

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic
and Spatial Policy



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-563-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski: Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development	11
Bartosz Bartosiewicz: Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
Magdalena Belof: Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas	32
Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła: Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists	41
Marcin Feltynowski: Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego	52
Zbigniew Forycki: Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
Anna Golejewska, Dorota Czyżewska: Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku	69
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region	78
Ewa Gralik-Żmudzińska: Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
Arkadiusz Halama: Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka”	99

Maria Heldak: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
Marian Kachniarz, Kacper Siwek: Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
Wojciech Kisiała: Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviats in Poland – convergence or divergence?.....	127
Dariusz Klimek: Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
Lidia Kłos: Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
Janusz Kot, Ewa Kraska: Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
Krzysztof Krzyżak: Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
Zbigniew Kuriata: Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
Tadeusz Lasota, Leszek Stanek: Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviats Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
Grażyna Leśniewska: Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przezroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer: Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
Urszula Markowska-Przybyła: Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
Piotr Paczowski: Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development	252
Sławomir Palicki, Paulina Stachowska: Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes	264
Zbigniew Piepiora: Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
Katarzyna Przybyła: Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat	285
Beata Rosicka: Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes	294
Kacper Siwek: Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
Beata Skubiak, Barbara Kryk: Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
Olimpia Stanaszek: Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut”	329
Marta Szaja: Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship)	340
Beata Warczewska: Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park	350
Beata Wieteska-Rosiak: Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change	362

Wprowadzenie

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

Jacek Potocki, Jerzy Ładysz

Marian Kachniarz, Kacper Siwek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mails: marian.kachniarz@ue.wroc.pl; kasperc@poczta.onet.pl

WYDAJNOŚĆ PRACY W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

LABOUR PRODUCTIVITY IN LOCAL GOVERNMENT

DOI: 10.15611/pn.2016.418.12

JEL Classification: H76, H83

Streszczenie: Specyfika sektora publicznego polega na tym, że realizacja zadań poddana jest głównie ocenie celowości i zgodności z prawem. Tymczasem nowoczesnie zarządzany sektor publiczny musi poszukiwać i doskonalić metody i mierniki pozwalające stosować procedury wartościowania jego działalności. Celem artykułu jest prezentacja instrumentu badania wydajności pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, jakim jest audyt obciążenia pracą. Przedstawiono tu zarys metodyki takiego audytu oraz zaprezentowano przykład wyników, które mogą być podstawą decyzji zarządczych. Podejmując to zagadnienie, autorzy sformułowali dwie tezy badawcze. Po pierwsze, w JST, tak jak i w całym sektorze publicznym, występują bardzo duże, ale jednocześnie słabo zdiagnozowane różnice wydajności poszczególnych pracowników. Po drugie zaś, pomimo braku systemowej bazy danych, istnieją zasoby wiedzy oraz metody badawcze, które pozwalają na stworzenie wiarygodnego systemu benchmarkingu obciążenia pracą w JST.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wydajność pracy, sprawność.

Summary: The aim of this paper is to present the instrument of labor productivity in the local government units (LGUs), which is an audit workload. The article presents an outline of the methodology of such an audit and an example of the results that may be the basis for making management decisions. Taking up this issue, the authors formulated two research theses. Firstly, in local government, as in across the public sector, there are very large but poorly diagnosed differences in the performance of individual employees. Secondly, despite the lack of a database system, there are knowledge resources and research methods that allow for the creation of a credible system of benchmarking workload in local government.

Keywords: local government, labour productivity, performance.

1. Wstęp

Wydatki sektora publicznego stanowią niemalże połowę polskiego PKB, zatem prawidłowe zarządzanie w tym sektorze ma fundamentalny wpływ na funkcjonowanie całego systemu społeczno-gospodarczego kraju. Specyfika sektora publicznego polega jednak na tym, że efektywność gospodarowania środkami bądź sprawność wykorzystywania zasobów nie stanowi istotnego kryterium oceny jego funkcjonowania. W praktyce realizacja zadań poddana jest głównie ocenie celowości i zgodności z prawem. Dominuje tu więc kultura zgodnego z celem wydatkowania środków – czyli skuteczność. Liczy się przede wszystkim realizacja zadania – zasadność takich, a nie innych wydatków (czy wielkości zatrudnienia) ma tu mniejsze znaczenie [Misiąg 2005, s. 153].

