niemianowaną jako stosunek dwóch efektów pozytywnych: osiągniętego i docelowego. Skuteczność jest stopniowalna (wyjątkowo tylko bywa „zero-jedynkowa”, gdy działanie ma tylko jeden i to nie stopniowalny cel, a rozpatrywany przedział obej-

dostępności usługi w obszarach wcześniej mało dostępnych itp. Mierniki rezultatu dobrze opisują skuteczność działań. Mierniki oddziaływania (*impact*) odnoszą się do konsekwencji danego zadania, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów [szerzej w: Misiąg, 2005].

⁴ Liczba świadczonych usług administracyjnych rocznie jest niejako „produktem” (czy też „wynikiem”) urzędu, a więc miarą związaną z pomiarem efektywności. Z kolei przy pomiarze efektywności dyskusyjne byłoby założenie, że urząd powinien maksymalizować np. liczbę wydanych decyzji administracyjnych. Liczba wydanych decyzji administracyjnych może być kryterium oceny służącym do porównań pomiędzy urzędami, lecz badania empiryczne nie powinny doprowadzić do wniosku, że którykolwiek urząd powinien zwiększyć liczbę świadczonych usług administracyjnych rocznie (liczba dostarczanych usług administracyjnych rocznie powinna być w przypadku urzędu administracji publicznej traktowana jako egzogeniczna, ściśle wynikająca z zapotrzebowania mieszkańców na usługi administracyjne oraz stosowania przepisów prawa).

⁵ Badanie ogólnej satysfakcji klienta jest często łączone z badaniami bardziej szczegółowymi [por. np. Strauss, Hentschel, 1992, s. 60].

⁶ Wg J. Garczarczyka atrybuty jakości są wyznacznikami jakości usługi określonymi przez klienta. Odbiorca usługi posiada wymagania związane z usługą, percepcja zaś usługi jest subiektywnym odczuciem, jakiego doznaje klient podczas nabywania i realizacji usługi. Badanie oczekiwań klientów powinno się odbywać w obszarach dla nich najważniejszych [Garczarczyk, 2000, s. 75].

⁷ Interesujące miary skuteczności działania administracji publicznej podaje P. Bednarek, omawiając szereg obiektywnych i subiektywnych miar skuteczności funkcjonowania administracji, omawiając również kryteria doboru i oceny wskaźników [zob. Bednarek, 2007, s. 102–113].

muje tylko jedno zdarzenie elementarne) [Zieleniewski, 1969, s. 225]. Jest to bardzo ważna charakterystyka skuteczności, gdyż ocena urzędu administracji publicznej w zakresie świadczenia usług administracyjnych wymaga użycia takich metod pomiaru, które umożliwią stopniowanie wyników i uszeregowanie poszczególnych urzędów od najbardziej do najmniej skutecznego⁸. Należy zauważyć, iż zazwyczaj występuje wiele celów stawianych przed urzędem administracji publicznej. Jeśli działanie ma więcej niż jeden cel lub gdy stwierdzamy, że przynosi ono wyniki użyteczne różnego rodzaju, to oprócz skuteczności „ogólnej” można również oceniać skuteczność „względną”, tj. rozpatrywaną ze względu na jakiś wyróżniony cel (skutek oceniany pozytywnie), wchodzący w skład wiązki celów (w skład łącznego wyniku użytecznego) [Zieleniewski, 1969, s. 230]. W odniesieniu do usług administracyjnych można przyjąć, iż skuteczność związana z satysfakcją klientów zewnętrznych będzie określana mianem skuteczności ogólnej, skuteczność zaś związana z poszczególnymi atrybutami jakości usług administracyjnych będzie określana mianem skuteczności względnej. Poprzez terminologiczne wyróżnienie „skuteczności względnej” można skierować uwagę na poszczególne kryteria oceny i dokonać bardziej szczegółowej i wszechstronnej analizy. Rozważania nad skutecznością w odniesieniu do celów cząstkowych mogą stanowić ważną wskazówkę do wypracowania wszechstronnego schematu pomiaru skuteczności urzędu administracji publicznej [Modzelewski, 2007].

W literaturze pojawia się zarówno pojęcie skuteczności na poziomie prowadzonej polityki (czyli np. realizacja celów pożądaných społecznie), jak i skuteczności na poziomie organizacji⁹. W niniejszym tekście skuteczność organizacyjna jest rozumiana jako skuteczność procesów wewnętrznych urzędu administracji publicznej, skuteczność zapewnienia zasobów urzędowi oraz skuteczność procesów związanych z wiedzą i rozwojem w tym urzędzie¹⁰.

Poprzez wyższą skuteczność organizacyjną urzędu administracji publicznej może być osiągnięta wyższa skuteczność ogólna związana z dostarczeniem usług publicznych przez ten urząd, czy też mogą być osiągane wyższe wartości skuteczności względnych. Pomiar zarówno skuteczności ogólnej, jak i skuteczności organizacyjnej urzędów administracji publicznej może być utrudniony ze względu na występowanie wielu czynników specyficznych dla administracji publicznej, stąd konieczne jest określenie, czym się różnią usługi

⁸ Do pomiaru skuteczności mogą być wykorzystywane skale pomiarowe np. z przedziału <1;7>, co pozwala na znacznie bardziej szczegółową analizę, niż w przypadku zero-jedynkowego pomiaru. W analizie skuteczności mogą być również wykorzystywane średnie wartości zmiennych dla poszczególnych jednostek podmiotów badania (urzędów), w celu uchwycenia bardziej ogólnych zależności.

⁹ Por. Sanderson, 1996, s. 98.

¹⁰ Jest to odzwierciedlenie wymagań wg normy PN-EN ISO 9001:2001, która wymaga, aby zapewniona była skuteczność procesów wewnętrznych organizacji, a także zapewnione były zasoby niezbędne do jej funkcjonowania oraz obszaru wiedzy i rozwoju wg Zbilansowanej Karty Wyników dla administracji publicznej [Niven, 2002, s. 297].

publiczne od usług dostarczanych przez sektor prywatny oraz od czego zależy percepcja jakości usług publicznych.

Zapewnienie jakości usług publicznych na poziomie zbliżonym do oczekiwań społecznych jest utrudnione w instytucjach zasługujących na miano biurokracji w sensie pejoratywnym. W administracji publicznej w Polsce (zwłaszcza w samorządzie lokalnym) duże nadzieje pokłada się we wdrażaniu Systemu Zarządzania Jakością wg norm ISO 9000¹¹. Wdrożenie systemu ma zapewnić zarówno wzrost skuteczności ogólnej świadczonych usług, jak również zwiększyć skuteczność organizacyjną w instytucjach publicznych¹². Wdrożenie systemu zarządzania jakością wg zasad opisanych w normie PN-EN ISO 9001:2001 narzuca wymóg ustanowienia celów dotyczących jakości usług świadczonych przez instytucję publiczną [Polski Komitet Normalizacyjny, 2001]. Imperatywem staje się zatem podnoszenie skuteczności organizacyjnej instytucji publicznej. Ponadto system zarządzania jakością wg norm ISO narzuca zastosowanie podejścia procesowego i wymaga stosowania pojęcia „skuteczności procesów” oraz ciągłej ich poprawy, co następnie ma znaleźć odzwierciedlenie w jakości świadczonych usług.

Do przeprowadzenia analizy czynników endogenicznych (związanych z wnętrzem urzędów) wpływających na skuteczność urzędów administracji publicznej można oprzeć się na wymaganiach zawartych w Systemie Zarządzania Jakością PN-EN ISO 9001:2001¹³. Argumentem za zastosowaniem w badaniach wymagań narzucanych przez normy ISO jest fakt, iż zostały one wdrożone w licznych instytucjach publicznych w Polsce i są wdrażane w kolejnych. Zaletą norm ISO jest to, iż mogą być wdrażane przez wszystkie rodzaje instytucji publicznych, bez względu na to, czy świadczą usługi administracyjne, czy również społeczne i techniczne.

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

¹¹ M.in. wzorując się na doświadczeniach brytyjskich, gdzie samorządy lokalne wdrożyły normy z serii ISO 9000 dla 90% świadczonych usług publicznych [Wojciechowski, 2003, s. 137].

¹² Wobec faktu występowania pojęć jakości zewnętrznej i wewnętrznej analogicznie można by stosować pojęcia skuteczności zewnętrznej urzędu administracji publicznej (skuteczność ogólna) oraz skuteczności wewnętrznej urzędu (skuteczność organizacyjna).

¹³ Wg normy: PN-EN ISO 9001:2001 [Polski Komitet Normalizacyjny, 2001].

my autopoietyczne, które są mało wrażliwe na oddziaływanie z zewnątrz, w tym na wdrożenie systemu zarządzania jakością.

1. Metody pomiaru skuteczności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej

Przyjęto, że pomiar skuteczności ogólnej urzędu w zakresie świadczenia usług administracyjnych może być dokonany za pomocą zmiennej: „ogólne zadowolenie z obsługi w urzędzie”¹⁴, jej zaś wartości mogą pochodzić z ankiety przeprowadzonej wśród klientów zewnętrznych urzędu. Pomiar skuteczności względnych związanych z celami cząstkowymi (w zakresie satysfakcji klientów zewnętrznych) może być dokonany w odniesieniu do atrybutów jakości usług administracyjnych świadczonych przez urzędy. Grupy atrybutów jakości, które zostały wybrane do modelu oceny urzędów w zakresie świadczonych usług administracyjnych, to: (1) kompetencje pracowników urzędów, (2) kultura osobista pracowników urzędów, (3) możliwość uzyskania informacji w urzędzie, (4) możliwość załatwienia sprawy w jednym miejscu, (5) długość czasu załatwiania sprawy administracyjnej w urzędzie przez klienta zewnętrznego¹⁵.

