

**Piotr Bednarek**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **RACHUNEK EFEKTÓW W ADMINISTRACJI GMINNEJ\***

### **1. Wstęp**

Jednym z problemów, który od dawna towarzyszy administracji zarządzającej samorządami lokalnymi w Polsce i na świecie, jest podnoszenie efektywności, jakości i dostępności świadczenia usług publicznych. Niezbędnym elementem w tym procesie zarządzania efektywnością<sup>1</sup> jest kompleksowa analiza działalności gminy, a punktem wyjścia do niej – pomiar osiągniętych efektów. Na ten temat ukazało się w literaturze polskiej kilka pozycji, m.in. przy wdrażaniu metod tworzenia budżetu w układzie zadań oraz budżetu celów i efektywności<sup>2</sup>, a także „Programu rozwoju instytucjonalnego”. Podczas opracowywania budżetu w układzie zadań w odniesieniu do każdego zadania budżetowego są określane m.in. zasoby niezbędne do wykonania zadania, jego efekty bezpośrednie oraz wskaźniki efektywności. Roczna analiza wykonania budżetu obejmuje porównanie danych planowanych z rzeczywistymi w celu wyciągnięcia wniosków na przyszłość na temat skuteczności i efektywności realizacji programów i zadań.

Przedmiotem badań autora tej pracy, a zarazem fundamentalnym elementem procesu zarządzania zorientowanego na podnoszenie efektywności w administracji gminnej, powinno być stworzenie swoistego rachunku efektów. Rachunek ten pozwoli na bieżące planowanie i kontrolę wykorzystania potencjału pracowników, dokumentację osiągniętych efektów bezpośrednich oraz przewidywanie wpływu zmian popytu na te efekty na zapotrzebowanie na zasoby ludzkie. Celem tej pracy jest przedstawienie koncepcji rachunku efektów zorientowanego na zasoby ludzkie i osiągnane efekty, która umożliwi controllingowe sterowanie i regulację w admini-

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków Komitetu Badań Naukowych w latach 2004-2005 jako projekt badawczy.

<sup>1</sup> Szerzej na temat procesu poprawy efektywności zob. [19].

<sup>2</sup> Zob. [3; 4; 8].

stracji gminnej. Praca ta, powstała w kontekście tworzenia koncepcji controllingu dla samorządu gminy, jest rozwinięciem wyników badań „Programu rozwoju instytucjonalnego”, zorientowanym na efektywną i planową realizację zadań oraz gospodarne wykorzystanie zasobów w administracji gminnej [6, s. 70].

## 2. Definicja pojęcia administracji gminnej

W tym punkcie będą przedstawione definicje pojęć, które pozwolą określić granice podmiotu i przedmiotu badań. Na wstępie zostanie przybliżone pojęcie gminy. Następnie na podstawie studiów literatury różnych dziedzin naukowych zdefiniujemy pojęcie administracji i relacje, jakie występują pomiędzy zarządzaniem politycznym i administracyjnym w gminie. W rezultacie sformułujemy rozumienie administracji gminnej na potrzeby tej pracy.

Opierając się na ustawie ustrojowej, można powiedzieć, że gmina to utworzona z mocy prawa wspólnota mieszkańców danego terenu i zarazem podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje zadania publiczne o charakterze lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów<sup>3</sup>. Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, choć może ona realizować również inne zadania zlecone przez administrację rządową.

Administracja, zgodnie z teorią H. Fasola, w naukach o organizacji i zarządzaniu może być rozumiana jako jedna z funkcji (czynności) przedsiębiorstwa, obok innych funkcji, takich jak: techniczne, handlowe i finansowe. W tym sensie nawet w ramach działalności gminy są realizowane zadania administracji [29, s. 652]. Definicja ta nie przybliżyła nas jednak do podmiotu i przedmiotu badań.

Z punktu widzenia literatury prawniczej i nauk o administracji publicznej, gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest elementem systemu administracji publicznej. Definicja administracji publicznej uwzględnia trzy wymiary. W ujęciu przedmiotowym stanowi działalność na rzecz realizacji interesu publicznego, prowadzoną na podstawie ustaw. W ujęciu funkcjonalnym, czyli czynnościowym, jest to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych. W ujęciu podmiotowym obejmuje różne podmioty, organy i instytucje [12, s. 91].

Działając na rzecz interesu publicznego, administracja publiczna pełni następujące funkcje [19, s. 16]:

- funkcje regulacyjne, tj. stanowienie prawa dotyczącego współżycia społecznego, zasad korzystania z majątku publicznego, praw oraz obowiązków obywateli i osób prawnych,
- funkcje dystrybucyjne, tj. decydowanie o krótkofalowym i długoterminowym

---

<sup>3</sup> Por. art. 6 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

finansowaniu działań związanych z przyjętą strategią w zakresie egzekwowania standardów dostarczania usług publicznych, utrzymywania infrastruktury publicznej oraz kierunków rozwoju,

- funkcje policyjne, tj. nadzorowanie działalności obywateli oraz osób prawnych w zakresie przestrzegania prawa i prowadzenie egzekucji związanych z naruszeniami prawa (policja, straż miejska), a także nadzór budowlany, sanitarno-epidemiologiczny, służby ochrony środowiska itd.,
- funkcje zarządcze i właścicielskie, tj. gospodarowanie mieniem, sprawowanie zarządu majątkiem publicznym, utrzymywanie i prowadzenie działalności rozwojowej w zakresie publicznie dostępnej infrastruktury, np. drogi, budynki publiczne i parki,
- funkcje usługowe, tj. dostarczanie rozmaitych usług komunalnych, administracyjnych i społecznych.

