

Eugeniusz WOJCIECHOWSKI, Aldona PODGÓRNIAK-KRZYKACZ¹

SYSTEMY POMIARU WYNIKÓW DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI PUBLICZNYCH – PRAKTYKA SAMORZĄDÓW EUROPEJSKICH I AMERYKAŃSKICH

Streszczenie

Pomiar wyników w organizacjach publicznych rozpowszechnił się za sprawą światowego trendu w reformowaniu administracji publicznej – nowego zarządzania publicznego. W ślad za nim praktyka zarządzania przez wyniki znalazła zastosowanie także w jednostkach samorządu terytorialnego wielu krajów, które w ramach własnych inicjatyw lub ogólnokrajowych systemów rozpoczęły definiowanie, mierzenie oraz porównywanie efektywności usług publicznych. Doświadczenia samorządów europejskich i amerykańskich w zakresie mierzenia wyników swojej działalności, w tym jakości świadczonych usług publicznych, są bogate i różnorodne. W artykule zaprezentowano specyfikę systemów pomiaru wyników na poziomie lokalnym, funkcjonujących w kilku wybranych krajach europejskich (Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Włoszech, Hiszpanii i Niemczech) oraz w amerykańskich (USA i Kanadzie). Celem artykułu jest identyfikacja polskich doświadczeń w mierzeniu wyników w samorządzie terytorialnym na tle rozwiązań zagranicznych.

Słowa kluczowe: pomiar wyników, samorząd terytorialny, usługi publiczne, efektywność

PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEMS OF PUBLIC ORGANISATIONS: PRACTICE OF EUROPEAN AND AMERICAN LOCAL GOVERNMENTS

Summary

Performance measurement in public organisations became widespread after the introduction of New Public Management, with its focus on the effects of public activities. Managing by results started to be used by many countries' local government units, which began – either on their own initiative or within the framework of national systems – to define, measure and compare the efficiency of public services. European and American experiences as regards measuring the results of their activity, including the quality of public services, are plentiful and varied. This paper presents the nature of performance measurement systems at the local level functioning in a few selected European and American countries (Great Britain, France, Sweden, Italy, Spain, Germany, U.S. and Canada). The purpose of the paper is to identify the Polish experience in measuring local government performance against the background of foreign concepts.

Key words: performance measurement, local government, public services, efficiency

¹ Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski, dr Aldona Podgórnai-Krzykacz – Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: public@uni.lodz.pl i aldona_podgorniak@interia.pl.

1. Pomiar wyników w organizacjach publicznych

Od lat 70. ubiegłego wieku obserwuje się na świecie widoczną zmianę w sposobie patrzenia na funkcjonowanie sektora publicznego. W wielu krajach (początkowo anglosaskich) podjęto, na różną skalę, eksperymenty i reformy mające na celu przebudowę działania sektora publicznego w kierunku jego modernizacji. Ich celem była poprawa dostępności i jakości oferowanych usług publicznych oraz zwiększenie ich efektywności. Ostatnie z wymienionych kryteriów optymalizacji działalności organizacji publicznych jest rozpatrywane w sensie ekonomicznym. Oznacza to dążenie do poprawy relacji efektu do nakładu danego czynnika produkcji lub ich zespołu czynników produkcji (efektywność produkcyjna) bądź także wykorzystanie zasobów do produkcji dóbr i usług publicznych w sposób najbardziej zbliżony do rozkładu preferencji społecznych (efektywność alokacyjna), [*Gospodarka lokalna w teorii i praktyce...* 2002 s. 7].

Zmiany te były uwarunkowane: politycznie, ekonomicznie i społecznie. Instytucje publiczne stały się obiektem krytyki i niezadowolenia obywateli. Zarzucano im słabnącą jakość wykonywanych usług publicznych i coraz wyższy koszt ich dostarczania. Odbył się to w warunkach narastających trudności finansowych, kiedy budżety publiczne okazywały się zbyt skromne wobec wzrostu oczekiwań i potrzeb społecznych. Zmiana paradygmatu polegała na odejściu od tradycyjnego, administracyjnego zarządzania w sektorze publicznym na rzecz szerszego wykorzystania rozwiązań rynkowych. Źródłem inspiracji do zastosowania nowych metod i technik zarządzania na gruncie publicznym stał się sektor prywatny. W sensie teoretycznym i praktycznym, zespół działań obliczonych na zapewnienie wyższej sprawności ekonomicznej organizacji publicznej został określony jako nowe zarządzanie publiczne (*new public management*).

Kluczowym elementem tego podejścia do zarządzania publicznego jest zmiana orientacji, polegająca na przejściu od nastawienia się na nakłady w kierunku podejścia wynikowego. Cechę tę podkreśla wielu autorów. Jak zauważa A. Zalewski, orientacja na wyniki stanowiła reakcję obronną w zarządzaniu organizacjami publicznymi na silny atak zwolenników neoliberalnej doktryny ekonomicznej w teorii ekonomii i w polityce gospodarczej [Zalewski 2005 s. 17].

Hood, charakteryzując logikę zarządzania organizacją publiczną, akcentuje m.in. potrzebę stosowania jasno określonych standardów i mierników działalności oraz większy nacisk na kontrolę wyników działalności [Hood 1991 s. 4-5]. Z kolei, Osborne i Gaebler, prezentując ogólny model, a w gruncie rzeczy filozofię zarządzania publicznego, przedstawiają wynikowe podejście do działania publicznego. Wśród słynnych dziesięciu zasad sprawowania władzy i zarządzania publicznego autorzy ci wymieniają „władze zorientowane na wyniki” [Osborne, Gaebler 1992 s. 198-233]. Sugerują, by koncentrować się nie na samej pracy, ale na jej wynikach. Podobnie Drucker zaznacza, że instytucje nie nastawione na zysk wymagają miar ich działalności dla oceny ich kondycji i wyników [Drucker 2002 s. 28].