Z końcem lat 70., wraz z trendami nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM), pojawiło się wiele postulatów akcentujących potrzebę większej kontroli środków publicznych, w tym samorządowych, poprzez m.in. poddanie ich ocenie efektywności, rozumianej jako relacja nakładów (wydatków) do uzyskanych efektów (ilości i jakości dostarczonego dobra publicznego) [Zalewski 2007, s. 36]. Wiązało się to z pokonywaniem wielu barier utrudniających racjonalizację wydatków, począwszy od mocno ugruntowanego przekonania, że pokonanie rzeczywistości w tym obszarze jest utopią [Szewczuk, Ziolo 2008, s. 175]. Nowocześnie zarządzany sektor publiczny musi poszukiwać i doskonalić metody i mierniki pozwalające stosować procedury wartościowania jego działalności. Wychodząc z założenia, że oparta na legalizmie celowość nie oznacza eliminacji marnotrawstwa, wskazuje się potrzebę kontroli m.in. wielkości zatrudnienia i standaryzacji poszczególnych stanowisk urzędniczych [Wojciechowski 2005, s. 208; Kachniarz 2012, s. 38].

Jak dotychczas w Polsce nie stworzono kompleksowego systemu oceny i standardów dla poszczególnych stanowisk pracy w administracji publicznej. W ostatnich latach pojawiło się jednak wiele koncepcji, pilotażowych programów, a nawet szerszych systemowych wdrożeń pozwalających na rozwinięcie tego kierunku aktywności [MF 2014]. Powstające przy tej okazji bazy wiedzy i danych pozwalają na pierwsze zastosowania benchmarkingu w ocenie stanowisk i całych jednostek. W tym nurcie coraz popularniejsze stają się audyty obciążenia pracą, które w tak wielowątkowym charakterze jednostek samorządowych mają przybliżyć realną ocenę sprawności działania, zarówno całych struktur, jak i poszczególnych stanowisk pracy. Pozwalają także ocenić potencjał i kompetencję poszczególnych pracowników.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja instrumentu badania wydajności pracy w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), jakim jest audyt obciążenia pracą. Przedstawiono tu zarys metodyki takiego audytu.

Podjęmując to zagadnienie, autorzy sformułowali dwie tezy badawcze. Po pierwsze, w JST, tak jak i w całym sektorze publicznym, występują bardzo duże, ale jednocześnie słabo zdiagnozowane różnice wydajności poszczególnych pracowników. Po drugie zaś, pomimo braku systemowej bazy danych, istnieją zasoby wie-

dzy oraz metody badawcze, które pozwalają na stworzenie wiarygodnego systemu benchmarkingu obciążenia pracą w JST.

W artykule przyjęto rozumienie terminu „obciążenie pracą” jako relację średniego czasu pracy, niezbędnego do właściwego wykonania czynności przypisanych danemu stanowisku pracy, do wymiaru zatrudnienia danego pracownika. W takim rozumieniu obciążenie pracą jest głównym elementem badania wydajności pracownika. Dla uproszczenia jednak w dalszej części artykułu terminy te będą traktowane jako synonimy.

2. Zarys metodyki przeprowadzania audytu obciążenia pracą

Audyt obciążenia pracą opiera się na zewnętrznej ocenie funkcjonowania poszczególnych stanowisk pracy oraz struktur organizacyjnych. Jest to wieloszczeblowa procedura polegająca na umiejętnym zestawieniu zgromadzonej już wiedzy w danej dziedzinie z informacjami pozyskanymi bezpośrednio od pracowników. Wymaga ona od audytorów zarówno szerokiej wiedzy teoretycznej na temat funkcjonowania JST, jak i wiedzy praktycznej z zakresu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

Dokonując oceny, wykorzystuje się szeroką bazę źródeł informacji – od dokumentów źródłowych gminy (statuty, regulaminy, plany i sprawozdania, zakresy czynności pracowników), przez bazy wiedzy i danych zewnętrznych o funkcjonowaniu urzędów i stanowisk pracy, po dane zadeklarowane przez pracowników w formie ankiet i kwestionariuszy.