Znaczenie wymienionych funkcji jest różne na poszczególnych szczeblach administracji. Na szczeblu gminy największą wagę przywiązuje się, biorąc za kryterium wydatkowanie środków finansowych, do funkcji zarządczych i usługowych. Pełnienie tych funkcji bardzo silnie zbliża status gminy do statusu przedsiębiorstwa. Stąd powstała na świecie koncepcja „Nowego zarządzania publicznego” („New Public Management”), która traktuje administrację gminną jako dostawcę specyficznych usług, a nie jako sformalizowany urząd, wykonujący prawem przypisane, biurokratyczne zadania. Ponadto postuluje ona, aby podstawowe funkcje tych urzędów analizować prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta zewnętrznego (np. obywatela) bądź wewnątrzadministracyjnego (np. innej jednostki publicznej). Działania urzędu zorientowane są wtedy na obywatela jako na odbiorcę usług i klienta, władza zaś lokalna postrzegana jest jako odpowiedzialna za dostarczenie tych usług, które są niezbędne dla społeczeństwa [6, s. 11]. Usługa publiczna jest tu rozumiana jako każda czynność administracji publicznej związana z dostarczaniem obywatelom określonego dobra materialnego lub niematerialnego, które nie może być zagwarantowane w obrocie cywilnoprawnym [14, s. 78]. Przykładami usług publicznych są np.: wydawanie dowodów osobistych, bieżące remonty nawierzchni dróg, odśnieżanie dróg, dostarczanie wody wodociągami itd.

Nie można jednak traktować administracji gminnej instrumentalnie, czyli wyłącznie jako „aparatu” do wykonywania decyzji politycznych wyznaczonych dla niej z zewnątrz. Administracja bowiem, jak pisze L. Lopez Rodo, ma obowiązek nie tylko konkretyzować w działaniu ideały i programy polityczne, ale również aktywnie przyczyniać się w pewien sposób i w pewnym zakresie do formułowania ogólnych ideałów [12, s. 99].

Gmina działa za pomocą swoich organów ustrojowych, czyli rady i wójta (burmistrza lub prezydenta). Ponadto sprawuje ona swoje funkcje za pomocą podmiotów i instytucji administracji publicznej oraz może kontraktować zadania, czyli

powierzać ich wykonanie w drodze umowy różnym organizacjom czy instytucjom<sup>4</sup>. Pierwsza grupa organizacji realizujących zadania administracji publicznej obejmuje:

1) jednostki budżetowe (jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, które świadczą usługi nieodpłatnie lub których opłaty za usługi nie pokrywają kosztów poniesionych na ich wytworzenie, np.: urzędy gmin, ośrodki pomocy społecznej, straże miejskie, ośrodki sportu i rekreacji, szkoły, żłobki, przedszkola, zarządy dróg i komunikacji),

2) gospodarstwa pomocnicze (podmioty wyodrębnione finansowo i organizacyjnie z jednostek budżetowych, które prowadzą działalność uboczną lub część ich działalności podstawowej, np.: stołówki, bufety, warsztaty szkolne, ośrodki wypoczynkowe, wydawnictwa),

3) zakłady budżetowe (jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, prowadzące działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności i pokrywające swoje koszty z dochodów własnych, np.: żłobki, przedszkola, obiekty wypoczynkowe, a także zakłady komunikacji, wodociągowe, kanalizacji i oczyszczania),

4) fundusze celowe („wyodrębnione zadania, finansowane ze środków publicznych wyłączonych z budżetu i przekazanych instytucji powołanej do jego realizacji na podstawie umowy” [9, s. 66], np. gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

Do drugiej grupy zalicza się głównie podmioty pochodzące z sektora prywatnego (np. organizacje społeczne, osoby fizyczne i prawne), a także podmioty komunalne, których byt opiera się na prawie prywatnym (spółki handlowe z kapitałowym udziałem gminy, które wykonują zadania ze sfery użyteczności publicznej, ich celem zaś jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>5</sup>, fundacje i stowarzyszenia). Powierzenie wykonywania zadania publicznego podmiotowi niepublicznemu wcale nie zwalnia gminy z odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację wyznaczonych jej prawem zadań, w tym również za jakość świadczonych usług. Nadal pełni ona funkcję zarządzania systemem dostarczania usług publicznych, tzn. tworzy strategię rozwoju, kreuje rynek, zawiera umowy i egzekwuje standardy wykonania [1, s. 80].

Zarządzanie polityczne (rządzenie) oznacza, w kontekście samorządu, wprowadzanie określonych rozwiązań w sferze prawa miejscowego, podejmowanie konkretnych przedsięwzięć lub skuteczne wykonywanie określonych działań w sferze praktyki politycznej i administracyjnej [14, s. 61]. Procesy rządzenia w sferze merytorycznej interesu publicznego przez wybranych z klasy politycznej przywódców

---

<sup>4</sup> Zob. art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

<sup>5</sup> Por. art. 9 ust. 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

znajdują następnie realizację w działalności administracyjnej, prowadzonej przez kierowników wywodzących się ze stanu urzędniczego lub fachowców dobieranych w drodze konkursu. Teoretycznie również aparat administracyjny powinien być rozdzielony, aby uniknąć wymuszonych zmian kadrowych lub realizacji przez administrację interesu partyjnego, a nie publicznego. Zdaniem niektórych autorów, aktualny tryb powoływania burmistrza gminy – w wyborach bezpośrednich – może radykalnie upolitycznić system zarządzania administracyjnego gminą [14, s. 62]. Wójt (burmistrz, prezydent) pełni funkcję kierownika urzędu gminy, więc powinien, zgodnie z wymienioną wcześniej zasadą, posiadać odpowiednie kwalifikacje.

