

Mierniki sprawności usług publicznych

Urszula Kobylińska*

Słowa kluczowe: sprawność, skuteczność, usługi publiczne, mierniki sprawności usług publicznych, Program Rozwoju Instytucjonalnego

Keywords: efficiency, public services, measures of efficiency public services, Institutional Development Program

Synopsis: Sprawnie działająca administracja jest jednym z podstawowych atutów gospodarek wolnorynkowych. W administracji publicznej na świecie nasilają się działania zmierzające do poprawy sprawności działania. Jednakże pojęcie sprawności jest niejednoznacznie interpretowane w literaturze przedmiotu i jak dotąd nie sprecyzowano jednolitych kryteriów jej oceny. W opracowaniach eksperckich pojawiają się przykłady praktycznych doświadczeń administracji publicznych wielu krajów wdrażających systemy oparte miernikach sprawności usług publicznych. Również w Polsce działania takie w sposób znaczący przybierają na sile. Zmieniają się jednakże sposoby oceny sprawności organizacji, gdyż te tradycyjne okazują się być już niewystarczające. Wybór odpowiednich miar oceny sprawności usług publicznych oraz związanych z nimi celów jest jednym z ważniejszych zadań, jakie stoją przed współczesnymi organizacjami publicznymi.

Głównym celem niniejszego artykułu jest próba zdefiniowania pojęcia sprawności usług publicznych, a także przedstawienie przykładowych mierników ją charakteryzujących. Autorka dokonała analizy pojęcia sprawności w kontekście usług publicznych, wskazała na przesłanki monitorowania ich standardu, przedstawiła możliwe do wykorzystania kryteria i mierniki oceny sprawności usług publicznych. Podane w artykule propozycje obszarów i mierników mogą stanowić inspirację przy dochodzeniu przez urząd do własnych sposobów pomiarów sprawności.

Wstęp

Zasadniczym problemem organów administracji, zarówno na szczeblach centralnych, jak i lokalnych, jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań publicznych. Rolą kierownictwa instytucji publicznych jest także ukształtowanie ich struktury, aby jak najpełniej zaspokajać potrzeby obywateli oraz optymalizować wykorzystanie ograniczonych zasobów. Burzliwe otoczenie, w którym obecnie funkcjonują urzędy administracji, wymusza na nich działania doskonalące, dopasowujące ich funkcjonowanie do coraz wyższych wymagań społeczeństwa informacyjnego.

Dążenie do podwyższania sprawności instytucji publicznych oraz świadczonych przez nie usług jest postulatem wciąż aktualnym, którym należałby wdrożyć. Zapewnienie sprawności w realizacji zadań publicznych wymaga ustalenia narzędzi pomiaru oraz mierników wynikających z kryteriów skuteczności i ekonomiczności. Jest to zgodne z założeniem, że nie można zarządzać tym, czego nie da się zmierzyć.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie potrzeby pomiaru i monitorowania sprawności usług publicznych w Polsce oraz przedstawienie przykładowych mierników ją charakteryzujących. Autorka dokonała analizy pojęcia sprawności w kontekście usług publicznych, wskazała na przesłanki monitorowania ich standardu, przedstawiła możliwe do wykorzystania kryteria i mierniki oceny sprawności usług publicznych.

* Dr Urszula Kobylińska, Politechnika Białostocka.



Modernizacja sposobu świadczenia usług publicznych w Polsce

Potrzeba poprawy standardu świadczenia usług publicznych w Polsce szczególnie zauważalna była po wejściu Polski do struktur Unii Europejskiej. Europeizacja administracji publicznej w państwach członkowskich oznaczała unifikację trzech elementów: (1) standardów, (2) zadań oraz (3) rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych. Cechą wspólną zmian zachodzących w ramach procesu europeizacji krajowych administracji publicznych było priorytetowe traktowanie postulatu poprawy jakości ich funkcjonowania. Jednak zadania w obszarze modernizacji struktur administracji i sposobów jej funkcjonowania realizowane były już dużo wcześniej, w ramach kolejnych reform decentralizujących sektor publiczny. Po reformie administracji z 1998 r. rozpoczął się proces adaptacji nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania zadaniami publicznymi. Wszelkie działania ukierunkowane były na poprawę jakości usług publicznych, w tym zwiększenie sprawności w ich świadczeniu.