Wspólnym mianownikiem orientacji wynikowej jest mierzenie konkretnych dokonań (*performance measurement*) z uwzględnieniem celów i rezultatów. W różnych kon-

cepcjach powtarzają się powiązania między: nakładami (*inputs*), produktami (*outputs*) oraz efektami pośrednimi (*outcomes, impacts*).

W organizacji publicznej chodzi o zbudowanie systemu wskaźników pokazujących, jakie konkretnie cele, produkty i usługi ma ona do realizacji i jak je wykonuje. Priorytetem są zatem zdefiniowane cele i zadania [Barczyk 2010 s. 209]. Kamiński, cytując Webera, zwraca uwagę na to, że w administracji publicznej cele mają charakter substancjonalny, co oznacza, że nie można ich bezpośrednio zmierzyć, tak jak nakłady [Kamiński 2003/2004 s. 14]. Tym niemniej, należy poszukiwać miar opisujących możliwie dobre dokonania, zdając sobie sprawę z występowania pewnej specyfiki w określonych obszarach sektora publicznego. W sektorze tym problem dotyczy segmentu sprawowania władzy i administracji, a mniej organizacji gospodarczych, które od dawna stosują szeroki i bogaty zbiór wskaźników opisujących proces gospodarowania z ich aspektem społecznym (stopnia zaspokajania potrzeb ludności).

Pomiar i analiza wyników stały się międzynarodowym trendem modernizacji administracji publicznej. Należy jednak zaznaczyć, że kolejne nurty w zarządzaniu publicznym, określane mianem: współzarządzania publicznego, dobrego rządzenia, rządzenia partycypacyjnego, wielopodmiotowego, partnerskiego czy sieciowego, mocniej akcentują aspekty partycypacji społecznej, wzrostu zaangażowania obywateli w publiczny proces decyzyjny, a nawet wytwarzanie niektórych usług publicznych (koprodukcja usług publicznych) oraz kooperacyjne i partnerskie kształtowanie i realizację polityk publicznych.

2. Narzędzia analizy wyników w polskim samorządzie terytorialnym

Samorząd terytorialny, jako jeden z poziomów w strukturze organizacyjnej państwa, został wyposażony w określone atrybuty samodzielności w realizacji zadań publicznych w postaci: majątku, finansów, kompetencji prawno-organizacyjnych. W nim przebiegają procesy informacyjno-decyzyjne mające na celu kierowanie sprawami publicznymi o charakterze lokalnym i regionalnym. Przyjmując za Hausnerem, że zarządzanie publiczne sprowadza się do zarządzania zasobami społecznymi i gospodarczymi danego terytorium, będzie ono w sobie zawierać także zarządzanie samorządowe [Hausner 2008 s. 31]. Według definicji Koźuch, samorządowe zarządzanie publiczne można określić jako działania samorządowych władz publicznych (gospodarza regionu, powiatu czy gminy) zapewniające prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną, nakierowane na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego oraz harmonizowanie rozwoju danego terytorium [Koźuch 2004 s. 256].

Jedną z metod, pozwalających oceniać przebieg procesów zarządzania samorządowego i podejmować racjonalne decyzje na podstawie kompleksowej informacji, jest pomiar wyników działalności jednostek samorządu terytorialnego. Umożliwia on ocenę prowadzonej polityki lokalnej i rozliczalność publiczną. Pomiar dokonań wzmacnia, w związku z tym, odpowiedzialność władz lokalnych i regionalnych za podejmowa-

ne decyzje, stymuluje kreatywność w zarządzaniu jednostką terytorialną, a także wspomaga proces planowania finansowego.

W analizie wyników jednostki samorządu terytorialnego znajdują zastosowanie różne podejścia. Często przywoływanym narzędziem jest *Zrównoważona Karta Wyników* (*Balanced Scorecard*). Jej atutem jest projekcja misji i celów strategicznych na konkretne, mierzalne zadania. Koncentrując się na relatywnie mniejszej liczbie celów, pozwala lepiej przypisywać realizację i odpowiedzialność wykonania. Twórcy *Balanced Scorecard*, R. Kaplan i D. Norton [Kaplan, Norton 1992], wyróżnili cztery perspektywy pomiaru efektywności: finansową, klienta, potencjału wewnętrznego oraz innowacyjności i uczenia się. Karta ta pozwala zbudować skuteczną strategię działania, a także na jej realizację z naciskiem na skuteczne osiąganie założonych celów [Kaplan 1992 s. 71-79]. Istotą karty jest określenie podstawowych priorytetów działania instytucji i wyznaczenie zadań, których efekty można zmierzyć. Dostosowana do specyfiki organizacji publicznej, karta zaleca pomiar działalności w ramach sześciu perspektyw: satysfakcji klienta, dostarczonych korzyści, ponoszonych kosztów, wewnętrznych procesów oraz innowacji i uczenia się [Kaplan, Norton 2001 s. 136]. W Polsce prekursorem zastosowania tego rozwiązania w samorządzie terytorialnym był Urząd Miasta Tarnowa.

Pomiar efektów występuje także w wielu dokumentach (opracowaniach) dotyczących kluczowych działań wpływających na funkcjonowanie lub rozwój jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem są ogólne strategie rozwoju społeczno-gospodarczego lub polityki sektorowe, gdzie są stosowane określone mierniki dla oceny stopnia realizacji celów operacyjnych. Zasadniczą kwestią jest to, by wybrane mierniki były możliwie adekwatne do przyporządkowanych działań o charakterze organizacyjnym oraz finansowym i opisywały najszerzej konkretne zmiany zawarte w programach. Polskie jednostki samorządu terytorialnego deklarują prowadzenie monitoringu realizacji przyjętych programów, co potwierdza raport opracowany na zlecenie ministerstwa właściwego ds. administracji publicznej pt.: *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*. Jednak tylko w 2/3 jednostek monitoring ten oparty jest na sformalizowanych procedurach i wskaźnikach. Na poziomie województw monitoring regionalnych strategii rozwoju zakłada art. 13 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z zapisami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), samorządy województw są zobligowane do stworzenia Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT), które mają zbudować system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w realizacji polityki rozwoju w województwach, w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej o charakterze terytorialnym.