W powyższych sformułowaniach widać jak na dłoni, że administracja gminna nie jest jednorodnym podmiotem badawczym, dlatego – w celu zapewnienia przejrzystości rozważań o efektach jej działalności, zakres podmiotowy niniejszej pracy zostanie od tego momentu ograniczony do urzędów gmin i różnego rodzaju zarządów prowadzonych w formie jednostek budżetowych, które rozliczają się z budżetem gminy metodą brutto<sup>6</sup>. Głównym przedmiotem dociekań autora będzie ich działalność polegająca na świadczeniu usług administracyjnych (zob. pkt 5).

### 3. Pojęcie i pomiar efektów w kontekście działalności administracyjnej

Ogólnie mówiąc, efekty są to skutki wywołane podjęciem określonych działań. Jednak konkretne rozumienie tego pojęcia bywa bardzo różne nawet w ramach nauki ekonomii. Jego definicje cechują się różnym poziomem precyzji, w zależności od rodzaju działalności, w kontekście której została ona sformułowana. Poniżej przedstawiono różne sposoby definiowania i kwantyfikacji efektów.

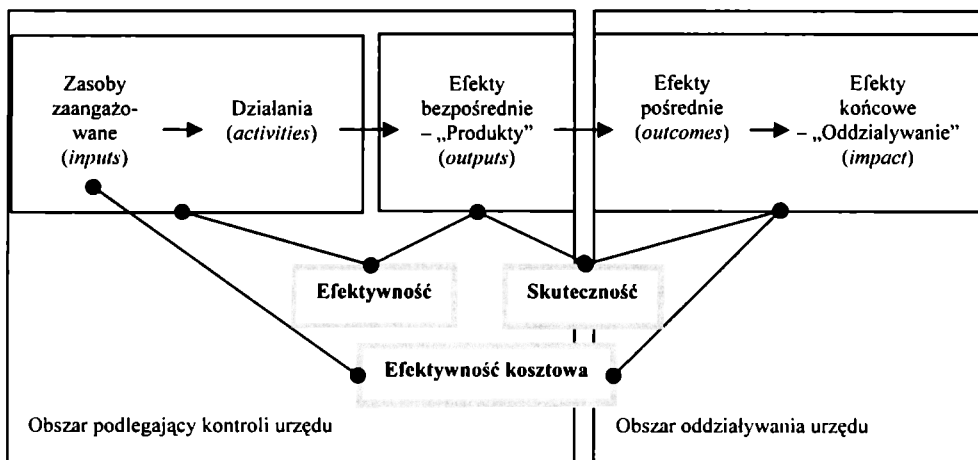
Rezultatem działalności produkcyjnej przedsiębiorstw przemysłowych są efekty produkcyjne, czyli określone dobra lub usługi, które powstają w wyniku przekształcenia czynników produkcji, takich jak nakłady pracy, środki trwałe, materiały i pieniądze [21, s. 288]. Ze względu na gospodarczy charakter działalności i potrzebę maksymalizacji zysku, który jest warunkiem ich przetrwania i rozwoju, przedsiębiorstwa dążą do największej efektywności procesu produkcji. Osiągają ją dzięki przyjęciu zasady racjonalnego działania, która mówi, by jak najmniejszą ilość czynników produkcji wykorzystywać do wyprodukowania danej ilości produkcji lub dane czynniki produkcji zużyć na wytworzenie możliwie największej ilości produkcji, z zastosowaniem najbardziej efektywnych metod produkcji. Zatem moż-

---

<sup>6</sup> Budżetowanie brutto polega na włączeniu do właściwego budżetu gminy wszystkich wpływów i wydatków danej jednostki organizacyjnej pełnymi sumami. Tę formę budżetowania stosuje się w jednostkach budżetowych, gdzie nie występuje powiązanie i współzależność między wpływami i wydatkami. Alternatywnym rozwiązaniem jest budżetowanie netto, w którym budżet gminy przejmuje tylko wyniki działalności danej jednostki, zajmującej się odpłatnym świadczeniem rzeczy i usług. Por. [15, s. 8].

na powiedzieć, że wytwarzanie społecznie użytecznych dóbr i usług, inaczej mówiąc efektów rzeczowych, jest dla przedsiębiorstwa tylko środkiem do osiągnięcia formalnego wyniku, czyli zysku [29, s. 48-51].

W organizacjach prowadzących działalność administracyjną, społeczną czy edukacyjną, których celem nie jest generowanie zysku, efekty działalności rzadko można zmierzyć za pomocą jednostek pieniężnych. Często mają one charakter jakościowy i pojawiają się po upływie pewnej ilości czasu od momentu podjęcia działań. W takich sytuacjach ocenie poddaje się ilość wykonanej pracy, zmierzającej do osiągnięcia oddalonych w czasie celów merytorycznych [7, s. 87]. Jeśli przyjmiemy, że administracja gminna, która dysponuje przyznanymi jej środkami w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, jest pewnego rodzaju zakładem produkcyjnym, to na jej proces produkcyjny będą się składać wszystkie procesy zmierzające do osiągnięcia celów merytorycznych. W tym kontekście pojęcie procesu produkcyjnego obejmuje również takie działania jak opracowywanie budżetu gminy i kierowanie jednostką.