Na gruncie pierwszych krajowych doświadczeń i poszukiwań optymalnych rozwiązań w zakresie sprawnie funkcjonującej administracji wypracowano tzw. koncepcję Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Jego projekt powstał w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej w Krakowie, przy udziale kanadyjskich ekspertów z Canadian Urban Institute w Toronto [Misiąg, 2005, s. 19]. W wyniku działania PRI realizowanego przez MSWiA w latach 2001–2004 wypracowano instrumenty i narzędzia służące do diagnozowania, planowania i wdrażania rozwiązań instytucjonalnych w jednostkach administracji rządowej, samorządowej i regionalnej.

Podstawowym celem PRI było zdefiniowanie zasad rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, obejmujących analizę poziomu rozwoju instytucjonalnego, projektowanie zmian (usprawnień) instytucjonalnych oraz ich wdrażanie [Wańkiewicz, 2004, s. 2–3]. Zgodnie z założeniami określonymi przez MSWiA metodą rozwoju instytucjonalnego zostało objętych 9 obszarów zarządzania: (1) zarządzanie strategiczne i finansowe, (2) organizacja i funkcjonowanie urzędu, (3) zarządzanie kadrami, (4) usługi publiczne, w tym komunalne, (5) partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, (6) stymulowanie rozwoju gospodarczego, (7) zarządzanie projektami, (8) współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego, (9) etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji [Zawicki, Mazur, s. 5]. Ocena rozwoju w danym obszarze zarządzania mogła być dokonywana na podstawie kilku kryteriów. Poziom rozwoju w danym obszarze zarządzania określany był przez najniższe stadium osiągnięte dla poszczególnych kryteriów. Zasadnicza koncepcja PRI opierała się na uruchomieniu w urzędzie procesu ciągłego doskonalenia, przebiegającego w cyklu od oceny stanu organizacji urzędu, poprzez planowanie zmian, ich realizację i monitoring planu. Przyjęta metoda oceny dla poszczególnych kryteriów zarządzania polegała na sprawdzeniu, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, stosowane są w urzędzie wybrane przez autorów PRI narzędzia zarządzania. Tym terminem określano zalecane procedury, których wykorzystanie w bieżącej pracy urzędu tworzyło w większym stopniu warunki do wypełniania jego zadań.

Zasadnicza myśl koncepcji sprowadzała się do tego, aby nasycić pracę urzędu nowoczesnymi technikami pracy, dającymi możliwość wykonywania jego zadań w sposób [Duda, 2004, s. 9]:

- jak najlepiej odpowiadający potrzebom i oczekiwaniom obywateli (w PRI wyraźnie widać nacisk na ścisły kontakt urzędu z obywatelami);
- możliwie najbardziej skuteczny i efektywny, czyli prowadzący do uzyskania, przy optymalizacji kosztów, jak największych efektów.

W miarę upływu lat zmiany prawne i brak odgórnych zachęt do stosowania metody spowodowały, że stosowały ją nieliczne samorządy i zaszła potrzeba jej aktualizacji oraz popularyzacji. Efektem nawiązania partnerstwa przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (lidera) oraz partnerów: Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich było opracowanie programu pt. „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i po-

wiatach”. Projekt współfinansowany jest przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego cele to poprawa działania urzędów samorządowych poprzez aktualizację i wdrożenie metody PRI, aktualizacja metody samooceny przez dostosowanie jej do aktualnego stanu prawnego i nowych potrzeb, poprawa funkcjonowania urzędów poprzez wdrożenie metody.

Program Rozwoju Instytucjonalnego dał kierownictwu rodzimych urzędów pierwszy dowód tego, iż zgodnie z trendem New Public Management mechanizmy wykształcone wcześniej w sektorze prywatnym mogą być przeniesione z pewnymi adaptacjami do urzędów administracji, tworząc „organizacyjną ramę” dla poprawy sprawności w świadczeniu usług publicznych. Był to pierwszy etap w zakresie tworzenia instytucji opartej na dobrych praktykach z zakresu współczesnego zarządzania.