Pierwsze źródło danych (statuty, regulaminy itp.) pozwala na stworzenie formalnego schematu zadań i kompetencji przypisanych zarówno do stanowisk pracy, jak i komórek organizacyjnych. Ponieważ dokumenty te niejednokrotnie nie są na bieżąco uzupełniane, należy dokonać ich weryfikacji i dostosowania do stanu faktycznego. Obraz formalny może np. odbiegać od faktycznie wykonywanego zakresu czynności. Doświadczenie autorów wskazuje, że różnice zdarzają się niemalże w każdym urzędzie, a często mają one zasadniczy charakter.

Uzupełnieniem tego formalnego schematu powinno być pierwsze badanie diagnostycznie wszystkich pracowników. Właściwa jest tu metoda ankietowa, pogłębiona wywiadem bezpośrednim. Pracownicy podają swą pozycję w strukturze urzędu, kwalifikacje i wykształcenie oraz przede wszystkim zakres faktycznie wykonywanych czynności. Mogą także oceniać racjonalność podziału zadań i formułować propozycje jego modyfikacji. W wyniku tego badania zyskuje się nie tylko obraz faktycznego podziału zadań w JST, ale także swoistą autodiagnozę urzędnika. Zmusza ona do refleksji pracowników nad swoim zakresem czynności i pozycją w strukturze wykonywanych zadań. Narzędzie to stwarza także szansę zaangażowania się wszystkich pracowników w proces kształtowania zmian organizacji. To, jak pracownicy wykorzystują tę możliwość, tworzy także obraz ich zaangażowania w funkcjonowanie poszczególnych stanowisk pracy, a także całej organizacji.

Kolejnym etapem jest badanie diagnostyczne obejmujące ilościową strukturę wykonywanych przez pracowników czynności. Ma ono służyć ocenie urzędu jako wiązki wykonywanych procesów, a nie tylko przez pryzmat układu stanowisk pracy. Pozostawienie pracownikom dużej dozy dowolności w formułowaniu wykonywanych procesów daje także pogląd na ich podejście do pracy. Jedni z nich bowiem wykażą się kreatywnością, wykorzystując możliwość procesowego zdefiniowania swego stanowiska, inni zaś niestety nie wyjdą poza „urzędową sztamę”.

Wyliczeń dokonuje się dla standardowych etatów, pamiętać jednak należy, że sprawność realizacji zadań zależy w dużej mierze od sposobu organizacji pracy, motywacji i zdolności psychofizycznych poszczególnych pracowników. Te elementy mają duży wpływ na końcową wydajność pracy. By je uwzględnić, nie można ograniczyć się jedynie do metody kwestionariuszowej – niezbędne jest także przeprowadzenie wywiadów ustrukturyzowanych, bezpośrednich superwizji stanowisk pracy, a nawet audytów personalnych. Tylko wtedy możliwa jest właściwa interpretacja uzyskanych wyników, uwzględniająca jednostkowe cechy osobowościowe pracowników.

By informacje o ilości wykonywanych zadań posłużyły wyliczeniu obciążenia pracą poszczególnych stanowisk, niezbędne jest ustalenie wzorca (standardu). Porównanie uzyskanych wyników z ustalonym wzorcem daje nam przesłanki do wyciągnięcia wniosków i interpretacji. Zagadnienie tworzenia odpowiedniego wzorca ma dla tej metodologii zasadnicze znaczenie, dlatego postanowiono szerzej omówić je w następnym podpunkcie.