Rys. 1. Rodzaje efektów działalności administracyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles, Canadian International Development Agency, 2005, <http://www.acdi-cida.gc.ca>].

Ponadto w kontekście działalności administracyjnej gminy większego znaczenia nabiera podział efektów na wewnętrzne i zewnętrzne [2, s. 33]. Efekty wewnętrzne są „odczuwalne bezpośrednio” przez podmiot gospodarujący, natomiast efekty zewnętrzne dotyczą innych podmiotów w otoczeniu. Na przykład jeśli gmina będzie dostarczać zbyt małej ilości usług administracyjnych w stosunku do zapotrzebowa-

nia, to konsekwencją długiego czasu oczekiwania na nie staną się niekorzyści ekonomiczne w działalności konsumentów lub prywatnych podmiotów gospodarujących.

Ze względu na czas występowania, możliwość pomiaru i podmiot, którego dotyczą, efekty działalności administracyjnej, można podzielić na dwa rodzaje: efekty bezpośrednie i efekty końcowe (zob. rys.1). Pierwsze, określane jako „produkty”, są to mierzalne efekty świadczonych usług publicznych, wyrażone w jednostkach naturalnych (np. liczba wydanych praw jazdy). Są one przedmiotem zainteresowania przede wszystkim kierowników administracji gminnej i mogą być wykorzystane do ustalenia technicznej efektywności działania urzędu. Efekty końcowe, nazywane oddziaływaniem, oznaczają zmiany stanu otoczenia dotyczące jakości życia wspólnoty samorządowej, a wynikające z podjętych przez władze lokalne działań ukierunkowanych na realizację strategii gminy (np. bezpieczeństwo publiczne). Ilościowa kwantyfikacja oddziaływania jest bardzo trudna, a ponadto z reguły występuje ono po upływie pewnej ilości czasu od podjęcia działań. W związku z tym mierzy się je za pomocą ankietowych badań stopnia zadowolenia mieszkańców lub jakości dostarczonych usług publicznych. Są one przedmiotem zainteresowania i oceny ze strony mieszkańców, którzy oceniają władze lokalne z punktu widzenia skuteczności realizacji planów rozwoju i zaspokojenia potrzeb obywateli. W literaturze przedmiotu mówi się również o efektach pośrednich jako średnioterminowych skutkach osiągnięcia kombinacji efektów bezpośrednich, będących zarazem częścią większego programu. W dalszej części tej pracy poświęconej rachunkowi efektów skoncentrujemy się na mierzalnych efektach bezpośrednich, które są pod kontrolą kierownictwa urzędu gminy.

Z punktu widzenia rachunkowości, efekty procesu produkcji, czyli koszty wytworzenia wyrobów lub usług, są to wyrażone w jednostkach pieniężnych czynniki produkcji wykorzystane w związku z realizacją zadań rzeczowych, czyli wytworzeniem określonej liczby wyrobów lub usług [16, s. 10; 18, s. 121]. Im mniejsze są koszty danych ilości i jakości produkcji, tym większa jest efektywność wykorzystania dostarczonych zasobów. Natomiast efektem działalności przedsiębiorstwa, liczącym się dla jego właścicieli, jest zysk, który oznacza różnicę przychodów uzyskanych ze sprzedaży wyrobów oraz kosztów poniesionych na ich wytworzenie. Ustalenie wyników finansowych przedsiębiorstwa umożliwia kontrolę jego efektywności ekonomicznej.

Niektórzy badacze proponują, aby w jednostkach samorządu terytorialnego – podobnie jak w podmiotach gospodarczych – obliczać wyniki finansowe zgodnie z zasadą memoriałową rachunkowości [11]. Jednak S. Sunder twierdzi, że w organizacjach dostarczających dobra publiczne próby obliczenia zysku zgodnie z zasadą memoriałową rachunkowości oraz wykorzystania go do kontroli zarządczej mijają się z celem [25, s. 22]. W podmiotach wytwarzających dobra prywatne porównywanie wpływów i wydatków oraz odpowiadających im przychodów i kosztów jest

możliwe oraz pożyteczne z punktu widzenia kontroli działalności. Zysk ze sprzedaży produktów świadczy o tym, że istnieje na nie zapotrzebowanie na rynku oraz że klienci akceptują ich jakość i cenę. Ponadto świadczy również o efektywności procesu produkcji. W organizacjach, które wytwarzają dobra publiczne dla mieszkańców gminy, o poziomie wydatków decyduje rada gminy. Zatem nawet jeśli beneficjenci zrezygnują z korzystania z tych dóbr, to ich podaż w krótkim okresie się nie zmieni. Ponadto są oni zobowiązani, niezależnie od swojej decyzji, do płacenia podatków i opłat na rzecz gminy, które decyzją rady gminy stają się głównym źródłem finansowania administracji gminnej. Transakcje między gminą a beneficjentem nie mają charakteru wzajemnej wymiany, dlatego potrzebna jest kontrola podmiotów dostarczających dobra publiczne pod kątem jakości, ilości i kosztów wytworzenia, a nie osiągniętych wyników finansowych.

