

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

284

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-337-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Ryszard Broł: Relacje między globalnością zmian a lokalnością rozwoju	11
Andrzej Sztando: Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz.....	19
Stanisław Korenik: Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu	31
Marian Kachniarz: Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów	41
Magdalena Kozera: Rozwój lokalny w kontekście procesów decyzyjnych samorządu lokalnego	50
Bożena Kuchmacz: Działania grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie grupy partnerskiej „Wrzosa-wa Kraina”.....	60
Dariusz Głuszczyk: Sondażowa ocena lokalnego rynku pracy – węzłowe problemy badań	71
Andrzej Raszkowski: Emocjonalne wymiary marki miasta.....	81
Małgorzata Januszewska: Potencjał kooperacyjny uzdrowisk.....	90
Maciej Turała: Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim.....	99
Justyna Danielewicz: Współpraca gmin w obszarach metropolitalnych w ramach związków międzygminnych	114
Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Sprzedaż bezpośrednia realizowana przez rolników a rozwój lokalny	132
Jan Polski: Efekty zewnętrzne jako czynniki aglo- i deglomeracyjne	142
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw	150
Joanna Kenc: Współpraca partnerska miast Dolnego Śląska z punktu widzenia władz miejskich oraz mieszkańców – wybrane aspekty.....	164
Agnieszka Skowronek-Grądziel, Wiktor Kołwzan: Zastosowanie metody głównych składowych do analizy obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska.....	176
Edward Wiśniewski: Rola infrastruktury i prestiżowych imprez sportowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej miasta na przykładzie Kołobrzegu	186
Michał Kuriata: Przekształcenia w strukturze gospodarki lokalnej Legnicy w latach 2005-2009.....	196
Michał Flieger: Kryteria i bariery lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw w procesie stymulowania rozwoju gmin – wyniki badań	207
Marcin Gębarowski: Rozwój Rzeszowa w opinii studentów	216

Dariusz Głuszczuk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Sondażowa diagnoza jeleniogórskiego rynku pracy w perspektywie osób aktywnych zawodowo	226
Joanna Wiażewicz: Mieszkańcy w komunikacji marketingowej gmin.....	235
Iwona Ładysz: Marketing terytorialny na przykładzie Wrocławia	244
Elżbieta Szul: Znaczenie firm rodzinnych dla lokalnej gospodarki. Opinie i oceny społeczne.....	252
Artur Myna: Przekształcenia własnościowe w podstawowych usługach komunalnych.....	262
Dariusz Zawada: Procedura badań dotyczących identyfikacji i oceny walorów użytkowych miasta – studium przypadku Bolesławca	270
Justyna Weltrowska-Jęch: Potrzeby kształcenia kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem	283

Summaries

Ryszard Broł: Relationship between globality of changes and locality of development.....	18
Andrzej Sztando: Barriers of local development strategic management connected with local authorities' personal traits	29
Stanisław Korenik: Local development in the light of global trends with taking crisis into particular consideration.....	40
Marian Kachniarz: Measurement of efficiency of public services – the outline of concept and expected results	49
Magdalena Kozera: Local development in the context of the decision-making processes of local government.....	59
Bożena Kuchmacz: Partnership Groups actions and their impact on the sustainable development of rural areas.....	70
Dariusz Głuszczuk: Survey-based assessment of local job market – crucial research problems	80
Andrzej Raszkowski: Emotional dimensions of a city brand.....	89
Małgorzata Januszewska: Cooperative potential of spas	98
Maciej Turała: Analysis of institutional capacity of communes in Łódzkie Voivodeship	113
Justyna Danielewicz: Cooperation of communes in metropolitan areas in the framework of inter-communal associations	131
Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Direct sales conducted by farmers vs. local development.....	141
Jan Polski: External effects as the aggro- and deglomeration determinants... ..	149
Anna Jasińska-Biliczak: Commune self-government's instruments supporting SME's sector.....	163