Istota usług publicznych i ich klientów

Usługa publiczna jest świadczeniem, którego celem jest bieżące, nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczeń powszechnie dostępnych [Papaj, 2002, s. 30]. Realizacja usług publicznych jest uznawana za jeden z głównych powodów powoływania samorządu lokalnego, rozumianego jako wspólnota mieszkańców na danym obszarze, a nie jedynie jako władza lokalna. Usługi publiczne w znacznym stopniu wpływają na jakość życia mieszkańców, a także na warunki inwestowania, a w efekcie na rozwój gospodarczy. Ponadto są one jednym z kluczowych czynników, od których zależy rozwój miasta, a przede wszystkim satysfakcja obywateli z życia w nim.

W latach 90. XX w. w ramach decentralizacji funkcji państwa znaczące było przekazanie kompetencji świadczenia usług publicznych samorządowi terytorialnemu. Działania te wynikały z faktu, iż usługi publiczne stanowią ważny element w życiu codziennym każdego mieszkańca i warto, aby wykonawca usług był jak najbliżej ich odbiorców, znał ich potrzeby oraz aby wykonywanie tych usług było poddane kontroli obywateli. W odczuciu społeczności lokalnych poziom ich życia zależy wprost od poziomu jakości i sprawności usług publicznych. Obecnie świadczenie tych usług jest jednym z podstawowych obszarów aktywności samorządu terytorialnego.

Usługi publiczne obejmują zarówno dobra materialne, jak i niematerialne, których dostarczenie – z przyczyn głównie ekonomicznych – nie może być zagwarantowane w obrocie cywilnoprawnym. Nie można też nikogo pozbawić prawa do korzystania z tych usług [Kijowski, 2004, s. 46]. Podstawowe cechy usług publicznych wynikają ze wspólnych cech wszystkich usług. Należą do nich: nienamacalność, nierozdzielność, nietrwałość i różnorodność [Flejterski, 2008, s. 456]. Natomiast do głównych i specyficznych cech produktów oferowanych przez administrację można zaliczyć:

- podatność na zmiany polityczno-społeczne (zmieniające się przepisy prawa oraz wybory),
- brak lub niewielki związek z postępem technicznym,
- brak konkurencji (właściwy do załatwienia sprawy jest tylko jeden urząd).

W zakresie przedmiotowym można wyróżnić następujące kategorie usług publicznych [Kijowski, 2004, s. 46]:

- usługi administracyjne,
- usługi publiczne o charakterze społecznym,
- usługi publiczne o charakterze technicznym (usługi komunalne).

W ramach powyższych kategorii znajduje się znaczna grupa różnorodnych działań. Wśród nich są te zaliczane do czynności administracyjnych, bezpośrednio związanych z obsługą klienta w urzędzie, np. wydawanie zaświadczeń, decyzji, zezwoleń itd. Z kolei usługi publiczne o charakterze społecznym (tj. ochrona zdrowia, opieka społeczna, oświata itd.) świadczone są najczęściej przez jednostki samorządowe, dla których organem założycielskim jest samorząd terytorialny. Usługi publiczne o charakterze technicznym, tj. gospodarka wodna, oczyszczalnie ścieków, usługi komunikacyjne, utrzymanie i modernizacja

dróg, świadczone są przez jednostki podległe samorządowi (zakłady budżetowe, spółki komunalne) lub przez spółki o mieszanym kapitale.

Samorząd terytorialny, w granicach swoich uprawnień wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej, może również zlecać świadczenie usług przedsiębiorstwom prywatnym w drodze umowy, z zastosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Jednak odpowiedzialność za świadczenie tego typu usług komunalnych o określonym standardzie zawsze spoczywa na danej jednostce samorządu terytorialnego.

Społeczeństwa korzystają w mniejszym lub większym stopniu z usług publicznych, których świadczenie finansowane jest przede wszystkim z podatków. Ich funkcjonowanie osadzone jest w prawnej i finansowej strukturze, która różni się od mechanizmów wolnorynkowych, aczkolwiek dostarczanie takich usług wymaga wprowadzenia reguł zarządzania, które nie różnią się znacząco od zasad stosowanych w sektorze prywatnym.

