Renata Kusiak-Winter
Uniwersytet Wrocławski

Pomiar efektywności w administracji publicznej w badaniach komparatystycznych

Badania komparatystyczne struktur i procesów administracyjnych cieszą się ogromnym zainteresowaniem we współczesnej nauce administracji. Jeszcze w latach osiemdziesiątych w literaturze wskazywano na brak integracji wyników badawczych w poszczególnych państwach[1]. Jako przyczyny wymieniano brak stosownego języka badawczego, deficyt wspólnych doświadczeń empirycznych oraz konieczność każdorazowego uwzględnienia kompleksowości i unikatowego charakteru administracji narodowych[2]. Obecnie, z perspektywy czasu, możemy skonstatować, że o ile pozostał niepowtarzalny rys administracji narodowych z ich specyficznymi uwarunkowaniami politycznymi, gospodarczymi czy kulturalno-społecznymi, to jednak coraz większej mocy nabierają pierwiastki unifikujące systemy administracji narodowych. Dzieje się tak w związku z działalnością organizacji międzynarodowych, takich jak OECD[3] czy Unia Europejska, oraz w związku z powszechną percepcją anglosaskich metod zarządzania publicznego – wszystkie wymienione elementy przyspieszają konwergencję systemów administracji publicznej, która może i powinna być odnoszona również do wyników osiąganych przez administracje poszczególnych krajów.

Rozpowszechnienie technik pomiaru efektywności w administracji publicznej nastąpiło wraz ze wzrostem popularności reform nowego zarządzania publicznego[4], początkowo w państwach anglosaskich i skandynawskich w latach osiemdziesiątych[5], a następnie w latach dziewięćdziesiątych w Europie kontynentalnej, zaś obecnie również

---

1 G.B. Peters, *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*, The University of Alabama Press, London 1988, s. 1–25.

2 *Ibidem* s. 22–24.

3 Chodzi tu w pierwszym rzędzie o program OECD: „Public Management Programme" (PUMA).

4 Na ten temat zob. w szczególności: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007; L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Dom Wydawniczy „Elipsa", Warszawa 2010; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

5 C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004.

w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej[6]. Również na płaszczyźnie unijnej, w ramach horyzontalnej współpracy administracji państw członkowskich, wypracowano tzw. Powszechny Model Samooceny (CAF[7]), jak również rozliczne systemy porównywania wydajności oraz *benchmarkingu* i na podstawie analizy obszernych materiałów zgromadzonych w literaturze przedmiotu, opisujących i porządkujących rozmaite przypadki empiryczne, można mówić o europejskim, jeśli nie wręcz globalnym trendzie ruchów reformatorskich w mierzeniu efektywności, porównywaniu wyników i *benchmarkingu*[8]. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie próba ukazania problematyki pomiaru efektywności we współczesnym nurcie badań komparatystycznych. Za punkt wyjścia przyjęłam systematykę wypracowaną na gruncie nauk o zarządzaniu, następnie zostaną zarysowane problemy badawcze podejmowane najczęściej w naukach politologicznych, by na końcu zastanowić się nad znaczeniem instrumentów prawnych w rozwoju mechanizmów pomiaru wydajności w administracji publicznej, ilustrując to przykładami regulacji obowiązujących w wybranych krajach Europy Zachodniej. Przeprowadzona analiza i wykazanie podstawowych współzależności różnych dyscyplin badawczych w tej materii będą podstawą dla sformułowania wniosków dla reform proefektywnościowych w administracji polskiej, jak i uwag ogólnych w zakresie przemian we współczesnej nauce administracji.

I. Pomiar efektywności w świetle koncepcji zarządzania przez wyniki

Pomiar i porównywanie efektywności to rodzaj swoistej obserwacji instytucjonalnej i samoewaluacji w administracji publicznej i tu koniecznie należy znaleźć stosowny punkt odniesienia zarówno w ujęciu podmiotowym – w układzie wewnątrzorganizacyjnym lub między niezależnymi organizacjami – jak i w ujęciu przedmiotowym, gdzie pomiarowi podlegają wyniki, procesy czy struktury administracji publicznej.

---

6 P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002/ 4(10), s. 64.

7 Model CAF (*Common Assessment Framework)* to jeden z instrumentów, który umożliwia realizację procesu ciągłego doskonalenia w instytucji publicznej. CAF jest tłumaczony w polskiej literaturze przedmiotu jako Wspólna Metoda Oceny lub jako Powszechny Model Samooceny. Powstanie CAF podyktowane było pilną potrzebą wypracowania w administracji publicznej zestawu prostych i przejrzystych kryteriów dla doskonalenia samooceny. Analiza międzynarodowych doświadczeń pozwala wnioskować, że CAF jest w praktyce wykorzystywany głównie do doskonalenia zarządzania w jednostkach samorządu lokalnego (terytorialnego). Szerzej na ten temat zob: *Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years*, Eipascope 2005, nr 3, s. 4.

8 J.P. De Lancer, *Performance-Based Management Systems Effective Implementation and Maintenance*, Boca Raton 2009.

Pomiar efektywności w administracji powinien być rozpatrywany w szerszym kontekście rozbudowanej koncepcji zarządzania wydajnością (zarządzania przez wyniki), określanej najczęściej z angielskiego jako *Performance Management*, gdyż została wypracowana i jako pierwsza wdrożona w systemach administracji krajów anglosaskich[9]. Na gruncie nauk o zarządzaniu wyróżnia się następujące obszary funkcjonalne zarządzania wydajnością: pomiar efektywności, umowa w sprawie osiągania wyników, sprawozdawczość efektywności, porównywanie wyników, *benchmarking* oraz budżetowanie efektywne.