3. Problem sposobu ustalenia wzorca

Zagadnienie standaryzacji usług publicznych skupia się generalnie na dwóch aspektach. Jeden z nich wynika z charakteru usług publicznych, które powinny być dostępne w takim samym stopniu dla wszystkich obywateli, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Często powoływanym w takich rozważaniach przykładem jest edukacja. Jeśli państwo bierze na siebie obowiązek zapewnienia powszechnej dostępności do edukacji i równości szans wszystkim obywateli, to powinno zapewnić taki sam standard usług (i dostępności do nich) na całym obszarze swego kraju. Drugim zagadnieniem jest kwestia realizacji zasady adekwatności – czyli odpowiedniej do potrzeb alokacji zasobów w postaci środków finansowych i liczby zatrudnionych.

Ten element nabiera istotnego znaczenia dla sprawności świadczenia usług w zdeglomerowanym i zdecentralizowanym systemie administracji publicznej, tak jak ma to miejsce w Polsce. Obrazowym przykładem są zadania z zakresu administracji rządowej zlecane do wykonania lokalnym szczeblom samorządu. Niezależnie od miejsca zamieszkania rejestracja pojazdu czy też uzyskanie dowodu osobistego ma charakter zestandaryzowanej procedury. W efekcie uzyskujemy także identyczny dokument. Zasada adekwatności zakłada, że wraz ze zleceniem tych usług administracja rządowa powinna przekazać odpowiednią ilość środków do ich wypełniania. Służą temu algorytmy alokacji, które powinny być oparte właśnie na stosownych,

wcześniej ustalonych standardach. To właśnie z tego wynika z kolei standard zatrudnienia – czyli adekwatny do liczby realizowanych procedur zakres obsługi etatowej. Można zatem założyć, że w dobrze zorganizowanej administracji podstawą alokacji środków finansowych powinna być liczba realizowanych procedur i konieczność finansowania odpowiedniej liczby etatów.

Najczęściej stosowanym na świecie wzorcem służącym określeniu standardów obsługi zadań w administracji publicznej jest mediana czasu pracy niezbędnego do wykonania jednostkowej procedury (zadania, usługi, decyzji itp.). Dane służące ustaleniu takiej mediany pozyskuje się zazwyczaj poprzez określenie liczby wykonywanych zadań na poszczególnych stanowiskach pracy w wielu urzędach, zweryfikowanych dodatkową oceną ekspercką. Taki system wypełnia dwie istotne funkcje. Po pierwsze, dostarcza informacji niezbędnej do adekwatnej do liczby procedur alokacji środków publicznych. Po drugie, pozwala zarządzającym poszczególnymi JST na ocenę obciążenia pracą określonych stanowisk i całych urzędów. Efekt ten uzyskuje się poprzez analizę benchmarkingową pozwalającą na pozycjonowanie stanowiska/urzędu względem podobnych jednostek. To właśnie ten element ma zasadnicze znaczenie dla prowadzonych tu rozważań.

Kluczowym zatem warunkiem sprawności administracji jest określenie standardowych relacji między liczbą realizowanych procedur a wielkością zatrudnienia. W wielu krajach, w celu racjonalizacji działania administracji publicznej, takie standardy tworzy się systemowo (np. Anglia, Nowa Zelandia). Przykładem jest system angielskich wskaźników realizacji usług publicznych *Best Value*, pozwalający określać nie tylko obciążenie pracą, ale także koszty jednostkowe świadczenia tych usług w poszczególnych jednostkach [Modzelewski 2009, s. 28].

W Polsce, niestety, nie mamy do czynienia ze zbiorem systemowym, a dyskutowana ostatnio sytuacja w finansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ukazała duże przestrzenne dysproporcje. Dotyczą one zarówno alokacji środków na poszczególne regiony, jak i ich dystrybucji wewnątrzregionalnej, między poszczególne JST. W praktyce więc dochodzi wręcz do odwrócenia sytuacji – to nie dysponent środków, czyli administracja rządowa, kreuje standardy ich finansowania, ale wykonawcy poszukują argumentów wskazujących na nieadekwatną alokację.