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

Pomiar skuteczności urzędów administracji samorządowej niesie ze sobą ryzyko położenia zbyt dużego nacisku na aspekty związane ze skutecznością ogólną. Tymczasem w pomiarze skuteczności urzędu powinny być brane pod uwagę również kryteria związane ze skutecznością organizacyjną urzędu. W dokonaniu zrównoważonego pomiaru skuteczności urzędów administracji samorządowej może być pomocna Zbilansowana Karta Wyników (*Balanced Scorecard*). Zaletą tej metody oceny instytucji publicznej jest wszechstronne spojrzenie, mogące pogodzić różne koncepcje teoretyczne. Zbilansowana Karta Wyników opiera się na wskaźnikach osiągnięć. Jej zaleta polega na

¹⁴ Jest to jeden z kluczowych wskaźników systemu jakości.

¹⁵ Grupy atrybutów zostały wybrane na podstawie [Winkler, Długołęcka, Wawak, Salamaga, 2004]. Grupy atrybutów, jak i poszczególne atrybuty zostały zidentyfikowane w kilkustopniowych badaniach przeprowadzonych wśród urzędników, również szczebla kierowniczego. Są to nieco inne grupy atrybutów, niż w przypadku przedsiębiorstw prywatnych, gdzie dużą rolę odgrywa oferta i cena usług. Istnieje wiele badań dotyczących instytucji finansowych, gdzie wyróżnia się takie grupy atrybutów jakości usług, jak np.: wizerunek instytucji, placówka i dystrybucja usług, personel i obsługa klienta, oferta i cena, komunikacja z klientem [zob. np. Garczarzyk, 2004, s. 124–125].

tym, że pomaga stworzyć miary realizacji strategii instytucji publicznej w sposób zrównoważony, uwzględniający zarówno aspekty wewnętrzne instytucji publicznej, stronę finansową jej działalności, jak i otoczenie zewnętrzne w postaci odbiorców usług. Zbilansowana Karta Wyników może być stosowana zarówno w odniesieniu do usług administracyjnych, jak i usług społecznych i technicznych¹⁶. Za jej pomocą można stworzyć strategię urzędu lub strategię miasta/regionu¹⁷. Na rys. 1. został zaprezentowany schemat pomiaru skuteczności urzędu administracji w zakresie świadczenia usług administracyjnych, stworzony na podstawie Zbilansowanej Karty Wyników. Schemat pomiaru skuteczności oparty na Zbilansowanej Karcie Wyników jest „kompatybilny” z systemem zarządzania jakością opartym na normie PN-EN ISO 9001:2001 w zakresie perspektywy klienta, perspektywy procesów wewnętrznych oraz perspektywy zapewnienia zasobów. Obszary w tych perspektywach w dużej mierze pokrywają się z wymaganiami normy ISO 9001:2000. W przypadku perspektywy wiedzy i rozwoju ta norma ISO wspomina o konieczności prowadzenia szkoleń i ich oceny.

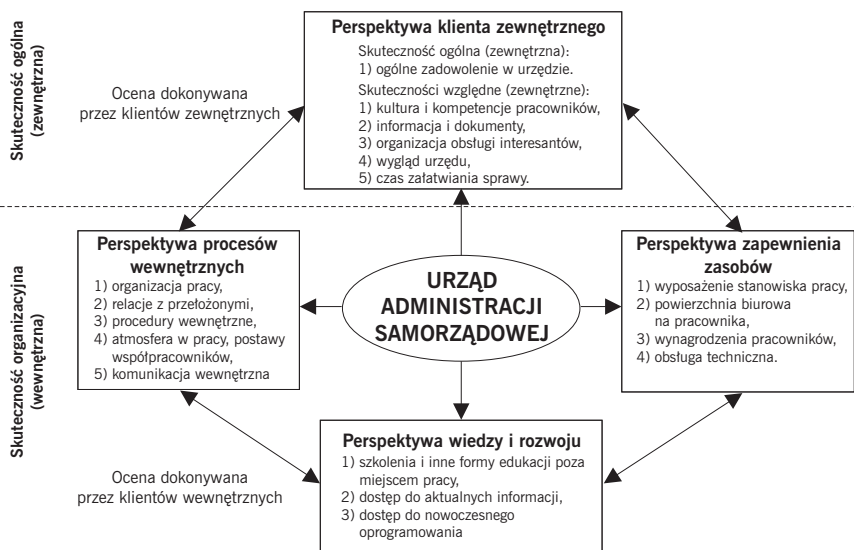
Z kolei w przypadku perspektywy zapewnienia zasobowej norma ISO 9000 wymaga zapewnienia zasobów do skutecznego działania organizacji, ale nie wymusza stosowania oszczędności. Celem urzędów jest spełnienie zadań publicznych i wymagań stawianych przez klientów, a nie osiągnięcie sukcesu finansowego. Jednakże miary finansowe muszą zajmować ważne miejsce w systemie zarządzania instytucją publiczną. Efektywna działalność i tworzenie wartości, przy niższych kosztach jest ważna z punktu widzenia koncepcji „wartości za pieniądze” (*Value for Money*) [Niven, 2002, s. 299]. Stąd uzasadnione byłoby dołączenie do schematu na rys. 1. „perspektywy finansowej”, jednak wymogi spójności wywodu w niniejszym tekście wymuszają osobne analizowanie aspektów ściśle finansowych w obszarze analizy efektywności¹⁸. Zbilansowana Karta Wyników porządkuje obraz organizacji i może po-

¹⁶ Zbilansowana Karta Wyników może być również zastosowana do kompleksowego zarządzania samorządem terytorialnym i rozszerzona o inne perspektywy. Przykładowo M. Niepłowicz formułuje zbilansowaną kartę wyników miasta polskiego, uwzględniając perspektywy: polityki (uwzględniając cele strategiczne miasta), obywatela (mająca na uwadze m.in. warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa), procesów wewnętrznych (m.in. uproszczenie procedur obsługi w urzędzie), gospodarowania (m.in. finansowe zabezpieczenie ciągłego dostarczania usług), rozwoju (zawierająca takie elementy jak rozwój infrastruktury informatycznej w mieście i podnoszenie kompetencji pracowników) [Niepłowicz, 2006, s. 60].

¹⁷ Zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia strategii miasta/regionu Kaplan i Norton wskazują, iż może być potrzebne wydzielenie perspektywy „politycznej”, natomiast w odniesieniu do agencji rządowych wskazują na potrzebę zastąpienia perspektywy finansowej perspektywą fiducyjną (*fiduciary perspective*), związaną z instytucją stanowiącą i przydzielającą środki finansowe [Kaplan, Norton, 2004, s. 8]. Przy budowaniu strategii miasta/gminy wybór miar może być oparty na wskaźnikach stosowanych w brytyjskim systemie „Best Value”, gdzie większość miar związana jest ze świadczeniem usług społecznych i technicznych przez samorząd lokalny [szerzej w: Opolski, Modzelewski, 2004, s. 70–72 oraz s. 167–168].

¹⁸ Zastosowanie schematu przedstawionego na rys. 1. w urzędach miast może uwzględniać dostosowanie Zbilansowanej Karty Wyników poprzez dołączenie perspektywy finansowej i za-

móc w zrównoważonej realizacji celów instytucji publicznej. Jej wyraźną zaletą jest niepomijanie żadnego z aspektów działalności administracji publicznej [Niven, 2002, s. 147]. W Polsce Strategiczna Karta Wyników jest mało znana w instytucjach publicznych. Stosowanie miar satysfakcji odbiorców usług, jak również miar mówiących o procesach wewnętrznych jest jednak coraz bardziej powszechne. Wskaźniki te mogą przydać się w przyszłości przy wdrażaniu innych systemów. Rozważając osobno perspektywy klienta, procesów wewnętrznych, wiedzy i rozwoju, ale również perspektywę zapewnienia zasobów, można w kompleksowy sposób dokonać pomiaru skuteczności funkcjonowania instytucji publicznej, uwzględniając szereg aspektów organizacyjnych.



Rys. 1.

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

Źródło: opracowanie na podstawie [Niven, 2004, s. 297 oraz Winkler, Długołęcka, Wawak, Salama, 2004. Ponadto obszary w perspektywie zapewnienia zasobów zostały wybrane po konsultacjach z panią Tamarą Borkowską, Dyrektorem w Wydziale Organizacji i Nadzoru Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

stosowanie metod pomiaru dotyczących analizy efektywności, jak również wpisanie metod kontroli bieżących kosztów funkcjonowania urzędów. W ramach perspektywy finansowej mogą zostać zbadane relacje zasobów zaangażowanych w bieżące funkcjonowanie urzędu w zakresie świadczenia usług administracyjnych w stosunku do liczby spraw załatwianych przez urząd. W ramach perspektywy finansowej można umownie przyjąć, że będą badane „twarde” zmienne, takie jak wysokość wydatków na urząd ogółem, wielkość zatrudnienia w urzędzie, wysokość wynagrodzeń pracowników urzędu, liczba spraw załatwianych przez urząd, liczba decyzji administracyjnych wydawanych przez urząd itd. Należy jednak mieć na uwadze, że wskaźniki wydajności zawsze będą do pewnego stopnia niedoskonałe.