Pomiar efektywności (*performance measurement*) przeprowadza się w ten sposób, że następuje odniesienie wyników w stosunku do wykorzystanego czasu i wykorzystanych w tym celu środków, wyrażonych za pomocą wskaźników wykonania (*performance indicators*)[10]. Pomiarowi podlegają różnorodne wielkości, takie jak zadania (*input*), wyniki (*output*) czy długofalowe rezultaty (*outcome*) działań podmiotów administracyjnych, nie zapominając o samych procesach i strukturach wewnątrz administracji[11]. Od strony podmiotowej pomiar dotyczy pojedynczych pracowników, grup pracowników, wydziałów i większych jednostek organizacyjnych. Należy podkreślić, że mierzenie wyników jest postrzegane w światowej literaturze przedmiotu jako jeden z kluczowych elementów współczesnego zarządzania zasobami ludzkimi[12].

Umowa w sprawie osiągania wyników (*performance contracting*)[13] tworzy centralną kategorię w tym sensie, że to w kontrakcie zostaną określone podmioty odpowiedzialne za wyniki (*accountability for results*), a jak wiadomo, bez odpowiedzialności nie ma wyników. W ramach organizacji prywatnych stosowne porozumienia są zawierane pomiędzy kierownictwem najwyższego szczebla a kierownikami odpowiedzialnymi za określone obszary funkcjonalne organizacji. Jednak w odniesieniu do sfery publicznej nie da się w tym względzie zastosować prostej kalki, ponieważ administracja nie jest organizacją samoistną w tym sensie, że zawsze za realizację zadań w interesie publicznym odpowiada przed organami demokratycznymi, wyłonionymi w wyborach

---

9 G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, London 2008.

10 D. Hilgers, *Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen,* Gabler, Wiesbaden 2008.

11 W. Van Dooren, S. Van de Walle, *Reality is merely an illusion, albeit a persistent one: introduction to the measurement symposium*, „International Review of Administrative Sciences" 2008/74, s. 531 i nast.

12 D. Briscoe, R. Schuler, L. Claus, *International Human Resource Management*, Routlege, London 2009.

13 S. Hansen, *Performance Contracting. Expanding Horizons*, Taylor&Francis, London 2006.

bezpośrednich[14]. Stąd w administracji porozumienia o celach winny być zawierane w szerszej perspektywie: pomiędzy parlamentem a rządem, między rządem a administracją, a następnie w obrębie administracji pomiędzy szczeblem kierowniczym a jednostkami podporządkowanymi. Odpowiednio na szczeblu samorządowym stronami porozumień będą: rada gminy i burmistrz, burmistrz i kierownicy wydziałów w urzędzie (kierownicy samodzielnych jednostek organizacyjnych). Zawarcie porozumienia będzie się łączyć z koniecznością takiego wyartykułowania celów w sposób *ex ante*, który pozwoli zmierzyć i następnie ocenić działania podmiotów odpowiedzialnych, np. za pomocą specjalnych indykatorów – wskaźników wykonania. Innymi niezwykle istotnymi elementami takiego porozumienia są przydzielenie stosownych środków finansowych (budżetowych) na realizację celu, jak również określenie konsekwencji związanych z wywiązaniem lub niewywiązaniem się z umowy[15]. Z konstrukcji umowy wynika konieczność delegowania uprawnień na szczeble niższe w hierarchii administracji.

Sprawozdawczość efektywności (*performance reporting*) to ten niezbędny element koncepcji zarządzania wydajnością, za pomocą którego następuje ocena osiągania wyników.

Porównywanie wyników (*comparative performance measurement*) oraz *benchmarking*, polegający na zidentyfikowaniu najlepszych rozwiązań i wyników (*best practices*), służą odpowiedzi na pytanie, jak można wytłumaczyć zaobserwowane różnice w efektywności administracji i sprzyjać procesom uczenia się jednostek administracyjnych od siebie nawzajem i od tych najlepszych. Posługując się typologią wypracowaną na gruncie nauk o zarządzaniu, zawierającą rozróżnienie na *benchmarking* wewnętrzny, zewnętrzny, funkcjonalny oraz generyczny[16], należy stwierdzić, że o ile w administracji centralnej ma zastosowanie *benchmarking* pierwszego typu, to w jednostkach samorządu terytorialnego dominuje *benchmarking* drugiego typu[17]. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że analiza doświadczeń w państwach europejskich wykazuje ogromne dysproporcje

---

[14] W odniesieniu do administracji rządowej najtrafniej sytuację tę określił już w 1812 r. Charles-Jean Bonnin, który przyjął rozdzielenie należących do rządu decyzji politycznych (zasadniczych) od pozostających w gestii administracji decyzji wykonawczych i technicznych (rutyny administracyjnej). Jak w 1875 r. napisał M. Block: „Rząd kieruje, daje impuls, a administracja działa, wykonuje". Podaję za H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006.

[15] I. Proeller, J.P. Siegel, *Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung*, „der moderne staat" 2009/2, s. 459.

[16] *Ibidem*, s. 89.