W przypadku usług publicznych nie można jednoznacznie wskazać, kto jest ich klientem. W przeciwieństwie do sektora prywatnego, który sam decyduje, do jakich klientów kieruje swoją ofertę, sektor publiczny oferuje swoje usługi szerokiemu wachlarzowi odbiorców. Z usług publicznych może korzystać każda osoba lub zbiorowość, np. obywatel, społeczność lokalna, politycy i inni klienci, charakterystyczni dla danej instytucji publicznej. Pojawiają się oni w urzędzie z konkretną sprawą (decyzja, informacja) lub kontaktują się z nim w inny sposób. W ramach społeczności lokalnej można wskazać wiele podgrup klientów, np. przedsiębiorcy, rolnicy, rodzice dzieci uczących się na terenie gminy, właściciele nieruchomości [Rogała, 2005]. Ponadto do klientów należą inwestorzy z danego obszaru doskonale znający uwarunkowania społeczno-gospodarczo-polityczne, jak też inwestorzy zewnętrzni, często zagraniczni, którzy nie zawsze znają uwarunkowania lokalne. Klientami usług publicznych są również turyści, których opinia co do sprawności świadczonych usług wydaje się być obiektywna, ze względu na brak związku z danym obszarem [Bugdol, 2002]. Organizacje powiązane z urzędem, do których zaliczymy jednostki i zakłady budżetowe (np. placówki oświatowe, zakłady komunalne) oraz spółki kapitałowe skarbu gminy, również są jego klientami.

Istota sprawności

Pojęciem, które często używane jest w odniesieniu do usług publicznych i szerzej – do organizacji publicznej, a także administracji i państwa jako całości, jest sprawność.

Sprawność działania w ujęciu prakseologicznym oznacza zwiększenie technicznych walorów działania, tzn. skuteczności, pewności, dokładności i ekonomiczności, która przybiera postać wydajności lub oszczędności [Kotarbiński, s. 207]. Jako kryteria sprawnościowe (szeroko opisywane we wspomnianym nurcie nauki organizacji i zarządzania przez m.in. T. Kotarbińskiego i T. Pszczółowskiego) podstawowe znaczenie praktyczne mają:

- skuteczność – wyrażająca zgodność wyniku z celem oraz
- ekonomiczność – wyrażająca stosunek wyniku użytecznego do kosztu i określająca działanie jako ekonomiczne, gdy ten stosunek jest większy od jedności [Przybyła, 2001, s. 43].

Według wybitnego światowego autorytetu z zakresu zarządzania, P. Druckera, sprawność oznacza „robienie rzeczy we właściwy sposób” [Stoner, 1998, s. 24]. Inni badacze wskazują, iż sprawność to po prostu wykonywanie zadań poprawnie i odnosi się do stosunku pomiędzy nakładami a wynikami. Termin ten wiąże się z minimalizacją kosztów zasobów [Robbins, DeCenzo, 2002, s. 32]. Z kolei polski badacz W. Kieżun stwierdza, iż podstawowymi walorami sprawnego działania są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Inne postacie sprawności, tj. czystość, dokładność, niezawodność, mają znaczenie dodatkowe [Kieżun, 1997, s. 27]. Cytowany autor stwierdza ponadto, iż działanie jest sprawne, kiedy jest skuteczne, korzystne i ekonomiczne. Jednakże musi być przede wszystkim, choć w minimalnym stopniu, skuteczne. Bez tego inne walory sprawności nie odgrywają już żadnej roli [Kieżun, 1997, s. 28].

Wielu autorów często określa sprawność jako łączne występowanie walorów praktycznych działania administracji (tj. np. skuteczności, efektywności, oszczędności) [Schick, 2008, s. 23].

Jak wskazują J. Łukaszewicz i K. Kłosowska, można dwojako podchodzić do rozumienia pojęcia sprawności. W ujęciu syntetycznym sprawność można rozumieć jako ogół walorów praktycznych działania, tj. np. skuteczność, efektywność, oszczędność, jak również sprawność w sensie uniwersalnym, gdzie każdy z wymienionych walorów z osobna może być rozumiany jako sprawność [Łukaszewicz, 2006, s. 355–366]. Ponadto autorki podkreślają, iż pojęcie sprawności w literaturze nie jest dokładnie sprecyzowane i najczęściej sprawność postrzegana jest w ujęciu syntetycznym. W ich uzasadnieniu skuteczność powinna być podstawowym kryterium oceny działań administracji publicznej i stanowi główny atut sprawności administracji [Łukaszewicz, 2006, s. 360].