Joanna Kenc: Town twinning in Lower Silesia from the local government's and society's point of view – selected aspects.....	175
Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kolwzan: Application of principal component analysis in the field of rural infrastructure for environmental protection.....	185
Edward Wiśniewski: Role of infrastructure and prestigious sporting events in the creation of competitive advantage on the example of Kołobrzeg	195
Michał Kuriata: Transformations in the structure of local economy in the city of Legnica in the years 2005-2009	206
Michał Flieger: Criteria and barriers of companies localization in the process of local development support – research results.....	215
Marcin Gębarowski: Development of Rzeszów in the students' opinions	225
Dariusz Głuszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Survey-based diagnosis of job market in Jelenia Góra in view of professionally active people.....	234
Joanna Wiażewicz: Role of inhabitants in marketing communications of communes.....	243
Iwona Ładysz: Territorial marketing on the example of Wrocław	251
Elżbieta Szul: Importance of family businesses to the local economy	261
Artur Myna: Ownership changes in basic communal services.....	269
Dariusz Zawada: Procedure of research relating to the identification and evaluation of usable values of the city –case study of Bolesławiec	282
Justyna Weltrowska-Jęch: Needs of national administration personnel education regarding the development management	293

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POMIAR EFEKTYWNOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH – ZARYS KONCEPCJI I SPODZIEWANYCH REZULTATÓW

Streszczenie: Pomimo postulatów naukowych akcentujących potrzebę poddania wydatkowania środków publicznych, w tym samorządowych, wymaganiom efektywności, ich dyfuzja do sfery praktyki jest w Polsce nikła. Tymczasem zróżnicowanie efektywności usług publicznych jest na tyle istotne, że uzasadnia podjęcie systemowych działań orientujących jednostki samorządu terytorialnego na ten paradygmat. W artykule przedstawiono zarys koncepcji systemu pomiaru efektywności oraz zaprezentowano możliwe do uzyskania rezultaty jego wdrożenia.

Słowa kluczowe: efektywność, samorząd terytorialny, powiat

1. Wstęp

W ostatnich latach powstało wiele prac, w których mocniej akcentuje się potrzebę poddania wydatkowania środków publicznych, w tym samorządowych, warunkom efektywności, rozumianej jako relacja nakładów (wydatków) do uzyskanych efektów (ilości dostarczonego dobra publicznego)¹. Choć w większości mają one charakter postulatywny, to są jednak zwiastunami nowego podejścia do badań nad usługami publicznymi. Na przykład S. Owsiak postuluje, by efektywność wykorzystania środków publicznych stała się podstawowym kryterium, wobec którego pozostałe szczegółowe kryteria miałyby charakter wtórny [Owsiak 2008, s. 53]. Jest to wyraźne wskazanie, że dotychczasowe kryterium – celowości opartej na legalizmie – nie eliminuje marnotrawstwa. Według A. Szewczuka należy pokonać wszelkie bariery utrudniające racjonalizację wydatków publicznych, w tym utrwalone w sektorze publicznym przekonanie, że „pokonanie rzeczywistości w tym obszarze jest utopią” [Szewczuk 2007, s. 314]. W refleksji nad ewolucją badań naukowych nad samorządem terytorialnym ten sam autor dostrzega potrzebę orientacji na poszukiwanie nowych i doskonalenie istniejących mierników pozwalających w pełnym zakresie stosować procedury wartościowania działalności samorządu terytorialnego [Szewczuk

¹ Szerzej na temat efektywności usług publicznych w: [Kachniarz 2012, s. 60-71].

2010, s. 204]. A. Pomorska konkluduje, że poddanie procesów wydatkowania środków publicznych wymaganiom efektywności ekonomicznej łączy się z koniecznością wprowadzenia wielu istotnych zmian w metodyce planowania finansowego, kwantyfikacji celów wydatków i mierzenia faktycznie uzyskanych efektów ponoszonych nakładów, w tym opracowania i wdrożenia systemu mierników jakościowych i ilościowych wykonania zadań [Pomorska 2007, s. 330].

Wydaje się, że pomimo trudności metodycznych, najlepiej rozwiniętym obszarem pomiaru efektywności usług publicznych jest sfera ewaluacji programów i projektów rozwoju regionu. Choć w mniejszym stopniu dotyczą one bieżącej sfery działalności, skupiając się przede wszystkim na ocenie efektów projektów, to doświadczenia poznawcze i aplikacyjne mogą rozszerzyć się na wszystkie usługi publiczne. Takie upowszechnienie logiki zarządzania projektowego i ewaluacji na działalność wszystkich jednostek sektora publicznego postuluje m.in. J. Górniak. Oznacza to wykonanie dużej pracy nad umiejętnością jasnego i precyzyjnego formułowania celów, ustanawiania właściwych wskaźników do pomiaru stopnia ich osiągnięcia oraz wprowadzenia ewaluacji, która w sektorze finansów bywa często określana mianem audytu efektywnościowego [Górniak 2009, s. 16].