[17] Zob. np. Grupy Wymiany Doświadczeń – zespoły kilku miast zrzeszonych w ramach Związku Miast Polskich, współpracujących ze sobą w określonej płaszczyźnie działania (np. transport miejski, usługi sektora kultury, pomoc społeczna itd.) na podstawie metody *benchmarkingu*. Podstawowym celem działania jest poprawa jakości usług publicznych dostarczanych mieszkańcom i przedsiębiorcom. Szerzej na ten temat: K. Marcinek, *Grupy wymiany doświadczeń jako przykład zastosowania benchmarkingu w doskonaleniu usług sektora kultury w miastach*, „Zarządzanie Publiczne" 2011/3(15), s. 41–51.

w stosowaniu tego instrumentu. Szczególnie w krajach, w których udział w mierzeniu i porównywaniu efektywności jest oparty o zasadę dobrowolności, jest on najczęściej zaniedbywany, ponieważ w obliczu innych palących problemów administracji porównywanie wyników i *benchmarking* schodzą na dalszy plan i wszystko zależy od inicjatyw poszczególnych kierowników w administracji. Jednak centralna uwaga powinna być skierowana na zagadnienie celowości porównywania wyników i *benchmarkingu*[18]. Nasuwa się tu pytanie, czy omawiane instrumenty są wykorzystywane w celu poprawy jakości i wydajności w administracji. Problem pojawia się wówczas, gdy kadra kierownicza administracji nie korzysta z zebranych informacji w procesie zarządzania publicznego, wykorzystując je głównie dla tworzenia forum (platformy) wymiany doświadczeń w administracji publicznej.

Budżetowanie efektywne (*performance budgeting*) polega na tym, że jednostka administracji publicznej przygotowuje prognozę wyników programów i plany realizacji usług, ustalając cele, sposoby osiągnięcia wyników i obiektywne wskaźniki, pozwalające ocenić postęp lub regres[19]. Metodologia budżetowania efektywnego jest bardziej pracochłonna i stawia gminie wyższe wymagania niż budżetowanie zadaniowe[20]. Dzięki temu można przygotować plany i przedstawić cele w formie dogodnej do publicznej dyskusji oraz zapisać w wymiernej formie pożądane zmiany, jakich oczekuje w danej dziedzinie zainteresowana społeczność. Skutkować to będzie doskonaleniem procesu świadczenia usług publicznych.

Zaprezentowane powyżej obszary funkcjonalne zarządzania przez wyniki wykazują kilka istotnych prawidłowości. Przede wszystkim są one ze sobą ściśle powiązane – trudno sobie wyobrazić mierzenie wyników bez wskazania podmiotów odpowiedzialnych, trudno o sprawozdawczość dotyczącą wyników bez odwoływania się do ustaleń poczynionych podczas pomiarów i wreszcie trudno o porównywanie wyników bez wskazywania najlepszych rozwiązań. W związku z powyższym, chociaż tematem niniejszego artykułu jest pomiar efektywności w administracji publicznej, należy uznać konieczność badań w szerszym kontekście wszystkich obszarów funkcjonalnych zarządzania przez wyniki. Na tym tle pojawia się istotne zagadnienie w badaniach komparatystycznych, a mianowicie, jak odnieść się do powszechnego zjawiska wybiórczego stosowania instrumentów, właściwego dla poszczególnych obszarów funkcjonalnych?

---

18 F. Schuster, *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*, Verlag für Wirtschaftskommunikation, Berlin 2003.

19 *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, red. K. Pakoński, Municipium, Warszawa 2000, s. 44.

20 L. Borowiec, *151059046Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007, s. 114.

A jeśli wyniki badań nie będą jednoznaczne, to konieczna jest próba zbadania aspektów pozaekonomicznych, takich jak czynniki ustrojowe, rola instrumentów prawnych czy uwarunkowań społecznych i politycznych w celu wytłumaczenia obserwowanych zjawisk.

II. Wykorzystanie informacji z pomiaru efektywności

Śledząc najnowszą literaturę przedmiotu, należy wskazać na jedną podstawową zależność: o ile początkowo w badaniach komparatystycznych przeważało zagadnienie poszukiwania odpowiednich modeli zarządzania wydajnością, ewentualnie ich udoskonalania, o tyle obecnie dominuje problematyka wykorzystania informacji uzyskanych w pomiarach efektywności[21]. Znakomitą ilustracją zmian jest empiryczne studium przypadku autorstwa profesorów zarządzania publicznego, G. Bouckaerta i J. Halligana z 2008 r. Punktem wyjścia stało się dla nich wyodrębnienie typów idealnych zarządzania wydajnością w administracji (tabela 1)[22]. Centralną kategorią rzeczonej typologii jest ocena stopnia zintegrowania informacji o wynikach (*performance informations*) z ogółem czynności kierowniczych w procesie zarządzania. Chodzi tu zatem o typologię czystą w tym sensie, że opiera się na potencjale wewnętrznym zarządzania organizacją publiczną, abstrahując od rozlicznych uwarunkowań, w jakich funkcjonuje administracja publiczna.