Z kolei A. Schick stwierdza, iż wskaźniki skuteczności i efektywności nie są wystarczające do oceny sprawności władz publicznych. Dają jedynie obraz tego, co zrobiono lub osiągnięto w danej chwili. Autor postuluje, aby do oceny sprawności włączyć także czynniki działające w przeszłości i wpływające na obecne rezultaty, jak i symptomy [Schick, 2008, s. 25].

Powszechnie uważa się, że zadowolenie obywateli z funkcjonowania administracji jest jednym z naczelných kryteriów jej sprawności, a do zasad sprawnego zarządzania organizacją należą identyfikacja i wyznaczenie właściwego poziomu jakości usług oraz obsługi klientów [Kochański, 2009, s. 174].

Kryteria i mierniki sprawności usług publicznych

Współczesne systemy zarządzania w dużym stopniu uwzględniają pojęcie standardu i miernika – zarówno dla realizowanych procesów, jak i dostarczanych usług. Do praktyki zarządzania w sektorze publicznym wkroczyły programy i systemy, które kładą duży nacisk na rolę wskaźników ilościowych i jakościowych oraz mierzenie wyników dla usług publicznych. Wśród nich można wskazać takie koncepcje jak Charter Mark, Best Value czy Balanced Scorecard. Wszelkie działania publiczne (w tym zwłaszcza świadczenie usług publicznych) wykonywane są dla osiągnięcia określonych celów. W związku z powyższym każda jednostka administracji publicznej powinna oceniać w sposób obiektywny, jak realizuje wyznaczone sobie cele. Priorytetem dla władz publicznych powinno być osiągnięcie tych celów, poprzez sprawne, czyli skuteczne i efektywne wykorzystywanie dostępnych zasobów.

Zapewnienie sprawności usług publicznych możliwe jest dzięki ustanawianiu standardów usług oraz monitorowaniu ich przestrzegania. Na standard wykonywania usługi publicznej składają się dwa elementy:

- miernik – ilościowy aspekt wykonania danej usługi, który może być wykorzystany do oceny zdolności zaspokojenia danej potrzeby,
- cel – określający stopień realizacji w stosunku do danego miernika.

Opracowanie uniwersalnych mierników sprawności usług publicznych jest zadaniem niełatwym z wielu powodów, bowiem:

- usługi publiczne obejmują różne samorzady (gmina, powiat, województwo),
- usługi publiczne obejmują różne grupy i kategorie usług,
- ocena sprawności usług publicznych najczęściej odnosi się do usług administracyjnych, nie opisując całej ich złożoności.

Niewątpliwie system mierników oceny sprawności usług publicznych powinien być ukie-
runkowany na stosowanie obiektywnych metod pomiaru, tj.:

- stopnia realizacji ustalonych standardów (czyli obowiązującego standardu działań czy świadczonych usług, zawartego np. w katalogu usług);
- efektywności wykonywania określonego zadania publicznego, biorąc pod uwagę obowiązujący poziom jakości usługi – oznacza to minimalizowanie nakładów;



- stopnia satysfakcji klientów – jest to monitorowanie konkretnego wymiaru jakości usługi (np. szybkości, dokładności itp.) z punktu widzenia satysfakcji klienta docelowego.

Pomiary dostarczają rzetelnego źródła informacji, którą można komunikować na zewnątrz organizacji. Poprzez dostarczanie obiektywnych danych umożliwiają one ciągłą racjonalizację zarządzania usługami publicznymi, np. poprzez korygowanie strategii lub planów działania. Władze lokalne dzięki miernikom posiadają rzeczywiste narzędzie do dokonywania ocen oraz do porównywania działań pomiędzy jednostkami. Również obywatele mają możliwość uzyskania pełnej wiedzy o efektywności i skuteczności świadczonych usług. Ważne jest, aby wdrażany i doskonalony system pomiarów sprawności zadań publicznych był zaadaptowany do lokalnych warunków oraz uzgodniony pomiędzy różnymi grupami interesów (tj. urząd, mieszkańcy, inwestorzy).

Założenia wstępne modelu oceny sprawności usług publicznych

Zapewnienie sprawności w świadczeniu usług publicznych zawiera w sobie kilka wymiarów działań samorządu. Jednym z bardziej istotnych jest jakość usług administracyjnych, świadczonych mieszkańcom poprzez jednostki organizacyjne administracji publicznej. Często uważa się, że zadowolenie obywateli z funkcjonowania administracji jest jednym z najważniejszych kryteriów jej sprawności [Duda, 2004, s. 68].