Pomiar skuteczności organizacyjnej urzędu w ramach perspektywy procesów wewnętrznych dokonywany jest w odniesieniu do całego urzędu we wszystkich wymiarach jego funkcjonowania, gdyż przyjęto założenie, iż system zarządzania jakością wpływa na wszystkie aspekty funkcjonowania urzędu i pomiar skuteczności organizacyjnej powinien obejmować satysfakcję wszystkich klientów wewnętrznych urzędu. Możliwe jest osobne zbadanie tzw. pracowników „pierwszej linii” urzędu, ale nadal poza badaniem znalazłyby się osoby, które wykonują pracę na rzecz klientów zewnętrznych urzędu, gdyż w urzędach miast wielu pracowników częściowo pracuje nad usługami administracyjnymi dostarczającymi klientom zewnętrznym, częściowo zaś pełni inne obowiązki (np. związane z dostarczaniem usług społecznych i technicznych, związane z nadzorem nad jednostkami podległymi itd.). Pomiar skuteczności organizacyjnej urzędu w zakresie procesów wewnętrznych powinien opierać się na całości procesów wewnętrznych zachodzących w urzędzie i niejako być oceną całego systemu zarządzania jakością, w odniesieniu do wszystkich pracowników. Pomiar skuteczności organizacyjnej w zakresie procesów wewnętrznych może być dokonany w następujących obszarach: (1) organizacja pracy, (2) relacje z przełożonymi, (3) procedury wewnętrzne, (4) atmosfera w pracy, postawy współpracowników, (5) komunikacja wewnętrzna w urzędzie¹⁹.

Pomiar wyników urzędu w perspektywie wiedzy i rozwoju jest możliwy, jednakże zakres tego pomiaru jest ograniczony ze względu na utrudnienia w tworzeniu wystandaryzowanych zmiennych. Wiedza i rozwój urzędu mogą być rozumiane bardzo szeroko. Z jednej strony ocenie mogą podlegać nowoczesne rozwiązania zarządcze wdrażane przez urząd, z drugiej strony mogą być oceniane rozwiązania techniczne stosowane w urzędzie. Z punktu widzenia systemu zarządzania jakością należałoby się jednak skupić na dość wąskich aspektach związanych z wiedzą i rozwojem. Z punktu widzenia analizy prowadzonej na podstawie norm ISO 9000 ważne jest poszukiwanie zmiennych, mogących ułatwić pomiar skuteczności organizacyjnej urzędu dbającego o rozwój świadczonych usług i wzrost wiedzy wśród pracowników organizacji. Tym samym ocenie przestają podlegać konkretne działania (np. wdrożenie rozwiązania technicznego X czy wysłanie pracowników na szkolenie Y), ale rezultaty tych działań. Ocena w ramach perspektywy wiedzy i rozwoju może następować w dwóch obszarach: (1) szkolenia pracowników, (2) dostęp do nowoczesnego oprogramowania, dostęp do internetu oraz dostęp do aktualnych źródeł prawa. Zmiennymi mogącymi monitorować obszar wiedzy i rozwoju są: „urząd dba o podnoszenie poziomu wiedzy ogólnej i zawodowej pracowników poprzez szkolenia lub poprzez inne formy edukacji poza miejscem pracy”, „wiedza wyniesiona ze szkoleń (lub innych form edukacji poza miejscem pracy) jest oceniana przez przełożonych”, „wiedza wyniesiona ze szkoleń (lub innych form edukacji poza miejscem pracy) pomaga rozwiązy-

¹⁹ Obszary te zostały wybrane na podstawie: [Winkler, Długołęcka, Wawak, Salamaga, 2004].

wać praktyczne problemy w pracy”, „brak dostępu (utrudniony dostęp) do Internetu”, „brak dostępu (utrudniony dostęp) do aktualnych źródeł prawa”, „brak dostępu (utrudniony dostęp) do potrzebnego oprogramowania”.

Badając skuteczność organizacyjną urzędów miast należy poczynić kilka uwag związanych ze strukturą organizacyjną tych urzędów. Bezpośredni nadzór nad dostarczaniem usług administracyjnych, ale i nad całością spraw organizacyjnych w urzędzie miasta lub urzędzie miasta na prawach powiatu posiada prezydent lub burmistrz miasta, ale najczęściej przekazuje on swoje uprawnienia w tym zakresie sekretarzowi miasta. W przypadku urzędów dzielnic m.st. Warszawy nadzór nad sprawami organizacyjnymi odbywa się w nieco bardziej skomplikowany sposób. Prezydent m.st. Warszawy w regulaminie organizacyjnym powierza zarządzanie administracją sekretarzowi miasta, wspólnemu dla wszystkich urzędów dzielnic. Z kolei na poziomie urzędu dzielnicy zarządzanie urzędem dzielnicy sprawuje burmistrz dzielnicy, w dzielnicach zaś nie ma sekretarzy. Miasto Stołeczne Warszawa wyróżnia się również tym, iż na poziomie „centralnym” urzędu miasta funkcjonują Biura m.st. Warszawy, na poziomie dzielnic zaś funkcjonują Delegatury Biur m.st. Warszawy²⁰. Strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania urzędu miasta określa regulamin organizacyjny urzędu. Regulamin organizacyjny jest nadawany w drodze zarządzenia przez prezydenta lub burmistrza miasta. Prezydent miasta — czy burmistrz — po objęciu urzędu może realizować własną koncepcję zarządzania zasobami ludzkimi, w ramach struktury organizacyjnej określonej w regulaminie organizacyjnym. Regulamin organizacyjny jest podstawowym aktem kierownictwa wewnętrznego określającego jego strukturę zadaniową, organizację, zakres przypisanej odpowiedzialności dla określonych komórek organizacyjnych. Dobrze sformułowany regulamin organizacyjny ma m.in. wpływ na tempo załatwiania spraw obywateli w urzędzie²¹. Wpływające sprawy są dzielone na poszczególne komórki organizacyjne urzędu, rozpatrujące je merytorycznie. Regulamin ma również określony walor informacyjny dla obywatela, który może się dowiedzieć, gdzie jest załatwiana jego sprawa, jaki urzędnik jest za nią odpowiedzialny i kto ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za opieszale załatwianie spra-

²⁰ Powoduje to zasadnicze utrudnienia metodologiczne, gdyż występuje dość skomplikowany sposób finansowania wydatków Delegatur Biur m.st. Warszawy. Przykładowo: wydatki na wynagrodzenia pracowników Delegatur i szkolenia są pokrywane przez Biuro Kadr i Szkoleń m.st. Warszawy; zaopatrzenie w materiały biurowe, eksploatacyjne, meble itp. zapewniają Wydziały Administracyjno-Gospodarcze dla Dzielnic; sprzęt komputerowy dla pracowników Delegatur jest zapewniany przez właściwe biuro urzędu, wydatki związane z obsługą kancelaryjną i pocztową ponoszą Wydziały Administracyjno-Gospodarcze dla Dzielnic; zapewnienie warunków lokalowych, ponoszenie opłat związanych z utrzymaniem budynków również znajduje się w gestii Wydziałów Administracyjno-Gospodarczych dla Dzielnic [źródło: Biuro Organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy].

²¹ Niektórzy autorzy dokonują diagnozy poprawności struktur organizacyjnych w polskim samorządzie lokalnym, wskazując na liczne słabości tych struktur. Występuje łączenie zadań publicznych niezwiązanych ze sobą poprzez lokowanie ich w jednej komórce organizacyjnej, czy też obecne są konflikty kompetencyjne [np. Wojciechowski, 2003, s. 133].

wy. Na organie wykonawczym samorządu miejskiego spoczywa kompetencja prawidłowego przydzielania spraw i określania sposobu jej załatwienia²².

W praktyce regulamin organizacyjny niejednokrotnie utrudnia osiągnięcie wysokiej skuteczności organizacyjnej, jednak pomiar tej skuteczności może stanowić punkt wyjścia do wprowadzania udoskonaleń. Pomiar skuteczności organizacyjnej powinien odbywać się w postaci badania możliwie dużej grupy pracowników, również za pomocą badań ankietowych. Należy mieć na uwadze, iż może występować zależność pomiędzy skutecznością organizacyjną a skutecznością ogólną urzędu. Skuteczność organizacyjna może wpływać m.in. na satysfakcję pracowników urzędu, co może być następnie odzwierciedlone w obsłudze klientów zewnętrznych i znajdować swój wyraz w wartościach zmiennych dotyczących skuteczności ogólnej urzędu.

2. Podstawy metodologiczne badań nad efektywnością dostarczania usług publicznych

Osiągnięcie wysokiej skuteczności ogólnej, czy też organizacyjnej, nie jest możliwe bez zapewnienia odpowiednich środków do realizacji celów stawianych przed urzędem administracji publicznej. Pojęciem, które może być pomocne w określeniu odpowiedniej relacji pomiędzy poszczególnymi nakładami na administrację publiczną a poszczególnymi wynikami jej funkcjonowania jest efektywność.

Zdaniem C. Daraio i L. Simara należy odróżniać pojęcie efektywności od produktywności. Produktywność należy uznać za stosunek między wynikiem a nakładem, w przypadku zaś, gdy występuje wiele wyników i nakładów, produktywność nadal powinna być definiowana jako stosunek dwóch skalarów [Daraio, Simar, 2007, s. 14]. Można wyróżnić produktywność cząstkową (gdy uwzględniony jest tylko jeden czynnik produkcji w stosunku do nakładu)²³, jak również produktywność całkowitą (wyznaczoną w odniesieniu do wszystkich czynników produkcji) [Daraio, Simar, 2007, s. 13]. Natomiast zamiast definiować efektywność jako stosunek sumy wartości wyników do sumy wartości nakładów, można ją opisać jako odległość pomiędzy ilością nakładów i wyników dla badanej jednostki, oraz ilością nakładów i wyników, które tworzą najlepszą możliwą krzywą dla danego zbioru jednostek [Daraio, Simar, 2007, s. 14]. Oznacza to, iż zamiast sumować nakłady i sumować wyniki (uzyskując wskaźnik tożsamy z produktywnością całkowitą), należy dokonać optymalizacji wielkości nakładów i wyników, za pomocą bardziej złożonych algorytmów²⁴. Takie rozumienie efektywności zostało wypracowane przez badaczy poprzez stopniowe przechodzenie od prostej analizy wskaźnikowej²⁵, czy też

²² Por.: [Misiąg, 2005, s. 195–210].