	Administracja tradycyjna	***Performance Administration***	***Managements of Performances***	***Performance Management***
Pomiar wyników	intuicyjny, subiektywny	tworzenie baz danych, dotyczących gł. zadań i procedur	istnienie wielu specjalistycznych systemów pomiarów	kompleksowe, hierarchiczne systemy pomiarów
Integracja	brak	częściowo	tylko w ramach pojedynczych systemów	systematyczna (w układzie wewnętrznym)
Zastosowanie	brak	ograniczone (informacja wewnętrzna)	niezobowiązująco	spójne, całościowe
Problemy	niedostrzegane	stosowanie wybiórcze i *ad hoc*, na podstawie instrukcji	brak spójności	ogromna kompleksowość

Tab. 1. Typy idealne pomiaru i zarządzania przez wyniki wg klasyfikacji G. Bouckaerta i J. Halligana, *op. cit.*, s. 37.

21 A. Kroll, N. Küchler-Stahn, *Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. Zwischen Idealismus und Pragmatismus – Ein erweiterter Literaturbericht*, „der moderne staat" 2–2009, s. 483.

22 G. Bouckaert, J. Halligan, *op. cit.*, s. 37.

G. Bouckaert i J. Halligan dokonali swojej klasyfikacji, wyróżniając trzy podstawowe typy idealne. Punktem wyjścia jest klasyczny model „administracji tradycyjnej", w której nawet jeśli się odbywa mierzenie wyników, to ma charakter raczej przypadkowy lub intuicyjny oraz subiektywny. Dopiero świadome i celowe podjęcie działań zmierzających do pomiaru efektywności pozwala na skonstruowanie wspomnianej typologii. Pierwszy typ to *Performance Administration*, występujący w formalnych, silnie zhierarchizowanych strukturach administracji publicznej. Polega on na prostym zbieraniu informacji, dotyczących kosztów działania administracji, które jednak nie podlegają przetworzeniu dla potrzeb optymalizacji kierowania w administracji i są sporadycznie upubliczniane. Zdaniem G. Bouckaerta i J. Halligana na tym etapie znajdują się takie kraje jak Francja i Niemcy[23]. W modelu *Managements of Performances* zauważa się silną koncentrację na wyniki i rezultaty w administracji, jednak zebrane dane są zbyt zróżnicowane i ukierunkowane na określony, funkcjonalny obszar, by móc posłużyć do stworzenia holistycznego systemu zarządzania wydajnością (stąd nazwa użyta w liczbie mnogiej). Jednak w przeciwieństwie do *Performance Administration* typ ten znajduje zastosowanie w sferze zarządzania na poziomie operacyjnym, a jako przykład państw znajdujących się na tym etapie autorzy wymieniają Szwecję i Holandię[24]. Trzeci wyróżniony model to *Performance Management*, określony również mianem *Performance Management Framework* czy *Comprehensie and Integrated Performance* – to obecnie najbardziej rozwinięte stadium rozwoju. Ma miejsce wówczas, gdy systemy zarządzania wydajnością funkcjonują na wielu płaszczyznach, inicjowane są zarówno przez władze centralne (w systemie *top-down*), jak i w procesach oddolnych (w systemie *buttom-up*), są wzajemnie zharmonizowane, integrują różnorodne obszary działania i – co najważniejsze – informacje dotyczące wydajności są rzeczywiście wykorzystywane przez kierownictwo administracji w procesie zarządzania nie tylko na poziomie operacyjnym, lecz i strategicznym. Zdaniem autorów typologii na tym etapie znajdują się Anglia, USA, Kanada i Australia[25]. Nieuwzględnionym w tabeli jest *Performance Governance* jako model, który nie ma odpowiednika w otaczającej rzeczywistości, a zarazem do którego powinny dążyć wszystkie systemy administracji. Centralną kategorią jest w nim obywatel, który posiada wolny wybór pomiędzy ofertami podmiotów publicznych oraz prywatnych i w ten sposób sygnalizuje swe preferencje.

Typologia G. Bouckaerta i J. Halligana opiera się głównie na analizie siły sprawczej mechanizmów zarządzania publicznego w ocenie pomiaru efektywności w administracji

[23] *Ibidem*, s. 69–77.

[24] *Ibidem*, s. 77–99.

[25] *Ibidem*, s. 117–127.

publicznej. Tymczasem w literaturze uwzględnia się również szerszy kontekst oceny stanu istniejącego. I właśnie pytanie o stopień wykorzystania informacji z pomiaru wydajności zdominowało współczesny dyskurs w naukach politologicznych. Przykładowo w pracy zbiorowej pod red. W. Van Doorena i S. Van de Walle'a[26] dane uzyskane w toku systematycznego, sformalizowanego procesu pomiaru efektywności są analizowane wedle kryterium ich przydatności dla określonego kręgu podmiotów. Omawiana pozycja zawiera analityczne studium przypadków mierzenia wyników w sferze publicznej z dziedziny finansów, szkolnictwa, polityki miejskiej oraz sądownictwa, zaobserwowanych w Holandii, Norwegii czy Wielkiej Brytanii. Sposób wykorzystania informacji zależy według autorów od podmiotu, do którego ona trafia, przy czym zasadnicze znaczenie badawcze ma kategoria polityka oraz menedżera administracji[27]. I tu, niezależnie od szerokości geograficznej, podnoszone są głosy, że pomimo coraz większej profesjonalizacji w mierzeniu wyników politycy stosunkowo rzadko wykorzystują informacje w procesie podejmowania decyzji, co może wynikać z nieumiejętności ich interpretacji czy braku systematyczności w śledzeniu wyników[28]. Ponadto powszechnie wskazuje się na problem instrumentalizacji – niebezpieczeństwo wykorzystywania tylko informacji służących dla poparcia własnej argumentacji – pomijając milczeniem pozostałe. W tym względzie krytyki nie szczędzi również amerykańska politolog Beryl Radin, która w wydanej w 2006 r. monografii przytacza klasyczne dylematy mierzenia efektywności w administracji[29]. Autorka wymienia tu zwłaszcza mankamenty „klasycznych" koncepcji zarządzania przez wyniki, do których należą: założenie o perfekcyjnej racjonalności aktorów, wizja jasnych i jednoznacznych celów czy możliwość obiektywnych wskaźników pomiaru i analizy wydajności. Z kolei w odniesieniu do menedżerów konstatuje się przewagę obiektywnych czynników, determinujących sposób wykorzystania informacji z pomiaru efektywności. Analitycy wskazują, że prawdopodobieństwo wykorzystania informacji wzrasta, jeśli w administracji jest prowadzona sprawozdawczość (*performance reporting*), im jednostka jest większa, im kadra organizacji młodsza; nie bez