Mierniki dotyczące realizowanych działań odgrywają również kluczową rolę w ważnym instrumencie zarządzania samorządowego, zorientowanym na efektywność, jakim jest ewaluacja. Przyczynia się ona do profesjonalizacji działania jednostek samorządowych poprzez poprawę jakości procesu zarządzania. Zadaniem ewaluacji jest stwierdzenie, czy przyjęte cele publiczne zostały osiągnięte oraz czy środki publiczne zostały wykorzystane w sposób efektywny. Według definicji Komisji Europejskiej,

ewaluacja stanowi określenie wartości działania publicznego (polityki, programu, projektu) na podstawie zdefiniowanych kryteriów i zebranych informacji. Chodzi tutaj o pomiar i ocenę wykorzystanych mierników produktu, tj. to, co zostało wykonane dzięki środkom publicznym. Równie ważna jest także ocena samych rezultatów działań.

Przykładami mierników rezultatu, stosowanymi w ewaluacji w samorządzie terytorialnym w zakresie rozwoju infrastruktury, mogą być: liczba osób korzystających z transportu miejskiego, ludności przyłączonej do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej. Obrazuje to zakres dostępności mieszkańców do podstawowych usług świadczonych przez urządzenia infrastruktury technicznej. Z kolei, w sektorze administracji komunalnej celowi działań polegających na rozwoju e-administracji (cel szczegółowy) odpowiada jako miernik rezultatu – liczba osób mających dostęp do, szeroko pojmowanego, Internetu.

Znaczenie pomiaru efektów pokazują również metody i techniki zorientowane na poprawę jakości oferowanych usług publicznych lub racjonalizację zarządzania urzędem. Model CAF (*Common Assessment Framework*) zalecany do zastosowania w administracji publicznej, w tym samorządowej, w procesie doskonalenia instytucji publicznej wyodrębnia dwa przekroje funkcjonalne: potencjał organizacji oraz wyniki działalności, których elementy tam, gdzie jest to możliwe, mogą i powinny być poddane kwantyfikacji. Polskie jednostki samorządu terytorialnego stały się liderami wdrażania tego rozwiązania w Europie (zajmują trzecie miejsce, po Włochach i Belgii). Obecnie w bazie danych, prowadzonej przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), jest zarejestrowanych aż 279 podmiotów publicznych.

W metodzie *benchmarkingu* punktem wyjściowym jest posiadanie informacji o wynikach i kosztach dostarczania usług przez samorządowe podmioty, jak i zewnętrzne. Dzięki temu, można porównać się z najlepszymi i określić dystans od wzorca (punktu odniesienia). Integralnie z tym łączy się umiejętność identyfikacji najlepszych praktyk oraz wdrażanie ich w instytucjach publicznych. *Benchmarking* na skalę ogólnopolską jest prowadzony w polskich samorządach w ramach inicjatywy Związku Miast Polskich – Programu Analiz Samorządowych, jednak gromadzone dane nie są kompleksowe i mają wyłącznie charakter ilościowy. Element mierzenia efektów jest zawarty także w badaniu sprawności instytucjonalnej organizacji publicznych. Za główne kryteria oceny przyjmuje się: jakość obsługi w urzędzie, uczciwość, zarządzanie finansami, politykę rozwoju gospodarczego, jakość dokumentów oraz stabilność polityczną. W analizie instytucjonalnej mierzenie skuteczności osiągania celów i efektywności wykorzystania zasobów zajmuje poczesne miejsce. Analizę instytucjonalną, w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego, przeprowadziły w Polsce 24 urzędy gminne i 3 starostwa powiatowe, z kolei, zaktualizowany Program Rozwoju Instytucjonalnego jest wdrażany od 2009 r. w 6 powiatach, w 5 gminach miejskich i 7 gminach wiejskich.

TABELA 1.

Przykłady projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego dotyczące pomiaru jakości usług publicznych, realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego

Nazwa projektu	Realizator projektu	Obszary realizacji	Produkty projektów dotyczące monitoringu usług publicznych
„Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego”	Gmina Miejska Kraków	Kraków Poznań	Modułowy, zintegrowany i oparty na partycypacji społecznej system monitorowania jakości usług publicznych, działający jako system wspomagania decyzji oraz zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym.
„Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”	Śląski Związek Gmin i Powiatów	Bielsko-Biala Tychy Rybnik Częstochowa Bytom Gliwice Dąbrowa Górnicza Tarnów Krosno Kalisz Żory Sosnowiec Piotrków Trybunalski Chorzów Gmina Radlin Gmina Jaworzyn Gmina Lubliniec Powiat Zawiercie Powiat Piotrków Trybunalski	Modelowy zestaw wskaźników pomiaru efektywności realizacji usług publicznych w jednostkach z udziałem ekspertów zewnętrznych. Zaprojektowanie i udostępnienie narzędzia informatycznego do systemowego monitorowania efektywności działania jednostki.
„Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia”	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Gdańsk Słupsk Stegna Czarna Woda	System pomiaru jakości życia obywateli na podstawie zestawu mierzalnych wskaźników oraz Regionalny Atlas Jakości Życia. System pomiaru jakości usług publicznych w wybranych JST na podstawie wskaźników odzwierciedlających sposób wykonywania zadań publicznych przez JST.