Druga grupa opracowań zajmuje się przede wszystkim krytyką obowiązujących rozwiązań formalnych i dysfunkcji organizacyjnych utrudniających osiągnięcie wyższych efektywności wydatków. W. Misiąg, K. Piotrowska-Marczak oraz M. Dylewski zwracają uwagę na podstawowy element, że zagadnienie efektywności usług publicznych nie znajduje należytego umocowania w polskim systemie prawa finansowego [Misiąg 2005, s. 153; Piotrowska-Marczak 2010, s. 557; Dylewski 2008, s. 225].

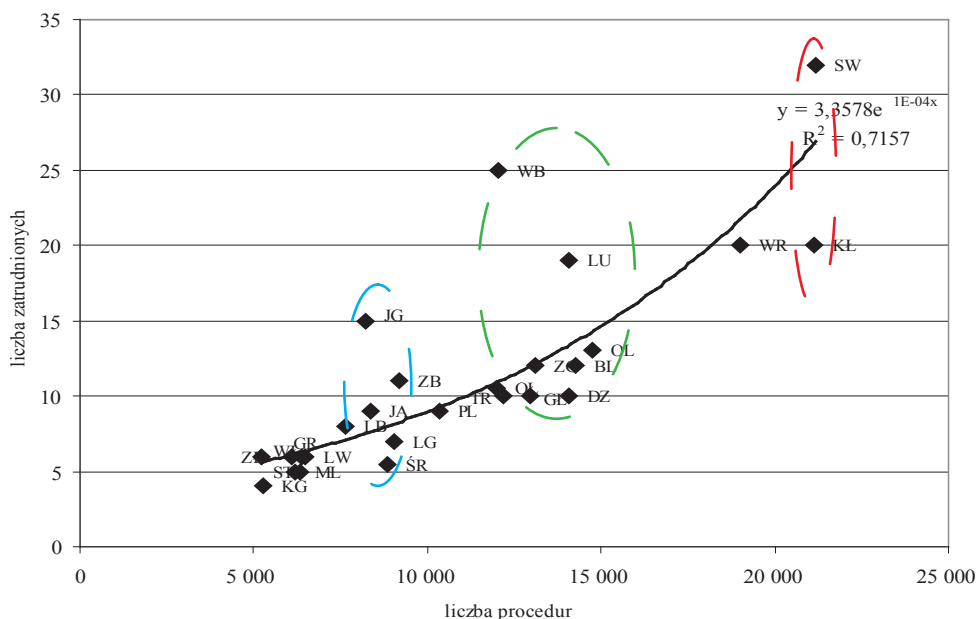
Jak dotąd jednak dyfuzja tych postulatów i spostrzeżeń do sfery praktycznej jest nikła. Powszechnie stosowane są jedynie metody wynikające z wykonywania prawno-finansowych czynności nadzorczych i finansowych nad samorządami ze strony administracji państwowej. W efekcie wydatki samorządowe podlegają rygorystycznym regułom zgodności z prawem, przy ograniczonym nadzorze nad ich efektywnością [Kachniarz 2010, s. 56-64].

Można tu postawić hipotezę, że zróżnicowanie efektywności usług publicznych jest na tyle istotne, że uzasadnia podjęcie systemowych działań orientujących jednostki samorządu terytorialnego na paradygmat efektywności, zwłaszcza wobec trudnej sytuacji finansów publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest zatem próba weryfikacji powyższej hipotezy zarówno przez zbadanie zakresu różnic w efektywności świadczenia usług publicznych, jak i wykazanie potencjalnych korzyści wynikających z wdrożenia systemu pozwalającego na monitorowanie tych zróżnicowań.

2. Zróźnicowanie efektywności usług publicznych

W celu określenia skali zróźnicowania w efektywności i wydajności świadczenia usług publicznych podjęto badania w grupie powiatów dolnośląskich. Za wyborem powiatów w jednym regionie przemawiały podobne uwarunkowania instytucjonalne, kulturowe, społeczne i środowiskowe, mające wpływ na kształtowanie się kosztów świadczenia poszczególnych usług. Efektywność mierzono równoległe za pomocą dwóch parametrów – typowej efektywności kosztowej oraz wydajności, która stanowi rodzaj efektywności wykorzystania zasobów, sprowadzonej do czynnika ludzkiego. Badania oparto na informacjach pozyskanych samodzielnie w trakcie badań własnych wykonywanych bezpośrednio w jednostkach powiatowych².