W efekcie można założyć, że zamiast standardów istnieje zbiór danych, który ma charakter szczątkowy i rozmyty, nietworzący jeszcze wiedzy systemowej. Utrudnia to, ale nie uniemożliwia tworzenia takich standardów. W tym celu jednak należy eksplorować wiele baz wiedzy, opracowań resortowych, wyników przekrojowych kontroli sposobu wykonywania zadań, wyników przeprowadzonych dotychczas w Polsce badań oraz efektów realizowanych projektów. Szczególnie pomocne mogą tu być wyniki ostatnio rozwiniętych analiz dawnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (obecnie znów Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – MSWiA), Ministerstwa Finansów oraz efekty projektów systemowych modernizujących system zarządzania sektorem publicznym (zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i w zakresie poszczególnych sektorów). Przykład takich analiz, dotyczących cza-

su realizacji wybranych procedur administracyjnie w gminie, został zaprezentowany w tabeli 1. Przedstawia ona wyniki zagregowane przez Ministerstwo Finansów na podstawie badań wykonywanych przez wojewodów.

Tabela 1. Mediany czasu realizacji wybranych procedur administracyjnych w gminie

Lp.	Nazwa zadania	Mediana czasu realizacji jednej sprawy (godz.)
I	USC	
1	Sporządzanie aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgonu)	1,38
2	Wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień	3,00
3	Wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego (skróconych, zupełnych, na drukach wielojęzycznych)	0,50
4	Wydawanie zaświadczeń, zezwoleń oraz przyjmowanie oświadczeń	0,70
5	Wydawanie decyzji w sprawie imion i nazwisk	2,99
II	Ewidencja ludności	
1	Zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt stały, zgłoszenia powrotu z pobytu stałego	0,50
2	Aktualizacja i weryfikacja danych	0,33
3	Decyzje w sprawach meldunkowych	24,00
4	Nadanie, zmiana i anulowanie numeru PESEL	0,50
5	Udostępnianie danych osobowych ze zbiorów meldunkowych oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych	0,39
6	Wydawanie decyzji o odmowie udostępnienia danych osobowych	2,00
7	Wydanie zaświadczeń zawierających pełny wykaz danych osoby, której wniosek dotyczy, ze zbiorów meldunkowych lub ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych	0,33
III	Dowody osobiste	
1	Wydanie dowodu osobistego	0,75
2	Zgłoszenia utraty dowodu osobistego (przyjmowanie zgłoszeń o zagubieniu lub kradzieży)	0,37
3	Unieważnione dowody osobiste (z wyjątkiem unieważnionych wskutek upływu terminu ważności oraz utraty dokumentu)	0,28
4	Decyzje w sprawach dowodów osobistych	3,00

Źródło: [MF 2014].

Ponieważ jednak informacje te nie tworzą jednolitego systemu standardów dla wszystkich stanowisk pracy, należy je uzupełnić wynikami badań w grupie porównawczej samorządów. Przykład takich badań dotyczących powiatów dolnośląskich został zaprezentowany przez M. Kachniarza [2012]. W ten sposób dla każdej wykonywanej usługi tworzy się wzorzec, będący podstawą do zastosowania metody benchmarkingu.

4. Prezentacja i interpretacja wyników

Po wypracowaniu wzorca uzyskane dla poszczególnych JST dane zestawiamy z odpowiednim standardem. Może to mieć charakter zestawienia liczby godzin niezbędnych do realizacji danych czynności na określonym stanowisku pracy do liczby godzin wynikających z etatu. W zależności od potrzeb można prezentować to w ujęciu rocznym, miesięcznym czy tygodniowym. Najlepszą metodą prezentacji wyników wydaje się procentowa relacja obciążenia pracą.