Możliwości obliczania i wykorzystania informacji o kosztach świadczenia usług publicznych są ograniczone. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, efekty końcowe mają najczęściej charakter niematerialny i niemierzalny ilościowo, a więc ustalenie efektywności kosztowej jest dla nich niemożliwe. Po drugie, jeśli obliczymy koszty na postawie mierzalnego efektu bezpośredniego, to nie będzie on wystarczającym warunkiem prawidłowej oceny osiągniętych efektów końcowych. Podkreślając to, co było zauważone wcześniej, można przypomnieć, że to rada gminy, a nie odbiorcy usług publicznych, decyduje o ilości planowanych nakładów i działań oraz że to ona odpowiada za jakość osiągniętych efektów. Próby ograniczania kosztów w celu podnoszenia efektywności świadczenia usług publicznych mogłyby oznaczać obniżenie jakości lub ograniczenie zakresu świadczonych usług publicznych, a nie rzeczywistą poprawę efektywności. Zatem właściwa jest wyłącznie kompleksowa analiza osiągniętych efektów, uwzględniająca takie mierniki, jak: ilość wykonywanej pracy lub liczba usług dostarczanych odbiorcom w określonym czasie (pracochłonność), jakość, poniesione nakłady, ale też skuteczność w zaspokajaniu określonej potrzeby społecznej [7, s. 64].

Pierwszy z wymienionych mierników, traktowany w przemyśle jako pracochłonność, oznacza określonej jakości jednostki pracy wykonane w danym czasie i przez przeszkolonego, pracującego w normalnym tempie i w odpowiednim otoczeniu pracy pracownika. W administracji gminnej liczba usług dostarczanych odbiorcom może być trudna do ustalenia, dlatego ilość wykonanej pracy może być wykorzystana jako wskaźnik pomocny do oceny efektów bezpośrednich. Oczywiście ocena ilościowych wyników pracy nie pozwala w pełni wypowiedzieć się o efektywności ani o osiągniętych efektach końcowych, ale umożliwia śledzenie zmian zakresu wykonanych prac w celu realizacji długofalowych zadań merytorycznych oraz obliczenie związanych z tym kosztów. Poszczególne usługi publiczne cechują się jednoznacznymi istotą i zakresem wykonywanych czynności. Stąd też niektórzy badacze proponują, aby odejść od pieniężnych mierników efektów i mierzyć raczej ilość i czas wykonanej pracy [17, s. 13]. Przykładem ilościowego miernika efektu



bezpośredniego, pomocnego do oceny efektów utrzymania zieleni miejskiej, może być liczba utrzymywanych akrów zieleni w roku budżetowym. Tak zdefiniowanego miernika efektów bezpośrednich nie można mylić z wydajnością, która oznacza stosunek całkowitej produkcji (wyrobów lub usług) osiągniętej przez obiekt (pracownika, grupę pracowników, urządzenie, zakład itd.) do całkowitego czasu jego pracy [27, s. 33]. Natomiast pomiar czasu trwania jest przydatny do oceny efektów świadczenia usług administracyjnych o charakterze pracy biurowej. Przykładem jest czas pracy urzędników poświęcony na rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w roku budżetowym, przygotowania nowego dokumentu dla obywatela.

#### 4. Zdolność produkcyjna administracji gminnej

Rozmiary efektów bezpośrednich działalności administracyjnej zależą od zapotrzebowania oraz od zdolności produkcyjnej zasobów rzeczowych i wydajności pracy zasobów ludzkich. Gmina utrzymuje obszerną infrastrukturę zarówno techniczną, jak i organizacyjną, czyli podmioty, organy i instytucje wraz z ich wzajemnymi relacjami i strukturą organizacyjną. Jednak przedmiotem tej pracy nie jest analiza złożonej struktury wszystkich jednostek organizacyjnych gminy oraz procesów świadczenia usług publicznych jako jednej całości. Problem badawczy tej pracy koncentruje się na powiązaniu wstępnie ustalonych zadań rzeczowych z dostępnymi zasobami ludzkimi, w ramach pojedynczej jednostki organizacyjnej i zdolności produkcyjnej jej infrastruktury.

Kierownicy, tworząc plan dostarczania usług publicznych, powinni przydzielić odpowiednie zasoby materialne i ludzkie do realizacji wyznaczonych zadań. Natomiast pracownicy administracji gminnej powinni poszukiwać kontaktu ze świadczeniobiorcami w ramach wyznaczonego czasu urzędowego i za pomocą dostarczonych im środków materialnych.

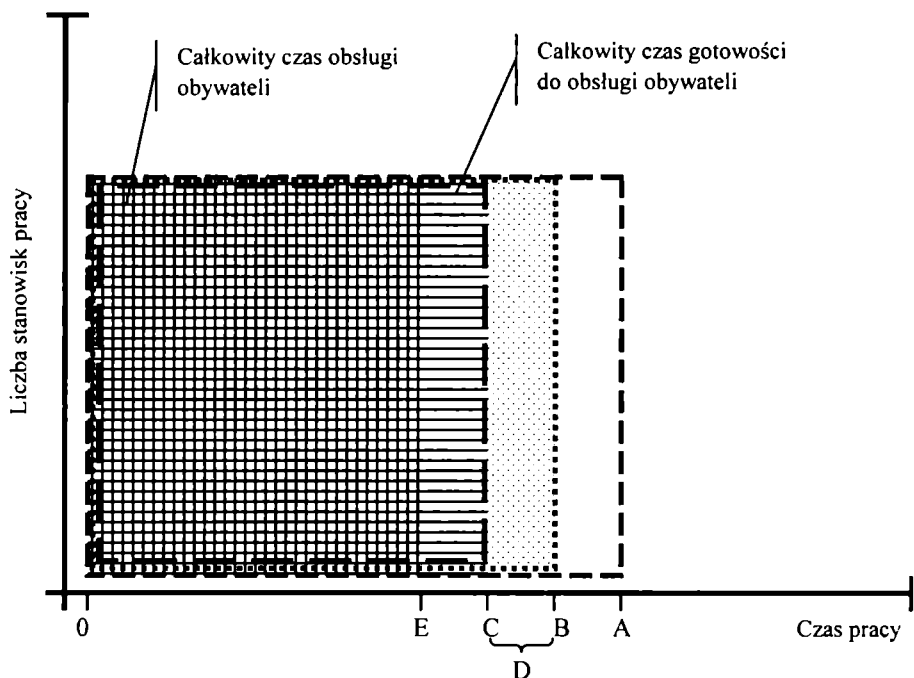
Rozmiary osiąganych efektów bezpośrednich działalności administracji gminnej, mierzone liczbą załatwionych spraw lub całkowitą liczbą godzin obsługi obywateli, są uzależnione od całkowitej liczby godzin pozostawiania w gotowości do obsługi obywateli (zob. rys. 2). Na liczbę godzin pozostawiania w gotowości do obsługi obywateli mają wpływ następujące czynniki:

- liczba dni pracy na poszczególnych stanowiskach w ciągu roku,
- liczba zmian na poszczególnych stanowiskach, która zależy od urzędowego czasu pracy danego stanowiska i liczby godzin pracy pracowników, wynikających z umów o pracę,
- liczba godzin rzeczywistej obecności (dyspozycyjności) pracownika w ciągu roku, czyli nominalnego czasu pracy pomniejszonego o urlopy i usprawiedliwione nieobecności,
- czas poświęcony na informowanie o procedurach załatwiania spraw.

Z ekonomicznego punktu widzenia zarządzanie efektami działalności administracyjnej powinno się koncentrować na czasie gotowości do obsługi obywateli oraz sposobie wykorzystania tego czasu.

## 5. Usługi administracyjne jako bezpośrednie efekty działalności administracji gminnej

Nawiązując do pkt 2, gdzie zostały przedstawione różne funkcje, które pełni administracja gminna, należy przypomnieć, że podmiot rachunku efektów został ograniczony do urzędów i zarządów prowadzonych w formie gminnych jednostek budżetowych, które prowadzą działalność o charakterze zarządczym i usługowym na rzecz interesu publicznego.



A – standardowy czas pracy pracownika urzędu, B – czas pracy przy aktualnym poziomie dyspozycyjności pracownika urzędu, C – czas gotowości do obsługi obywateli, D – czas pracy przeznaczony na informowanie obywateli o procedurach załatwiania spraw (B – C), E – czas pracy rzeczywiście poświęcony na obsługę obywatela.

Rys. 2. Struktura potencjału administracyjnego urzędu gminy

Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia koncepcji „New Public Management” można powiedzieć, że bezpośrednio świadczą one usługi administracyjne, które stanowią bogaty zestaw zadań związanych m.in. z dokonywaniem czynności administracyjnych. Klasyfikacje usług administracyjnych, zaproponowaną w „Programie rozwoju instytucjonalnego”, przedstawia tabela 1. Usługi te albo mogą występować samodzielnie (np. pozwolenie na budowę dla mieszkańca gminy), albo mogą być elementem realizacji innej kategorii usług (np. pozwolenie na budowę wydawane zarządcy drogi publicznej jest elementem usługi związanej z utrzymaniem sieci drogowej, podobnie jak pozwolenie na zajęcie pasa drogowego itd.) [28, s. 11].

Typową cechą usług administracyjnych jest ich niematerialność. Znakomita większość wydawanych decyzji i zezwoleń ma tę cechę. Podobny charakter ma wprowadzanie do rejestru urzędu gminy danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta.

Tabela 1. Przykładowa klasyfikacja usług administracyjnych

Kategorie usług administracyjnych
Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami
Wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta
Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego
Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo

Źródło: opracowanie własne na podstawie [30, s. 16].

Ponadto w literaturze przedmiotu wymienia się następujące cechy usług publicznych, w tym administracyjnych:

- brak potrzeby rywalizowania o dostęp do usług publicznych,
- niemożność wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji tych usług [21, s. 623].

Są to cechy istotne dla mieszkańców, którzy z nich korzystają i oczekują, że będą one dostarczane na odpowiednim poziomie, i to niezależnie od liczby osób z nich korzystających. W konsekwencji wydaje się uzasadnione planowanie liczby dostarczanych usług i porównywanie, przez urząd gminy, z zapotrzebowaniem w celu zapewnienia odpowiedniej dostępności do nich.

Inną istotną cechą wszystkich usług publicznych jest występowanie czynników zewnętrznych warunkujących świadczenie oraz wzajemnych zależności pomiędzy usługodawcą a otoczeniem [5, s. 35]. Z jednej strony obywatele stają się koniecznymi współproducentami, gdyż niejednokrotnie ich obecność, dostarczone informacje i dokumenty warunkują wykonanie usługi. Zatem jakość usług publicznych zależy również od czynników dostarczonych przez obywateli. Z drugiej strony inne wydziały urzędu, jednostki organizacyjne lub inne podmioty administracji publicz-

nej mogą mieć wpływ na przebieg świadczenia. Przykładem jest zakład poligraficzny, który sporządza dokumenty na zamówienie urzędu gminy.

J. Schmidberger zauważa, że w administracji gminnej proces świadczenia usług publicznych można podzielić na dwie fazy [22, s. 264]. Najpierw zapadają decyzje o alokacji zasobów w odniesieniu do planowanych celów i przedsięwzięć. Efektem tej fazy jest powstanie gotowości do świadczenia usług publicznych. Następnie w wyniku dołączenia czynników zewnętrznych powstają efekty bezpośrednie i końcowe.