Rys. 1. Zależność między liczbą zatrudnionych a liczbą realizowanych procedur z zakresu usług komunikacyjnych w powiatach dolnośląskich (2008)

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wyraźnie wskazują na duże zróźnicowanie wskaźników efektywności i wydajności. Na przykład w usługach polegających na rejestracji pojazdów i wydawaniu praw jazdy zanotowano aż dziewięciokrotną rozpiętość w kosztach jednostkowych ich świadczenia. Dzieje się tak, pomimo że funkcjonowanie wszystkich wydziałów komunikacji jest zestandaryzowane nie tylko w sferze pro-

² Szerokie i szczegółowe omówienie metodyki oraz wyników tych badań w: [Kachniarz 2012].

duktu, ale i w warstwie wyposażenia technologicznego. Obsługa opiera się na zestawach komputerowych tej samej jakości oraz identycznym oprogramowaniu – oba te elementy zostały zaimplementowane w całej Polsce w ramach zamówienia rządowego i zakupów centralnych.

Niestety, podobna sytuacja występuje w miarach wydajności. Podczas gdy w powiecie średzkim jeden pracownik obsługuje rocznie 1607 spraw, to w powiecie wałbrzyskim jedynie 481. Za pomocą rys. 1 można dokonać porównania jednostek, które przy bardzo podobnej liczbie realizowanych procedur skrajnie się różnią liczbą obsługujących je osób.

Przykładem jest powiat kłodzki i świdnicki, gdzie niemalże identyczną liczbę procedur (ok. 21 tys. rocznie) obsługuje odpowiednio 32 i 20 etatów (elipsa czerwona). Jeszcze większa dysproporcja wydajności występuje pomiędzy grupą powiatów, wśród których są Oława, Trzebnica, Głogów i Dzierżoniów, a Lubinem i Wałbrzychem (elipsa zielona). Wszystkie realizują zbliżoną liczbę usług, przy czym w tej pierwszej grupie zatrudnienie oscyluje na poziomie 10 etatów, podczas gdy w Lubinie jest to już 19 etatów, a w Wałbrzychu aż 25. Podobne co do skali dysproporcje występują jeszcze między Środą Śląską i Legnicą a powiatem jeleniogórskim (elipsa niebieska). W tej pierwszej grupie ok. 8,5 tys. procedur obsługiwanych jest przez 5-6 etatowych pracowników, a w Jeleniej Górze jest ich trzykrotnie więcej (15 etatów). Nawet więc trzykrotnie mniejsza liczba zatrudnionych potrafi obsłużyć tę samą liczbę procedur.

Tak duże dysproporcje efektywności i wydajności trudno wytłumaczyć innymi czynnikami niż złe gospodarowanie środkami publicznymi (choć odbywa się to zgodnie z prawem). Dotychczasowy brak narzędzi pozwalających na ocenę i pozycjonowanie procedur pod względem efektywności i wydajności pozbawia zarządzających podstawowych punktów odniesienia. Wobec ich braku podejmują oni decyzje, kierując się głównie intuicją. Z drugiej strony trudno obiektywnie ocenić sprawność zarządzania.

3. Założenia systemu badania efektywności

Przedstawione wyniki badań mogą zaskakiwać. Wydaje się, iż są wystarczającym dowodem, że zagadnieniu temu powinno się poświęcić więcej uwagi. Jak można efektywnie gospodarować środkami publicznymi w sytuacji, gdy nie dysponuje się usystematyzowaną wiedzą na ten temat? Budowanie sprawnego państwa nie może się obyć bez zgromadzenia fundamentalnej wiedzy o uwarunkowaniach kształtujących efektywność. Co istotne, wiedza ta, przy zastosowaniu proponowanego kierunku działań, dotyczyłaby nie tylko analiz makroekonomicznych wykonywanych w skali całego państwa, ale także i tych na poziomie lokalnym. Ten drugi aspekt badań jest szczególnie istotny. Bez niego próby budowania państwa obywatelskiego mogą się okazać nieskuteczne.