²³ Produktywność cząstkową można zatem utożsamić z wydajnością czynnika produkcji. W takim znaczeniu termin produktywność został np. użyty w: [Rees, 1980, s. 340–342].

²⁴ Identyczne rozróżnienie efektywności i produktywności przedstawiają: [Coelli, Prasada Rao, O'Donnell, Battese, 2005 s. 3].

²⁵ Zob. np. [Berman, 1998, s. 185].

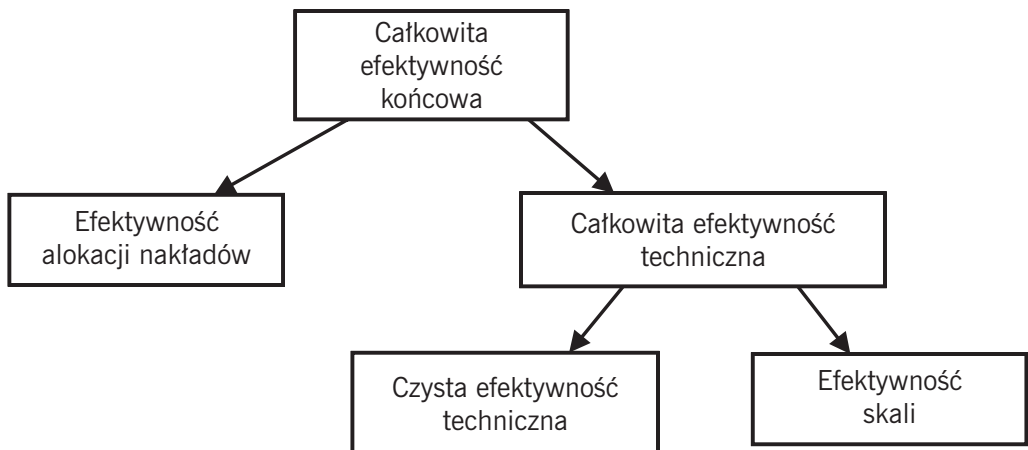
analizy produktywności (gdzie produktywność jest rozumiana jak wyżej) do efektywności rozumianej jako efektywność techniczna, gdzie dokonuje się optymalizacji wielkości nakładów i wyników. Ponadto należy mieć na uwadze, że przez wiele lat analiza mikroekonomiczna skupiała się na badaniu mikroekonomicznej efektywności alokacyjnej w sensie Pareto²⁶, np. analizowano straty powstające na skutek działania monopolu²⁷. W 1951 r. Koopmans i Debreu sprowadzili analizę efektywności na poziom wzajemnie oddziałujących jednostek produkcyjnych [Daraio, Simar, 2007, s. 14]. Koopmans wprowadził definicję efektywności, którą obecnie nazywa się efektywnością techniczną. Wg definicji Koopmansa, wektor nakładów-wyników jest technicznie efektywny wtedy i tylko wtedy, gdy zwiększenie jakiegokolwiek wyniku lub zmniejszenie jakiegokolwiek nakładu jest możliwe tylko poprzez zmniejszenie innego wyniku lub zwiększenie innego nakładu (definicje spełniające ten warunek noszą obecnie nazwę efektywności Pareto-Koopmansa) [Daraio, Simar, 2007, s. 14–15]. W 1957 r. M.J. Farrell wprowadził innowację polegającą na zastosowaniu metod Koopmansa i Debreu do analizy efektywności indywidualnych, niezależnych jednostek produkcyjnych, dla których są osobno określone nakłady i wyniki [Stone, 2002, s. 405]. M.J. Farrell wyróżnił — oprócz efektywności technicznej — efektywność cenową (obecnie określaną mianem efektywności alokacji nakładów) [Farrell, 1957, s. 255], ukazując, jak oceniać alokację czynników produkcji przy uwzględnieniu różnego poziomu cen tych czynników. W 1984 r. Banker, Charnes oraz Cooper pokazali, jak można dokonać analizy efektywności skali [Daraio, Simar, 2007, s. 15]. W 1966 r. H. Leibenstein zaprezentował swoją koncepcję X-efektywności, wykazując iż oprócz „tradycyjnej” z punktu widzenia ekonomistów efektywności alokacji w sensie Pareto (analiza na poziomie mikroekonomicznym), istnieje jeszcze inny, nieznaný dotąd rodzaj efektywności, związany z poziomem racjonalności jednostek podejmujących decyzję, motywacją tych jednostek, interakcjami międzyludzkimi, niekompletnymi kontraktami, wewnętrzną organizacją jednostek decyzyjnych takich jak firmy [Leibenstein, 1978 s. 204–206] (analiza na poziomie bardziej szczegółowym od poziomu mikroekonomicznego została później nazwana przez H. Leibensteina i S. Maitala analizą na poziomie mikro-mikro [Leibenstein, Maital, 1992, s. 428]). H. Leibenstein m.in. zauważył, iż założenie teorii neoklasycznej, iż każde przedsiębiorstwo minimalizuje koszty, spowodowałoby, iż nie istniałaby X-nieefektywność [Leibenstein, 1978, s. 203]. Analiza późniejszych tekstów H. Leibensteina pozwala wysnuć wniosek, że utożsamił on swoją X-efektywność z efektywnością techniczną²⁸,

²⁶ Jednak badania efektywności w sensie Pareto związane były przede wszystkim z niedoskonałościami działania rynku (*market failure*), natomiast zdaniem T. Besleya zadziwiający jest fakt, iż nie zajmowano się niedoskonałościami działania rządu (*government failure*) i nie dokonano analizy opartej na koncepcji Pareto efektywności [Besley, 2006, s. 49].

²⁷ Por. np. z opinią wyrażoną np. w: [Leibenstein, 1966, s. 392].

²⁸ Por. badanie empiryczne zaprezentowane w artykule: [Leibenstein, Maital, 1992, s. 428–433].

co nawet — pomimo krytyki koncepcji X-efektywności — pozwala na zrozumienie, gdzie należy upatrywać źródeł nieefektywności technicznej²⁹. Koncepcji X-efektywności zarzucano m.in. niekompletność źródeł nieefektywności [Daraio, L. Simar, 2007, s. 19], jednakże przyczyny nieefektywności powinny być raczej badane indywidualnie w odniesieniu do rodzaju badanych jednostek, niż poprzez podanie *a priori* pełnego katalogu przyczyn nieefektywności. Analiza efektywności poszczególnych jednostek decyzyjnych jest szczególnie przydatna w analizie administracji publicznej, nawet bez przyjmowania *a priori* założeń co do przyczyn nieefektywności badanych jednostek. Po ustaleniu ogólnej wielkości występujących nieefektywności w odniesieniu do „wzorcowych” badanych jednostek, analizę można sprowadzić na poziom wnętrza instytucji publicznych, dążąc do wyjaśnienia przyczyn nieefektywności. Tym samym nawet byłoby niewskazane dysponowanie „zamkniętym” katalogiem ewentualnych przyczyn nieefektywności.



Rys. 2.

Dekompozycja całkowitej efektywności kosztowej

Źródło: [Camanho, Dyson, 2005, s. 486].

²⁹ Np. McNulty stwierdza, iż dzięki rozdzieleniu efektywności alokacji oraz X-efektywności możliwe jest rozróżnienie pomiędzy alokacją rynkową, a firmą jako instytucją, w której zasoby są „organizowane” i przyczyniają się do wytworzenia produkcji [McNulty, 1967, s. 1250]. Z kolei zdaniem J. Grand X-efektywność jest to produkcja dóbr po najniższym możliwym koszcie, przy wykorzystaniu dostępnych zasobów. Jeśli zasoby są marnowane, wtedy pojawia się X-nieefektywność. Natomiast efektywność alokacji nakładów jest szerszą koncepcją, co oznacza, że jeśli występuje X-nieefektywność, to również występuje nieefektywność alokacji nakładów. Oznacza to, że jeśli można zmniejszyć zużycie zasobu przy produkcji dobra nr 1 i wykorzystać ten zasób w inny sposób (dokonać jego realokacji np. do produkcji dobra nr 2), bez negatywnego wpływu na produkowane dobro nr 1, to występuje w stanie wyjściowym nieefektywność alokacji nakładów [Grand, 1991, s. 425].

W wyniku prowadzonej w literaturze światowej dyskusji odnośnie do możliwych rodzajów efektywności, jak również w wyniku możliwości ich pomiaru, wykształciła się spójna koncepcja dotycząca efektywności. W przedsiębiorstwach analiza efektywności jest możliwa zarówno w zakresie efektywności kombinacji wyników (*output mix efficiency*)³⁰, jak i efektywności kosztowej (*cost efficiency*)³¹. Badanie efektywności w urzędach administracji publicznej jest możliwe przede wszystkim w zakresie analizy efektywności kosztowej, ponieważ urzędy nie są organizacjami nastawionymi na maksymalizację zysku i nie jest możliwe badanie np. efektywności zysku (czy też efektywności finansowej)³². Wynika stąd, iż analiza efektywności urzędów administracji publicznej (por. rys. 2.) powinna uwzględniać dekompozycję całkowitej efektywności kosztowej na całkowitą efektywność techniczną oraz efektywność alokacji nakładów, jak również pozwalać na wyabstrahowanie z całkowitej efektywności technicznej (*overall technical efficiency*) efektywności skali (*scale efficiency*) oraz czystej efektywności technicznej (*pure technical efficiency*).