Nieregularny popyt, mała elastyczność kadry urzędniczej oraz niewielka możliwość magazynowania efektów bezpośrednich stanowią istotny argument za dokonywaniem pomiaru i planowaniem gotowości administracji gminnej do świadczenia usług administracyjnych [14, s. 108]. Niemniej jednak ustalenie odchyleń pomiędzy stanem gotowości a wykorzystaniem zasobów ludzkich nie pozwala na wyciąganie bezpośrednich wniosków odnośnie do gospodarności zarządzania.

## 6. Koncepcja rachunku efektów w administracji gminnej

Specyfika działalności administracji gminnej polega na tym, iż podstawową trudnością w zarządzaniu efektami dostarczania usług administracyjnych jest zróżnicowanie ilościowe i jakościowe zasobów ludzkich. Przedstawiony poniżej rachunek efektów może służyć jako narzędzie istotne dla controllera w gminie [22, s. 247].

Współcześnie w dziedzinie ekonomii pojęcie efektów, stosowane w kontekście podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oznacza wyniki finansowe (zyski), rozumiane jako suma wyrażonych w pieniądzu nadwyżek cen sprzedaży nad kosztami wytworzenia sprzedanych wyrobów i usług [23, s. 124]. To w tym sensie, jak pisze E. Nowak, rachunek wyników definiowany jest jako całokształt czynności rachunkowych, mających na celu ustalenie wyniku finansowego jednostki prowadzącej działalność oraz dostarczenie niezbędnych danych do sporządzenia rachunku zysków i strat, a także do ustalenia dochodu do opodatkowania [20, s. 23]. Niezbędnym elementem tak rozumianego rachunku wyników jest przeprowadzenie rozliczenia oraz kalkulacji przychodów i kosztów.

Przedstawione w pkt 3 niniejszej pracy rozumienie efektów pozostaje w wyraźnej sprzeczności ze stosowanym w przedsiębiorstwach wynikiem finansowym i kosztem wytworzenia. Rachunek efektów, aby mógł służyć zwiększaniu efektywności funkcjonowania, nie może oceniać efektów za pomocą różnicy dochodów i wydatków budżetowych lub wyłącznie na podstawie poziomu kosztów świadczenia usług publicznych.

W literaturze przedmiotu postuluje się stworzenie dla zakładów administracyjnych<sup>7</sup>, w tym dla administracji gminnej, swoistego rachunku efektów (wyników),

---

<sup>7</sup> Instytucja zarządzająca wyodrębnionym rzeczowo majątkiem publicznym i wykonująca zadania publiczne o charakterze praktycznym; chodzi tu o usługi publiczne świadczone dla konkretnej grupy użytkowników.

którego przedmiotem będą wszystkie usługi publiczne wyrażone ilością i czasem wykonania, świadczone w określonych przedziałach czasu i w podziale na poszczególne rodzaje [10, s. 395-418; 24, s. 142]. Uzyskane informacje pozwolą na identyfikację niekorzystnych odchyień, dzięki zaś pieniężnej wycenie możliwe będą planowanie i kontrola poprawy wyników oraz podjęcie działań korygujących. Rachunek ten powinien przynajmniej umożliwiać ustalenie w sposób obiektywny i całościowy, jakie efekty bezpośrednie zostały osiągnięte, uwzględniając możliwie wierne przebieg procesów ich tworzenia.

W jednostkach samorządowych nieobowiązkowy rachunek zorientowany na kwantyfikację osiąganych efektów bezpośrednich może stanowić nową wielkość odniesienia dla rachunku kosztów, który koncentruje się na pomiarze i wycenie pozyskiwanych zasobów. Znaczenie obliczonych kosztów zależy bowiem od tego, czy zostaną wyrażone ilościowo wielkość osiągniętych efektów oraz proces ich tworzenia. Rachunek efektów może wspomagać wycenę i analizę kosztów w rachunku kosztów, lecz nie powinien go zastępować.

Ponadto brak uregulowań dotyczących stosowania rachunku efektów sprawia, że może być on dopasowany do wymagań i możliwości kierownictwa urzędu gminy. Może zatem służyć tylko do rejestrowania osiągniętych efektów lub też może zostać wykorzystany do ich planowania i kontroli przy podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu lub redukcji zasobów ludzkich. W tym celu musi on obejmować swoim zakresem również planowanie i kontrolę czasu pracy urzędników. Etapem poprzedzającym rachunek efektów jest zatem sporządzenie planowanego bilansu czasu pracy pracowników, z uwzględnieniem rodzajów usług publicznych i norm czasu niezbędnych do wykonania każdej usługi. Dopiero zestawienie tych informacji pozwoli na jednoznaczne określenie efektu bezpośredniego każdej usługi publicznej.

W rachunku efektów zasoby ludzkie są rozumiane jako twórcy efektów bezpośrednich. Zestawiając dane o rzeczywistym czasie ich pracy z osiągniętymi efektami bezpośrednimi, można ustalić stopień wykorzystania zasobów ludzkich, co jest informacją istotną dla oceny pracowników w celu podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu lub zwolnieniu oraz o zakresie przydzielonych obowiązków. Ponadto za pomocą informacji z rachunku efektów można również ustalić miejsc świadczenia usług, gdzie pracowników jest za mało lub za dużo. Jeżeli dana jednostka organizacyjna gminy dodatkowo planuje na przyszłe okresy, liczbę i czas wykonania usług publicznych oraz ilościowe efekty bezpośrednie, to informacje te w istotny sposób będą wspierać proces obliczania zapotrzebowania na zasoby ludzkie.