Aby ułatwić poszukiwanie mierników dla analizowanego zagadnienia, zostanie podjęta próba stworzenia modelu oceny sprawności usług publicznych. Kryteria dobrano w taki sposób, aby uwzględnić specyfikę usług publicznych oraz uwarunkowania ich świadczenia. Jako źródłem inspiracji w poszukiwaniu możliwych obszarów oceny sprawności usług publicznych posłużono się założeniami Zrównoważonej Karty Wyników. Może być ona stosowana zarówno w ocenie usług administracyjnych, jak i społecznych oraz technicznych [Niepłowicz, 2006, s. 59–60]. Głównym atutem tej metody jest wszechstronne spojrzenie na mierniki osiągnięć organizacji. Może by ona pomocna w stworzeniu miar dla realizacji strategii poprawy sprawności usług publicznych w sposób zrównoważony, przy uwzględnieniu aspektów wewnętrznych urzędu, strony finansowej oraz otoczenia zewnętrznego w postaci odbiorców usług. Uwzględniając jej podstawowe założenia, mierniki docelowych osiągnięć urzędu w zakresie świadczonych usług publicznych mogą być formułowane w obszarach związanych z:

- klientem/petentem urzędu oraz innymi interesariuszami,
- finansami,
- procesami wewnętrznymi oraz
- rozwojem.

Obszary te są kluczowe w każdej instytucji i zachodzi pomiędzy nimi ścisły związek przyczynowo-skutkowy. Są one istotne dla zapewnienia ciągłości organizacji i sprawności w realizacji zadań publicznych. W ich ramach można poszukiwać grup kryteriów, które składają się na wymienione obszary i które pozwolą na monitorowanie sprawności realizacji usług publicznych. Przyjmuje się, iż obszary zawarte w Karcie powinny być monitorowane przy wykorzystaniu około 20–25 mierników. Takie ujęcie pozwala zarządzającym na ciągłe monitorowanie rezultatów istotnych działań, a przed pracownikami stawia jasne i mierzalne cele. Ponadto zestaw mierników objaśnia wszystkim pracownikom, jakie czynniki wpływają na obecny i przyszły sukces organizacji [Ćwiklicki, Muliński, 2005]. Przykładowe grupy kryteriów podano w tab. 1.



Tab. 1. Propozycja miar i kryteriów oceny sprawności usług publicznych (*Measures and criteria of public services efficiency – examples*)

Ogólny wymiar sprawności	Przykładowe obszary formułowania mierników
Wymiar klienta zewnętrznego i interesariuszy	<ul style="list-style-type: none"> – zadowolenie klienta z obsługi w urzędzie, – czas załatwienia sprawy, – opinia klienta dotycząca placówki, – opinia klienta o pracownikach (umiejętności, predyspozycje, komunikatywność), – liczba odwołań, skarg, – dostępność wniosków i formularzy na stronie internetowej urzędu, – dostęp urzędu do zewnętrznych baz danych innych instytucji, – poziom zaufania obywateli do urzędu, – komunikowanie celów i wyników na zewnątrz urzędu, – dostępność usług (liczba punktów informacyjnych i oddziałów urzędu na danym obszarze), – stopień opracowania bazy danych o klientach
Wymiar procesów wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> – liczba spraw załatwianych drogą elektroniczną, – jakość procesów, mierzona stopniem realizacji standardu, opisanego np. katalogu usług, – czas trwania procesów, – dokładność załatwiania spraw, – poprawność załatwiania spraw, – terminowość załatwiania spraw, – liczba procesów, co do których stosowane są metody porównawcze (benchmarking) w zakresie podnoszenia jakości procesów wewnątrz organizacji oraz między innymi organizacjami
Wymiar wiedzy i rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> – liczba pracowników, którzy przeszli szkolenia w danym okresie, lub średnia liczba godzin szkoleń na pracownika, – liczba warsztatów oraz dyskusji grupowych z udziałem kadry kierowniczej i pracowników na temat doskonalenia pracy i usług, które dotyczą danej komórki organizacyjnej, – wskaźnik szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego w porównaniu z innymi urzędami, – prawidłowość obsadzania stanowisk, – efektywność wniosków usprawniających złożonych przez pracowników, – procent środków z funduszu szkoleń przeznaczonych na szkolenia związane z celami strategicznymi, poprawą zarządzania itp., – stopień integracji pracowników z kulturą organizacyjną,
Wymiar finansowy	<ul style="list-style-type: none"> – efektywność kosztowa świadczonych usług, – stopień opracowania dla zadań budżetowych „pożądanego wyniku”, – liczba zadań budżetowych, co do których monitorowana jest efektywność i skuteczność realizacji, – koszt świadczonych usług na 1 mieszkańca, – koszt zatrudnienia pracowników na 1 mieszkańca, – koszt obsługi rady gminy na 1 mieszkańca, – koszt utrzymania urzędu na 1 mieszkańca, – stopień wdrożenia wskaźników finansowych charakteryzujących zadania, cele i rezultaty polityki finansowej miasta, – stopień decentralizacji odpowiedzialności za koszty funkcjonowania urzędu, – koszt funkcjonowania komórek organizacyjnych, – koszt czasu pracy w rozliczeniu na dostarczane produkty i usługi, – koszt dostarczania usług w oparciu o analizę czasu pracy, wydatków bezpośrednich oraz kosztów pośrednich