Wprowadzenie systemowych badań nad efektywnością, nawet gdy będzie animowane przez administrację rządową, nie powinno naruszać ustrojowej autonomii samorządów. W chwili obecnej kontrola efektywności samorządów została powierzona organom stanowiącym. Skoro zadanie to było wykonywane indywidualnie w granicach każdego samorządu, brakowało motywacji do tworzenia systemu krajowego. Ponieważ kontrola została zdecentralizowana – nie było konieczności budowania jednolitych ram odniesienia. Tymczasem wraz z decyzją o powierzeniu kontroli efektywności samorządów organom stanowiącym należało stworzyć instrumenty, które umożliwiałyby taką realną kontrolę. Obecnie, przy najlepszych nawet staraniach pojedynczych samorządów, wobec braku danych porównawczych, trudno rzetelnie opiniować tę sferę działalności. Proponowany system zmierza do eliminacji tej właśnie przypadłości. Zadanie tworzenia tego systemu przez ministra właściwego do spraw administracji nie oznaczałoby *de facto* dodatkowego instrumentu nadzoru nad działalnością samorządu – kompetencje kontroli nadal pozostawałyby po stronie organów stanowiących. Pod auspicjami ministra zostałyby stworzone jedynie systemowe ramy do należytego wypełniania delegowanych funkcji (system danych pozwalający na zastosowanie benchmarkingu). Potrzeba takiego działania jest ewidentna, zatem próba jej zaspokojenia powinna przynieść realne efekty.

Wyraźna większość obecnych sprawozdań, np. z funkcjonowania oświaty w danej gminie czy powiecie, koncentruje się na wewnętrznych danych ilościowych, bez porównań z innymi jednostkami. Brak takich relacji czyni te sprawozdania zestawem informacji o sposobie organizacji świadczenia usług bez oceny jakościowej. Ze sprawozdania może wynikać, że subwencja oświatowa nie wystarcza na pokrycie wydatków na oświatę, bez szukania przyczyn takiego stanu. Najczęściej za przyczynę uznaje się zbyt małą wartość subwencji. Zapewne wiele do myślenia dawałoby zarządzającym (wliczając w to radnych), gdyby się okazało, że przy takich samych uwarunkowaniach (charakter obszaru, liczba uczniów, szkół itp.) nakłady na oświatę w innych gminach są dużo mniejsze. A z takimi anomaliami mamy do czynienia. Nawet wobec przepisów Karty Nauczyciela, które znacznie ograniczają możliwości zmian, część gmin głęboko racjonalizuje swój system oświaty, podczas gdy inne tego nie czynią. Analogicznie, nawiązując do wyników badań w powiatach, zainteresowanie powinien wzbudzać fakt, że przy zestandaryzowanych procedurach wydajność pracowników w jednej jednostce jest np. czterokrotnie wyższa niż w innej. Te właśnie różnice, przybierające niejednokrotnie postać anomalii, ujawniałyby proponowany system, pozostawiając ocenę przyczyn zróżnicowania oraz ewentualne decyzje lokalnemu społeczeństwu i reprezentującym je organom.

4. Spodziewane rezultaty systemu informacji o efektywności

System benchmarkingu tworzy motywację do podwyższania efektywności, nie naruszając suwerenności organów powołanych do oceny zasadności, celowości i efektywności działań samorządów. Skalę możliwych do uzyskania rezultatów najlepiej

zobrazować na konkretnych przykładach. Jeżeli tę samą liczbę zestandaryzowanych procedur obsługuje w dwóch różnych powiatach odpowiednio 10 i 25 etatów, to osiągnięcie wydajności tego pierwszego może w drugim spowodować redukcję 15 etatów. Przy założeniu, że koszt jednego etatu (wraz z pochodnymi) wynosi ok. 58 tys. zł rocznie, daje to kwotę oszczędności 870 tys. zł rocznie.

W samych tylko usługach komunikacyjnych (wydawanie praw jazdy i rejestracja pojazdów), gdyby wszystkie powiaty na Dolnym Śląsku osiągnęły wydajność najlepszego, zamiast obecnych 277 etatów wystarczyłoby do obsługi tych usług tylko 177 etatów. Oznaczałoby to redukcję o 119 etatów, co stanowi ok. 36% ogółu zatrudnienia. W niektórych powiatach redukcja objęłaby ponad 50% obecnej liczby etatów. Biorąc pod uwagę średnie koszty etatu, powiaty dolnośląskie, na samych tylko usługach komunikacyjnych, mogłyby rocznie zaoszczędzić niemalże 7 mln zł.