W zakresie badania efektywności kosztowej możliwe jest zarówno użycie miar opartych na maksymalizacji wyników, jak również miar opartych na minimalizacji nakładów. Wybór pomiędzy tymi miarami powinien być uzależniony od tego, co jest kontrolowane przez badane jednostki — wyniki, czy nakłady [Thanassoulis, 2001, s. 23]. Ponieważ urzędy administracji publicznej zwłaszcza w zakresie świadczenia usług administracyjnych nie są w stanie kontrolować liczby wyników w postaci np. liczby świadczonych usług administracyjnych³³, a jedynie mogą kontrolować ilości zużywanych nakładów³⁴, więc w odniesieniu do analizy usług administracyjnych świadczonych przez urzędy administracji publicznej powinny być zastosowane metody oparte na minimalizacji nakładów, a nie maksymalizacji efektów³⁵.

³⁰ Szerzej na temat efektywności kombinacji wyników np. w: [Camanho, Dyson, 2005, s. 485–486].

³¹ Zob.: [Camanho, Dyson, 2005, s. 486].

³² Kombinacja wyników w zakresie dostarczania usług administracyjnych zależy od zapotrzebowania zgłaszanego przez odbiorców usług oraz jest zdeterminowana przepisami prawa. Na przykład nie jest w gestii samorządu lokalnego dążenie do trwałej zmiany proporcji rodzajów dostarczanych usług administracyjnych. Ewentualnie możliwe są pewne działania informujące społeczność lokalną, np. o konieczności wymiany dowodów osobistych, tak aby wymiana dokumentów przebiegała w sposób bardziej rozłożony w czasie i nie wymuszała konieczności dostosowywania zasobów urzędu do zwiększonego natężenia pracy w krótkich przedziałach czasu.

³³ Zwłaszcza w przypadku usług administracyjnych popyt na te usługi nie zależy od woli urzędników. Przykładowo w samorządzie lokalnym popyt na usługi administracyjne zależy m.in. od przepisów prawa (np. obowiązek zbierania podatku od nieruchomości), liczby mieszkańców gminy, liczby rejestrowanych samochodów trafiających pod jurysdykcję terytorialną gminy, liczby nowo wybudowanych mieszkań/domów, rotacji na rynku nieruchomości. Urzędy mogą jedynie nieznacznie stymulować popyt w podokresach czasu, np. prowadzić akcję informacyjną o konieczności wymiany dowodów osobistych itp.

³⁴ Zdaniem E. Ruśkowskiego racjonalizacja wydatków publicznych stanowi warunek dynamicznego i harmonijnego rozwoju Polski, jednocześnie stawia on tezę, iż w konstrukcji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego sprawą pierwszorzędą jest dostosowanie środków finansowych do zakresu realizowanych zadań [Ruśkowski, 2005, s. 120–124].

³⁵ Rozważania te mają związek z pojęciem ekonomizacji. Ekonomizację przedstawia się w następujących formach: (1) wariant wydajnościowy: $W_{\max}/K_{\text{const}}$, przy stałych kosztach maksy-

Do wyznaczenia miar efektywności możliwe jest użycie metody DEA (*Data Envelopment Analysis*), która została opracowana przez A. Charnesa, W. Coopera i E. Rhodesa w 1978 r.; łączy ona w sobie przywoływany już dorobek badaczy w zakresie wyznaczania efektywności kosztowej i często jest stosowana w przypadku oceny efektywności podmiotów usługowych i nienastawionych na zysk³⁶. Jedną z najważniejszych zalet tej metody (zwłaszcza w porównaniu z metodami parametrycznymi) jest fakt, iż nie jest konieczna znajomość funkcji produkcji (co jest niezbędne w przypadku stosowania metod parametrycznych) [Kudła, Opolski (red.), 2006, s. 72]. W literaturze dotyczącej analizy efektywności dostarczania usług wskazuje się jednak również na pewne niedogodności związane z użyciem metody DEA. Przyjmuje się założenie, iż wybrane na podstawie kryteriów merytorycznych nakłady generują określone wyniki, co nie musi być spełnione. Ponadto występowanie w badanej próbie bardzo wysokich wartości niektórych zmiennych w przypadku jednej lub kilku jednostek decyzyjnych, może sprawić wrażenie wysokiej nieefektywności pozostałych jednostek, podczas gdy jest to efekt dużej niejednorodności badanych podmiotów. Wskazywany jest również problem niemożności wykorzystania zbyt dużej liczby zmiennych w stosunku do liczby analizowanych jednostek [Kudła, Opolski (red.), 2006, s. 76]. Niezależnie od potencjalnych trudności związanych z użyciem metody DEA, jest to narzędzie analizy porównawczej, które daje możliwości badawcze niedostępne w przypadku metod parametrycznych.

Niezbędnym elementem rozważań nad efektywnością jest przedstawienie kolejno narzędzi wyznaczania całkowitej efektywności technicznej, efektywności skali, czystej efektywności technicznej oraz efektywności alokacji nakładów wg metodologii DEA.

Podstawowy model oceny efektywności technicznej jest skonstruowany przy założeniu stałych efektów skali. Pomiar efektywności technicznej przy założeniu stałych efektów skali może być dokonany przy użyciu modelu pierwotnie zaproponowanego przez Charnesa, Coopera i Rhodesa w 1978 r. [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 21]. Każdy urząd administracji publicznej może być traktowany jako „jednostka podejmująca decyzję” (*decision making unit* — DMU)³⁷. Dla każdej jednostki mogą być sformułowane wirtualne nakłady i wyniki za pomocą wag (v_i) oraz (u_r):

malizujemy wynik użyteczny, (2) wariant oszczędnościowy: $W_{\text{const}}/K_{\text{min}}$; przy stałym wyniku użytecznym minimalizujemy koszty, (3) $W_{\text{max}}/K_{\text{min}}$; maksymalizujemy wynik, minimalizujemy koszty. Dwa pierwsze warianty są traktowane jako alternatywne, trzeci natomiast określa się jako tzw. niealternatywną formę ekonomizacji. [Kieżun, 1978, s. 31]. O. Williamson używa również terminu ekonomizacja (*economizing*), ale jego zdaniem polega ona na takim doborze rozwiązań instytucjonalnych, które minimalizują koszty transakcyjne [Wilkin, 2005, s. 10].

³⁶ Jest ona również zalecana do pomiaru efektywności funkcjonowania instytucji publicznych [por. np. Smith, 1990, s. 64–66].

³⁷ Przy założeniu, iż dysponuje się próbą badawczą, w której badane jednostki są porównywalne.

$$\text{Wirtualny nakład} = v_1 x_{1o} + \dots + v_m x_{mo}$$

$$\text{Wirtualny wynik} = u_1 y_{1o} + \dots + u_s y_{so}$$

Przy określaniu wag za pomocą programowania liniowego maksymalizowany jest iloraz:

$$\text{Wirtualny wynik/wirtualny nakład}$$

Optymalne wagi mogą odróżniać jedną jednostkę podejmującą decyzje od innych jednostek. W metodzie DEA wagi pochodzą ze zbioru danych i nie są z góry ustalane. Każda jednostka (*DMU*) jest przydzielona do zbioru najlepszych wag z wartościami, które mogą się różnić pomiędzy jednostkami. Na podstawie danych możliwy jest pomiar efektywności każdej jednostki (*DMU*) osobno i stąd konieczne jest przeprowadzenie n optymalizacji, po jednej dla każdej jednostki. Konieczne jest rozwiązanie następującego zagadnienia w postaci ułamkowej (*fractional program, FP*) w celu uzyskania wartości wag dla nakładów (v_i) ($i = 1, \dots, m$) oraz wag dla wyników (u_r) ($r = 1, \dots, s$):

$$(FP_o) \max \Theta = \frac{u_1 y_{1o} + u_2 y_{2o} + \dots + u_s y_{so}}{v_1 x_{1o} + v_2 x_{2o} + \dots + v_m x_{mo}}$$

pod warunkami: $\frac{u_1 y_{1j} + \dots + u_s y_{sj}}{v_1 x_{1j} + \dots + v_m y_{mj}} \leq 1 \quad (j = 1, \dots, n)$

$$v_1, v_2, \dots, v_m \geq 0$$

$$u_1, u_2, \dots, u_s \geq 0$$

Następnie możliwa jest zamiana zagadnienia w postaci ułamkowej (*FP*) na zagadnienie programowania liniowego (*linear program, LP*):

$$(LP_o) \max \theta = \mu_1 y_{1o} + \dots + \mu_s y_{so}$$

pod warunkami:

$$v_1 x_{1o} + \dots + v_m x_{mo} = 1$$

$$\mu_1 y_{1o} + \dots + \mu_s y_{so} \leq v_1 x_{1j} + \dots + v_m x_{mj} \quad (j = 1, \dots, n)$$

$$v_1, v_2, \dots, v_m \geq 0$$

$$\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_s \geq 0$$

Definicja efektywności CCR (czyli efektywności technicznej przy założeniu stałych efektów skali) sformułowana przez Charnesa, Coopera i Rhodessa przedstawia się następująco:

- 1) DMU_o jest CCR-efektywny jeśli $\theta^* = 1$ oraz istnieje co najmniej jedno optymalne rozwiązanie (v^*, u^*) , gdzie $v^* > 0$ i $u^* > 0$;
- 2) w przeciwnym przypadku DMU_o jest CCR-nieefektywne [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 24].