[26] W. Van Dooren, S. Van de Walle (red.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2008.

[27] W. Van Dooren, *Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the 20th Century Performance Movements*, [w:] W. Van Dooren, S. Van de Walle (red.), *Performance Information in the Public*…, s. 16.

[28] C. Johnson, C. Talbot, *UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A Challenge too Far?*, [w:] W. Van Dooren, S. Van de Walle (red.), *Performance Information in the Public*…, s. 155.

[29] B. Radin, *Challenging the Performance movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington 2006, s. 13 i nast.

znaczenia jest również fakt, czy podmiot administracji działa w środowisku konkurencyjnym czy monopolistycznym[30].

Inny punkt badawczy przyjął Donald Moynihan w swojej monografii poświęconej analizie koncepcji zarządzania przez wyniki w stanach Alabama, Vermont i Virginia[31]. Dla interpretacji wyników pomiaru podstawowe znaczenie posiada dla autora szerszy kontekst społeczny. W tym celu D. Moynihan skonstruował model interaktywnego dialogu (*Interactive Dialogue Model*), który wyjaśnia fenomen interpretacji wyników w procesie złożonego dialogu rozlicznych aktorów[32]. Wynika z niego zależność – im środowisko polityczne bardziej konfliktogenne, tym większe niebezpieczeństwo instrumentalizowania interpretacji wyników pomiaru.

III. Mechanizmy wdrażania pomiaru efektywności

W perspektywie poszukiwania impulsów dla reform proefektywnościowych w administracji publicznej wypada skonstatować, że zarówno menedżerski, jak i politologiczny punkt widzenia są istotne dla analizy interesującego nas zjawiska. Jednak biorąc pod uwagę obecny stan rozwoju administracji w Polsce, a konkretnie brak mierzalności wyników w sferze publicznej (pomijając nieliczne projekty pilotażowe), należałoby się zastanowić, jaka perspektywa badawcza jest najbardziej wskazana. Wydaje się, że w tym względzie palącym problemem jest sposób rozpowszechniania i wdrażania idei *Performance Management* w administracji. Podstawowym zagadnieniem staje się stopień ingerencji państwa, które w drodze ustawodawstwa może obligować jednostki administracyjne do pomiaru efektywności. O ile w krajach anglosaskich przeważa model kompleksowej regulacji prawnej, to w państwach europejskich wciąż dominuje polityka nieingerowania. Zagadnienie to stało się przedmiotem badań komparatystycznych niemieckiej politolog Sabine Kuhlmann, która w centrum uwagi postawiła rozmaite sposoby wpływania państwa na stymulację pomiaru wydajności w administracji publicznej[33]. Pierwszy *modus* ingerencji państwa stanowi regulacja ustawowa, nakładająca prawny

---

30 P. Laegreid, P.G. Roness, K. Rubecksen, *Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?*, [w:] W. Van Dooren, S. Van de Walle (red.), *Performance Information in the Public*…, s. 52 i nast.

31 D.P. Moynihan, *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Georgetown University Press, Washington 2008.

32 *Ibidem*, s. 95.

33 S. Kuhlmann, *Performancesteuerung und Leistungsvergleich: Verwaltungsmodernisierung im kontinentaleuropäischen, angelsächsischen und skandinavischen Kontext,* [w:] J. Beck, F. Larat (red.), *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von New Public Management?*, Baden-Baden 2011, s. 92.

obowiązek pomiaru wyników, jak również obowiązek ich publikowania, ewentualnie porównywania efektywności między urzędami. Drugi *modus* przewiduje tworzenie szerokiego wachlarza zachęt, głównie o charakterze finansowym, jako impulsu do inicjowania i rozwoju projektów pomiaru i porównywania wydajności. I wreszcie trzeci *modus* to polityka nieingerowania i pozostawienia pola dla rozwoju inicjatyw oddolnych w administracji publicznej, w zamyśle wzmacniających i pogłębiających procesy decentralizacyjne. Dla zobrazowania mechanizmu ingerencji państwa S. Kuhlmann odnosi się do rozmaitych rozwiązań przyjętych w administracji państw europejskich. Z perspektywy poszukiwania inspiracji dla reform w Polsce najbardziej wyrazisty model reform prezentują rozwiązania przyjęte w Anglii i w Szwecji. To dwa jakże odmienne od siebie i równie skuteczne sposoby wdrażania koncepcji *Performance Management* w sferze publicznej. Natomiast przykład francuski ilustruje problemy i porażki w realizacji pomiaru efektywności w obliczu złożonych uwarunkowań strukturalnych i funkcjonalnych w administracji.