Źródło: opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych projektów: [Urząd Miasta Krakowa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=44557&metka=1 data wejścia: 09.11.2012; Śląski Związek Gmin i Powiatów dokument elektroniczny, tryb dostępu: <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=1>; data wejścia: 09.11.2012; Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.ibngr.pl/index.php/wsrnjupijz>, data wejścia: 09.11.2012].

Zagadnienie mierzenia rezultatów staje się istotne w kontekście budowy budżetu zadaniowego. Jego sensem, w porównaniu z budżetem tradycyjnym, jest próba oszacowania faktycznych kosztów wykonania określonego zadania publicznego. Ma to doniosłe znaczenie dla obywateli, którzy są obciążeni kosztem jego realizacji. Budżet w układzie zadaniowym jest bardziej czytelny dla mieszkańców i polityków. Obok możliwości porównania tych samych zadań publicznych wykonywanych przez różne jednostki organizacyjne, walorem budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez pryzmat efektów poszczególnych zadań. Służy temu system mierników, obrazujących powiązanie kosztów zadań z ich zakresem rzeczowym [Budżet zadaniowy... 2012 s. 253-254]. Doświadczenia polskich samorządów z budżetem zadaniowym są związane z realizacją kilku programów finansowanych ze źródeł zagranicznych. Pierwszymi inicjatywami były programy realizowane przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID (największy program to *Local Government Partnership Program*) oraz brytyjski fundusz *Know-How Fund*. Reformy planowania wydatków przeprowadziło wówczas kilka polskich miast, w tym Kraków i Poznań. Kolejną inicjatywą był, wspomniany, Program Rozwoju Instytucjonalnego, który przewidywał także wdrożenie tego rozwiązania. W ramach wsparcia z funduszy UE (Priorytet V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Dobre rządzenie”) na terenie Polski wdrożono budżetu zadaniowego m.in. w 6 powiatach i w 11 gminach województwa zachodniopomorskiego.

Przegląd narzędzi pomiaru wyników stosowanych w warunkach polskiego samorządu terytorialnego należy uzupełnić o inicjatywy poszczególnych jednostek w obszarze mierzenia jakości usług publicznych (Gdańsk, Słupsk i inne), czy też projekty innowacyjne na ten temat, współfinansowane ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

3. Praktyka samorządów europejskich i amerykańskich w mierzeniu wyników

Bogatych doświadczeń pomiaru wyników w samorządzie terytorialnym dostarcza proces reformowania sektora publicznego w Wielkiej Brytanii od 1979 r. Za rządów M. Thatcher i J. Majora podjęto próby przebudowy systemu świadczenia usług publicznych w kierunku oszczędności wydatków budżetowych i urynkowania usług m.in. poprzez prywatyzację. Dominująca stała się formuła *value for money*, której założeniem było pozyskanie informacji, za co dokładnie płacą mieszkańcy i co za to otrzymują. Znaczące miejsce zajmowała Komisja Audytorska (1982) analizująca zgodność działań według kryteriów: oszczędności, produktywności i efektywności. *Value for money* koncentrowała uwagę na uzyskiwaniu odpowiednich efektów z wydanych środków publicznych. Służył temu rozbudowany system wskaźników (*performance indicators*), umożliwiający analizy porównawcze. Dzięki temu, dokonywano obliczeń kosztów wykonywania zadań publicznych w różnych jednostkach terytorialnych.

Od 1997r. datuje się kolejny etap poprawy usług publicznych poprzez: wzrost ich jakości, mierzenie wyników i wdrażanie wyższych standardów w procesie dostarczania. Należy wspomnieć o tzw. Karcie Obywatelskiej i ocenie usług przez wskaźniki

zawarte w *Charter Mark* (tabela oceny), wprowadzonej w 1992 r. [Opolski, Modzelewski 2004 s. 45]. Koncepcja modernizacji sektora publicznego, rozpoczęta pod koniec lat 90., wprowadziła system *Best Value* szczególnie zorientowany na poprawę jakości usług publicznych, a także pomiar ich efektywności i skuteczności (zastosowano wówczas wskaźniki: nakładu, produktu, procesu). W ramach tego systemu Komisja Audytorska od 2000 r. prowadzi audyty usług publicznych, których celem jest zapewnienie oraz promowanie osiągania dobrej wartości za pieniądze podatników we wszystkich gminach w zakresie usług: służby zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa, procedur przeciwpożarowych oraz innych usług publicznych [Zawicki 2011 s. 109].

Wdrożona w 2002 r., inicjatywa Kompleksowa Ocena Wyników – *Comprehensive Performance Assessment CPA* (od 2009 r. występująca pod nazwą Kompleksowej Oceny Obszaru – *Comprehensive Area Assessment CAA*) skoncentrowała uwagę na monitoringu „globalnej strategii” gminy oraz działań organów władzy lokalnej w zakresie dostarczania usług do społeczności lokalnych i redukcji obciążeń regulacyjnych (pomiar został skupiony na wskaźnikach efektów i oddziaływań), [Kuhlmann 2010 s. 335]. Komisja Audytorska dokonywała pomiarów wyników w ramach tej inicjatywy we wszystkich gminach brytyjskich do maja 2010 r., po tym okresie z systemu zrezygnowano [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.audit-commission.gov.uk>, data wejścia: 20.05.2012]. W sierpniu 2010 r. Departament ds. Wspólnot i Samorządów Lokalnych przedstawił plany dotyczące nowego sposobu organizacji procesów audytu samorządów brytyjskich. W marcu 2011 r. konsultacjom został poddany dokument pt.: *Przyszłość lokalnego audytu publicznego Future of Local Public Audit*). Główna zmiana polega na przekazaniu realizacji audytów pięciu podmiotom prywatnym, które zostały wyłonione w drodze przetargu [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.communities.gov.uk>, data wejścia: 20.05.2012].