Do wyznaczenia miary efektywności skali konieczne jest wprowadzenie kolejnej miary, opartej na założeniu występowania zmiennych efektów skali³⁸. Wprowadzenie tej miary jest szczególnie ważne, gdy w badanej próbie znajdują się jednostki o różnej wielkości (wyrażonej zarówno w wielkości ponoszonych nakładów, jak i uzyskiwanych wyników)³⁹. Pomiar efektywności przy założeniu zmiennych efektów skali może być przeprowadzony za pomocą modelu zaproponowanego przez Bankera, Charnesa i Coopera w 1984 r. i nazywanego w skrócie od nazwisk autorów modelem BCC. Zbiór możliwości produkcyjnych P_B jest zdefiniowany jako:

$$P_B = \{(x, y) \mid x \geq X\lambda \leq Y\lambda, e\lambda = 1, \lambda \geq 0\}$$

gdzie $X = (x_j) \in R^{m \times n}$ oraz $Y = (y_j) \in R^{s \times n}$ są danym zbiorem danych, a $\lambda \in R^n$ oraz e jest wektorem ze wszystkimi elementami równymi 1. Model BCC różni się od modelu CCR tylko dodaniem warunku:

$$e\lambda = \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$$

Model BCC zorientowany na nakłady (*input-oriented BCC*) ocenia efektywność DMU_o ($o = 1, \dots, n$) poprzez rozwiązanie następującego zagadnienia programowania liniowego:

$$(BCC_o) \min \theta_B$$

przy założeniach:

$$\theta_B x_o - X > 0$$

$$Y\lambda \geq y_o$$

$$e\lambda = 1$$

$$\lambda \geq 0$$

gdzie θ_B jest skalarem.

Mnożnikowa forma tego zagadnienia programowania liniowego jest wyrażona jako:

$$\max z = uy_o - u_o$$

³⁸ Do ustalenia wartości miary efektywności skali należy dokonać obliczeń dla dwóch modeli, ze stałymi oraz ze zmiennymi efektami skali. Porównanie wyników umożliwi wyizolowanie miary efektywności skali.

³⁹ Wyznaczenie wartości miary efektywności skali jest szczególnie wskazane w przypadku analizy urzędów administracji samorządowej, ze względu na znaczne różnice związane z wielkością samych urzędów (wyrażoną liczbą pracowników czy też powierzchnią biurową oraz liczbą stanowisk obsługi mieszkańców), jak również liczbą spraw administracyjnych załatwianych przez urzędy.

przy założeniach:

$$vx_0 = 1$$

$$vX + UY - u_0e \leq 0$$

$v \geq 0, u \geq 0$ oraz u_0 ma dowolny znak (dodatni lub ujemny).

Ponadto z oraz u_0 są skalarami.

Definicja BCC-efektywności może być zapisana w następującej formie: jeśli optymalne rozwiązanie $(\theta_B^*, \lambda^*, s^{-*}, s^{+*})$ dla (BCC_0) spełnia warunek $\theta_B^* = 1$ i różnice pomiędzy rozwiązaniem dla tej jednostki a efektywną granicą (tzw. *slack*) wynoszą 0 ($s^{-*} = 0, s^{+*} = 0$), wtedy DMU jest nazywane jednostką BCC-efektywną, w innych wypadkach zaś jednostką BCC-nieefektywną.

Dla jednostek DMU_0 , które są BCC-nieefektywne, można zdefiniować dla nich zbiór referencyjny E_0 , opierając się na optymalnym rozwiązaniu λ^* poprzez

$$E_0 = \{j | \lambda_j^* > 0\} \quad j \in \{1, \dots, n\}$$

Jeśli rozwiązanie optymalne jest wieloskładnikowe można wykazać, iż:

$$\theta_B^* x_0 = \sum_{j \in E_0} \lambda_j^* x_j + s^{-*}$$

$$y_0 = \sum_{j \in E_0} \lambda_j^* y_j - s^{+*}$$

Dekompozycja całkowitej efektywności technicznej (*overall technical efficiency*) na czystą efektywność techniczną (*pure technical efficiency*) i efektywność skali (*scale efficiency*) wymaga zastosowania opisanych powyżej miar CCR-efektywności (ze stałymi efektami skali) oraz BCC-efektywności (ze zmiennymi efektami skali). W oparciu o miary efektywności CCR oraz BCC można zdefiniować efektywność skali w następujący sposób: niech wyniki dla jednostki decyzyjnej (*DMU*) będą dane jako rozwiązania zagadnień programowania liniowego i wynoszą odpowiednio θ_{CCR}^* oraz θ_{BCC}^* . Efektywność skali (*scale efficiency, SE*) jest wtedy zdefiniowana jako:

$$SE = \frac{\theta_{CCR}^*}{\theta_{BCC}^*}$$

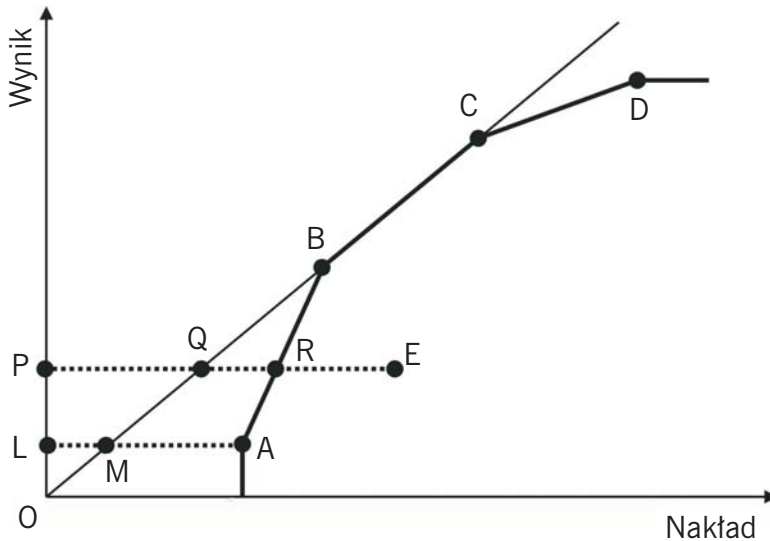
Efektywność skali (*SE*) nie jest większa od jedności. Dla jednostek decyzyjnych, które są BCC-efektywne i posiadają najbardziej odpowiednią wielkość, efektywność skali wynosi 1. Wartość CCR-efektywności jest nazywana całkowitą (globalną) efektywnością techniczną (*overall technical efficiency, TE*). Z kolei wartość BCC efektywności wyraża (lokalną) czystą efektywność techniczną (*pure technical efficiency, PTE*), ze zmiennymi efektami skali. Za pomocą tych pojęć możliwa jest dekompozycja efektywności w postaci następującego równania z iloczynem po prawej stronie:

$$\text{Efektywność techniczna} = \text{czysta efektywność techniczna} \times \text{efektywność skali}$$

czyli w skrócie: $TE = PTE \times SE$.

W szczególnym przypadku, gdy występuje jeden nakład i jeden wynik, efektywność skali może być zilustrowana w sposób przedstawiony na rys. 3.

$$SE(A) = \theta_{CCR}^*(A) = \frac{LM}{LA} < 1$$



Rys. 3.

Efektywność skali

Źródło: [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 137].

Dla zaznaczonych na rys. 3. jednostek decyzyjnych B oraz C, efektywność skali wynosi 1, czyli działają one z największą efektywnością skali. Dla jednostki decyzyjnej oznaczonej literą E efektywność skali wynosi:

$$SE(E) = \frac{PQ}{PE} \times \frac{PE}{PR} = \frac{PQ}{PR}$$

Dekompozycja efektywności technicznej w punkcie E przedstawia się następująco:

$$TE(E) = PTE(E) \times SE(E)$$

czyli:

$$\frac{PQ}{PE} = \frac{PR}{PE} \times \frac{PQ}{PR}$$

co pozwala na wyznaczenie efektywności skali $SE(E)$, co zostało uczynione powyżej [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 138].

Po zdefiniowaniu miary całkowitej efektywności technicznej, możliwe jest wyznaczenie całkowitej efektywności kosztowej oraz efektywności alokacji nakładów. Przy ustalaniu efektywności alokacji nakładów zostanie przyjęte założenie o homogeniczności cen nakładów⁴⁰ we wszystkich badanych podmiotach⁴¹. Zostanie wybrana najbardziej efektywna jednostka decyzyjna, która osiągnęła najmniejsze koszty spośród badanych jednostek, a następnie zostanie sprawdzone, w jakiej proporcji zużywa ona nakłady, które umożliwiają jej osiągnięcie wyniku w sposób „tańszy” od pozostałych jednostek. Będzie to oznaczało, że dysponuje ona technologią, która umożliwi minimalizację kosztów względem osiąganych wyników i można domniemywać, że byłoby utrudnione osiągnięcie tak dobrego wyniku, gdyby była zastosowana inna „mieszanka” nakładów. Nawet jeśli proporcja stosowanych nakładów nie byłaby możliwa do zastosowania w przypadku innych urzędów (np. ze względu na wysokie wydatki bieżące związane z utrzymaniem infrastruktury urzędu), to i tak uzyskana miara pozwoli na bardziej precyzyjną analizę uzyskanych wyników. Tego typu miara otwiera również kolejne możliwości bardziej dokładnych badań czynników wpływających na stosowanie przez urzędy określonej proporcji nakładów. Możliwa staje się analiza dotycząca powierzchni używanych obiektów, liczby zatrudnionych pracowników, programów oszczędnościowych wdrażanych w urzędach itp.

Prekursorami podejścia umożliwiającego dekompozycję całkowitej efektywności kosztowej na całkowitą efektywność techniczną i efektywność alokacji nakładów byli M.J. Farrell (1957) oraz G. Debreu (1951) [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 223]. Dekompozycja całkowitej efektywności kosztowej może być wyrażona w następujący sposób [Aly, Grabowski, Pasurka, Rangan, 1990, s. 212]:

$$OE = T \times A$$

gdzie:

OE — całkowita efektywność kosztowa (*overall cost efficiency*),

T — całkowita efektywność techniczna,

A — efektywność alokacji nakładów.