Innym przykładem może być efektywność wydatków oświatowych. Jest to największa wartościowo grupa wydatków – statystyczny dolnośląski powiat przeznacza na oświatę ponad 19,5 mln zł rocznie. Przy tak dużych wydatkach spodziewane korzyści z podniesienia efektywności mogą być znaczące. Załóżmy, że wszystkie powiaty osiągnęłyby wyniki najlepszego pod względem relacji nakładów na 1 ucznia i efektu edukacyjnego. Dałoby to w sumie 32% oszczędności w tej grupie wydatków. Oznaczałoby to w skali całego Dolnego Śląska ok. 162 mln zł rocznie. Średnio na powiat byłaby to kwota aż 6,2 mln zł.

Warto dodatkowo zaznaczyć, że osiągnięcie przez powiat najlepszych wartości, stanowiących wzorzec dla pozostałych, nie musi oznaczać, że są one maksymalne z możliwych. Nawet najlepsza jednostka może mieć określony zakres nieefektywności. Oznacza to, że możliwe do osiągnięcia rezultaty mogą być nawet jeszcze większe. Z drugiej strony można dyskutować, czy we wszystkich powiatach uwarunkowania pozwoliłyby na osiągnięcie maksymalnych rezultatów. Pomimo tych zastrzeżeń z analiz wynika ewidentnie, że obecny sposób organizacji świadczenia usług publicznych wykazuje jeszcze spore rezerwy. Skala oszczędności możliwych do uzyskania jest olbrzymia. Ten problem ma dwa oblicza – albo tę samą ilość usług publicznych można świadczyć za mniejsze środki, albo przy tym samym poziomie nakładów uzyskać większy zakres usług.

Dopiero po rzetelnym ustaleniu aktualnego stanu można realnie określać cele i priorytety działania. W chwili, w której efektywność i wydajność świadczenia usług są nie do końca uświadomione, trudno dokonywać ocen i wdrażać rozwiązania racjonalizacyjne. Jest to jedna z przyczyn niepowodzeń wielu programów mających np. zmniejszać zatrudnienie w administracji. Wiele projektów reorganizacji urzędów opiera się na takich właśnie nieprofesjonalnych podstawach. Banalne jest stwierdzenie, że eliminacja dysefektywności winna być oparta na wiedzy, gdzie i w jakim zakresie ona występuje. Niestety, praktyka funkcjonowania administracji (nie tylko samorządowej) jest często odległa od tych zasad. Brak wiedzy o dysfunkcjach decyduje o tym, że zarządzający koncentrują się przede wszystkim na bieżą-

cym administrowaniu, a nie na realizacji zmian świadomie i odpowiedzialnie wyznaczonych.

Dopiero powszechnie dostępne informacje mogą wymusić na zarządzających dokonywanie zmian. Lokalna społeczność, przez swoich przedstawicieli czy też bezpośrednio (np. przy zastosowaniu metod partycypacji), zyskuje szansę wpływu na kierunek i monitorowanie zmian. Ten drugi element jest tu niezwykle istotny, może być bowiem podstawą budowania merytorycznych ocen działalności władz. Bez tego trudno rościć pretensje co do braku oparcia lokalnych debat na profesjonalnych przesłankach. Proponowany system zmierza właśnie w tym kierunku. Bez jego zastosowania trudno sobie wyobrazić wdrażanie zasad *public governance* w praktykę polskich samorządów.

Wiedza na temat rezerw w funkcjonowaniu usług publicznych na poziomie lokalnym może posłużyć jako podstawa do formułowania ocen makroekonomicznych. Trzymając się przykładu usług oświatowych, można przetransponować wyniki badań dla powiatów dolnośląskich na poziom krajowy, obejmując nimi także inne szczeble samorządu. W roku 2009 wielkość wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na oświatę i wychowanie wyniosła 51,4 mld zł (ok. 3,9% PKB). Przy założeniu możliwości zwiększenia efektywności o 32% możliwe do uzyskania oszczędności wyniosłyby 16,5 mld zł. Co ciekawe, zmniejszając ogólne wydatki samorządów na oświatę o wartość możliwych do uzyskania oszczędności, otrzyma się wartość 34,9 mld zł – kwotę zbliżoną do wartości części oświatowej subwencji ogólnej (w 2009 roku wynosiła ona bowiem 33,2 mld zł). Innymi słowy, gdyby osiągnąć taką skalę efektywności, wartość subwencji rekompensowałaby niemal w całości wydatki oświatowe. Wyliczenia te mają oczywiście charakter szacunkowy, ponieważ skala zróżnicowania efektywności oświaty wśród gmin jest jeszcze większa niż na szczeblu powiatowym. Przepuszczalnie zatem spodziewane efekty, liczone na podstawie danych powiatowych, są zaniżone.