Anglia jest powszechnie stawiana za wzór wdrażania reform *New Public Management*[34], również, a może przede wszystkim, w odniesieniu do zarządzania wydajnością. Anglia, jako silne państwo unitarne[35], wprowadziła w odniesieniu do jednostek samorządu lokalnego[36], na poziomie powiatów (*county*) i gmin (*district/borough*) kompleksowy system sankcjonowanego przymusem państwowym funkcjonowania *Performance Management*. Punktem wyjścia jest sam obowiązek mierzenia efektywności (*performance measurement*) za pomocą jednolitych standardów i wskaźników pomiaru. Reformy zaczęły już w 1982 r. wraz z utworzeniem *Audit Commision*, następnie kontynuowane były dzięki zainicjowaniu programu *Best Value* w 1999 r., a następnie *Comprehensive Performance Assessment* w 2002 r., zaś od 2009 r. *Comprehensive Area Assessment*[37]. Istotny jest również prawny obowiązek porównywania wyników w odniesieniu do innych jednostek lokalnych oraz ich upubliczniania. Zasadnicze znaczenie posiada tu wskazanie podmiotów odpowiedzialnych – na poziomie samorządu lokalnego w Anglii

---

34 L. Rajca, *Reformy samorządu lokalnego w Anglii*, „Samorząd Terytorialny" 2007/12, s. 56.

35 Warto w tym miejscu nadmienić, że pod koniec XX w. przeprowadzono tu reformy decentralizacji regionalnej w odniesieniu do Walii i Szkocji, zob. L.J. Sharpe, *Regionalism in the United Kingdom. The role of social federalism*, [w:] H. Wollmann, E. Schröter (red.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot 2000, 67–84; J. Supernat, *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Samorząd Terytorialny" 2012/1–2, s. 134 i nast.

36 P. Sarnecki słusznie wskazuje na nietrafność posługiwania się w stosunku do Anglii kontynentalnym terminem „samorząd terytorialny", zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 82.

37 Zob. J. Clarke, *Scrutiny, inspection and audit in the public sector*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, New York 2009, s. 202.

są to rady lokalne (*local councils*)[38], które zawierają z rządem centralnym odpowiednie porozumienia w sprawie świadczenia usług publicznych (*Local Public Service Agreements*).

Powyższe, z konieczności bardzo skrótowe i schematyczne, przedstawienie rozwiązań angielskich ukazuje po pierwsze, że pomiar efektywności jest tu jednym z wielu obowiązkowych obszarów funkcjonalnych szerszej koncepcji *Performance Management*. Po drugie, uderza dominująca rola państwa w kreowaniu wyników w administracji lokalnej. Z punktu widzenia interesów obywatela ocena wypada zdecydowanie pozytywnie, ponieważ pomiar wyników, ich porównywanie i upublicznianie tworzy specyficzny, konkurencyjny klimat, sprzyjający podnoszeniu jakości działania administracji i wzrostu zadowolenia obywateli. Jednak z drugiej strony warto wskazać na określone aspekty negatywne, wśród których należy wymienić rosnące koszty i rozrastanie się aparatu biurokratycznego w związku z koniecznością funkcjonowania rozlicznych instancji kontrolnych. Jednak najpoważniejszym zarzutem wydaje się być argument dalszego osłabienia pozycji ustrojowej samorządów lokalnych w Anglii[39]. Działalność organów lokalnych jest tu oceniana, obok kryterium zgodności z prawem, przede wszystkim wedle ekonomiczności, zaś negatywna ocena (*inadequate performance*) może doprowadzić do zastąpienia władz lokalnych wybranych w demokratycznych wyborach niezależnymi fachowcami[40].

Odmienną drogę wprowadzania instrumentów pomiaru wydajności przyjęto w Szwecji, państwie unitarnym z silnymi jednostkami samorządu terytorialnego (*kommuner*), których zadania są w przeważającej większości finansowane z podatków lokalnych. W 1991 r. weszła tu w życie nowa ustawa samorządowa, zwiększająca znaczenie samorządu lokalnego i to zarówno w wymiarze strukturalnym, jak i funkcjonalnym[41]. Na płaszczyźnie strukturalnej wzmocniono autonomię jednostek lokalnych do określania wewnętrznych struktur, przy czym tradycyjny system komitetów rady może – wedle

---

38 Warto w tym miejscu wskazać na zasadniczą cechę organów administracji lokalnej w Anglii, które – inaczej niż w Polsce – posiadają osobowość prawną, a nie jak u nas gminy, powiaty, województwa, zob. J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 25.

39 Już w 1997 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy uchwalił rezolucję, zaliczającą UK do państw z poważnymi słabościami w funkcjonowaniu demokracji lokalnej. Kongres wskazywał m.in. na istotne ograniczanie kompetencji władz lokalnych, wymuszone przez rząd ograniczenia wydatków lokalnych, zmniejszenie dochodów władz lokalnych czy trudności związane z podpisaniem i ratyfikacją Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zob. L. Rajca, *Reformy samorządu lokalnego w Anglii*, „Samorząd Terytorialny" 2007/12, s. 62.