Omówione w tabeli 2. inicjatywy sprawiły, że monitoring i pomiar wyników działania brytyjskich samorządów lokalnych stały się obowiązkowymi [Stewart 2003 s. 121]. W latach 2000-2010 przygotowano ponad 2000 raportów z audytu lokalnych usług publicznych. Z reform brytyjskich wyłania się obraz, w którym punkt ciężkości został przeniesiony ze sposobu świadczenia usług na rezultaty ich działania, tj. stopień realizacji celów społecznych [Antonowicz 2004 s.115-116]. Charakterystyczne dla rozwiązań brytyjskich jest nałożenie przez administrację rządową obowiązku dokonywania pomiarów w sferze usług publicznych na samorządy. Administracja centralna, wyznaczając skalę ocen oraz definiując wskaźniki (wspaniale, dobrze, zadowalająco, niezadowalająco) jednakowe dla wszystkich jednostek, przyczyniła się do stworzenia spójnego systemu krajowego pomiaru wyników [Kuhlmann 2010 s. 336]. Standaryzacja pomiaru w skali kraju (raporty), a także upublicznianie i porównywalność danych (rankingi gmin, publikowanie wyników pomiarów na stronie internetowej *Oneplace*) spowodowały, że system ten gwarantuje przejrzystość działania samorządów lokalnych i przebiegających na tym szczeblu administracji procesów świadczenia usług publicznych.

TABELA 2.

Reformy i inicjatywy w obszarze pomiaru wyników w gminach brytyjskich

Rok	Reformy/inicjatywy	Zakres
1982	<i>Financial Management Initiative</i>	Program rozpowszechniał wdrażanie wskaźników efektywności w sektorze publicznym.
1992	<i>Charter Mark</i>	Karta Obywatelska określa standardy świadczonych usług publicznych, obywatel postrzegany jest jako klient.
2000	<i>Best Value</i>	Metoda „najwyższa wartość” stanowi podstawę do wyłaniania dostawców usług publicznych w przetargu, którzy są zobowiązani do zapewnienia najlepszej jakości przy danych kosztach. W ramach tego systemu nałożono na samorządy obowiązek systematycznego pomiaru wskaźników i publikowania planów.
2002	<i>Comprehensive Performance Assessment</i>	Wszechstronna Ocena Działalności to spójny i zintegrowany system mierzenia stopnia wykonywania zadań przypisanych władzom lokalnym, bazujący na inspekcjach i pomiarach Komisji Audytorskiej. System posługiwał się pięciostopniową skalą oceny: wspaniale, dobrze, zadowalająco, słabo, źle.
2009	<i>Comprehensive Area Assessment</i>	Wszechstronna Ocena Obszaru to nowy system pomiaru usług na poziomie samorządu lokalnego. Inspekcje samorządów dotyczą usług publicznych w obszarach: edukacji, gospodarki odpadami, zdrowia i opieki społecznej, policji i straży pożarnej. System miał być katalizatorem w odniesieniu do poprawy wyników samorządów, efektywniejszej współpracy, w większym zakresie odpowiadających na potrzeby usług publicznych, lepszej „wartości za pieniądze”. System został zlikwidowany w maju 2010 r.

Źródło: opracowanie własne.

Systemy pomiaru wyników funkcjonują także w innych krajach europejskich. Zupełnie odmiennie kształtuje się sytuacja we Francji, która nie dysponuje jednolitymi rozwiązaniami dla wszystkich gmin. Lokalne inicjatywy pomiaru wyników pojawiają się w dużych miastach, w ramach współpracy międzygminnej, oraz na poziomie departamentów [Kuhlmann 2010 s. 337]. Ponadto, instrumenty obliczania dokonań projektuje się w zależności od rodzaju usług publicznych.

Warto wskazać na przykład Włochy, które od lat 90. wdrażają postulaty nowego zarządzania publicznego. Większość ważnych rozwiązań w zakresie mierzenia pracy samorządów została wprowadzona w 1995 r. i dotyczyła menedżerskiego systemu kontroli we włoskich gminach. Polegał on na gromadzeniu informacji finansowych i niefinansowych, będących podstawą do oceny: ekonomiczności, efektywności i skuteczności jednostek lokalnych [Mussari 2001 s. 36]. Pomiar i zarządzanie przez wyniki oraz ocena pracownicza stały się również kluczowymi elementami wieloaspektowych reform w 2009 r. Przykład włoski pokazuje, że nie zawsze orientacja na wyniki jest wdrażana z sukcesem. Wyniki badań potwierdzają, że 88% gmin oblicza jedynie

minimalną liczbę wskaźników, wymaganą przez przepisy prawa, a zaledwie 3% identyfikuje kolejne wskaźniki [Pavan, Reginato, Conversano, Fadda 2009 s. 56]. Zdaniem Mussari, przyczyną tego jest implementacja reform zarządczych, narzucana przez regulacje prawne, z niedostatecznym udziałem: ekspertów, naukowców i organizacji międzynarodowych [*I sistem de contabilità...* 2005 s. 87-134]. Jednak w ostatnim okresie liczba pozytywnych przypadków zastosowania wskaźników rezultatów w samorządzie włoskim wzrasta, co obrazują raporty publikowane przez Włoski Departament ds. Publicznych.

TABELA 3.

Reformy dotyczące pomiaru wyników w gminach włoskich

Rok	Reformy	Zakres
1990	Law 142/1990	Wdrożono reformy w nurcie NPM.
1993	<i>Municipal property tax</i>	Samorząd lokalny rozpoczął pobieranie podatku od nieruchomości, który stał się zasadniczym dochodem samorządów.
1995	<i>Decree 77/1995</i>	Został wprowadzony system kontroli i narzędzia menedżerskiego programowania.
2001	<i>Constitution Reform (Constitutional Law 1/03)</i>	Została wzmocniona samodzielność organizacyjna samorządu lokalnego.
2009	<i>Comprehensive Reform (Law 15/09)</i>	Kluczowym aspektem wielowymiarowych reform stał się pomiar wyników i ocena pracownicza.