Źródło: opracowanie własne.



Wymiar klienta zewnętrznego zawiera w sobie mierniki satysfakcji odbiorców usług. Monitorowanie, a w rezultacie zwiększanie zadowolenia obywateli z usług publicznych, niezbędne jest dla podwyższania ich sprawności. Z kolei mierniki finansowe ogólnie pokazują, czy realizowane zadania przyczyniają się do poprawy efektywności świadczonych usług. Efektywna działalność i tworzenie wartości przy niższych kosztach może przyczynić się do większej oszczędności ograniczonych zasobów finansowych urzędu, a tym samym przekazania ich np. na poprawę infrastruktury lub szkolenia personelu. Pomiar sprawności procesów wewnętrznych może być dokonany całościowo, dla całego urzędu lub dla każdej grup usług (administracyjnych, społecznych, technicznych) z osobna. Obejmuje on takie obszary jak organizacja pracy, procedury postępowania, atrybuty jakości realizowanych procesów (czas, poprawność, dokładność). Z kolei pomiar sprawności w ujęciu wiedzy i rozwoju może zawierać w sobie takie zmienne jak intensywność szkoleń i innych form rozwoju personelu, częstotliwość zgłaszania inicjatyw usprawniających ze strony pracowników czy stopień identyfikowania się z kulturą organizacyjną urzędu.

Przedstawione w powyższej tabeli przykłady kryteriów i miar sprawności usług publicznych są uniwersalne i możliwe do zastosowania w każdej jednostce samorządowej. Jednak szczegółowa ocena sprawności usług według zaproponowanego powyżej narzędzia wymaga doboru kryteriów bardziej analitycznych, typowych dla danej instytucji publicznej. Powinny one odzwierciedlać zarówno specyfikę usług publicznych, jak i rodzaj organizacji je świadczące. W zależności od charakteru realizowanych działań urzędy powinny poszukiwać wskaźników dokładnie precyzujących sprawność realizowanych zadań.

Powyższe opracowanie, wskazujące na kryteria i mierniki oceny sprawności usług publicznych, nie wyczerpuje całości zagadnienia – zawiera jedynie informacje pozwalające na zrozumienie omawianego problemu i sposobu jego rozwiązania oraz daje podstawy do opracowania w przyszłości kompleksowego systemu oceny sprawności usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Podane powyżej propozycje obszarów i mierników mogą stanowić inspirację przy dochodzeniu przez urząd do własnych rozwiązań i nie powinny być uznane za kompletne zestawy możliwe do zastosowania w każdych warunkach. Tworzony przez urząd docelowo system oceny powinien w założeniu łączyć w sobie dwie cechy: posiadać uniwersalny zestaw mierników do pomiaru sprawności usług we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego oraz zawierać indywidualne wskaźniki opracowane w określonej jednostce, uwzględniające jej specyficzne cechy.

Uwagi końcowe

W ostatnich latach w wielu państwach na świecie nasiliły się działania zmierzające do poprawy sprawności działania służb publicznych na rzecz obywateli. Wzrosła również liczba opracowań eksperckich oraz opracowań przekazujących praktyczne doświadczenia administracji publicznych wielu krajów wdrażających systemy oparte na badaniu stopnia wykonania zadań. Również w Polsce działania takie w sposób znaczący przybierają na sile. Idea wykorzystywania mierników wykonania zadań w administracji publicznej jest w Polsce coraz częściej podnoszona, m.in. poprzez realizowane projekty i programy, tj. Program Rozwoju Instytucjonalnego, System Analiz Samorządowych czy programy monitorowania jakości usług publicznych.