40 D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Houndmills, Pelgrave 2002.

41 L. Rajca, *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2009/2(36), s. 15 i nast.

uznania – podlegać wewnętrznemu różnicowaniu. Takie rozwiązanie otworzyło drogę do elastycznych decyzji w zakresie korzystania z instrumentów zarządzania, jak i zawierania porozumień o celach w administracji publicznej[42]. Jednak najbardziej znamiennym rysem szwedzkich reform jest otwarta komunikacja z obywatelem. Dane pochodzące z pomiaru i porównywania efektywności w jednostkach samorządu terytorialnego są traktowane jako prawo podmiotowe obywatela do informacji publicznej[43]. Stąd od początku mierzenie i porównywanie wydajności – chociaż nie został ustanowiony w tym względzie prawny obowiązek informacji – są upubliczniane i podlegają szerokiej dyskusji społecznej, sprzyjając w ten sposób jeszcze większej demokratyzacji procesów w administracji.

Trzecim z kolei przykładem wprowadzania instrumentów pomiaru efektywności są reformy administracji publicznej we Francji. Podobnie jak w Szwecji reformy proefektywnościowe nad Sekwaną przeplatają się ściśle z głębokimi reformami decentralizacyjnymi. Francja jest państwem unitarnym, scentralizowanym, z tradycyjnie silną pozycją prefekta[44], posiadającego rozległe kompetencje nadzorcze nad wspólnotami lokalnymi (*collectivités locales),* do których zalicza się gminy (*communes*) oraz departamenty (*departéments)*[45]. Jednak od czasu głębokich reform decentralizacyjnych, zapoczątkowanych już w latach osiemdziesiątych (*Acte I, Acte II de la décentralisation*)[46], nastąpiło wzmocnienie ustrojowe oraz funkcjonalne departamentów i większych miast poprzez ograniczenie nadzoru prefekta wyłącznie do kryterium zgodności z prawem. Ogromnemu rozdrobnieniu terytorialnemu samorządu lokalnego we Francji[47] starano się przeciwstawiać drogą wzmocnienia funkcjonalnego związków współpracy międzykomunalnej (*intercommunalité*)[48], jednak obecnie panuje przekonanie, że problemy związków

---

42 S. Häggroth, *Swedish Local Government*, The Swedish Institute, Stockholm 1993.

43 H. Wollmann, *Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritanien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe, Ergebnisse*, [w:] W. Jann (red.), *Status Report Verwaltungsreform*, Sigma , Berlin 2004, s. 41.

44 J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

45 K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998.

46 U. Urban, *Francja: między centralizacją a rozwojem collectivités locales,* „Społeczeństwo i Polityka" 2006/1(6), s. 107 i nast.

47 Tradycyjnie małe jednostki lokalne – we Francji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech – to typowy rys tzw. południowoeuropejskiego modelu samorządu terytorialnego, zob. A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analyses of Advanced Democracies*, Aldershot 1994.

48 Reformy miały przynieść kolejne ustawy o współpracy międzykomunalnej, odpowiednio z 1992 r. (*Loi ATR – Loi no. 92–125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République*) – nakierowana na uproszczenie struktur i redukcję wielości podmiotów

spowodowane są ogromną ich liczbą i wielokrotnym nakładaniem się ich kompetencji[49]. Paralelnie do reform decentralizacyjnych wprowadzono reformy proefektywnościowe w samorządzie lokalnym jako inicjatywę oddolną poszczególnych burmistrzów już na początku lat osiemdziesiątych. W konsekwencji w wielu miastach zmieniono urzędnikom umowy o pracę na czas określony, a liczne jednostki samorządu lokalnego i ich związki zdecydowały się na wprowadzenie instrumentów zarządzania przez wyniki. Do oceny postępów powoływano rozliczne komisje kontrolne, z których każda stosowała własne, odmienne kryteria oceny. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że zasadniczym problemem wdrażania instrumentów proefektywnościowych we Francji zdaje się być ich fragmentaryczność, wynikająca z fakultatywnego charakteru reform, następnie brak jednolitych wskaźników (*performance indicators*) mierzenia wyników, uniemożliwiających ich wykorzystanie w procesie zarządzania wydajnością, jak również nieudostępnianie wyników pomiaru do publicznej wiadomości[50]. Wszystko to stawia pod znakiem zapytania realny wzrost efektywności w obliczu niebagatelnych nakładów finansowych, ponoszonych na wdrażanie instrumentów pomiaru. Ocena trudu i wysiłków reform francuskich nie może jednak wypaść jednoznacznie negatywnie, gdyż jak wskazują G. Bouckaert i J. Halligan w przywoływanej już monografii, każda administracja (czy raczej system administracji w poszczególnych państwach) ma przed sobą określone *continuum* – długą, kilkuetapową drogę w dochodzeniu do doskonałości w zarządzaniu wynikami.

IV. Wnioski

Powyższe rozważania wykazują istnienie różnorodności kierunków badań komparatystycznych dotyczących pomiaru efektywności w administracji publicznej. I chociaż punktem wyjścia muszą być ustalenia przyjęte w naukach o zarządzaniu odnośnie do koncepcji zarządzania przez wyniki, bo to stąd wywodzi się cała gama niezbędnych instrumentów, jednak szybko staje się jasne, że to zbyt wąska płaszczyzna rozważań w obliczu tak heterogenicznej materii, jaką jest administracja publiczna.