Źródło: [Padovani, Yetano, Orelli 2009 s. 11-12].

Inicjatywa pomiaru wyników w hiszpańskich gminach została wprowadzona w ramach, uchwalonej w 2004 r., *Ustany o rachunkowości*, zobowiązując gminy liczące powyżej 50 tys. mieszkańców do publikowania od 2006 r. wskaźników finansowych i niefinansowych w sprawozdaniach finansowych [Padovani, Yetano, Orelli 2009 s. 13]. Wcześniejsze działania w tym obszarze były skupione na kwestiach: finansowych, rachunkowości, a także inicjatywach podejmowanych przez organizację *Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, która opublikowała dokumenty dotyczące pomiaru wyników. Z kolei, na podstawie regulacji *Pomiar dla modernizacji samorządu terytorialnego* z 2003 r. uruchomiono tzw. Obserwatorium Miejskie, którego celem działalności jest przeprowadzanie analiz porównawczych wskaźników jakości życia w dużych miastach. Podobnie jak we Włoszech, również w Hiszpanii aktywność samorządów lokalnych w obszarze mierzenia wyników ma charakter obligatoryjny i wynika z określonych regulacji prawnych.

TABELA 4.

Reformy i inicjatywy w obszarze pomiaru wyników w gminach hiszpańskich

Rok	Reformy/inicjatywy	Zakres
1990	<i>Act of 1990 on Accounting</i>	Raport uwzględniający: koszty, efektywność i skuteczność usług w jednostkach powyżej 50 tys. mieszkańców.
1997	<i>Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (Spanish Accounting and Business Administration Association)</i>	Organizacja opublikowała dokument, w którym zdefiniowała pomiar wyników dla podmiotów publicznych.
2001	<i>Budgetary Balance Act 18/2001</i>	Samorząd lokalny został zobowiązany do bilansowania swoich budżetów z wyjątkiem narastających zobowiązań.
2002	<i>AECA</i>	Organizacja opublikowała dokument, w którym zdefiniowała pomiar wyników dla samorządu lokalnego.
2003	<i>Act 57/2003 Modernizing Local Government</i>	Obowiązek obliczania kosztów i definiowania celów budżetowych. Uruchomiono Obserwatorium Miejskie Jakości Życia.
2004	<i>Act 2004 on Accounting (ICAL)</i>	Obowiązek mierzenia wyników od 2006 r. dla miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców.
2004	<i>IGAE (General Controller of the Spanish Administration within the Ministry of Economy)</i>	Opublikowano dokument pt.: <i>Generalne zasady rachunkowości dla administracji publicznej</i> .
2006	<i>ICAL 2004</i>	Reforma rachunkowości samorządu lokalnego, wdrożono obowiązek pomiaru wskaźników wyników.
2007	<i>IGAE</i>	Opublikowano dokument pt.: <i>Pomiar wyników w sektorze publicznym</i> .

Źródło: [Padovani, Yetano, Orelli 2009 s. 13].

W Niemczech rozwiązania z zakresu pomiaru wyników pojawiły się w związku z wdrażaniem od 1993 r. w gminach niemieckiej wersji nowego zarządzania publicznego, funkcjonującej pod nazwą Nowy Model Sterowania (*Neues Steuerungsmodell*). Jednym z popularnych instrumentów tego modelu były międzygminne porównania efektów, dotyczące: struktur, procedur, kosztów i jakości usług publicznych. W inicjatywach tego typu bierze udział 66% wszystkich gmin. Symptomatyczne jest to, że rozwiązania te nie zostały wymuszone na jednostkach lokalnych przez administrację rządową, ale stanowiły one inicjatywę środowisk samorządowych. Podobnie jak we Francji, decyzja o upublicznieniu informacji z audytu zależy od woli jednostki terytorialnej.

Przykład systemu mierzenia wyników w samorządzie lokalnym w Szwecji jest charakterystyczny z punktu widzenia inicjowania tego typu działalności. W tym przypadku promotorem i realizatorem pomiaru są same samorządy lokalne. Zasadniczą rolę odegrał w tym procesie Szwedzki Związek Gmin (*Svenska Kommunförbund*), co zbliża rozwiązania szwedzkie do francuskich i niemieckich. Z kolei, biorąc pod uwagę zasięg

pomiaru obejmujący cały kraj oraz zagwarantowaną dzięki temu transparentność pomiarów i jego zorientowanie na potrzeby mieszkańców-klientów usług publicznych, system ten nawiązuje do rozwiązań brytyjskich. W Szwecji są stosowane łącznie dwa typy pomiaru wyników. Pierwszy zewnętrzny i poziomy odnosi się do porównań międzysamorządowych i jakości sieci obejmujących różne jednostki terytorialne, który został zainicjowany pod koniec lat 90. przez Szwedzki Związek Gmin i Regionów. Jak wskazują wyniki badań, połowa z 280 jednostek lokalnych jest zaangażowana w tego typu „sieci jakości” [*Leistungsmessung und –vergleich...* 2004 s. 267]. Druga perspektywa pomiaru ma charakter wewnętrzny i poziomy w jednostce terytorialnej, ponieważ pomiar jest prowadzony pomiędzy scentralizowanymi jednostkami administracyjnymi a zdecentralizowanymi departamentami w strukturze administracji publicznej. Szczegółowe dla Szwecji jest także to, że władze gmin traktują systemy wskaźników jako narzędzie uczenia się, a nie instrument kontrolny [*Leistungsmessung und –vergleich...* 2004 s. 268].

TABELA 5.