Współczesne uwarunkowania funkcjonowania organizacji publicznych, związane głównie z pojawieniem się nowatorskich metod organizacyjnych, w tym rozwiązań informatycznych, i ich implementacją do pracy urzędów wpływają na zmiany w postrzeganiu tychże organizacji. Zmieniają się także sposoby oceny sprawności organizacji, gdyż te tradycyjne okazują się być już niewystarczające. Wybór odpowiednich miar oceny sprawności usług publicznych oraz związanych z nimi celów jest jednym z ważniejszych zadań, jakie stoją przed współczesnymi instytucjami samorządowymi. Systematyczny pomiar sprawności realizowanych zadań umożliwia monitorowanie, kontrolowanie i doskonalenie świadczenia usług publicznych.

Sprawnie działająca administracja jest jednym z podstawowych atutów wpływających zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i warunki inwestowania. Tak więc zasadne jest prowadzenie głębszych badań w obszarze identyfikowania czynników wpływających na sprawność realizacji zadań publicznych, dokonywania pomiarów oraz ciągłego doskonalenia sposobu świadczenia usług.

Bibliografia

1. Bugdol M., (2009), *Produkty urzędów administracji samorządowej*, „Problemy Jakości” nr 9.
2. Ćwiklicki M., Muliński K., (2005), *Adaptacja zrównoważonej kart wyników do monitorowania i pomiaru procesów*, „Problemy Jakości” nr 9.
3. Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., (2004), *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, MSWiA, Warszawa.
4. Flejterski S. (red.), (2008), *Współczesna ekonomia usług*, PWN, Warszawa.
5. Kieżun W., (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
6. Kijowski D., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., (2004), *Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego*, MSWiA, Warszawa.
7. Kochański T., *Zarządzanie sprawnością współczesnego przedsiębiorstwa*, [w:] W. Matwiejczuk (red.), (2009), *Zarządzanie organizacją w nowej rzeczywistości gospodarczej. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa.
8. Kotarbiński T., (1999), *Prakseologia*, [w:] *Dziela wszystkie*, Ossolineum, Wrocław.
9. Łukasiewicz J., Kłosowska K., (2006), *Uwarunkowania sprawności działania administracji samorządowej – aspekty teoretyczne i praktyczne*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
10. Misiąg W. (red.), (2005), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania wyniki*, IBnGR, Warszawa.
11. Niepłowicz M., (2006), *Strategiczna karta wyników w zarządzaniu miastem*, [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM w Olsztynie, Olsztyn.
12. Papaj T., (2002), *Jakość usług w administracji publicznej*, „Problemy Jakości” nr 9.
13. Przybyła M. (red.), (2001), *Organizacja i zarządzanie*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
14. Robbins S.P., DeCenzo D.A., (2002), *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa.
15. Rogala P., (2005), *Badanie potrzeb i satysfakcji klientów w administracji samorządowej*, „Zarządzanie Jakością” nr 2.
16. Schick A., (2008), *Państwo sprawne*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa.
17. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., (1998), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
18. Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., (2000), *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce. Zróżnicowanie regionalne*, IBnGR, Warszawa.
19. Wańkowicz W., (2004), *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, MSAP, Kraków.
20. Zawicki M., Mazur S. (red.), (2003), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Measurements of the efficiency of public services

Summary

One of the ways to make radical improvements in the functioning of Polish administration is to act on the performance, with measures, of the efficiency of public services. In the paper different definitions are presented of efficiency in public services. The main objective is to define measures of to increase the efficiency of public services.

The author of the article describes the essence of public services, and shows that the term „efficiency in public services” is hard to define. The article also presents guidelines to build a model to measure efficiency in public services. The author presents the main areas of which councils introduce measures of efficiency. There are certain perspectives that define



the measures such as: customer, processes, knowledge and finance. The examples of these measures are universal and possible to use in many types of councils.

Considerations in the article don't exhaust the whole issue – there is only the given information necessary to understand the problem and the way of solving it.