⁴⁰ Zdaniem T. Kopczeńskiego wprowadzenie cen do modelu DEA nie stanowi poważnego problemu. Pomnożenie wektorów nakładów i wyników przez odpowiadające im wektory cen jest wystarczające do wyznaczenia efektywności ekonomicznej uwzględniającej ceny [Kopczeński, 1999, s. 57].

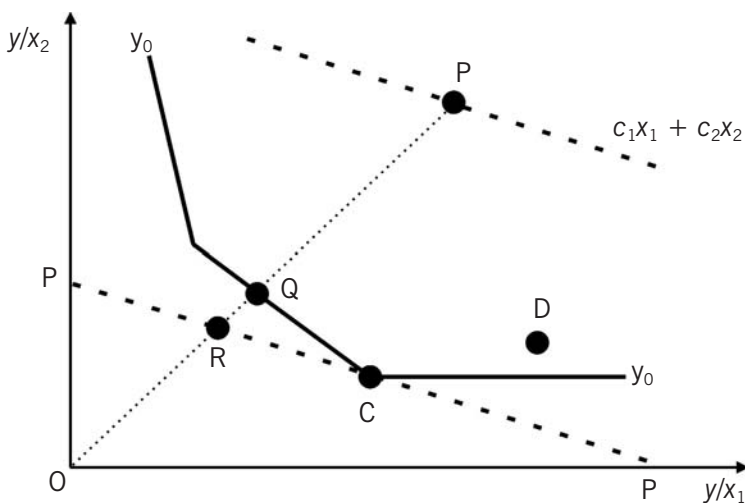
⁴¹ Przykładowo w odniesieniu do administracji samorządowej założenie to jest w pełni spełnione w przypadku urzędów dzielnic m.st. Warszawy, gdzie obowiązują jednolita siatka płac, jak również zamówienia publiczne są koordynowane centralnie przez Biuro Zamówień Publicznych. Założenie to nie jest już jednak tak oczywiste w urzędach miast województwa mazowieckiego, zwłaszcza przy porównaniach pomiędzy miastami na prawach powiatu a pozostałymi miastami. Jednakże przyjęcie tego założenia umożliwia uzyskanie punktu odniesienia dla analizy i umożliwia ukazanie ważnych zależności w alokacji nakładów w urzędach.

Wyznaczenie efektywności alokacji nakładów będzie zatem możliwe, gdy zostanie obliczona efektywność techniczna oraz całkowita efektywność kosztowa.

W celu oceny całkowitej efektywności technicznej jednostki decyzyjnej P można posłużyć się miarą radialną efektywności, czyli zastosować przytoczone już powyżej warunki optymalizacyjne CCR efektywności (model Coopera, Charnesa i Rhodesa ze stałymi efektami skali). Miara całkowitej efektywności technicznej CCR (*technical efficiency* — CCR) może być wyrażona w postaci relacji (oznaczenia takie jak na rys. 4.):

$$0 \leq \frac{d(O, Q)}{d(O, P)} \leq 1$$

co jest interpretowane jako odległość pomiędzy O i Q w relacji do odległości od O do P . Rezultat pomiaru całkowitej efektywności technicznej oznaczony jest jako θ_o^* . Składniki powyższej relacji znajdują się na linii pomiędzy punktami O i P na rys. 4. [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 224].



Rys. 4.

Całkowita efektywność kosztowa, całkowita efektywność techniczna oraz efektywność alokacji nakładów

Źródło: [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 223].

Całkowita efektywność kosztowa może być wyrażona za pomocą następującej relacji:

$$0 \leq \frac{d(O, R)}{d(O, P)} \leq 1$$

gdzie oznaczone są odległości pomiędzy punktami, zaznaczonymi na rys. 4. [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 224]. W celu wyznaczenia całkowitej efektyw-

ności kosztowej należy zatem ustalić koszt minimalny i następnie sprawdzić, w jakiej proporcji są zużywane nakłady przez jednostkę decyzyjną, która osiągnęła najniższy poziom kosztów. Całkowita efektywność kosztowa (*overall cost efficiency*) wyniesie zatem:

$$OE = \frac{MC}{C_i}$$

gdzie MC to koszt minimalny, a C_i to koszt osiągany przez pojedynczą jednostkę decyzyjną (gdzie $i = 1, \dots, k$) [Aly, Grabowski, Pasurka, Rangan, 1990, s. 212]. Po wyznaczeniu całkowitej efektywności technicznej oraz całkowitej efektywności kosztowej można przystąpić do wyznaczenia efektywności alokacji nakładów, która może być wyrażona za pomocą relacji [Cooper, Seiford, Tone, 2000, s. 224]:

$$0 \leq \frac{d(O, R)}{d[O, Q]} \leq 1$$

Do wyznaczenia efektywności alokacji nakładów wystarczy jednak skorzystać z relacji $OE = T \times A$, otrzymując wzór na efektywność alokacji nakładów [Aly, Grabowski, Pasurka, Rangan, 1990, s. 213]:

$$A = \frac{OE}{T}$$

Oznacza to, że możliwe jest wyznaczenie efektywności alokacji nakładów, jeżeli do dyspozycji są wartości pieniężne użytych nakładów i przyjęte zostanie założenie o homogeniczności cen czynników produkcji. W takiej sytuacji nie jest konieczne wyznaczenie wektora cen czynników produkcji, a jedynie potrzebna jest znajomość relacji nakładów⁴², która została użyta do wyprodukowania danej ilości wyników. Tym samym mierzone jest odchylenie od alokacji „efektywnej”, tzn. takiej, która zaistniała w jednostce decyzyjnej wykazującej najniższy koszt na jednostkę wyniku.

Osobnym problemem, który jest związany z analizą efektywności funkcjonowania administracji publicznej jest możliwość występowania sytuacji nagłej potrzeby (np. akcja wymiany dowodów osobistych, klęska żywiołowa itp.). W polskiej literaturze występuje pojęcie „rezerw zasobów”, które powinny być utrzymywane na wypadek nieprzewidzianego wzrostu zadań lub trudności tych zadań⁴³. Utrzymywanie rezerw nie musi wiązać się ze znaczącym wzrostem kosztów, jeśli zasoby urzędu (zwłaszcza zasoby ludzkie) są używane w sposób elastyczny (np. przydzielanie pracowników do zadań w różnych wydziałach, możliwe dzięki wszechstronnemu szkoleniu pracowników do wykonywania różnych funkcji).

⁴² Wyrażonych wartościowo, bez dekompozycji na ilości i ceny — np. wartość nakładu x_1 na jednostkę wyniku do nakładu x_2 na jednostkę wyniku.

⁴³ Por. [Zieleniewski, 1969, s. 258].

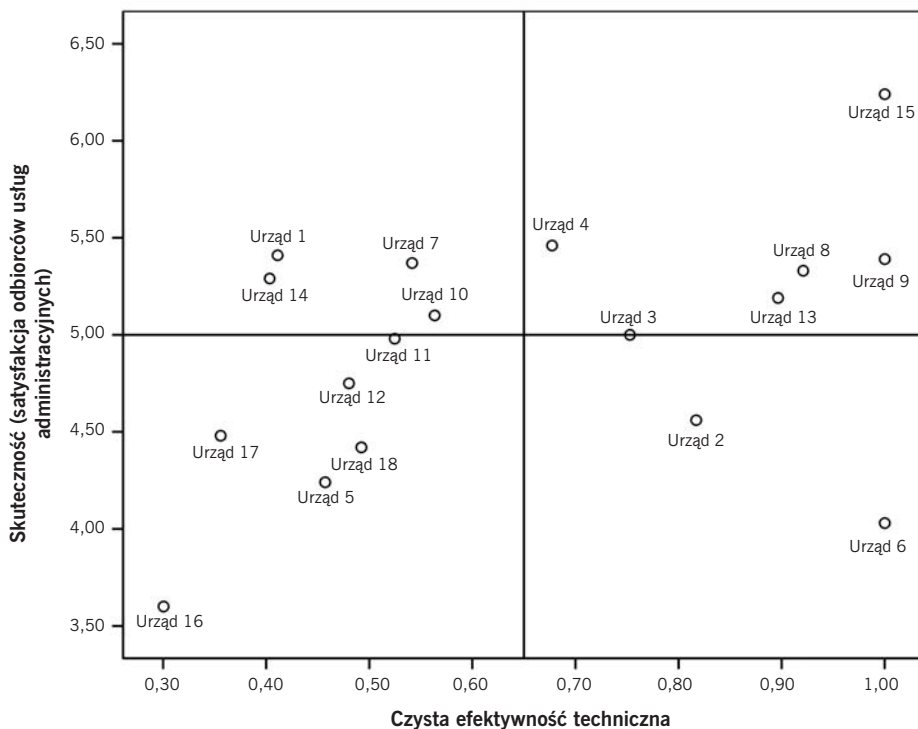
Analiza skuteczności ogólnej i efektywności⁴⁴, jak również analiza otoczenia zewnętrznego mogą jedynie określić ogólne zależności występujące w badanej próbie badawczej. Zbadanie, jak nakłady są przekształcane w wyniki wymaga zbadania wnętrza instytucji publicznych, z uwzględnieniem aspektów organizacyjnych, takich jak sposób zarządzania, podział kompetencji, czynniki motywacyjne, użycie narzędzi pracy itd. W analizie efektywności może zostać określone, iż jedna z badanych jednostek zużywa relatywnie niewiele jednego rodzaju nakładów i może ona zostać przez to uznana za efektywną, analiza zaś aspektów organizacyjnych może wykazać, że wzrost efektywności odbył się kosztem skuteczności organizacyjnej w tej instytucji publicznej lub np. spowodował nadmierne obciążenie pracą niektórych pracowników, co przełożyło się na spadek satysfakcji pracowników, transmisję niezadowolenia na odbiorców usług i w konsekwencji spadek skuteczności ogólnej urzędu w zakresie świadczenia usług administracyjnych. Pełna analiza skuteczności i efektywności administracji publicznej wymaga zatem przyjrzenia się wnętrzu instytucji publicznej i procesom w niej zachodzącym. Uzyskanie miarodajnego obrazu wnętrza organizacji wymaga zastosowania możliwie uniwersalnego sposobu pomiaru. Badanie jakie są czynniki wewnętrzne wpływające na skuteczność ogólną i efektywność urzędów administracji publicznej jest m.in. konieczne, aby wykryć, dlaczego urzędy dysponujące na pozór podobnymi nakładami i dostarczające podobnej ilości usług, są zróżnicowane pod względem skuteczności ogólnej dostarczanych usług. W odniesieniu do usług administracyjnych skuteczność ogólna może być utożsamiona z jakością świadczonych usług, gdyż cele urzędów administracji publicznej w zakresie świadczenia usług administracyjnych powinny być związane z satysfakcją odbiorców usług.