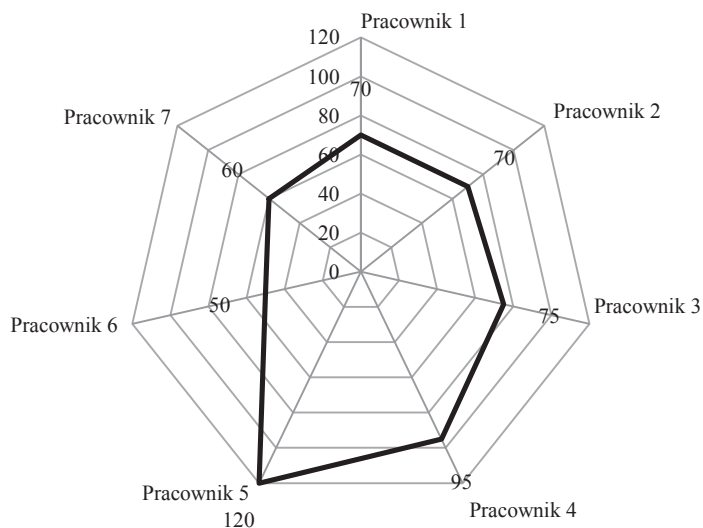
Omówmy to na przykładzie urzędnika, który według zakresu czynności zatrudniony jest do obsługi procedur ewidencji ludności. Załóżmy, że analiza jego czynności wykazała, że obsługuje on rocznie 2000 procedur. Przeciętny czas wykonania jednej takiej procedury wynosi 0,5 godz. (mediana). Jeśli nie wykonuje on innych czynności, to czasowe zaangażowanie tego pracownika wynosi 1000 godzin rocznie. Jeśli jest on zatrudniony na pełnym etacie, to roczny wymiar jego zatrudnienia wynosi średnio 2000 godzin (250 dni roboczych po 8 godzin każdy)¹. Z tej prostej analizy wynika, że obciążenie pracą tego stanowiska wynosi jedynie 50%.

Na rysunku 1 przedstawiono wyniki przeprowadzonego audytu w jednej z dolnośląskich gmin (na potrzeby tego artykułu określono ją mianem gminy X). Wynika z nich, że na 7 pracowników referatu jeden pracownik (5) wykazywał się ponadstandardową wydajnością (120% normy), drugi miał wynik zbliżony do wzorca – 95% (pracownik 4), pozostali zaś mieli wyniki zdecydowanie niższe (60-70%). Najniższym obciążeniem pracą wykazywał się pracownik 6, który wykonywał 50% normy. Zaprezentowany przykład pokazuje, jak można analizować obciążenie pracą poszczególnych stanowisk, a także oceniać wydajność całych struktur organizacyjnych (w tym przypadku referatu).

Ze względu na objętość artykułu nie ma tu miejsca na przedstawianie szerszych wyników badań, ale już ten niewielki przykład pokazuje, że zróżnicowanie obciążenia pracą w administracji publicznej jest na tyle znaczące, że uzasadnia konieczność rozwijania tego kierunku badań. Takie wyniki mogą być podstawą do podejmowania decyzji zarządczych, wyrównujących obciążenie pracą pracowników i zwiększających ich wydajność. Wydaje się zatem, że potwierdzona została teza o dużym zróż-

¹ W zależności np. od układu świąt liczba godzin roboczych w poszczególnych latach może ulegać zmianie. Dla przykładu, w roku 2016 wynosić będzie ona 2032 godziny. Przyjęta więc w audytach wielkość jest pewnym uproszczeniem.

nicowaniu obciążenia pracą nawet wśród pojedynczych komórek organizacyjnych tego samego urzędu.



Rys. 1. Wykres obciążenia pracą pracowników jednego z referatów gminy X

Źródło: opracowanie własne na podstawie audytu gminy X.

Interpretacja wyników nie może się jednak opierać jedynie na automatycznym zestawieniu do standardu. Jak już wcześniej w artykule wspomniano, właściwe wnioski wymagają uwzględnienia jednostkowych cech osobowościowych pracowników. Dlatego niezbędna jest tu wiedza ekspercka, by ocenić np., w jakim stopniu subiektywne poczucie pracownika zbyt wielkiej liczby obowiązków wynika z faktycznego jego przepracowania, złej organizacji pracy w jednostce, a w jakim z jego chaotyczności i niskiej wydajności.