5. Zakończenie

Bez odpowiedniego zdefiniowania sytuacji trudno trafnie określać cele i zadania strategiczne. Niemożliwy jest także jakościowy monitoring skutków podejmowanych działań. Za przykład może tu posłużyć kwestia konsolidacji jednostek. W powszechnym odbiorze uważa się, że proces taki prowadzi do oszczędności. Tymczasem badania *ex-post*, wykonywane w wielu krajach świata, wskazują, że nie jest to oczywiste³. Wobec takich wątpliwości podejmowanie tego rodzaju inicjatyw winno być poprzedzone szczegółową analizą efektywności świadczenia usług w zmienianej strukturze. Jej wyniki mogą stanowić podstawę do decyzji o konsolidacji bądź zastosowaniu rozwiązań alternatywnych. Po wprowadzeniu zmian system

³ Obszernego zestawienia takich badań dokonują na przykład Brian Dollery, Lin Crase i Andrew Johnson w *Australian Local Government Economics*, University of New South Wales, Sydney 2006.

może pełnić funkcję monitoringu ich efektów. Wdrażanie reform bez takich informacji oraz bez możliwości monitorowania ich efektów jest działaniem podobnym do błędzenia we mgle bez wyraźnych punktów odniesienia (w tej materii: bez profesjonalnego przewodnika).

Podstawowym więc rezultatem wdrożenia nowych rozwiązań na szczeblu mikroekonomicznym będzie wiedza na temat stopnia zróżnicowania efektywności świadczenia usług publicznych. Informacje te są niezbędne do podejmowania właściwych działań wspierających postawy proefektywnościowe. Duże różnice w świadczeniu usług mogą bowiem wynikać z nieelastycznych legislacji (np. Karta Nauczyciela), uniemożliwiających dostosowanie sposobu świadczenia usług do zmieniających się uwarunkowań. Na poziomie makroekonomicznym wiedza ta będzie motywowała do podejmowania zmian o charakterze systemowym, warunkującym sposób wykonywania zadań na poziomie lokalnym. W efekcie możliwe do uzyskania rezultaty mogą w bardzo poważnym zakresie przyczynić się do zmniejszenia nakładów bądź do uzyskania z dotychczasowej ich wielkości dużo większych efektów. Trudno będzie uznać za racjonalne zaniechanie rozwoju tego kierunku badań, skoro skala możliwych do uzyskania efektów wydaje się tak duża.

Literatura

- Dollery B., Crase L., Johnson A., *Australian Local Government Economics*, University of New South Wales, Sydney 2006.
- Dylewski M., *Nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008.
- Górnjak J., *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, [w:] A. Haber, M. Szałas (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa 2009.
- Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2012.
- Kachniarz M., *System klasyfikacji budżetowej w badaniach nad efektywnością usług publicznych*, [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.), *Rola państwa w gospodarce rynkowej na progu XXI wieku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 102, UE, Wrocław 2010.
- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski i in. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t.1, *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, UMCS, Lublin 2005.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.
- Piotrowska-Marczak K., *Dyskusyjne problemy zarządzania finansami publicznymi*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 112, UE, Wrocław 2010.
- Pomorska A., *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, KUL, Lublin 2007.

Szewczuk A., *Relatywizm w ocenie zjawisk ekonomicznych, organizacyjnych i społecznych mających wpływ na racjonalizację wydatków publicznych*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, KUL, Lublin 2007.

Szewczuk A., *Wartościowanie działalności samorządu terytorialnego*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 141, UE, Poznań 2010.

MEASUREMENT OF EFFICIENCY OF PUBLIC SERVICES – THE OUTLINE OF CONCEPT AND EXPECTED RESULTS

Summary: Despite the demands of research highlighting the need of subjecting of public spending, including local government, to the requirements of efficiency, their diffusion into the sphere of practice in Poland is small. Meanwhile, the efficiency of public service differentiation is so important that it justifies the systemic action orienting local government units to this paradigm. This paper presents outlines of the concept of measuring the efficiency system and presents the results of its implementation which are possible to obtain.

Keywords: efficiency, local government, powiat.