3. Skuteczność i efektywność w samorządzie lokalnym

Zestawienie miar skuteczności ogólnej i czystej efektywności technicznej pozwala na wstępną ocenę badanych urzędów administracji publicznej. Na podstawie „mapy” skuteczności i efektywności przedstawionej na rys. 5. możliwe jest określenie, które urzędy nadają się do bardziej szczegółowej analizy porównawczej, obejmującej skuteczność organizacyjną tych urzędów.

Może być np. zasadne porównanie urzędów o podobnych wartościach czystej efektywności technicznej, a różniących się wartościami miary skuteczności ogólnej. Analogicznie możliwe jest porównanie urzędów o podobnej skuteczności ogólnej, różniących się czystą efektywnością techniczną. Tego typu porównania wymagają uwzględnienia wielu zmiennych mogących zakłócać wyniki, jednakże mogą być cennym narzędziem badawczym, dzięki któremu analiza porównawcza w ogóle będzie możliwa.

⁴⁴ Ewentualnie w zestawieniu z analizą wskaźnikową związaną z nakładami i wynikami jednostek administracji publicznej.



Rys. 5.

Schemat porównania skuteczności ogólnej i czystej efektywności technicznej badanych urzędów administracji publicznej

Ogólny poziom rozwoju cywilizacyjnego wymusza również na administracji publicznej dokonywanie stopniowych dostosowań do nowych warunków. Zadania stawiane przed administracją wymagają oddania do jej dyspozycji znacznych nakładów finansowych i rzeczowych. Brak wiedzy dotyczącej relacji nakładów i wyników funkcjonowania administracji może powodować z jednej strony nieuzasadnione cięcia wydatków, a w drugim skrajnym przypadku niepotrzebny rozrost wydatków na administrację. Osiągnięcie poziomu wydatków bardziej dopasowanego do realnego zapotrzebowania na usługi publiczne (zwłaszcza administracyjne) wymaga wszechstronnych analiz porównawczych. Osiągnięcie „optymalnego” poziomu wydatków wydaje się trudne do zrealizowania, gdyż zapotrzebowanie na usługi zmienia się zarówno w ciągu tygodnia, miesiąca, roku, jak i w perspektywie kilkuletniej. Wyniki porównań pomiędzy urzędami powinny być dostępne zarówno dla kadry kierowniczej urzędów, jak i dla mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych.

Bibliografia

- Aly H.Y., Grabowski R., Pasurka C., Rangan N., 1990, *Technical, Scale and Allocative Efficiencies in U.S. Banking: An Empirical Investigation*, „The Review of Economics and Statistics”, Vol. 72, No. 2 (May).
- Bednarek P., 2007, *Controlling w zarządzaniu gminą*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Berman M., 1998, *Productivity in Public and Nonprofit Organizations. Strategies and Techniques*, SAGE Publications, USA.
- Besley T., 2006, *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, New York.
- Camanho A.S., Dyson R.G., 2005, *Cost efficiency, production and value-added models in the analysis of bank branch performance*, „Journal of the Operational Research Society”, Vol. 56, No. 5.
- Coelli T.J., Prasada Rao D.S., O'Donnell Ch.J., Battese G.E., 2005, *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Springer Science+Business Media Inc., USA.
- Cooper W.W., Seiford L.M., Tone K., 2000, *Data envelopment analysis. A Comprehensive Text wit Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, Kluwer Academic Publishers, USA.
- Daraio C., Simar L., 2007, *Advanced Robust and Nonparametric Methods in Efficiency Analysis. Methodology and Applications*, Springer, USA.
- Farell M.J., 1957, *The Measurement of Productive Efficiency*, „Journal of the Royal Statistical Society”, Series A (General), Vol. 120, No. 3.
- Garczarczyk J. (red.), 2000, *Jakość usług bankowych i ubezpieczeniowych. Diagnoza, determinanty, segmentacja*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Badań Marketingowych, Poznań.
- Garczarczyk J. (red.), 2004, *Model jakości usług finansowych w Polsce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Katedra Badań Marketingowych, Poznań.
- Grand J., 1991, *The Theory of Government Failure*, „British Journal of Political Science”, Vol. 21, No. 4. (Oct.).
- Kaplan R.S., Norton D.P., 2004, *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Harvard Business School Press, USA.
- Kieżun W. (red.), 1978, *Bariery sprawności organizacji*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kopczewski T., 1999, *Racjonalność zachowań banków komercyjnych w Polsce w latach 1994–1997*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Kudła J., Opolski K. (red.), 2006, *Jakość a wzrost efektywności oddziałów bankowych*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Leibenstein H., 1966, *Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency”*, „The American Economic Review”, Vol. 56, No. 3. (Jun.).
- Leibenstein H., 1978, *X-Inefficiency Xist: Reply to an Xorcist*, „The American Economic Review”, Vol. 68, no. 1. (Mar.).
- Leibenstein H., Maital S., 1992, *Empirical Estimation and Partitioning of X-Inefficiency: A Data-Envelopment Approach*, „The American Economic Review”, Vol. 82, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May).
- McNulty P.J., 1967, *Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency”: Comment*, „The American Economic Review”, Vol. 57, No. 5 (Dec.).
- Misiąg W. (red.), 2005, *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

- Modzelewski P., 2007, *Systemy zarządzania jakością a skuteczność i efektywność funkcjonowania administracji samorządowej*, praca doktorska, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Nieplowicz M., 2006, *Strategiczna karta wyników w zarządzaniu miastem*, w: Krukowski K. (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Niven P.R., 2002, *Balanced Scorecard Step-by-Step. Maximizing Performance and Maintaining Results*, John Wiley & Sons, Inc, USA.
- Opolski K., Modzelewski P., 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Polski Komitet Normalizacyjny, PN-EN ISO 9001:2001, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, 2001, wrzesień.
- Rees A., 1980, *Improving Productivity Measurement*, „The American Economic Review”, Vol. 70, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Economic Association. (May).
- Ruśkowski E., 2005, *Mity i realne możliwości racjonalizacji wydatków publicznych w Polsce*, w: Głuchowski J., Pomorska A., Szołno-Koguc J., *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych — uwarunkowania i instrumenty*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, t. I.
- Sanderson I., 1996, *Evaluation, learning and the effectiveness of public services. Towards a quality of public service model*, „International Journal of Public Sector Management”, Vol. 9, No. 5/6, MCB University Press.
- Smith P., 1990, *The Use of Performance Indicators in the Public Sector*, „Journal of the Royal Statistical Society”, Series A (Statistics in Society), Vol. 153, No. 1.
- Stone M., 2002, *How not to measure the efficiency of public services (and how one might)*, „Journal of the Royal Statistical Society”, Series A (Statistics in Society), Vol. 165, 165, No. 3.
- Strauss B., Hentschel B., 1992, *Attribute-Based versus Incident-Based Measurement of Service Quality: Results of an Empirical Study in the German Car Service Industry*, w: Kunst P., Lemmink J. (red.), *Quality Management in Services*, Van Gorcum, Netherlands.
- Thanassoulis E., 2001, *Introduction to the theory and application of data envelopment analysis. A foundation text with integrated software*, Kluwer Academic Publishers, USA.
- Wilkin J. (red.), 2005, *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Winkler R., Długołęcka M., Wawak S., Salamaga M., *Materiały wewnętrzne Mazowieckiego Urzędu Marszałkowskiego z badania zadowolenia klienta*, 2004, Krakowski Instytut Jakości, pod kierunkiem dr. R. Batko i opieką naukową prof. dr. hab. K. Opolskiego.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Zieleniewski J., 1969, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

A b s t r a c t **Quality and efficiency in the local government—methodological approach**



Requirements imposed on public administration make it necessary to use more perfect tools to assure its efficient functioning. The methodology of measuring the quality and efficiency in the local government administration is a creative synthesis of theory of the economy, administration and the phraseology as well. It is necessary to define a lot of aspects connected with the aims of public administration and to introduce variables which can be used in empirical investigations at offices of the local government administration. This article deals with the ways of measuring organizational effectiveness of the local departments and with the measurement of the quality of the public services concerning requirements of the quality management system. The possibility of using methods of measuring the efficiency of allocation of resources, scale efficiency and technical effectiveness was shown. The efficiency and quality of the local departments was compared. Presented methods of the measurement make it possible to check the results how the local government administration functions, however they may also be implemented in the central level of administration.