Kolejnym elementem wymykającym się prostym porównaniom do wzorca jest sezonowość niektórych procedur bądź ich szczególna kumulacja, wynikająca chociażby ze zmian w prawie. W takich przypadkach roczna analiza liczby procedur może nie wystarczyć. Należy przeprowadzić taką analizę w ujęciu miesięcznym. Może się bowiem okazać, że w niektórych miesiącach urzędnik nie jest w stanie obsłużyć wszystkich procedur, podczas gdy w innych nie wykonuje ich prawie wcale². Nieefektywne byłoby dostosowanie liczby etatów do sytuacji szczytowych, pozostawiając je bez obciążenia w pozostałych okresach. Sytuacje takie wymagają podjęcia

² Sezonowością cechują się np. pozwolenia na budowę, decyzje o wycince drzew itp. Niektóre obowiązki (np. księgowo) wynikają z okresowych rozliczeń. Czasowe koncentracje niektórych procedur wynikają także np. z zapowiedzi zmian w prawie (rejestracja pojazdów, prawa jazdy).

odpowiednich decyzji zarządczych, polegających chociażby na delegowaniu dodatkowych osób w okresie wysokiego obciążenia pracą i przesunięcia ich do innych czynności w innych miesiącach.

5. Zakończenie

Mimo że dotychczas efektywność i sprawność nie były podstawowym paradygmatem sektora publicznego, podejmowane są próby racjonalizacji jego funkcjonowania. W wielu krajach stworzono systemowe podstawy do analiz benchmarkingowych, pozwalających na pozycjonowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (np. system *Best Value* w Anglii). Co prawda w Polsce jeszcze takiego kompleksowego systemu nie stworzono, ale istnieją fragmentaryczne bazy danych, które po uzupełnieniu przez badania własne (dotyczące na przykład grupy porównywalnych jednostek) pozwalają na dokonanie oceny obciążenia pracą poszczególnych pracowników w JST. Daje to szansę na racjonalizację funkcjonowania tego sektora administracji publicznej. Poważnym impulsem do prób standaryzowania funkcjonowania sektora publicznego był spór dotyczący adekwatności środków przekazywanych JST na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z jednej strony obnażył on brak systemowych zasad naliczania tych środków, z drugiej zaś uruchomił działania na rzecz prób ich standaryzacji.

W niniejszym artykule przedstawiono instrument badania wydajności pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, jakim jest audyt obciążenia pracą. Określono nie tylko jego metodykę, ale także przytoczono efekty przeprowadzonych badań w konkretnej JST. Omówiono także problemy interpretacji danych i ich przydatności do podejmowania decyzji zarządczych. W ten sposób wypełniono zakładany we wstępie główny cel niniejszego artykułu.

Zaprezentowany przykład wyników badań potwierdza tezę o dużym zróżnicowaniu obciążenia pracą, co wydaje się rzeczą naturalną w warunkach braku systemowego monitorowania tego zagadnienia. Brak takiej kompleksowej bazy danych utrudnia, ale nie uniemożliwia tworzenia audytów obciążenia pracą w poszczególnych JST oraz budowania wiarygodnego systemu benchmarkingu. W ten sposób potwierdzone zostały zakładane we wstępie tezy badawcze.

Literatura

- Kachniarz M., 2012, *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- MF, 2014, *Informacja dotycząca prac w zakresie finansowania zadań zleconych w zakresie administracji rządowej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Misiąg W., 2005, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] Głuchowski J. i in. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, UMCS, Lublin.

- Modzelewski P., 2009, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa.
- Szewczuk A., Ziolo M., 2008, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Wojciechowski E., 2005, *Administracja publiczna jako kategoria ekonomiczna*, [w:] Łyszczak M., Wilk K. (red.), *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1087, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Zalewski A., 2007, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.