Analiza współczesnego nurtu badań komparatystycznych w mierzeniu efektywności w administracji publicznej pozwala na wyróżnienie co najmniej trzech podstawowych obszarów badawczych. Pierwszy z nich dąży do konceptualizacji rozmaitych

współpracy – oraz z 1999 r. *Loi Chevènement (Loi no. 99–586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*).

49 J.M. Vollemaere, *Le contrôle interne a La Communeauté Urbaine de Lille*, „Revue Politiques et Management Public", vol. 20, 3/2002, s. 53 i nast., podaję za: H. Wollmann, *op. cit.*, s. 48.

50 S. Kuhlmann, *op. cit.*, s. 94.

modeli administracji, będących refleksją nad stadium rozwoju pomiaru efektywności w sferze publicznej poszczególnych państw. Co istotne, każdy z wypracowanych modeli stanowi element pewnego *continuum* na skali rozwoju w mierzeniu wyników. W związku z tym można sformułować podstawowy wniosek dla Polski: wprowadzanie mechanizmów proefektywnościowych w administracji publicznej będzie następować w długofalowym i wieloetapowym procesie dostosowawczym. W odniesieniu do polskiej administracji proces ten został tylko częściowo zapoczątkowany z uwagi na pojedyncze inicjatywy i projekty pilotażowe[51]. Na uwagę zasługuje również znaczący wzrost polskiej literatury z zakresu nauk o zarządzaniu, wykorzystującej w pełni dorobek światowego piśmiennictwa, głównie z krajów anglosaskich[52]. Dzieje się tak, ponieważ właśnie w Nowej Zelandii, Australii, USA i Wielkiej Brytanii istnieją najbogatsze doświadczenia w udoskonalaniu mechanizmów pomiaru efektywności w administracji publicznej.

Drugi nurt badawczy jest poświęcony problematyce stopnia wykorzystania informacji uzyskanych w procesie pomiaru efektywności. Nawiązuje on o tyle do badań nurtu pierwszego, że mierzenie wyników przyjmuje za stały element funkcjonowania sfery publicznej i nie podważa sensowności jego istnienia, co miało miejsce jeszcze w początkowym stadium. Tu centralnym zagadnieniem jest analiza sposobu i stopnia wykorzystania informacji uzyskanych w trakcie pomiaru efektywności ze względu na podmiot. W odniesieniu do polskiej administracji należy podnieść zasadność uwag dotyczących niebezpieczeństwa instrumentalizowania wyników pomiaru ze względu na stopień upolitycznienia sfery publicznej[53].

Trzeci wreszcie nurt badawczy oscyluje wokół zagadnień ustrojowo-prawnych, towarzyszących wprowadzaniu reform proefektywnościowych. Szczególnie państwa

---

[51] Zob. zwłaszcza inicjatywa SAS (System Analiz Samorządowych – monitoring usług publicznych jako przedsięwzięcie Związku Miast Polskich realizowane od roku 1999) oraz koncepcja Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), w ramach którego w latach 2001–2004 opracowano instrumenty i narzędzia służące do diagnozowania, planowania i wdrażania rozwiązań instytucjonalnych w jednostkach administracji rządowej, samorządowej i regionalnej. W tej sprawie zob. W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, *Program Rozwoju Instytucjonalnego*, MSWiA, 2004; D. Kijowski, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego*, MSWiA, Warszawa 2004; T. Borys, *Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)*, Raport dla ZMP, Jelenia Góra–Poznań, 2008.

[52] Zob. m.in. M. Bugdol. *Zarządzanie jakością w administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008; P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009; A. Frączkiewicz-Wronka, *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*, „Organizacja i Zarządzanie" 2010/4(12), s. 5 i nast.

[53] Zob. J.P. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 s. 110; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 53.

takie jak Polska, które dopiero niedawno zamknęły proces transformacji ustrojowej, stają przed dylematem doboru stosownych instrumentów podnoszących sprawność administracji, a zwłaszcza sposobu egzekwowania pożądanych zachowań. Stosując logikę rozumowania ekonomicznego, wydaje się, że receptą na sukces jest model reform angielskich: opracowanie kompleksowego, obwarowanego dotkliwymi sankcjami, prawnego systemu pomiaru i upublicznianie informacji o efektywności jednostek administracyjnych. Jednak w stosunku do administracji nie należy stosować wyłącznie kryterium oceny prakseologicznej. Przeciwnie, troską podstawową powinna być harmonizacja reform proefektywnościowych z poszanowaniem zasady decentralizacji. Decentralizacja to przede wszystkim uczestnictwo społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy publicznej po to, by lepiej wykorzystać lokalną czy regionalną inicjatywę i społeczną energię. W świetle powyższego należy podnieść walor reform szwedzkich, w których dominuje otwarty dialog i budowanie relacji z obywatelem, również – a może przede wszystkim – poprzez przejrzystość co do kosztów i wyników osiąganych przez administrację.

Summary

Performance measurement in public administration from the perspective of comparative law

The main purpose of this article is to show the complexity of the perspective of scientific papers in the performance measurement in public administration. The subject matter of this article cannot be considered without the major elements of performance management, such as performance contracting, comparative performance measurement and performance budgeting. In the foreign literature the authors assume different criteria and prospects of performance measurement comparison in public administration in various countries. The author of this article quotes examples of the performance measurement in public administration in England, France and Sweden and also emphasizes the necessity of taking into consideration non-economic factors in the assessment of reforms.