Realizacja przedstawionej koncepcji rachunku efektów wymaga jednoznacznego zdefiniowania wszystkich usług administracyjnych, danych o ilości i czasie wykonania tych usług oraz danych o ilości i jakości zasobów ludzkich. W idealnym przypadku informacje te powinny być ujęte w wielkościach planowanych i rzeczywistych. Praktyczna użyteczność tych informacji zależy jednak od sposobu ich wykorzystania w

zarządzaniu. Analizowanie tych danych w okresach rocznych, mimo że ważne, nie pozwoli na podejmowanie skutecznych działań korygujących, nie mówiąc już o działaniach wyprzedzających. Istnieje zatem potrzeba rozważenia analizy krótszych okresów (np. tygodniowych lub nawet dziennych). Należy się jednak liczyć z dużo wyższymi nakładami pracy związanymi z rozliczeniami i szacowaniem.

Zaprezentowana tu dość schematycznie koncepcja rachunku efektów w gminnych jednostkach organizacyjnych może, na podstawie szacunkowych danych z rachunku efektów, przyczynić się do usunięcia niektórych braków w procesie dostarczania usług administracyjnych oraz do inicjowania, planowania i kontrolowania działań zwiększających efektywność.

## 7. Podsumowanie

W literaturze przedmiotu często pisze się o potrzebie stworzenia systemu pomiaru dokonań jednostek samorządowych. Nadal stosunkowo niewiele można znaleźć propozycji rozwiązań tego problemu. Ta praca opisuje istotę pomiaru efektów działalności administracji gminnej oraz proponuje koncepcję rachunku tych efektów. Usiłowaliśmy udowodnić, iż pomiar efektów działalności administracji gminnej nie może się odbywać za pomocą tych samych mierników co w organizacjach prowadzących działalność gospodarczą. Urzędy gminy powinny planować i kontrolować wykorzystanie potencjału swoich zasobów ludzkich nie za pomocą wielkości pieniężnych, ale za pomocą wielkości ilościowych i czasowych. Celem tak przedstawionego rachunku efektów może być ponadto rejestrowanie zmian liczby świadczonych usług publicznych w jednostce, przewidywanie wpływu zmian poziomu usług publicznych na zapotrzebowanie na zasoby ludzkie i informacyjne ugruntowanie innych decyzji kierowniczych. Mimo że na podstawie tego rachunku nie da się sformułować bezpośrednich wniosków o wydajności pracy czy produktywności, może on stanowić pierwszy etap w procesie analizy efektywności działalności administracji gminnej.

## LITERATURA

- [1] Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym – komentarz*, Warszawa 1997.
- [2] Bojarski W., *Efektywność systemowa przedsięwzięć gospodarczych*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
- [3] *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.
- [4] *Budżet. Poradnik dla gmin – 3*, red. K. Pakoński, Muncypium, Warszawa 2001.
- [5] Burkhead J., Hennigan P.J., *Productivity Analysis: A Search for Definition and Order*, Public Administration Review, January/February 1978.
- [6] Duda J. i in., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

- [7] Dziembowski Z., *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, PWE, Warszawa 1983.
- [8] Evans W. i in., *Doskonalenie metod budżetowania. Poradnik dla polskich samorządów*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1996.
- [9] Gilowska Z., Mierzwa A., *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1997.
- [10] *Handbuch Controlling*, red. E. Mayer, J. Weber, Poeschel, Stuttgart 1990.
- [11] Hellich E., *Rachunkowość jednostek samorządowych*, Difin, Warszawa 2000.
- [12] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, wyd. 1, Liber, Warszawa 1998.
- [13] Izdebski H., *Administracja publiczna*, wyd. 2, Liber, Warszawa 1999.
- [14] Kijowski D. i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004 nr 1-2.
- [15] Łukasik R., *Rachunkowość budżetowa*, PWE, Warszawa 1968.
- [16] *Metody badań statystycznych wydajności pracy w przemyśle*, Zeszyty Metodyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1981.
- [17] Moews D., *Kosten- und Leistungsrechnung*, 2. Aufl., München–Wien 1991.
- [18] Nowak E., *Rachunek kosztów przedsiębiorstwa*, Ekspert, Wrocław 2001.
- [19] Pakoński K., *Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001.
- [20] *Rachunek wyników*, red. E. Nowak, Difin, Warszawa 2004.
- [21] Samuelson W.F., Marks S.G., *Ekonomia menedżerska*, red. R. Rapacki, PWE, Warszawa 1998.
- [22] Schmidberger J., *Controlling für öffentliche Verwaltungen*, Gabler, Wiesbaden 1993.
- [23] Siwoń B., *Pomiar pieniężny działalności przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1989.
- [24] Steiss A.W., *Management Control in Government*, D.C. Heath and Company, Lexington–Massachusetts–Toronto 1982.
- [25] Sunder S., *Structure of Organizations for Production of Public and Private Goods*, Pittsburgh 1999.
- [26] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- [27] *Vademecum produktywności*, red. S. Lis, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999.
- [28] Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- [29] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, PWN, Warszawa 1998.
- [30] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

## WORKLOAD ACCOUNTING IN LOCAL GOVERNMENT

### Summary

This article deals with problem of using workload measures for performance measurement in local government. Firstly, there are definition, functions and organizational forms of local government presented. Next, performance and productivity is defined in relation to public and private organizations. The difficulties in measuring the performance in the organizations are identified. After that, conception of workload accounting in local government is presented. Finally its potential usage is enumerated.