Reformy i inicjatywy w obszarze mierzenia wyników w gminach szwedzkich

Rok	Reformy/inicjatywy	Zakres
1987	<i>Statistika Centralbyrån</i>	Szwedzki Związek Gmin oraz Regionów i Szwedzki Urząd Statystyczny udostępnił wskaźniki i dane na temat kosztów usług lokalnych dla wszystkich jednostek, które wyraziły zgodę na uczestnictwo w międzygminnych porównaniach wyników.
1998	<i>Sveriges Kommuner och Landsting</i>	Szwedzki Związek Gmin i Regionów zainicjował benchmarking komunalny.
2001	<i>Open Comparisons</i>	Szwedzki Związek Gmin i Regionów rozpoczął systematyczny pomiar: jakości, wyników i kosztów usług publicznych dostarczanych przez: gminy, miasta i regiony.
2006	<i>Sveriges Kommuner och Landsting</i>	Szwedzki Związek Gmin i Regionów opublikował raport prezentujący wskaźniki wyników dla kilku obszarów usług, m.in.: ochrony zdrowia i usług medycznych oraz szkolnictwa podstawowego.

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnej uwagi wymaga przegląd rozwiązań amerykańskich, zwłaszcza gmin w USA i Kanadzie, które charakteryzują się długą tradycją i dużym doświadczeniem w mierzeniu wyników jednostek lokalnych. W USA pierwsze postulaty mierzenia jakości usług publicznych sformułowano już na początku XX w. w Nowym Jorku (1906 r. *New York Bureau of Municipal Research*), w Kanadzie natomiast w latach 70. XX w. pojawiły się pierwsze próby audytów jakości usług publicznych. Już w latach 30. pomiar wyników promowała *International City Management Association*. Współcześnie, inicjatywy pomiaru wyników są związane z koncepcją NPM. Właściwe dla państw anglosaskich jest duże zaangażowanie w reformy menedżerskie i wdrażanie na szeroką skalę nowoczesnych instrumentów zarządzania, niezbędnych w procesie podejmowania decyzji menedżerskich. Z drugiej strony, informowanie społeczeństwa o wynikach dzia-

łań samorządów jest napędzane reformami w obszarze rozwoju i umacniania demokracji.

W Kanadzie samorządy lokalne rozpoczęły opracowywanie własnych systemów pomiarowych w latach 90., w celu podniesienia sprawności działania. Dziś systemy te są postrzegane jako narzędzia zarządzania: poprawiające wydajność, wzmacniające odpowiedzialność, pobudzające produktywność i kreatywność, a także wspierające procesy budżetowe. Systemy pomiaru wyników obejmują zwykle gminy jednej prowincji. Takie rozwiązania wprowadziły obowiązkowo rządy prowincji: Ontario, Alberta, Nova Scotia i Columbia [Local Government in a Global World... 2010 s. 155]. Z kolei, inicjatywą o charakterze dobrowolnym jest kanadyjski program pomiaru wyników usług publicznych w miastach (system MIDAS), oparty na danych pozyskiwanych od współpracujących, w ramach systemu, jednostek miejskich.

W Stanach Zjednoczonych pomiar wyników ma szerokie zastosowanie w administracji rządowej i w samorządzie lokalnym. Jest on dokonywany na potrzeby: monitorowania wyników, ewaluacji programów, decyzji budżetowych, jak i zarządzania jakością. Można wskazać także przypadki włączania tego typu działań w obszar zarządzania strategicznego i procesów planistycznych (w ramach *Strategicznej Karty Wyników*), czy też ich realizacji w zakresie inicjatyw benchmarkingowych [Wang 2002 s. 26].

Wiele amerykańskich miast i gmin jest zainteresowanych wdrażaniem systemów zarządzania, zorientowanych na wyniki, z tego względu powszechnie są stosowane pomiary rezultatów. Do ich popularyzacji i rozpowszechnienia w samorządach lokalnych przyczyniły się profesjonalne organizacje, m.in. *Governmental Accounting Standards Boards*, która wydała wskazówki dotyczące raportowania informacji o wynikach w organizacjach publicznych, *National Performance Management Advisory Commission*, która sformułowała zalecenia dotyczące zintegrowanych systemów pomiaru wyników w stanach i samorządach lokalnych, również prace *Center for Performance Management* i jego regionalnych filii. Na politykę i praktykę mierzenia wyników w stanach i samorządach lokalnych wpłynęła także, podjęta w 1993 r., *Ustawa Government Performance and Results Act*. Niektóre gminy odpowiadały na te zachęty. Można przytoczyć liczne miasta, takie jak: Sunnyvale, Palo Alto, Charlotte, New York City, Portland, których systemy mierzenia wyników są często podawane jako dobre praktyki. W 2000 r. Poister i Streib wskazywali na aktywność ponad 38% gmin, liczących powyżej 25 tys. mieszkańców we wdrażaniu systemów pomiaru wyników. Nie wszystkie samorządy amerykańskie zdecydowały się jednak poddać reżimowi zarządzania przez wyniki.

4. Podsumowanie

Zaprezentowane przykłady rozwiązań w zakresie mierzenia działalności samorządów lokalnych w wybranych krajach ukazują istotne różnice w zakresie inicjowania i projektowania systemów pomiarowych w miastach i w gminach. Rządy centralne Szwecji czy Niemiec, ze względu na dużą autonomię gmin, nie miały tak dużego wpływu na projekty reform administracji lokalnych, jak miało to miejsce np.: w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i we Włoszech. Z tego powodu charakterystyczne jest dla tych pier-

wszystkich inicjowanie działań w sferze pomiaru wyników przez same samorządy lokalne. Z kolei, w drugiej grupie wymienionych krajów rozwiązania te zostały wymuszone przepisami prawa czy też nałożone na miasta i gminy przez administrację centralną jako obowiązek. Rozwiązania istniejące w Polsce należy zaliczyć do pierwszej grupy, czyli oddolnych inicjatyw jednostek samorządowych. W szczególności są aktywne pod tym względem duże miasta i zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzanie odgórnych rozwiązań, jednolitych w skali kraju, wydaje się być nieuzasadnione, na co wskazują doświadczenia gmin włoskich. Mimo wszystko nie oznacza to, że są one niemożliwe. Rozwiązania tego typu wymagałyby opracowania systemu wskaźników uwzględniających różne sposoby organizacji procesu świadczenia usług publicznych. W Wielkiej Brytanii, mimo zróżnicowanych rozwiązań ustrojowych samorządu terytorialnego w skali kraju, standaryzacja pomiaru wyników odniosła sukces.

W dużym stopniu konstrukcja systemów pomiaru, rodzaje stosowanych wskaźników i funkcje systemów w zarządzaniu jednostką terytorialną zależą od tradycji samorządowych i doświadczeń krajów w obszarze ewaluacji. Należy wskazać w tym miejscu kulturę polityczną Szwecji, dla której typowe są: wolność informacji, długa tradycja ewaluacji, silna demokracja lokalna oparta na konsensusie. Ten ostatni czynnik przyczynił się do wysokiej akceptacji wśród władz lokalnych dla działań w obszarze mierzenia wyników i tworzenia „sieci jakości”. Omawiane zagadnienia zadecydowały o sukcesie jednych krajów (Szwecja, Wielka Brytania) i nieosiągnięciu celów przez innych (Włochy, Francja) w tym zakresie.

Odwołując się do doświadczeń zagranicznych, można sformułować kilka zaleceń dotyczących sposobu konstrukcji tego typu systemów w polskich warunkach. Bez wątpienia, niezbędne jest większe zaangażowanie ekspertów i naukowców w projektowanie nowych rozwiązań. Warto, wzorem doświadczeń kanadyjskich, zainicjować projekty obejmujące swoim zasięgiem wszystkie: gminy, powiaty i województwa. Projektowane systemy powinny zakładać szeroki dostęp zainteresowanym do gromadzonych danych, a zwłaszcza obywatelom. Zwiększy to przejrzystość działania samorządu terytorialnego, a w kontekście tworzenia systemów mierzenia wyników w skali powiatu czy województwa, umożliwi porównywanie dokonań sąsiadujących ze sobą jednostek. W ten sposób zostałby uruchomiony mechanizm mobilizowania władz lokalnych do doskonalenia swojej działalności. Dokonując przeglądu konkretnych narzędzi analizy wyników, warto zarekomendować *Strategiczną Kartę Wyników*, która na szeroką skalę jest stosowana w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie.

Literatura

- Antonowicz D. 2004 *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Toruń.
Audit Commission, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.audit-commission.gov.uk, data wejścia: 20.05.2012].
Barczyk S. 2010 *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Katowice.

- Bovaird T., Halachmi A. 2001 *Performance Measurement and Best Value: An International Perspective*, „International Journal of Business Performance Measurement”.
- Budżet żądaniowy – metoda racjonalizacji wydatków 2012, B. Woźniak, M. Postuła (red.), Warszawa.
- Department for communities and Local Government, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.communities.gov.uk>, data wejścia: 20.05.2012].
- Department of Public Office 2007, *Misurare per decidere*, Soveria Mannelli.
- Dębicki M. 2002/2003 *Administracja publiczna – trendy i wyzwania*, „Służba Cywilna”, nr 5.
- Drucker P. F. 2002 *Mysli przewodnie Druckera*, Warszawa.
- Hausner J. 2008 *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Hood Ch. 1991 *A public Management for all Seasons?*, „Public Administration”, Vol. 69.
- I sistem de contabilità e bilancio dello Stato nell'europa comunitaria* 2005, R. Mussari (ed.), Milan.
- Kamiński A. Z. 2003/2004 *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, „Służba Cywilna”, nr 7.
- Kaplan R., Norton D. 1992 *The Balanced Scorecard Measure that Drive Performance*, „Harvard Business Review”.
- Kaplan R., Norton D. 2001 *Strategiczna karta wyników*, Warszawa.
- Koźuch B. 2004 *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa.
- Kuhlmann S. 2010 *Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany*, „International Review of Administrative Sciences”, Vol. 76.
- Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis* 2004, S. Kuhlmann, J. Bogumil H. Wollmann (eds.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspectives* 2010, C. Agocs, E. Brunet-Jailly (eds.), Toronto.
- Mussari R. 2001 *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Catanzaro, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.disas.unisi.it/mat_did/ruggiero/752/Manuale_Operativo_cg.pdf, data wejścia: 20.05.2012].
- Opolski K., Modzelewski P. 2004 *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T. 1992 *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Padovani E., Yetano A., Orelli R. L. 2009 *Municipal Performance Measurement and Management in Practice: Which Factors Matter?* presented at EGPA 2009 Conference, Malta, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.egpa2009.com/documents/psg2/PADOVANI_YETANO_ORELLI%20paper.pdf, data wejścia: 20.05.2012].
- Pavan A., Reginato E., Conversano C., Fadda I. 2009 *La contabilità dei comuni italiani alla vigilia della riforma federale. Indagine sul grado di attuazione del modello informativo/contabile e di controllo previsto dal TUEL*, Rome, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://osservatorio.interno.it/studi/Report_Osservatorio_definitivo.pdf, data wejścia: 20.05.2012].

- Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* 2005, A. Zalewski (red.), Warszawa.
- Stewart J. D. 2003 *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Basingstoke.
- Wang X. 2002 *Assessing Performance Measurement Impact: A Study of U.S. Local Governments*, „Public Performance & Management Review”, Vol. 26, No. 1.
- Zawicki M. 2011 *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa.